

LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Regione e Governo Locale

Bimestrale di studi giuridici e politici
della Regione Emilia-Romagna

3/4

2008 · ANNO XXIX
maggio/giugno
luglio/agosto

Le forme associative tra enti locali

Studi e ricerche

Indice 3/4.08

LE FORME ASSOCIATIVE TRA ENTI LOCALI

- 341** Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali / *Rita Filippini, Alessandra Maglieri*
- 377** Idee per una legislazione statale e regionale sulle forme associative tra enti locali / *Luigi Izzi*

STUDI E RICERCHE

- 389** L'ordinamento degli enti locali tra modifiche contingenti e necessità di riforma organica: lo stato attuale del dibattito / *Francesca Palazzi*
- 419** Le Regioni e la statistica (sistema statistico nazionale e sistema istituzionale regionalizzato) / *Francesco M. Lazzaro*
- 441** Piano strutturale comunale: conformatività e salvaguardia / *Fabio Dani*
- 455** "Tassa sul lusso": dalla Corte costituzionale un esito scontato e un'apertura a sorpresa / *Stefano Perazzelli*
- 483** Politiche energetiche e governo locale. Il caso delle Marche / *Andrea Prontera*

Le forme associative tra enti locali

Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali

di Rita Filippini e Alessandra Maglieri (*)

Sommario

1. *Il nuovo assetto costituzionale della potestà legislativa tra Stato e Regioni ed il mancato adeguamento del TUEL.* – **2.** *Le leggi regionali di riordino delle Comunità montane adottate in attuazione della legge finanziaria 2008.* – **3.** *I nuovi ordinamenti delle Comunità montane.* – **3.1.** *Tripartizione o quadripartizione degli organi: la Conferenza dei Sindaci.* – **3.2.** *Il ruolo riservato ai Sindaci in seno agli organi.* – **3.3.** *Modalità di elezione e composizione degli organi rappresentativi. Problematiche di rappresentanza delle minoranze.* – **3.4.** *Gli organi esecutivi (Giunta e Presidente): composizione e modalità di elezione.* – **4.** *Le funzioni delle Comunità montane.* – **5.** *Status degli amministratori e indennità.* – **5.1.** *Riduzione di indennità e gettoni.* – **5.2.** *Divieto di cumulo e diritto di opzione.* – **5.3.** *Rimborso spese.* – **6.** *Ordinamento e le funzioni delle Unioni.* – **6.1.** *Trasformazione di Comunità montane in Unioni.* – **6.2.** *Regolazione delle ipotesi di sovrapposizione tra Comunità montane ed Unioni.* – **6.3.** *Forma di governo e articolazione degli organi.* – **6.4.** *Requisiti minimi per le Unioni.* – **7.** *Alcuni spunti di sintesi e prospettive.* – **8.** *Un contesto in continua evoluzione.*

1. Il nuovo assetto costituzionale della potestà legislativa tra Stato e Regioni ed il mancato adeguamento del TUEL

La disciplina generale delle forme associative tra enti locali è tuttora contenuta nel Capo V del Titolo II del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli

(*) Il presente contributo costituisce la rielaborazione di un intervento di Rita Filippini al seminario Legautonomie «Le forme di gestione associata di funzioni e servizi degli enti locali», Viareggio, 8 ottobre 2008. In particolare, Rita Filippini ha redatto i paragrafi 1, 2, 3, 6, 7 e 8; Alessandra Maglieri, i paragrafi 4 e 5.

enti locali» (d'ora in poi TUEL), adottato l'anno precedente a quello della riforma costituzionale del 2001 (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) che ha, tra l'altro, modificato profondamente l'assetto delle potestà statali e regionali anche per quanto riguarda l'ordinamento degli enti locali ⁽¹⁾. Il testo dell'art. 128 della Costituzione, ora soppresso ⁽²⁾, riservava infatti allo Stato l'intera disciplina dell'ordinamento degli enti locali, ben più ampiamente di quanto oggi disponga l'art. 117, c. 2, lett. p), che trattiene al legislatore statale esclusivamente la disciplina del sistema elettorale, degli organi di governo e delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane.

Il TUEL era quindi intervenuto a disciplinare le forme tipiche di cooperazione tra enti locali in un contesto dominato dalla piena competenza statale, demandando ai legislatori regionali solo un ambito limitato di intervento in tema di Comunità montane e di incentivazione alla costituzione di forme associative.

Dopo la riforma costituzionale è da escludersi che competa ancora allo Stato individuare in modo uniforme a livello nazionale i modelli associativi tra enti locali. A sostegno di tale conclusione possono citarsi numerosi elementi.

Sul punto è intervenuto dapprima il Consiglio di Stato (parere 29 gennaio 2003, n. 1506/02 ⁽³⁾) che ha ricondotto le Comu-

(1) All'indomani dell'approvazione della legge costituzionale n. 3/2001 molti autorevoli Autori hanno affermato come, per effetto della riforma costituzionale, si fosse prodotta una rottura della unitarietà dell'ordinamento degli enti locali, tipica dell'assetto costituzionale previgente, a favore delle potestà legislative regionali. Sul punto si vedano tra gli altri: G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*; L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*; G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*; F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, tutti pubblicati in *Le regioni*, n. 2-3/2002, rispettivamente, pp. 321 ss., 343 ss., 383 ss., 409 ss.

(2) L'art. 128 della Costituzione, abrogato dall'art. 9, comma 2 della legge costituzionale n. 3/2001, prevedeva: «Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni».

(3) Il parere è reperibile nel sito web di UNCEM – Unione Nazionale Comuni, Comunità, Enti montani, al seguente link: <http://www.uncem.it/categories/quesi->

nità montane alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni, in quanto la materia non risulta inserita né tra le competenze esclusive statali, né tra quelle concorrenti regionali. Tale orientamento ha trovato poi autorevole conferma nella giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze nn. 229 del 2001, 244 e 456 del 2005) che ha ritenuto tassativa l'elencazione degli enti indicati dall'art. 117, c. 2, lett. p) Cost., su cui lo Stato ha potestà legislativa in merito agli organi di governo ed alla individuazione delle funzioni fondamentali. La Corte ha affermato dunque che la disciplina delle Comunità montane rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 4, della Costituzione⁽⁴⁾.

Tale ragionamento deve essere esteso, a parere di chi scrive, anche alle Unioni di comuni, posto che, come la Corte stessa ricorda, le Comunità montane sono forme associative assimilabili alle Unioni di comuni.

La tesi della sussistenza di una potestà legislativa regionale ordinamentale in materia di forme associative trova conferme ulteriori, oltre che nel dato letterale, anche sotto il profilo sistematico, in virtù del ruolo di impulso al processo di aggregazione intercomunale da tempo riconosciuto alla Regione, definita dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 343/1991, «centro propulsore e di coordinamento nell'intero sistema delle autonomie locali»⁽⁵⁾. La disciplina dei livelli intercomunali è inoltre strettamente legata alla corretta allocazione delle funzioni amministrative nel rispetto dei nuovi principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, sanciti

[ti/2004/05/20.html](#).

(4) Per alcuni commenti alla sentenza n. 244/2005 della Corte costituzionale si veda: G. SCIULLO, *L'ordinamento degli enti locali e la competenza legislativa regionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10/2005, p. 1035 ss.; C. MAINARDIS, *Regioni e Comunità montane, tra perimetrazione delle materie e «controllo sostitutivo» nei confronti degli organi*, in *Le regioni*, n. 1/2006, p. 122 ss. A commento della sentenza n. 456/2005 della Consulta si veda, tra gli altri, T.F. GIUPPONI, *Le Comunità montane tra legislazione statale, legislazione regionale e autonomia locale: il regime delle incompatibilità*, in *Le regioni*, n. 2-3/2006, p. 544 ss.

(5) Cfr. L. VANDELLI, *La Regione come «centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali» e le funzioni delle Province*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/1991, p. 2738 ss.

dall'art. 118 Cost.: ed è innegabile che, nel quadro costituzionale vigente, la potestà di allocare le funzioni amministrative, in virtù della competenza legislativa concorrente e residuale (117, cc. 3 e 4 Cost.) spetti, in via di principio, alle Regioni, salvo che per le competenze tassativamente riservate al legislatore statale dall'art. 117, c. 2, ivi inclusa l'individuazione delle *sole funzioni fondamentali* dei Comuni.

Alla luce di questo quadro, deve registrarsi con favore la posizione recentemente espressa dal Ministro dell'Interno Maroni, il quale – intervenendo alla VIII Conferenza Nazionale ANCI⁽⁶⁾ Piccoli Comuni il 12 settembre 2008 a Mogliano Veneto (TV) ed alla XXV Assemblea Annuale ANCI il 23 ottobre 2008 a Trieste⁽⁷⁾ – ha riconosciuto che le Comunità montane sono di competenza esclusiva delle Regioni; allo stesso modo, a nostro avviso, si deve riconoscere che anche le Unioni rientrano ora nella piena competenza legislativa regionale, perché il ragionamento costituzionale sotteso è il medesimo. Di questi elementi è auspicabile che il Ministro tenga conto nell'annunciato progetto di revisione del TUEL, che dovrebbe finalmente intervenire ad adeguare la disciplina statale al mutato quadro costituzionale dopo i reiterati tentativi di riforma non approdati a conclusione, quali:

a) la delega legislativa per l'adeguamento del TUEL alla riforma costituzionale contenuta nella legge La Loggia (n. 131/2003), ed il relativo schema di decreto delegato adottato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri, su proposta dell'allora Ministro Pisanu, in prossimità della chiusura della legislatura, ed a pochi giorni dalla scadenza della delega (fine anno 2005);

b) il disegno di legge delega per l'adozione del Codice delle autonomie, presentato dal Governo Prodi su proposta del Ministro Lanzillotta, tenendo conto delle proposte unitarie presenta-

(6) ANCI – Associazione Nazionale Comuni Italiani.

