

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 3 - 2025

Editoriale

S. GIANONCELLI

[L'addizionale regionale piemontese: un appiattimento regressivo dell'imposizione reddituale determinato dal legislatore statale](#)

Saggi

A. CROSETTI

[La biblioteca dell'Ordine degli Avvocati di Torino: origini, sviluppi, rilevanza](#)

Approfondimenti

V. DELLA SALA, E. DANSERO, P. BONDONIO

[La gestione del patrimonio olimpico di "Torino 2006": governance complessa e sostenibilità economica in questione](#)

R. RUDONI

[Profili costituzionali dell'azione cautelare di accertamento del diritto di voto \(a partire da una recente querelle valdostana\)](#)

Commenti su casi e note di giurisprudenza

G. CASTO

[Le Regioni possono derogare al limite di età per il collocamento a riposo dei responsabili sanitari delle strutture private accreditate \(nota a Corte costituzionale, sentenza del 16 maggio 2025, n. 65\)](#)

P. PATRITO

[Unioni di Comuni e rappresentanza delle minoranze consiliari \(nota a Cons. Stato, sent. n. 2798/2025\)](#)

Direttore scientifico:

Enrico Grosso

Direttore responsabile:

Alessandro Bruno

L'addizionale regionale piemontese: un appiattimento regressivo dell'imposizione reddituale determinato dal legislatore statale

Stefania Gianoncelli [\[1\]](#)

1. Gli incrementi dell'addizionale regionale IRPEF da ultimo decisi dalla Regione Piemonte, con legge 6 agosto 2025, n. 16 - Legge di Assestamento del bilancio di previsione finanziario 2025-2027 - sono stati oggetto di un vivace dibattito e molte voci critiche si sono levate all'indirizzo delle scelte adottate dal legislatore piemontese.

Gli aumenti troveranno applicazione per il biennio 2026/2027; a partire dal 2028 è prevista una ulteriore modifica delle aliquote, con un decremento significativo per lo scaglione reddituale che, nei prossimi due anni, risulterà maggiormente penalizzato dalle variazioni introdotte l'estate scorsa.

La manovra estiva, riguardata in tale prospettiva, offre lo spunto, oltreché per alcune considerazioni sulla politica fiscale piemontese, anche e soprattutto per qualche riflessione di carattere più generale in ordine agli equilibri, e agli squilibri, attualmente esistenti tra Stato e Regioni sul piano tributario.

2. L'addizionale regionale, tributo proprio derivato, oltre a rappresentare una delle principali fonti di finanziamento delle Regioni, diretto tra l'altro a coprire il fabbisogno derivante dalla spesa sanitaria, può in effetti annoverarsi tra gli strumenti volti ad assicurare a tali enti un margine di autonomia tributaria, in attuazione di quanto previsto dall'art. 119 Cost.

Sia pure entro i limiti via via più stringenti imposti dal legislatore statale, in effetti, la stessa addizionale rappresenta un possibile mezzo per il perseguimento, in ambito regionale, di politiche fiscali e, eventualmente, di effetti redistributivi - anche - dal lato del prelievo.

È noto come, a norma dell'art. 6, d.lgs. n. 68/11, attuativo della Legge delega sul federalismo fiscale, l'aliquota base dell'addizionale sia fissata in misura pari a 1,23 per cento; sono però fatte salve le variazioni, in aumento o in diminuzione, che ciascuna Regione a statuto ordinario può decidere di apportare, entro determinati limiti imposti, in particolare, con riguardo agli incrementi.

La maggiorazione massima consentita è attualmente pari a 2,1 punti percentuali, cosicché

in nessuna Regione a statuto ordinario l'aliquota dell'addizionale può eccedere il 3,3 per cento; il limite imposto ad eventuali incrementi dell'aliquota base si riduce poi a 0,5 punti con riferimento al *"primo scaglione di reddito IRPEF"*, per il quale, quindi, l'aliquota non può in nessun caso eccedere il valore di 1,73 per cento.

All'interno dei confini così delineati, le Regioni a statuto ordinario possono stabilire aliquote differenziate, purché assumano come riferimento gli scaglioni reddituali stabiliti a fini IRPEF dall'art. 11 TUIR; per quanto tale differenziazione, e la necessaria conformazione, a tal fine, alle previsioni della norma statale, siano funzionali – come recita l'art. 6, già citato, al suo comma 4 – ad *"assicurare la razionalità del sistema tributario nel suo complesso, e la salvaguardia dei criteri di progressività cui il sistema medesimo è informato"*, ai sensi dell'art. 53, comma 2, Cost., le stesse Regioni possono comunque optare per l'applicazione di un'unica aliquota.

3. Il Piemonte rientra tra gli enti territoriali che hanno fatto più ampio uso delle facoltà di incremento della misura del tributo e di differenziazione delle aliquote.

Nel 2021, prima della riforma IRPEF intrapresa a livello centrale nel 2022, diretta all'abbattimento della progressività attraverso la rimodulazione degli scaglioni e la riduzione delle aliquote, il prelievo sui residenti piemontesi era strutturato, al pari di quello nazionale, su cinque aliquote: 1,62 per cento, per i redditi sino a 15.000 euro; 2,13 per cento, per i redditi sino a 28.000 euro; 2,75 per cento, per i redditi sino a 50.000 euro; 3,32 per cento, per i redditi sino a 75.000 euro; 3,33 per cento, ossia l'aliquota massima applicabile, per i redditi superiori.

Nel 2022, come noto, è iniziato il percorso di modifica IRPEF intrapreso dall'attuale maggioranza, caratterizzato da tappe successive: una prima riduzione, da cinque a quattro, degli scaglioni reddituali, la riduzione dell'aliquota IRPEF per i redditi compresi tra 15.001 e 50.000 euro e l'aumento di quella applicabile ai redditi inclusi tra 50.001 e 75.000 euro; un'ulteriore riduzione, nel 2024, sia degli scaglioni, mediante accorpamento del primo e del secondo, sia dell'aliquota IRPEF per i redditi sino a 28.000 euro; una nuova riduzione, nel 2026, dell'aliquota IRPEF applicabile allo scaglione reddituale incluso tra 28.001 e 50.000 euro.

In questo contesto, nel 2022 il legislatore regionale piemontese ha provveduto ad incrementare in maniera piuttosto significativa l'addizionale applicabile allo scaglione incluso tra 50.001 e 55.000 euro, passata dal 2,75 per cento all'aliquota massima; allo stesso limite del 3,33 per cento è stata portata anche la tassazione prevista per la fascia reddituale successiva. Su questo piano, quindi, la riforma regionale si è uniformata alla tendenza manifestata a livello centrale.

A differenza di quanto avvenuto per le aliquote IRPEF, tuttavia, a tale incremento non è corrisposta alcuna diminuzione delle aliquote applicabili alle fasce reddituali precedenti, incluse tra 15.001 e 50.000 euro, rimaste invariate sino al 2025 e destinate ad aumentare nel prossimo biennio in misura rilevante. Lo scaglione incluso tra 15.001 e 28.000 euro vedrà infatti incrementare la propria aliquota sino al 2,68 per cento, con un aumento pari a 0,55 punti percentuali, mentre quello successivo, sino a 50.000 euro, passerà dal 2,75 per cento attuale al 3,31 per cento, di poco inferiore all'aliquota massima applicabile.

È solo a partire dal 2028 che le aliquote addizionali IRPEF applicate dalla Regione Piemonte saranno rimodulate sui tre scaglioni di reddito che l'art. 11 TUIR prevede sin dal periodo di

imposta 2024 - sino a 28.000 euro; oltre 28.000 e sino a 50.000 euro; oltre 50.000 euro - con applicazione, salvo ulteriori modifiche, delle tre aliquote: 1,62 per cento; 3,31 per cento; 3,33 per cento, e riduzione di quella applicabile alla fascia reddituale inclusa tra 15.001 e 28.000 euro, che dovrebbe scendere a 1,62 per cento, ossia ad un importo inferiore rispetto a quella applicabile nel 2021.

4. Quanto sopra riportato induce alcune riflessioni.

La riforma IRPEF intrapresa a livello centrale - e di fatto subìta dalle Regioni che, come il Piemonte, abbiano fruito in misura significativa della possibilità di aumentare le aliquote dell'addizionale regionale, differenziandole in ragione del reddito dei propri residenti - ha comportato molteplici conseguenze, per non dire contraccolpi, differenti a seconda della condizione reddituale dei residenti piemontesi.

L'intervento di agosto scorso è stato infatti esplicitamente presentato dal legislatore regionale come diretto a far fronte in via, per così dire, preventiva alla riduzione del gettito proveniente dall'addizionale regionale che sarà causata dal definitivo approdo al sistema a tre aliquote, con conseguenti minori entrate - secondo quanto dichiarato dall'assessore al bilancio della Regione Piemonte - per 150 milioni di euro.

Di fatto, occorre dire, ai fini di un simile intervento il margine di manovra disponibile per il legislatore piemontese non era ampio. Ogni intervento sulle fasce reddituali superiore ai 50.000 euro sarebbe stato precluso, infatti, in considerazione del limite massimo di maggiorazione già attinto; pertanto, ulteriori aumenti avrebbero potuto riguardare esclusivamente le prime tre fasce reddituali - sino a 15.000, sino a 28.000 e sino a 50.000 euro.

La scelta è stata quella di focalizzarsi sulle ultime due, escludendo da aumenti, teoricamente possibili, la fascia più bassa. Tenendo conto di quale dovrebbe essere la situazione a regime, di fatto la fascia maggiormente penalizzata risulterà essere, dal 2028, la più alta delle tre disponibili per eventuali interventi, ossia quella con redditi inclusi tra 28.001 e 50.000 euro; ciò in quanto, se tutto resterà invariato, lo scaglione precedente sarà in qualche modo ristorato dell'aumento subito nel prossimo biennio, per effetto della sensibile riduzione prevista per le annualità successive - salvo, naturalmente, ulteriori aggiustamenti che dovessero imporsi in considerazione della situazione finanziaria.

Nel ristretto margine a disposizione, dunque, la sola decisione realmente ascrivibile al legislatore regionale è stata comunque informata, nella misura del possibile, ai criteri costituzionalmente sanciti di capacità contributiva e progressività.

5. Quali conclusioni possono provare a trarsi dal contesto che si è così brevemente riepilogato?

In una Regione, come quella piemontese, caratterizzata da una pressione fiscale maggiormente elevata, rispetto a quella di altri enti territoriali, in particolare localizzati al nord del Paese, il relativo peso finisce con il ricadere in misura maggiore sulle fasce reddituali medio basse.

Tale situazione, tuttavia, non è imputabile ad una puntuale scelta politica del legislatore

piemontese; come non lo sarebbe, d'altra parte, a quello di qualsiasi altra Regione. Si tratta invece, piuttosto, del precipitato di decisioni adottata a livello centrale: in via generale, della limitazione imposta dal legislatore statale alla maggiorazione massima applicabile alle aliquote dell'addizionale, e, con particolare riferimento all'attuale contingenza, alla intervenuta riduzione degli scaglioni IRPEF, che condiziona e circoscrive sensibilmente la possibilità di pur minimi interventi redistributivi delle risorse disponibili.

L'osservazione trova conferma, *a contrario*, nelle parole impiegate dalla Corte costituzionale nell'ambito della sentenza n. 8 del 2014, allorché - nel ribadire che la progressività è principio *"che deve informare l'intero sistema tributario nel suo complesso e non il singolo tributo"* - ha rivendicato tale ruolo per l'IRPEF, in allora giudicata *"significativamente progressiva"*, e ha escluso che tale qualità potesse essere messa in discussione *"dalle modeste (rispetto alle aliquote statali) addizionali regionali"*

Ecco che allora in un contesto, come quello attuale, in cui il legislatore statale consapevolmente e deliberatamente si orienta verso l'appiattimento della tassazione personale, con tutti i dubbi che possono scaturirne, sul piano della tenuta costituzionale di una simile tendenza, quello regionale non solo non può fare altro che seguire; ma può trovarsi in concreto costretto - come è avvenuto per il legislatore piemontese - ad adottare un approccio addirittura regressivo, per fare fronte alle criticità finanziarie provocate dalle scelte centrali.

Che un simile quadro, a dettato costituzionale invariato, si ponga in contrasto con le indicazioni della Carta, a partire dagli artt. 2 - adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà sociale, politica ed economica - 3, comma 2 - rimozione degli ostacoli sociali ed economici che limitano libertà e uguaglianza dei consociati - e 53 - riparto delle pubbliche spese in ragione della capacità contributiva e progressività del sistema tributario - per approdare agli artt. 117, comma 1 - soggezione di entrambi i legislatori ai principi costituzionali - e 119 - autonomia finanziaria delle Regioni da esercitarsi, in primo luogo, in armonia con la Costituzione, e responsabilizzazione degli enti territoriali - è, a ben vedere, qualcosa più di un dubbio.

1. Professoressa associata di diritto tributario - Università di Torino, Dipartimento di Giurisprudenza. [1](#)

La biblioteca dell'Ordine degli Avvocati di Torino: origini, sviluppi, rilevanza

Alessandro Crosetti^[1]

(ABSTRACT) ITA

Il contributo, dopo aver ripercorso l'evoluzione dell'Avvocatura e delle professioni legali in Piemonte dall'Antico Regime all'unificazione italiana, analizza la nascita dell'Ordine degli Avvocati di Torino nel 1874, ricostruita attraverso i Verbali originali, e la conseguente ricerca di una sede per gli Uffici e per la Biblioteca, concepita come luogo di studio e formazione giuridica. Lo studio approfondisce la struttura del patrimonio librario, articolato sin dall'origine in una sezione storica del fondo antico e in una sezione contemporanea, che raccoglie repertori di giurisprudenza, commentari e riviste di maggior rilievo. Il contributo intende evidenziare la funzione permanente della Biblioteca quale presidio culturale, custode della memoria storica dell'importante ruolo rivestito dall'Avvocatura torinese, in particolare durante gli anni di piombo, quando si distinse per la fermezza nel garantire il processo grazie al rigore e al sacrificio del suo Presidente, Avv. Fulvio Croce.

(ABSTRACT) EN

This paper traces the evolution of the legal profession and the Bar in Piedmont from the Ancien Régime to Italian unification, then examines the establishment of the Turin Bar Association in 1874, reconstructed through original minutes, and the subsequent search for suitable premises for its offices and library, conceived as a place of study and legal education. The study explores the structure of the library's holdings, organized from the outset into a historical section of rare books and a contemporary section, which includes major collections of case law repertories, commentaries, and leading legal journals. Overall, the paper highlights the enduring role of the library as a cultural institution, safeguarding the historical memory of the Turin Bar's significant contribution, particularly during the so-called "anni di piombo", when it stood firm in upholding due process thanks to the rigor and sacrifice of its President, Fulvio Croce.

Sommario:

1. Premessa introduttiva. Ruolo, natura e funzione degli ordini professionali - 2. Origine ed evoluzione dell'avvocatura e delle professioni legali, segnatamente nel Piemonte di Antico regime fino all'Unificazione italiana - 3. La data di nascita del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino: 25 ottobre 1874. La conseguente

esigenza di reperire una idonea sede per gli uffici e per la biblioteca - 4. Il Palazzo della Curia Maxima, opera dell'Arch. Ignazio Michela, quale sede dell'Ordine degli Avvocati di Torino e della Biblioteca ed i tempi di realizzazione - 5. La consistenza e la formazione del fondo librario: la sezione storica e la sua peculiarità - 6. La sezione contemporanea e le sue collezioni di repertori di giurisprudenza, i Commentari e le riviste, nell'era della informatica e della digitalizzazione - 7. La funzione permanente della Biblioteca: conservare, custodire, valorizzare e tramandare il ruolo e l'importanza dell'Avvocatura

1. Premessa introduttiva. Ruolo, natura e funzione degli ordini professionali

Assai risalente nel tempo è la creazione e l'istituzione di ordini anche denominati collegi professionali nella nostra storia istituzionale. Gli ordini professionali (o di categoria) hanno, infatti, origini lontane nella storia delle corporazioni delle arti e mestieri^[2]. Nelle società moderne essi hanno avuto una progressiva evoluzione, da un modello essenzialmente privatistico-associativo verso un modello sempre più spiccatamente pubblicistico quali istituzioni di tutela degli utenti e degli aderenti in funzione garantistica collettiva^[3]. La denominazione di ordine professionale viene prevalentemente utilizzata in relazione a quelle professioni disciplinate da apposito ordinamento con l'obbligo degli esercenti della professione di iscriversi al relativo albo (c.d. professioni "protette")^[4] e per le quali è richiesto un titolo di studio di livello non inferiore alla laurea, oltre al superamento del relativo esame di abilitazione. Per le professioni "protette" l'esercizio professionale è consentito solo agli iscritti del relativo albo^[5].

L'albo adempie una duplice funzione: quella di dare alla collettività una "certezza", ai fini della pubblica fiducia (per garantire che il professionista sia dotato dei requisiti di idoneità) e quella di costituire titolo di legittimazione per l'esercizio professionale^[6].

Per "ordine", si intende una istituzione di autogoverno di una libera professione^[7]. I soggetti che ne fanno parte devono generalmente essere accreditati nello specifico ordine (denominato anche impropriamente collegio^[8]) ed iscritti nel citato apposito relativo albo professionale. Gli ordini professionali sono *enti di diritto pubblico* di tipo associativo con il compito precipuo di tutela e garanzia dei cittadini riguardo alle prestazioni professionali e di controllo e vigilanza con conseguenti poteri pubblicistici nei confronti degli iscritti^[9].

Ciascuna professione ha un proprio ordine, a sua volta sottoposto alla vigilanza dei competenti organi ministeriali. Gli ordini si differenziano per diverse appartenenze a distinte aree di competenza professionale (area giuridica, area tecnica, area socio-sanitaria, area economico-sociale, area turistico-sportiva).

La struttura organizzativa è in genere basata e articolata su organi collegiali (anche a livello periferico) distribuiti tra assemblee e consiglio, con al vertice un presidente^[10].

Come dianzi anticipato gli ordini hanno funzioni e potestà pubblicistiche caratterizzate da potere normativo-regolamentare, potere tariffario^[11], potere tributario^[12] e potere disciplinare^[13] e deontologico^[14].

Tutte queste diverse attribuzioni concorrono a delineare la rilevanza interna ed esterna degli ordini professionali nella vita economica e sociale a livello istituzionale.

2. Origine ed evoluzione dell'avvocatura e delle professioni legali, segnatamente nel Piemonte di Antico regime fino all'Unificazione italiana

Una particolare rilevanza ha da sempre avuto storicamente l'ordinamento per le professioni legali e dell'avvocatura^[15] e la creazione dell'ordine forense^[16]. *Ab antiquo*, l'avvocato è conosciuto come quel professionista che presta assistenza e rappresentanza legale a favore di una parte in una vertenza processuale e, ove richiesto e necessario, presta la sua opera anche come consulente legale per dare pareri e consigli per conto del suo cliente. Il termine come ben noto, proviene dal latino *advocatus* (participio passato del verbo *advocare*), chiamare presso nel latino imperiale, inteso come chiamare a propria difesa.

Per lungo tempo la categoria degli avvocati (detti anche causidici) ha goduto di ampia libertà organizzativa e professionale con propri statuti e ordinamenti peculiari tipici delle antiche corporazioni delle arti e mestieri, quali espressione di libertà di associazione^[17]. Era consentito che la funzione della difesa dell'individuo potesse essere assolta pienamente e con ampia libertà discrezionale. Si è invece avvertita successivamente l'esigenza di sottoporre questa attività legali a poteri di controllo da parte dell'autorità giudiziaria che, purtroppo spesso in assenza di una vera divisione dei poteri, era espressione del sovrano e certamente non offriva garanzie di indipendenza e terzietà^[18].

Le fonti giuridiche sulle professioni legali del diritto comune^[19] prevedevano diverse forme di corporazioni quella dei "procuratori", che avevano la funzione di rappresentare le parti nel processo e quella degli "avvocati" che affrontavano le questioni giuridiche e assistevano le parti, senza tuttavia rappresentarle.^[20]

La disciplina giuridica dell'avvocatura negli ordinamenti italiani dal 700 ha conosciuto varie forme, che non possono essere esaminate in questa sede^[21], ma che portarono progressivamente verso una regolamentazione più precisa e dettagliata sia interna che esterna.^[22] Un esempio oltremodo eloquente, in tal senso fu quello introdotto nei domini sabaudi dalle *Regie Costituzioni di S.M. il Re di Sardegna* nel XVIII secolo (su cui v. *infra*). Nel Regno di Sardegna una vera e propria organizzazione era prevista soltanto per la professione di procuratore nella figura del *Collegio* dei procuratori (Libro II, Titolo X, *De' procuratori*, in *Leggi e Costituzioni di Sua Maestà*, Torino, 1770, pp. 173 ss) che si inseriva nel modello delle antiche Corporazioni (o Collegi) ma che, nel disegno assolutista di Vittorio Amedeo II era chiaramente finalizzato ad introdurre una forma di controllo regio^[23]. Secondo tali disposizioni si legge "*non potrà alcuno esercitare l'ufficio di Procuratore, se non sia Procuratore Collegiato, ove sono i Collegi ... e non potrà essere ammesso a procurare, senza che sia stato riconosciuto abile per mezzo dell'opportuno esame, quanto all'idoneità, e delle necessarie informazioni, quanto a' di lui costumi, e probità, sotto pena della nullità, e di lire dieci per ogni atto, che si facesse; anche i Sostituti dei Procuratori dovranno subire lo stesso esame*"^[24]. L'accesso alla professione era stabilito attraverso un esame svolto ad opera dei magistrati dei Senati, delle Prefetture e degli Avvocati del Fisco (v. artt. 2 e 3 delle citate *Costituzioni*). Per essere ammessi all'esame era necessario aver compiuto studi filosofici e giuridici, oltre che aver svolto due anni di pratica forense presso un procuratore e un anno presso il Procuratore dei Poveri (v. artt. 2 e 3 delle citate *Costituzioni*)^[25]. È di tutta evidenza che il controllo sull'accesso e sulla disciplina della professione di procuratore risultava completamente affidato alla magistratura.

Per gli avvocati, non era prevista un'organizzazione autonoma. Per esercitare questa professione era necessario presentare al Senato il titolo accademico della laurea *in jure* e *"la fede d'essersi esercitati nella pratica legale prima per due anni nello studio di un qualche Avvocato postulante, indi per un anno in quello dell'Avvocato de' Poveri"*. Secondo l'art. 2 delle *Regie Costituzioni*, *"prima di essere ammesso all'esercizio, giureranno avanti il Senato d'osservare le nostre Costituzioni di non intraprendere, o rispettivamente proseguire il patrocinio di quelle Cause, che saranno ingiuste, o calunniose, da dare sempre a' loro clienti un retto, e sincero consiglio, e di non esigere per il loro onorario più di quello, che loro è permesso nelle nostre Costituzioni"*. Un rigido e particolare controllo da parte della magistratura era previsto dall'art. 3: *"ogni volta che il Magistrato, Prefetto, o Giudice nella spedizione della lite riconoscerà che l'Avvocato avrà patrocinato contro il proprio giuramento una qualche Causa, dovrà condannarlo nella stessa sentenza alla pena della sospensione per un anno, ed al risarcimento di tutte le spese, e danni verso le Parti"*. Un'ulteriore forma di controllo era esercitata dai magistrati sugli onorari degli avvocati: *"ma se alcuno acciecato dal desio dell'interesse eccedesse il termine convenevole, la tassa verrà moderata dal Magistrato, Prefetto o Giudice, avanti cui pende la lite, e corretto pubblicamente l'Avvocato, non solamente quando il Cliente ricorresse, ma eziandio ex officio in tempo della spedizione della causa"*.

Da queste diverse disposizioni emerge in modo evidente che le professioni d'avvocato e di procuratore erano fortemente controllate dalla magistratura che tuttavia era espressione del potere regio, anche per effetto dell'assenza di forme di organizzazione autonoma.

Negli anni della dominazione napoleonica in Italia, per effetto della quale il Piemonte fu fortemente interessato, sia sotto il profilo giuridico che amministrativo, in quanto territorio annesso^[26], le professioni di avvocato e procuratore furono organizzate sulla base dell'ordinamento francese che molta ripercussione ebbe anche nel corso del tempo^[27]. A tal proposito appare importante evidenziare che l'Ordine degli Avvocati nel periodo napoleonico segnò una frattura netta con le corporazioni dell'*Ancien Règime*: non si trattava più di un ordinamento autonomo con particolari prerogative, bensì una struttura professionale organizzata organicamente e strutturalmente ed inserita nell'ordinamento amministrativo dello Stato.

La Restaurazione negli Stati sabaudi, per quanto riguarda le professioni legali, riportò la situazione a quella delineata e fissata dalle citate *Regie Costituzioni* del 1770 che rimasero in vigore sostanzialmente fino alla Unificazione italiana^[28]. Per rimanere nel Piemonte sabauda, prima di giungere ad una regolamentazione specifica delle due professioni a livello nazionale, tradizionalmente, come nella gran parte degli Stati preunitari, l'attività dell'avvocato era sempre stata considerata un'attività sostanzialmente "scientifica" di ricerca, mentre quella del "causidico" un'attività eminentemente "pratica"^[29].

Va comunque rilevato che per più di un decennio in Italia non esistette una normativa unitaria dell'Ordine forense, contrassegnata da una forte frammentazione nelle diverse realtà italiane e la relativa disciplina professionale era spesso affidata e lasciata alla Magistratura^[30], anche se veniva avvertita la necessità di una legislazione uniforme per tutto il territorio del nuovo Regno^[31].

La riorganizzazione fondativa della materia avvenne solo con legge n. 1938 dell'8 giugno

1874 che si può ben dire segnò l'inizio dell'Avvocatura in Italia. ^[32] L'iter legislativo che fu avviato da un primo progetto presentato al Senato dal Ministro di Giustizia Giovanni De Falco nel 1866^[33], ma fu alquanto sofferto e dibattuto per contrapposizioni di fondo tra Destra e Sinistra. ^[34]

Nel 1874 il progetto fu infine approvato dal Parlamento con l'istituzione dell'Ordine degli avvocati e dei procuratori. L'assetto complessivo, nelle sue linee fondamentali, rimase in vigore a lungo ma si resero necessarie modificazioni ed integrazioni nel senso di un avvicinamento delle professioni di avvocato e di procuratore e di una più spiccata autonomia organizzativa e gestionale ^[35].

3. La data di nascita del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino: 25 ottobre 1874. La conseguente esigenza di reperire una idonea sede per gli uffici e per la biblioteca

A seguito dell'entrata in vigore della citata legge n. 1938 del 8 giugno 1874, che veniva a disciplinare per la prima volta in termini generali, nello Stato unitario, l'esercizio delle professioni di avvocato e procuratore, anche in Piemonte si procedette alla costituzione ufficiale dell'Ordine degli Avvocati.

A questo proposito, grazie alla conservazione dei Verbali dell'attività e delle sedute custodite nella ordinata Biblioteca dell'Ordine torinese, possiamo trarre la fonte autentica del testo del Verbale dell'Adunanza del Collegio del 25 ottobre 1874. In tale verbale testualmente si legge: *“Si premette che con Decreto della corte d'Appello del 23 settembre 1874 venne convocato il Collegio dell'ordine degli Avvocati per addivenire alla nomina del Consiglio dell'Ordine in esecuzione della legge 8 giugno 1874 n. 1938. In ossequio al quale Decreto l'anno 1874 ed addì 25 ottobre alle 9 antimeridiane in una sala della Corte d'Appello di Torino, si radunò il Collegio dell'Ordine degli Avvocati presso detta Corte. A mente dell'art. 25 del Regolamento approvato con R. Decreto 26 luglio 1874 n. 2012 serie II, andò ad occupare il seggio di Presidente dell'Adunanza Generale l'Avv.to Cav. Carlo Gazzera quale il più anziano degli avvocati; l'ufficio di scrutatore fu assunto dagli avv.ti Giuseppe Lattes e Avv. Giuseppe Moriondo, avvocati più anziani dopo il Presidente. La funzione di segretario fu assunta dal sottoscritto avv. Felice Tedeschi, il più giovane fra i presenti...”* ^[36].

“In due successive adunanze del 26 Ottobre e 1° novembre 1874 non essendosi raggiunto il numero legale nella prima vennero eletti i quindici avvocati all'ufficio di Consiglieri del Collegio: Casimiro Ara; Cesare Berteà; Desiderato Chiaves; Luigi Ferraris; Giov. Battista Garelli; Carlo Gazzera; Carlo Giordana; Carlo Giuseppe Isnardi; Paolo Massa; Gaetano Re; Riccardo Sineo; Federico Spantigati; Giov. Battista Varè; Francesco Saverio Vegezzi; Tommaso Villa. Convocati gli eletti dall'anziano Gazzera per le ore sette p.m. il 21 novembre 1874, si ebbe la nomina di Luigi Ferraris a Presidente, Casimiro Ara a Segretario, Gaetano Re a Tesoriere”.

Con questo Verbale venne dunque formalizzata la prima costituzione e composizione dell'Ordine degli Avvocati di Torino. ^[37]

Come si può constatare dal verbale sino a quella data il Consiglio non ebbe ad avere una propria vera sede e dei propri uffici, le adunanze avvenivano presso una sala del Palazzo

della Corte d'Appello, di volta in volta autorizzata.

Questa rilevante esigenza, che chiaramente era già stata avvertita, risulta con molta evidenza nel Verbale del Consiglio dell'Ordine del 30 ottobre 1879 che rappresenta una sorta di appello nei confronti della c.d. *Curia maxima*, in allora unica sede della Corte d'Appello e del tribunale civile e penale e della Procura generale. Da tale verbale emerge l'inoltre una formale richiesta sottoscritta e inoltrata al Supremo Magistrato da più firmatari dell'Ordine per richiedere alla suddetta *Curia maxima*, di "trovare, appena possibile, per concessione gratuita del Comune (proprietario dell'immobile), una sala per il Consiglio dell'Ordine, come altra che ne venne fornita per il Consiglio di disciplina dei Procuratori. Osserva che nella sala abbastanza ampia a piano terreno, il Consiglio dell'Ordine potrà avere una sede fissa, raccogliervi i libri di più frequente uso per le udienze e per le necessità di ritrovo!" Il citato Verbale conclude con un auspicio "nella positiva accoglienza all'appello e ringrazia i colleghi dello zelo che li ha animati nella loro proposta".

In effetti, a seguito di tale appello, anche dagli *Atti del Municipio di Torino* del 1879, alla voce *Curia maxima*^[381], a partire da quell'anno il Municipio di Torino, come già detto proprietario dell'intero complesso immobiliare, diede al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino l'uso "*per concessione gratuita*" di una sala per l'espletamento delle funzioni istituzionali e di una sala quale "sede fissa per accogliervi i libri della Biblioteca in uso agli Avvocati".

Va infatti evidenziato che accanto al problema dell'acquisizione di una idonea sede per le riunioni dell'Ordine, si era già posto contestualmente quello di poter disporre di uno spazio altrettanto utile e confacente per la collocazione della biblioteca con i relativi strumenti di studio bibliografico. Il problema si era già certamente affacciato ma solo nel verbale del Consiglio dell'Ordine del 27 gennaio 1889 viene fatto oggetto di apposita discussione. Nel Verbale emerge con forza e convinzione la necessità di allestire idonei locali per collocare i numerosi testi e raccolte che nel frattempo erano già confluiti, sia per effetto di donazioni che di specifiche acquisizioni. Il verbale non tralascia di sottolineare che la stessa legge del 1874 prevedeva la dotazione di una biblioteca giuridica fra "gli scopi del sodalizio".

Nella discussione registrata nel citato verbale emergono due aspetti che vale la pena di evidenziare ai fini della presente ricerca. Anzitutto da questo verbale risulta che, già alla fine dell'Ottocento, la consistenza libraria della Biblioteca assommava a circa tremila volumi, frutto sia di lasciti e di donazione dovute a gratuite elargizioni da parte di avvocati appartenenti all'Ordine, in occasione di chiusure di attività e/o di disposizioni testamentarie, sia di specifiche acquisizioni di testi e di raccolte giudiziarie e di giurisprudenza da parte dello stesso Ordine. Il complesso librario era infatti venuto accrescendosi per effetto non solo di lasciti privati ma anche di donativi di vari soggetti pubblici sia da parte di Casa Savoia (in particolare da parte di Re Umberto I) sia da parte del Governo con la dotazione della collezione dei relativi atti, sia del Parlamento che del Municipio di Torino con le relative Delibere, sia dell'Ordine Mauriziano.

Dallo stesso verbale emerge un ulteriore aspetto che rivela una evidente preoccupazione collegata "*non solo per l'acquisto dei libri ma anche per l'arredamento idoneo di scaffali necessari per sistemare i vari volumi*". Il Verbale registra l'esaurimento di risorse finanziarie, "*pur a fronte dei vari risparmi fatti negli ultimi anni per mantenere vive le molte collezioni*", "*per consentire di tenere aperta la biblioteca e provvedere al riscaldamento dei*

locali". Lamenta ancora il Verbale che per assicurare queste esigenze "non basterebbe... il tenuo contributo di lire cinque finora stabilito dalle precedenti assemblee". Per far fronte a questa pressante esigenza di sostegno finanziario alla biblioteca dell'Ordine venne deliberato di "portare la tassa a lire dieci annuali, esprimendo la fiducia che in vista dei vantaggi della nuova istituzione, i colleghi vorranno adempiere più puntualmente che per il passato alla loro obbligazione".

Come è dato di evincere già in quei tempi i costi della "cultura" erano oggetto di fitto dibattito e di confronto per assicurare risorse idonee a far fronte all'arricchimento della biblioteca quale strumento di aggiornamento e di consultazione per tutti gli Avvocati.

4. Il Palazzo della Curia Maxima, opera dell'Arch. Ignazio Michela, quale sede dell'Ordine degli Avvocati di Torino e della Biblioteca ed i tempi di realizzazione

Come si è dianzi documentato, a seguito delle reiterate istanze sia al Ministero di Grazia e Giustizia sia al Municipio di Torino, finalmente dal 1879 l'Ordine degli Avvocati di Torino venne a trovare una idonea sede fissa nella Curia maxima, con la concessione di due sale al piano terreno sia per l'espletamento delle funzioni istituzionali richieste dalla legge forense del 1874, sia per la allocazione della Biblioteca.

Qualche breve accenno merita di spendere su tale sede. Il Palazzo dei Supremi Magistrati (di qui il termine *Curia maxima*), già sede del Senato^[39] e della Camera dei Conti, fu progettata già da Vittorio Amedeo II (1666-1732) per ospitare le massime magistrature dello Stato sabaudo e la progettazione affidata ai famosi Architetti Filippo Juvarra (1678-1736) e Benedetto Alfieri (1700-1767). I lavori andarono a rilento, anche per ragioni finanziarie, e solo il Re Carlo Felice (1765-1831), con Regio Biglietto del 6 dicembre 1824 stabilì che si riprendessero i lavori interrotti e ne affidò la continuazione ed il completamento al noto Ingegnere Ignazio Michela (1792-1867) che riuscì, progressivamente, con un nuovo progetto, a costruire un'altra parte del Palazzo e a rimodernare il padiglione settecentesco^[40], con una visione complessiva funzionale alle esigenze giustiziali.^[41]

Nonostante tali interventi, il 24 novembre 1838 la Camera dei Conti, potesse inaugurare nell'edificio la sua prima udienza ed il Senato il 6 marzo 1839, l'edificio risultava ancora incompleto a causa della presenza delle carceri senatoriali.^[42] Il complesso venne ultimato solo nel 1878^[43]. Tali difficoltà realizzative ed eventi portarono a giustificare i tempi prolungati anche per la concessione della sede e della Biblioteca dell'Ordine.

Da ultimo, va ricordato che il Palazzo fu parzialmente lesionato a causa del bombardamento subito da Torino il 20 novembre 1942 senza danni pesanti alla Biblioteca. Inoltre, nel 1904, la Biblioteca dell'Ordine fu aperta e messa a disposizione degli studenti del quarto anno di Giurisprudenza per sopperire alla temporanea chiusura della Biblioteca Nazionale (all'epoca Regia Biblioteca Nazionale) con sede in Via Po nel Palazzo dell'Università, colpita dal devastante incendio che fece perdere il materiale più antico e prezioso.

5. La consistenza e la formazione del fondo librario: la sezione storica e la sua peculiarità

La Biblioteca dell'Ordine degli Avvocati di Torino è l'esito di acquisizioni successive nel tempo, caratteristica peraltro comune alle biblioteche sia pubbliche che private, che sono

venute progressivamente ad incrementare il loro patrimonio bibliografico e documentale. Fin dagli inizi la Biblioteca è stata distinta, quasi naturalmente, in due sezioni: la *Sezione storica* comprendente testi di diritto antico dal 500 fino al 700 e varie raccolte normative e la *Sezione contemporanea* che accoglie testi normativi, repertori, riviste e monografie giuridiche dall'unificazione italiana in poi, che spaziano dal diritto civile, al diritto commerciale e societario, al diritto penale processuale e sostanziale, alla procedura civile, al diritto pubblico, costituzionale ed amministrativo, al diritto ecclesiastico e al diritto tributario^[44].

Il fondo antico della biblioteca è frutto di lasciti ed accessioni da parte di singoli avvocati e studi professionali torinesi e piemontesi e di enti che hanno, in tal modo, inteso dare testimonianza di affezione e di sostegno culturale all'Ordine torinese; tale appartenenza remota risulta con evidenza dalle note di possesso che, come in usanza, venivano vergate sull'antiporta o sullo stesso frontespizio dei volumi da parte del proprietario e/o successivi possessori. Tale nucleo primitivo è formato da importanti opere di illustri giuristi del '600, dei quali, in questa sede, non può che essere dato solo un riscontro sommario dei testi più noti e rilevanti.

Tra queste opere spicca la presenza di un nome molto affermato e considerato nella giuspubblicistica seicentesca, dovuto anche alla sua vasta produzione scientifica in più volumi: si tratta del ben noto De Luca di cui la Biblioteca possiede una bella edizione del *Theatrum veritatis et justitiae* in 13 volumi stampata a Lugduni dal 1670 al 1697. Il De Luca è stato la figura più rappresentativa della giurisprudenza pratica del secolo XVII e il suo "*Theatrum*" è senza dubbio il maggiore compendio della dottrina giuridica del suo tempo^[45].

Altro Autore di grande fama e *considerazione* presente nella Biblioteca è Giovanni Menochio notissimo ed apprezzato giureconsulto che fu chiamato da Emanuele Filiberto nel 1560 ad insegnare diritto alla neonata Università di Mondovì e che pubblicò diverse importanti opere, molte volte ristampate, di *Qaestiones* e di *Consilia*. È presente nella Biblioteca dell'Ordine con una delle sue opere più diffuse dei *Commentaria* stampata a Colonia nel 1686 e con altra opera *De arbitrariis Iudicum Quaestionibus* stampata a Lugduni nel 1605^[46].

Tra le opere del '600 la Biblioteca possiede una corposa opera di un giurista francese che fu avvocato al Parlamento di Parigi e aderì alle lotte religiose ed al movimento giurisdizionalista della Francia del suo tempo. Si tratta dell'opera più importante (*Opera omnia*), di Dumoulin Charles, pubblicata a Parigi da Antoine Dezailler nel 1681 in cinque volumi nella quale vengono raccolte e commentate le *Coutumes* francesi che costituiscono una fonte importantissima del diritto locale^[47].

L'emanazione di nuove disposizioni normative da parte dei Sovrani sabaudi, dopo l'occupazione francese del Piemonte nel 500, richiese un grande lavoro di interpretazione e di sistematica giuridica. A tale gravoso e complesso compito si dedicò il noto giurista Antonio Sola che provvide a pubblicare un testo basilare molto importante per una più corretta e adeguata applicazione dei vari decreti nuovi e pregressi con l'edizione dei *Commentaria ad Decreta antiqua ac nova Serenissimorum Ducum Sabaudiae*, stampato a Torino da Domenico Tarino, nel 1625 con ampie note che la Biblioteca possiede in questa seconda edizione.^[48]

Per la sistematica giuridica nei territori sabaudi, e non solo, importantissimo fu l'apporto di Antonio Favre, quale noto ed autorevole Presidente del Senato di Savoia conosciuto ed apprezzato per il suo famoso *Codex Fabrianus*, testo importantissimo e di grande consultazione di operatori del diritto, presente nella Biblioteca dell'Ordine in una bella edizione del 1755.^[49]

Tra i giuristi piemontesi non vanno sottaciute le opere di Giovanni Antonio Bellone un giurista torinese che pubblico nel 1623 una raccolta di *Consilia* e di *Responsa*^[50], corposo volume che ebbe ampia diffusione e consultazione anche per l'autorevolezza e sistematicità della compilazione^[51] e che è presente nella Biblioteca con un'altra sua opera molto nota dal titolo *De jure accrescendi* stampata a Torino da G. Tarino nel 1637.

Ampio spazio trovano nella Biblioteca i testi degli autorevoli ed accreditati raccoglitori e commentatori delle numerose *Decisiones* emesse nel corso del tempo dal Senato di Piemonte. Tra questi emergono le figure dei due noti Tesauro coi vari volumi delle *Decisiones Sacri Senatus Pedemonti* delle quali la Biblioteca possiede la bella prima edizione del 1590 stampata a Torino dal Tarino e del Gaspare^[52]. Non meno rilevanti gli apporti delle opere e le raccolte di Giovanni Antonio della Chiesa (*Ab Ecclesia*) *Observationes forenses Sacri Senatus Pedemontani*^[53], che la Biblioteca possiede sia nella prima edizione di Torino di B. Zappata del 1653 e nella seconda edizione nei due bei volumi stampati a Parma del 1727.

La Biblioteca conserva e custodisce anche opere e testi giuridici di altri autorevoli Autori del 600. Ad esempio, in materia di agricoltura, così rilevante nell'economia, va segnalata, la figura del noto giurista Francesco Maria Pecci del quale la Biblioteca a possiede una delle sue opere più importanti il *Tractatus de Acquaeductu*, stampato dal Ticini nel 1681^[54].

Altra opera molto nota ed apprezzata per il diritto dell'economia posseduta dalla Biblioteca è quella di Benvenuto Stracca nel trattato assai conosciuto e consultato *De mercatura seu mercatore tractatus*, pubblicato la prima volta nel 1553 e più volte rieditato per la vasta consultazione in una bella edizione *Mercatura decisiones et tractatus*, stampata a Lugduni nel 1621.^[55]

Tre le più note e rilevanti raccolte di antichi testi giuridici la Biblioteca possiede una bella edizione della notissima raccolta normativa nota sotto il nome di *Codex Theodosianus* (Codice Teodosiano) in più volumi stampata a Lipsia tra il 1736 e il 1743.^[56]

Tra le fonti del diritto sabauda che hanno segnato una tappa evolutiva fondamentale della codificazione e consolidazione in superamento del particolarismo giuridico locale dell'Antico regime, un posto a parte è costituito dai due volumi delle *Regie Costituzioni* volute e assecondate dalla politica dell'assolutismo di Vittorio Amedeo II, che la Biblioteca possiede nella edizione dl 1770.^[57]

Non poteva mancare in questo vaso campo del sapere giuridico la presenza delle opere di uno dei più autorevoli giuristi e pensatori del 700, Cesare Beccaria con il fondamentale contributo al pensiero giuridico del celebrato suo testo *Dei delitti e delle pene*, presente nella biblioteca anche nella sua bella (ed illustrata) edizione Remondiniana di Bassano del 1797 ma, data l'importanza, anche nella riedizione di Torino Pomba nella collana *Nuova Biblioteca Popolare*^[58].

Con la Restaurazione e il ricostruito Regno di Sardegna, Vittorio Emanuele I venne a ripristinare l'antica istituzione del Senato di Piemonte^[59] e, per quanto più rileva in questa sede, fu decisa la pubblicazione delle sentenze del Senato pedemontano in apposite raccolte ufficiali.^[60]

Ciò avvenne anche per l'area nizzarda ove venne pubblicata una *Giurisprudenza dell'Eccellentissimo Real Senato di Nizza ossia Collezione delle sentenze dal medesimo proferte pubblicata con autorizzazione del Governo*^[61], come anche per l'area genovese ove venne curata dall'Avv. Nicolò Gervasoni, l'edizione de la *Giurisprudenza dell'Ecc.mo Senato di Genova ossia Collezione delle sentenze pronunciate dal R. Senato di Genova sovra i punti più importanti di diritto civile e commerciale e di procedura criminale*^[62] che la Biblioteca possiede completa in tutte le sue annualità.

Un patrimonio oltremodo significativo e prezioso di questa Sezione storica è rappresentato dalle collezioni normative preunitarie. *In primis* vanno segnalate le intere annate della *Raccolta di leggi, decreti, proclami, manifesti ed altri provvedimenti pubblicati dalle Autorità costituite*, pubblicate a Torino in diversi volumi dagli editori Davico-Picco dal 1800 in poi durante la prima occupazione francese allorquando il Piemonte fu annesso alla Francia e organizzato per Dipartimenti, *Raccolta* poi ripresa con lo stesso titolo dopo la restaurazione dal 1814 fino al 1820, entrambe presenti nella Biblioteca. Si tratta di un *corpus* normativo molto importante per la conoscenza dei provvedimenti sia legislativi che amministrativi che hanno contrassegnato gli anni dell'amministrazione francese in Piemonte^[63].

Dopo la Restaurazione, queste *Raccolte* proseguirono con titolo diverso ma con la stessa funzione. La Biblioteca possiede infatti una ricca e continuativa serie di *Raccolta di Regi editti, proclami, manifesti ed altri provvedimenti de' Magistrati ed uffizi*, pubblicati a Torino dal 1814 al 1856. Tali *Raccolte* avevano la natura e la valenza di pubblicazioni ufficiali promananti direttamente dal potere legislativo sabaudo e quindi con forza di legge.^[64]

Oltre alle citate pubblicazioni ufficiali delle sentenze senatoriali, per consentire una più comodo e diffuso accesso alla giurisprudenza degli organi giudicanti, iniziarono a concretizzarsi varie iniziative ad opera di avvocati e magistrati che meritoriamente procedettero a raccogliere in opere sistematiche le varie decisioni ordinate cronologicamente e per argomenti.

La compilazione forse più nota e consultata, per diffusione e completezza, fu quella curata dall'Avvocato Felice Amato Duboin del titolo *Collezione progressiva e per ordine di materie delle decisioni de' Supremi Magistrati negli Stati di terraferma di S.M. il Re di Sardegna*^[65] che la Biblioteca dell'Ordine possiede sin dal primo volume nel 1830.

In evoluzione, tuttavia, già sotto il Regno di Carlo Felice, venne pubblicata con cadenza periodica la *Collezione celerifera* (stampata dalla Tipografia Favale di Torino) fin dal 1832 che costituisce una preziosa risorsa per conoscere la normativa e la giurisprudenza del Regno sardo nel periodo della Restaurazione e prerisorgimentale. Tale gloriosa testata venne poi, con l'Unificazione, a confluire nella *Raccolta delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia*, Stampati a Torino dalla Stamperia Reale dal 1861 che prenderà successivamente il titolo di *LEX Legislazione italiana* pubblicata dall'Utet dopo l'inizio della guerra nel 1915. È appena il caso di evidenziare che tutte queste diverse raccolte normative, custodite nella

Biblioteca dell'Ordine, costituiscono un prezioso fondo della normativa sabauda preunitaria anche per il valore storico giuridico che esse rappresentano^[66].

Una particolare rilevanza, anche per i profili innovativi della compilazione e del ramo del diritto analizzato, è l'opera, abbastanza singolare nel suo genere, dal titolo originale *Dizionario di diritto amministrativo*, pubblicata a Torino in cinque volumi (Tip. Favale) dagli avvocati Luigi Vigna e Vincenzo Aliberti, nell'arco di tempo tra il 1840 ed il 1852, opera realizzata con l'autorizzazione del Governo^[67]. Tale *Dizionario* si colloca alle origini del diritto amministrativo in Italia e segnatamente negli Stati sabaudi e costituisce un esempio di come tale branca del diritto pubblico fosse già destinata a regolare l'azione della pubblica amministrazione ed i rapporti con i cittadini e potesse essere oggetto di autonoma e specifica codificazione e di studio sistematico. La Biblioteca ne possiede un esemplare completo delle Appendici.

Completano questa Sezione storica la serie completa degli *Atti del Municipio di Torino, Raccolta dei verbali delle sedute del Consiglio Comunale di Torino dal 1849 al 1916*, (Torino, Stabilimento Eredi Botta), che rappresentano una fonte giuridica ed amministrativa unica per la storia della civica amministrazione torinese e non solo segnatamente per il periodo risorgimentale^[68].

In una Biblioteca giuridica che si confronta con il sapere dei sistemi giuridici comparati sulle fonti antiche non poteva mancare la presenza della nota opera del grande Bernhard Windscheid dedicata al *Diritto delle Pandette*, che ebbe grande diffusione ed è presente nella prima traduzione assentita e curata da C. Fadda e P. E. Bensa, pubblicata a Torino dall'UTET nel 1902^[69].

6. La sezione contemporanea e le sue collezioni di repertori di giurisprudenza, i Commentari e le riviste, nell'era della informatica e della digitalizzazione

Tale sezione, evidentemente, è quella più ricca e corposa in quanto fornita degli strumenti più usuali di consultazione giuridica quali i *Repertori di giurisprudenza* e dei *Commentari di diritto sostanziale e processuale*, ma anche delle più autorevoli collane e riviste giuridiche non meno che delle più apprezzate monografie di contenuto giuridico sia nel diritto civile, commerciale, societario, sia nel diritto pubblico e amministrativo e finanziario. È di tutta evidenza che si tratta di una biblioteca specialistica che è venuta acquisendo gli strumenti più utili ed importanti al sapere giuridico attuale^[70].

Storicamente assai rilevante è stata l'iniziativa avviata dalla figura di Filippo Bettini^[71], che dal 1848 diede inizio alla pubblicazione della *Giurisprudenza degli Stati Sardi*, prima rassegna organica, che, nel 1859 mutò il titolo e divenne *Giurisprudenza italiana*, importante ed autorevole rivista pubblicata a Torino dalla Ditta Pomba che ha segnato l'evoluzione della giurisprudenza dell'Italia unita fino ai giorni nostri^[72]. La Biblioteca in questa Sezione possiede le annate della *Giurisprudenza* del Bettini dal 1849 poi confluita nella citata *Giurisprudenza italiana* che rappresenta una significativa collezione di annate che vengono a coprire ben due secoli di evoluzione giurisprudenziale sia nel diritto civile che commerciale-societario, sia nel diritto penale che nel diritto pubblico e amministrativo. Un vero patrimonio bibliografico di risorse conoscitive anche per la relativa evoluzione giurisprudenziale.

Il profilo di novità di queste raccolte è dato dal fatto che mutarono progressivamente oggetto ed ebbero a contenere progressivamente sempre più numerose sentenze venendo a costituire uno strumento di consultazione e di diffusione con l'obiettivo di aggregare e rendere accessibile agli operatori del diritto le decisioni dei supremi organi giurisdizionali del Regno.

Queste raccolte uscirono dal solco delle collezioni di *decisiones* proprie della tradizione dell'*Ancien Règime* e le sentenze vennero considerate nel loro valore più rilevante e fecondo quali provvedimenti di natura decisoria con le quali l'autorità giudiziaria si pronuncia definendo una questione ed affermando un principio di diritto^[73].

Il modello al quale attinsero tali riviste e al quale fecero riferimento fu quello già positivamente introdotto e collaudato in Francia dal noto Desirè Dalloz che, più che uomo politico, legò la sua fama alla pubblicazione di un repertorio metodico, alfabetico di giurisprudenza che ebbe una grande notorietà, successo e diffusione^[74] e che Biblioteca dell'Ordine possiede fin dal 1851.

Nel solco di tali strumenti di aggiornamento e di consultazione una rilevanza particolare è rappresentata da un'altra storica testata, quella del *Foro italiano*, rivista mensile di giurisprudenza e dottrina, fondata nel 1876 da Enrico Scialoja^[75], che ebbe subito grande apprezzamento soprattutto tra gli avvocati anche per la tempestività e per l'autorevolezza dei collaboratori e commentatori. La Biblioteca dell'Ordine torinese possiede tale importante rivista nella sua continuità dall'anno 1901, accompagnata dal *Repertorio di giurisprudenza del Foro Italiano* dall'anno 1901.

In questa tipologia di periodici giuridici, la Biblioteca dell'Ordine possiede altresì una raccolta di numeri di una rivista che ebbe diffusione principalmente in area torinese e subalpina. Si tratta della poco nota *Gazzetta dei Tribunali*, rivista settimanale torinese nata a Torino nel 1877 che nel 1878 mutò titolo in *Rivista giudiziaria subalpina. Cronaca dei Tribunali* che durò a fatica a Torino con diversi editori (Candeletti, Origlia, Festa) per essere poi superata dalle riviste di portata nazionale.

Stante che Torino vide la promulgazione dello Statuto albertino^[76], a questa innovazione costituzionale seguì, come noto, una feconda stagione di varia codificazione: Codice Civile, Commerciale, Penale e Militare con relativi Commentari tutti presenti nella Biblioteca quali importanti fonti giuridiche anche per le successive compilazioni, delle quali, in questa sede non possono che essere date solo alcune sommarie indicazioni.^[77]

A questi fini va segnalato un primo ed importante *Commento al Codice civile albertino*, stampato a Torino dalla Stamperia Reale^[78] nel 1857 in tre volumi posseduto dalla Biblioteca, a questo va aggiunto un altro poderoso Commento ad opera dell'Avvocato Vincenzo Pastore da Cuneo in più volumi forse il Commentario più completo e consultato dell'epoca^[79].

La rilevanza e l'utilità pratica dei Commentari^[80] ha caratterizzato una feconda acquisizione di tali strumenti di consultazione da parte della Biblioteca dell'Ordine nel corso degli anni. Tra i più noti ed apprezzati va segnalato l'autorevole *Commentario al Codice Civile* a cura di A. Scialoja e G. Branca, in numerosi volumi dal 1945 e poi proseguita da F. Galgano dal 1990 sempre con l'editore N. Zanichelli di Bologna^[81].

Non possono poi essere almeno citate le più autorevoli trattazioni istituzionali nei vari rami del diritto.

Per il diritto civile la Biblioteca possiede le *Istituzioni di diritto civile italiano* del Prof. Emidio Pacifici-Mazzoni, opera che ha avuto grande diffusione e consultazione tra gli operatori del diritto e segnatamente tra gli avvocati per l'ampiezza delle citazioni e dei riferimenti di giurisprudenza^[82].

Per il diritto penale è presente il famoso trattato di *Diritto penale* di Vincenzo Manzini pubblicato a Torino dall'UTET nel 1920 in più volumi nonché il *Trattato di Procedura penale italiana* edito a Torino da Bocca nel 1914 in più volumi^[83]. Tra le fonti una particolare rilevanza è costituita dalle *Opere giuridiche* di Arturo Rocco, noto padre del Codice penale del periodo fascista, pubblicate in Roma nel 1932 dall'Editore del Foro italiano in tre volumi.^[84]

Sulle fonti della Procedura civile la Biblioteca possiede una rara edizione de *Il Codice italiano di procedura civile annotato* per cura di Luigi Borsari editato a Torino dall'UTE nel 1865^[85]. Per lo studio della procedura civile non poteva mancare il noto *Manuale di procedura civile* curato da Ludovico Mortara editato a Torino in due volumi dall'Utet nel 1913 seguito da altra edizione milanese di Vallardi^[86].

Per la Procedura penale tra le fonti vi è da segnalare l'opera presente in Biblioteca di Luigi Lucchini *Codice penale italiano e Codice di procedura penale illustrati*, editata a Torino dall'UTET nel 1897 che costituisce un importante contributo alla codificazione non solo del diritto ma anche della procedura penale postunitaria^[87]. Tra i Commentari devono essere segnalati *Commenti al Codice di Procedura penale per il Regno d'Italia*, curato da Francesco Saluto e pubblicati in più volumi a Torino dai F.lli Bocca nel 1882^[88].

Per la medicina legale non poteva mancare nella Biblioteca torinese dell'Ordine alcune delle più famose opere del celebre Cesare Lombroso, in particolare quella che gli diede più notorietà *L'uomo delinquente in rapporto all'antropologia, alla giurisprudenza ed alle discipline carcerarie*, in una quinta edizione in quattro volumi pubblicata a Torino da Bocca nel 1896 e da altra opera *L'uomo di genio in rapporto alla psichiatria, alla storia ed all'estetica*, in una sesta edizione di Torino dei F.lli Bocca del 1894^[89].

Per consentire agli Avvocati e utenti esterni di un'ampia informazione enciclopedica degli istituti giuridici, sia sostanziali che processuali, la Biblioteca fin dagli inizi ha ritenuto di dotarsi delle più note e diffuse opere giuridiche. Si trovano pertanto sia le prime edizioni del *Digesto italiano* Torino, UTET, 1887-1921, seguito dal *Nuovo Digesto Italiano*, Torino, UTET, 1937-1940, poi divenuto *Novissimo Digesto Italiano*, UTET, 1964 e segg. e dal 1980 le relative *Appendici di Aggiornamento* ed infine dalle varie edizioni specializzate nelle varie *Sezioni* del *Digesto IV* Torino, UTET, 1987, *Discipline pubblicistiche*, *Discipline privatistiche* e *Discipline penalistiche*.

Accanto e parallelamente a tale dotazione, la Biblioteca possiede la raccolta completa della nota ed autorevole *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1958 e segg., con relative *Appendici di Aggiornamento*, strumento importantissimo per ogni tipo di ricerca giuridica e relativi riferimenti bibliografici^[90].

Una delle acquisizioni più importanti nell'ambito della conoscenza giuridica specializzata è stata certamente l'acquisizione dei vari volumi del *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese edito da Giuffrè nel 2006, opera importantissima con contributi specifici ed aggiornati nel diritto pubblico, amministrativo e dell'economia.

Recentemente la Biblioteca ha acquisito nuove ed importanti Collane in più volumi di opere tematiche relative ai Contratti, alla Proprietà e alla Responsabilità civile curate da vari ed illustri Autori e pubblicate dalla Casa Editrice UTET^[91].

Infine, alla completezza degli strumenti informativi delle fonti normative nazionali non poteva mancare alla Biblioteca dell'Ordine la fonte per eccellenza, cioè la *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*, pubblicata dal 1946 con relative Appendice annate rilegate in volumi per una facile consultazione, peraltro oggi disponibile anche on line^[92].

Complessivamente ad oggi il patrimonio bibliografico della Biblioteca dell'Ordine torinese assomma a oltre 25 mila volumi tra repertori, riviste, collane, monografie e libri giuridici di vario genere e contenuto. La Biblioteca, nei limiti del possibile, stante la permanenza nella antica sede della *Curia maxima* di Via Corte d'Appello, (ove anche gli arredi del Palazzo sono sottoposti ad un vincolo culturale ex art. 10 lett. c) del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al D. Lgs 22 gennaio 2004 n. 42 s.m.i. e alla relativa protezione e conservazione prevista dagli artt. 20 e segg.)^[93], è stata sempre aperta non solo agli avvocati ma anche ai vari docenti e studenti universitari e a tutti agli studiosi, non meno che ai semplici cittadini, assicurando, come previsto dalla legge, un *servizio essenziale*. La Biblioteca offre anche un prezioso servizio di informazione al pubblico ed agli studiosi utenti, per ricerche bibliografiche, sia di testi normativi che giurisprudenziali, nell'uso delle raccolte e delle riviste.

Da un paio d'anni, per facilitare la consultazione dei testi ed un più facile accesso ai dati normativi e giurisprudenziali è stato realizzato in forma digitale l'indice di tutto il materiale e patrimonio bibliografico^[94]. La Biblioteca dispone altresì di un collegamento con la Corte di cassazione ai fini di ogni necessaria ricerca giurisprudenziale.

L'indice è stato poi condiviso, grazie all'acquisto e alla implementazione del gestionale Erasmonet con le biblioteche civiche piemontesi per un più diretto accesso ai testi conservati, dando come chiave di ricerca il nome dell'autore, il titolo dell'opera e l'argomento^[95].

7. La funzione permanente della Biblioteca: conservare, custodire, valorizzare e tramandare il ruolo e l'importanza dell'Avvocatura

Come dianzi evidenziato competenze e prerogative del Consiglio dell'Ordine, così come già fissate dalla legge forense del 1938, sono state aggiornate e rivisitate anche recentemente dall'art. 14 della L. 247 del 2022 (peraltro alcune già esercitate in forza dell'art. 14 del R.D.L. n. 1578 del 1933). Oltre ai primari compiti istituzionali, quali la tenuta degli albi, elenchi e registri degli iscritti (lett. a), la vigilanza sul tirocinio forense, affinché sia svolto in maniera corretta, efficace e funzionale alla preparazione di una adeguata figura professionale (lett. c), e le varie funzioni disciplinari e di carattere deontologico^[96], al Consiglio spettano importanti funzioni di aggiornamento e formazione, che possono essere assicurate da eventi (lett. d), volti a promuovere corsi di aggiornamento e di formazione

professionale ovvero iniziative per elevare la cultura e la professionalità dei propri iscritti (lett. h) ^[97].

La Biblioteca, in aderenza e nel perseguimento di tali finalità istituzionali, ha inteso essere luogo per lo svolgimento di eventi formativi e di aggiornamento per i propri iscritti e per ospitare il Comitato per le Pari Opportunità del Consiglio.

Al di là di questi fini istituzionali la Biblioteca ha, nel corso del tempo, organizzato nel suo interno, Convegni di studio, incontri e dibattiti tra gli operatori del diritto ma ha altresì assunto iniziative volte a fare meglio conoscere e valorizzare il ruolo permanente ed attuale dell'Avvocatura a scolaresche ed istituti di cultura cittadini, allestendo mostre e pannelli illustrativi ^[98].

La sede della Biblioteca nel Palazzo della *Curia maxima* ha offerto supporto alle Giornate culturali del FAI e dell'*Open House*, illustrando la visita delle varie aule storiche, oggi intitolate a Filippo Juvarra e a Norberto Bobbio, già della Corte di Assise, che ospitarono gli storici processi quivi celebrati: quello dei Martiri fucilati al Martinetto (5 aprile 1944), come testimoniato dalla lapide commemorativa ivi collocata nel 1968 e quelli tristemente noti dei c.d. Anni di piombo delle famigerate Brigate rosse.

Un particolare e forse unico patrimonio custodito presso la Biblioteca è rappresentato dal *dossier* contenente preziosi documenti, testimonianze, atti e memorie autentiche tutte relative al difficile e contrastato svolgimento del processo alle Brigate Rosse tra il 1976 ed il 1978 ^[99] e all'uccisione dell'avvocato Fulvio Croce già Presidente dell'Ordine negli anni 1968-1977 ^[100].

L'Ordine degli Avvocati di Torino, nell'Aula contigua alla Biblioteca e a Lui dedicata, ha avuto modo il 28 settembre 1988 di ricordare e commemorare l'orribile delitto del Presidente Fulvio Croce, anche con testimonianze dirette degli Avvocati dell'epoca che, eroicamente, in nome dell'adempimento dei doveri derivanti dal ruolo della difesa d'ufficio, assunsero e portarono a termine il loro ingrato mandato pur dopo il tragico omicidio del loro Presidente.

1. Professore ordinario f.r. di Diritto amministrativo al Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino. [↑](#)
2. Su tali origini storiche per più specifici riferimenti: Martin de Saint Léon P. (1920), *Histoire des corporations des mestiers*, Paris, II ediz.; Alberti A. (1891), *Le corporazioni d'arti e mestieri e le libertà di commercio*, Milano; nonché Solmi A. (1929), *Arti e mestieri*, in *Enc. it. Treccani*, Roma, IV, 676 ss; per l'evoluzione del modello giuridico: Franchini M. (1957), *Ordini professionali. Notizie storiche*, in *Riv. giur. lav.*, 533 ss. [↑](#)
3. Sulla genesi, l'evoluzione e la funzione degli ordini professionali per i profili giuridici: già Jannelli P. (1939), *Ordinamenti professionali*, in *Nuovo Dig. it.*, Torino, IX; Pergolesi F. (1960), *Ordini e collegi professionali*, in *Enc. forense*, Milano, vol. V, 423 ss; quindi, Piscione P. (1959), *Ordini e collegi professionali*, Milano; Cavallo B. (1967-69), *Lo status professionale*, Milano; Lega C. (1974), *Le libere professioni intellettuali*, Milano; Id. (1965), *Ordinamenti professionali*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, XII, 6; Levi F. (1976), *Libertà fondamentali del professionista e ordini professionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 906 ss; Catelani A. (1976), *Gli ordini e i collegi professionali nel diritto pubblico*, Milano; Gessa C. (1989), *Ordini e collegi professionali*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, XXII; Teresi F. (1995), *Ordini e collegi professionali*, in *Dig. (Disc. pubbl.)*, Torino, X, 449. [↑](#)
4. Sulla distinzione fra professioni protette e non protette: Dammacco S. (1988), *Le professioni amministrative protette e non*, Milano, e in giurisprudenza Cass. Civ., Sez. II, 26 agosto 1993, n.

- 9019, in *Rep. Giur. it.*, 1993, voce *Professioni intellettuali*, n. 37. [↑](#)
5. In ordine alla funzione e natura dell'albo professionale: Giannini M. S. (1958), *Albo*, in *Enc. dir.*, Milano, I, 1013 ss.; Gessa C. - Tacchi P., *Albi di esercenti professioni*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, I, *ad vocem*; Cristiani E. (1987), *Albi professionali*, in *Dig. (Disc. pubbl.)*, Torino, I, 160 ss. [↑](#)
 6. Lega C., *Ordinamenti professionali*, op. e luogo cit.; nonché Giannini M. S., *Albo*, cit., 1013. [↑](#)
 7. Per libero professionista si intende colui che, munito del prescritto titolo di studio e, ove necessario, della successiva abilitazione, esercita senza vincolo di subordinazione, in modo continuativo, attività intellettuale, per tale nozione: Lega P., *Le libere professioni intellettuali*, cit; Ibba C. ed altri (1987), *Le professioni intellettuali*, in W. Bigiavi (a cura di), *Giur. sistematica*, Torino; Piscione P. (1987), *Professioni (disciplina delle)*, in *Enc. dir.*, Milano, XXXVI, 1040 ss.; Tacchi P., *Professioni: professioni, arti e mestieri (dir. amm.)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, XXIV, *ad vocem*; Schivardi O. (1991), *Professioni e lavoratori autonomi*, Roma; Maviglia C. (1993), *Professioni e preparazione alle professioni*, Milano. [↑](#)
 8. Dal punto di vista strettamente linguistico ed etimologico il termine collegio (*colligium* dal latino *colligere*), sta ad indicare semplicemente "un complesso di persone collegate da interessi comuni in modo da formare un corpo o un consesso" (cfr. Palazzi F., *Novissimo Dizionario della lingua italiana*, Milano, 1981, *ad vocem*) con una funzione essenzialmente associativa e identitaria, non necessariamente ancora organizzato e strutturato sotto il profilo giuridico-amministrativo. [↑](#)
 9. Per la natura di ente di diritto pubblico, tra i molti: Sandulli A. M. (1958), *Enti pubblici ed enti privati d'interesse pubblico*, in *Giur. cost.*; nonché Ottaviano V. (1965), *Ente pubblico*, in *Enc. dir.* Milano, XIV, 963 ss.; Santaniello G. (1989), *Ente pubblico*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, XII, *ad vocem*; Bardusco A. (1991), *Ente pubblico*, in *Dig. (Disc. pubbl.)*, Torino, VI, 64 ss; V. Cerulli Irelli (1994), *Ente pubblico ed enti pubblici*, Torino. [↑](#)
 10. In ordine alle tipologie degli organi collegiali: Valentini S. (1968), *La collegialità nella teoria dell'organizzazione amministrativa*, Milano; Cammelli M. (1980), *L'amministrazione per collegi*, Bologna; Verbari G. B. (1981), *Organi collegiali*, in *Enc. dir.*, Milano, XXXI, 60 ss.; Zuelli F. (1985), *La collegialità amministrativa*, Milano; Villata R. (1989), *Collegi amministrativi*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, VI, *ad vocem*. [↑](#)
 11. Sulla potestà tariffaria degli ordini professionali: Gessa C. - Tacchi P. (1989), *Tariffe professionali*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, XXX, *ad vocem*. [↑](#)
 12. Sulla potestà impositiva degli ordini e collegi professionali: Lega C., *Ordinamenti professionali*, cit.; Mandel V. (1993), *Consiglio degli ordini professionali: tassa e rimorso spese*, in *Foro amm.*, 659. [↑](#)
 13. In ordine alla potestà disciplinare degli ordini professionali: Catelani A., *Ordini e collegi professionali nel diritto pubblico*, cit., 154 ss; Rumori F. (1994), *La responsabilità disciplinare del professionista*, in *Giust. civ.*, I, 1335. [↑](#)
 14. In ordine al potere deontologico: Dell'arte C. (1994), *Ordine professionale e principio di deontologia professionale*, in *Vita not.*, II, 424 ss; Zana G. (1995), *Deontologia professionale*, in *Corr. giur.*, 1113 ss. [↑](#)
 15. Per la storia dell'avvocatura e della professione legale, già nell'antica Grecia e poi nel diritto romano, per più ampi e specifici riferimenti: Camus A. G. (1830-32), *Profession d'avocat*, Paris; Dupin A. M. J. (1830-32), *Profession d'avocat*, Paris; Zanardelli G. (1879), *L'avvocato*, Firenze; Donati M. (1913), *Gli avvocati*, Firenze; Maruzzi A. (1926), *L'avvocato*, Milano; Rasi P. (1958), *Avvocati e procuratori (Diritto romano) e (Diritto intermedio)*, in *Noviss. Dig. it.*, Torino, pp. 1662-1666; Lega C., (*Diritto moderno*), *ibidem*, pp. 1666 ss; Fiorelli F. (1959), *Avvocato e procuratore (Diritto romano e diritto intermedio)*, in *Enc. dir.*, Milano, IV, pp. 646-649; Casalinuovo A. (1974), *Cento anni di storia e di gloria dell'avvocatura italiana*, in *Rass. forense*, VII, pp. 113-131; per profili generali ancorchè datato: Cobianchi C. A. (1930), *Avvocatura*, in *Enc. it. Treccani*, Roma, V, 678 ss. [↑](#)
 16. In ordine alla genesi ed alla rilevanza giuridica dell'ordinamento forense, tra i molti: Magrone G. (1959), *L'Ordine forense*, Roma, Edizione del Foro italiano; Cernelutti F. (1954), *Avvocato*, in *Enc. dir.*, Milano, IV, 643 ss; Satta S. (1959), *Avvocato (ordinamento)*, in *Enc. dir.*, Milano, IV, 653 ss; Santucci R. (1959), *L'ordine forense nell'impostazione della nuova legge*, in *Foro it.*, IV, 129 ss; Berti Arnoaldi Veli G. (1990), *La riforma dell'ordinamento forense e i suoi precedenti storici*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 621 ss; Danovi R. (1991), *La professione legale in Italia*, in *Foro pad.*, II, 53 ss; per contributi di carattere generale: Ricciardi E. (1990), *Lineamenti dell'ordinamento professionale forense*, Milano; Petrone C. - Pascolano Filos G. (1992), *L'avvocato italiano*, Milano; Galgano F. - Grande Stevens F. (1996), *Manualetto forense, ordinamento, previdenza, deontologia e formazione*,

Padova. [↑](#)

17. Quale espressione della libertà di associazione spontanea, attualmente ampiamente riconosciuta a livello costituzionale, su cui v. già: Spagnuolo Vigorita V. Palma V. (1967), *Professione e lavoro (libertà di)*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, XIV, 14 ss; Barile P. (1958), *Associazione (diritto di)*, in *Enc. dir.*, Milano, III, 837 ss; Id. (1984), *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 189 ss; Pace A. (1977), *Art. 18*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 191 ss; De Siervo U. (1980), *Associazione (Libertà di)*, in *Trattato di diritto amministrativo* (diretto da G. Santaniello), Padova, vol. XII; Ridola P. (1988), *Associazione: Libertà di associazione*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, vol. III, 1 ss; Ruotolo M. (2002), *Le libertà di riunione e di associazione*, in Nania R. – Ridola P. (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, vol. I, 696 ss; Piccioni D. (2007), *Associazione (libertà di)*, in *Il diritto Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, Milano, II, 92 ss. [↑](#)
18. L'antitesi si inserisce nel perenne conflitto tra autorità e libertà, su cui v. il recente ricco contributo di Caputi Jambrenghi V. (2023), *Libertà e autorità*, Napoli, 2 voll.; v. le attente osservazioni di Loiodice A. (2005), *La specialità della professione forense nel quadro dei valori costituzionali*, in *Rass. forense*, Relazione tenuta al Congresso del CNF. [↑](#)
19. Per riferimenti sulla genesi delle professioni legali nel diritto comune: Ermini E. (1943), *Corso di diritto comune, I. Genesi ed evoluzione storica. elementi costitutivi*, fonti, Milano, III ediz., Milano, 1989; Calasso F. (1950), *Introduzione al diritto comune*, Milano, 30 ss; Id. (1954), *Medio evo del diritto, I, Le fonti*, Milano; tra i contributi più recenti: Bellomo M. (1976), *Società ed istituzioni dal Medioevo agli inizi dell'età moderna*, Catania (Roma, 1993), 50 ss; Cortese E. (1994), *Il rinascimento giuridico medievale*, Roma, 1972; M. Caravale, *Ordinamenti giuridici dell'Europa medievale*, Bologna, *passim*. [↑](#)
20. In ordine a tale antica distinzione che ha avuto rilevanza giuridica poi progressivamente superata a vario titolo sequenzialmente: Norsa N. (1872), *Professione d'avvocato e procuratore e sulla rappresentanza del ceto*, in *Primo Congresso giuridico italiano in Roma*, Roma; Carrara F. (1874), *Il passato, il presente e l'avvenire degli avvocati in Italia*, Lucca; Bianchi A. (1886), *Sull'esercizio delle professioni di avvocato e procuratore. Testo e commento alla legge 8 giugno 1874*, Torino; Cavagnari C. – Calandra E. (1893-1899), *Avvocati e procuratori*, in *Dig. it.*, Torino, IV/2, pp. 621-704; Maroni G. (1904), *Avvocati e procuratori*, in *Enc. giuridica it.*, Milano, 1/5, pp. 871-976; Zanardelli G. (1920), *L'avvocatura. Discorsi*, Milano; Calamandrei P. (1921), *Troppi avvocati*, Firenze, ora in Id. (1966), *Opere giuridiche*, Napoli, II, pp. 65-194; quindi Battista M. (1926), *Ordinamento della professione di avvocato e procuratore. Legge 25 marzo 1926 n. 453, annotata con gli atti parlamentari*, Roma; Jannelli P. (1937), *Avvocati e procuratori*, in *Nuovo Dig. it.*, Torino, II, pp. 43-64; Casalnuovo A. (1988), *Avvocato e procuratore, I) Ordinamento*, in *Enc. giuridica*, Roma, IV; per contributi più recenti: Raimondi S. (1987), *Avvocato e procuratore legale*, in *Dig. (Disc. pubbl.)*, Torino, II, pp. 86 ss; Casalnuovo A., *Avvocato e procuratore*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, II, *ad vocem*; Toffoletto F. (1992), *Professione avvocato*, Milano; De Tilla M. (1998), *La professione di avvocato*, Milano, 1998, voll. I-II; Id., *Avvocato*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, Milano, 2007, 2, pp. 296 ss. [↑](#)
21. Un puntuale e documentato esame è stato fatto da Alvazzi del Frate P. (2009), *Sulle origini dell'ordine degli avvocati: dall'ancien régime all'Italia liberale*, in *Rassegna forense*, gennaio-marzo, pp. 361 ss. e Id. (2009), *Appunti di storia degli ordinamenti giudiziari. Dall'assolutismo francese all'Italia repubblicana*, Roma, Aracne, 2009, al quale si rinvia per più specifici dati. [↑](#)
22. Per un riscontro Siegrist H. (1989), *States and legal Professions. France, Germany, Italy and Switzerland 18th o early 20th Century*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Macerata*, n.s., II, pp. 861-886; Halpèrin J. L. (1992), *Les professions judiciaires dans l'histoire contemporaine. Modes d'organisation dans les divers pays européens*, Lyon. [↑](#)
23. Per un puntuale riscontro su tale modello assolutistico v. il contributo di Symcox G. (1985), *Vittorio Amedeo II. L'assolutismo sabaudo. 1675-1730*, Torino; v. altresì Merlotti A (1998), *Vittorio Amedeo II. Il Savoia che divenne Re*, Cavallermaggiore; Rocci F. (2006), *Vittorio Amedeo II: il Duca, il Re, l'uomo*, Torino. [↑](#)
24. È di tutta evidenza che l'obbligo e l'imposizione di appartenenza al Collegio preludeva ad una anticipazione di una forma di controllo organizzativo interno ed esterno, tipica espressione dell'assolutismo regio, ma che avrebbe poi, in epoca successiva (v. *infra*), portato alla istituzione di un vero e proprio *Ordine*, nel significato attuale del termine quale “*congregazione o corpo morale, quale insieme di cittadini e/o persone che esercitano una stessa professione*” (cfr. Palazzi f.,

Novissimo Dizionario della Lingua italiana, cit., ad vocem). [↑](#)

25. L'Avvocato dei Poveri era una istituzione, di grande civiltà giuridica, introdotta per garantire la necessaria difesa processuale anche a favore di persone indigenti. Ad essi competevano istituzionalmente la difesa e la rappresentanza processuale gratuita dei soggetti bisognosi, per specifici riferimenti storico-giuridici: Dasin E. U. (1904), *La difesa del povero nella storia, nelle legislazioni moderne e nelle riforme desiderabili per l'Italia*, Studi di diritto giudiziario, Perugia, pp. 174 ss; Segre A. (1907), *La tutela dei poveri nella storia del diritto italiano*, Torino, Tesi; l'analisi storico giuridica dell'istituto è stato puntualmente rivisitata nei contributi di Gorla F. A. (2012), *Avvocazia dei poveri. Avvocatura dei poveri. Gratuito patrocinio: la tutela processuale dell'indigente dall'Unità ad oggi*, in Riv. storia arte Prov. di Alessandria, pp. 23-137; e amplius Id. (2018), *L'Avvocatura dei Poveri. Vicende del modello pubblico dal Piemonte all'Italia*, Bologna, il Mulino, ed ivi ampi riferimenti. [↑](#)
26. Sulla occupazione francese del Piemonte e relative conseguenze giuridiche e politiche nell'assetto amministrativo del territorio: per riferimenti generali rimangono comunque importanti autori pregressi: Bianchi N. (1878), *Storia della monarchia piemontese dal 1775 al 1861*, Torino, Bocca, II, 1 ss.; Botta C. (1833), *Storia d'Italia dal 1789 al 1814*, Capolago, Tip. Elvetica, vol. III; Carutti D. (1892), *Storia della corte di Savoia durante la Rivoluzione e l'Impero francese*, Torino, vol. I; Franchetti A. (1878), *Storia politica d'Italia dal 1789 al 1799*, Milano, Vallardi; Trani A. (1905), *La Casa di Savoia e la Francia (1789-1796)*, Torino; quindi, per contributi più recenti e aggiornati: AA.VV. (1990), *Rivoluzione, Repubblica e Impero in Piemonte 1789-1814*, Torino, Museo Naz Risorgimento; Notario P. (1997), *Il Piemonte nell'età napoleonica*, in Notario P. – Nada n. (a cura di), *Il Piemonte sabaudo. Dal periodo napoleonico al Risorgimento*, Torino; nonché il volume collettaneo *All'ombra dell'aquila imperiale. Trasformazioni e continuità istituzionali nei territori sabaudi in età napoleonica (1802-1814)*, Roma, 1994; contributi di sintesi: Ambrosini F. (2000), *Piemonte giacobino e napoleonico*, Milano; Rocci F. (2000), *Napoleone a Torino e in Piemonte*, Torino; Minola M. (2007), *Napoleone in Piemonte*, Cuneo, L'arciere. [↑](#)
27. Per riferimenti sulle riforme giudiziarie della Rivoluzione e annessionidel periodo post rivoluzionario napoleonico: v. Damien A. (1989), *Avocats*, in *Dictionnaire Napoléon*, sous la direction de J. Tulard, n. ed., Paris, p. 147; i testi raccolti in R. Badinter (1989, a cura di) *Una autre justice. Contributions à l'histoire de la justice sous la Revolution française*, Paris, e la *Revolution de la justice. Des lois du roi au droit moderne*, sous la direction de P. Boucher, Paris, 1989, nonché per una rassegna bibliografica Alvazzi Del Frate A. (1990), *Riforme giudiziarie e rivoluzione francese. Nota bibliografica sulla più recente storiografia*, in Riv. storia del dir. it., LXIII, pp. 459-469; un'accurata indagine di questo periodo è stata fatta da Aimerito F. (2004), *Note per una storia delle professioni forensi: avvocati e causidici negli Stati sabaudi del periodo preunitario*, in Rass. forense, pp. 379-412. [↑](#)
28. Vittorio Emanuele I (il Restauratore 1814-1821) impose immediatamente l'abolizione dei Codici francesi e "l'osservanza delle Regie costituzioni e delle altre provvidenze emanate sino all'epoca del 23 giugno 1800" (Regio editto 1814, *Raccolta de Regi Editti, proclami e manifesti ed altri provvedimenti de' magistrati ed uffici*, Torino, Stamp. Reale, 1814, I, pp. 20-22). La Restaurazione giuridico-amministrativa comportò, come noto, non pochi problemi anche di politica legislativa v. già Degli Alberti M. (1908), *Dieci anni di storia piemontese. 1814-1824*, Torino; Aspesi A. (1960), *La Restaurazione in Piemonte (1814-1820)*, Genova; Acquarone A. (1959), *La politica legislativa della Restaurazione nel Regno di Sardegna*, in Boll. stor. bibl. subalpino, LVII, pp. 21 ss; fondamentale il contributo di Nada N., *Il Piemonte sabaudo dal 1814 al 1861*, in Notario P. – Nada N. (a cura di), *Il Piemonte sabaudo dal periodo napoleonico al Risorgimento*, cit., pp. 118 ss; Casana P. – Nada N. (1981, a cura di), *L'età della Restaurazione: reazione e rivoluzione in Europa 1814-1830*, Torino, Loescher; Soffietti I. (1997), *Dalla pluralità all'unità: gli ordinamenti giuridici nell'età della Restaurazione*, in *Ombre e luci della Restaurazione. Trasformazioni e continuità istituzionali nei territori del Regno di Sardegna*, Roma, pp. 65 ss; Pene Vidari G. S. (1997), *Problemi e prospettive della codificazione*, ivi, pp. 174 ss; Bertini M. B. – Niccoli M. P. (1997), *L'ordinamento giudiziario durante la Restaurazione*, ivi, pp. 120-134; Levra U. (1988), *L'altro volto di Torino risorgimentale. 1814-1848*, Torino. La pretesa "restaurazione", in effetti, attinse e molto conservò degli istituti dell'ordinamento francese del periodo napoleonico come è stato giustamente avvertito anche in recenti contributi: Pene Vidari G. S. (1983), *Studi e prospettive recenti di storia giuridica nel Piemonte della Restaurazione*, in Studi piemontesi, pp. 416 ss; Soffietti I. (1987), *Le fonti del diritto*