(7) Entrambi gli interventi video del Ministro Maroni sono reperibili nel sito web di Ancitel rispettivamente ai seguenti link:

<http://videointerviste.ancitel.it/index.cfm?int=227&arg=15&Pag=2;>

<http://videointerviste.ancitel.it/index.cfm?int=255&arg=17&Pag=7.>

te al Governo dalle Regioni e dalle associazioni degli enti locali, decaduto prima dell'approvazione definitiva per lo scioglimento anticipato delle Camere ⁽⁸⁾.

A quest'ultimo disegno di legge, in particolare, ha annunciato di volersi ispirare il Ministro Maroni nell'elaborazione della nuova proposta di riforma ⁽⁹⁾: tale scelta, sia pure condivisibile, dovrà tener conto di ciò che è accaduto negli ultimi mesi, e, in particolare, delle norme statali nel frattempo emanate sulle Comunità montane e della legislazione regionale intervenuta in materia. Infatti, la mancata attuazione della riforma costituzionale del 2001 ha fatto sì che si siano diffuse iniziative dei legislatori regionali che hanno aggirato l'ostacolo della mancata riforma del TUEL in via interpretativa, in considerazione della potestà legislativa regionale in materia, occupando spazi normativi ancora coperti dal TUEL medesimo. Si è seguita, dunque, la via della «cedevolezza» delle norme statali di fronte all'esercizio della potestà legislativa delle Regioni competenti in materia. Il fenomeno è particolarmente evidente nel ricco *corpus* normativo che è disceso dalla attuazione, da parte delle Regioni, delle disposizioni statali della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge Finanziaria 2008) in materia di Comunità montane (art. 2, cc. 16-22).

(8) Il 19 gennaio 2007 il Consiglio dei ministri ha approvato il disegno di legge delega per l'adozione del Codice delle autonomie, elaborato dai Ministri dell'Interno Giuliano Amato, e degli Affari regionali Linda Lanzillotta. Tale disegno di legge delega è stato poi presentato in Senato il 5 aprile 2007 dove ha assunto la numerazione A.S. 1464 senza essere tuttavia definitivamente approvato. In tema si veda, tra gli altri, l'editoriale di R. BIN, *Il Codice delle Autonomie e i nodi irrisolti*, in *Le regioni*, n. 6/2006, p. 1051 ss.

(9) Da ultimo, il Ministro Maroni ha annunciato, nel corso della richiamata (cfr. nota n. 7) Assemblea Annuale di ANCI (svoltasi a Trieste dal 22 al 25 ottobre 2008), l'imminente approdo del Codice delle autonomie in Consiglio dei Ministri. Tale Codice sarà articolato in cinque distinti provvedimenti che seguiranno altrettanti autonomi percorsi di approvazione e avranno ad oggetto: 1. funzioni fondamentali; 2. riforma della polizia locale; 3. piccoli comuni; 4. città metropolitane; 5. ordinamento degli enti locali. Si veda l'ampia pagina dedicata al tema da Italia Oggi del 24 ottobre 2008, p. 19.

2. *Le leggi regionali di riordino delle Comunità montane adottate in attuazione della legge finanziaria 2008*

La stagione «straordinaria» di riordino delle Comunità montane e delle altre forme associative tra enti locali che si è aperta con le leggi regionali attuative delle disposizioni della citata legge n. 244/2007 rivolte alle Comunità montane ed ispirate al principio del contenimento dei costi delle istituzioni offre un campo di analisi particolarmente interessante per verificare il concreto spazio entro il quale si è sviluppata, e può ulteriormente svilupparsi, la potestà legislativa regionale in materia.

Questa intensa stagione legislativa regionale è scaturita, peraltro, da disposizioni di dubbia legittimità costituzionale (ci si riferisce, in particolare, ai commi da 16 a 22 dell'art. 2 della citata legge). Lo stesso legislatore statale, evidentemente consapevole del rischio di essere giudicato incompetente a legiferare principi sull'ordinamento delle Comunità montane, ha invocato un altro titolo di competenza richiamando (con un *escamotage* più volte utilizzato dal legislatore statale per intervenire in ambiti di dubbia potestà legislativa statale) le esigenze di equilibrio della finanza pubblica: infatti, il comma 17, nell'imporre alle Regioni l'obbligo di adeguamento reca il seguente *incipit*: «al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica».

Due sole Regioni (Veneto e Toscana) hanno impugnato dinanzi alla Corte costituzionale queste norme (i ricorsi sono tuttora pendenti); le altre vi hanno rinunciato perché, con tutta probabilità, è stato generalmente ritenuto condivisibile l'obiettivo ad esse sotteso, e cioè quello di razionalizzare ed ammodernare l'ordinamento delle Comunità montane, per ridurre i costi ed incrementarne l'efficienza.

Le Regioni che entro il termine del 30 giugno (termine indicato dalla stessa legge n. 244/2007 ⁽¹⁰⁾) hanno legiferato in adeguamento alle disposizioni della legge finanziaria sono 12

(10) La Regione Campania ha approvato la sua legge di riordino proprio allo spirare del nuovo termine del 30 settembre, stabilito dal d.l. 3 giugno 2008, n. 97, convertito dalla legge 2 agosto 2008, n. 129.

(¹¹) delle 15 che vi erano tenute (non lo sono per diversi motivi le 5 Regioni a Statuto speciale). Nessuna di queste leggi è stata impugnata dinanzi alla Corte costituzionale per le norme relative al riordino delle Comunità montane e delle forme associative (¹²).

TAB. 1. – *Le leggi regionali*

Abruzzo	L.r. 27 giugno 2008, n. 10
Basilicata	L.r. 27 giugno 2008, n. 11
Calabria	L.r. 10 luglio 2008, n. 20
Campania	L.r. 30 settembre 2008, n. 12
Emilia-Romagna	L. r. 30 giugno 2008, n. 10
Liguria	L.r. 4 luglio 2008, n. 24
Lombardia	L.r. 27 giugno 2008, n. 19
Marche	L.r. 1° luglio 2008, n. 18
Molise	L.r. 27 giugno 2008, n. 19
Piemonte	L.r. 1° luglio 2008, n. 19;
Toscana	L. r. 26 giugno 2008, n. 37
Umbria	L.r. 12 giugno 2008, n. 10; l.r. 24/2007

(11) Al momento di chiusura del presente contributo mancano le leggi delle seguenti regioni: Lazio, Veneto e Puglia. Quest'ultima ha ritirato il suo disegno di legge, mentre la Regione Veneto, pur avendo presentato il proprio disegno di legge in Aula, non ha approvato la legge entro il termine fissato. Pertanto, sulle due Regioni, Veneto e Puglia, che non hanno adottato le leggi, dovrebbe ora scattare la procedura di soppressione *ex lege* delle Comunità montane disposta dalla stessa legge finanziaria per il 2008 (cfr. art. 2, comma 20). La Regione Lazio è, invece, in procinto di approvare la propria legge. Infatti, sono sottoposte all'esame del Consiglio regionale del Lazio tre proposte di legge regionale esaminate in forma abbinata e reperibili nel sito web della Regione Lazio (<http://www.consiglio.regione.lazio.it>): a) proposta di legge regionale n. 383 del 5 giugno 2008: «Soppressione delle comunità montane ed interventi regionali a favore dell'associazionismo sovra comunale»; b) proposta di legge regionale n. 390 del 23 giugno 2008: «Primo riordino delle comunità montane in attuazione dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007 n. 244»; c) proposta di legge regionale n. 404 del 12 settembre 2008: «Disposizioni per il contenimento della spesa pubblica relativa agli organi delle comunità montane»; nonché la proposta di legge regionale n. 404 del 12 settembre 2008 concernente «Disposizioni per il contenimento della spesa pubblica relativa agli organi delle comunità montane e per la revisione delle zone omogenee di cui alla legge regionale 22 giugno 1999 n. 9 (Legge sulla montagna) e successive modifiche».

(12) Solo la legge della Regione Emilia-Romagna (l.r. n. 10/2008) è stata impugnata, ma per profili attinenti le tariffe del servizio idrico.

Queste leggi possono essere passate in rassegna raffrontando, innanzitutto, le scelte compiute rispetto alle tre direttrici di risparmio relative alle Comunità montane individuate dalla legge finanziaria, ovvero: *a)* riduzione del numero dei consiglieri; *b)* riduzione del numero delle Comunità montane; *c)* riduzione delle indennità. Possono, inoltre, essere analizzate sotto il profilo della disciplina di altre forme associative poiché molte leggi hanno collegato il riordino delle Comunità montane ad un più generale riassetto delle forme associative ed alla promozione di Unioni di comuni. Si evidenziano così spazi normativi che queste leggi hanno riempito anche con riferimento ad altri modelli associativi, diversi e ulteriori rispetto alle Comunità montane, con particolare riguardo alle Unioni.

3. *I nuovi ordinamenti delle Comunità montane*

Esaminando le leggi regionali sopra citate, il primo dato che appare evidente è che si è spezzato il dogma della unitarietà dell'ordinamento delle Comunità montane. Le leggi regionali hanno infatti ampiamente derogato il modello uniforme del TUEL, adattandolo alle esigenze dei propri territori. In base all'art. 27 del Testo unico, è utile ricordarlo, si configurava un assetto tripartito degli organi, con un Presidente, un organo rappresentativo con l'obbligo di garantire la rappresentanza delle minoranze ed un organo esecutivo che non doveva eccedere, per numero, un terzo dei consiglieri⁽¹³⁾. La legge disponeva inoltre che i componenti degli organi dovessero tutti rivestire la carica di assessore, consigliere o sindaco di uno dei Comuni partecipanti. Le leggi regionali si scostano in modo più o meno incisivo da tale modello come, nel seguito, si dimostrerà.