- nella legislazione del Regno di Sardegna nel XVIII secolo, in *Riv. storia del dir. it.*, LX, pp. 255 ss; Id. (1989), *Les sources du droit dans le Royaume de Sardaigne au XVIII siècle*, in *Bibliothèque de l'Archivium Augustanum*, CLVI, I, pp. 107 ss; Soffietti I. – Montanari C., *Il diritto negli Stati sabaudi*, cit., cap. IV, pp. 113 ss; Casana P. (1992), *Le riforme istituzionali della Restaurazione sabauda*, in *Riv. storia dir. it.*, pp. 350 ss; Notario P. (1999), *Il Piemonte sabauda: dal periodo napoleonico al Risorgimento*, in G. Galasso (a cura di), *Storia d'Italia*, Torino, VIII, pp. 2 ss; nonché Genta E. (1987), *Ecclettismo giuridico della Restaurazione*, in *Riv. storia dir. it.*, LX, pp. 285 ss; per un quadro complessivo sempre valido il volume di Bulferetti L. (1965), *La Restaurazione (1815-1830)*, in N. Valeri (a cura di), *Storia d'Italia*, Torino, III, pp. 421 ss. [↑](#)
29. Come esattamente rilevato da Alvazzi Del Frate A., *Sull'origine dell'ordine degli avvocati*, cit., 25-61 e confermato da Aimerito F., *Note per una storia delle professioni forensi*, cit., 388. [↑](#)
30. La situazione di assenza di legislazione uniforme sul territorio del nuovo Regno d'Italia ed il lungo iter della riforma possono essere giustificati dall'estrema varietà degli ordinamenti professionali forensi nei vari Stati preunitari, che rese difficile la prospettazione di un sistema generale di regolamentazione delle professioni forensi. In tal senso le puntuali osservazioni di Alvazzi Del Frate A., *Sulle origini dell'ordine degli avvocati*, cit., spec. 369. [↑](#)
31. Per queste avvertite esigenze già nel periodo pregresso: Penuti C. (2002), *Il ruolo dei giuristi in antichi stati italiani nella prima età moderna fra ascesa sociale e filtri selettivi*, in M. Malatesta (a cura di), *CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE, Corpi e professioni tra passato e futuro*, Milano (Rassegna Forense, Quaderni, 7), pp. 81-95; Tedoldi L. (2001), "Occhiali pei litiganti. Le professioni legali dagli antichi Stati italiani al Regno d'Italia napoleonico (1750-1815)", in "Le carte e la Storia", *Rivista di Storia delle Istituzioni*, VII, 2, , pp. 35-53; per il periodo del Regno unitario: Tacchi F. (2002), *Gli avvocati italiani dall'Unità alla Repubblica*, Bologna, pp. 31-43 con bibliografia; Santoro M. (1996), *Le trasformazioni del campo giuridico. Avvocati, procuratori e notai dall'Unità alla Repubblica*, in M. Malatesta (a cura di), *Le professioni*, Torino, 1996, *Storia d'Italia, Annali*, X, 81-144; sullo stato della storiografia sino al 1996: Sofia F. (1996), *All'ombra dello Stato: i professionisti nella storia d'Italia*, in "Le Carte e la Storia", II, 2, pp. 39-43. [↑](#)
32. Alla storia di tale momento fondativo sono dedicate delle pubblicazioni della collana "Storia dell'avvocatura in Italia", diretta da G. Alpa ed i relativi studi hanno conosciuto un significativo sviluppo. Tra i molti: Tacchi F., *Gli avvocati italiani dall'Unità alla Repubblica*, cit.; Alpa G. – Denovi R. (2003, a cura di), *Un progetto di ricerca sulla storia dell'avvocatura*, Bologna; Sbanò N. (2004, a cura di), *Donne e diritti dalla sentenza Mortara alla prima avvocatessa italiana*, Bologna; G. Alpa (2006, a cura di), *Atti del primo Congresso Giuridico italiano (25 novembre-8 dicembre 1872)*, Bologna; Cipriani F. (1998), *La professione d'avvocato*, in *Storia d'Italia. Annali*, XIV, *Legge. Diritto.giustizia*, Torino, pp. 883-905; da ultimo, Padoa Schioppa A. (2009, a cura di), *Avvocati e avvocatura nell'Italia dell'Ottocento*, Bologna, Mulino, 2009. [↑](#)
33. Progetto di legge per l'esercizio della professione di Avvocato e Procuratore, fu presentato in iniziativa al Senato dal Ministro di Grazia e giustizia (De Falco) nella tornata del 23 marzo 1866, in *Atti parlamentari. Senato del Regno. Progetti di legge. Sessione 1865-66*. Giovanni De Falco era magistrato e senatore della Destra, proveniente dal Regno delle Due Sicilie. [↑](#)
34. Per tale dibattito v. Armani G. (1989), *Il parlamento italiano 1861-1988, III, 1870-1874. Il periodo della Destra da Lanza a Minghetti*, Milano, pp. 227-228. Per utili riferimenti a tale dibattito: Bianchi A. (1886), *Sull'esercizio delle professioni di avvocato e procuratore. Testo e commento della legge 4 giugno 1874*, Torino; Cavagnari C. – Calandra E., *Avvocati e procuratori*, in *Dig. it.*, IV/2, cit., pp. 621 ss. [↑](#)
35. I principali interventi legislativi di aggiornamento furono la L. 25 marzo 1926 n. 453, il R.D.L. 27 novembre 1933 n. 1578, la L. 22 gennaio 1934 n. 36, la L. 23 novembre 1939 n. 1949, la L. 23 marzo 1940 n. 254 e s.m.i, il D.L. 23 novembre 1944 n. 382 e il D.L. 26 febbraio 1948 n. 174 che hanno contrassegnato il periodo di ingerenza fascista tramite l'istituzione del Direttorio del Sindacato fascista degli Avvocati e procuratori. [↑](#)
36. Da questo primo verbale emerge con evidenza che, già prima dell'entrata in vigore della L. 1938 del 1874, esisteva in Torino un "Collegio dei procuratori", che solo in seguito, in ottemperanza applicativa avrebbe dato origine all'"Ordine degli Avvocati di Torino" nei termini e nei modi fissati dalla citata legge. Per puntuali notizie sull'esistenza del Collegio dei Procuratori a Torino in questi anni precedenti alla legge del 1874, v. le puntuali ricerche di Aimerito F. (2006), *Cronologia del Collegio dei procuratori di Torino 1814-1827. Dati per una storia delle professioni forensi in*

Piemonte estratti dal Ms. Vaticano fondo Patetta 1672, pubblicati in *La Pазienza*, n. 92 del 2006, 27 ss. Il Manoscritto si trova nella *Biblioteca Apostolica Vaticana, Fondo Patetta, Ms 1672*, registrato con titolo *Ordinati e provvisioni senatoriali e del Collegio (sic) de' causidici ed altre autorità*, con note di appartenenza ai causidici Gaetano Demichelis ed Angelo Geninat, da tale manoscritto attingono le ricerche di Aimerito F. [↑](#)

37. Con molta puntualità rievocata in un articolo di Bonazzi B. (1963), *Siamo figli di una legge del 23 settembre 1874*, pubblicata su *La Pазienza*, n. 2, ottobre 1963, p. 26, in realtà il riferimento improprio non era alla legge bensì al Verbale del Consiglio. Nell'articolo l'A. offre anche brevi profili biografici di alcuni di questi primi consiglieri. Recentemente, nel 2023, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino ha inteso ricordare questo importante evento con un numero speciale de *La Pазienza* dedicato alla *Storia dell'Ordine degli Avvocati di Torino*, con contributi di Aimerito F., *Avvocati e Procuratori dal tardo Medioevo sino alla legge forense del 1874* (pp. 24-13), di Bonzo C., *L'istituzione dell'Ordine degli Avvocati* (pp. 13-22), di Rosboch M., *Avvocati, istituzioni e società civile nel corso del XX secolo* (pp. 22-28) e con altri interventi e testimonianze. [↑](#)
38. *Atti del Municipio di Torino, Annata 1879*, Torino, Stabilimento Eredi Botta, Tipografi del Municipio, 1879, p. 284. [↑](#)
39. In generale sul ruolo e le attribuzioni del Senati sabaudi, ed in particolare del Senato di Piemonte riformato ad opera di Emanuele Filiberto: già Benedetto M. A. (1969), *Senato (Dir. intermedio*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, XVI, pp. 1016 ss; quindi, Merlin P. P. (1982), *Giustizia, amministrazione e politica nel Piemonte di Emanuele Filiberto. La riorganizzazione del Senato di Torino*, in *Boll. Stor. bibl. sub.*, LXXX, pp. 35-94; soprattutto Genta E., *Senato e senatori di Piemonte nel secolo XVIII*, Torino, cit.; nonché Casana P. (1995), *Un esempio di corte suprema nell'età del diritto comune. Il Senato di Piemonte nei primi decenni di attività*, Torino; importante il volume collettaneo Pene Vidari G. S. (2001, a cura di), *Les Sènats de la Maison de Savoie (Ancien règime-Rèstauration), I Senati sabaudi fra antico regime e restaurazione*, Torino, che raccoglie contributi di vari Autori; v. inoltre Mongiano E. (1990), *Il Senato di Piemonte nell'ultimo trentennio di antico regime*, in *Riv. storia dir. it.*, LXIII, pp. 143-175. [↑](#)
40. La Biblioteca dell'Ordine custodisce il volume del nuovo progetto con le relative planimetrie delineate da Ignazio Michela, *Descrizione e disegni del Palazzo dei Magistrati supremi di Torino, preceduta da alcuni cenni storici dell'Architetto Idraulico Civile Ignazio Michela Ingegnere Ispettore delle Regie Finanze*, Torino, Tip. Chirio e Mina, 1841 in folio. Il Progetto di Michela, con disegni di E. Gonin, era oltremodo dettagliato, non solo nelle parti strutturali e architettoniche ma anche nelle parti decorative, nelle parti a stucco, le decorazioni interne, le maniglie, appositamente fuse con il simbolo dei rostri romani e nelle ebanisterie che erano destinate ad arredare le aule delle udienze e la cappella annessa all'aula quale luogo di preghiera e di riflessione in funzione delle decisioni. [↑](#)
41. Il Progetto di Michela era sceso nei minimi particolari, nelle due entrate del Palazzo, una su via S. Domenico e l'altra su Via Corte d'Appello, erano stati posti i rostri romani simboli della funzione giustiziale. Nella rampa di accesso allo scalone principale, sotto il mancorrente, Michela aveva fatto fondere ed incidere le prime sette lettere di un acronimo FIEIDF appositamente a richiamo della funzione identitaria della *Curia maxima*. Tali iniziali erano il motto di Amedeo IX di Savoia "*Facite iudicium et iustitiam et diligite pauperes et dominus dabit pacem in finibus*". Amedeo IX di Savoia, detto il Beato (Thonon les Bains 1° febbraio 1435-Vercelli 30 marzo 1472) fu Duca di Savoia, Principe di Piemonte e conte di Moriana e Nizza. Di salute malferma nel 1469, decise di abbandonare il peso del governo affidandolo ad un Consiglio di Reggenza e si concentrò alla vita religiosa, divenne terziario francescano e si spese per opere di sostegno ai poveri e morì a Vercelli ove si era ritirato. Il motto voluto da Michela ben rispecchia il suo orientamento e obiettivo di vita. Per ulteriori dati biografici v. già Semeria B. (1830), *Storia politica e religiosa del beato Amedeo IX duca di Savoia*, Torino, pp. 1-108, cui adde Cognasso F. (1960), *Amedeo IX duca di Savoia*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, vol. II. [↑](#)
42. In effetti, va detto che il Palazzo della *Curia maxima* ospitava oltre alle aule del Tribunale e relativi uffici, nell'angolo del lato di Via S. Domenico, anche le antiche carceri criminali e senatoriali con le abitazioni del boia e la forca utilizzata per giustiziare i condannati alla pena capitale che veniva tenuta nei sotterranei e montata al momento delle esecuzioni, per poi essere rimessa a posto ad esecuzione terminata. Questa parte, assai delabrata del Palazzo dopo il 1870, Alessandro Antonelli provvide finalmente alla demolizione ed alla più consona sistemazione del Palazzo terminata solo nel 1878. [↑](#)

43. In merito alle vicende progettuali e costruttive del Palazzo fin dal 700 fino all'800 v. utilmente: Castelnovo E. – Rosci M. (1980, a cura di), *Cultura figurativa e architettonica negli Stati del Re di Sardegna 1773-1864*, Torino, pp. 1175; Politecnico di Torino, Dipartimento Casa-Città, *Beni culturali e ambientali nel Comune di Torino*, Torino, 1984, vol. I, p. 290; Casana Testore P. (1998), *La giustizia e le carceri*, in Levra U. – Roccia R. (a cura di), *Milleottocentoquarantotto*, Torino, Archivio Storico Città di Torino, Torino, pp. 187-198; da ultimi Bonzo C. – E. Mongiano (2022, a cura di), *La Curia maxima: sulle tracce di un'istituzione*, Torino, Deputazione Subalpina di Storia Patria; nonché *Il Palazzo della Curia maxima*, in C. Clemente, V. Favro. A. M. Ludovici (2025, a cura di), *La Biblioteca Storica della Corte d'Appello di Torino. Libri antichi e moderni dal 1537 al 1984*, Torino, Graffio, pp. 39 ss. Va infatti evidenziato che nello stesso Palazzo della *Curia maxima* aveva *ad antiquo* trovato sede la ricca Biblioteca Storica della Corte d'Appello di Torino con testi preziosi fin dal '500; v. *ivi*, pp. 71 ss: *La Biblioteca Storica della Corte d'Appello di Torino. Storia e peculiarità di una raccolta libraria e dei suoi tesori editoriali*. [↑](#)
44. Per correttezza va detto che tutte queste informazioni non avrebbero potuto essere disponibili se non tramite la piena disponibilità e la cortesia dell'attuale addetta alla biblioteca Signora Carmen Petrone che ha messo a disposizione il suo sapere, la sua professionalità e la sua passione per la fruizione e la valorizzazione del patrimonio bibliografico della Biblioteca. [↑](#)
45. Giovanni Battista De Luca (Venosa 1614-Roma 5 febbraio 1683) fu forse uno dei più famosi giuristi del '600, considerato fondatore del lessico giuridico italiano. Laureato in *utroque* nel 1635, fecondo avvocato, nel 1644 si trasferì a Roma ove esercitò con successo l'avvocatura, guadagnandosi la fama di valente giureconsulto. Lasciò una vastissima produzione di testi giuridici molto apprezzati e consultati, tra cui il *Theatrum veritatis et justitiae* (Roma, 1669-1673 opera in 15 volumi) con raccolta di allegazioni e pareri in materia di diritto civile, canonico, feudale, municipale. L'opera divenne una delle principali fonti del tardo *jus commune* e fu ristampata con successo fino alla metà del XVIII secolo. Per ulteriori riferimenti sulla sua vita e produzione scientifica: Castellani G. (1931), *De Luca Giambattista*, in *Enc. it. Treccani*, Roma, XII, 572; Del Re N. (1964), *De Luca Giambattista*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, V, 420; Mazzacane L. (1990), *De Luca Giovanni Battista*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, vol. 38; Dani A. (2012), *Giovan Battista De Luca*, in *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Diritto*, Roma, Ist. Treccani. [↑](#)
46. Lodatissimo giurista “considerato il Bartolo del suo tempo”, nato a Pavia nel 1532 e morto a Milano il 10 agosto 1607. Nel 1555, all'età di 23 anni era già molto noto e spiegava ragion civile all'Università di Pavia, poi chiamato ad “interpretare in prima juris canonici cathedra et loco hora matutina” all'Università di Mondovì, ove rimase per sei anni. Nel 1589 fu chiamato all'Università di Pavia per occupare la cattedra di diritto lasciata dal celebre Niccolò Graziani che era morto. Il suo ingegno e la vastissima dottrina sono testimoniati dalla vastità della sua produzione scientifica. Tra le molte opere, *Consiliorum sive Responsorum*. Venezia, Francisci Ziletti, 1575-1584; *Responsa Causae Finariensis* in prima edizione Monteregali, Torrentino, 1565. Sulla vita e le opere di Menochio: Franchi L. (1925), *Memorie biografiche di Giacomo Menochio*, in *Contributi alla storia dell'Università di Pavia.. nell'XI centenario dell'Ateneo*, Pavia, p. 325; *Menochio Giacomo*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, 1964, X, p. 523; Valsecchi C. (2009), *Menochio Giacomo*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, vol. 73 *ad vocem*. [↑](#)
47. Sull'opera e la figura di tale fecondo giurista francese, le uniche notizie nella voce *Dumoulin Charles (Molinaeus)*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, 1964. VI, 324. [↑](#)
48. Va detto che il Sola, aveva già provveduto a pubblicare in precedenza altri importanti testi giuridici quali *Commmentari in Constitutiones antiquas Ducatus Sabaudiae ac Principatus Pedemontium tam juris studiosis quam Pragmaticis perutiles*, Torino, Bevilacqua, 1582 e dei *Commentari in Novas Constitutiones Ducales Patriae Cismontanae...*, Torino, Heredem N. Bevilacque, 1589 ed una prima edizione dei citati *Commentaria...*, Torino, J. Domenico Tarino, 1595. Anche di questo illustre giurista (1528-1593!) possediamo le poche notizie forniteci dal Rossotto, *Scrittori piemontesi*, cit., p. 16, il quale riferisce essere stato senatore “gravissimo”, come del resto emerge dal frontespizio del volume e anche autore, tra le altre citate opere, di un importante *Tractatus de monetis* già pubblicato nel 1595. Per il suo utile contributo allo studio di tali fonti: già Dionisotti C. (1881), *Storia della magistratura piemontese*, Torino, Favale, vol. II, 312; quindi Soffietti I. (1984), *Note sui rapporti tra diritto sabaudo, diritto comune e diritto locale consuetudinario*, in *Riv. storia dir. it.*, LVII, pp. 265 ss. [↑](#)
49. Favre A. (1606), *Codex Fabrianus Definitionum forensium et rerum in Sacro Sabaudiae Senatu*

tractatarum, ad ordinem titulorum Codicis Justiniani, Lione, prima edizione; dato il successo ebbe numerose altre edizioni di cui una in due volumi Ginevra, 1740 con dedica a Carlo Emanuele I, molto diffuso e consultato, quale raccolta di sentenze del Senato savoiano ampiamente commentate ed organizzate sul modello del Codice Giustiniano. Monumentale opera di principi giuridici, costituì la più importante fonte del diritto negli Stati sabaudi: su cui Azara A. (1964), *"Codex Fabrianus"*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, III, 377. A. Favre, barone di Pèrouges (Bourg en Bresse 5 ottobre 1557-Chambery 1624), dopo gli studi a Parigi e a Torino, praticò con prestigio la professione di avvocato, divenne membro autorevole del Senato di Savoia nel 1585 e primo Presidente del Senato savoiano nel 1610. Sulla autorevole figura, il prestigio e la sua ampia produzione giuridica: già Avet G. F. (1824), *Eloge historique d'Antoine Favre, premier président au Sénat de Savoie*, Chambery; Brugi B. (1921), *Saggi per la storia della giurisprudenza e delle università italiane*, Torino, pp. 121-135; Brugi B. (1932), *Antonio Favre*, in *Enc. it. Treccani*, Roma, XIV, p. 916; Chevallier L. (1953), *Recherches sur la réception du droit romain en Savoie des origines à 1789*, Annecy, pp. 159-235; Berra L. (1965), *Favre de Perouges Antoine*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, VII, p. 157; quindi Otto A. J. (1995), *Favre (Faber) Antoine (1557-1624)*, in M. Stolleis (a cura di), *Juristen. Ein biographisches Lexikon*, Munchen, pp. 200 ss. [↑](#)

50. *Consiliorum siue Responsorum Joannis Antonii Belloni Jurisconsulti Taurinensis et olim in Parmensi, nunc iterum in Taurinesi Academia vespertini Juris Interpretis primarij necnon in magistratu reditum estrordinariorum Serenissimi Sabaudiae Ducis Centuria*, Augustae Torinorum, J. D. Tarini, 1623; cfr. Manno A. - Promis V. (1884), *Bibliografia storica degli Stati della Monarchia di Savoia*, Torino, vol. I, 3002. [↑](#)
51. Possediamo poche notizie biografiche di questo Giovanni Antonio Bellone di Torino. Dal biografo Rossotto A. (1790), *Scrittori piemontesi, savoiani e nizzardi registrati nei cataloghi del Vescovo Agostino Della Chiesa e dal Monaco Andrea Rossotto*, nuova compilazione di Onorato Derossi, Torino, Stamperia Reale, p. 62 e di Della Chiesa F. A. (1660), *Catalogo de' scrittori piemontesi*, Carmagnola, p. 93 si ricava che fu uno dei primi giureconsulti della sua età, e che, dopo essere stato, "con grande applauso", lettore nell'Università di Parma e poi di Torino, fu creato primo Presidente del Senato di Torino. [↑](#)
52. Tesauro A., *Novae Decisiones Sacri Senatus Pedemontani*, Augustae Taurinorm, Bevilacqua, 1591 seguite Tesauro G. A., *Quaestiones forenses*, libro I, Milano, 1607, quindi Torino, 1612, Libri III-V. Sulla figura l'opera di Antonio Tesauro, Casana P. (1992), *Note biografiche su un giurista del XVI secolo: Antonio Tesauro*, in *Boll. Stor. bibl. sub.*, XC, pp. 281-311; per notizie anche su Gaspare Tesauro padre di Antonio e le edizioni de *Questionum forensium*, Torino, Tip. Cavaliere 1656 e di Ginevra 1672 entrambe in possesso della Biblioteca: v. già Dionisotti C., *Storia della magistratura piemontese*, cit. II, 315; quindi Guerra Medici M. T. (1993), *Principi e giuristi nella prima età moderna: Antonio e Gaspare Tesauro magistrati del duca di Savoia*, Napoli; Casana P. (2019), *Tesauro Gaspare e Antonio*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, vol. 95 *ad vocem*; Id. (2013), *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secoli)*, Bologna, pp. 1049 ss; Id. (2016), *Les décisions du Sénat du Piémont et les récoltes de Antonino et Gaspare Antonio Tesauro*, in *Les Sénats de Savoie. Circulations des pratiques judiciaires, des normes (XVI-XIX siècles)*, Briegel F. - Milbach S. (a cura di), Roma, Carocci, pp. 119-132. [↑](#)
53. Della Chiesa Giovanni Antonio, nato a Saluzzo il 16 febbraio 1594, da antica ed illustre famiglia saluzzese, fu colto, apprezzato e fecondo giurista. Nominato consigliere di Stato nel 1624 e poi primo Presidente del Senato di Nizza nel 1656, morì a Saluzzo il 1° settembre 1657. Dati biografici e sulla sua produzione giuridica: Paglieri F. (1988), *Della Chiesa Giovanni Antonio Conte di Stroppa*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, vol. 36 *ad vocem*; Derossi O., *Scrittori piemontesi*, cit., p. 62; Galli G. (1798), *Cariche del Piemonte e Paesi uniti*, Torino, III, p. 441; Dionisotti C., *Storia della magistratura piemontese*, Torino, 1881, II, 282 ss. [↑](#)
54. Francesco Pecchi, noto ed apprezzato giureconsulto nato a Battuda (Pavia) l'8 settembre 1618, morto il 30 agosto 1693, fu lettore di istituzioni di diritto canonico nell'Università di Pavia dal 1659 al 1687. Scrisse due opere notevoli per l'elaborazione dottrinale e legislativa del tempo, un *Tractatus de aquaeductu*, Pavia, (1670-1676) ed un *Tractatus de servitutibus*, (Pavia, 1689), Dati biografici in Mariani M. (1898), *Francesco Maria Pecchi*, Pavia; Vaccari P. (1935), *Pecchi Francesco Maria*, in *Enc. it. Treccani*, Roma, XXVI, 570; voce *Pecchi Francesco Maria*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, 1965, XII, 736. [↑](#)
55. Benvenuto Stracca, fu noto e considerato giurista anconetano (Ancona 1509- Ancona 1578), fu anche

- economista è ricordato principalmente per la sua opera principale *De Mercatura seu mercatore tractatus*, considerato uno dei testi più autorevoli e sistemici del diritto commerciale seicentesco, che ebbe molta fortuna e conobbe numerose edizioni. Sull'opera e i contributi di Stracca: Tamassa N. (1888), *Benvenuto Stracca giureconsulto*, Roma; Lattes A. (1909), *Lo Stracca giureconsulto*, in *Riv. dir. comm.*, vol. VII, pp. 624 ss; *Stracca Benvenuto*, in *Enc. it. Treccani*, Roma, 1936, XXXII, 797; Chiaudano M. (1971), *Stracca Benvenuto*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, 1971, XVIII, 468. [↑](#)
56. Come ben noto il *Codex Theodosianus* è una raccolta ufficiale di costituzioni imperiali volute dall'Imperatore romano d'Oriente Teodosio (408-450). Venne pubblicata dopo una fase di gestazione lunga nove anni, il 15 febbraio 438 ed entrò in vigore sia nell'Impero romano d'Oriente sia in quello d'Occidente, il 1 gennaio 439. L'opera è importante perché fu il primo tentativo di codificazione ufficiale delle fonti del diritto e costituisce ancora oggi la raccolta più ampia di costituzioni pervenutaci fuori dalla compilazione giustiniana. L'edizione a stampa apparve in quattro volumi nel 1665 a Lione ed ebbe altre edizioni Lipsia in sei volumi tra il 1736 e il 1745. Per dati più specifici sul *Codice Teodosiano*, in *Enc. it. Treccani*, Roma, 1936, XXXIII, 520; Scherillo G. (1935), *Il sistema del Codice teodosiano*, in *Studi in memoria di A. Albertoni*, Padova, I, 515 ss; Id. (1964), "*Codex Theodosianus*", in *Nov. Dig. it.*, III, 383. [↑](#)
57. Come noto, l'azione riformatrice del Sovrano avviata a partire dal 1713, era destinata a sfociare nella consolidazione della legislazione regia, nelle due redazioni, pubblicate nel 1723 e nel 1729, delle *Leggi e Costituzioni di Sua Maestà*, note con il titolo di *Regie Costituzioni*, poi seguite a distanza di alcuni decenni, dalla terza ed ultima redazione, pubblicata nel 1770, ad opera di Carlo Emanuele III. Sull'ampio processo riformistico, sia nell'ambito giudiziario che amministrativo, ad opera delle Regie Costituzioni, irrinunciabile è il rinvio agli studi di Viora M. E. (1928), *Le Costituzioni piemontesi (leggi e costituzioni di S. M. il Re di Sardegna) 1723- 1729- 1770*, Torino, pp. 24 ss; Id. (1967), *Consolidazioni e codificazioni. Contributo alla storia della codificazione*, (3 ediz.), Torino, pp. 30 ss; successivamente v. Tarello G. (1976), *Storia della cultura giuridica moderna, I, Assolutismo e codificazione del diritto*, Bologna, pp. 197 ss; Micolo F. (1984), *Le Regie Costituzioni. Il cauto riformismo di una piccola Corte*, Milano; Soffietti I. (1987), *Le fonti del diritto nella legislazione del Regno di Sardegna nel XVIII secolo*, in *Riv. storia dir. it.*, LX, pp. 255 ss; Mongiano E. (1989), "*Leggi e costituzioni di S.M.*", in *Il tesoro del Principe. Titoli, carte, memorie per il governo dello Stato*, Torino, pp. 88 ss; Venturi F. (1976), *Settecento riformatore, II, La chiesa e la repubblica dentro i loro limiti*, Torino, pp. 74 ss; Micolo F. (1984), *Le Regie Costituzioni. Il cauto riformismo di una piccola corte*, Milano; Pene Vidari G. S. (2002), *Giudici e processo nelle raccolte legislative sabaude settecentesche*, Introduzione a *Le Costituzioni sabaude 1723*, Milano, pp. IX ss. [↑](#)
58. Cesare Beccaria Bonesana, marchese di Gualdrasco e di Villareggio (Milano 15 marzo 1738-Milano 28 novembre 1794), laureato in giurisprudenza il 13 ottobre 1758 all'Università degli studi di Pavia fu noto e famoso giurista, filosofo, economista e letterato. L'opera sua principale è il Trattato *Dei delitti e delle pene* (prima ediz 1764), nel quale viene condotta un'analisi politico-giuridica contro la pena di morte, la tortura ed il sistema penitenziario; è stato tra i testi più influenti nella storia ed evoluzione del diritto penale che ispirò, tra l'altro, il *Codice penale* voluto dal Granduca Pietro Leopoldo di Toscana, pose il fondamento della scienza criminale moderna. Sulla vita e la figura scientifica del Beccaria, tra i molti: già Cantù C. (1862), *Beccaria e il diritto penale*, Firenze; Scaduto F. (1913), *C. Beccaria. Saggi di storia del diritto penale*, Padova; De Marchi A. (1929), *Cesare Beccaria ed il processo penale*, Torino, Bocca; Spirito U. (1925), *Storia del diritto penale. I, Da Beccaria a Carrara*, Roma, pp. 49-78; Id. (1930), *Beccaria Cesare*, in *Enc. it. Treccani*, Roma, VI, 463; quindi Venturi F., *Beccaria Cesare*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, vol. 47; Pasta R. (2012), *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Diritto*, Roma, Treccani. [↑](#)
59. Sul ripristino del Senato sabaudo e in generale, sull'ordinamento giudiziario nell'età della Restaurazione: già Dionisotti C., *Storia della magistratura piemontese*, cit., II, pp. 8 ss; quindi, Saraceno P. (1993), *Storia della magistratura italiana. Le origini. Vol. I, La magistratura nel Regno di Sardegna*. Roma; Id. (1997), *La magistratura nel Regno di Sardegna dal crollo dell'antico regime al 1859*, in *Clio*, XXXIII, pp. 631-670; Bertini M. B. - Niccoli M. P., *L'ordinamento giudiziario durante la Restaurazione*, in *Ombre e luci della Restaurazione*, cit., pp. 120-134; Pene Vidari G. S. (1999), *La magistratura e i codici*, in Levra U. (a cura di), *Milleottocentoquarantotto*, Torino, pp. 207-221; Id., *Cenni sulla magistratura sabauda dalla Restaurazione allo Statuto*, ora in Id. (2007), *Studi sulla codificazione in Piemonte*, Torino, pp. 254-258. [↑](#)
60. Si conoscono almeno dodici annate di *Decisiones Senatus Pedemontani aliorumque supremorum*

magistratuum Taurini sedentium, Taurini, dal 1820, Typis Aloysii Soffietti che riportano le decisioni con Indice cronologico per anno in gran parte in latino ma anche in italiano e francese in conseguenza della pregressa amministrazione giudiziaria tra il 1799 ed il 1814. Per i riflessi sull'ordinamento giudiziario durante l'amministrazione napoleonica: segnatamente Nada N., *Il Piemonte sabaudo dal periodo napoleonico al risorgimento*, in Galasso G. (a cura di), *Storia d'Italia*, vol. VIII (2), Torino, 1993, pp. 28 ss; Mongiano E., *Il Senato di Piemonte nell'ultimo trentennio dell'Antico Regime*, in *Dal trono all'albero della libertà*, cit., I, pp. 161 ss; Riberi M. (2016), *La giustizia penale nel Piemonte napoleonico. Codici, Tribunali, Sentenze*, Torino, (*Storia giuridica degli Stati sabaudi*), pp. 20 ss, Cap. I, *Piemonte dal 1799 al 1814: contesto storico-giuridico*. [↑](#)

61. Tale edizione fu curata dal Segretario del Senato di Nizza Luigi de Sauterion, Nizza, con cadenza dal 1840. [↑](#)
62. L'edizione invero venne curata oltre che da Nicolò Gervasoni, anche da Francesco Magioncalda e da Luigi Casanova, Genova Stamperia Luca Caniglia coprendo gli anni dal 1815 al 1846, in 26 volumi. Seguì poi un *Indice generale* dal 1815 al 1830, Genova, 1834. Per più dettagliati riferimenti su tali edizioni ampiamente Sinisi L. (2002), *Giustizia e giurisprudenza nell'Italia preunitaria: il Senato di Genova*, Milano; sulla figura di Gervasoni (Genova 31 gennaio 1794-Torino 29 dicembre 1873): Sinisi L., *Gervasoni Nicolò*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., I, p. 973; per il ripristino del Senato di Genova ancora Dionisotti C., *Storia della magistratura piemontese*, cit., II, pp 19 ss. [↑](#)
63. Per ulteriori riferimenti e dati bibliografici su questa pluralità di fonti normative francesi e relative *Raccolte* che avevano la funzione di rendere pubblici e di imprimere valore di osservanza normativa ed amministrativa ai vari provvedimenti v. Crosetti A. (2025), *L'amministrazione per Dipartimenti nel Piemonte napoleonico*, in *Bollettino Società piemontese di archeologia e belle arti*, n. 1, in corso di stampa. [↑](#)
64. Si tratta del ben noto concetto di efficacia formale e sostanziale della fonte giuridica, su cui per tutti Falzea A. (1965), *Efficacia giuridica*, in *Enc. dir.*, Milano, XIV; v. pure Sandulli A. M. (1958), *Legge, forza di legge, valore di legge*, in *Studi per P. Calamandrei*, Padova. [↑](#)
65. La compilazione ebbe inizio già dal 1830 almeno fino al 1835 e fu editata a Torino dagli Eredi Bianco in sequenza annuale con indici per materia e delle parti in causa. Il compilatore, l'Avvocato Felice Amato Duboin, fu giurista colto ed attento anche ai profili di storia del diritto sabaudo e per questo suo sapere divenne membro della Regia Deputazione subalpina degli studi di storia patria e si rese benemerito anche per la pubblicazione di altra importantissima *Raccolta per ordine di materie delle leggi cioè editti, patenti, manifesti ecc. emanati negli Stati di terraferma sino all'8 dicembre 1798 dai Sovrani della Real Casa di Savoia dei loro ministri ecc*, Torino, Tip. Arnaldi tra il 1818 e il 1860 opera in 16 libri, 25 tomi e 36 volumi. Opera poi proseguita dagli Avvocati Alessandro Muzio e Domanico Canonica. Felice Amato Duboin, nato a Saluzzo il 13 giugno 1796, morto a Torino il 17 maggio 1854: dati biografici in Manno A. (1884), *L'opera cinquantenaria della R. Deputazione di storia patria di Torino. Notizie di fatto, storiche, biografiche e bibliografiche sulla R. Deputazione e sui deputati nel primo mezzo secolo dalla fondazione*, Torino, F.lli Bocca, p. 270. [↑](#)
66. Sull'importanza storica di tali collezioni v. per altre indicazioni, Crosetti A. (2024), *Ludovico Morozzo Presidente del Senato sabaudo e le raccolte giuridiche tra il XVII e XVIII secolo*, in *Bollettino Soc. Studi storici arch. ed artistici Prov. Cuneo*, Cuneo, n. 171, spec. pp. 34 ss. [↑](#)
67. Abbiamo ora notizie specifiche sui due autori del Dizionario. Per L. Vigna, v. Lupano A. (2016), *Luigi Vigna 1814-1856*, in *Avvocati canavesani*, a cura di F. Macocco e G. S. Pene Vidari, Castellamonte, pp. 86 ss; su V. Aliberti: Rossi D. (2013), *Aliberti Vincenzo*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani (Sec. XII-XX)*, Bologna, pp. 39-40. Per la rilevanza di tale Dizionario nella formazione del diritto amministrativo: Mannoni L. - Sordi B. (2013), *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza. [↑](#)
68. La Serie storica 1848 e segg. degli Atti Consiglieri del Comune di Torino è stata poi pubblicata per iniziativa dell'Archivio storico del Comune di Torino. Sulla scorta di tale documentazione sono stati pubblicati dall'Archivio stesso i volumi *1848. Dallo Statuto Albertino alla nuova legge municipale- il primo consiglio comunale elettivo di Torino*, a cura di C. Pischedda e R. Roccia, Torino, 1998; e *1798-1799. La municipalità repubblicana di Torino. Dalla rivoluzione francese*, a cura di G. Vaccarino, R. Roccia, L. Manzo, Torino, 1998. [↑](#)
69. Bernhard Windscheid (Dusseldorf 26 luglio 1817-Lipsia 26 ottobre 1892), fu un famoso giurista tedesco, considerato il principe delle Pandette scuola di pensiero giuridico che sorse in Germania. La pandettistica (o Scuola delle Pandette) prese il nome dallo studio critico delle disposizioni del *Corpus*

juris civilis di Giustiniano ed in particolare della parte denominata Pandette. Il suo lavoro principale è stata appunto la prima edizione tedesca del *Diritto delle Pandette*, che fu un manuale molto apprezzato e fondamentale per la pandettistica tedesca che ebbe ad influenzare anche il pensiero giuridico europeo, segnatamente nel diritto privato. Sull'opera e la produzione scientifica del Windscheid: Kraemer-Diethardt F. (1975), *Windscheid Bernard*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, XX, 1085; soprattutto Grossi P. (2007), *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, Laterza; nonché Gambino A. - Sacco R. (2009), *Sistemi giuridici comparati*, Torino, Utet. [↑](#)

70. In senso ampio, il sapere giuridico si riferisce, infatti, all'insieme delle conoscenze, teorie, studi, ricerche riguardanti il diritto, la sua interpretazione e applicazione nei suoi vari aspetti. [↑](#)
71. Filippo Bettini, nato il 20 settembre 1803 a Genova, laureatosi in giurisprudenza, fu fervente mazziniano, patriota risorgimentale e attivo giornalista, si distinse segnatamente per l'iniziativa editoriale della *Giurisprudenza degli Stati sardi* poi divenuta *Giurisprudenza italiana* che diresse fino al 1863. Morì a Genova il 21 settembre 1869. Sulla figura e il ruolo di Bettini già Di Porto B. (1967), *Bettini Filippo*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, vol. 9; Id., *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, cit., vol. I, *ad vocem*, nonché Pene Vidari G. (2002), *F. Bettini e la sua "Raccolta di giurisprudenza"*, in Varnier G.B. (a cura di), *Giuristi liguri dell'Ottocento*, in Atti Convegno organizzato dall'Accademia Ligure di scienze e Lettere in collaborazione con l'Accademia delle Scienze di Torino, Genova, pp. 95-124. [↑](#)
72. Sulle origini e gli sviluppi della *Giurisprudenza italiana*: Pene Vidari G. (2000), *Le origini di "Giurisprudenza italiana"*, in *Giurisprudenza italiana*, pp. 2-11; v. anche Mansuino C. (1994, a cura di), *Periodici giuridici italiani (1850-1900). Repertorio*, Milano (Per la storia del pensiero giuridico moderno 23), pp. 72-73. [↑](#)
73. In tal senso, *La giurisprudenza forense e dottrinale come fonte del diritto*, Introduzione di Grassetti C., Milano, 1985; per il valore e la natura delle sentenze: Costa S. (1936), *Sentenza*, in *Enc. it. Treccani*, Roma, XXXI, p. 393; Pertile A. (1902), *Storia del diritto italiano*, Torino, VI, parte II; Salvioli G. (1921), *Storia del diritto italiano*, Torino, p. 30; e soprattutto Massetto G. (1969), *Sentenza (dir. interm.)*, in *Enc. dir.*, Milano, XLI, spec., p.1203 *"la sentenza come precedente"*. [↑](#)
74. Victor Alexis Dèsirè Dalloz, (12 agosto 1795- Parigi 12 gennaio 1869), famoso e colto giurista. Di origini cattoliche, nato nel Giura da una famiglia di notai, in seguito preferì la carriera forense. Dal 1837 al 1848 fu eletto Deputato al Parlamento francese, più che all'attività politica la sua notorietà è collegata ad una impresa editoriale. Con il fratello Armand fondò nel 1824 la casa editrice omonima che pubblicò la serie di *Rèpertoire de législation, de doctrine et de jurisprudence*, in 48 tomi e una *Recueil périodique de jurisprudence générale* in 30 tomi, tra il 1845 e il 1865 e di *Recueil périodique des lois et arrêts*. Tale fu il successo di tale repertorio che dodici volumi dei *Recueil* furono tradotti anche in lingua italiana dall'Università di Napoli. Per dati bibliografici di A. Dalloz: Ermini G. (1931), *Dalloz Victor Alexis Dèsirè*, in *En. it. Treccani*, Roma, XII, p. 242; quindi Arabeyre P. - Halperin J. L. (2007, a cura di), *Dictionnaire historique des juristes français. XII-XX siècles*, Paris, pp. 229-230. [↑](#)
75. Enrico Scialoja, (1846-1926) figlio dell'altro noto giurista, economista, politico e ministro Antonio Scialoja (1817-1877), fu avvocato ma anche intraprendente uomo di affari, contando partecipazioni in varie banche e società finanziarie e fu fondatore e direttore per molti anni della rivista *Il Foro italiano*. Dati indiretti in De Cesare C. (1879), *La vita, i tempi e le opere di Antonio Scialoja*, Roma. [↑](#)
76. Come noto, lo Statuto ebbe un grande riflesso sul complessivo ordinamento dello Stato sardo. Sulla rilevanza di tale concessione statutaria in generale: Racioppi - Brunelli L. (1909), *Commento allo Statuto del Regno*, Torino; Maranini G. (1926), *Le origini dello Statuto albertino*, Firenze; E. Crosa (1936), *La concessione dello Statuto*, Torino; Falco G. (1945), *Lo Statuto albertino e la sua preparazione*, Roma; Jemolo A. C. - Giannini M. S. (1946), *Lo Statuto albertino*, Firenze; nonché Biscaretti di Ruffia P. (1990), *Statuto albertino*, in *Enc. dir.*, Milano, XLIII, pp. 984 ss; sui caratteri dell'ordinamento albertino: Soffietti I. (1997), *Rapporti tra i poteri dello Stato ai primordi dello Statuto albertino. Considerazioni in materia di legislazione*, in *Riv. storia dir. it.*, 70, pp. 17-28; Id. (1999), *Statuto albertino*, in *Dig. (Disc. pubb.)*, Torino, XV, pp. 107-120; Id. (2004), *I tempi dello Statuto. Studi e fonti*, Torino, 2004. [↑](#)
77. Per questo fecondo periodo di Codificazione: Pene Vidari G. S. (1995), *L'attesa dei Codici nello Stato sabaudo della Restaurazione*, in *Riv. storia dir. it.*, 68, pp. 107-152; Id. (2007), *Studi sulla codificazione in Piemonte*, Torino, pp. 254-258. [↑](#)
78. La Stamperia Reale in realtà fu fondata a Torino nel 1740 da un gruppo di patrizi torinesi, promotore

- I. Favetti de Bosses, ebbe fonderia propria nel 1764 e nel 1873 fu acquistata dall'Editore Innocenzo Vigliardi per poi diventare la Casa Editrice Paravia accreditata dalla Real casa. Venne dotata di titolo regio e di privilegi reali divenendo una sorta di casa Editrice per la pubblicazione di atti e documenti ufficiali, ma non ebbe mai una vera qualificazione pubblicistica. Su tali vicende editoriali: *La Stamperia reale, centro dell'editoria settecentesca*, in *Museo Torino, on line*; Bima A. (2003), *Una Stamperia per Sua Maestà. Edizioni del Settecento della Stamperia reale*, Catalogo Mostra, Rivoli. [↑](#)
79. *Codice civile per gli Stati di S.M. il Re di Sardegna coi Commenti dell'Avvocato Vincenzo Pastore da Cuneo Avvocato Patrocinante in Cassazione e nanti i Supremi Magistrati in Torino Autore di opere legali*, Torino, Tip. Favale, 1838-1840 in sei volumi, poi proseguito con identico titolo per i privilegi e le ipoteche in tre volumi e pubblicato sempre in Torino dalla Tip. Favale 1844-1845. [↑](#)
 80. Come ben noto il Commentario giuridico è un'opera, generalmente dovuta a più Autori, che analizza in profondità e dettaglio una o più norme giuridiche, fornendo spiegazioni, interpretazioni e riferimenti alla giurisprudenza e alla dottrina, allo scopo di chiarire il significato e l'applicazione pratica. Per queste peculiarità i Commenti sono da sempre uno strumento primario di consultazione in una biblioteca giuridica. [↑](#)
 81. La Casa Editrice Zanichelli fu fondata a Modena da Nicola Zanichelli (Modena 7 novembre 1819-Bologna 7 giugno 1884) nel 1859 e da tempo ha rivolto la sua attenzione editoriale verso opere e collane scientifiche a contenuto giuridico. Dal 1946 ha iniziato la pubblicazione sia del *Commentario al Codice civile* sia al *Commentario della Costituzione*. Sulla vicenda editoriale: De Franceschi L. (2004), *Nicola Zanichelli. Libraio, tipografo, editore (1843-1884)*, Milano, F. Angeli, 2004. [↑](#)
 82. Pacifici Mazzoni Emidio (nato a Ascoli Piceno nel 1834, morto a Roma nel 1880) fu consigliere della Corte di cassazione e Consigliere di Stato, certamente tra i più autorevoli esponenti della scienza civilistica italiana dell'Ottocento; particolare fortuna ebbero le sue *Istituzioni di diritto civile*, più volte editate 7 voll. Firenze, 1880-94 e del *Codice civile italiano commentato*, 15 voll. Firenze, 1925-27. Dati biografici in *Pacifici Mazzoni Emidio*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, 1965, XII, 304. [↑](#)
 83. Vincenzo Manzini (Udine 29 agosto 1879-Venezia 16 aprile 1957). Noto e coltissimo giurista del diritto penale, figura di primo piano della criminalistica italiana. Per la sua feconda produzione ed in particolare sul suo noto *Trattato di diritto penale* v. la voce di Pisapia G. D. (1964), *Manzini Vincenzo*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, X, 199 ed ivi ampi riferimenti bio-bibliografici nonché Berardi A. (2007), *Manzini Vincenzo*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, vol. 69. [↑](#)
 84. Arturo Rocco (Napoli 23 dicembre 1876-Roma 1942) promotore dell'indirizzo penalistico denominato "tecnico giuridico". Come ben noto A. Rocco ebbe una parte di primo piano nella elaborazione della legislazione penale e processuale-penale emanata dal regime fascista, in particolare ebbe un ruolo preponderante nella elaborazione del Codice penale. Sulla sua figura e produzione: Chiaudano M. (1969), *Rocco Arturo*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, XVI, p. 248 ed ivi ulteriori indicazioni bio-bibliografiche; quindi Geri M-P. (2017), *Rocco Arturo*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma. Treccani, vol. 88; Galati L. - Nimiletti M. (2013), *Rocco Arturo*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, Bologna, II, pp. 1704-1708. [↑](#)
 85. Borsari Luigi (Ferrara 28 agosto 1804-Ferrara 19 aprile 1887) avvocato e docente all'Università di Ferrara. Sulla figura e la vasta produzione scientifica di questo apprezzato civilista, v. Perla L. (1930), *Borsari Luigi*, in *Enc. it. Treccani*, Roma; nonché la voce *Borsari Luigi*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, 1964, II, 554. [↑](#)
 86. Ludovico Mortara (Mantova 16 aprile 1855-Roma 1° gennaio 1937) illustre e colto giurista processual-civilista fu Presidente anche della Corte di cassazione. Sulla sua figura e la ricca produzione scientifica: Calamandrei P. (1937), *Ludovico Mortara*, Milano, nonché la voce *Ludovico Mortara*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, 1964, X, 923. [↑](#)
 87. Sulla figura e gli studi di questo giurista v. la voce di Gabrieli F. P. (1965), *Lucchini Luigi*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, IX, 1094. [↑](#)
 88. Francesco Saluto (Piana degli Albanesi 23 ottobre 1809-Palermo 5 gennaio 1892) fu magistrato e fecondo giurista autore di diverse pubblicazioni in materia di procedura penale e diritto penale. Pochi dati in *Wikipedia on line*. [↑](#)
 89. Per riferimenti sulla vasta produzione e sulle posizioni scientifiche di Lombroso (Verona 6 novembre 1835-Torino 19 ottobre 1909) medico, antropologo e giurista, da alcuni ritenuto padre della moderna criminologia: v. Gabrieli F.P. (1965), la voce *Lombroso Cesare*, in *Nov. Dig. it.*, Torino, IX, 1070 ed ivi ampi riferimenti bio-bibliografici; quindi tra i molti: Moltaldo S. (2011), *Cesare Lombroso*, Bologna, Il Mulino; Frigessi D. (2003), *Cesare Lombroso*, Torino, Einaudi. [↑](#)

90. La Casa Editrice Giuffrè fu fondata a Milano (1931) da Antonino Giuffrè (Naso 1902-Milano 1964), è da sempre specializzata in testi giuridici ed economici rivolti in particolare a un pubblico di professionisti e operatori del diritto e della pubblica amministrazione ed al mondo universitario. La sua attività editoriale, anche se con diversa denominazione societaria, prosegue con nuove proposte e collane quali quelle recentemente acquisite dalla Biblioteca dell'Ordine in funzione di aggiornamento. Per dati informativi su origine e sviluppi di tale casa editrice: Palazzolo M. L. (2001), *Giuffrè Antonino*, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, Treccani, vol. 56; e *amplius* Tranfaglia N. - Vittoria A. (2007), *Storia degli Editori italiani*, Bari, Laterza. [↑](#)
91. L'UTET (Unione Tipografica Editrice Torinese), è tra le più antiche Case editrici d'Italia. Nacque, infatti, a Torino nel 1791 per iniziativa del fondatore Giuseppe Pomba (1795-1876). Nel corso del tempo ha pubblicato varie opere di cultura e di divulgazione, spaziando dalla letteratura, alla medicina e al diritto. Nel settore giuridico ha vantato una posizione di rilievo con la pubblicazione di riviste specializzate (quali *la Giurisprudenza italiana* dianzi ricordata), raccolte di leggi, commentari e collane specifiche. A seguito di mutamenti societari attualmente fa parte del gruppo Wolters Kluwer. Per questi dati: *UTET La storia*, Home on line. [↑](#)
92. Come ben noto la Gazzetta Ufficiale è il canale ufficiale dello Stato italiano dove vengono pubblicate le leggi, i decreti, gli atti amministrativi di interesse pubblico, rendendoli ufficiali e conoscibili a tutti con valore legale. La pubblicazione è curata dal Ministero della Giustizia e stampata dal Poligrafico dello Stato (oggi anche on line). Storicamente deriva dalla *Gazzetta piemontese*, Giornale ufficiale del Regno di Sardegna pubblicata a Torino dal 2 agosto 1814 al 3 gennaio 1860. Dal 1861 cambiò nome in *Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia*, il 19 giugno 1946, dopo il referendum del 2 giugno, assunse il titolo attuale di *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*. Per ulteriori dati informativi: De Roberto R. (1969), *Gazzetta Ufficiale*, in *Enc. dir.*, Milano, XVIII, 557 ss; Lupo V. (1981), *La raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti e la Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 650 ss., nonché Pizzorusso A. (1963), *La pubblicazione degli atti normativi*, Milano, Giuffrè; D'Atena A. (1974), *La pubblicazione delle fonti normative*, Padova; Meloncelli A. (1988), *Pubblicazione (Dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, Milano, XXXVII, pp. 927 ss. [↑](#)
93. In ordine alla valenza del vincolo culturale, sia consentito rinviare a Crosetti A. (2004), *Beni culturali e valutazione dell'interesse pubblico*, in *Studi in ricordo di A.M. Sandulli (1915-1984)*, Milano, Giuffrè, pp. 523-553. [↑](#)
94. In aderenza alla crescente utilizzazione della c.d. informatica giuridica, sui cui per dati di larga massima, tra i molti Gambino M. G. (2013), *Informatica giuridica e diritto dell'informatica*, in *Treccani on line*; Peruginelli G. - Ragona M. (2014, a cura di), *L'informatica giuridica in Italia. Cinquant'anni di studi, ricerche ed esperienze*, Napoli, ESI; più recentemente Buonomo G. - Ciacci G. (2021), *Profili di informatica giuridica*, Cedam; Santor G. (2022), *L'informatica giuridica e le tecnologie dell'informazione*, Torino, Giappichelli. [↑](#)
95. Tali iniziative si collocano nella funzione stessa di una Biblioteca quale luogo (fisico ma oggi anche virtuale), finalizzato alla raccolta e conservazione di risorse informative fisiche, libri, manuali, riviste, quotidiani (oggi anche in forme digitali ed elettroniche). Ove come nel caso di specie la Biblioteca è di dotazione di un ente o soggetto pubblico, in base alla legge italiana, fornisce un servizio pubblico essenziale (v. art. 1 L. 12 giugno 1990 n. 146). [↑](#)
96. Sulla deontologia forense: Danovi R. (1995), *Corso di ordinamento forense e deontologia*, Milano; Id. (1993), *Il Codice deontologico forense*, 2 voll., Milano; Id. (2014), *Il nuovo Codice deontologico forense*, Milano; nonché Gianniti P. (1992), *Principi di deontologia forense*, Padova. [↑](#)
97. Per tali funzioni per tutti De Tilia, *La professione di avvocato*, cit. [↑](#)
98. Sull'importanza e la funzione etico-sociale dell'Avvocatura, oltre agli Autori già citati in precedenza, segnatamente in relazione ai principi costituzionali di cui all'art. 24 (garanzia del diritto alla difesa e assistenza legale): il volume curato dal C.N.F., *L'avvocatura e la Costituzione*, Roma, 2020 che ricorda di P. Calamandrei il *Discorso sul ruolo dell'Avvocatura*; recentemente Cocuzza C. (2018), *Il ruolo dell'Avvocato: il quadro di riferimento costituzionale ed europeo*, 19 aprile 2018, on line; Commazzetto G. - Donà F. (2023), *L'Avvocato e il diritto alla difesa nella Costituzione e nella CEDU*, Milano, estratto; Fusco C., *Funzione sociale dell'Avvocatura e diritto di difesa: le Sezioni Unite rinnovano la stima verso la categoria*, (commento a sentenza SS. UU. 2074/2024) on line; in particolare sul diritto alla difesa dopo il dibattito sollevato durante il processo alle B.R.: Chiavario M. (1976), *Processo e garanzie della persona*, Milano; Denti V. (1977), *La difesa come diritto e come garanzia (a proposito dell'autodifesa nel processo penale)*, in *Foro. It.*; Conso G. (1978), *Senza difesa*

non c'è processo, in *Temì*. [↑](#)

99. Il corposo Dossier comprende una mole rilevante di documenti, giustamente versati a garanzia e futura memoria storica alla Biblioteca dell'Ordine dal Presidente dell'Ordine Gian Vittorio Gabri. Tra questi documenti, in questa sede, sarà sufficiente menzionare: Articoli di quotidiani 1976-1978: La Stampa, La Repubblica. Gazzetta del Popolo, Stampa Sera; L'Autodifesa delle Brigate rosse; Comunicati B.R. relativi all'Avv. Fulvio Croce Presidente dell'Ordine dal 1868 al 28 aprile 1977, data della sua uccisione; Atti di causa relativi al processo; Motivi di appello B.R. Corti di assise e d'Appello per il difensore d'ufficio 1977-1978; Articoli vari di quotidiani sulle "controinformazioni"; Articoli quotidiani relativi all'uccisione dell'avv. Fulvio Croce; Ordinanza di rinvio a giudizio nel procedimento penale "controinformazione". Corte d'Assise Torino Giudice Gian Carlo Caselli; Sentenza B. R. Corte Assise Torino, Dott. Guido Barbaro 23 giugno 1978 per i colpevoli dell'uccisione dell'Avv. F. Croce; Interventi dei difensori all'udienza del 24 aprile 1979 processo "controinformazione"; Memoria dell'autodifesa; Foto segnaletiche dei brigatisti della Questura di Torino; vari documenti su Brigate Rosse Prima linea 1982; Sentenza 17 giugno 1981 relativa alle Brigate Rosse del Dott. Guido Barbaro. È appena il caso di evidenziare l'importanza dei documenti raccolti in tale dossier per una puntuale ricognizione delle fasi di tale processo sul quale oggi abbiamo una fitta letteratura alla quale si rinvia. Tra i molti già Bocca G. (1981), *Il terrorismo italiano (1970-1980)*, Milano, Rizzoli; Id. (1988), *Gli anni del terrorismo. Storia della violenza politica in Italia dal 1971 ad oggi*, Roma, Curcio; Galli G. (2004), *Piombo rosso. La storia completa della lotta armata in Italia dal 1970 ad oggi*, Milano; Clementi M. (2007), *Storia delle Brigate Rosse*, Roma, più direttamente sul processo alle Brigate Rosse, recentemente il documentato studio di Papa E. R. (2017), *Il processo alle Brigate Rosse. Torino 17 maggio 1976-23 giugno 1978*, Milano, F. Angeli. [↑](#)
100. Fulvio Croce (nato a Castelnuovo Nigra e nipote del noto Costantino), illustre avvocato torinese, noto per essere stato eletto nel 1968 Presidente dell'Ordine degli Avvocati di Torino e per la sua tragica morte per mano delle Brigate Rosse il 28 aprile 1977. La sua figura è ricordata per l'impegno profuso nella difesa dei valori della professione legale e per il suo coraggio nel continuare la sua missione, di difensore d'ufficio, nonostante il clima di tensione e di intimidazione dell'epoca. Croce, in qualità di Presidente dell'Ordine si era opposto fermamente alla richiesta delle Brigate Rosse di rinunciare a difendere alcuni imputati nel processo contro il loro nucleo storico. La sua morte fu percepita come un attacco al diritto alla difesa e alla legalità, oltre un atto di violenza contro un simbolo della professione forense. Sulla sua alta figura, v. AA.VV., *La Pazienza, Rassegna dell'Ordine degli Avvocati di Torino*, marzo 2007, *Numero speciale dedicato al ricordo e alla memoria di Fulvio Croce*. [↑](#)

La gestione del patrimonio olimpico di “Torino 2006”: governance complessa e sostenibilità economica in questione

Valerio della Sala^[1], Egidio Dansero^[2], Piervincenzo Bondonio^[3]

(ABSTRACT) ITA

L'articolo analizza la gestione post-olimpica del patrimonio infrastrutturale dei Giochi invernali di Torino 2006, evidenziandone le criticità economiche e gestionali. La governance complessa, affidata a una fondazione pubblico-privata, ha generato inefficienze e dipendenza da finanziamenti pubblici, mettendo in luce la scarsa redditività di molte strutture (in particolare la pista di bob e i trampolini). Attraverso il confronto con casi internazionali di successo (Barcellona 1992 e Londra 2012), si propone un ripensamento del modello verso maggiore flessibilità d'uso, semplificazione gestionale e integrazione strategica con le politiche locali, per trasformare il patrimonio olimpico da onere finanziario a risorsa sostenibile per il territorio.

(ABSTRACT) EN

The article examines the post-Olympic management of the infrastructure legacy from the 2006 Turin Winter Games, highlighting its economic and governance challenges. The complex governance model, entrusted to a public-private foundation, has led to inefficiencies and dependence on public funding, revealing the low profitability of many facilities (notably the bobsleigh track and ski jumps). By comparing Turin's experience with successful international cases (Barcelona 1992 and London 2012), the article calls for a rethinking of the model toward greater use flexibility, simplified governance, and strategic integration with local policies, in order to transform the Olympic heritage from a financial burden into a sustainable resource for the region.

Sommario:

1. Un'eredità olimpica tra aspettative e realtà - 2. Le peculiarità del modello di governance adottato e i suoi limiti - 3. Verso un ripensamento del paradigma gestionale, alla luce delle migliori esperienze internazionali - 4. Prospettive per una gestione sostenibile del patrimonio - 5. Conclusioni

1. Un'eredità olimpica tra aspettative e realtà

La gestione del patrimonio infrastrutturale post-olimpico rappresenta una delle sfide più

complesse nel panorama delle politiche pubbliche contemporanee^[4]. Il caso di Torino 2006, a distanza di quasi due decenni dalla conclusione dei Giochi, offre un paradigma emblematico delle criticità che caratterizzano la transizione da evento mega-sportivo a *legacy* territoriale sostenibile^[5]. Secondo il report^[6] della Corte dei Conti per il Piemonte, reso disponibile a maggio 2025, il bilancio complessivo della gestione attraverso la Fondazione XX marzo 2006 presenta “risultati complessivamente negativi” sia sotto il profilo economico che per quanto attiene al conseguimento degli obiettivi di riutilizzo e valorizzazione^[7].

L’investimento pubblico originario, stimato in oltre 2,6 miliardi di euro a valori attuali, ha generato un complesso patrimonio di opere caratterizzato da estrema eterogeneità funzionale e geografica e rappresenta una delle operazioni di trasformazione territoriale più significative della storia contemporanea del Piemonte. Il budget complessivo, tuttavia, riflette solo parzialmente la complessità dell’investimento, che include non solo le infrastrutture sportive specifiche ma anche gli interventi di ammodernamento del sistema dei trasporti, delle telecomunicazioni, dell’ospitalità e dei servizi urbani: infatti, se il 45% è stato destinato alle infrastrutture sportive propriamente dette, il 30% ha riguardato interventi di mobilità e trasporti, il 15% strutture ricettive e di supporto e il restante 10% sistemi tecnologici e di sicurezza. Questa ripartizione riflette la strategia olimpica adottata dal Comitato Organizzatore di Torino 2006, che privilegiava un approccio diffuso sul territorio piuttosto che la concentrazione in un’unica area. Tale scelta, motivata anche dalla volontà iniziale di riavvicinare la città di Torino alle comunità montane, ha permesso una distribuzione del patrimonio infrastrutturale tra la città e le valli alpine.

Il complesso patrimonio generato comprende 6 stadi del ghiaccio, 10 villaggi olimpici, 12 impianti di risalita, 10 impianti per l’innnevamento artificiale, 5 piste da sci alpine, 4 impianti sportivi polivalenti e 18 interventi infrastrutturali stradali. Questa diversificazione tipologica e funzionale, se da un lato ha permesso di rispondere alle specifiche esigenze tecniche delle diverse discipline olimpiche, dall’altro ha creato sfide significative per la gestione post-evento, richiedendo competenze specialistiche diverse e modelli gestionali differenziati per ciascuna tipologia di impianto.

La sfida della valorizzazione post-olimpica si iscrive in un contesto più ampio di complessità economica e istituzionale, dove i tradizionali modelli di gestione del patrimonio pubblico mostrano crescenti segni di inadeguatezza^[8]. Le dinamiche globali che investono la sostenibilità delle infrastrutture sportive di grandi eventi hanno infatti evidenziato fenomeni ricorrenti di “*white elephants*”^[9], strutture che, perdendo la loro funzione originaria, si trasformano in oneri finanziari permanenti per le amministrazioni pubbliche^[10].

Il sistema piemontese si trova così ad affrontare una duplice transizione: da un lato, la necessità di ripensare modelli di gestione concepiti in un contesto economico e normativo profondamente diverso; dall’altro, l’urgenza di individuare nuovi paradigmi di sostenibilità economica in assenza del sostegno finanziario statale garantito dalla legge n. 65/2012^[11].

La sfida della valorizzazione post-olimpica del patrimonio torinese si iscrive in un contesto macroeconomico caratterizzato da profonde trasformazioni strutturali che hanno investito l’economia italiana ed europea a partire dalla crisi finanziaria del 2008. Le dinamiche di contrazione della spesa pubblica, l’evoluzione dei modelli di consumo culturale e sportivo, e i cambiamenti nelle preferenze turistiche hanno modificato sostanzialmente il quadro di riferimento all’interno del quale opera il patrimonio olimpico. La crisi economica ha inoltre comportato ulteriori riduzioni dei trasferimenti pubblici destinati alla manutenzione e

gestione delle infrastrutture, già storicamente inadeguati, costringendo gli enti gestori a ricercare nuove forme di sostenibilità economica.

L'analisi delle due infrastrutture sportive maggiormente problematiche (la pista da bob e i trampolini di salto) ha inoltre evidenziato fenomeni ricorrenti di mancata sinergia tra gli organi territoriali e il governo centrale. Nel corso della storia olimpica, abbiamo osservato come queste mega-strutture sportive possano compromettere lo sviluppo delle aree in considerazione del loro scarso utilizzo e modularità. Nel caso torinese, non si può non sottolineare che i maggiori elementi di criticità sono legati ai due menzionati impianti rispettivamente di Cesana-Pariol e di Pragelato. In entrambi i casi è stato cruciale il ruolo del Coni, della Fisi (Federazione italiana sport invernali) e del governo centrale. Per il bob, si è voluta costruire la pista in Italia anziché ricorrere a quella già utilizzata per le Olimpiadi di Albertville (con la retorica del "siamo in Italia e quindi dobbiamo avere una pista in Italia"); per i trampolini si è scelto di costruire, oltre a quelli da gara, anche i trampolini da allenamento, con l'obiettivo di far diventare il sito di Pragelato sede federale per l'avvio al salto dei giovani atleti. In entrambi i casi l'impegno degli organi centrali della politica e dello sport italiano di inserire gli impianti in circuiti internazionali non è mai stato rispettato.

La ricerca empirica ha identificato diversi indicatori di criticità che prefiguravano il rischio di "*white elephants*" infrastrutturali, i cui costi di manutenzione ordinaria e straordinaria furono sottovalutati nelle analisi ex ante che, al contempo, sovrastimarono la capacità di generazione di ricavi attraverso l'utilizzo commerciale delle strutture.

2. Le peculiarità del modello di governance adottato e i suoi limiti

L'analisi del modello gestionale adottato per il patrimonio olimpico torinese rivela alcune peculiarità che meritano particolare attenzione nel dibattito sulle politiche pubbliche territoriali^[12]. In primo luogo, emerge una complessità organizzativa che coinvolge fino a sette diversi soggetti per ciascuna opera: enti proprietari, gestore istituzionale, gestore imprenditoriale, gestori operativi, oltre agli attori coinvolti nella programmazione degli interventi di manutenzione^[13]. Tale articolazione, sebbene concepita per garantire specializzazione funzionale e coinvolgimento multi-stakeholder, ha generato significative inefficienze e conflitti di competenza^[14].

La scelta di costituire una fondazione di partecipazione come "gestore istituzionale" riflette una tendenza consolidata nel panorama italiano verso forme ibride di governance pubblico-privata^[15]. Nel caso specifico della Fondazione XX marzo 2006, la struttura organizzativa prevedeva la partecipazione di tre enti pubblici fondatori (Regione Piemonte, Comune di Torino, Città Metropolitana) e la possibilità di adesione di altri soggetti pubblici e privati. La governance interna era strutturata secondo un modello che bilanciava la rappresentanza democratica attraverso organi collegiali (Consiglio di amministrazione, Collegio dei Revisori) con la necessità di efficienza operativa attraverso una struttura esecutiva snella.

Tuttavia, l'esperienza torinese evidenzia i limiti di questo approccio quando applicato a patrimoni caratterizzati da scarsa capacità reddituale^[16]. La Fondazione XX marzo 2006, pur beneficiando inizialmente di un conferimento di 10 milioni di euro, ha sistematicamente registrato perdite di esercizio, erodendo progressivamente il proprio patrimonio disponibile fino a raggiungere la soglia critica di 234.035 euro nel 2023^[17].

Un secondo elemento caratterizzante è rappresentato dalla separazione tra titolarità formale dei diritti patrimoniali e benefici economici della gestione^[18]. La convenzione stipulata nel 2012 con Parcolimpico s.r.l., società a controllo privato, riserva infatti a quest'ultima tutti i proventi della gestione, mentre la Fondazione mantiene gli oneri manutentivi^[19]. Tale asimmetria, giustificata dalla consapevolezza ex ante della scarsa redditività di molte opere, ha tuttavia compromesso l'equilibrio economico del sistema nel lungo periodo^[20].

Infine, il ricorso sistematico a risorse pubbliche statali per la manutenzione straordinaria, attraverso il meccanismo della legge n. 65/2012, ha de facto socializzato i costi di gestione, rinviando ma non risolvendo il problema della sostenibilità economica^[21]. L'imminente esaurimento di tali risorse, stimato in circa 17 milioni di euro residui, pone quindi la questione della sostenibilità futura in termini particolarmente acuti^[22].

3. Verso un ripensamento del paradigma gestionale, alla luce delle migliori esperienze internazionali

Le evidenze emerse dall'analisi della gestione olimpica torinese suggeriscono la necessità di un profondo ripensamento dei paradigmi tradizionali di governance del patrimonio pubblico^[23]. Il modello adottato, concepito in un contesto, a livello internazionale, di abbondanza di risorse pubbliche e di aspettative ottimistiche sulla capacità di generare ricavi, appare oggi inadeguato a fronteggiare le sfide della sostenibilità di lungo periodo^[24].

La dipendenza da finanziamenti pubblici per la manutenzione straordinaria trasforma il patrimonio olimpico in un asset finanziario piuttosto che un asset in grado di generare valore per il territorio^[25]. Tale approccio contrasta con i più avanzati modelli di gestione sostenibile delle infrastrutture pubbliche, che enfatizzano la necessità di asset economicamente autosufficienti^[26].

L'esperienza internazionale mostra come le *legacy* olimpiche di maggior successo abbiano adottato strategie basate su flessibilità d'uso, integrazione territoriale e partnership pubblico-private orientate alla creazione di valore condiviso^[27].

Due casi sono specificamente richiamabili in proposito.

Il caso di Barcellona 1992^[28], che evidenzia l'importanza cruciale di una visione strategica integrata che consideri le opere olimpiche come catalizzatori di trasformazione urbana piuttosto che come beni da conservare in modo statico. La strategia catalana si caratterizzava per l'integrazione delle infrastrutture olimpiche in un più ampio progetto di riqualificazione urbana che prevedeva la trasformazione del waterfront, lo sviluppo di nuove centralità metropolitane e la creazione di un sistema di spazi pubblici di qualità. Fin dall'inizio le infrastrutture olimpiche sono state concepite come componenti di un sistema urbano più ampio, destinato a permanere e evolversi oltre la durata dell'evento. Questa visione sistemica ha permesso di ottimizzare non solo l'utilizzo post-olimpico delle singole strutture, ma anche le sinergie tra diverse componenti del sistema urbano, creando economie di scala e di scopo che hanno contribuito alla sostenibilità complessiva dell'operazione. L'approccio catalano ha inoltre privilegiato la funzionalità e la dinamicità delle strutture sportive, evitando la specializzazione eccessiva delle strutture e favorendo

utilizzi multipli che potessero rispondere a diverse tipologie di domanda.

Il caso di Londra 2012, che ha sviluppato un approccio innovativo basato sulla “*legacy by design*”, ovvero sulla progettazione integrata delle infrastrutture olimpiche con la loro destinazione post-evento. La strategia londinese prevedeva la trasformazione programmata di molte strutture immediatamente dopo la conclusione dei Giochi, con la rimozione di componenti temporanee e la riconfigurazione degli spazi in funzione delle esigenze di lungo periodo. Questo approccio ha richiesto investimenti aggiuntivi in fase di progettazione e realizzazione, ma ha permesso di ottimizzare i costi di gestione post-evento e di massimizzare l'utilizzo delle strutture, introducendo il concetto di “convergenza”, cioè di riduzione delle disparità socioeconomiche tra i borough che ospitavano le infrastrutture olimpiche e il resto della metropoli^[29]. Questo obiettivo ha richiesto lo sviluppo di indicatori specifici di performance sociale e l'implementazione di programmi di accompagnamento che potessero massimizzare l'impatto redistributivo degli investimenti olimpici. La valutazione ex post dell'esperienza londinese, condotta a dieci anni di distanza, mostra risultati misti ma comunque superiori a quelli ottenuti da modelli di gestione puramente conservativi.

Nel contesto torinese, la proposta di trasformazione della Fondazione in un'associazione di enti pubblici, pur rappresentando un tentativo di riduzione dei costi di gestione, non affronta il nodo fondamentale della generazione di valore economico^[30]. Senza una riconfigurazione strategica da parte del governo centrale, qualsiasi modello organizzativo rischia di perpetuare la dipendenza da trasferimenti pubblici^[31].

L'analisi critica del modello gestionale rivela una prevalenza di approcci conservativi che mirano prioritariamente al mantenimento delle opere nella loro configurazione originaria, limitando le possibilità di adattamento alle mutate condizioni di mercato e alle nuove esigenze della domanda. Tuttavia, bisogna precisare che il modello gestionale presenta delle criticità sostanziali per le due strutture sportive abbandonate (la pista da bob di Cesana e il trampolino di salto di Pragelato), seppur comprensibile per la difficoltà di gestione. Pertanto il CONI, che inizialmente supportava la costruzione delle due infrastrutture olimpiche, ha impedito lo sviluppo di strategie innovative di riconversione funzionale che potessero migliorare la sostenibilità economica complessiva del sistema sul territorio piemontese.

La mera riduzione dei costi di governance, pur necessaria, non è sufficiente a risolvere il problema strutturale della scarsa redditività del patrimonio olimpico. Senza una riconfigurazione strategica che consenta alle opere di produrre flussi di cassa positivi attraverso utilizzi diversificati e innovativi, qualsiasi modello organizzativo rischia di perpetuare la dipendenza da trasferimenti pubblici.

L'esperienza olimpica suggerisce che i modelli di governance più efficaci sono quelli che combinano semplificazione organizzativa con flessibilità strategica, permettendo adattamenti rapidi alle opportunità di mercato e alle esigenze territoriali emergenti. Questo richiede lo sviluppo di competenze manageriali specializzate nella gestione di patrimoni complessi e nell'identificazione di opportunità di valorizzazione innovative. La formazione di queste competenze rappresenta un investimento strategico che può determinare il successo o il fallimento delle strategie di riconversione.

4. Prospettive per una gestione sostenibile del patrimonio

L'analisi delle criticità emerse suggerisce alcune direttrici prioritarie per il policy-making regionale e locale ^[32].

In primo luogo, appare necessario superare l'approccio conservativo che mira a mantenere le opere nella loro configurazione originaria, a favore di strategie di riconversione funzionale orientate alla massimizzazione dell'utilità sociale ed economica ^[33]. L'esempio dell'impianto del biathlon di Cesana Torinese, riconvertito in centro sportivo polivalente, dimostra le potenzialità di questo approccio ^[34].

Una seconda priorità riguarda la semplificazione della governance attraverso la riduzione del numero di soggetti coinvolti e la chiarificazione delle responsabilità ^[35]. Il modello attuale, caratterizzato da multiple sovrapposizioni di competenze, genera costi di transazione elevati e inefficienze nella definizione delle strategie ^[36]. L'adozione di modelli di gestione diretta da parte degli enti proprietari, o di partnership pubblico-private più snelle, potrebbe risultare più efficace ^[37].

Una terza direttrice strategica di particolare rilevanza riguarda l'integrazione delle politiche di gestione del patrimonio olimpico con le strategie territoriali di attrazione di investimenti e talenti. Il patrimonio olimpico, se opportunamente valorizzato, può fungere da "asset" strategico per progetti di sviluppo economico che combinino sostenibilità finanziaria e utilità sociale.

L'integrazione con le strategie di attrazione di investimenti richiede una visione sistemica che consideri il patrimonio olimpico non come un insieme di asset isolati ma come componente di un ecosistema territoriale più ampio. Questa visione sistemica implica la necessità di sviluppare sinergie tra le infrastrutture olimpiche e altri asset territoriali, come università, centri di ricerca, distretti industriali e poli turistici. La creazione di queste sinergie può generare economie di scala e di scopo che migliorano la sostenibilità complessiva del sistema.

Un esempio concreto di questa integrazione è rappresentato dalla possibilità di utilizzare alcune strutture olimpiche come sede di eventi internazionali, conferenze scientifiche, manifestazioni culturali e attività di formazione specializzata. Questo tipo di utilizzo richiede investimenti in tecnologie e servizi di supporto, ma può generare flussi di ricavo significativi e contribuire al posizionamento internazionale del territorio. L'esperienza di altre destinazioni olimpiche dimostra come l'investimento in *facility management* professionale e in servizi di *event management* possa trasformare infrastrutture sottoutilizzate in hub di attività economiche diversificate.

Last but not least, l'esperienza torinese sottolinea l'importanza di sviluppare meccanismi rigorosi di valutazione ex post delle politiche pubbliche territoriali. L'assenza di sistemi di monitoraggio continuo delle *performance* del patrimonio olimpico ha impedito l'identificazione tempestiva delle criticità emergenti e l'adozione di misure correttive che avrebbero potuto mitigare i problemi attualmente riscontrati. Lo sviluppo di sistemi di valutazione efficaci richiede la definizione di un *framework* completo che specifichi chiaramente le politiche di gestione del patrimonio olimpico. Questo *framework* deve esplicitare le relazioni tra *inputs* (risorse investite), *outputs* (servizi erogati), *outcomes*

(risultati diretti) e *impacts* (effetti di lungo periodo sulla comunità e sul territorio). La definizione di queste relazioni è essenziale per sviluppare indicatori di performance appropriati e per identificare le variabili critiche che determinano il successo o il fallimento delle strategie implementate.

Il sistema di monitoraggio deve essere strutturato secondo principi di multidimensionalità, includendo indicatori economici, sociali, ambientali e territoriali. Gli indicatori economici devono andare oltre i tradizionali parametri di redditività per includere misure di efficienza allocativa, di sostenibilità finanziaria e di creazione di valore per la comunità. Gli indicatori sociali devono misurare l'accessibilità delle strutture, la qualità dei servizi erogati, l'impatto sui livelli di attività fisica della popolazione e la contribuzione alla coesione sociale. Gli indicatori ambientali devono valutare l'impatto delle strutture sui consumi energetici, sulle emissioni, sulla qualità dell'aria e sulla biodiversità locale.

Infine, la multidisciplinarietà e la multidimensionalità è necessaria per affrontare la complessità del patrimonio olimpico, che interseca ambiti diversi come economia, sociologia, urbanistica, ingegneria e scienze ambientali.

5. Conclusioni

L'analisi approfondita del caso torinese offre importanti lezioni per la gestione futura del patrimonio olimpico e, più in generale, per la governance degli investimenti pubblici su larga scala.

Torino 2006 ha rappresentato una novità assoluta, almeno in Italia, con la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), applicata per il grande evento. La valutazione ha riguardato tutte le fasi dell'evento: *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*. I risultati principali sono stati poi sottolineati, considerando le conseguenze per Torino e su scala territoriale, concentrandosi sulla sostenibilità a lungo termine. Queste prospettive indicano che le Olimpiadi di Torino dovrebbero essere viste più come un punto di partenza che come una conclusione. La complessità delle sfide emerse evidenzia la necessità di un approccio sistemico per la futura edizione di Milano-Cortina 2026. Il superamento delle criticità attuali richiede la convergenza della volontà politica, competenze tecniche e risorse finanziarie adeguate, ma soprattutto la capacità di immaginare e implementare modelli gestionali innovativi che possano trasformare le infrastrutture olimpiche da oneri per le finanze pubbliche in *asset* in grado di generare valore per la comunità.

La transizione verso modelli di governance più efficaci rappresenta un'opportunità strategica per sperimentare approcci innovativi di gestione del patrimonio pubblico che possano essere replicati in altri contesti e per altre tipologie di investimenti. Il successo di questa transizione dipenderà dalla capacità di apprendere dalle esperienze passate, di adattare le soluzioni al contesto specifico, e di sviluppare le competenze necessarie per implementare e gestire i cambiamenti richiesti. I Giochi Olimpici del 2006 hanno offerto a Torino un'importante opportunità per avviare iniziative di rivalutazione urbana e di trasformazione territoriale volte a migliorare l'offerta culturale della città e dei propri territori. Inoltre, i Giochi sono serviti come piattaforma per testare piani e attività strategici a lungo termine, favorendo la collaborazione tra i vari soggetti interessati in circostanze complesse. Queste esperienze sono diventate parte integrante dei processi di pianificazione e gestione di routine, come i piani comunali e strategici di Torino attualmente in corso di

elaborazione.