(13) Si veda L. VANDELLI e E. BARUSSO, *Commento all'art. 27 del d.lgs. n. 267/2000*, in L. VANDELLI (coordinamento di), *Commenti al T.U. sull'ordinamento delle Autonomie locali*, vol. 1-*Autonomie locali: disposizioni generali. Soggetti*, Maggioli, 2004, p. 839 ss.

3.1. *Tripartizione o quadripartizione degli organi: la Conferenza dei Sindaci*

Per quanto riguarda la disciplina degli organi, due sole Regioni, il Piemonte e la Toscana, oltre a prevedere la classica tripartizione tra organo rappresentativo, organo collegiale esecutivo ed organo monocratico hanno previsto un ulteriore organo, di regola obbligatorio, formato da tutti i Sindaci, denominato Conferenza dei Sindaci⁽¹⁴⁾ o Assemblea dei Sindaci⁽¹⁵⁾. In Piemonte, dell'Assemblea possono far parte, in luogo dei Sindaci, anche loro delegati; l'organismo ha funzioni consultive, e inoltre esprime parere obbligatorio e vincolante in ordine alla gestione in forma associata delle funzioni e dei servizi comunali. In Toscana, partecipano alla Conferenza tutti i Sindaci e, oltre ad essi, il Presidente della Comunità montana che può non essere un Sindaco; la Conferenza esercita funzioni importanti: propone, a maggioranza dei componenti o con la maggioranza più ampia prevista dallo statuto, le modifiche allo statuto della Comunità montana; inoltre adotta gli atti ed esercita le funzioni previsti dallo statuto, tranne quelli che la legge riserva all'assemblea. Si tratta di modelli evidentemente diversi da quello adottato in Emilia-Romagna, dove la Conferenza dei Sindaci è un organismo ulteriore solo eventuale, con funzioni consultive, che può essere istituito quando lo Statuto di una Comunità montana composta da più di otto Comuni opti per una Giunta a composizione ristretta, derogando alla regola per cui la Giunta è composta da tutti i Sindaci⁽¹⁶⁾.

3.2. *Il ruolo riservato ai Sindaci in seno agli organi*

Un ambito di indagine (collegato al tema delle Conferenze dei Sindaci) che appare particolarmente interessante è quello legato al ruolo che le diverse leggi di riordino territoriale assegnano ai Sindaci in seno agli organi di governo dell'ente asso-

(14) V. art. 7, c. 8., l.r. Toscana n. 37/2008.

(15) V. art. 11 *bis*, l.r. Piemonte n. 16/99, introdotto dall'art. 16 della l.r. n. 19/2008.

(16) Cfr. art. 5, c. 5, l.r. Emilia-Romagna n. 10/2008.

ciativo (Comunità montana o Unione di comuni). È questo un tema di fondamentale importanza, non tanto in ragione del risparmio di spesa che comporta (il Sindaco, l'Assessore o il Presidente dell'ente associativo non cumula una nuova indennità a quella che già gli spetta), ma come scelta politica legata all'idea che gli enti associativi non debbano mai configurarsi come enti terzi, autonomi e potenzialmente contrapposti ai Comuni che vi aderiscono, bensì come soggetti che portano a sintesi le istanze e i bisogni dei Comuni stessi, conseguendo quella «adeguatezza» dimensionale che spesso manca ai Comuni singolarmente considerati ⁽¹⁷⁾.

Alla luce di queste considerazioni è dunque interessante sviluppare l'analisi sul ruolo dei Sindaci nel governo degli enti associativi e, nel nostro caso, di Comunità montane ed Unioni.

Cruciale è, in questo senso, la presenza negli enti associativi dei Sindaci, punti di riferimento dei cittadini che li eleggono direttamente.

Questa visione, del resto, è stata lucidamente enunciata come uno dei principali criteri direttivi dell'imminente riforma del TUEL dal Ministro Maroni, in occasione del suo già ricordato intervento all'Assemblea ANCI di fine ottobre 2008, dove il Ministro stesso ha affermato che, applicando il principio di sussidiarietà, il soggetto che deve essere investito della responsabilità di governo del territorio è il Sindaco per cui, ove nello stesso territorio insistano più enti intermedi, occorre che questi comunque non sottraggano al Sindaco la sua fondamentale funzione e responsabilità di governo.

Molte leggi regionali (oltre alle norme sulla Conferenza dei Sindaci) prevedono che gli organi fondamentali della Comunità montana, assembleare ed esecutivo, siano composti dai Sindaci.

In particolare, tutti i Sindaci dei comuni aderenti sono componenti di diritto della Giunta in Emilia-Romagna ⁽¹⁸⁾ e Marche

(17) Non si dimentichi che il 70% dei Comuni italiani ha meno di 5.000 abitanti, soglia che convenzionalmente individua i piccoli comuni.

(18) V. art. 5, c. 4, l.r. n. 10/2008, che prevede che la Giunta sia composta da tutti i Sindaci dei Comuni aderenti.

(¹⁹). Questa soluzione è possibile anche in Toscana, in alternativa alla Conferenza dei Sindaci. In Umbria, Lombardia e Campania, pur non essendo i Sindaci membri di diritto della Giunta (anche perché è limitato il numero massimo degli assessori), le rispettive giunte comunitarie devono essere composte da Sindaci o Assessori.

Altre Regioni prevedono invece che i Sindaci siano membri di diritto degli organi assembleari rappresentativi anziché degli organi esecutivi o, talvolta, di entrambi.

In particolare, l'organo rappresentativo è composto da tutti i Sindaci o loro delegati (delega permanente) in Liguria (²⁰), Lombardia (²¹) e Campania (²²).

La Basilicata prevede un modello analogo, con Sindaci o loro delegati membri di diritto dell'organo assembleare delle Comunità Locali (²³) e altri componenti elettivi a garanzia delle minoranze. Anche la Toscana, che ha previsto, come già rilevato, la Conferenza dei Sindaci come organismo di regola necessario, prevede anche che i Sindaci siano membri di diritto del Consiglio insieme ad altri rappresentanti (²⁴); ed anche in Emilia-Romagna gli Statuti possono prevedere questa possibilità (²⁵). Nelle leggi delle Regioni Molise, Abruzzo e Calabria, invece, nessuno speciale ruolo è riservato ai Sindaci come membri di diritto.

(19) Cfr. art. 14, comma 1, l.r. n. 18/2008. Oltre ai Sindaci sono componenti della Giunta anche il Presidente ed il Vicepresidente ove essi eventualmente non fossero Sindaci.

(20) Si veda l'art. 16, l.r. n. 24/2008, ai sensi del quale il Consiglio Generale è composto dal Sindaco di ciascun Comune o da un Consigliere o Assessore da lui nominato.

(21) Ai sensi dell'art. 4, c. 2, l.r. n. 19/2008, l'Assemblea è composta dai Sindaci dei Comuni partecipanti o da loro delegati, scelti tra assessori e consiglieri, ma lo Statuto può prevedere, *senza oneri aggiuntivi, che dell'assemblea faccia parte, oltre al Sindaco, un consigliere eletto dalla minoranza consiliare di ciascun consiglio comunale.*

(22) Identica alla Regione Lombardia è la disciplina della Regione Campania. L'art. 9, comma 1 della l.r. 12/2008 prevede che «Il consiglio generale è composto dai sindaci dei comuni partecipanti o da loro delegati, scelti dai sindaci tra gli assessori e i consiglieri dei rispettivi comuni».

(23) Cfr. art. 2, c. 3, lett. a), l.r. n. 11/2008.

(24) V. art. 7, c. 4, l.r. n. 37/2008.

(25) Cfr. art. 5, c. 2, lett. c), l.r. n. 10/2008.

3.3. *Modalità di elezione e composizione degli organi rappresentativi. Problematiche di rappresentanza delle minoranze*

L'esame viene condotto considerando, sullo sfondo, che uno degli obiettivi dati alle Regioni dalla legge finanziaria era la riduzione del numero dei componenti degli organi rappresentativi.

Alcune Regioni (Umbria, Abruzzo e Calabria), pur nel rispetto dell'obiettivo di riduzione del numero massimo dei consiglieri, hanno conservato il modello tradizionale di elezione, ad opera del Consiglio di ciascuno dei comuni aderenti, di un certo numero di rappresentanti nel Consiglio della Comunità montana⁽²⁶⁾. Alcune leggi (Calabria e Abruzzo) prevedono un solo rappresentante per ciascun Comune: ciò pone, evidentemente, problemi di rappresentanza delle minoranze.

Altre Regioni, già ricordate, prevedono una composizione dell'organo con soli membri di diritto, che sono Sindaci o loro delegati. Anche in questi casi la presenza di un solo rappresentante per Comune pone problemi di garanzia delle minoranze.

Altre Regioni, infine, hanno abbandonato il modello di elezione dei rappresentanti da parte di ciascun consiglio Comunale, e hanno scelto, come modalità elettiva, di individuare il corpo elettorale nell'assemblea congiunta dei consiglieri dei Comuni aderenti alla Comunità montana: così è nelle Regioni Piemonte⁽²⁷⁾ Marche⁽²⁸⁾ e, parzialmente, in Basilicata⁽²⁹⁾ dove con questa modalità viene eletto il 25% dei consiglieri. Anche in Emilia-Romagna questa modalità è rimessa alla eventua-

(26) In particolare, l'Umbria prevede tre rappresentanti per ciascun comune (art. 10, l.r. n. 24/2007); l'Abruzzo un solo rappresentante per ciascun comune (art. 12, c. 2, l.r. n. 10/2008); per la Calabria, il numero di rappresentanti per Comune è uno solo per comuni sotto i 5000 abitanti, e sale a 3 negli altri casi (art. 10, l.r. n. 20/2008).

(27) Cfr. art. 19, l.r. n. 19/2008 che ha introdotto l'art. 15 *bis* nella l.r. n. 19/1999.

(28) V. art. 11, l.r. n. 18/2008.

(29) Cfr. art. 20, c. 3, lett. a), l.r. n. 11/2008: proprio a fini di tutela delle minoranze, la legge prevede che oltre ai membri di diritto, che sono i Sindaci, siano componenti del Consiglio un ulteriore 25% di componenti eletti da un corpo elettorale unico formato dai consigli dei comuni aderenti alla Comunità locale.

le scelta statutaria ⁽³⁰⁾.

Altre Regioni infine hanno scelto modelli ibridi dove, accanto ai Sindaci membri di diritto, gli altri componenti del consiglio sono rappresentanti eletti: così in Toscana (altri 2 rappresentanti eletti da ciascun consiglio comunale) o Basilicata nel caso già ricordato (25% eletto dall'assemblea intercomunale di consiglieri comunali). Oppure, come nel caso della Regione Emilia-Romagna, i diversi modelli sono previsti come alternativi tra loro e la scelta tra l'uno e l'altro è rimessa allo Statuto comunitario.

L'esame della composizione e delle modalità di elezione dei Consigli mostra come molte leggi, anche per rispettare l'obiettivo di ridurre drasticamente il numero dei consiglieri, hanno derogato ad una regola fondamentale prevista nell'art. 27 TUEL, secondo cui nell'organo rappresentativo deve essere garantita la rappresentanza delle minoranze. Occorre, tuttavia, tener conto che l'esigenza di garantire la rappresentanza delle minoranze, anche se non può più derivare dall'obbligo di soggiacere a principi dettati dalla legge statale (che non ha competenza a dettarli), sembra scaturire ugualmente dai principi generali dell'ordinamento, se consideriamo che le Comunità montane, come le Unioni, possono svolgere in forma associata anche funzioni comunali «regolative», ordinariamente spettanti nei singoli Comuni ai consigli comunali (atti fondamentali di competenza dei consigli comunali *ex art. 42 TUEL*, come atti di programmazione, o regolamenti, convenzioni etc.): per adottare atti di questo tipo anche l'ente associativo, in questo caso la Comunità montana, dovrebbe essere dotato di un organo rappresentativo in cui, come avviene nei Consigli comunali, sia garantita la rappresentanza delle minoranze. È evidente che un organismo composto da soli Sindaci o da un solo rappresentante per singolo Comune sembra non fornire una simile garanzia.

Questo probabilmente spiega le previsioni (già richiamate) di alcune leggi regionali che correggono la composizione dell'organo consiliare inserendo, o prevedendo la possibilità di

(30) Cfr. art. 5, comma 2, l.r. n. 10/2008.

inserire, rappresentanti delle minoranze: così la Basilicata⁽³¹⁾ che prevede $\frac{1}{4}$ di consiglieri eletti nell'assemblea intercomunale dei consiglieri comunali; l'Emilia-Romagna⁽³²⁾ che prevede anch'essa una simile opzione; e la Lombardia⁽³³⁾ (identica anche la Campania⁽³⁴⁾) dove nell'organo assembleare, oltre ai Sindaci o loro delegati, lo statuto può prevedere una rappresentanza delle minoranze consiliari dei singoli Comuni, finché ciò non comporti costi aggiuntivi.

3.4. *Gli organi esecutivi (Giunta e Presidente): composizione e modalità di elezione*

Si evidenziano anche in questo caso diversi modelli che caratterizzano la forma di governo della Comunità montana nelle recenti leggi di riordino. In molte Regioni, infatti, la Giunta è composta dal Presidente e da un numero di assessori (eletti o nominati), a sua volta diverso a seconda delle leggi regionali e che oscilla da un minimo di 2 in Calabria e Campania ad un massimo, in Lombardia, di 7 Assessori⁽³⁵⁾.

In altre Regioni, già ricordate, le leggi prevedono che la Giunta sia composta da tutti i Sindaci, membri di diritto: si tratta di Emilia-Romagna, Marche e, se scelto dagli Statuti, Toscana⁽³⁶⁾.

In Emilia-Romagna, se i Comuni sono più di otto, lo Statuto può optare per una Giunta a composizione ristretta, formata da non più di 5 assessori ma in tal caso i Sindaci devono essere membri di diritto del Consiglio oppure deve costituirsi anche la

(31) Cfr. art. 20, comma 3, lett. a), l.r. n. 11/2008.

(32) Cfr. art. 5, comma 2, lett. a), l.r. n. 10/2008.

(33) Cfr. art. 4, comma 2, l.r. n. 19/2008.

(34) Cfr. art. 9, comma 1, l.r. n. 12/2008.

(35) Da 4 a 6 assessori in Piemonte; non più di 3 in Toscana ed Umbria; da 3 a 5 compreso il Presidente in Liguria ed in Abruzzo; da 5 a 7 in Lombardia; non più di 4 in Basilicata e Molise; da 2 a 4 in Calabria ed in Campania (per quest'ultima: 4 se sono più di 14 Comuni, due negli altri casi). Nel Molise il criterio è che il numero massimo degli assessori non può essere superiore ad un terzo dei consiglieri, e comunque non più di 4.

(36) Si vedano rispettivamente: art. 5, comma 4, l.r. n. 10/2008; art. 14, comma 1, l.r. n. 18/2008; art. 7, comma 10, l.r. n. 37/2008.

Conferenza dei sindaci.

Quanto alle modalità di elezione, in Liguria ed Abruzzo gli assessori sono eletti dall'organo rappresentativo (Consiglio) tra i propri componenti ⁽³⁷⁾. Simile la situazione in Lombardia ed Umbria ⁽³⁸⁾ dove i componenti della Giunta sono eletti dall'organo rappresentativo tra sindaci e assessori comunali (e dunque non nel proprio seno). In Umbria, inoltre, la Giunta è eletta su proposta del Presidente con le modalità previste in Statuto.

In Toscana e Piemonte, gli Assessori sono nominati dal Presidente tra i Consiglieri comunali; in Basilicata, possono essere nominati solo gli eleggibili a consiglieri.

Quanto alle modalità di elezione del Presidente, le 3 Regioni (Piemonte, Marche e Basilicata ⁽³⁹⁾), che prevedono che l'assemblea sia eletta dalla assemblea congiunta dei consiglieri di tutti i comuni aderenti alla Comunità montana fanno eleggere dal medesimo corpo elettorale anche il Presidente.

Toscana, Liguria ed Abruzzo ⁽⁴⁰⁾ prevedono, invece, che il Presidente venga eletto dall'assemblea nel proprio seno (e quindi può non essere Sindaco).

In Lombardia e Umbria, il Presidente viene eletto dall'organo rappresentativo e deve essere Sindaco o Assessore ⁽⁴¹⁾; in Lombardia può anche essere un consigliere di maggioranza.

In Emilia-Romagna ⁽⁴²⁾ è lo Statuto della Comunità a disciplinare le modalità d'elezione del Presidente che deve necessariamente essere un Sindaco. È questa una peculiarità della legge della Emilia-Romagna: nessuna altra legge impone che il Presi-

(37) Si vedano: art. 15 ss. l.r. Liguria n. 24/2008; art. 16, c. 1, l.r. Abruzzo n. 10/2008.

(38) Cfr. art. 4, l.r. Lombardia n. 19/2008 e art. 2, l.r. Umbria n. 10/2008 che ha sostituito l'art. 14 della l.r. n. 18/2003.

(39) Cfr. art. 19 l.r. Piemonte n. 19/2008 che ha inserito l'art. 15 *bis* nella l.r. n. 16/1999; art. 11, l.r. Marche n. 18/2008; art. 20, l.r. Basilicata n. 11/2008.

(40) Si vedano rispettivamente: art. 7, c. 11, l.r. n. 37/2008; art. 21, c. 1, l.r. n. 24/2008; art. 16, c. 1, l.r. n. 10/2008.

(41) V. art. 4, c. 4, l.r. Lombardia n. 19/2008 e art. 1, l.r. Umbria n. 10/2008 che ha sostituito l'art. 13 della l.r. n. 18/2003.

(42) Cfr. art. 5, c. 4, l.r. n. 10/2008.

dente sia necessariamente un Sindaco, anche se tutte lo consentono. Un'altra peculiarità della legge Emiliano romagnola è l'aver previsto che lo Statuto sia approvato dai consigli comunali: questi elementi caratterizzano tale legge per l'essere quella che maggiormente assimila il modello delle Comunità montane a quello dell'Unione di comuni: essa vuole marcatamente configurare la Comunità montana come ente strumentale dei Comuni, ad essi servente e mai portatrice di logiche politiche separate.

4. *Le funzioni delle Comunità Montane*

Varie leggi regionali di riordino delle Comunità montane affrontano il tema delle funzioni esercitabili dalle Comunità montane, precisandone la tipologia e le modalità di esercizio.