1. Professore aggiunto di geografia urbana presso l'Università autonoma di Barcelona [↑](#)
2. Professore ordinario di geografia economico-politica presso l'Università di Torino [↑](#)
3. Già professore di economia pubblica presso l'Università di Torino [↑](#)
4. Per una rassegna internazionale delle sfide post-olimpiche, si veda *Olympic Legacy Governance, Greater London Authority* (2011), che evidenzia come la gestione post-evento rappresenti una delle principali criticità delle candidature olimpiche contemporanee. [↑](#)
5. Sul concetto di *legacy* olimpica e le sue implicazioni, cfr. *Maximising the Legacy of Olympic Venues, Runners Need* (2025), che analizza le strategie di trasformazione sostenibile delle infrastrutture olimpiche. [↑](#)
6. Deliberazione n. 68/2025/SRCPIE/VSG Fondazione XX Marzo 2006 "Torino 2006" e referto Opere olimpiche Torino 2006 (depositata il 7 maggio 2025) <https://www.corteconti.it/HOME/Documenti/DettaglioDocumenti?Id=a896195d-af2d-4781-8d87-52441a3c895e> [↑](#)
7. Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 68/2025, "La gestione delle opere olimpiche di Torino 2006 attraverso la Fondazione XX marzo 2006. Risultati e prospettive", p. 62. [↑](#)
8. Sulla turbolenza dei contesti contemporanei e le sue implicazioni per il policy-making, si veda Cantamessa M. (2024), "[Politiche industriali e per l'innovazione in tempi turbolenti](#)", Il Piemonte delle Autonomie. [↑](#)
9. Il termine "*white elephants*" si riferisce a infrastrutture costose e difficili da mantenere che diventano oneri finanziari. Per un'analisi del fenomeno nel contesto olimpico, cfr. "*Report highlights Rio 2016's 'white elephant' venues*", *The Stadium Business* (2017). [↑](#)
10. Il CIO ha riconosciuto il problema, come evidenziato in "*IOC aiming to avoid 'white elephants' with call for no new Olympic venues*", *Inside the Games*, dove si sottolinea la necessità di ridurre le nuove costruzioni per eventi olimpici. [↑](#)
11. La legge 8 maggio 2012, n. 65 ha destinato le risorse residue dell'Agenzia Torino 2006 agli interventi di manutenzione straordinaria, per un ammontare iniziale di 75 milioni di euro. [↑](#)
12. Sulle peculiarità della governance pubblica italiana, cfr. "Governance delle Funzioni di Controllo nel Settore Pubblico", AIIA (2023), che analizza la complessità dei sistemi di controllo nelle amministrazioni pubbliche italiane. [↑](#)
13. Come dettagliato nella Scheda 2 del report della Corte dei Conti, lo schema della gestione coinvolge: enti proprietari, Fondazione XX marzo 2006, Parcolimpico s.r.l., gestori operativi, Commissario per l'attuazione della l. 65/2012, SCR Piemonte e Comuni olimpici. [↑](#)
14. Il report evidenzia come siano sorte "controversie sulla spettanza dei costi degli interventi di manutenzione straordinaria" tra i diversi soggetti coinvolti. [↑](#)
15. Sulle fondazioni di partecipazione come strumento di governance pubblico-privata, cfr. "Fondazioni di partecipazione costituite da enti locali tra funzionalizzazione pubblica e connotazione privatistica", NT Plus Enti Locali (2022). [↑](#)
16. La scarsa capacità reddituale è confermata dal fatto che, eccetto i due palasport torinesi, le altre opere "non sono risultate in grado di produrre ricavi significativi", come riportato nel report della Corte dei Conti. [↑](#)
17. Dati tratti dai bilanci della Fondazione XX marzo 2006, riportati nel Capitolo I, paragrafo 3 del report. [↑](#)
18. Tale separazione riflette modelli di partnership pubblico-privata sempre più diffusi, come analizzato in "Partenariato Pubblico Privato: una svolta all'insegna di efficienza e sostenibilità", Wall Street Italia (2023). [↑](#)
19. L'art. 7 della convenzione 2012 stabilisce che "tutti i proventi (...) sono di spettanza del Concessionario", mentre la manutenzione rimane a carico della Fondazione. [↑](#)
20. La Fondazione ha rappresentato che la scelta di conferire opere con scarsa redditività era "nota sin dall'origine", ma le implicazioni economiche di lungo periodo non sono state adeguatamente considerate. [↑](#)
21. Sul ruolo delle risorse pubbliche nella gestione delle infrastrutture olimpiche, cfr. "Economic, Environmental and Social Impact of 2024 Paris Olympic Infrastructure Development", Theseus (2024). [↑](#)

22. Secondo l'aggiornamento della programmazione del 31 ottobre 2024, restano disponibili 17.843.054,60 euro, tutti già destinati a specifici interventi. [↑](#)
23. La necessità di ripensare i paradigmi di gestione del patrimonio pubblico è sottolineata anche in "I controlli della Corte dei conti e la riforma della pubblica amministrazione nella stagione del PNRR", Diritto e Conti (2023). [↑](#)
24. Sul concetto di sostenibilità nelle fondazioni pubbliche, cfr. "Integrare gli aspetti di sostenibilità nell'attività delle Fondazioni italiane", Forum per la Finanza Sostenibile (2016). [↑](#)
25. L'approccio "estrattivo" contrasta con i principi di sostenibilità economica delle fondazioni, come evidenziato in "Fondazioni di origine bancaria: a tu per tu con la sostenibilità", Itinerari Previdenziali (2023). [↑](#)
26. Sui principi di gestione sostenibile delle infrastrutture pubbliche, si veda "The Sustainability of the 2024 Paris Olympics: A New Era in Sports Events", Circular Economy Alliance (2024). [↑](#)
27. Per un'analisi comparativa delle *legacy* olimpiche di successo, cfr. "Beyond the Medal Count: The Economic and Environmental Impact of the Olympics", IHS Tattler (2024). [↑](#)
28. Il caso barcellonese è ampiamente documentato nel rapporto "*Olympic Legacy Governance*" della Greater London Authority, che lo identifica come esempio di "*balanced commercial and social legacy*". [↑](#)
29. Anche nel caso delle XX Olimpiadi invernali era stato previsto un analogo intervento, con il programma varato dalla Regione Piemonte «Programma regionale delle infrastrutture turistiche e sportive Piemonte 2006». Ex art.21 della Legge n. 166 del 1°/8/2002 "Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti" che prevede lo stanziamento di risorse a sostegno delle infrastrutture sportive e turistiche da realizzare sul territorio regionale in occasione dei XX Giochi Olimpici Invernali Torino 2006 mediante la definizione di uno specifico programma approvato dalla Giunta regionale. "Piemonte 2006" è stato un ambizioso programma di opere di accompagnamento per le province piemontesi escluse dall'evento olimpico in modo da ridurre il divario tra l'inevitabile incremento di competitività turistica che i luoghi olimpici conosceranno e le altre località turistiche del territorio regionale. Non risultano, per quanto di nostra conoscenza, valutazioni di tale programma. Tuttavia, è noto che molti degli impianti di risalita riaperti grazie a tale intervento, sono stati successivamente chiusi per mancanza di innevamento naturale (peraltro già evidente e prevedibile all'epoca). [↑](#)
30. La proposta di trasformazione è discussa nel Capitolo III del report, dove si evidenzia come gli enti fondatori abbiano "ipotizzato un percorso di trasformazione della Fondazione in un'organizzazione a base associativa". [↑](#)
31. Sulla necessità di modelli generatori di valore, cfr. "La fondazione di partecipazione come organismo pubblicistico", Antonio Privitera (2017), che sottolinea l'importanza dell'equilibrio economico nelle partnership pubblico-private. [↑](#)
32. Sul *policy-making* regionale e le sue sfide contemporanee, si rimanda a Cantamessa M., op. cit., che identifica nell'attrattività territoriale una leva fondamentale per lo sviluppo. [↑](#)
33. L'approccio della riconversione funzionale è sostenuto dalla letteratura internazionale, come evidenziato in "*Maximising the Legacy of Olympic Venues*", op. cit. [↑](#)
34. L'intervento di riconversione, concluso nel 2018 con finanziamenti della l. 65/2012, ha trasformato l'impianto del biathlon in un centro sportivo con campi da tennis, multidisciplinari, spazio golf e piscina. [↑](#)
35. La semplificazione della governance è una delle raccomandazioni principali della Corte dei Conti, che invita a "sottoporre a revisione il modello di gestione unitaria". [↑](#)
36. Sui costi di transazione nei sistemi di *governance* complessi, cfr. "Principi PPP Codice Contratti: novità 2023", Studio Sigauco (2025). [↑](#)
37. L'esperienza internazionale mostra come modelli di gestione più snelli possano risultare più efficaci, come documentato nel rapporto "*Olympic Legacy Governance*", op. cit. [↑](#)

Profili costituzionali dell'azione cautelare di accertamento del diritto di voto (a partire da una recente querelle valdostana)

Ruggero Rudoni^[1]

(ABSTRACT) ITA

L'articolo indaga, in chiave costituzionalistica, la controversa configurabilità di un'azione cautelare di accertamento del diritto di voto, prendendo spunto da una vicenda giudiziaria sorta in occasione delle recenti elezioni regionali valdostane. La disamina di tale vicenda consente di approfondire due aspetti problematici di natura processuale, vale a dire il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e amministrativo rispetto alle posizioni giuridiche soggettive emergenti nel periodo pre-elettorale e l'atteggiarsi dell'interesse ad agire per il mero accertamento del diritto. Lo studio intende mettere in luce potenzialità, finora inesprese, dell'azione cautelare di accertamento concepita quale strumento atipico di tutela anticipata nell'attuale "sistema" di giustizia elettorale.

(ABSTRACT) ENG

The essay explores, from a constitutional perspective, the controversial admissibility of a precautionary action for the mere ascertainment of the right to vote, drawing on a recent judicial case arising during the regional elections in Valle d'Aosta. This case provides an opportunity to examine two procedural issues: the allocation of jurisdiction between ordinary and administrative courts with respect to subjective legal positions emerging in the pre-electoral phase, and the configuration of standing to sue for the mere ascertainment of rights. The study highlights the untapped potential of precautionary actions for the ascertainment of rights conceived as atypical instruments of anticipatory protection within the current system of electoral justice.

Sommario:

1. Premessa: la giustizia elettorale fra forme processuali ed effettività delle tutele - 2. L'azione cautelare instaurata per l'accertamento della legge applicabile nelle recenti elezioni regionali valdostane e il relativo esito - 3. La tutela giurisdizionale pre-elettorale, fra giudice amministrativo e giudice ordinario: chiarimenti metodologici - 4. L'irriducibilità delle posizioni giuridiche soggettive emergenti nel periodo pre-elettorale al mero interesse alla legittimità procedimentale - 5. *Segue*. Alcune precisazioni sul rapporto fra *ratio decidendi* dell'ordinanza cautelare, di diniego della giurisdizione, e *obiter dictum* sul merito dell'azione - 6. L'atteggiarsi

1. Premessa: la giustizia elettorale fra forme processuali ed effettività delle tutele

Il sistema di tutele giurisdizionali in materia elettorale costituisce una tematica che gode di un crescente e meritato interesse nella dottrina costituzionalistica, a differenza di quanto era accaduto in un passato meno recente^[2]. L'attenzione si giustifica per le persistenti problematiche poste dall'attuale configurazione del sistema di tutele previste nell'ordinamento nazionale, emergenti sia in relazione all'operatività dei precisi strumenti processuali predisposti per la materia, sia con riguardo alla possibile estensione ad essa degli istituti generali. La complessità della giustizia elettorale, e le patologiche complicazioni che vi si associano^[3], si devono al concorso di rimedi diversi in base al contesto di riferimento; e, anzi, può dirsi che proprio la differenziazione delle tutele si erge a tratto connotante del sistema vigente^[4].

Qualunque discorso in tema di giustizia elettorale^[5] impone, quindi, di muovere da necessarie distinzioni in ordine al tipo di competizione elettorale considerata, se elezioni del Parlamento nazionale ovvero elezioni regionali, amministrative o europee, e parimenti in base alla situazione (in tesi) incisa, se diritto soggettivo o interesse legittimo, con le dovute conseguenze circa l'individuazione dell'autorità giudiziaria dotata di giurisdizione e del rimedio azionabile. Invero, tali distinzioni - anche una volta metodologicamente svolte - non giungono a restituire l'immagine di un corpo sistematico in grado di rispondere in modo compiuto, tantomeno con pretese di completezza, alle insopprimibili istanze di giustizia suscettive di insorgere prima, durante o dopo la celebrazione di procedimenti elettorali^[6].

In effetti, lo sguardo d'insieme, più che mettere in luce le potenzialità dei rimedi allo stato esistenti - siano essi operanti in virtù di precipue previsioni normative ovvero di evolutive interpretazioni giurisprudenziali - mostra zone d'ombra, se non talora vere e proprie lacune, come pure non si è mancato di riscontrare^[7]. In un siffatto contesto, non può apparire sorprendente che le questioni interpretative poste dalla protezione giurisdizionale di singole posizioni possano essere affrontate secondo una pluralità di approcci ermeneutici, anche tra loro antitetici. È, infatti, perfettamente comprensibile che, da un lato, possa esservi chi propugni (e auspichi l'affermarsi di) tesi, di fatto, limitatrici del perimetro di applicabilità delle tutele esistenti, tese a circoscrivere l'area del sindacato giurisprudenziale su questioni ritenute di natura politica, o rientranti nella relativa discrezionalità. Del pari, risultano facilmente intuibili le ragioni per le quali simili posizioni possano essere percepite come eccessivamente formalistiche, e siano pertanto avversate da chi ritenga, invece, che soluzioni ampliative delle tutele giudiziarie esistenti non soltanto siano possibili, ma si impongano in virtù dell'intima connessione fra le posizioni giuridiche soggettive riconducibili ai concetti di elettorato attivo e passivo e la democraticità della Repubblica^[8].

In questa seconda prospettiva, si sono sviluppate letture anche innovative - e per questo assai disputate - di categorie processuali, in diversi contesti, basate sul presupposto che l'effettività della tutela giurisdizionale, quale principio supremo dell'ordinamento costituzionale, potesse, e possa, legittimarle o comunque giustificarle. Simili percorsi ermeneutici si muovono, senza dubbio, in una meritoria e condivisibile traiettoria evolutiva di conformazione dell'odierna modellistica alle fondamentali garanzie costituzionali, convenzionali ed europee sull'accesso al giudice e sui caratteri dei rimedi giurisdizionali

predisposti. E, tuttavia, esse incontrano non di rado difficoltà non agilmente superabili, che discendono, fra l'altro, dalla necessità di precisare e talvolta declinare in termini nuovi istituti processuali aventi natura generale, onde renderli serventi alle specifiche esigenze della materia in esame. Tali istituti, infatti, quand'anche appaiano astrattamente idonei a offrire maggiori tutele, potrebbero alla prova dei fatti non rivelarsi tali o dar luogo - allargando l'orizzonte visuale - a problemi maggiori di quanto se ne vorrebbero, tramite di essi, risolvere^[9].

La compresenza di criticità (da superare) e potenzialità (da intercettare e valorizzare) costituisce, del resto, una cristallina rappresentazione del contrasto fra forme processuali e istanze di giustizia sostanziale, patente in ambito elettorale come in pochi altri settori ordinamentali. Lo stato dell'arte della giustizia elettorale induce, quindi, a osservare con attenzione quelle iniziative giudiziarie che percorrano sentieri ancora non battuti, non solamente perché l'ammissibilità di tali azioni si associa a questioni inedite, ma anche per il possibile contributo di esse alla progressiva costruzione per via pretoria del "sistema" di strumenti processuali in materia^[10].

È proprio da questo angolo prospettico che sembra possibile guardare alla vicenda giudiziaria insorta in prossimità delle recenti elezioni regionali valdostane^[11] quale ulteriore "capitolo" di giustizia elettorale, in cui - come di sovente accade, specie in quest'ambito - aspetti processuali e di merito finiscono per contaminarsi. La pronuncia giurisdizionale che ha concluso tale vicenda giudiziaria^[12] offre, infatti, diversi spunti per svolgere qualche considerazione sull'attuale riparto del potere giurisdizionale fra giudice ordinario e giudice amministrativo rispetto a posizioni soggettive emergenti nel periodo pre-elettorale (si v. *infra*: §§ 3, 4 e 5), così come sull'interesse ad agire nelle azioni di accertamento sulla portata del diritto di voto (si v. *infra*: § 6), e per giungere, infine, a tratteggiare il ruolo potenziale ricoperto dalle azioni cautelari di mero accertamento (si v. *infra*: § 7).

2. L'azione cautelare instaurata per l'accertamento della legge applicabile nelle recenti elezioni regionali valdostane e il relativo esito

La disputa interpretativa alla base della *querelle* in esame era dovuta al singolare intreccio verificatosi fra le tempistiche di approvazione ed entrata in vigore di alcune modifiche della disciplina elettorale regionale^[13] - quanto al numero di preferenze (aumentate da una a tre) e al meccanismo atto, nelle intenzioni, ad assicurare la parità di genere^[14] - e il procedimento per le elezioni regionali^[15]. È, infatti, accaduto che la nuova legge fosse approvata il 27 febbraio 2025, quindi sottoposta a *referendum* confermativo^[16], indetto con decreto del 5 giugno 2025^[17], a seguito della richiesta di provenienza consiliare^[18], e che, tuttavia, l'esito positivo della votazione referendaria^[19] e l'entrata in vigore della stessa legge^[20] - rispettivamente nelle date del 10 e del 20 agosto 2025^[21] - sopravvenissero alla pubblicazione, in data 25 luglio 2025, dell'atto di indizione delle elezioni regionali^[22], fissate per il 28 settembre 2025^[23], precedendo soltanto la presentazione delle liste elettorali, occorsa il 24 e 25 agosto 2025.

Successivamente a quest'ultima data, con azione cautelare ex art. 700 c.p.c., alcuni elettori e candidati^[24] ricorrevano dinanzi al tribunale di Aosta per l'accertamento della portata del proprio diritto di voto in vista delle allora prossime elezioni regionali, richiedendo che l'esercizio di tale diritto, sia dal lato attivo che da quello passivo, fosse regolato dalla legge

in vigore al momento della pubblicazione del decreto d'indizione delle elezioni regionali e, di conseguenza, venisse ordinata alla Regione la celebrazione delle elezioni sulla base di tale legge e adottato ogni ulteriore provvedimento eventualmente necessario^[25]. L'interesse ad agire veniva giustificato dalle parti ricorrenti con la situazione di incertezza (ritenuta) oggettiva causata dalle divergenti opinioni manifestate da due note provenienti da diversi organi della Regione: l'una del 22 gennaio 2025 della Segretaria generale del Consiglio regionale, da cui - nella prospettiva dei ricorrenti- era emersa sostanzialmente la necessità di approvare la legge statutaria elettorale entro il 22 febbraio 2025, in modo da assicurarne l'eventuale entrata in vigore - anche in caso di *referendum* confermativo - prima dell'indizione dei comizi; l'altra del 17 aprile 2025, con la quale la Presidenza della Regione aveva affermato che la nuova legge, una volta entrata in vigore, avrebbe comunque trovato immediata applicazione nel procedimento pre-elettorale ed elettorale^[26].

Con ordinanza monocratica, depositata il 15 settembre 2025, il giudice della cautela rigettava il ricorso, ritenendosi non dotato di giurisdizione^[27]. Per giungere a tale conclusione, nella pronuncia si riduceva l'oggetto della domanda formulata dalle parti ricorrenti all'interesse alla *"legittimità della decisione dell'amministrazione resistente di non applicare alle operazioni di voto [...] la legge vigente al momento dell'indizione di tali elezioni"*^[28], e pertanto si considerava il ricorso volto *"alla tutela dell'interesse legittimo a che il procedimento elettorale si svolga conformemente alle norme giuridiche che lo regolano"*^[29]. A tale assorbente motivazione il tribunale aggiungeva, rispetto al solo *"profilo della predisposizione delle candidature"*, che comunque, anche ad ammettere la propria giurisdizione e l'interesse ad agire dei ricorrenti sul punto, sarebbero mancati i requisiti cautelari del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*^[30].

3. La tutela giurisdizionale pre-elettorale, fra giudice amministrativo e giudice ordinario: chiarimenti metodologici

La decisione in commento merita di essere approfondita anzitutto in relazione alla decisiva ragione che ha portato al rigetto del ricorso - pur se non esplicitata nel dispositivo - vale a dire la sostanziale dichiarazione di carenza di giurisdizione del giudice ordinario in relazione alle domande formulate dalle parti ricorrenti. Si tratta di un profilo rispetto al quale il tribunale aostano sembra muovere dal presupposto di una natura tipica e limitata degli strumenti di tutela azionabili dinanzi al giudice ordinario in materia elettorale, come se ogni proiezione soggettiva che non sia riconducibile a cause di ineleggibilità, decadenza e incompatibilità, con riguardo all'elettorato passivo, e che non sia pregiudicata dalla (presunta) illegittimità costituzionale della legge elettorale, quanto all'elettorato attivo^[31], debba essere trattata alla stregua di interesse legittimo rispetto al corretto svolgersi delle operazioni elettorali^[32], trovando protezione tramite la sola tutela impugnatoria dinanzi al giudice amministrativo, delineata dagli artt. 126 e 129 ss. c.p.a.^[33].

Sul piano teorico, e quindi anche prescindendo dalle specificità delle prospettazioni delle parti ricorrenti nel giudizio in esame, la decisione non risulta del tutto coerente con il riparto di giurisdizione esistente in materia elettorale - che pure l'ordinanza ricorda all'*incipit* dell'incedere argomentativo - fondato sulla posizione fatta valere in giudizio, diritto soggettivo o interesse legittimo^[34]. Secondo tale regola di riparto, l'attribuzione all'autorità giudiziaria ordinaria del potere giurisdizionale dovrebbe giustificarsi ogniqualvolta la domanda abbia ad oggetto posizioni che, in uno qualunque dei momenti del

procedimento elettorale - e anche in vista dello stesso - si configurino come diritti soggettivi correlati all'elettorato attivo e passivo. In altri termini, le fattispecie menzionate nell'ordinanza - da un lato, ineleggibilità, decadenza e incompatibilità, e dall'altro l'incostituzionalità della legge elettorale - non esauriscono affatto l'orizzonte operativo entro cui può esplicarsi il potere giurisdizionale del giudice ordinario, ma rappresentano nient'altro che *species* di un *genus* di situazioni contenziose^[35].

Se, quindi, la giurisdizione ordinaria in materia elettorale può definirsi generale con riguardo ai diritti soggettivi, la questione giuridica attinente alla giurisdizione non si ritiene possa essere esaustivamente affrontata limitandosi a raffrontare l'oggetto delle domande alla base dell'azione giudiziaria in esame con la casistica sopra menzionata. Al contrario, tale questione presuppone un'autonoma indagine sui contenuti della posizione soggettiva fatta valere, da compiersi secondo la prospettazione degli attori o ricorrenti (a seconda del tipo di azione), onde sulla base delle deduzioni svolte e della documentazione allegata, e soprattutto in termini sostanziali, cioè senza tener conto della eventuale qualificazione formale data dagli stessi agli istituti coinvolti.

4. L'irriducibilità delle posizioni giuridiche soggettive emergenti nel periodo pre-elettorale al mero interesse alla legittimità procedimentale

Il chiarimento metodologico consente di precisare nei seguenti termini il nucleo centrale delle questioni giuridiche sottese alla decisione sulla giurisdizione: se nel periodo pre-elettorale inteso in senso stretto - ossia, nel torno di tempo dalla indizione delle elezioni e convocazione dei comizi elettorali sino allo svolgimento delle votazioni^[36] - siano configurabili posizioni ulteriori rispetto all'interesse alla mera legittimità del procedimento preparatorio delle elezioni o del procedimento elettorale nel suo complesso, e che diano forma, quindi, a diritti soggettivi. Si tratta di questioni che, nel caso di specie, richiedevano di valutare se la disputata applicazione della legge elettorale sopravvenuta fosse idonea a ledere taluna posizione di diritto soggettivo^[37].

Invero, anche una volta chiarito il reale oggetto delle questioni controverse in punto di giurisdizione, non può negarsi che la loro risoluzione sollevi significative difficoltà ermeneutiche. E, infatti, non soltanto le consuete incertezze che accompagnano l'individuazione della linea di confine fra diritti soggettivi e interessi legittimi sono acuite nella materia di interesse dal fatto che ogni controversia elettorale finisce per correlarsi - più o meno direttamente - a diritti fondamentali^[38]. Ma tali incertezze sono vieppiù accresciute nel periodo pre-elettorale dalle peculiari caratteristiche presentate dalle posizioni giuridiche in esso emergenti, le quali - come attentamente osservato in letteratura - hanno contenuti plurimi e multiformi^[39].

Pertanto, il criterio per discernere, quanto a tale periodo, posizioni di diritto soggettivo da quelle di interesse legittimo deve tener conto del fatto che le differenti tipologie di posizioni finiscono, inevitabilmente, per intrecciarsi. E, quindi, pur se molte posizioni appaiono muovere da un generale interesse alla legittimità delle operazioni preparatorie ed elettorali, in corso o comunque prossime, potrebbe accadere che il relativo contenuto non si esaurisca in tale pretesa, coinvolgendo interessi o pretese ulteriori^[40].

Così, sembra possibile osservare, in termini generali, che nella fase pre-elettorale il diritto di voto, sotto il versante dell'elettorato attivo, si articola in molteplici aspetti materiali,

alcuni dei quali assai vicini all'interesse legittimo appena descritto - come quello a determinarsi rispetto a una ben determinata competizione elettorale, onde alle relative liste e ai relativi candidati, con una ragionevole aspettativa di stabilità - e altri, invece, che più spiccatamente risultano autonomi dal medesimo interesse legittimo. Si fa riferimento a tutte quelle posizioni che si associano direttamente o indirettamente alla libertà del diritto di voto *lato sensu* intesa, le quali attengono, ad esempio, alla formazione del convincimento dell'elettore ovvero al pieno e consapevole ricorso, da parte dello stesso, alle facoltà che gli sono attribuite nell'ambito del procedimento preparatorio^[41]. D'altronde, tali posizioni giuridiche potrebbero essere fatte valere prescindendo da specifiche censure in ordine alla legittimità di un qualche atto del procedimento pre-elettorale o elettorale, cui pure possano aver contribuito o possano in futuro contribuire l'esercizio del diritto di voto (es. la proclamazione degli eletti) e l'esercizio delle menzionate facoltà (ad esempio, l'ammissione di liste).

Rilievi analoghi, e forse ancor più consistenti, possono svolgersi in relazione alle posizioni di elettorato passivo, anch'esse cariche di diversi contenuti che sfuggono al mero interesse alla legittimità delle procedure. Per i candidati, infatti, l'interesse alla partecipazione a una competizione regolare, nel confronto con altri candidati del pari legittimamente partecipanti ad essa, si associa non soltanto all'interesse ulteriore a un pieno esercizio di facoltà correlate al procedimento preparatorio^[42], ma anche alla consapevole assunzione di determinazioni che attengono alle modalità di conduzione della campagna elettorale, e che possono essere pregiudicate da repentini e inattesi mutamenti del contesto elettorale di riferimento, e in particolare da modifiche normative adottate in prossimità o nel corso del procedimento pre-elettorale.

Così, tornando alla vicenda di specie, appare chiaro che la domanda alla base dell'azione giudiziaria instaurata dai ricorrenti, elettori e candidati, rimandasse anche a istanze sostanziali di legittimità del procedimento elettorale nel suo complesso, considerato che essa muoveva - quanto all'interesse ad agire - da un'incertezza sulla legge elettorale applicabile (al riguardo, si tornerà *infra*, al § 6) e mirava - nel *petitum* - a un accertamento dell'applicabilità della legge vigente al momento dell'indizione delle elezioni e della convocazione dei comizi elettorali, a causa del pregiudizio al diritto di voto - nel versante attivo e in quello passivo - che sarebbe disceso dall'applicazione della legge successiva. Tale aspetto non solo è evidente, ma è anzi inevitabile, considerata la strettissima connessione fra le diverse posizioni giuridiche proprie della materia elettorale, in particolare nel periodo che si è definito pre-elettorale.

Cionondimeno, l'esistenza di un generico interesse alla legittimità delle operazioni pre-elettorali ed elettorali non costituisce - per quanto si è osservato - un elemento che, di per sé considerato, sia in grado di negare la sussistenza di ulteriori posizioni qualificabili come di diritto soggettivo. In quest'ottica, si sarebbe potuto attribuire rilievo al fatto che, secondo i ricorrenti, l'applicazione della legge elettorale sopravvenuta sarebbe stata idonea a ledere posizioni giuridiche soggettive non riducibili al mero interesse legittimo, tanto di elettorato attivo (ad esempio, la formazione del convincimento dell'elettore e la sua partecipazione al procedimento preparatorio) quanto di elettorato passivo (sempre esemplificativamente, la presentazione delle liste di candidati e lo svolgimento della campagna elettorale). Ed è, invero, un dato oggettivo che la domanda giudiziaria non presupponesse neppure un accertamento incidentale della illegittimità di un qualche atto procedimentale^[43].

5. *Segue. Alcune precisazioni sul rapporto fra ratio decidendi dell'ordinanza cautelare, di diniego della giurisdizione, e obiter dictum sul merito dell'azione*

Lasciando da un canto le problematiche poste dal criterio seguito per negare la giurisdizione del giudice ordinario, l'ordinanza cautelare aostana solleva alcuni dubbi interpretativi – definibili come di ermeneutica della pronuncia giudiziaria – anche per il problematico rapporto fra la decisione in essa assunta in tema di giurisdizione^[44] e l'ulteriore passo motivazionale nel quale si è affrontato, solo in relazione al “*profilo della predisposizione delle candidature*”, il merito della domanda cautelare^[45]. Sul piano processuale, è invero agevole assegnare solamente al primo passaggio la natura di *ratio decidendi*, visto che il giudice della cautela ha ritenuto che “*il ricorso*” – secondo una formula che, in termini inequivoci, si riferisce all'intera estensione della domanda con esso formulata – fosse “*volto alla tutela dell'interesse legittimo a che il procedimento elettorale si svolga conformemente alle norme giuridiche che lo regolano, il che esclude la giurisdizione di questo giudice [ordinario]*”^[46]. E parimenti appare agevole riconoscere che il secondo passaggio sia stato, invece, reso solo *ad abundantiam*, peraltro in termini ipotetici, come dimostrato dal fatto che il tribunale afferma di pronunciarsi al riguardo “*ad ammettere la giurisdizione ordinaria sotto tale profilo e la sussistenza di un interesse ad agire ex art. 100 c.p.c.*” (come si è anticipato, sul profilo dell'interesse ad agire si tornerà *infra*, al § 6), quindi senza mostrare un reale convincimento al riguardo^[47].

Invero, le ragioni di interesse di questo secondo passo, pur non decisivo, discendono non tanto dalla sua formale qualificazione come *ratio decidendi* ovvero *obiter dictum*, quanto dagli argomenti giuridici che lo fondano – su cui, cioè, si baserebbe la presunta insussistenza dei requisiti cautelari del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora* – i quali presentano criticità analoghe a quelle che si sono in precedenza segnalate rispetto alla decisione compiuta sulla carenza di giurisdizione^[48]. Il giudice aostano, infatti, così come ha ritenuto, nel declinare la giurisdizione, di poter ridurre le posizioni giuridiche fatte valere con l'azione giudiziaria al mero interesse alla legittimità del procedimento, ha qui trattato alla stessa stregua di interesse legittimo il pregiudizio lamentato dalle parti ricorrenti sotto il profilo della predisposizione delle candidature, e ciò pur dopo avere formalmente ammesso, in termini ipotetici, la giurisdizione ordinaria e averne quindi riconosciuto, sempre in ipotesi, la natura di diritto soggettivo.

Siffatto trattamento è reso evidente dal fatto che, sotto il profilo del *fumus boni iuris*, la questione giuridica relativa all'applicabilità della legge elettorale sopravvenuta è stata risolta sulla base di un'assolutistica invocazione del principio del *tempus regit actum*, che – portato alle sue estreme conseguenze – sembrerebbe legittimare sempre e comunque l'immediata operatività, per gli atti ancora da compiersi, di modifiche normative intervenute nel corso della sequenza procedimentale pre-elettorale ed elettorale^[49]. In altre parole, tale questione è stata affrontata in termini di mera procedura, senza verificare quale potesse essere l'impatto della modifica normativa in questione sulle proiezioni soggettive di elettorato attivo e passivo che – come si è detto (si v. *supra*, § 4) – non si riducono all'interesse alla formale legittimità degli atti assunti. Anzi, la qualificazione di tali ulteriori proiezioni come *diritti* – perdipiù, *fondamentali*, connaturati alla *democraticità* della Repubblica e *inviolabili* – sembrava, e sembra, offrire un angolo prospettico privilegiato per valutare se e, nel caso, in quali termini lo svolgersi del principio del *tempus regit actum* debba incontrare limiti in virtù del rilievo e contenuto di quegli stessi diritti, e in tal modo

per superare quelle logiche formalistiche - per così dire, “asetticamente” procedurali - che il giudice aostano ha ritenuto di trarre dalla giurisprudenza amministrativa^[50].

Con il che - è bene precisare - non si vuole affatto sostenere che l'azione giudiziaria avviata dinanzi al tribunale meritasse senz'altro accoglimento nel merito; al contrario, non sarebbero mancati argomenti dotati di consistenza in grado di fondare il rigetto del ricorso. Al riguardo, infatti, si sarebbe potuto rilevare - senza poter qui istruire approfonditamente ogni aspetto di interesse - che l'intervento normativo sopravvenuto era sostanzialmente privo di quei caratteri di imprevedibilità che inducono a guardare con sospetto a modifiche del sistema elettorale “dell'ultima ora”^[51].

Se si rivolge l'attenzione alle tempistiche dell'*iter* che ha portato all'entrata in vigore della nuova legge, si potrebbe valorizzare il fatto che essa era stata approvata diversi mesi prima della competizione elettorale con un'espressa clausola di “urgenza” che ne avrebbe determinato l'entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nel B.U.R.^[52], che era stata quindi pubblicata a fini notiziali nel B.U.R. in vista della possibile richiesta di un *referendum* confermativo, e che era stata poi sottoposta a *referendum* confermativo, indetto sempre prima della convocazione dei comizi per le elezioni regionali. E, se è pur vero che la votazione referendaria fosse sopravvenuta - come inevitabilmente l'entrata in vigore - all'indizione delle elezioni regionali, si sarebbe potuto comunque osservare che il *referendum* si era svolto dopo che una nota presidenziale, da oltre tre mesi, aveva manifestato la posizione della Regione in ordine alla legge applicabile in caso di esito confermativo del *referendum*^[53].

Inoltre, seguendo tale linea argomentativa, si sarebbe anche potuto negare rilievo - rispetto al merito del ricorso - alla precedente nota della Segreteria generale del Consiglio, invocata dai ricorrenti per dare sostanza alla soluzione interpretativa opposta a quella affermata dalla Presidenza regionale. Tale nota, infatti, per quanto dimostrasse la consistenza del nodo interpretativo da sciogliere con l'invocato accertamento giudiziale, sarebbe risultata influente nella valutazione sulla fondatezza della domanda, dovendosi tenere distinta l'incertezza obiettiva legittimante l'interesse ad agire dalla effettiva lesività dell'applicazione della legge sopravvenuta. E, del resto, la tesi dell'assenza di una concreta lesività avrebbe potuto trarre forza anche dalla limitata entità delle modifiche, che - come si è illustrato (si v. § 2) - riguardavano soltanto il numero massimo di preferenze esprimibili da parte dell'elettore e il meccanismo per assicurare la diversità di genere^[54].

6. L'atteggiarsi dell'interesse ad agire nell'azione di accertamento sulla portata del diritto di voto, in generale e nella vicenda in esame

L'*obiter dictum* poc'anzi ricordato desta interesse anche in relazione a quanto vi si è statuito (pur sinteticamente) sull'interesse ad agire delle parti ricorrenti: come si è detto, il tribunale è giunto a esaminare alcuni profili di merito solamente dopo avere ipotizzato che tale condizione dell'azione fosse sussistente, e non già ritenendola dimostrata. Sebbene il tenore testuale dell'ordinanza non restituisca un compiuto svolgimento argomentativo, sembra potersene evincere che le perplessità sull'interesse ad agire nutrite dal giudice cautelare traevano origine dal fatto che, nel caso di specie, l'incertezza oggettiva sulla portata del diritto di voto non era dovuta a dubbi di legittimità costituzionale sulla legge elettorale^[55].

Tali perplessità paiono riproporre sotto la veste delle condizioni processuali quella concezione – già riscontrata nella motivazione sul difetto di giurisdizione – tipica e limitata dei rimedi azionabili in materia elettorale dinanzi al giudice ordinario, secondo cui quest'ultimo potrebbe conoscere soltanto di lesioni del diritto di voto – oltre che in tema di ineleggibilità, decadenza e incompatibilità – determinate dalla illegittimità costituzionale della disciplina elettorale. Senonché, un simile modo di argomentare – se ben lo si è compreso – non soltanto presta il fianco ai rilievi critici che si sono precedentemente mossi rispetto alla ricostruzione del riparto giurisdizionale in materia^[56], ma non convince pienamente neppure perché sottende, di fatto, che nelle azioni civili che hanno portato alle celebri pronunce della Corte costituzionale l'interesse ad agire per l'accertamento del diritto di voto fosse unicamente giustificato dalle censure di incostituzionalità.

Invero, in tali occasioni il Giudice delle leggi ha giustificato l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale in quanto, tra l'altro, poteva dirsi sussistente un'autonomia fra il giudizio principale spettante al giudice *a quo* e quello incidentale di costituzionalità – stante la differenza tra oggetto del primo (accertamento della portata del diritto di voto) e oggetto del secondo (conformità a Costituzione della legge elettorale) – e poteva, quindi, individuarsi un altrettanto autonomo interesse ad agire nel giudizio principale, come motivato dall'ordinanza di rimessione^[57]. Senza poter ritornare in questa sede sulla tenuta di tali motivazioni e sulla loro idoneità a sostenere l'apertura (assai problematica) del sindacato di costituzionalità su leggi elettorali, ai fini della presente trattazione merita comunque di essere sottolineato come la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sia stata affermata giacché l'azione di accertamento presentava un *petitum* non coincidente con la sollevazione di detta questione e fosse di per sé assistita dai relativi presupposti processuali^[58].

La giurisprudenza costituzionale, quindi, conferma in termini generali l'ammissibilità di azioni di mero accertamento sulla portata (o, se si vuole, sulla "pienezza") del diritto di voto, che per l'interesse ad agire non esigono una già avvenuta lesione dello stesso, ma solo la sussistenza di un'incertezza che possa dirsi obiettiva. E tale incertezza, se nelle ipotesi giunte all'esame del Giudice costituzionale era dovuta all'illegittimità costituzionale (prima prospettata, e poi accertata) della legge elettorale, potrebbe tuttavia essere determinata da altri fattori, come dimostrato paradigmaticamente dal caso di specie, ove l'incertezza derivava dalla successione di leggi elettorali realizzatasi in un momento determinato del procedimento pre-elettorale, tra l'indizione delle elezioni e la presentazione delle liste.

In altre parole, l'azione di mero accertamento sulla portata del diritto di voto con contestuale richiesta di sollevazione di una questione di legittimità costituzionale non è che un esempio della più generale categoria di azioni di mero accertamento: ossia, una particolare fattispecie processuale, che pone problemi assai peculiari sul piano dei rapporti con il giudizio di costituzionalità^[59]. Tanto che – si rileva incidentalmente, senza potercisi diffondere al riguardo – la Corte costituzionale, nel motivare l'ammissibilità delle questioni sulla legge elettorale del Parlamento nazionale, ha ritenuto opportuno aggiungere – assai problematicamente – che tale decisione avrebbe consentito di evitare "zone franche" dell'ordinamento interno, sottratte al sindacato di costituzionalità^[60].

È, però, evidente che simili problematiche sono estranee a quelle diverse ipotesi di azioni di mero accertamento sulla portata del diritto di voto, che non siano pregiudicate da una

questione di legittimità costituzionale, o che, perlomeno, non lo siano nella prospettazione degli attori o dei ricorrenti. In queste diverse ipotesi, non sorge alcuna esigenza – pretesa o reale che sia – di leggere in termini inediti le categorie del processo costituzionale^[61], né si manifesta alcuna problematica concernente la possibile sovrapposizione fra tali categorie e quelle processualciviltiche^[62]; e, pertanto, l'ammissibilità dell'azione civile di accertamento dipenderà unicamente dal positivo riscontro, in concreto, della sussistenza delle ordinarie condizioni processuali. Il che appare un approdo utile per chiarire il metodo sulla cui base istruire l'esame delle questioni in rito, anche se non risolutivo, vista l'entità delle dispute interpretative emerse nel dibattito sui requisiti delle azioni di mero accertamento^[63].

Si può, dunque, rilevare che la concreta formulazione della domanda di mero accertamento nella vicenda giudiziaria in esame, priva – come si è detto – di un'esplicita sollevazione di questioni di legittimità costituzionale, rappresenta un elemento inidoneo a mostrare presunte fragilità nell'interesse ad agire. Semmai, tale formulazione non fa altro che amplificare la natura strettamente processualciviltica della valutazione in ordine a tale condizione, la quale esige semplicemente che la natura dell'incertezza sia obiettiva e che l'accertamento del diritto risponda a una reale utilità pratica per coloro i quali agiscano in giudizio^[64]. Sotto il primo profilo, è chiaro che gli attori o ricorrenti sono chiamati a dedurre e provare che l'incertezza non nasca solo da propri, soggettivi dubbi interpretativi, salvo poi risultare difficile stabilire in termini prevedibili il *quantum* di prova richiesto. Quanto al secondo profilo, invece, può osservarsi che la materia elettorale sembra offrire terreno fertile per il riconoscimento di un interesse a una domanda di mero accertamento, stanti non solo l'importanza – è superfluo ribadirlo – rivestita dal diritto di voto, ma anche gli specifici contenuti che esso in concreto presenta (si v. *supra*: § 4)^[65].

7. L'azione cautelare di accertamento dinanzi al giudice ordinario nel “sistema” di rimedi giurisdizionali pre-elettorali

La specifica tipologia di azione avviata dai ricorrenti ex art. 700 c.p.c. solleva problematiche ulteriori sempre sul piano processuale, che si riconnettono alla verifica della sussistenza delle condizioni richieste per l'avvio del giudizio cautelare. Se in relazione al *fumus boni iuris* può farsi rinvio a quanto rilevato circa l'accertamento del diritto di voto (si v. *supra*, §§ 5-6), gli altri profili in rito paiono esigere, invece, qualche ulteriore chiarimento in ragione delle forme attraverso cui essi si manifestano nel periodo pre-elettorale.

Il requisito del *periculum in mora* deve, infatti, essere individuato in relazione al contenuto sostanziale delle posizioni giuridiche di diritto soggettivo fatte valere in giudizio, la cui portata sia, cioè, oggetto di accertamento. Per concretizzare queste notazioni un poco astratte, potrebbe osservarsi che nel caso oggetto della giudizio in esame il pregiudizio irreparabile, a ben vedere, non si esauriva nella illegittimità degli atti, dei procedimenti pre-elettorale ed elettorale, in ipotesi adottati facendo applicazione della legge sopravvenuta, ma si estendeva a tutti quegli interessi e pretese dei ricorrenti elettori – in relazione alla formazione del loro convincimento e alla loro partecipazione al procedimento preparatorio – e dei ricorrenti candidati – quanto alla presentazione della lista, e a monte alla scelta stessa di candidarsi, nonché alla conduzione della campagna elettorale – che sfuggono a logiche strettamente procedurali^[66].

L'altro requisito processuale meritevole di attenzione è quello della strumentalità, che –

com'è noto - è stata solo attenuata dalle riforme intervenute sul rito cautelare. Se è di palmare evidenza che le particolarità dell'azione cautelare di accertamento non giustificano il superamento di tale requisito, cionondimeno può rilevarsi che l'azione di merito cui sarebbe, appunto, strumentale quella cautelare è fisiologicamente individuabile (e di sovente così è) nell'azione di cognizione di accertamento con eventuale richiesta di risarcimento dei danni da violazione del diritto soggettivo; sicché la strumentalità non pare certo configurare un ostacolo all'avvio dell'azione cautelare^[67]. Ne è una dimostrazione proprio l'azione giudiziaria avviata dinanzi al tribunale aostano, la cui domanda di accertamento, nascendo dall'incertezza causata dal sopravvenire della nuova disciplina elettorale dopo l'indizione delle elezioni, non poteva che essere tempestivamente avviata in sede cautelare - nella prospettiva dei ricorrenti - al fine di assicurare l'esito del corrispondente processo di cognizione, di accertamento del diritto e di risarcimento del danno^[68].

Tutt'altro discorso attiene, poi, alla reale idoneità di tale azione cautelare a giungere a un esito stabile - onde successivamente all'eventuale reclamo - in tempo utile rispetto a ciascuna delle fasi del procedimento pre-elettorale e di quello elettorale cui si riconnettevano le posizioni giuridiche oggetto di accertamento^[69]. Tale criticità - certo non astratta - attesta nitidamente quali difficoltà possano insorgere nell'adeguamento di istituti processuali generali alle esigenze della materia elettorale, come si era anticipato in sede introduttiva^[70].

Ad ogni modo, nonostante siffatte debolezze, non trascurabili^[71], l'azione *ex art.* 700 c.p.c. appare comunque in grado di rivestire, nel "sistema" di rimedi giurisdizionali in materia elettorale, un ruolo di centrale importanza dalle potenzialità ancora inesplorate - rimaste inesprese nella vicenda esaminata - per la capacità di fungere da anello di chiusura in ragione della sua connaturata atipicità^[72]. Il riconoscimento di tale ruolo potrebbe positivamente condurre, *de jure condito*, a un superamento di un "vuoto" di tutela presentato dalla giustizia pre-elettorale anche rispetto alle elezioni regionali, amministrative e del Parlamento europeo, dovuto al fatto che il rimedio "anticipato" sarebbe, altrimenti, limitato all'azione *ex art.* 129 c.p.a., e alle relative strettoie, e che la generale tutela impugnatoria amministrativa - pur qui predisposta, a differenza di quanto previsto per il Parlamento nazionale - sarebbe successiva alle elezioni, e quindi non soddisfattiva^[73].