Alcune leggi regionali prevedono l'obbligo di esercizio associato, a livello di Comunità montana, di funzioni e servizi comunali. Si vedano:

- l'art. 6, l.r. Piemonte (che inserisce l'articolo 9 *quater* nella l.r. n. 16/1999), ai sensi del quale deve essere compiuta con legge regionale l'individuazione delle funzioni e dei servizi comunali da esercitare obbligatoriamente in forma associata a livello di Comunità montana;

- l'art. 20, c. 1, l.r. Toscana, che precisa anche che tale esercizio viene svolto dalla Comunità montana almeno per la maggioranza dei Comuni dell'ambito territoriale, e deve riguardare almeno una attività tra sportello unico delle attività produttive; corpo unico di polizia municipale; governo del territorio; progettazione e procedure di affidamento di lavori pubblici; servizi e attività educative; personale e altri servizi generali di amministrazione;

- l'art. 6, comma 2, l.r. Liguria, per la quale la totalità dei Comuni conferisce l'esercizio di almeno dieci funzioni o servizi alla Comunità montana ⁽⁴³⁾;

(43) Nello stesso articolo si menziona la proposta congiunta che i Comuni presentano

- gli artt. 10, 11 e 14, l.r. Emilia-Romagna, secondo cui le leggi regionali successive al riordino delle forme associative operato dalla medesima legge, disciplinano il conferimento alle Nuove Comunità montane ed alle Unioni di comuni di funzioni e compiti amministrativi e delle relative risorse, ispirandosi ai principi menzionati dall'art. 10 stesso. L'art. 11 della legge precisa che il conferimento volontario alle Nuove Comunità montane ed alle Unioni di funzioni comunali deve essere integrale, senza che residuino in capo ai Comuni attività e compiti riferibili alla stessa funzione, e che deve essere effettuato, di norma, da tutti i Comuni aderenti. L'art. 14 prevede, per le Unioni e le Comunità montane, che per potere accedere ai contributi tali enti devono effettuare il conferimento integrale da parte di tutti i Comuni di almeno tre funzioni o servizi tra quelli elencati (che raddoppiano dopo due anni).

Previsioni simili, ma più sfumate o di ambito applicativo più limitato si rinvengono nelle seguenti altre leggi:

- art. 15, c. 3, l.r. Basilicata con riferimento alle nuove Comunità Locali («nei propri territori classificati come montani o parzialmente montani, le Comunità Locali esercitano le funzioni ed i compiti di Comunità montana»);

- art. 5, l.r. Umbria n. 24/2007 (che inserisce gli artt. 7 *bis*, 7 *ter* nella l.r. n. 18/2003) in materia di funzioni operative di protezione civile (il quale prevede che «Le Comunità montane costituiscono l'ambito di esercizio associato delle funzioni operative di protezione civile, per i Comuni con popolazione inferiore a 25 mila abitanti»). Qualche legge regionale elenca poi espressamente (ma spesso solo a titolo ricognitivo) le funzioni proprie o comunque attribuite alle Comunità montane (Piemonte⁽⁴⁴⁾, Marche⁽⁴⁵⁾, Basilicata⁽⁴⁶⁾, Umbria⁽⁴⁷⁾).

alla Regione per la costituzione della Comunità montana e in cui devono essere individuate almeno le medesime dieci funzioni o servizi, fra quelli indicati nella Tabella allegata alla legge (allegato B), che tutti i Comuni proponenti conferiscono alla Comunità montana.

(44) Gli articoli 4 e 5 della l.r. n. 19/2008 hanno introdotto, rispettivamente, gli articoli 9 *bis* e 9 *ter* nella l.r. n. 16/1999, in base ai quali le Comunità montane sono titolari di funzioni proprie in materia di: artigianato artistico e tipico; energia; patrimonio forestale; produzioni tipiche; turismo; usi civici. La legge precisa anche che tali fun-

5. Status degli amministratori e indennità

Tutte le leggi regionali in esame dedicano norme specifiche al tema delle indennità degli amministratori, nell'intento di ottemperare alle disposizioni della legge n. 244/2007, in particolare a quella di cui all'art. 2, comma 18, lettera c) ai sensi della quale tra i principi a cui devono attenersi le leggi regionali c'è anche la riduzione delle indennità spettanti ai componenti degli organi delle Comunità montane, in deroga a quanto disposto dall'art. 82 TUEL⁽⁴⁸⁾. Le norme regionali prevedono effetti-

zioni possono essere esercitate dalle Comunità montane singole o associate. L'art. 37 della l.r. n. 19/2008 stabilisce poi che fino al riordino delle funzioni amministrative conferite agli enti locali da effettuarsi entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge, sono attribuite alle Comunità montane funzioni proprie elencate espressamente nelle materie già indicate. Tra esse: a) in materia di artigianato e produzioni tipiche, la facoltà di rilascio ai residenti di autorizzazioni alla raccolta dei funghi epigei spontanei; in materia di energia, la promozione della gestione forestale sostenibile; in materia di turismo, la gestione dei servizi di informazione e accoglienza turistica offerti dal territorio. Inoltre, fino al riordino, sono loro attribuite anche le funzioni seguenti: a) dichiarazione di pubblica utilità, nonché funzioni amministrative connesse all'espropriazione per impianti funiviari; b) funzioni amministrative connesse all'espropriazione per costituzione coattiva servitù connesse alla gestione delle aree sciabili attrezzate.

(45) La l.r. n. 18/2008 dedica la Sezione I del Capo I della legge alle funzioni delle Comunità montane (artt. da 6 a 9).

(46) L'art. 15, comma 3, l.r. n. 11/2008 prevede che nei propri territori classificati come montani o parzialmente montani, le Comunità Locali esercitino le funzioni ed i compiti di Comunità montana. L'intero Titolo III è dedicato ai compiti delle Comunità Locali.

(47) L'allegato A alla l.r. n. 24/2007 contiene l'elenco delle funzioni amministrative delle Comunità montane, distinte in funzioni trasferite e delegate.

(48) Il Capo IV del Titolo III del TUEL, dedicato allo *status* degli amministratori locali, è stato oggetto di notevoli modifiche ad opera della legge n. 244 del 2007 (Finanziaria 2008) e del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133 (c.d. Manovra d'estate). In sintesi, sono stati oggetto di modifiche gli articoli: 81 in tema di aspettative (modificato dall'art. 2, comma 24 della legge n. 244/2007); 82 in tema di indennità (modificato dall'art. 2, comma 25 della legge n. 244/2007 e, da ultimo, dall'art. 76, comma 3 del D.L. n. 112/2008 convertito nella legge n. 133/2008); 83 in tema di divieto di cumulo (modificato dall'art. 2, comma 26 della legge n. 244/2007); 84 in tema di rimborso delle spese di viaggio (modificato dall'art. 2, comma 27 della legge n. 244/2007). In tema di *status* degli amministratori locali si veda C. ANGLANA, *Lo "status" degli amministratori locali*, in F. CARINGELLA, A. GIUNCATO, F. ROMANO (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commentario al Testo Unico*, Ipsosa, 2007, p. 453 ss.

vamente una riduzione delle indennità attraverso scelte normative tra loro diverse ed alcune di esse introducono norme che non riproducono esattamente il contenuto delle norme statali e alludono, quindi, ad una più ampia potestà legislativa regionale anche in questa materia, tradizionalmente ritenuta di esclusiva spettanza statale ⁽⁴⁹⁾.

Con riferimento alla decorrenza di tali norme, emerge tendenzialmente una loro applicabilità legata al rinnovo degli organi in base alla nuova disciplina e, dunque, dalla data fissata per lo svolgimento del primo turno delle elezioni amministrative del 2009 ⁽⁵⁰⁾.

5.1. Riduzione di indennità e gettoni

Alcune Regioni hanno introdotto norme che prevedono una riduzione in percentuale delle indennità degli organi delle Comunità montane. La Regione Toscana, ad esempio, ha disposto la riduzione del 5% delle indennità del Presidente e dei componenti della Giunta della Comunità montana ⁽⁵¹⁾; la Regione Molise ha ridotto del 10 % le indennità di funzione ed il gettone di

(49) In dottrina è stato rilevato come, dopo la riforma costituzionale del 2001 e le successive, già citate, pronunce della Corte costituzionale in tema di Comunità montane, sia venuta meno l'unitarietà dell'ordinamento degli enti locali. Da tale considerazione, ad avviso della dottrina, discende una competenza legislativa residuale delle Regioni con riguardo a temi propri dell'ordinamento locale, compresi «aspetti che di per sé esulerebbero dalla competenza regionale», come, ad esempio, la «disciplina dello status degli amministratori delle Comunità montane, in particolare del regime delle aspettative e dei permessi, che si riverbera sul rapporto di lavoro di cui sia parte l'amministrazione e sul correlato trattamento previdenziale». Così G. SCIULLO, *L'ordinamento degli enti locali e la competenza legislativa regionale* cit., p. 1038.

(50) Così: art. 23, c. 6, l.r. Lombardia n. 19/2008; art. 8, l.r. Toscana n. 37/2008 (con la precisazione che se l'insediamento della nuova assemblea è previsto dopo il 1° luglio 2009, la riduzione opera comunque a decorrere dal 1° luglio 2009); art. 42, l.r. Piemonte n. 19/2008 (in coincidenza con la scadenza contestuale dell'attuale mandato amministrativo della maggioranza dei comuni facenti parte della Comunità montana). La legge della Regione Liguria prevede che dalla data di entrata in vigore della legge ai componenti degli organi delle Comunità montane spettino solo le indennità previste dalla stessa legge nella misura ivi stabilita e vieta alle Comunità montane di corrispondere indennità o altri emolumenti, di qualsiasi natura e a qualsiasi titolo, diversi da quelli previsti dalla nuova legge regionale (art. 60, commi 4 e 5).

(51) Cfr. art. 8, c. 1, l.r. n. 37/2008.

presenza ai Presidenti ed ai componenti degli esecutivi delle Comunità montane ed ai consiglieri comunitari ⁽⁵²⁾; la Regione Calabria riduce del 20% l'indennità del Presidente e degli Assessori delle Comunità montane come risultante dalla legge n. 244 del 2007, decurtandola altresì da quella eventualmente già percepita nella qualità di Sindaco o Assessore del Comune ⁽⁵³⁾.

Altre Regioni, nel ridurre le indennità degli organi delle Comunità montane, hanno utilizzato i parametri di riferimento applicabili ad alcune categorie di Comuni: la Regione Piemonte ⁽⁵⁴⁾ ha stabilito che le indennità del Presidente e dei componenti l'organo esecutivo della Comunità montana siano rapportate a quelle degli amministratori dei Comuni con popolazione da 5001 fino a 10.000 abitanti, indipendentemente dalla popolazione montana complessiva dell'ente; la Regione Basilicata ⁽⁵⁵⁾ ha previsto che le indennità di carica e le indennità di presenza siano disciplinate in conformità alla normativa in vigore per i Comuni con la medesima classe dimensionale; la Regione Umbria ⁽⁵⁶⁾ ha stabilito che al Presidente della Comunità montana spetti una indennità pari a quella prevista dalla legge per i Sindaci dei Comuni ricompresi nella classe da 10 mila abitanti a 30 mila abitanti e ai componenti la Giunta della Comunità montana una indennità pari al 50% di quella dei componenti la Giunta dei Comuni ricompresi nella medesima classe di abitanti.

Un paio di Regioni hanno espressamente menzionato in legge l'entità delle indennità: la Regione Liguria ⁽⁵⁷⁾, prevedendo che al Presidente ed ai componenti della Giunta esecutiva sia attribuita un'indennità di funzione mensile come determinata nell'Allegato C alla legge, ossia, rispettivamente, Euro 1.000,00 ed Euro 400,00; la Regione Marche ⁽⁵⁸⁾, stabilendo che ai Vicepresidenti che non rivestono la carica di Sindaco spetti un'indennità non superiore a 500,00 Euro mensili.

(52) V. art. 8, c. 1, l.r. n. 19/2008.

(53) V. art. 22, l.r. n. 20/2008.

(54) Cfr. art. 25, l.r. n. 19/2008 che ha inserito l'art. 15 *octies* nella l.r. n. 16/1999.

(55) Cfr. art. 22, comma 2, l.r. n. 11/2008.

(56) V. art. 12, l.r. n. 24/2007 che ha modificato l'art. 16 della l.r. n. 18/2003.

(57) Cfr. art. 26, c.1., l.r. n. 24/2008.

(58) V. art. 15, comma 2, l.r. n. 18/2008.

5.2. Divieto di cumulo e diritto di opzione

Nel rispetto del principio del divieto di cumulo inteso in senso lato, la legislazione regionale ha legiferato, in modo più o meno esplicito, la non sovrapposizione tra indennità percepibili per cariche diverse⁽⁵⁹⁾. Una enunciazione esplicita di tale principio è rinvenibile nella legge regionale della Regione Basilicata⁽⁶⁰⁾ o ancora nella legge della Liguria⁽⁶¹⁾.

Altre leggi alludono più specificatamente alla impossibilità di cumulare l'indennità di funzione percepita in qualità di componente di un organo della Comunità montana con quella spettante in qualità di Sindaco o Assessore comunale. Si vedano in

(59) La tradizionale ipotesi di divieto di cumulo riguarda il cumulo delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza. Il divieto di cumulo è espressamente previsto, a livello nazionale, in caso di cumulo di indennità e di gettoni corrisposti dal medesimo ente, sulla base delle disposizioni di cui all'art. 82, comma 7 e all'art. 83, comma 2 TUEL introdotto dall'art. 2, comma 26 della legge n. 244/2007. È, invece, controversa la sussistenza della cumulabilità, in capo alla stessa persona, di indennità e gettoni dovuti per mandati elettivi svolti presso enti diversi, a seguito dell'abrogazione del comma 6 dell'art. 82 TUEL operata dall'art. 2, comma 25 della legge n. 244/2007. Sul punto si segnala il recente orientamento della Corte dei conti che, in sede consultiva, valutando la portata dell'abrogazione del citato comma 6, «e cioè se tale abrogazione comporti necessariamente la non cumulabilità di indennità e gettoni di presenza per mandati elettivi ricoperti dalla stessa persona presso enti diversi», pur in mancanza di un divieto espresso di cumulo, ha ritenuto di confermare quanto sostenuto nella precedente deliberazione n. 12/pareri/2008 ribadendone le motivazioni, «nel senso che i citati compensi non possono essere cumulati» (così Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n.25/pareri/2008 del 17 aprile 2008). Nella richiamata Deliberazione n. 12/pareri/2008, la medesima Sezione ha statuito che il comma 6 dell'art. 82 del TUEL non può più ricevere applicazione, sulla base delle considerazioni secondo cui «esiste una disposizione abrogatrice che esprime pienamente la *voluntas legis* contraria al cumulo» e «la volontà del Legislatore in direzione dell'inapplicabilità del cumulo» è confermata dal contesto normativo in cui si inserisce la disposizione abrogatrice, ossia i commi da 23 a 32 dell'art. 2 della legge n. 244/2007, «recanti norme dirette al contenimento dei costi per la rappresentanza nei consigli circoscrizionali, comunali, provinciali e degli assessori comunali e provinciali, costi che gravano sulla finanza pubblica, incidendo sulle risorse della collettività» (così Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 12/pareri/2008 dell'11 marzo 2008).

(60) Cfr. art. 22, c. 3, l.r. n. 11/2008.

(61) Art. 26, c. 3, l.r. n. 24/2008: «Le indennità di funzione previste dal presente articolo non sono cumulabili con altre indennità di funzione percepite dai medesimi soggetti, fatta salva la facoltà di opzione».

tal senso: Emilia-Romagna ⁽⁶²⁾; Toscana ⁽⁶³⁾; Umbria ⁽⁶⁴⁾.

In alcune ipotesi è richiamato il diritto di opzione per una delle due indennità. È questo il caso, ad esempio, della Regione Lombardia, per la quale al Presidente ed ai membri della Giunta esecutiva spetta una indennità di funzione, fissata nello Statuto, nella misura massima del 30% dell'indennità prevista per un Comune avente popolazione pari alla popolazione montana della Comunità montana (percentuale più bassa di quella fissata dal legislatore statale pari al 50%) e l'indennità di funzione non è cumulabile con quella spettante per la carica di sindaco o assessore comunale; l'interessato opta per la percezione di una delle due indennità ovvero per la percezione del 50 % di ciascuna ⁽⁶⁵⁾.

Nella specifica ipotesi in cui sia prevista la differenza tra l'indennità al Presidente in quanto tale e quella spettante in quanto Sindaco, alcune Regioni prevedono che tale differenza sia a carico della Comunità montana (Emilia-Romagna ed Umbria ⁽⁶⁶⁾), mentre in altri casi (Abruzzo ⁽⁶⁷⁾) la medesima differenza è a carico dei Comuni.

5.3. Rimborso spese

Con riguardo al diritto al rimborso spese per gli organi di governo, varie leggi regionali rinviando alle norme statali di rife-

(62) Art. 5, c. 6, l.r. n. 10/2008: «agli assessori non è riconosciuta alcuna indennità, ferma restando quella ad essi spettante in quanto sindaci dei rispettivi Comuni».

(63) Art. 8, c. 3, l.r. n. 37/2008: ai Sindaci componenti della Giunta, qualora lo Statuto preveda che la Giunta sia composta da tutti i Sindaci dei Comuni della Comunità montana, «non spetta alcuna indennità».

(64) Cfr. art. 3, l.r. n. 10/2008 che ha sostituito l'art. 16 della l.r. n. 18/2003.

(65) Si veda l'art. 4, comma 5, l.r. n. 19/2008, che prevede anche che in caso di opzione per l'indennità della Comunità montana, è a carico del bilancio della stessa la sola quota eccedente l'importo spettante per la carica ricoperta nel Comune, e che al Presidente e ai membri della Giunta esecutiva che siano anche componenti dell'Assemblea non è dovuto il gettone di presenza per la partecipazione alle sedute della medesima.

(66) Si vedano rispettivamente: art. 5, comma 6, l.r. n. 10/2008 e art. 3, l.r. n. 10/2008 che ha sostituito l'art. 16 della l.r. n. 18/2003.

(67) Cfr. art. 18, comma 3, l.r. n. 10/2008.

rimento, attualmente contenute nell'art. 84 del TUEL, come modificato dall'art. 2, comma 27 della legge n. 244/2007 (68) che ha circoscritto il rimborso esclusivamente alle spese di viaggio effettivamente sostenute a cui si aggiunge un rimborso forfetario onnicomprensivo per le altre spese, mentre è stato eliminato il riferimento all'indennità di missione.

6. Ordinamento e funzioni delle Unioni

Molte delle leggi regionali esaminate hanno unitariamente affrontato anche il tema più generale delle forme associative e specialmente delle Unioni di comuni nell'ottica di promuovere l'associazionismo tra Comuni piccoli e medi in ambiti territoriali unitari, stabili ed adeguati, per l'esercizio di funzioni amministrative anche complesse (69).

Queste leggi regolano le forme associative e le Unioni sotto diversi profili che si possono così, sinteticamente, ricapitolare:

- disciplina specifica per la trasformazione di Comunità montane in Unioni di comuni;
- disciplina di ordinamento delle Unioni di comuni viste, in un contesto di riordino territoriale, come complementari in pianura alle Comunità montane per il governo di ambiti associativi intercomunali stabili ed adeguati attraverso:
 - norme precettive ordinamentali;
 - norme di incentivazione finanziaria.

Tali leggi, dunque, in alcuni casi riguardano solo il fenomeno di Unioni derivanti da trasformazione di Comunità montane, in altri pongono obblighi solo ai fini dell'accesso ai contributi, in altri ancora dettano disposizioni di carattere generale. Il loro

(68) Un esplicito richiamo in tal senso è rinvenibile negli articoli: 5, comma 6, l.r. Emilia-Romagna n. 10/2008; 18, comma 4, l.r. Abruzzo n. 10/2008; 3, l.r. Umbria n. 10/2008.