La tratteggiata rivalutazione dell'azione cautelare di accertamento del diritto di voto si baserebbe su un'interpretazione sistematica delle previsioni costituzionali relative al contenuto di tale posizione soggettiva (artt. 1, 2, 48 e 51 Cost.) e alle esigenze di effettività dei rimedi giurisdizionali (artt. 24, 111 e 113 Cost.) - anche alla luce delle pertinenti garanzie sovranazionali (art. 3 Prot. n. 1 annesso alla CEDU e art. 6 CEDU; artt. 39, 40 e 47 CDFUE)^[74] - che orienta chiaramente verso soluzioni ampliative degli strumenti azionabili da parte di elettori e candidati^[75]. In tal senso, infatti, l'azione dinanzi al giudice ordinario costituirebbe una efficace forma di tutela *ex ante*^[76], capace di evitare - in consonanza con la prospettiva tracciata dalla stessa Corte costituzionale - che il rimedio giurisdizionale divenga esperibile quando ormai il diritto fondamentale sia stato pregiudicato^[77].

1. Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Torino. [1](#)
2. Si cfr., fra gli altri, Catelani E. - Donati F. - Grisolia M.C. (a cura di, 2013), *La giustizia elettorale. Atti del Seminario svoltosi a Firenze, 16 novembre 2012*, Napoli, Editoriale Scientifica; e, più di recente, le relazioni del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", tenutosi a Pisa il 6-7

giugno 2025, rinvenibili online al seguente link: <https://www.gruppodipisa.it/eventi/convegni/741-6-7-giugno-2025-pisa-la-giustizia-elettorale-accesso-tutele-ed-efficienza> (ultimo accesso: 22 dicembre 2025). [↑](#)

3. Catelani E. – Donati F. – Grisolia M.C. (2013), *Presentazione*, in Catelani E. – Donati F. – Grisolia M.C. (a cura di), *La giustizia elettorale*, cit., p. XIII. [↑](#)
4. Sulle incertezze della stratificazione delle diverse discipline in materia, si v. Cheli E. (2013), *La giustizia elettorale*, in Catelani E. – Donati F. – Grisolia M.C. (a cura di), *La giustizia elettorale*, cit., pp. XIX-XX. [↑](#)
5. Sui relativi problemi definitivi, in una prospettiva comparatistica, si v. Milani G. (2023), *Sistemi comparati di giustizia elettorale in Europa*, Milano, Wolters Kluwer-Cedam, spec. pp. 1-50. [↑](#)
6. Sulla espressione di ‘giustizia elettorale’ e sulle carenze dell’ordinamento italiano sul punto, si v. Luther J. (2013), *Giustizia elettorale sarà fatta?*, in Catelani E. – Donati F. – Grisolia M.C. (a cura di), *La giustizia elettorale*, cit., pp. 399 ss. [↑](#)
7. Si v. ancora Cheli E., *La giustizia elettorale*, cit., p. XIX. [↑](#)
8. Si v. *infra*, § 7. [↑](#)
9. Anche sotto questo profilo, si v. *infra*, § 7. [↑](#)
10. Per un esempio dell’attività di supplenza del legislatore cui è talora costretta l’autorità giudiziaria, si v. Perniciaro G. (2013), *L’atto di indizione delle elezioni: tra incertezze e dimenticanze normative, il giudice amministrativo “integra” il codice del processo amministrativo*, in Catelani E. – Donati F. – Grisolia M.C. (a cura di), *La giustizia elettorale*, cit., pp. 179 ss. [↑](#)
11. Su di essa, si v. anche Maestri G. (2025), *Riflettori sulla Valle d’Aosta: norme elettorali mutate a iter avviato (o quasi) e tutela dei diritti di elettorato (e degli interessi di chi presenta le liste)*, in *Dirittifondamentali.it*, 3, pp. 85 ss. [↑](#)
12. Si v. Trib. Aosta, ord. 15 settembre 2025, resa nel procedimento *sub* R.G. n. 638/2025. [↑](#)
13. La disciplina elettorale generale per l’elezione del Consiglio regionale della Valle d’Aosta è contenuta nella legge regionale 12 gennaio 1993, n. 2, recante “*Norme per l’elezione del Consiglio regionale della Valle d’Aosta*”. In generale, sul tema, si v. Trucco L. (2020), *Le elezioni e la partecipazione politica*, in Louvin R. – Costanzo P. – Trucco L. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d’Aosta-Vallée d’Aoste*, Giappichelli, Torino, pp. 93 ss. [↑](#)
14. La legge regionale statutaria, rubricata “*Reintroduzione delle tre preferenze e della rappresentanza di genere. Modificazioni alla l.r. n. 3/1993*”, ha sostituito l’art. 1, comma 2, della l.r. n. 3/1993, che prevedeva la possibilità per l’elettore di esprimere una sola preferenza, e ha reintrodotto, al novellato art. 34, comma 3, l.r. n. 3/1993, la possibilità per l’elettore di esprimere un numero massimo di tre preferenze, di cui almeno una riguardante candidati di genere diverso. [↑](#)
15. Sul punto, si v. anche Alessi N.P. (2025), *Novità dalla Regione Valle d’Aosta (2/2025)*, in *Osservatorio sulle fonti*, [↑](#)
16. Ai sensi dell’art. 15 dello Statuto speciale e della l.r. 7 marzo 2002, n. 4, la legge regionale statutaria è stata sottoposta a pubblicazione notiziale e, successivamente, a referendum confermativo. In generale, su tale istituto si v. Bailo F. (2020), *Gli istituti di partecipazione diretta*, in Louvin R. – Costanzo P. – Trucco L. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d’Aosta-Vallée d’Aoste*, cit., spec. pp. 133-135. [↑](#)
17. Pubblicato nel B.U.R. n. 28 del 6 giugno 2025 [↑](#)
18. La richiesta era stata depositata, in data 30 maggio 2025, da sette consiglieri regionali, rappresentativi della frazione di un quinto dei componenti il Consiglio, come previsto dall’art. 15, quarto comma, dello Statuto speciale. [↑](#)
19. Al referendum, per la cui validità non è richiesto un *quorum* di partecipazione, partecipava il 16,04% degli aventi diritto al voto, di cui il 52,14% si esprimeva in senso favorevole alla legge- [↑](#)
20. Preso atto del risultato della votazione referendaria, il Presidente della Regione promulgava la legge regionale con il n. 27 del 14 agosto 2025, che veniva poi pubblicata nel B.U.R. n. 46 del 19 agosto 2025 ed entrava in vigore, come espressamente disposto dal relativo art. 8, il 20 agosto 2025 [↑](#)
21. Con comunicato stampa del 19 agosto 2025, la Presidenza della Regione rendeva nota l’avvenuta pubblicazione nel B.U.R. della l.r. n. 27/2025, precisando che essa, entrando in vigore il giorno successivo, avrebbe trovato applicazione per le prossime elezioni del Consiglio regionale. [↑](#)
22. Il decreto n. 342 del 23 luglio 2025 è stato pubblicato nel B.U.R. n. 40 del 25 luglio 2025. [↑](#)
23. Ai sensi del combinato disposto dell’art. 4, comma 2, l.r. 12 gennaio 1993, n. 3 (così come modificata dalla l.r. statutaria n. 22/2007) e dell’art. 18, comma secondo, dello Statuto speciale, le elezioni del

Consiglio avrebbero dovuto svolgersi nel periodo compreso tra la quarta domenica precedente e la seconda domenica successiva al compimento del quinquennio di legislatura, e quindi tra il 24 agosto e il 28 settembre 2025, considerato che la XVI consiliatura era iniziata con le elezioni del 20-21 settembre 2020 e sarebbe giunta a scadenza il 20 settembre 2025. Inoltre, l'indizione avveniva nel rispetto altresì dell'art. 4, comma 4, l.r. n. 3/1993, ai sensi del quale *"I comizi elettorali sono convocati dal Presidente della Regione con decreto da pubblicarsi nel Bollettino ufficiale della Regione non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data stabilita per la votazione"*. [1](#)

24. Tutti i ricorrenti erano componenti del collegio elettorale ovvero cittadini con diritto di voto e iscritti nelle liste elettorali per le elezioni del Consiglio regionale della Valle d'Aosta; quattro ricorrenti erano anche candidati alle stesse elezioni regionali. [1](#)
25. Nelle conclusioni dell'atto chiedeva al Tribunale di Aosta di *"accert[are], per le ragioni di cui in narrativa, che l'esercizio dell'elettorato attivo e passivo alle elezioni del Consiglio regionale della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste previste in data 28 settembre 2025 [fosse] regolato dalla legge in vigore al momento della pubblicazione del decreto d'indizione delle elezioni regionali e, conseguentemente, ordin[are] alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste che le elezioni d[ovessero] svolgersi sulla base della legge elettorale vigente al momento della pubblicazione del suddetto decreto, ossia la l.r. 12 gennaio 1993, n. 3, così come modificata dalla l.r. 7/2019, con ogni provvedimento conseguente, senza perciò modificare il procedimento elettorale già avviato al momento della pubblicazione del decreto d'indizione delle elezioni regionali e, comunque, dispo[rre] ogni provvedimento d'urgenza, che appaia, secondo le circostanze, più idoneo ad eliminare il pregiudizio subito e subendo per tutti i motivi meglio dedotti nel corpo dell'atto"*. [1](#)
26. Vi si aggiungeva che *"Il decreto di indizione dei comizi elettorali, emanato dal Presidente della Regione, ha, peraltro, valore meramente attuativo, con la sola funzione di fissare la data delle elezioni e quella della prima riunione del Consiglio regionale ai sensi dell'articolo 4 della l.r. 3/1993, senza poter incidere sull'applicazione di norme che, nel frattempo, siano state modificate o abrogate, né di determinarne l'ultrattività, anche dopo la loro modificazione o abrogazione"*. [1](#)
27. Nonostante la novità delle questioni trattate, le parti ricorrenti venivano condannata al pagamento delle spese di lite in favore della Regione: si v. Trib. Aosta, ord. cit., p. 7. [1](#)
28. Ivi, p. 4. [1](#)
29. Ibidem. [1](#)
30. Ivi, pp. 5-6. [1](#)
31. Si v. Trib. Aosta, ord. cit., p. 4: *"nella fattispecie non può ritenersi sussistente la giurisdizione del giudice ordinario in quanto, sotto il profilo della lesione del diritto di elettorato passivo, non è in contestazione l'inserimento dei ricorrenti nelle liste elettorali - peraltro da presentarsi entro il 25/08/2025 ai sensi dell'art. 7 della legge regionale n. 3/1993 e, quindi, dopo l'entrata in vigore delle modifiche alla medesima legge introdotte dalla legge regionale n. 27/2025 - o la loro possibilità di candidarsi e, sotto il profilo della lesione del diritto di elettorato attivo, non è in contestazione la legittimità costituzionale delle regole di voto introdotte con la legge elettorale n. 27/2025, come peraltro ribadito da parte ricorrente in sede d'udienza"*. [1](#)
32. Ibidem: *"l'oggetto del contendere va propriamente individuato nella legittimità della decisione dell'amministrazione resistente di non applicare alle operazioni di voto del 28/09/2025 la legge vigente al momento dell'indizione di tali elezioni"*. [1](#)
33. Ivi, p. 5: *"in particolare le contestazioni in ordine all'applicazione delle tre preferenze e della rappresentanza di genere potranno essere fatte valere dinanzi al giudice amministrativo attraverso i rimedi appositamente previsti dal legislatore e, quindi, successivamente alla conclusione del procedimento elettorale, sempreché la suddetta applicazione abbia inciso concretamente sull'esito delle elezioni (cfr. T.A.R. Sicilia Catania, Sez. IV, Sent., 07/02/2014, n. 437), oppure anche prima delle elezioni, laddove ne sussistano i presupposti, azionando la tutela anticipata di cui all'art. 129 D.Lgs. n. 104/2010 avverso gli atti del procedimento che, ancorché precedenti la proclamazione degli eletti, siano immediatamente lesivi"*. [1](#)
34. Ivi, p. 4: *"nelle controversie in materia di elezioni amministrative la giurisdizione è ripartita tra il giudice amministrativo e quello ordinario in relazione al criterio di riparto del doppio binario, in rapporto, cioè, alla consistenza della situazione giuridica di diritto soggettivo o di interesse legittimo della quale si chiede la tutela, atteso che la giurisdizione amministrativa in materia di contenzioso elettorale non è esclusiva (cfr. ex multis Cass., sez. un., 20/10/2016, n. 21262)"*. [1](#)
35. Che le controversie in tema di ineleggibilità, decadenza e incompatibilità non siano altro che esempi

di una più ampia categoria risulta da quanto sancito in Cass. civ., Sez. Un., ord. 20 ottobre 2016, n. 21262, ove si legge che la “*giurisdizione amministrativa sul contenzioso elettorale, di cui agli artt. 126, 129 e 130 c.p.a.*” riguarda “*le sole «operazioni elettorali», ossia la regolarità delle forme procedurali di svolgimento delle elezioni, alle quali fanno capo, nei singoli, posizioni che hanno la consistenza dell’interesse legittimo, non del diritto soggettivo. E benché tali operazioni non si esauriscano nelle attività di votazione, ma si estendano al procedimento elettorale preparatorio per le elezioni regionali e comprendano tutti gli atti del complesso procedimento, dall’emanazione dei comizi elettorali sino alla proclamazione degli eletti, resta tuttavia attribuita all’autorità giudiziaria ordinaria la cognizione delle controversie nelle quali si fanno valere posizioni di diritto soggettivo, quali quelle che si riconnettono al diritto di elettorato attivo o che concernono ineleggibilità, decadenze e incompatibilità*”. [1](#)

36. Per tale nozione, si v. Cecchetti M. (2013), *Il contenzioso pre-elettorale nell’ordinamento costituzionale italiano*, in Catelani E. – Donati F. – Grisolia M.C. (a cura di), *La giustizia elettorale*, cit., p. 6. [1](#)
37. Si precisa che la verifica richiesta in ordine all’esame del profilo preliminare della giurisdizione si arresta al “grado” della potenzialità lesiva, mentre non esige – com’è evidente – di spingersi a indagare la sussistenza o meno della lesione del diritto che sarebbe determinata dall’applicazione della legge successiva, ciò che concernerebbe, semmai, il merito. [1](#)
38. Sulla tematica, si v. *ex multis* Borghesi D. (1979), *Il contenzioso in materia di eleggibilità*, Milano, Giuffrè, pp. 85 ss.; Mignone C. (1979), *Giustizia elettorale amministrativa*, Milano, Giuffrè, *passim*; Id. (1982), *Il riparto della giurisdizione in materia elettorale*, in *Foro amm.*, I, pp. 609 ss.; Lehner E. (2012), *Le garanzie dei diritti elettorali*, Roma, Aracne, pp. 261 ss.; Giannini M.S. (1963), *La giustizia amministrativa*, Roma, Jandi Sapi Editori, pp. 120-121; Cannada Bartoli E. (1968), *L’istituzione dei Tribunali amministrativi e la tutela del cittadino in un recente disegno di legge*, in *Foro amm.*, III, pp. 857 ss. [1](#)
39. Si v. Cecchetti M., *Il contenzioso pre-elettorale nell’ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 12. [1](#)
40. In tal senso, Cecchetti M., *Il contenzioso pre-elettorale nell’ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 50, nt. 102, ricorda le riflessioni di Chiti M.P. (2003), *Le procedure giurisdizionali speciali*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Milano, Giuffrè, p. 4780, secondo il quale “è molto controverso che nel contenzioso elettorale possano aversi chiare distinzioni tra diritti soggettivi ed interessi legittimi, afferendo l’intera problematica a situazioni di diritto soggettivo a rilevanza costituzionale”. [1](#)
41. Secondo Cecchetti M., *Il contenzioso pre-elettorale nell’ordinamento costituzionale italiano*, cit., pp. 12-13, tra gli interessi riconducibili all’elettorato attivo nella fase “preparatoria” del procedimento elettorale vi sarebbero quello “a non pronunciarsi inutilmente o invano e, dunque, a pronunciarsi in relazione ad una «offerta elettorale» che, oltre a garantire adeguati margini di scelta, abbia i connotati della legittimità e della «potenziale» stabilità”, nonché quello “a fare pieno e libero uso di tutte le plurime facoltà di partecipazione riconosciutegli nel procedimento preparatorio (sottoscrizione di liste, presentazione di candidati e di simboli, etc.)”. [1](#)
42. Al riguardo, sempre Cecchetti M., *Il contenzioso pre-elettorale nell’ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 13, individua gli interessi riconducibili all’elettorato passivo nell’ambito alla fase “preparatoria”, fra l’altro quello “a candidarsi nel rispetto dei «requisiti stabiliti dalla legge», a partecipare a una competizione regolare, misurandosi con candidati parimenti legittimati ab origine ad occupare spazi di campagna elettorale”, quello “ad accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza e secondo apposite misure che assicurino le pari opportunità tra donne e uomini”, così come quello “a fare pieno e libero uso, sempre in condizioni di eguaglianza con gli altri candidati, delle numerose e diverse facoltà – connesse e conseguenti alla candidatura – riconosciute nel procedimento preparatorio”. [1](#)
43. Su tali note, si v. quanto osservato *supra*: § 2. [1](#)
44. Si v. Trib. Aosta, ord. cit., pp. 4-5. [1](#)
45. *Ivi*, pp. 5-6. [1](#)
46. *Ivi*, pp. 4-5. [1](#)
47. *Ivi*, p. 5. [1](#)
48. Si v. quanto osservato *supra*: §§ 3-4. [1](#)
49. *Ivi*, pp. 5-6. [1](#)
50. Si v. Trib. Aosta, ord. cit., pp. 5-6. [1](#)

51. Come potrebbe accadere, ad esempio, in presenza di un decreto-legge che a ridosso delle elezioni stravolga la disciplina elettorale. [↑](#)
52. Art. 8 l.r. n. 27/2025. [↑](#)
53. Per il dettaglio si rinvia alla ricostruzione effettuata *supra*: si v. § 2 e relative note. [↑](#)
54. Si v. *supra*, § 2. [↑](#)
55. Si v. Trib. Aosta, ord. cit., p. 6, ove si rileva, quanto all'interesse ad agire, "*che, anche nei casi in cui è stata riconosciuta l'ammissibilità di un'azione di accertamento, lo stato di incertezza oggettiva circa la portata del diritto di voto consisteva in uno stato di incertezza in ordine alla conformità alla Costituzione della legge elettorale, cfr. Cassazione civile, sez. I, 17/05/2013, n. 12060; Corte Costituzionale, 13/01/2014, n. 1, ipotesi non sussistente nella fattispecie, dove la tutela cautelare è chiesta per evitare un pregiudizio derivante dall'«errata interpretazione della Presidenza della Giunta di applicare lo ius superveniens piuttosto che l'unica legge elettorale applicabile ratione temporis»*". [↑](#)
56. Si v. quanto osservato *supra*: §§ 3-4. [↑](#)
57. Si v. Corte cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1, n. 2 *Cons. dir.*; sent. 9 febbraio 2017, n. 35, n. 3 *Cons. dir.* [↑](#)
58. In altre occasioni, infatti, l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale è stata negata – esclusivamente ovvero unitamente ad altre ragioni – per l'assenza di un adeguata motivazione sull'interesse ad agire: si v. Corte cost., sent. 15 giugno 2015, n. 110, n. 3.2 *Cons. dir.*; ord. 7 luglio 2016, n. 165. [↑](#)
59. Si v. lo studio monografico di D'Amico G. (2018), *Azione di accertamento e accesso al giudizio di legittimità costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, *passim*, che ritiene opportuno valutare l'ammissibilità di azioni di accertamento, in funzione del promovimento di una questione di legittimità costituzionale, secondo un "approccio rigorosamente ancorato ai principi di diritto processuale", su tutti l'interesse ad agire dell'attore o del ricorrente in mero accertamento. Sul tema, in generale, si cfr. anche Nardocci C. (2020), *Il "diritto" al giudice costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, spec. pp. 368-373; Padula C. (2022), *Azioni di accertamento, questioni incidentali di legittimità costituzionale e zona franca*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, pp. 134 ss. [↑](#)
60. Si v., di nuovo, i riferimenti di cui alla precedente nt. n. 57. [↑](#)
61. In generale, sulla necessaria autonomia del giudizio principale da quello incidentale di costituzionalità e sulla nozione di *fictio litis*, si v. Zagrebelsky G. – Marcenò V. (2018), *Giustizia costituzionale*, vol. II, *Oggetti procedimenti, decisioni*, Bologna, il Mulino, spec. pp. 111-121. Zag-Marcenò -ulteriore dottrina trovata [↑](#)
62. Sull'impropria sovrapposizione fra incidentalità del giudizio di costituzionalità e interesse ad agire, alla base della sollevazione delle questioni di legittimità costituzionale poi decise da Corte cost., sent. n. 1/2014, cit., si v. *ex multis* Grosso E. (2013), *Riformare la legge elettorale per via giudiziaria? Un'indebita richiesta di 'supplenza' alla Corte costituzionale, di fronte all'ennesima disfatta della politica*, in *Riv. AIC*, 4, spec. pp. 2-3. [↑](#)
63. Si v. es. D'Amico G., *Azione di accertamento e accesso al giudizio di legittimità costituzionale*, cit., pp. 13-42. [↑](#)
64. Per una vicenda giudiziaria in cui si era negata l'ammissibilità dell'azione di mero accertamento del diritto di voto per carenza dell'interesse ad agire, si v. Boggero G. – Caterina E. (2020), *Il Tribunale di Torino dichiara inammissibile il ricorso per l'accertamento del diritto a votare il referendum costituzionale separatamente dalle elezioni amministrative*, in *questa Rivista*, 3, pp. 75 ss. [↑](#)
65. Nello stesso senso, D'Amico G., *Azione di accertamento e accesso al giudizio di legittimità costituzionale*, cit., pp. 43-68, secondo cui l'azione di accertamento del diritto di voto costituirebbe un caso paradigmatico dell'accertamento nel processo civile. [↑](#)
66. Si v. quanto osservato *supra*: § 4. [↑](#)
67. In effetti, potrebbe anche ritenersi sostanzialmente superflua la formale indicazione, nel relativo atto introduttivo, dell'azione di cognizione, perlomeno quando quest'ultima sia materialmente ricostruibile dalle deduzioni che sorreggono la sussistenza delle esigenze cautelari. [↑](#)
68. In ogni caso, nella vicenda in esame i ricorrenti avevano espressamente indicato la corrispondente azione di merito. [↑](#)
69. Il procedimento cautelare non ha, infatti, tempistiche certe, e comunque potrebbe non consentire di pervenire una duplice decisione, monocratica e poi collegiale in sede di reclamo, entro la data delle

elezioni. [↑](#)

70. Peraltro, non si tratta neppure del solo aspetto problematico connesso all'azione *de qua*, se solo si considera che l'accoglimento della domanda cautelare potrebbe determinare effetti significativi, financo decisivi, sullo svolgimento dei procedimenti pre-elettorale ed elettorale, e ciò in assenza di una cognizione piena. [↑](#)
71. Si v. Mancini M. (2022), *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, Milano-Padova, Wolters Kluwer-Cedam; Cecchetti M., *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., pp. 5 ss. [↑](#)
72. Difatti, come dimostra la vicenda in esame, se si volesse negare l'ammissibilità dell'azione cautelare atipica ex art. 700 c.p.c., si dovrebbe allora riscontrare l'inesistenza nell'ordinamento italiano di una tutela giurisdizionale anticipata al di fuori di quella prevista dall'art. 129 c.p.a. per gli atti del procedimento pre-elettorale che possano dirsi immediatamente lesivi. [↑](#)
73. Non può, pertanto, condividersi il passaggio dell'ordinanza cautelare del Tribunale di Aosta, ove si sosteneva che non si potesse radicare *"la giurisdizione di questo giudice [ordinario] in virtù dell'assunto di parte ricorrente in ordine all'esistenza di un «vuoto di tutela» a cui fa riferimento la predetta pronuncia, posto che nella fattispecie eventuali questioni di legittimità costituzionale possono nella fattispecie essere fatte valere nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo"*. [↑](#)
74. Al riguardo, si v. ex multis Battaglia G. (2025), *La tutela internazionale e sovranazionale dei diritti elettorali*, in *La Rivista "Gruppo di Pisa"*, 3, pp. 48 ss.; e con specifico riguardo alla c.d. *soft law*, anche Piccirilli G. (2013), *L'aggiornamento del "Codice di buona condotta elettorale" nel sistema di tutele del procedimento elettorale italiano*, in Catelani E. – Donati F. – Grisolia M.C. (a cura di), *La giustizia elettorale*, cit., pp. 151 ss. [↑](#)
75. In tal senso, paiono potersi leggere anche le riflessioni di Luther J., *Giustizia elettorale sarà fatta?*, cit., spec. p. 413, ove osserva che la "giustizia elettorale designata dalla Costituzione non si esaurisce nella verifica postelettorale dei poteri, ma riguarda ancor prima i diritti e doveri inerenti ai «rapporti politici» ai quali l'art. 24 Cost. garantisce l'accesso alla giustizia in tempo utile". [↑](#)
76. Sulle necessarie caratteristiche di pienezza, tempestività ed efficacia della tutela giurisdizionale, nonché sull'inidoneità di ogni forma di tutela "posticipata", si v. Corte cost., sent. 7 luglio 2010, n. 236, sulla quale si cfr. Cecchetti M., *Il contenzioso pre-elettorale nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., pp. 22-29. [↑](#)
77. In tale ottica, di recente, si cfr. anche Corte cost., sent. 26 marzo 2021, n. 48, n. 4.5 *Cons. dir.*, ove si riconosce la portata generale dell'affermazione, contenuta nel precedente del 2010 appena menzionato, secondo cui *"posto che l'interesse del candidato è quello di partecipare ad una determinata consultazione elettorale, in un definito contesto politico e ambientale, ogni forma di tutela che intervenga ad elezioni concluse appare inidonea ad evitare che l'esecuzione del provvedimento illegittimo di esclusione abbia, nel frattempo, prodotto un pregiudizio"*. [↑](#)

Le Regioni possono derogare al limite di età per il collocamento a riposo dei responsabili sanitari delle strutture private accreditate (nota a Corte costituzionale, sentenza del 16 maggio 2025, n. 65)

Giulia Casto^[1]

(ABSTRACT) ITA

Nella sentenza in commento la Corte costituzionale si pronuncia sulla competenza legislativa regionale circa la definizione del limite di età massimo per il collocamento a riposo dei dirigenti sanitari.

La sentenza affronta il tema della differenza ontologica che corre tra le strutture private accreditate e le strutture pubbliche che operano nel Servizio sanitario nazionale, elevandolo a criterio derimente per l'applicazione delle norme sui rapporti di lavoro che si instaurano al loro interno.

(ABSTRACT) EN

In the judgment under review the Constitutional Court rules on the regional legislative competence concerning the definition of the maximum retirement age for healthcare executives.

The judgment addresses the ontological difference between accredited private healthcare facilities and public facilities operating within the National Health Service, identifying this distinction as the decisive criterion for the application of the rules governing employment relationships established within them.

Sommario:

1. La questione sottoposta al giudizio della Corte - 2. La inequivalenza delle strutture private accreditate e delle strutture pubbliche del SSN - 3. La disciplina della Regione Puglia sul limite massimo di età per il personale della dirigenza medica - 4. Considerazioni finali.

1. La questione sottoposta al giudizio della Corte

La Corte costituzionale ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto la possibilità di deroga, da parte di una legge regionale,

della normativa statale sul limite massimo di età per il collocamento a riposo della dirigenza sanitaria – in particolare del responsabile sanitario – delle strutture private accreditate con il Servizio sanitario regionale.

Più precisamente, il giudizio di legittimità in via principale ha ad oggetto la norma della Regione Puglia^[2] con la quale, in ragione di alcune concrete contingenze del sistema sanitario regionale, messe in luce anche da AGCM^[3] e che verranno in seguito approfondite, si è stabilito che “alle strutture private accreditate con il Ssr e a quelle autorizzate all’esercizio non si applica il limite di età massimo previsto per lo svolgimento della funzione di responsabile sanitario previsto per le strutture pubbliche”^[4].

Ad avviso del ricorrente, la norma sarebbe stata affetta da illegittimità costituzionale in riferimento all’art. 117, terzo comma, della Costituzione e, segnatamente, alla materia «tutela della salute». Secondo l’Avvocatura generale, infatti, la disposizione regionale che esclude l’applicabilità del limite di età sarebbe intervenuta sì in una materia attribuita alla legislazione concorrente Stato-Regioni, ma in senso derogatorio rispetto a quanto stabilito a livello di principio fondamentale da una norma dello Stato, applicabile tanto alle strutture pubbliche del Servizio sanitario, quanto a quelle private accreditate, eccedendo così la propria competenza^[5].

Inoltre, la disposizione impugnata, introducendo una disciplina “a regime”, sarebbe, sempre ad avviso del ricorrente, non conforme alla previsione per cui le aziende del SSN possono trattenere o riammettere in servizio i dirigenti medici e sanitari dipendenti del Servizio sanitario stesso fino al compimento del settantaduesimo anno di età, in deroga all’art. 15-*nonies*, ma temporaneamente, ovvero non oltre la data del 31 dicembre 2025^[6].

Sicché, attraverso la interposizione di due norme di fonte primaria statale, l’Avvocatura generale chiede che la norma impugnata sia dichiarata incostituzionale, in quanto intervenuta a disciplinare in modo derogatorio quanto stabilito con un principio fondamentale dal legislatore statale. L’analisi di tali due previsioni richiamate consente alla Corte di svolgere alcune interessanti considerazioni non solo sul quadro normativo di riferimento, ma più ampiamente sullo stato di salute del SSN, per gli aspetti inerenti alla questione costituzionale sollevata.

Di talché, si presenta l’occasione per ragionare, a partire dalle statuizioni della Corte in questa pronuncia, nonché in alcune pronunce a questa di poco precedenti, sul rapporto sussistente tra le strutture pubbliche del Servizio sanitario nazionale e quelle private accreditate (e autorizzate all’esercizio) in punto di applicazione della disciplina sul personale e sulla dirigenza prevista nel d. lgs. n. 502 del 1992^[7], oltretutto, più in generale, sulla situazione del personale delle strutture sanitarie in Italia, soprattutto dopo il superamento dell’emergenza causata dalla pandemia per Covid-19.

2. La inequivalenza delle strutture private accreditate e delle strutture pubbliche del SSN

La norma impugnata avanti la Corte costituzionale prevede che il nuovo regime ordinario di deroga al limite di età massima per lo svolgimento della funzione di responsabile sanitario (previsto per le strutture pubbliche)^[8] si applichi tanto alle strutture private accreditate con il Servizio sanitario regionale quanto a quelle meramente autorizzate.

In questo modo, lamenta il ricorrente si verificherebbe una violazione dell’articolo 117,

comma terzo della Costituzione, in quanto si prevede una disciplina differenziata rispetto a quella risultante da un principio fondamentale contenuto in una fonte primaria statale in materia di tutela della salute, che, in quanto tale, dovrebbe essere applicato in tutte le strutture che erogano prestazioni per conto del SSN, pubbliche o private che siano.

La questione, tuttavia, è stata dichiarata dalla Corte non fondata, in quanto, riprendendo quanto considerato in una sentenza precedente^[9], si ribadisce come nella previsione assunta a norma interposta non sia possibile rinvenire un principio fondamentale della materia tutela della salute.

Diversamente, un principio fondamentale in materia di tutela della salute che la giurisprudenza costituzionale è pacifica nel riconoscere è quello che attiene al «regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti»^[10].

Il d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502^[11], in tema di organizzazione amministrativa sanitaria, ha, come noto, introdotto il c.d. “sistema delle 3 A”: autorizzazione, accreditamento e accordo contrattuale, rimodulato successivamente con il c.d. decreto Bindi (d. lgs. 229/1999)^[12]. La novità è stata nel senso di costruire un Servizio sanitario nazionale informato sotto il profilo soggettivo “al pluralismo organizzativo nell’ambito dei modelli tipizzati”, prevedendo che “per esercitare attività sanitarie «per conto» del Servizio medesimo, le strutture già autorizzate debbano essere accreditate dalle regioni, che stabiliscono ai sensi dell’art. 8-*quater*, comma 1, d. lgs. n. 502 del 1992, «requisiti ulteriori di qualificazione», in base a «criteri generali uniformi», definiti a livello statale con apposito atto di indirizzo e coordinamento”^[13].

Dal punto di vista organizzativo, il “primo livello” per l’esercizio di attività sanitarie è costituito dall’autorizzazione^[14]. Si tratta di un provvedimento abilitativo che viene rilasciato quando vengono accertati in capo all’operatore privato interessato la presenza degli standard e il possesso dei requisiti minimi di sicurezza e qualità delle prestazioni stabiliti da un atto d’indirizzo e di coordinamento statale^[15], specialmente con riferimento alla tutela della salute e dell’ambiente. La valutazione di carattere vincolato cui è subordinato il rilascio dell’autorizzazione svolge un ruolo di rilievo nel contrasto al fenomeno dell’esercizio abusivo delle attività sanitarie^[16].

Una volta autorizzate, le strutture private possono fare richiesta per ottenere l’accreditamento istituzionale^[17]. A conclusione di questo procedimento amministrativo, la struttura sanitaria viene iscritta in un apposito elenco ed entra ad operare nel Servizio sanitario nazionale^[18], realizzandosi quella sostanziale “equiordinazione”^[19] fra soggetti istituzionali del servizio sanitario nazionale e strutture private accreditate collegate al Servizio sanitario nazionale stesso, fondata su una serie di nessi organizzativi e funzionali di servizio pubblico^[20].

Sono le Regioni che, al fine dell’accreditamento, definiscono i requisiti ulteriori di qualificazione richiesti *ex lege*, sulla base dei criteri generali e uniformi che vengono individuati a livello statale^[21]. E, in generale, le Regioni danno attuazione a questa previsione subordinando l’accreditamento delle strutture private alle “scelte programmatiche che governano la funzione di contingentamento e di selezione all’ingresso del servizio sanitario nazionale, e più specificamente, quello regionale”^[22].

Tra i criteri e i principi statali ai quali le regioni devono uniformarsi nel dettare gli standard ulteriori di qualificazione imprescindibili per l'accreditamento, la Corte costituzionale rileva come non siano contemplate previsioni riguardanti il limite di età del responsabile sanitario di una struttura privata^[23]. Né può ritenersi che questa materia possa essere assorbita dal principio dell'adeguatezza delle "condizioni di organizzazione interna, con specifico riferimento alla dotazione quantitativa e alla qualificazione professionale del personale (art. 8-*quater*, comma 4, lettera *d*, del d.lgs. 502 del 1992)"^[24].

La posizione di equiordinazione che le strutture private accreditate raggiungono rispetto alle strutture pubbliche è distinta da quella di "equiparazione"^[25]. Infatti, un conto è che, rispettate certe condizioni, strutture private e strutture pubbliche si trovino ad operare in condizioni di parità sul mercato, erogando prestazioni sanitarie agli utenti^[26]. Altro è che le prime siano costrette a adeguare il proprio ordinamento del personale alle disposizioni che regolano quelli delle strutture pubbliche.

Ed è proprio dal punto di vista degli utenti che tale equiordinazione si apprezza al suo massimo, posto che non si riscontra in punto di fruizione del servizio alcuna differenza qualitativa sostanziale, nonostante la giurisprudenza costituzionale non abbia riconosciuto il c.d. diritto di libera scelta degli assistiti^[27] come assoluto^[28], in ragione della coesistenza di altri principi "antagonisti"^[29], *in primis* quello della programmazione e delle disponibilità finanziarie, con cui deve essere temperato.

D'altra parte, la giurisprudenza amministrativa ha da tempo tracciato la linea di confine: "l'insieme delle prestazioni che il servizio sanitario regionale è chiamato a rendere e deve, quindi, acquistare da strutture pubbliche o private va suddiviso tra le une e le altre in base all'esigenza primaria di assicurare la libertà di scelta dell'utente tra strutture equiordinate, l'efficace competizione fra le strutture accreditate, (...). L'unica differenza fra i presidi sanitari pubblici e quelli privati può essere quindi individuata nel dovere dei primi di rendere, nei limiti determinati dall'assetto strutturale ed organizzativo, le prestazioni sanitarie richieste o necessarie; prestazioni che, per contro, i secondi sembrano dover rendere solo nei limiti stabiliti dal contratto"^[30].

Cionondimeno, la equiordinazione così raggiunta, non può mai tradursi in equiparazione, dal momento che non sussiste "omologia, stante la evidente diversità delle situazioni delle strutture private che erogano prestazioni per conto del S.s.n."^[31]. Ciò che l'accREDITAMENTO realizza è l'attribuzione all'organizzazione privata dello *status* di soggetto idoneo ad erogare prestazioni per conto del Servizio sanitario nazionale, in ragione dell'accertamento del possesso dei requisiti ulteriori rispetto all'autorizzazione, non già la determinazione di "una mutazione ontologica della natura delle strutture private e dei relativi rapporti di lavoro"^[32].

La norma statale che stabilisce il limite di età per i dirigenti sanitari rientra nella disciplina del lavoro pubblico che regola i rapporti all'interno delle strutture pubbliche. Agli operatori privati, di converso, "deve essere riconosciuta una spiccata autonomia gestionale"^[33]. Perciò, i limiti previsti nel quadro normativo della disciplina del lavoro pubblico non possono essere estesi *sic et simpliciter* alle strutture che operano nel settore privato.

Così, la Corte ha semplicemente ribadito quanto aveva avuto già modo di esprimere, quando aveva statuito che "il rapporto di lavoro intercorrente con le strutture private accreditate

rientra nelle «tipologie di rapporto di impiego privato»^[34].

Proprio perché inequiparabili, ossia non assimilabili dal punto di vista ontologico, il settore privato e il settore pubblico dell'offerta sanitaria differiscono in punto di quadro normativo della disciplina applicabile ai rapporti di lavoro, in quanto rispondente ad esigenze diverse. Nello specifico, allora, se l'art. 15-*nonies* del d.lgs. n. 502 del 1992 si inserisce nel quadro normativo della disciplina del lavoro pubblico, "rispondendo a esigenze di carattere organizzativo/occupazionale"^[35], questo non può calarsi *rebus sic stantibus* nel contesto privato - seppur accreditato - in cui deve prevalere, per costante orientamento giurisprudenziale^[36], il riconoscimento di un'autonomia gestionale spiccata.

L'articolazione del sistema delle competenze legislative in ambito sanitario e gli stessi caratteri della disciplina in materia di strutture private accreditate consentono, d'altra parte, al legislatore regionale di adottare disposizioni capaci di intervenire rispetto ai caratteri propri dei singoli servizi regionali e delle complessità organizzative con cui questi si devono confrontare quotidianamente. E proprio in ragione del riconoscimento di quell'autonomia gestionale e, più in generale, del "pluralismo organizzativo nell'ambito di modelli tipizzati", non può essere fatto divieto *tout court* alle Regioni di dettare norme in quest'ambito, laddove, a maggior ragione, non esiste un principio fondamentale che imponga il limite di età ai responsabili sanitari delle strutture private. Né, d'altra parte, l'accREDITAMENTO in quanto tale può arrivare ad incidere sulla natura delle strutture private e dei rapporti di lavoro da queste instaurate.

3. La disciplina della Regione Puglia sul limite massimo di età per il personale della dirigenza medica

Il d.lgs. n. 502 del 1992, cit., ha introdotto una espressa disciplina sul personale (Titolo V) e sulla dirigenza medica, prevedendo in particolare il limite massimo di età per il collocamento a riposo "al compimento del sessantacinquesimo anno di età, ovvero su istanza dell'interessato, al maturare del quarantesimo anno di servizio effettivo"^[37]. Inoltre, prosegue la norma, il limite massimo di permanenza deve rispettare due condizioni: non può superare il settantesimo anno di età, né la permanenza può causare l'aumento del numero dei dirigenti.

Per quanto riguarda il caso specifico qui trattato, il ricorrente stesso evidenzia come la normativa regionale nel suo testo originario^[38] si collocasse "in perfetta armonia con quella nazionale"^[39]. La disciplina previgente nel suo testo originario, infatti, prevedeva, richiamando, esattamente quanto da essa stabilito.

Sennonché, quel regime aveva dato luogo a una situazione organizzativa e occupazionale particolarmente critica per il sistema sanitario regionale, sulla quale aveva avuto modo di pronunciarsi l'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel 2020^[40]. Questa segnalazione, avente ad oggetto proprio l'art. 12, comma 8, legge reg. n. 9/2017, aveva messo in luce il fatto che l'applicazione del limite massimo di età previsto dalla ivi richiamata norma statale al "responsabile sanitario delle strutture private" avrebbe comportato una serie di criticità sul piano organizzativo.

Innanzitutto, questo regime avrebbe determinato, secondo il parere dell'Autorità, una "ingiustificata limitazione alla prestazione dei servizi professionali da parte dei medici,

restringendo così l'offerta dei servizi".

In secondo luogo, le conseguenze di tale impostazione si sarebbero riverberate sull'autonomia privata e "libertà di iniziativa economica" (art. 41 Cost.). In generale, gli operatori privati agiscono sul mercato in ragione del preminente diritto di iniziativa economica^[41], nonché dei principi europei sulla libera concorrenza e sulle libertà economiche di circolazione (artt. 101 ss. TFUE)^[42]. Tuttavia, il settore della sanità è governato da regole specifiche, da strumenti di diritto privato e di stampo pubblicistico, che si sono nel tempo ibridati, per realizzare un "*minimum* di concorrenzialità fra operatori pubblici e privati"^[43], per il perseguimento degli obiettivi tipici della pubblica amministrazione, ossia l'efficienza e l'economicità, nonché per dare vita a dei modelli organizzativi efficienti^[44]. Il timore espresso su questo punto è che se si imponesse alle strutture private un regime come quello contemplato dal legislatore statale per le strutture pubbliche, si finirebbe per minare quel reticolo di libertà economiche discendenti dall'articolo 41 della Costituzione, oltre che creare un'ingerenza non giustificabile in relazione all'autonomia gestionale di cui queste strutture godono.

Infatti, conclude l'AGCM con specifica menzione delle strutture accreditate, queste ultime sono collocate in un regime "complementare rispetto a quello pubblico, da cui ricevono un budget", in forza degli accordi conclusi a norma dell'art. 8-*quinquies* del d. lgs. 502/1992 che si pongono a valle della fase programmatica^[45].

Dal punto di vista meramente giuridico, invece, il giudice amministrativo^[46] era stato investito di un ricorso avente ad oggetto la nota della Regione Puglia^[47] con cui si forniva l'interpretazione autentica della norma in discussione. In particolare, la seconda sezione del Tar di Bari aveva ritenuto perfettamente aderente l'interpretazione sostenuta dalla Regione con il sistema regolamentare regionale complessivo, non ravvisando alcun *vulnus*, né in termini di violazione di legge, né in termini di eccesso di potere.

Un primo tentativo di "smarcarsi" dalla normativa statale era stato compiuto con la legge regionale Puglia n. 81/2020^[48] che, in particolare, aveva previsto in via di eccezione la non applicazione del limite di età massima per la sola categoria degli "ambulatori specialistici non accreditati", confermando per il resto il regime generale di cui all'art. 15-*nonies*, comma 1.

Questa norma era stata impugnata dallo Stato per contrasto con gli articoli 3 e 117, comma 3 Cost., cosicché la Corte costituzionale aveva già avuto modo di pronunciarsi su questo profilo, concludendo per la non fondatezza della questione^[49].

L'anno successivo, in occasione dell'adozione della legge di bilancio^[50], la Regione Puglia era tornata sul punto, con una tecnica legislativa analoga a quella adottata in occasione dell'ultimo intervento di modifica. Infatti, aveva previsto, sempre in via di eccezione, un allargamento della platea di strutture che venivano escluse dal regime ordinario, individuate nelle "strutture private monospecialistiche ambulatoriali, residenziali e semiresidenziali"^[51].

Successivamente, la l.r. 16/2024^[52] aveva inserito una nuova previsione in tema. Questa volta il legislatore adottava una tecnica legislativa inedita finora^[53], abbandonando il riferimento al decreto-legislativo "madre" della normativa in esame che aveva sempre richiamato quale regime ordinario. La *ratio* dell'intervento era espressamente individuata

nelle gravi ragioni organizzative legate alla carenza di personale nelle piante organiche sanitarie. La misura, comunque applicabile alle sole strutture private accreditate, e non a quelle autorizzate, innalzava inoltre il limite massimo di età per lo svolgimento della funzione di responsabile sanitario in 72 anni, senza ulteriori precisazioni.

Per concludere, a solo un mese di distanza, si registra la sostituzione legislativa definitiva, quella di cui all'art. 8, comma 1 della legge n. 24 del 2024 e impugnata avanti alla Corte. Da un punto di vista, ancora, di tecnica legislativa si può osservare il completo *revirement* del legislatore regionale che non solo non richiama più quanto contenuto nell'art.15-*nonies* come regime ordinario, ma lo esclude completamente per i responsabili sanitari delle strutture private accreditate con il Servizio sanitario regionale e di quelle autorizzate attribuendo alla previsione la massima estensione soggettiva.

Inoltre, non si fa più cenno alla “grave carenza di dirigenti medici” che aveva giustificato la analoga misura adottata solo un mese prima. Tale situazione, d'altra parte, caratterizza ormai la realtà della gran parte – se non la totalità – dei servizi sanitari regionali del sistema sanitario nazionale^[54] e costituisce quindi, tutt'oggi, la ragione primaria dell'intervento legislativo anche sul piano nazionale, come ha avuto modo anche di sottolineare la Corte nella sentenza in esame^[55]. Così come non si fa più riferimento a un termine di applicazione del regime in deroga, come previsto nella norma sostituita, ove la lunga serie di modifiche ha portato la disciplina regionale a collocarsi in una posizione di radicale distanza dall'art. 15-*nonies*.

In relazione alla stabilizzazione della deroga così realizzata – che diventa quindi “a regime” – il ricorrente muove una censura che fa leva sul combinato disposto di quella disposizione con l'art. 4, comma 6-bis, d.l. n. 215 del 2023, conv. in l. n. 18 del 2024^[56].

Quest'ultima norma autorizza le aziende del SSN a trattenere o riammettere in servizio i dirigenti medici e sanitari dipendenti del Servizio sanitario fino al compimento del 72esimo anno di età, in deroga all'art. 15-*nonies*, ma temporaneamente, ovvero non oltre la data del 31 dicembre 2025. Come già evidenziato, a tale disciplina risultava perfettamente allineata anche la regione Puglia, fino al penultimo intervento in materia^[57].

A giudizio della Corte, tuttavia, non sussiste in capo alle regioni alcun obbligo di allineamento, ben potendo esse adottare una disciplina in deroga, posto che non è possibile ricavare da questa norma alcun principio fondamentale in materia di tutela della salute^[58].

Peraltro, come evidenziato dalla Corte è stato lo stesso legislatore statale ad aver derogato, a partire dal 2020, al vincolo posto ex art. 15-*nonies*^[59].

La sistematicità con cui questi interventi legislativi vengono posti in essere, tanto a livello nazionale quanto nei singoli sistemi sanitari regionali, di cui quello della Regione Puglia costituisce in questa sede l'esempio privilegiato, spinge a riflettere sulla situazione di carenza del personale medico di cui soffre il sistema nel suo complesso e sulla quale la Corte ha avuto più volte modo di pronunciarsi^[60].

Nell'attuale momento storico i dati ci restituiscono un quadro della sanità italiana in continuo affanno, con un numero di medici ogni mille abitanti sulla linea di galleggiamento rispetto alla media OCSE, ma comunque insufficiente a garantire un servizio

soddisfacente^[61], posto che si stima un ammanco variamente significativo in ogni regione di medici specialisti^[62].

Ad oggi, in un contesto come quello presentato, su cui incide anche l'innalzamento dell'età, la cd. "gobba pensionistica", il mantenimento di un vincolo di età tanto stringente dal punto di vista soggettivo "potrebbe rivelarsi, in linea generale, ormai anacronistico"^[63], in considerazione delle conseguenze pratiche che produce (ingiustificata limitazione alla prestazione dei servizi professionali da parte dei medici, restringendo così l'offerta dei servizi, come sottolineato dall'AGCM), nonché del fatto che viene sistematicamente derogato proprio per far fronte alla situazione emergenziale.

La carenza di personale medico di cui si è detto produce poi una serie di conseguenze di tipo sistemico, che finiscono per impattare grandemente, in ultima analisi, sull'equità di accesso alle cure da parte dei cittadini e sulle quali è il caso di indugiare brevemente.

La carenza di personale medico ha radici profonde, almeno ventennali, da individuarsi nelle decisioni che si sono susseguite a partire dal 2005 e aventi ad oggetti i vincoli economici e strutturali che sono stati imposti al Servizio Sanitario nazionale^[64]. A questi si è accompagnata una programmazione fallace, tale per cui non si è fatto fronte alle uscite di personale con una quantità adeguata di nuovi contratti di formazione specialistica, dando luogo a quello che in dottrina è definito "imbuto formativo"^[65], in esito al quale il fabbisogno del sistema non è stato soddisfatto.

Il risultato è stato un'offerta assolutamente carente, specialmente per alcune figure^[66], che ha provocato ricadute sulla salute dei cittadini. In particolare, il rapporto AGENAS più recente evidenzia la riduzione delle attività ospedaliere e territoriali, la mancata effettuazione di interventi chirurgici, di prestazioni ambulatoriali e di interventi di diagnosi precoce, fino alla rinuncia alle prestazioni da parte dei cittadini che evitano il ricorso alle strutture ospedaliere.

Per tentare di sopperire a questa situazione, aggravata dall'emergenza Covid-19 che il comparto sanitario ha dovuto affrontare negli ultimi anni e che si è sommata a una situazione già particolarmente complessa, il Ministero della Salute ha redatto il "Regolamento recante la definizione dei modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nell'ambito del SSN"^[67], che, unitamente alla sottoscrizione dei contratti interistituzionali di sviluppo^[68] - costituiscono due presupposti fondamentali della Missione 6 del PNRR, dedicata alla sanità e riferita alle reti di prossimità, alle strutture e alla telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale,

4. Considerazioni finali

Il quadro della sanità che emerge dalla sentenza in commento, così come dai dati citati, risulta caratterizzato da una situazione di perdurante carenza del personale, ove l'introduzione di norme di aggiornamento in deroga, anno per anno, palesa le disfunzioni organizzative del Servizio sanitario nazionale.

Questa situazione "di grave sofferenza del SSN per carenza del personale medico"^[69] è lontana dall'essere una novità, ma le soluzioni che si sono proposte o realizzate non appaiono capaci di interventi risolutivi o dell'introduzione di innovazioni di sistema.

Anche le più recenti proposte di legge in materia^[70] sono ritenute espressione di un approccio “emergenziale”, in cui difetta “una visione a lungo raggio né un quadro programmatico generale”^[71].

D'altra parte, le Regioni devono fare i conti con le criticità specifiche dei rispettivi singoli servizi sanitari regionali. E quello pugliese non rappresenta che un esempio. La norma che deroga sistematicamente - e legittimamente - alla normativa nazionale in materia di limite di età massima per il pensionamento dei responsabili sanitari è infatti giustificata dalle evidenti criticità strutturali e dalla carenza di personale medico.

C'è un ultimo aspetto da considerare in conclusione, in quanto la Corte, in *obiter dictum*, evidenzia come “il ricorrente non lamenta l'incidenza della disposizione impugnata sui rapporti di lavoro intercorrenti tra le strutture sanitarie e i loro responsabili sanitari”^[72], bensì sulla materia tutela della salute.

Sicché è ragionevole ritenere che laddove si fosse assunto quale parametro l'articolo 117, co. 2, lett. l) Cost., e segnatamente la materia «ordinamento civile», sarebbe cambiato sostanzialmente l'inquadramento della questione, da un'analisi strettamente legata alle questioni organizzative delle strutture sanitarie - pubbliche e accreditate - a un'analisi che avrebbe avuto ad oggetto la qualificazione del rapporto di lavoro che il responsabile sanitario instaura con la struttura stessa, potendosi anche prospettare un diverso esito da parte dei giudici costituzionali.

La giurisprudenza della Corte fornisce ferme indicazioni in tal senso, posto che la competenza statale in materia di ordinamento civile si può dire invasa allorché una disposizione regionale vada a regolare direttamente o indirettamente “i rapporti di lavoro già in essere tra le strutture sanitarie e i propri addetti”^[73]. Mentre il ricorrente, nel caso *de quo*, ha considerato la norma impugnata come incidente sull'organizzazione sanitaria e quindi pertinente alla materia tutela della salute.

Per costante orientamento della Corte, si può premettere che nel settore privato, i rapporti di lavoro devono essere disciplinati da norme che ne garantiscono l'uniformità a livello nazionale, sicché il legislatore regionale non può, in alcun settore, emanare norme che incidano sul rapporto già sorto e che, nel regolarne il trattamento giuridico ed economico, si sostituisca a quella statale e, per essa, alla contrattazione collettiva. Rientrano, infatti, nella materia «ordinamento civile» gli interventi legislativi che dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere e che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità^[74].

Per quanto attiene ai rapporti di lavoro tra le strutture sanitarie e i propri addetti occorre distinguere. Infatti, il direttore generale, così come gli altri organi del c.d. *top management sanitario* (direttore amministrativo e direttore sanitario), sono assunti con un contratto di diritto privato di lavoro autonomo e a tempo determinato^[75]. Mentre al personale sanitario, compresa la dirigenza, si applica la disciplina generale contenuta nel testo unico del pubblico impiego^[76], sicché, in seguito al reclutamento mediante pubblico concorso, viene stipulato un contratto di lavoro subordinato e a tempo indeterminato.

La linea di demarcazione tra le due materie è da ricercare nella *ratio* giustificatrice della scelta di organizzazione. In astratto, la competenza statale in materia di tutela della salute

sussiste tutte le volte in cui le norme di organizzazione siano strumentali a garantire l'uniforme godimento del diritto alla salute, ovvero in ipotesi in cui si possano configurare come principi fondamentali della materia^[77]. Ma quest'ultima opzione è stata espressamente esclusa dai giudici della Corte costituzionale nel caso di specie.

La questione è comunque largamente dibattuta nella stessa giurisprudenza costituzionale, in cui talvolta si è data un'interpretazione più estensiva dell'ambito di competenza del legislatore statale^[78], ed altre in cui, viceversa, si è riconosciuto alle Regioni di "adottare una disciplina derogatoria di quella statale" in tema di organizzazione sanitaria^[79], alla luce anche della considerazione che talvolta la realtà presenta sfumature molto complesse, non facilmente inquadrabili in una categoria (materia) piuttosto che in un'altra, dovendosi, in ultima analisi, dover considerare di volta in volta il caso concreto.

Il punto sta nell'interpretazione che si intende dare alla norma impugnata. Se in un'ottica pubblicistica, come ha ritenuto chi ha presentato il ricorso, questa risulta pregiudizievole al godimento uniforme del diritto alla salute, in quanto indirettamente incide sull'organizzazione delle strutture sanitarie accreditate. Ovvero in un'ottica giuslavoristica, come sembra paventare la Corte con quell'*obiter dictum*, inquadrando il rapporto di lavoro del responsabile sanitario di una struttura accreditata entro parametri esclusivamente privatistici che tendono a garantirne l'uniformità a livello nazionale^[80], oltre che l'autonomia gestionale delle strutture sanitarie stesse.

Infine, è stato il Consiglio di Stato^[81] ad aver affermato, alla luce della citata sentenza n. 195 del 2021 della Corte costituzionale, come non si può imputare alle regioni un obbligo di "estendere[...] le previsioni nazionali concernenti le strutture pubbliche" a quelle accreditate, posto che la disciplina dei rapporti di lavoro che si instaurano all'interno di queste ultima "rest[erebbe] evidentemente attratta al regime privatistico".

Di conseguenza, occorre ribadire come la previsione di un limite di età massimo in capo ai dirigenti medici risponde ad esigenze diverse per le strutture pubbliche del Servizio sanitario nazionale e per quelle accreditate che conservano i propri caratteri privatistici.

Infatti, la *ratio* che sorregge tutt'oggi l'articolo 15-*nonies* del d.lgs. 502 del 1992 che prevede il limite di età massimo in capo ai dirigenti medici dipendenti del SSN è da ricercare in una ragione imperativa di interesse generale, quale la "necessità di tutelare l'interesse pubblico al *turn-over* generazionale"^[82]. Diversamente, per le strutture private non può essere addotta una simile considerazione. Al contrario, sono due le direttrici che guidano la scelta del responsabile sanitario - oltre ai requisiti imposti dalla legge. Da un lato, la valorizzazione "dell'esperienza pregressa ai fini dell'attività di *management* svolta"^[83], dall'altro la garanzia della libertà di prestazione dei servizi professionali da parte dei medici nell'ambito della preminente libertà di iniziativa economica delle strutture sanitarie private^[84].

1. Dottoressa magistrale in Giurisprudenza (Università degli Studi di Torino). [↑](#)

2. Articolo 8, comma 1, Legge regionale 30 maggio 2024, n. 6 - Regione Puglia, XI legislatura - 20° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e modifiche alle leggi regionali 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia), 16 febbraio 2024, n. 3 (Istituzione della Fondazione della disfida di Barletta), 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di

autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), e 29 dicembre 2022, n. 32 (*Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2023*). [↑](#)

3. AS 1680, 24 giugno 2020, (AGCM) *Regione Puglia - Limiti lavorativi per un direttore sanitario di strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private*. [↑](#)
4. Previsto dall'articolo 15-nonies, comma 1, del d.l.gs. 30 dicembre 1992, n. 502 *Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 241.*, inserito dall'art. 13, comma 1, del d. lgs. 19 giugno 1999, n. 229, recante *Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419*. [↑](#)
5. Sul riparto di competenza legislativa Stato-Regioni: Zagrebelski G., Marcenò V., Pallante F. (2015), *Lineamenti di diritto costituzionale*, Firenze, Le Monnier, pp. 471ss, in particolare, sulla competenza legislativa concorrente, p. 471. Sul riparto di competenza in materia di diritto alla salute: Tubertini C. (2024), *L'assistenza territoriale in trasformazione. Il ruolo delle comunità e delle istituzioni*, in *Lavoro e Diritto*, n. 2024/3, pp. 393 s.; Gagliardi B. (2020), *Il sindacato del giudice costituzionale sull'organizzazione sanitaria tra autonomia regionale e diritto alla salute*, in *Diritto e società*, n. 2020/3, p. 477 ss.; Pioggia A. (2020), *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Torino, Giappichelli, pp. 53 ss.; Pioggia A. (2020), *Il diritto alla salute alla prova della differenziazione: autonomie, organizzazione e disuguaglianza*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2020, p. 37; Carpani, G., Morana, D. (2013), *Le competenze legislative in materia di "tutela della salute"*, in Balduzzi R., Carpani G. (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, Bologna, il Mulino pp. 89-127. Più risalenti: Falcon G., (2002) *Nuova devolution, unità della Repubblica, riforma della riforma del Titolo V, realtà effettiva*, in *Diritto pubblico*, n. 2002/03, pp. 751-766; Pastori G. (2002), *Sussidiarietà e diritto alla salute*, in *Diritto pubblico*, n. 2002/01, pp. 85-98. [↑](#)
6. Articolo 4, comma 6-bis, decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215, *Disposizioni urgenti in materia di termini normativi*, convertito con modificazioni nella legge 23 febbraio 2024, n. 18, il quale ha inserito il comma 164-bis, riportato nel testo, nell'art. 1 della legge 30 dicembre 2023, n. 213, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026*. [↑](#)
7. V. approfonditamente: Conticelli M. (2012), *Privato e pubblico nel servizio sanitario*, Milano, Giuffrè; Consito M. (2009), *Accreditamento e terzo settore*, Napoli, Jovene. Più di recente, D'Arienzo M. (2022), *Contributo allo studio dei modelli organizzativi in sanità*, Torino, Giappichelli. [↑](#)
8. Le norme che hanno previsto l'introduzione della specifica figura del responsabile sanitario sono l'articolo 4 della legge 30 dicembre 1991, n. 412 *Disposizioni in materia di finanza pubblica* e il d.P.R. 14 gennaio 1997 *Approvazione dell'atto di indirizzo e coordinamento alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, in materia di requisiti strutturali, tecnologici ed organizzativi minimi per l'esercizio delle attività sanitarie da parte delle strutture pubbliche e private*. All'interno di alcuna di queste fonti compare il riferimento a un limite di età. [↑](#)
9. Corte cost., sent. 15 ottobre 2021, n. 195. [↑](#)
10. Corte cost., sent. 12 marzo 2021, n. 36; Corte cost., sent. 28 febbraio 2023, n. 32. [↑](#)
11. D. lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 *Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 241*. [↑](#)
12. Sulla riforma del 1992 si veda: Ferrara R. (2020), *L'ordinamento della sanità*, Torino, Giappichelli, pp. 115 ss.; Bottari C. (2018), *Profili innovativi del sistema sanitario*, Torino, Giappichelli, pp. 31 ss.; Di Folco M. (2013), *Le funzioni amministrative*, in R. Balduzzi e G. Carpani (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, Bologna, Il Mulino, p. 150. Sulla c.d. controriforma del 1999, v. Politi F. (2018), *La razionalizzazione del Ssn nel 1999*, in *Corti supreme e salute*, n. 2018/03, pp. 575 ss. [↑](#)
13. Corte cost., sent. 13 aprile 2021, n. 65, punto 4.2. [↑](#)
14. Cfr.: Ferrara R (2020), *L'ordinamento della sanità*, cit., p. 204. V. anche Taroni F. (2013), *Le 3A: autorizzazione, accreditamento, accordi contrattuali*, in R. Balduzzi e G. Carpani (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, cit., p. 434; Conticelli M. (2012), *Privato e pubblico nel servizio sanitario*, cit., 186 s. [↑](#)
15. Articolo 8-ter, d. lgs. 502/1992. V. anche Santangeli M. (2015), *Concorrenza e programmazione nel sistema delle autorizzazioni sanitarie: brevi riflessioni sull'adeguatezza del sistema vigente tra regole nazionali ed assetti regionali*, in *Amministrazione in cammino*, 2015, pp. 1-21. [↑](#)
16. In questo senso, Ferrara R. (2020), *L'ordinamento della sanità*, cit., p. 205; Cilione G. (2005), *Diritto*

sanitario, Rimini, Maggioli Editore, p. 380. Così anche: Consito M. (2009), *Accreditamento e terzo settore*, cit., p. 47, l'“autorizzazione consente la realizzazione di strutture e l'esercizio delle connesse attività evitando che queste ultime si svolgano in danno della salute e delle esigenze di assistenza ed educative degli utenti, esprimendo una «valutazione di non contrasto tra l'attività privata e gli interessi che l'ordinamento intende garantire con l'apposizione di limiti alla libertà individuale» ed operando come rimozione di un limite al pieno esercizio di una facoltà giuridica in capo all'interessato”. [↑](#)

17. Articolo 8-*quater*, d. lgs. 502/1992. Sull'accreditamento v.: Cuttaia F.G. (2020), *L'accreditamento come strumento di garanzia della qualità delle prestazioni erogate. Analisi e prospettive evolutive*, in *iusersalus.it*, n. 2020/02; Bottari C. (2018), *Profili innovativi del sistema sanitario*, Torino, Giappichelli, p. 147; Ferrara R. (2018), *L'ordinamento della sanità*, cit., p. 196 e s.; D'Angelosante M, Tubertini C. (2016), *Cittadinanza amministrativa, salute e sanità*, in *Cittadinanze amministrative*, in Bartolini A., Pioggia A. (a cura di), *A 150 dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, di Ferrara L. e Sorace D. (a cura di), Firenze, Firenze University Press, 2016, pp. 101 ss.; Taroni F. (2013), *Le 3A: autorizzazione, accreditamento, accordi contrattuali*, cit.; Conticelli M. (2012), *Privato e pubblico nel servizio sanitario*, cit.; Consito M. (2009), *Accreditamento e terzo settore*, cit.; Oneto A., Marabini M. (2008), *Dall'accreditamento istituzionale all'accreditamento definitivo*, in *Tendenze nuove, Materiali di lavoro su sanità e salute della Fondazione Smith Kline*, n. 2008/01, pp. 123 ss. [↑](#)
18. Corte cost., sent. 28 luglio 1995, n. 416. [↑](#)
19. Ferrara R. (2018), *L'ordinamento della sanità*, cit., p. 204. [↑](#)
20. Cfr. Ferrara R. (2018), *L'ordinamento della sanità*, cit.; Oneto A. (2000), Art. 8, d. lgs. n. 502/1992 (*Commento*) in Roversi Monaco F. (a cura di), *Il nuovo servizio sanitario nazionale*, Rimini, Apogeo Education, pp. 274 ss.; Russo Valentini R. (2000), Artt. 8-bis ss. (*Commento*) in Roversi Monaco F. (a cura di), *Il nuovo servizio sanitario nazionale*, Rimini, Apogeo Education, pp. 305 ss. [↑](#)
21. Articolo 8-*quater*, comma 4, d. lgs. 502/1992. [↑](#)
22. Corte cost., sent. 9 maggio 2022, n. 113. Cfr. Jona E. (2023), *L'utilità sociale come limite all'iniziativa economica privata nell'organizzazione delle strutture private in sanità. Riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 113 del 2022*, in *Aic - Osservatorio costituzionale*, n. 2023/02, pp. 163 ss. V. anche sul potere regionale di programmazione: Ferrara R. (2018), *L'ordinamento della sanità*, cit., p. 212; Carpani G. (2013), *La programmazione*, in Balduzzi R. e Carpani G. (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, cit., p. 325. [↑](#)
23. V. Corte cost., sent. 16 maggio 2025, n. 65, considerato 4.2. [↑](#)
24. *Ibidem*. [↑](#)
25. Sono enti equiparati quelli di cui all'art. 4 comma 12 del d.lgs. n. 502 del 1992, nonché gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto privato, per i quali l'art 15-*undecies*, d. lgs. 502/1992 prevede l'adeguamento dei propri ordinamenti del personale alle disposizioni del presente decreto. [↑](#)
26. Cfr. Corte cost., sent. 15 ottobre 2021, n. 195.: “Le strutture private entrano a far parte del sistema sanitario pubblico, erogando prestazioni per conto del servizio sanitario”. [↑](#)
27. In *nuce* già formalizzato dall'art. 6, co. 6, l. 23 dicembre 1994 n. 724, *Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*, il quale stabiliva che la “libera scelta da parte dell'assistito si esercita nei confronti di tutte le strutture e dei professionisti accreditati dal Servizio sanitario nazionale in quanto risultino effettivamente in possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente e accettino il sistema della remunerazione a prestazione”. V. anche: Caruso E. (2017), *L'accreditamento nei servizi sanitari e socio-sanitari fra esigenze di sistema e prospettive di liberalizzazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2017/01, p. 165, ove secondo l'Autore: “il sistema delineato dalla prima versione del d. lgs 502/1992, quale risultante anche a seguito di alcuni specifici interventi correttivi degli anni successivi, ruotava attorno al valore della libertà di scelta degli utenti e ai principi strumentali di parificazione e di concorrenzialità tra strutture pubbliche e strutture private”. Sulla libertà di scelta dell'utente nel servizio sanitario si veda anche Conticelli M. (2012), *Privato e pubblico nel servizio sanitario*, cit., p. 227: “Il carattere decisamente conservativo assunto dalla programmazione e quello chiaramente discrezionale delle determinazioni ad essa conseguenti hanno contribuito a cristallizzare la situazione vigente (...) senza riconoscere in alcun modo alla scelta dell'utente un valore preminente”. [↑](#)
28. Masala P. (2014), *La libertà di scelta del soggetto erogatore delle prestazioni sanitarie in tutto il territorio nazionale a prescindere dalla Regione di residenza e i suoi limiti* in *Federalismi.it*, 26 novembre 2014, pp. 14 ss. [↑](#)

29. *Ibidem*, p. 19. [↑](#)
30. Cons. St., sez. V, 29 marzo 2004, n. 1663, in *www.giust.amm.it*. Cfr. Ferrara R. (2018), *L'ordinamento della sanità*, cit., pp. 212 ss. [↑](#)
31. Corte cost., sent. 2 aprile 2009, n. 94. Sui limiti dell'equiparazione dei soggetti privati a quelli pubblici nel servizio sanitario: Conticelli M. (2012), *Privato e pubblico nel servizio sanitario*, cit., p. 245 s. [↑](#)
32. Corte cost., sent. 16 maggio 2025, n. 65, considerato 4.4. Su questo aspetto si erano d'altronde già pronunciate sia la Cass., sez. un., 14 dicembre 2023, n. 35092: per le strutture private accreditate "non si evidenzia quella prevalenza della funzione pubblicistica tale da far scolorare il carattere imprenditoriale dell'attività svolta (...) mantenendo la loro identità"; sia il Cons. St., sez. III, 5 luglio 2024, n. 5988: le strutture private accreditate "non possono ritenersi tout court equiparate a quelle pubbliche". Sul punto v. anche: Bocale G. (2018), *Sulla "natura" giuridica dell'accreditamento sanitario*, in *Federalismi.it*, 25 luglio 2018. [↑](#)
33. Corte cost., sent. 16 maggio 2025, n. 65 punto 4.1. Cfr. Corte cost., sent. 15 ottobre 2021, n. 195. [↑](#)
34. Corte cost., sent. 16 maggio 2025, n. 65, punto 4.3. Cfr. Corte cost., sent. 9 maggio 2022, n. 113. [↑](#)
35. Corte cost., sent. 15 ottobre 2021, n. 195. [↑](#)
36. Né si può elevare la modalità di impiego del personale delle strutture quale requisito necessario per l'accreditamento, v. Cons. Stato, sez. III, sent. 11 aprile 2019, n. 2372. [↑](#)
37. Articolo 15-nonies, comma 1, d. lgs. 502/1992 cit. è la prima norma interposta nella sentenza in commento. [↑](#)
38. Articolo 12, comma 8, Legge regionale 2 maggio 2017, n. 9 – *Regione Puglia, Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private*. La previgente disciplina prevedeva: "il limite di età massimo previsto per lo svolgimento della funzione di responsabile sanitario è quello previsto dal comma 1 dell'articolo 15-nonies del D.Lgs. 502/1992". [↑](#)
39. Corte cost., sent. 16 maggio 2025, n. 65, par. 3.1. [↑](#)
40. AS 1680, 24 giugno 2020 (AGCM), cit. [↑](#)
41. Cfr. Jona E. (2023), *L'utilità sociale come limite all'iniziativa economica privata nell'organizzazione delle strutture private in sanità. Riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 113 del 2022*, cit. [↑](#)
42. Cfr. Angelini F. G. (2023), *La partecipazione dei privati al SSN tra servizio pubblico, concorrenza e discrezionalità amministrativa*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 2023/02, p. 379; Ferrara R. (2020), *L'ordinamento della sanità*, cit. 88 s. V. anche: Jorio E. (2006), *La salute e la Costituzione europea*, in *Sanità pubblica e privata*, n. 2006/04, pp. 5 ss.; Gallo C. E. (2003), *La concorrenza nell'erogazione dei servizi sanitari e la posizione delle imprese private*, in *Sanità pubblica e privata*, n. 2003/03, pp. 255 ss.; Sticchi Damiani E. (2003), *La concorrenza nell'erogazione dei servizi e le posizioni delle imprese private*, in *Sanità pubblica e privata*, n. 2003/03, pp. 929 ss. [↑](#)
43. Caruso E. (2017), *L'accreditamento nei servizi sanitari e socio-sanitari fra esigenze di sistema e prospettive di liberalizzazione*, cit., p. 174. V. anche: Padovani V. (2021), *La "concorrenza" in sanità tra staticità del fabbisogno assistenziale e discrezionalità amministrativa. I vincoli all'accesso dei nuovi erogatori. Nota a Consiglio di Stato Sez. III, 04/02/2021, n. 1043*, in *Federalismi.it*, n. 2021/13, p. 357 ss., [↑](#)
44. Cfr. Cons. Stato, sez. III, 2 settembre 2013, n. 4361. V. anche Pioggia A. (2011), *La gestione della sanità fra pubblico e privato: funzione pubblica e organizzazione delle Aziende sanitarie*, in Catelani E., Cerrina Ferroni G., Grisolia M.C. (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, pp. 58 ss. [↑](#)
45. Caruso E. (2017), *L'accreditamento nei servizi sanitari e socio-sanitari fra esigenze di sistema e prospettive di liberalizzazione*, cit., p. 160. Cfr. Ferrara R. (2020), *L'ordinamento della sanità*, cit. p. 206; Taroni F. (2013), *Le 3A: autorizzazione, accreditamento, accordi contrattuali*, in R. Balduzzi e G. Carpani (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, cit., p. 434. [↑](#)
46. Tar Puglia, sez. II, sent. 30 settembre 2024, n. 1039. [↑](#)
47. Nota prot. n. AOO183/0003078 del 6 febbraio 2023 con cui la Regione ha chiarito che l'art. 12, comma 8, della legge regionale n. 9/2017 va interpretato nel senso che le strutture private accreditate sono escluse dalla deroga al limite di età di settant'anni per il responsabile sanitario, accordata invece alle strutture private monospecialistiche ambulatoriali, residenziali e semiresidenziali. [↑](#)

48. Articolo 1, comma 11, Legge regionale 7 luglio 2020, n. 18 - Regione Puglia, *Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria*: Il limite di età massimo previsto per lo svolgimento della funzione di responsabile sanitario è quello previsto dalla normativa nazionale vigente in materia di permanenza in servizio dei dirigenti medici e del ruolo sanitario del servizio sanitario nazionale, fatta eccezione per gli ambulatori specialistici non accreditati. [↑](#)
49. Corte cost., sent. 15 ottobre 2021 n. 195. [↑](#)
50. Legge regionale 30 dicembre 2021, n. 51 - Regione Puglia, *Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2022*. [↑](#)
51. Articolo 10, comma 1, lett. b), l.r. Puglia n. 51/2021 *cit.*: "(...) Il limite di età massimo previsto per lo svolgimento della funzione di responsabile sanitario è quello previsto dalla normativa nazionale vigente in materia di permanenza in servizio dei dirigenti medici e del ruolo sanitario del servizio sanitario nazionale, fatta eccezione per le strutture private monospecialistiche ambulatoriali, residenziali e semiresidenziali". [↑](#)
52. Legge regionale 9 aprile 2024, n. 16 - Regione Puglia, *Modifiche alle leggi regionali 11 aprile 2013, n. 10 (Termine di apertura sedi farmaceutiche per il privato esercizio), 24 luglio 2017, n. 29 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la salute e il sociale - A.Re.S.S.) e disposizioni diverse*. [↑](#)
53. Articolo 4, comma 1, lett. b), l. r. Puglia n. 16/2024, *cit.*: "(...) per far fronte all'attuale grave carenza di dirigenti medici e comunque fino al 31 dicembre 2025, il limite di età massimo previsto per lo svolgimento della funzione di responsabile sanitario nelle strutture private accreditate è pari a settantadue anni. Il limite di età non si applica alle strutture autorizzate all'esercizio". [↑](#)
54. Il settimo rapporto GIMBE sul Servizio sanitario nazionale, pubblicato nel 2024, al punto "Crisi del personale sanitario", riporta una serie di dati raccolti da organizzazioni sindacali e di categoria dai quali emerge l'ineluttabile e progressivo abbandono del SSN da parte dei professionisti: "secondo la Fondazione ONAOSI, tra il 2019 e il 2022 il SSN ha perso oltre 11.000 medici per licenziamenti o conclusione di contratti a tempo determinato e ANAAO-Assomed stima ulteriori 2.564 abbandoni nel primo semestre 2023". Le ragioni sono da imputarsi principalmente "al definanziamento del SSN e ad errori di programmazione, a cui si deve aggiungere una diffusa disaffezione per il SSN", si legge ancora nel rapporto. Disponibile a: www.camera.it/temiap/2024/10/09/OCD177-7603.pdf (consultato l'8 luglio 2025). Cfr.: Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali. Il Personale del Servizio Sanitario Nazionale: pag. 6. Disponibile a: www.agenas.gov.it/images/agenas/personale/PersonaleSSN_marzo_2023.pdf e Studio Anaao Assomed. L'inarrestabile marcia verso la "plethora medica". 4 marzo 2024. Disponibile a: www.anaao.it/public/aaa_4571809_studiocompletoplethora_4marzo2024.pdf. (consultati l'8 luglio 2025). [↑](#)
55. Corte cost., sent. 16 maggio 2025, n. 65, considerato 5.2.: "Questa ripetuta serie di deroghe mette in evidenza (...) che il limite di età previsto dall'art. 15-*nonies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, a distanza di molti anni, dato l'innalzamento dell'aspettativa di vita, potrebbe rivelarsi, in linea generale, ormai anacronistico". [↑](#)
56. Articolo 4, comma 6-bis, del decreto-legge. n. 215 del 2023 *Disposizioni urgenti in materia di termini normativi*, come convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18. [↑](#)
57. Cfr. nota 48. [↑](#)
58. Corte cost., sent. 16 maggio 2025, n. 65, punto 5.3. [↑](#)
59. L'art. 5-bis, comma 2, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 *Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica*, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8; l'art. 12, comma 1, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27; l'art. 1, comma 164, della legge n. 213 del 2023 introdotto dal l'art. 4, comma 6-bis, del decreto-legge. n. 215 del 2023 *Disposizioni urgenti in materia di termini normativi*, come convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18. [↑](#)
60. Da ultimo, Corte cost., sent. 6 giugno 2023, n. 112 e Corte cost., sent. 28 gennaio 2022, n. 26. Per una recente ricognizione su questo problema che affligge tutti i Paesi europei in misura più o meno significativa e sugli auspicabili interventi: Zapata T., Azzopardi Muscat N., Falkenbach M., Wismar M. (2023), *From great attrition to great attraction: countering the great resignation of health and*

care workers, in *Eurohealth*, Vol. 29, n. 2023/01. [↑](#)

61. Agenas, *Il personale del Servizio sanitario nazionale*, marzo 2023: <https://www.agenas.gov.it/comunicazione/primo-piano/2235-il-personale-del-servizio-sanitario-nazionale-approfondimento-marzo-2023> (Consultato il 7 luglio 2025). [↑](#)
62. Per gli approfondimenti e i dati: Arienzo M.D., Ragazzo F., Rossi A., Rivetti C., Marcante E., Montemurro D., Palermo C. (2019), *Da qui al 2025 mancheranno almeno 16.500 medici specialisti. La carenza maggiore per i medici dell'emergenza e i pediatri. Ecco la mappa Regione per Regione*, Studio Anaao in [quotidianosanità.it](#). [↑](#)
63. Corte cost., sent. 16 maggio 2025, n. 65, considerato 5.2. [↑](#)
64. Zucatelli G. (2023), *La carenza di personale e i rapporti con il privato*, in *Corti supreme e salute*, n. 2023/02. [↑](#)
65. Zucatelli G. (2023), *cit.* [↑](#)
66. Tra cui gli infermieri e per alcune discipline mediche come quelle dell'area dell'emergenza, in particolare medicina d'urgenza, anestesia e rianimazione, pediatri, radiologi, cfr. Zucatelli G. (2023), *cit.* Così anche l'ultimo rapporto pubblicato da AGENAS su "Il personale del Servizio Sanitario Nazionale (dati 2023)", https://www.agenas.gov.it/images/2025/personale_ssn/Rapporto_personale_ssn_2025.pdf [↑](#)
67. Decreto Ministeriale 23 maggio 2022, n. 77. [↑](#)
68. I contratti interistituzionali dovranno essere stipulati tra i soggetti attuatori (Ministero-Regioni/Province Autonome) a garanzia della qualità della spesa pubblica. [↑](#)
69. Corte cost., sent. 16 maggio 2025, n. 65, considerato 5.2. Sul punto anche: Corte cost., sent. 6 giugno 2023, n. 112 e Corte cost., sent. 18 febbraio 2022, n. 36 del 2022, per citare solo le più recenti. [↑](#)
70. Vedi d.d.l. AC 2365 *Misure di garanzia per l'erogazione delle prestazioni sanitarie e altre disposizioni in materia sanitaria*. [↑](#)
71. Audizione resa, per Anaao Assomed, dalla Dott.ssa Chiara Rivetti, Segretaria Regionale Anaao Assomed Piemonte e Componente Esecutivo Nazionale Anaao Assomed, 27 maggio 2025. [↑](#)
72. Corte cost., sent. 16 maggio 2025, n. 65, considerato 2. [↑](#)
73. Corte cost., sent. 9 maggio 2022, n. 113, considerato 6.1. Si tratta di un argomento condiviso anche dalla dottrina, v. Fregale E. N., *La dirigenza delle aziende sanitarie dopo la c.d. riforma Balduzzi*, in *Ist. del Federalismo*, n. 2013/03, p. 551-581. Secondo l'autore, se la procedura di nomina dei direttori generali rientra sicuramente nella materia "tutela della salute", in quanto espressione dell'organizzazione sanitaria, discorso diverso è per il successivo contratto di lavoro autonomo che sarebbe da ricondursi "nell'alveo della materia dell'ordinamento civile", p. 562. [↑](#)
74. Cfr. Corte cost., sent. 22 febbraio 2022, n. 39; Corte cost., sent. 20 gennaio 2022, n. 9; Corte cost., sent. 15 luglio n. 2021, n. 153; Corte cost., sent. 22 febbraio 2021, n. 25; Corte cost., sent. 12 febbraio 2021, n. 20; Corte cost., sent. 13 febbraio 2020, n. 16. [↑](#)
75. Articolo 3-bis, comma 8, d. lgs. 502/1992: "Il rapporto di lavoro del direttore generale, del direttore amministrativo e del direttore sanitario è esclusivo ed è regolato da contratto di diritto privato, di durata non inferiore a tre e non superiore a cinque anni, rinnovabile, stipulato in osservanza delle norme del titolo terzo del libro quinto del codice civile". [↑](#)
76. Articolo 29, decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*. [↑](#)
77. Pioggia A. (2011), *La gestione della sanità tra pubblico e privato*, in Catelani E., Cerrina Feroni G., Grisolia M. C., Giappichelli (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, cit., p. 67 s. [↑](#)
78. Di recente, v. Corte cost., sent. 17 dicembre 2024, n. 202. [↑](#)
79. Oltre che nella sentenza in commento in cui si è riconosciuta la legittimità della deroga posta dal legislatore pugliese, si richiamano: Corte cost., sent. 23 marzo 2007, n. 105; Corte cost., sent. 13 ottobre 2006, n. 328; Corte cost., sent. 7 luglio 2005, n. 270. V. anche Tubertini C. (2005), *La giurisprudenza costituzionale in materia di tutela della salute di fronte alla nuova delimitazione delle competenze statali e regionali*, in *Astrid Online*, n. 2005/01. [↑](#)
80. Cfr. Corte cost., sent. 22 febbraio 2022, n. 39; Corte cost., sent. 22 febbraio 2021, n. 25; Corte cost., sent. 12 febbraio 2021, n. 20; Corte cost., sent. 14 ottobre 2020, n. 194. [↑](#)
81. Consiglio di Stato, sez. III, sentenza 5 luglio 2024, n. 5988. [↑](#)
82. AS 1680, 24 giugno 2020 (AGCM), *cit.* [↑](#)

83. AS 1680, 24 giugno 2020 (AGCM), *cit.*: “specialmente laddove si tratti di incarichi di gestione apicale delle strutture”. [↑](#)
84. Cfr. AS 1680, 24 giugno 2020 (AGCM), *cit.* [↑](#)

Unioni di Comuni e rappresentanza delle minoranze consiliari (nota a Cons. di Stato, sent. n. 2798/2025)

Paolo Patrito^[1]

ABSTRACT (ITA)

L'Autore esamina, alla luce della sentenza in commento, la disciplina del Testo unico degli Enti locali in tema di rappresentanza, in seno al Consiglio dell'Unione, delle minoranze dei singoli Comuni associati, soffermandosi, poi, sul ruolo svolto dall'autonomia statutaria nella materia.