(69) In tema di forme associative si vedano: L. VANDELLI e E. BARUSSO, *Commento* agli artt. 30 e ss. del D.Lgs. n. 267/2000, in L. VANDELLI (coordinamento di), *Commenti al T.U. sull'ordinamento delle Autonomie locali*, cit., p. 937 ss.; C. TUBERTINI, *Le forme associative e di cooperazione fra enti locali tra i principi di autonomia e di adeguatezza*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2000, p. 305 ss.

contenuto tocca, dunque, molti e diversificati oggetti: gli ambiti territoriali delle Unioni, le modalità di costituzione, i limiti dimensionali rapportati al numero di comuni o alla popolazione complessive, la composizione degli organi, le funzioni da esercitare e finanche lo *status* degli amministratori.

Finora – con la sola eccezione di una legge relativamente recente della Regione Calabria (l.r. 24 novembre 2006, n. 15) – non esistevano leggi regionali in materia di Unioni ma solo stringate norme generali per la quantificazione dei contributi regionali a questi enti. Assistiamo dunque ad un fenomeno del tutto nuovo ed estremamente rilevante soprattutto sotto il profilo che qui ci interessa, e cioè l'individuazione di nuovi spazi legislativi regionali in materia di forme associative. L'esame di queste leggi mostra inequivocabilmente che anche in materia di Unioni esistono oggi più modelli organizzativi regolati in modo diverso dalle singole leggi regionali con norme che derogano o integrano quanto disposto dall'art. 32 TUEL per meglio adattarsi alle specificità territoriali.

6.1. *Trasformazione di Comunità montane in Unioni*

Dovendo procedere alla riduzione delle Comunità montane, molte leggi regionali hanno previsto la possibilità che queste ultime si trasformino in Unioni di comuni, prevedendo percorsi agevolati idonei a garantire la continuità dell'azione amministrativa degli enti, il permanere della titolarità delle funzioni e dei compiti delle Comunità montane in via di soppressione ed una successione a titolo universale dell'Unione alla Comunità montana: patrimonio, personale, obbligazioni giuridiche transirebbero senza soluzione di continuità (e senza traumi) dall'uno all'altro ente.

Regolano espressamente questa possibilità le leggi regionali di Piemonte ⁽⁷⁰⁾, Toscana ⁽⁷¹⁾, Basilicata ⁽⁷²⁾, Emilia-Romagna

(70) Cfr. art. 36, l.r. n. 19/2008.

(71) Cfr. artt. 14 ss. l.r. n. 37/2008.

(72) Cfr. l'art. 15, cc. 1 e 3 della l.r. n. 11/2008 laddove prevede che il nuovo ente Comunità locale, che è qualificato come ente locale in forma di Unione di comuni,

(⁷³), Abruzzo (⁷⁴) e Calabria (⁷⁵). Le restanti leggi non disciplinano specificamente questa ipotesi, prevedendo quali modalità per la riduzione del numero delle Comunità montane solo soppressioni o accorpamenti.

6.2. Regolazione delle ipotesi di sovrapposizione tra Comunità montane ed Unioni

Un tema delicato, legato al riordino di Comunità montane ed Unioni, è quello della sovrapposizione dei due enti nel medesimo ambito territoriale. La questione deve oggi essere letta anche alla luce dell'art. 2 comma 28 della legge finanziaria 2008 che reca il principio del divieto della contemporanea appartenenza di uno stesso Comune a più di una forma associativa tra Consorzi, Unioni e forme regolate dai programmi regionali di riordino territoriale (art. 31, 32 e 33 TUEL) (⁷⁶).

Poiché la norma non cita espressamente le Comunità montane, alcune interpretazioni hanno escluso che il divieto riguardasse anche la contemporanea appartenenza di un Comune ad una Comunità montana e ad una Unione, anche se indubbiamente si è di fronte anche in questo caso ad una sovrapposizione tra forme associative (⁷⁷).

eserciti le funzioni ed i compiti di Comunità montana nel territorio classificato come montano o parzialmente tale.

(73) V. art. 6, l.r. n. 10/2008.

(74) V. art. 21, l.r. n. 10/2008.

(75) Cfr. art. 15, c. 5, l.r. n. 20/2008.

(76) L'art. 2, comma 28 della legge n. 244 del 2007 prevede altresì, con esclusione dell'adesione delle amministrazioni comunali ai consorzi istituiti o resi obbligatori da leggi nazionali e regionali, la nullità di ogni atto adottato dall'associazione tra comuni nell'ipotesi di adesione multipla, nonché la nullità di ogni atto relativo all'adesione o allo svolgimento di essa da parte dell'amministrazione comunale interessata a partire dal 1° gennaio 2009 (termine prorogato, da ultimo, dall'art. 4 del D.L. 7 ottobre 2008, n. 154).

(77) Ci si riferisce alle discordanti posizioni al riguardo assunte da ANCI e da UNCEM; quest'ultima, riportando gli esiti di un incontro tecnico al Viminale del 1° febbraio 2008, ha affermato che, poiché anche le Comunità montane hanno natura di Unioni, ad esse non potrebbero sovrapporsi altre Unioni. Si veda la nota del 4 febbraio 2008, *Finanziaria 2008: primi orientamenti dell'Interno*, a cura di G. SAPONARO, pubblicata nel sito web di UNCEM al seguente link: <http://www.uncem.it/categories/notizie/2008/02/04.html>.

In particolare la Regione Lombardia, nella quale il fenomeno delle Unioni «endocomunitarie» è diffusissimo, ha regolato questa ipotesi nella sua legge affermando, all'art. 17, il principio della «libertà di adesione»: tale norma vieta la possibilità di aderire contemporaneamente a più di una Unione (motivo per cui in Lombardia non è stata disciplinata la trasformazione delle Comunità montane in Unioni, che avrebbe inevitabilmente generato sempre la sovrapposizione di più Unioni) e, contemporaneamente, ammette la possibilità per il Comune di aderire a più forme associative. L'unico limite posto è che per ogni funzione o servizio il Comune possa partecipare ad una sola forma associativa.

Nelle altre Regioni, generalmente, il principio di non sovrapposizione tra forme associative viene invece affermato con maggior rigore e troviamo numerose norme che espressamente vietano la sovrapposizione tra Comunità montane ed Unioni o comunque prevedono, per simili casi, l'esclusione dai contributi ⁽⁷⁸⁾.

6.3. *Forma di governo e articolazione degli organi*

Non tutte le leggi regionali considerate regolano l'assetto degli organi delle Unioni, ed alcune delle leggi che intervengono in materia recano norme vevoli solo per la trasformazione di Comunità montane in Unioni o solo ai fini di accedere ai contributi. Le leggi che hanno un taglio più spiccatamente ordinamentale sono quelle della Lombardia (che all'articolo 18 regola gli organi delle Unioni di comuni lombarde) e della Basilicata; anche il progetto di legge della Regione Lazio ⁽⁷⁹⁾ contiene interessanti norme ordinamentali che si richiameranno.

Prima di passare all'esame dell'assetto degli organi è utile

(78) Le leggi regionali che vietano la sovrapposizione di Comunità montane ed Unioni, quantomeno ai fini dell'accesso ai contributi, sono: Campania (art. 4, comma 3, l.r. n. 12/2008); Calabria (art. 5, u.c., l.r. n. 20/2008); Marche (art. 3, c. 4, l.r. n. 18/2008), Liguria (art. 5, c. 3, l.r. n. 24/2008), Emilia-Romagna (artt. 9 e 13, l.r. n. 11/2001), Piemonte (art. 1, c. 2, l.r. n. 3/2004), Abruzzo (art. 5, c. 1, l.r. n. 10/2008), Umbria, (art. 6, c. 1, l.r. n. 18/2003).

(79) Sul progetto di riordino territoriale della Regione Lazio si veda la nota n. 11.

rammentare la scarna disciplina oggi contenuta all'art. 32 TUEL. In base a tale norma le Unioni devono avere necessariamente un organo rappresentativo in cui sia garantita la rappresentanza delle minoranze; devono inoltre avere un Presidente che deve essere Sindaco. I componenti degli organi devono essere Sindaci o Consiglieri o Assessori comunali. Gli altri organi di governo sono comunque solo «eventuali».

La legge della Regione Lombardia mette in discussione la tradizionale tripartizione degli organi prevedendo che l'organo esecutivo collegiale possa mancare ⁽⁸⁰⁾.

L'organo rappresentativo viene regolato solo nelle leggi di Lombardia e Basilicata e nel progetto di legge del Lazio. Nella prima, l'organo assembleare è composto da tutti i Sindaci o assessori da loro delegati (a seduta) con la possibilità, senza incrementi di spesa, che lo Statuto disponga di integrare l'organo con altri rappresentanti per rispettare il principio di garanzia delle minoranze⁸¹. Nella seconda, oltre ai Sindaci membri di diritto sono componenti del Consiglio un ulteriore 25% di eletti da un corpo elettorale formato dai Consigli dei Comuni aderenti alla Comunità locale. Il progetto di legge del Lazio prevede invece che l'Assemblea sia composta dal Presidente e da tre membri del Consiglio comunale di ogni Comune aderente all'Unione, eletti con il sistema del voto limitato, a tutela delle minoranze ⁽⁸²⁾.

L'organo esecutivo collegiale è organo eventuale nella legge della Lombardia: qui, ove costituito, deve essere composto da un massimo di tre membri, incluso il Presidente, eletti dall'assemblea con voto limitato tra Sindaci e assessori ⁽⁸³⁾. Per quanto riguarda la Basilicata il numero massimo di assessori è pari a 4 ⁽⁸⁴⁾. La legge dell'Emilia-Romagna ⁽⁸⁵⁾ ammette a con-

(80) Nella legge della Regione Lombardia la scelta è rimessa agli Statuti (art. 18 comma 7).