ABSTRACT (ENG)

In light of the judgment of the Council of State, the Author examines the regulation of the Consolidated Text on Local Authorities about the representation of minorities from individual municipalities within the Union Council, focusing on the role played by statutory autonomy.

Sommario:

1. La vicenda - 2. Dalle Comunità montane alle Unioni di Comuni - 3. Le Unioni di Comuni: rappresentanza e obbligo (senza più sanzione) - 4. Rappresentanza e autonomia statutaria

1. La vicenda

L'oggetto della controversia decisa dalla sentenza in esame concerne la conformità o meno dell'art. 6 dello statuto dell'Unione Montana "Comuni Olimpici Via Lattea", secondo cui "il Consiglio dell'Unione è composto da 8 membri e garantisce la presenza di un rappresentante per ogni Comune associato e la rappresentanza delle minoranze consiliari dei Comuni aderenti. Alle minoranze consiliari dei comuni vengono comunque riservati due seggi", all'art. 32, comma 3, ultimo periodo, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, ai sensi del quale il consiglio dell'Unione dei Comuni "è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune".

Secondo la lettura della disposizione del TUEL fatta propria dal Tar, la richiamata

previsione statutaria deve considerarsi illegittima, in quanto l'art. 32 citato deve interpretarsi nel senso che esso impone di "assicurare la rappresentanza delle minoranze a ciascun comune associato"^[2], mentre, come appena visto, lo Statuto riserva, nel seno del Consiglio dell'Unione, due soli consiglieri espressione delle minoranze dei consigli dei singoli Comuni: in altre parole, lo Statuto dell'Unione avrebbe dovuto prevedere che per ogni Comune membro fosse rappresentata anche la minoranza, e non solo la maggioranza^[3].

Il Consiglio di Stato non condivide l'interpretazione data dal Tar all'art. 32 citato e, conseguentemente, riforma la sentenza di primo grado: la regola che si ricava dalla disposizione del TUEL è che ciascun Comune associato ha il diritto di avere un proprio rappresentante in seno al consiglio dell'Unione (in effetti, l'art. 32, cit., prevede che ogni Comune abbia garantita la propria rappresentanza) e "il diritto delle minoranze dei comuni associati di avere una loro rappresentanza"^[4], ciò che non significa che la minoranza di ogni Comune ha il diritto ad avere un proprio rappresentante in sede di consiglio dell'Unione.

Se, davvero, questa fosse la regola stabilita dall'art. 32, D.Lgs. n. 267/2000, argomenta *ad abundantiam*^[5] il Collegio, si verificherebbe il grave inconveniente dell'eccessivo numero dei consiglieri: occorrerebbe, infatti, prevedere non solo almeno tanti componenti quanti sono i Comuni dell'Unione, ma anche almeno un rappresentante di minoranza per ogni Comune.

Anche sulla base di tale rilievo, allora, la decisione afferma che, posto che l'art. 32 cit., non precisa il numero dei consiglieri dell'Unione, tale scelta è rimessa all'autonomia statutaria dell'Ente, il quale dovrà rispettare i due soli limiti che si ricavano dal TUEL: la rappresentanza nel Consiglio unionale di ogni Comune e la rappresentanza, senza ulteriori specificazioni quantitative, delle minoranze dei singoli Consigli comunali.

2. Dalle Comunità montane alle Unioni di Comuni

Le due opposte interpretazioni dell'art. 32, TUEL, ad opera, l'una del Tar e l'altra del Consiglio di Stato, che emergono nella vicenda in esame trovano, forse, spiegazione nella diversa disciplina relativa, da un lato, alla composizione dell'organo rappresentativo delle Comunità montane, per il quale l'art. 27, D.Lgs. n. 267/2000 prevede che "i rappresentanti dei comuni della comunità montana sono eletti dai consigli dei comuni partecipanti con il sistema del voto limitato garantendo la rappresentanza delle minoranze", e, dall'altro, quella relativa alla composizione del consiglio unionale, di cui si è ampiamente detto nel precedente paragrafo.

Il rilievo del riferimento all'esperienza delle Comunità montane emerge dalla considerazione che quelle che non sono state soppresse, si sono trasformate in Unioni di comuni montani, cui, ai sensi dell'art. 32, D.Lgs. n. 267/2000, si applica la disciplina prevista per le Unioni di comuni^[6].

Tale, in particolare, è stata l'evoluzione che hanno subito le Comunità montane in Piemonte ad opera della l. 28 settembre 2012, n. 11, a mente della quale, in sintesi, l'assemblea dei Sindaci di ciascuna delle allora esistenti Comunità montane, entro il termine perentorio di novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, avrebbe potuto chiedere alla Regione che l'ambito territoriale della Comunità montana fosse individuato come ambito ottimale di gestione associata per la costituzione di una o più Unioni montane di Comuni; la Giunta regionale avrebbe preso atto dell'assenso unanime o maggioritario dei Comuni e avrebbe sancito l'istituzione dell'Unione montana; il Presidente della Giunta regionale, decorso il

termine di novanta giorni, avrebbe nominato un commissario per ciascuna Comunità montana e contestualmente avrebbe dichiarato la decadenza degli organi della Comunità montana; al termine della procedura di liquidazione, il Presidente della Giunta regionale avrebbe dichiarato estinta la Comunità montana^[7].

E tale parabola è quella che ha caratterizzato l'attuale Unione dei Comuni Olimpici della Via Lattea, che, prima, rivestiva la forma di Comunità montana^[8].

Venendo alla norma relativa all'elezione dell'organo di rappresentanza delle Comunità montane di cui all'art. 27, D.Lgs. n. 267/2000, balza all'attenzione la previsione del sistema del voto limitato cui devono attenersi i consigli dei singoli Comuni facenti parte della comunità^[9], e che, come si vedrà, può ancora essere usato in ragione dell'autonomia statutaria nella soggetta materia^[10].

Tale sistema implica, come affermato dalla giurisprudenza, che "le preferenze da indicarsi da parte dell'elettore debbano essere in numero inferiore rispetto al totale dei candidati da eleggere affinché venga assicurata la elezione di almeno un candidato espresso dai gruppi di minoranza. Il sistema del voto limitato non modifica la composizione unitaria del corpo elettorale in due distinti tronconi tra maggioranza e minoranza, come avviene invece nel caso del voto separato, e la partecipazione dell'intero Consiglio comunale, non frazionato, alla votazione unitaria, trova fondamento nel principio generale per il quale gli eletti, una volta assunta la carica, perdono ogni collegamento con l'elettorato e divengono membri dell'organo collegiale del quale concorrono a formare la volontà"^[11].

Concretamente, in un'ipotesi in cui i membri da eleggere siano tre, ogni consigliere, sia di maggioranza sia di minoranza, può manifestare il proprio voto in favore di qualunque membro del Consiglio, il quale, all'esito dello scrutinio, nominerà come rappresentanti i tre candidati che hanno conseguito il maggior numero di voti, salva solo la garanzia della rappresentanza della minoranza: la tutela della maggioranza è garantita, almeno in astratto, dal maggior numero di voti a disposizione del gruppo di maggioranza; la tutela della minoranza dalla circostanza che risulta eletto il membro espressione della minoranza che abbia ottenuto il maggior numero di voti tra i rappresentanti della minoranza stessa, anche se, in ipotesi, meno del terzo membro della maggioranza più votato^[12].

Ne consegue che, in linea generale, ogni consiglio comunale esprime anche un rappresentante scelto dalla minoranza, diversamente, come sopra visto, da quanto accade per le Unioni di Comuni, almeno secondo la disciplina normativa di cui all'art. 32 del TUEL.

Il mutamento dei criteri per l'individuazione dei membri del consiglio, rispettivamente, della Comunità montana e dell'Unione di Comuni riflette la complessiva rivisitazione dello strumento di associazionismo comunale di cui si tratta.

In effetti, la diversa disciplina elettorale, come osservato dalla giurisprudenza amministrativa, è coerente "ad una connotazione maggiormente istituzionale che la riforma da ultimo richiamata ha inteso conferire alle Unioni di Comuni rispetto alle Comunità montane": se, in precedenza, "la rappresentanza presso l'ente associativo era dunque in favore non del Comune associato, ma degli organi di questi ultimi, così che ciò che aveva rilievo a questo scopo era il mantenimento degli equilibri politici in esso presenti, sia al momento della costituzione dell'organo di base dell'ente associativo che nel corso della sua

durata”, oggi, invece, nell’ambito della maggiore istituzionalizzazione della forma associativa di cui si tratta, la conseguenza è che “come le minoranze consiliari concorrono all’elezione dei componenti delle maggioranze, così da rafforzare l’investitura dei membri dell’organo di base dell’Unione, così è per l’inverso”^[13].

3. Le Unioni di Comuni: rappresentanza e obbligo (senza più sanzione)

Conclusioni per certi versi analoghe a quelle cui si è appena fatto cenno possono trarsi dalla riforma del sistema elettorale delle Unioni di Comuni operato dalla l. 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. Legge Del Rio).

Posto che le Unioni di Comuni sono state, negli ultimi anni, oggetto di più interventi di riforma, con riferimento alla disciplina elettorale, viene in rilievo la modifica, ad opera della l.n. 56/2014, dello stesso art. 32 del Tuel: l’attuale previsione ha sostituito quella per cui il consiglio dell’Unione “è composto da un numero di consiglieri, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, non superiore a quello previsto per i comuni con popolazione pari a quella complessiva dell’ente, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando, ove possibile, la rappresentanza di ogni comune”^[14].

Il passaggio da tale disposizione a quella attuale ha comportato la scelta fra quelli che sono stati definiti modello consensuale e modello maggioritario: per il primo, “tipico degli assetti associativi ‘tra pari’, [...] prevale la preoccupazione per l’equilibrio tra i partner, scontando una inevitabile fatica nei processi decisionali”; il secondo è invece “teso piuttosto a valorizzare l’intrinseca democraticità delle decisioni (maggioranza/minoranze/opposizione) e l’efficacia dell’azione di governo”^[15].

La scelta del legislatore è caduta sul secondo modello che, peraltro, tutela maggiormente le minoranze nel contesto dell’Unione di Comuni (che, pure, almeno secondo un orientamento, non prevedono il trasferimento della titolarità delle funzioni^[16], le quali restano in capo ai singoli Comuni), rispetto alle Province, che, pur titolari di funzioni, non solo di coordinamento, sono soggette, ormai dal 2014, ad elezione di secondo grado^[17]: l’art. 1, co. 67 ss, l.n. 56/2014 nulla prevede in ordine alla presenza, in sede di consiglio provinciale, di rappresentanti delle minoranze consiliari dei singoli Comuni.

L’attenzione del Legislatore per le Unioni di Comuni si è concentrata non solamente sulle regole della rappresentanza: a far data dal 2010, infatti, una serie di disposizioni ha previsto l’obbligo dell’esercizio associato, mediante Unione di Comuni o convenzione, delle funzioni fondamentali dei Comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti o tremila nel caso di Comuni già appartenuti a Comunità montane (d.l. 31 maggio 2010, n. 78, art. 14, co. 28). Nel 2012, poi, tale previsione è stata arricchita, da successivi interventi normativi, con un preciso ‘cronoprogramma’, che, nel giro di pochi anni, avrebbe dovuto portare al compimento del disegno^[18].

Senonché, i termini di quello che si è appena definito cronoprogramma sono stati prorogati di anno in anno, sino a giungere all’abrogazione dei commi 31-ter e 31-quater ad opera dell’art. 21, comma 3, d.l. 27 dicembre 2024, n. 202: ad oggi, pertanto, permane l’obbligo di cui all’art. 14, co. 28, d.l. n. 78/2010, ma nulla è previsto con riferimento alla sua violazione.

E del resto, anche la Corte costituzionale aveva già provveduto ad affievolire, per così dire,

la rigidità della previsione dell'obbligo dell'esercizio associato delle funzioni, osservando che "la previsione generalizzata dell'obbligo di gestione associata per tutte le funzioni fondamentali [...] sconta [...] in ogni caso un'eccessiva rigidità, al punto che non consente di considerare tutte quelle situazioni in cui, a motivo della collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, la convenzione o l'unione di Comuni non sono idonee a realizzare, mantenendo un adeguato livello di servizi alla popolazione, quei risparmi di spesa che la norma richiama come finalità dell'intera disciplina"^[19].

Va poi rilevato che, con la decisione in parola, la Consulta si è anche soffermata sul punto specifico della rappresentanza in seno al consiglio unionale in relazione alla previsione dell'obbligatorietà dell'esercizio delle funzioni fondamentali: la censura del giudice rimettente si appuntava anche sulla circostanza delle "rilevanti conseguenze sul normale funzionamento del circuito democratico, in quanto gli organi gestionali non sarebbero più sottoposti all'indirizzo politico di quelli rappresentativi, con conseguente *vulnus* del principio di responsabilità politica degli organi democraticamente eletti, espresso dagli artt. 95 e 97 Cost., nonché dell'autonomia degli enti locali coinvolti"^[20].

La Corte si è mostrata di contrario avviso, sul rilievo che nell'"unione di Comuni, che è provvista di propri organi, il meccanismo della rappresentanza di secondo grado appare compatibile con la garanzia del principio autonomistico, dal momento che, anche in questo caso, non può essere negato che venga «preservato uno specifico ruolo agli enti locali titolari di autonomia costituzionalmente garantita, nella forma della partecipazione agli organismi titolari dei poteri decisionali, o ai relativi processi deliberativi, in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale reputato ottimale» (sentenza n. 160 del 2016). L'art. 32 del t.u. enti locali prevede, infatti, che il consiglio dell'unione sia «composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti», nonché che sia assicurata «la rappresentanza di ogni comune» e «garantita la rappresentanza delle minoranze». Tanto basta a renderlo rappresentativo degli enti che vi partecipano, che rimangono capaci di tradurre il proprio indirizzo politico in una reale azione di influenza sull'esercizio in forma associata delle funzioni"^[21].

Se, dunque, il sistema elettorale del consiglio unionale è stato ritenuto conforme al principio democratico in un momento in cui l'Unione (o la convenzione) era obbligatoria, a maggior ragione si può ritenerne la compatibilità in un contesto in cui l'obbligo, pur non essendo venuto meno, è stato comunque reso, per così dire, inoffensivo.

In realtà, qualche dubbio può anche nutrirsi su un siffatto sistema di rappresentanza delle minoranze dei singoli Comuni in seno al Consiglio dell'Unione, come è testimoniato dalle opposte conclusioni cui era giunto il Tar nel caso di specie^[22], ma, alla luce della sentenza della Consulta appena citata e della decisione in esame, la partita pare chiusa.

Parrebbe infatti assai arduo assistere ad un'inversione di rotta sul tema, tanto più che neppure può essere invocata la Carta europea dell'autonomia locale^[23], il cui art. 3, nel sancire il "diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare [...] una parte importante di affari pubblici", dispone che "tale diritto è esercitato da Consigli e Assemblee costituiti da membri eletti a suffragio libero, segreto, paritario, diretto e universale"^[24]: come è già stato rilevato, le forme associative tra Enti

locali, anche quelle previste obbligatoriamente, sfuggono all'applicazione della disposizione, in quanto l'art. 10, co. 1, della Carta riconosce il diritto degli Enti locali di associarsi, "nell'ambito della legge"^[25].

In ogni caso, per la giurisprudenza, sia costituzionale^[26], sia amministrativa, la Carte europea dell'autonomia locale è considerata alla stregua di "mero contenuto di indirizzo politico generale"^[27], privo di cogenza.

D'altra parte, ma qui il discorso può essere solamente accennato^[28], a rafforzare la stessa legittimazione delle Unioni possono intervenire le forme di partecipazione popolare^[29] alla "formazione delle scelte politico amministrative", per ripetere le parole dello Statuto dell'Unione dei Comuni Olimpici Via Lattea, la quale si realizza rivolgendosi al Presidente dell'Unione "istanze, petizioni e proposte su materie inerenti le attività dell'amministrazione" (art. 3).

Da questo punto di vista, allora, a quella che potrebbe anche apparire come una rappresentanza ridotta delle minoranze dei singoli Consigli comunali, potrebbe, almeno in parte, ovviarsi mercé un più frequente esercizio di tali forme di democrazia diretta o partecipativa, nei limiti, però, della disciplina statutaria riconosciuta agli Enti locali dall'art. 8, D.Lgs. n. 267/2000^[30].

4. Rappresentanza e autonomia statutaria

Quella appena descritta è la cornice legislativa che disciplina il sistema elettivo delle Unioni di Comuni.

Occorre, però, ribadire il ruolo centrale, in questa come in altre materie, dell'autonomia statutaria^[31], che è attribuita agli enti locali in generale e all'unione di comuni in particolare (art. 32, comma 5, TUEL)^[32], autonomia statutaria che, nei limiti previsti dallo stesso art. 32, comma 3, TUEL^[33], ha un notevole spazio di manovra, come risulta da un esame, ancorché del tutto empirico, degli statuti di alcune unioni di comuni^[34]: in sostanza, il reale atteggiarsi dei rapporti in seno al Consiglio unionale tra maggioranza e minoranza dei vari Consigli comunali dipende, in larga misura, dalle scelte statutarie, dal cui esame risulta un'assai variegata differenza di regole^[35].

Lo Statuto dell'Unione montana Comuni Olimpici via Lattea, ormai noto, disciplina le modalità di voto all'art. 6, disponendo che "ciascun Consiglio comunale elegge, tra i propri componenti con votazione palese, cui partecipa anche il sindaco, i rappresentanti del Comune nel consiglio dell'unione" e che "i due seggi riservati alle minoranze consiliari dei comuni vengono assegnati sulla base del maggior numero di voti conseguiti dai consiglieri di minoranza nell'elezione".

Per rimanere in ambito piemontese, lo Statuto dell'Unione dei Comuni di Moncalieri, Trofarello e La Loggia prevede, all'art. 6, che ogni Comune esprima almeno un consigliere di minoranza, fermo restando che esso è comunque composto anche dai Sindaci di tutti i comuni partecipanti.

Per quanto riguarda l'Unione Montana dei Comuni del Monviso, il relativo Statuto prevede, conformemente all'art. 32, D.Lgs. n. 267/2000, che il consiglio dell'Unione "garantisce la

presenza di un rappresentante per ogni Comune associato e la rappresentanza delle minoranze consiliari dei Comuni aderenti” (art. 9).

Quanto alle modalità di scelta dei rappresentanti delle minoranze, è prevista una Conferenza straordinaria delle minoranze dei Comuni, la quale è chiamata ad eleggere “a maggioranza assoluta, con la presenza della metà più uno dei componenti, i rappresentanti delle minoranze”.

Simile l’esperienza dell’Unione montana Valle Varaita: anche in questo caso, infatti, i membri della minoranza sono scelti dalla Conferenza straordinaria di tutti i Consiglieri comunali di minoranza in carica, con la precisazione che, dei due rappresentanti della minoranza, uno spetta alle minoranze consiliari dei Comuni di bassa valle e l’altro a quelle dei Comuni di alta valle.

Lo Statuto dell’Unione montana dei Comuni della Valsesia prevede che “il numero dei rappresentanti delle minoranze consiliari, è individuato nella misura del 10 per cento – con arrotondamento del risultato all’unità superiore se l’eventuale decimale è uguale o superiore a 5 – dei Comuni componenti l’Unione montana. I rappresentanti delle minoranze sono eletti dalla Conferenza straordinaria di tutti i Consiglieri comunali di minoranza in carica” (art. 6).

Lo Statuto dell’Unione Montana Barge-Bagnolo dispone che “il Consiglio è composto dal Sindaco, tre consiglieri di maggioranza ed un consigliere di minoranza di ogni Comune partecipante”, che sono eletti da ciascun Consiglio Comunale con il sistema del voto limitato (art. 13), recuperando, così, la disciplina dettata un tempo per le Comunità montane dall’art. 27 del TUEL.

Lo Statuto dell’Unione montana del Monte Regale, a sua volta, prevede che “il Consiglio dell’Unione è composto da tre membri per ciascuno dei Comuni associati”, e che “per ogni Comune aderente, fanno parte del Consiglio dell’Unione montana il Sindaco e due consiglieri comunali eletti dai Consigli dei singoli Comuni di cui uno in rappresentanza della minoranza ove esistente” (art. 9): opportuna è la precisazione “ove esistente”, in quanto, come noto, in molti Comuni di ridotte dimensioni e di ridotto numero di residenti (peraltro, l’art. 71, co. 10, del TUEL, prevede tale possibilità per i Comuni con meno di 15.000 abitanti), l’evenienza dell’unica lista è tutt’altro che remota.

Volgendo lo sguardo al di là del Piemonte, ad esempio lo Statuto dell’Unione Montana Appennino Parma Est dispone, all’art. 10, che “il Consiglio dell’Unione è composto da due rappresentanti per ciascun Comune”, precisando che “i Consigli Comunali eleggono con il sistema del voto limitato e separato, un consigliere di maggioranza, che può essere il Sindaco, e uno di minoranza. Nel Consiglio così costituito il rappresentante consiliare della maggioranza dispone di due voti e quello della minoranza di un unico voto, così che, sul monte delle quote assegnate al Consiglio, 2/3 sono detenute dai Consiglieri di maggioranza (2 per ciascuno) e 1/3 sono detenute dai Consiglieri di minoranza (1 per ciascuno)”: una sorta di voto ponderato, che rispecchia, in seno al Consiglio unionale, i rapporti di maggioranza e minoranza dei singoli Consigli comunali^[36].

Si potrebbe anche continuare, ma già alla luce di tale ricerca del tutto episodica risulta evidente che sono le sensibilità dei singoli Comuni uniti in associazione e poi della stessa

Unione^[37] a rivestire il ruolo principale in ordine alle forme di rappresentanza delle minoranze consiliari, la cui presenza nel Consiglio dell'Unione, in ragione della volontà statutaria, per così dire, può essere più o meno rilevante, quantitativamente e, quindi, forse, qualitativamente^[38].

1. Professore Associato di Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Torino. [↑](#)
2. Tar Piemonte, 14 giugno 2024, n. 699. [↑](#)
3. Secondo Tar Piemonte, n. 699/2024, cit., "ciascun ente deve essere adeguatamente rappresentato sia in relazione alle forze di maggioranza, sia a quelle di minoranza". [↑](#)
4. Cons. Stato, n. 2798/2025, cit., p. 4.1. [↑](#)
5. Correttamente *ad abundantiam*, in quanto *adducere inconueniens non est solvere argumentum*, per cui la sola difficoltà pratica cui darebbe luogo l'interpretazione avversata non potrebbe refluire sul significato da assegnare alla disposizione in esame. In realtà, come si vedrà nell'ultimo paragrafo, quello addotto dal Collegio non è un vero e proprio *inconueniens*. [↑](#)
6. Per uno sguardo complessivo sulla vicenda, v. Tubertini C. (2023), Le Unioni di Comuni a dieci anni dalla legge 56/2014: bilancio e prospettive, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4, pp. 811 ss. [↑](#)
7. Così Tar Piemonte, 16 aprile 2015, n. 588 (ord.). Con tale ordinanza il Tar piemontese aveva rimesso alla Corte costituzionale la questione della legittimità costituzionale della legge n. 11/2012, per asserita violazione dell'art. 123 Cost. La Consulta, con ordinanza 24 marzo 2017, n. 61, ha restituito gli atti al giudice *a quo*, in ragione della sopravvenuta modifica legislativa, che toglieva materia, per così dire, alla sospettata violazione dell'art. 123 Cost. Successivamente, il ricorso è stato dichiarato estinto per inattività delle parti: Tar Piemonte, 18 agosto 2017, n. 231 (decr.); né, a quanto risulta, la questione è stata ulteriormente affrontata. Sulla vicenda, v. le ampie considerazioni di Rossa S. (2017), L'evoluzione della Comunità montana: da strumento di tutela, sviluppo e promozione della montagna a Unione montana di Comuni, in questa Rivista, n.2. Sulla trasformazione delle Comunità montane in Unioni di Comuni a livello nazionale, v. Gentilini A. (2021), Comunità montane o Unioni di comuni montani?, in *Italian Papers of Federalism*, n. 2, pp. 20 ss. Per uno sguardo di ampio respiro, anche storico-comparatistico, sulle Comunità montane e, più in generale, sulle aree depresse, v. Crosetti A. (2017), Il difficile governo dei terreni montani in Italia; percorsi e sviluppi normativi, in *Riv. Giur. Ed.*, pp. 177 ss. [↑](#)
8. V., ad es., l'art. 1.6 dello Statuto dell'Unione montana, il quale, tra gli altri scopi, prevede quello di proseguire "l'opera già intrapresa dalla disciolta comunità montana". [↑](#)
9. Sul sistema del voto limitato, v. Fares G. (2002), Si consolida l'indirizzo giurisprudenziale sull'elezione dei membri delle comunità montane, in *Foro amm. TAR*, pp. 3422 ss., ove la compiuta disamina dell'istituto e l'indicazione dei profili critici dello stesso, come, ad es., gli accordi sottobanco, per cui la maggioranza si impegna a votare il rappresentante della minoranza più 'malleabile' e la circostanza che non sempre è garantita la presenza di un rappresentante della minoranza; Corsi C. (2001), L'elezione dei rappresentanti della minoranza nel Consiglio della Comunità montana, in *Giorn. Dir. Amm.*, pp. 1256 ss. [↑](#)
10. V. *infra*, par. 4. [↑](#)
11. Così, di recente, Tar Veneto, 8 gennaio 2025, n. 27, ove la citazione di altri precedenti in termini. V. poi Tar Piemonte, 6 dicembre 2021, n. 1129, che, richiamando i precedenti più rilevanti in materia, ha osservato che "il metodo del voto limitato - anziché separato - previsto dalla normativa statale di principio (d.lg. 18 agosto 2000 n. 267) in tema di elezione dei rappresentanti in seno alla comunità montana, non modifica la composizione del corpo elettorale per dividerlo in due tronconi - uno, composto dalla maggioranza, che elegge i suoi rappresentanti, e l'altro, della sola minoranza, per la designazione del suo rappresentante - ma ne mantiene l'unitarietà: il meccanismo del voto limitato, caratterizzato dalla previsione per cui ciascun elettore può indicare un numero massimo di preferenze inferiore a quello dei posti da ricoprire, non esclude che sui candidati della minoranza, in determinate situazioni, possano confluire voti dei consiglieri di maggioranza, con l'effetto che il risultato della votazione può rivelarsi diverso da quello prevedibile, soprattutto quando le minoranze siano più d'una (T.A.R. Abruzzo L'Aquila, 28-11-2002, n. 722). 2.8 Si è, inoltre, evidenziato che una delle caratteristiche del sistema del voto limitato è proprio quella di rendere possibile un'influenza sia da parte della maggioranza sulle scelte della minoranza che viceversa, superando una rigida contrapposizione tra le due parti del consiglio. 3. Tale effetto non solo risponde alla previsione

legislativa in commento, ma ancor di più non è in contrasto con i parametri di costituzionalità e, ciò, in considerazione del fatto che resta comunque salvaguardata l'elezione dei rappresentanti di minoranza dovendo, semmai, ritenersi riservato "alla discrezionalità politica delle legislature valutare se questo esito sia opportuno o non risulti, invece, preferibile un sistema elettorale più trasparente che rispetti l'effettiva rappresentanza democratica dell'ente locale, anche con riferimento alle componenti di minoranza" (Cons. Stato., sez. V, 19 aprile 2007, n. 1789; 31 dicembre 2008, n. 6776; 18 settembre 2009, n. 5592; cfr. altresì Tar Veneto, sent. n. 913/2015; Tar Sardegna, sent. n. 2895/2010). [↑](#)

12. Purché, però, costui sia votato: v. quanto già osservato *supra*, nt. 8. [↑](#)
13. Cons. Stato, Sez. V, 27 febbraio 2018, n. 1180. [↑](#)
14. A commento della disposizione previgente, v. Forte P. (2006), sub art. 32, in Cavallo Perin R., Romano A., Commentario breve al Testo unico sulle autonomie locali, Padova, Cedam, pp. 192 s. [↑](#)
15. Barrera P. (2012), Ai blocchi di partenza: con le funzioni associate, finalmente, si fa sul serio, in Pizzetti F., Rughetti A. (a cura di), Il nuovo sistema degli enti territoriali dopo le recenti riforme, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, pp. 78 s. Sottolinea l'importanza della Legge del Rio nell'ottica dell'"integrazione e coordinamento nell'esercizio delle funzioni tra tutti i comuni", Pizzetti F. (2015), La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni, Milano, Giuffrè, pp. 213 ss., richiamato, sul punto, da Tubertini C. (2023), Le Unioni di Comuni a dieci anni dalla legge 56/2014: bilancio e prospettive, cit., p. 812. [↑](#)
16. Così Tar Piemonte, 21 aprile 2011, n. 420; Corte Cost., 4 marzo 2019, n. 33, per cui si tratta di esercizio in comune di funzioni, e non di trasferimento della titolarità; *contra*, almeno così pare, Cons. Stato, Sez. 11 gennaio 2024, n. 376, secondo cui "rispetto alla gestione associativa in Unione, i Comuni in convenzione mantengono la titolarità giuridica delle funzioni". [↑](#)
17. Critico sul modello elettorale provinciale, proprio con riferimento all'aspetto della titolarità delle funzioni, Merloni F. (2021), Brevi note su Province e Città metropolitane a margine della sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale, in <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it>, p. 3, per il quale "se le Province sono (tornano ad essere) titolari di funzioni proprie, dell'esercizio di queste funzioni e dei relativi risultati i loro organi di governo devono rispondere direttamente i cittadini". Per contro, favorevole alla previsione dell'elezione di secondo grado per gli organi provinciali, Grosso E. (2013), Possono gli organi di governo delle province essere designati mediante elezioni "di secondo grado", a Costituzione vigente? in www.astrid-online.it/static/upload/protected/Gros/Grosso-E_Possono-gli-organ-di-governo_ASTRID_ottobre-2013.pdf. [↑](#)
18. In particolare, si sarebbe dovuto procedere all'attuazione della previsione "entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 28; b) entro il 30 settembre 2014, con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali di cui al comma 27; b-bis) entro il 31 dicembre 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali" (art. 14, comma 31-ter, d.l. n. 78/2010). Inoltre, ai sensi dell'art. 14, comma 31-quater, d.l. cit., "in caso di decorso dei termini di cui al comma 31-ter, il prefetto assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere. Decorso inutilmente detto termine, trova applicazione l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131": in sostanza, un'ipotesi nominata di intervento sostitutivo ex art. 120 Cost., il cui procedimento è appunto individuato dall'art. 8, l.n. 131/2003 (c.d. Legge La Loggia). [↑](#)
19. Corte Cost., n. 33/2019, p. 7.5 del *Considerato in diritto*. La decisione è stata commentata in questa Rivista, da Matarazzo S. (2019), Corte costituzionale n. 33/2019 e gestione associata: verso il superamento dell'obbligatorietà per i piccoli comuni?, n. 2. *In terminis* rispetto alle considerazioni della Consulta, v. già Carullo G. (2013), Obbligo di esercizio "associato" delle funzioni e modelli di cooperazione a livello comunale in Foro amm. C.d.S., p. 2887. [↑](#)
20. Corte Cost., n. 33/2019, p. 7.1 del *Considerato in diritto*. [↑](#)
21. Corte Cost., n. 33/2019, p. 7.3 del *Considerato in diritto*. [↑](#)
22. V., nella giurisprudenza amministrativa di primo grado, anche Tar Molise, 12 agosto 2016, n. 321, secondo cui "per garantire anche alle Unioni di comuni la maggior rappresentatività possibile del Corpo elettorale, è ragionevole ritenere che il Legislatore abbia voluto introdurre, con la disciplina di cui all'art. 32 del TUEL, meccanismi che consentissero di replicare negli organi deliberativi dell'Unione la medesima dialettica tra maggioranza e opposizione presente nei Comuni componenti, in modo da assicurare un più intenso collegamento tra l'azione amministrativa e l'investitura popolare". Continua la decisione in parola osservando che tale maggiore tasso di investitura

popolare è da collegarsi alla “*ratio* della nuova disciplina sulle Unioni dei Comuni”, che è “quella di incrementare il rilievo di tali aggregazioni, conferendo ad esse un crescente numero di funzioni amministrative (anche di rilevante portata), la cui centralizzazione ne consente il più efficiente espletamento”. [↑](#)

23. Come, invece, aveva fatto il giudice *a quo* nella controversia che ha originato la decisione n. 33/2019 della Corte costituzionale. [↑](#)
24. Su questi temi, v. Costa P. (2018), La Carta europea dell'autonomia locale tra postdemocrazia e iperdemocrazia, Appunti per una rilettura giuridica, alla luce della giurisprudenza costituzionale, in Riv. It. Dir. Pubbl. Comunit., pp. 63 ss., che, pur criticando la giurisprudenza che afferma la natura meramente programmatica della Carta europea, condivide il portato della sentenza della Corte costituzionale, 24 marzo 2015, n. 50, con cui è stato ritenuto costituzionalmente legittimo il modello elettivo di secondo grado degli organi della Provincia. [↑](#)
25. Boggero G. (2014), Il diritto all'elezione diretta negli Enti locali tra Carta europea dell'autonomia locale e convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo la c.d. legge Delrio, in Istituzioni del Federalismo, pp. 590 ss. [↑](#)
26. Corte cost., 17 novembre 2010, n. 325, per cui “gli evocati articoli della Carta europea dell'autonomia locale non hanno uno specifico contenuto precettivo, ma sono prevalentemente definitivi, programmatici e, comunque, generici”. [↑](#)
27. T.R.G.A. Bolzano, 14 ottobre 2020, n. 245; Tar Puglia, Lecce, 3 dicembre 2014, n. 3035. [↑](#)
28. Il tema del rapporto tra democrazia rappresentativa e altre forme partecipative o deliberative è stato affrontato da molti. Qui si cita, per la condivisibilità delle conclusioni, Manfredi G. (2018), Il regolamento sul dibattito pubblico: democrazia deliberativa e sindrome nimby, in Urb. e Appalti, pp. 604 ss. [↑](#)
29. In tema, v. Zucchetti A. (2005), Lo Statuto e la partecipazione dei cittadini nelle Autonomie locali, in Nuova Rass, p. 1221; Simonati A. (2024), La trasparenza e la partecipazione a livello territoriale, in Carloni E., Cortese F. (a cura di), Diritto delle autonomie territoriali, 2° ed., Padova, Cedam, pp. 378 ss. [↑](#)
30. Ai sensi dell'art. 8, co. 3, del TUEL, come noto, “nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini”. [↑](#)
31. Sul punto, v. Italia V. (2015), L'efficacia delle leggi, Milano, 60 ove, in merito allo statuto comunale, l'Autore afferma che “ha una funzione di specialità, per così dire, interstiziale, ma esso esprime, sia per le finalità dell'ente sia per le specialità, una particolare efficacia. Essa non si esprime soltanto in riferimento all'ambito territoriale del Comune, ma si esprime nei confronti delle norme comunali regolamentari, che costituiscono, per così dire, le “piccole leggi” del Comune, e tale efficacia è indicata con il vincolo stretto del “rispetto” dei regolamenti in riferimento allo statuto, ed anche in riferimento ai principi fissati dalle leggi. Tutto ciò comporta delle conseguenze sul contenuto dei regolamenti, che non possono contenere qualcosa di contrario, e neppure di diverso, rispetto a quanto stabilito nello statuto”. [↑](#)
32. Sullo statuto degli Enti locali nell'ambito della gerarchia delle fonti, v. Italia V. (2004), Nuovi problemi sugli statuti dei Comuni e delle Province, in Foro Amm. Tar, pp. 3057 ss., il quale, affermando che “lo statuto non può contraddire a quanto affermato: a) nella Costituzione, ed in particolare nei principi fondamentali di cui agli artt. 1-12 e nelle norme che disciplinano i diritti ed i doveri (artt. 13-54); b) in quelle norme del Titolo V, che riservano esplicitamente alla legislazione esclusiva dello Stato gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, comma 2, lett. p) [...], e nelle leggi statali alle quali queste norme [sc. della Costituzione] fanno esplicito rinvio”, ha introdotto l'interpretazione dello statuto come fonte sottoposta alla Costituzione e alle leggi espressione di principi costituzionali, perciò inderogabili, che, però, può “prevedere dei contenuti diversi rispetto a quanto stabilito in «altre» leggi dello Stato e delle Regioni”. Con riferimento al rapporto tra statuto e regolamenti, v. Id. (2015), L'efficacia delle leggi, Milano, Giuffrè, 2015, p. 60, il quale precisa che lo statuto comunale “ha una funzione di specialità, per così dire, interstiziale, ma esso esprime, sia per le finalità dell'ente sia per le specialità, una particolare efficacia. Essa non si esprime soltanto in riferimento all'ambito territoriale del Comune, ma si esprime nei confronti delle norme comunali regolamentari, che costituiscono, per

così dire, le ‘piccole leggi’ del Comune, e tale efficacia è indicata con il vincolo stretto del ‘rispetto’ dei regolamenti in riferimento allo statuto, ed anche in riferimento ai principi fissati dalle leggi. Tutto ciò comporta delle conseguenze sul contenuto dei regolamenti, che non possono contenere qualcosa di contrario, *e neppure di diverso* [in corsivo nel testo], rispetto a quanto stabilito nello statuto”. In giurisprudenza, analogamente, Cass., Sez. Un., 16 giugno 2005, n. 12868, secondo cui “lo statuto si configura [...] come atto formalmente amministrativo, ma sostanzialmente come atto normativo atipico, con caratteristiche specifiche, di rango paraprimary o subprimary, posto in posizione di primazia rispetto alle fonti secondarie dei regolamenti e al di sotto delle leggi di principio, in quanto diretto a fissare le norme fondamentali dell’organizzazione dell’ente ed a porre i criteri generali per il suo funzionamento, da svilupparsi in sede regolamentare”, per cui “lo statuto può derogare alle disposizioni di legge che non contengano principi inderogabili: esso è vincolato unicamente al rispetto dei principi innanzi richiamati, tanto da potersi ora delineare il rapporto tra legge e statuto [...] non tanto o non soltanto in termini di gerarchia, ma anche e soprattutto in termini di competenza – ovvero di gerarchia limitatamente ai principi – e da potersi qualificare lo statuto non più come disciplina di attuazione, ma di integrazione ed adattamento dell’autonomia locale ai principi inderogabili fissati dalla legge”. Tale argomentazione ha trovato accoglienza anche presso il giudice amministrativo: v., ad es., Tar Lazio, Roma, 4 agosto 2025, n. 15270; Tar Sicilia, Catania, 28 maggio 2012, n. 1348, che superano il più risalente orientamento espresso dalla giurisprudenza amministrativa, che parlava di “natura secondaria della normativa statutaria comunale rispetto alle fonti legislative statali e regionali” (ad es., Cons. Stato, Sez. V, 3 marzo 2005, n. 832). In letteratura, il tema è stato esaminato da Raffiotta E.C. (2007), Problemi in tema di potestà normativa degli enti locali, in *Ist. Federalismo*, 245 ss.; Mainardis C. (2010), Le fonti degli enti locali tra dottrina e giurisprudenza (a quasi un decennio dalla riforma del Titolo V), in *Forum dei Quaderni Costituzionali*. [↑](#)

33. Come già osservato, i limiti che pone la disposizione citata consistono nella necessità che ogni Comune abbia un proprio rappresentante in seno al consiglio unionale e che sia garantita la rappresentanza delle minoranze: per il resto, tutto è rimesso alla disciplina dello Statuto dell’Unione. [↑](#)
34. Gli statuti delle Unioni di comuni di alcune province lombarde (Bergamo, Brescia, Mantova, Varese) sono stati esaminati, anche con riferimento alla composizione dell’assemblea unionale, in *Governance, recesso, scioglimento delle Unioni di Comuni in Lombardia. Ricognizione (dagli statuti) sulla regolazione in tema di stabilità dell’Ente*, a cura di Éupolis Lombardia, 2017, reperibile all’indirizzo https://osservatorioautonomie.unipv.it/wp-content/uploads/2021/04/2_Governance-recesso-scioglimento-nelle-Unioni-di-Comuni_Paper_Definitivo_Novembre-2017.pdf. Con riferimento all’Emilia-Romagna, v. Piazza A. (2022), Le caratteristiche politico-istituzionali delle Unioni di Comuni: evidenze empiriche dall’Emilia-Romagna, in *Regional Studies and Local Development*, pp. 1 ss. [↑](#)
35. Gli Statuti sono reperibili, ai sensi dell’art. 6, D.Lgs. n. 267/2000, sul sito del Ministero dell’Interno. [↑](#)
36. Similmente, lo Statuto dell’Unione Alto Ferrarese prevede, all’art. 14, che “il Consiglio dell’Unione è composto dal Presidente dell’Unione e da n. 23 consiglieri. I Sindaci dei Comuni partecipanti all’Unione ne sono membri di diritto, compresi nei 24 membri assegnati. [...]. Nel Consiglio così costituito i Sindaci dispongono di due voti ed il Presidente dell’Unione dispone di tre voti. Tutti i restanti consiglieri dispongono di un unico voto. In tal modo il Consiglio dell’Unione esprimerà 31 voti a fronte di n. 24 consiglieri”. [↑](#)
37. Il riferimento va all’art. 32, co. 4, D.Lgs. n. 267/2000, nella parte in cui prevede che “in fase di prima istituzione lo statuto dell’unione è approvato dai consigli dei comuni partecipanti e le successive modifiche sono approvate dal consiglio dell’unione”. [↑](#)
38. Senza il ‘forse’ per chi condivide la “legge hegeliana della quantità che diventa qualità”, per riprendere le parole di Gramsci A., in *Quaderni dal carcere*, a cura di Giarretana V. (1975), Vol. II, Torino, Einaudi, p. 1447. [↑](#)