(81) Cfr. art. 18, c. 5, l.r. n. 19/2008: la disciplina è identica per l'organo rappresentativo delle Comunità montane.

(82) Cfr. art. 4 del citato progetto di legge n. 383 del 5 giugno 2008.

(83) Cfr. altresì art. 18, c. 7, l.r. n. 19/2008.

(84) V. art. 20, l.r. n. 11/2008.

(85) V. art. 14, c. 4, l.r. n. 10/2008.

tributo solo le Unioni in cui lo statuto preveda una Giunta composta esclusivamente da Sindaci.

Infine, con riferimento al Presidente, per la maggioranza delle leggi regionali esaminate questi può anche non essere Sindaco. Così, innanzitutto, esplicitamente, la Regione Toscana, che consente l'elezione di un non Sindaco per l'Unione derivante da trasformazione di Comunità montana⁽⁸⁶⁾; ma la stessa situazione può verificarsi applicando la legge della Regione Basilicata che regola il nuovo ente Comunità locale che si configura come una «particolare forma di Unione di comuni»⁽⁸⁷⁾. Per quanto concerne la Regione Lombardia, il Presidente è eletto dall'Assemblea tra Sindaci e assessori.

La maggioranza delle leggi regionali, dunque, deroga la regola contenuta nel TUEL che impone che il Presidente sia un Sindaco.

6.4. *Requisiti minimi per le Unioni*

Un primo aspetto che viene in rilievo è quello dell'ambito territoriale in cui costituire l'Unione: in base alle norme dell'art. 32 del TUEL, infatti, i Comuni sono liberi di scegliere l'ambito in cui associarsi, e non sono posti limiti dimensionali di alcun tipo.

Le leggi regionali, invece, affrontano l'argomento al fine di valutare l'adeguatezza dell'ambito associativo rispetto al conferimento e all'esercizio di funzioni amministrative, e contengono dunque numerose norme che pongono limiti dimensionali alle Unioni, con riguardo al numero di Comuni associati o alla dimensione demografica complessiva. La fissazione di *standard* dimensionali e di efficienza è strumentale al governo da parte della Regione degli ambiti associativi stabili al fine di

(86) Cfr. art. 15, c. 3, l.r. n. 37/2008.

(87) V. art. 15, c. 1, l.r. n. 11/2008: il Presidente viene eletto direttamente dall'assemblea intercomunale dei consiglieri di tutti i comuni associati e può anche non essere un Sindaco. Nella Regione Lazio il progetto di legge n. 383 del 5 giugno 2008 prevede che il Presidente sia scelto tra i Sindaci dei Comuni che fanno parte dell'Unione (art. 4, comma 2).

conseguire una articolazione territoriale sovracomunale idonea a svolgere funzioni amministrative anche complesse che i singoli piccoli comuni da soli non potrebbero sostenere.

Così, la legge regionale del Piemonte pone il limite minimo di 5 Comuni per le Unioni subentranti a Comunità montane soppresse⁽⁸⁸⁾; in Toscana, l'ambito territoriale è quello fissato dalla legge stessa per la trasformazione di Comunità montana in Unione⁽⁸⁹⁾; Liguria, Emilia-Romagna e Lazio dettano limiti dimensionali minimi affinché l'Unione possa accedere ai contributi⁽⁹⁰⁾.

Alcune leggi vanno oltre la semplice definizione di limiti dimensionali e prevedono che l'Unione (che in base al TUEL viene costituita autonomamente dai Comuni con l'approvazione dello Statuto e dell'atto costitutivo) sia costituita con decreto del Presidente della Giunta regionale: così il progetto di legge Lazio e la legge della Regione Basilicata⁽⁹¹⁾.

Ancora più significativi sono i requisiti minimi posti dalle leggi concernenti l'esercizio associato di funzioni comunali: molte leggi regionali hanno previsto che, per la costituzione di Unioni o per ammetterle ai contributi finanziari regionali, sia necessario lo svolgimento di un certo numero di funzioni o servizi associati; e sono stati previsti elenchi individuanti le funzioni più qualificanti tra cui scegliere quelle che devono obbligatoriamente essere esercitate in forma associata⁽⁹²⁾.

(88) Cfr. art. 36, l.r. n. 19/2008.

(89) Cfr. art. 15, l.r. n. 37/2008.

(90) In Liguria il numero minimo è cinque comuni (art. 43, c. 3, l.r. n. 24/2008); in Emilia-Romagna, 4, e scende a 3 se la dimensione demografica complessiva supera i 15.000 abitanti (art. 14, c. 4, l.r. n. 10/2008); il progetto di legge del Lazio n. 383 del 5 giugno 2008 prevede invece una dimensione demografica minima di 10.000 abitanti [art. 10, comma 2, lett. a)].

(91) Cfr. art. 16, cc. 2 e 3, l.r. n. 11/2008.

(92) Per la Regione Toscana [art. 8, c. 4, lett. c) ed art. 16, lett. c), l.r. n. 37/2008] lo svolgimento in forma associata, necessario per la trasformazione della Comunità montana in Unione, deve essere assicurato per la maggioranza dei Comuni; la Regione Liguria (art. 43, l.r. n. 24/2008) prevede, come requisito essenziale per accedere agli incentivi, un minimo di sette funzioni da scegliere in un elenco allegato; la Regione Lombardia (art. 18, c. 2, l.r. n. 19/2008), almeno tre funzioni o servizi da svolgere in forma associata per tutti i Comuni; per la Regione Basilicata (art. 15, c. 2, l.r. n. 11/2008), le Unioni che intendono ottenere la qualifica di Comunità locale devono

Ci sono poi limiti di durata minima: 10 anni per le Unioni toscane subentranti a Comunità montane; 5 anni in Emilia-Romagna per le Unioni che vogliono accedere a contributi che salgono a 10 anni per le Unioni subentranti a Comunità montane; 5 anni di durata minima dell'Unione sono richiesti anche dalla legge ligure (art. 43).

7. Alcuni spunti di sintesi e prospettive

L'esame condotto dimostra indubbiamente come si sia progressivamente aperto uno spazio sempre più ampio alla potestà legislativa regionale in tema di ordinamento delle forme associative, in conformità al nuovo ordinamento costituzionale e pur in mancanza di un adeguamento del TUEL.

Di questo contesto, come già anticipato, si dovrà tenere conto al momento in cui verrà approvata la nuova delega legislativa per il riordino del TUEL che, secondo quanto annunciato dal Ministro dell'Interno, verrà approvata entro il 2008 e mutuerà ampiamente i contenuti del progetto di Codice delle autonomie, decaduto alla fine della precedente legislatura. In quel testo di Codice delle autonomie, come si ricorderà, l'art. 6 dava risalto alla potestà legislativa regionale di allocazione ed organizzazione a livello locale delle funzioni amministrative ed evidenziava, al comma 3, la potestà legislativa regionale in materia pur nell'ambito di «principi» stabiliti dalla legge statale per presidiare esigenze di unitarietà dell'ordinamento. Infatti l'art. 2, c. 3, lett. i) dello stesso Codice demandava al decreto delega-

esercitare in forma unitaria sul proprio territorio le funzioni più rilevanti e strategiche di pianificazione e programmazione territoriale, sviluppo economico e programmazione delle attività produttive; in Emilia-Romagna (art. 14, cc. 1 e 2, l.r. n. 10/2008) per accedere ai contributi le Unioni devono effettuare il conferimento stabile e integrato per tutti i Comuni aderenti di funzioni in almeno tre aree di amministrazione generale, che raddoppiano a sei dopo due anni; infine, il progetto di legge del Lazio n. 383 del 5 giugno 2008 prevede l'effettivo esercizio, da parte delle Unioni, «in luogo dei comuni partecipanti» di una serie di funzioni elencate [art. 10, comma 2, lett. c)].

to di «indicare i principi sulle forme associative e per la razionalizzazione, la semplificazione e il contenimento dei costi...ispirati al criterio dell'unificazione per livelli dimensionali ottimali attraverso l'eliminazione di sovrapposizione di ruoli...». Questo assetto, che attribuisce allo Stato la possibilità di fissare principi «unificanti» sulle forme associative ma riconosce alle Regioni la relativa disciplina e l'ordinamento appare, a chi scrive, equilibrata e confacente ai reali bisogni di regolazione dei territori, già emersi nell'intensa stagione legislativa esaminata in questo articolo.

Un altro tema istituzionale di fondo che probabilmente richiederà, qualora lo si volesse affrontare, norme statali di principio unificanti e norme regionali attuative, è quello relativo alla previsione di Unioni obbligatorie per i piccoli Comuni, auspicabili per realizzare una solida rete associativa sulla quale impernare un corposo reticolo di funzioni comunali ⁽⁹³⁾.

Il quadro che emerge dall'esame delle leggi regionali è profondamente diversificato, e configura modelli di forme di governo assai differenti tra loro; quasi tutte le leggi regionali riservano comunque notevoli spazi di scelta alle forme associative stesse, in sede di approvazione dei rispettivi Statuti.

Quel che emerge è una forte distanza tra sistemi in cui – come nelle leggi di Lombardia, Campania e Liguria – l'organo rappresentativo viene fortemente assimilato a quello dei Consorzi, prevedendo un'assemblea di Sindaci fortemente chiamata ad integrare i profili gestionali e modelli in cui, al contrario – come in Emilia-Romagna, Piemonte e Toscana – ai Sindaci viene riservata la funzione di governo (nelle Conferenze di Sindaci, nelle Giunte e, più raramente, nella Presidenza) ma si conserva un organo assembleare in cui è garantita la rappresentanza delle minoranze, più idoneo a sviluppare, oltre alla gestione,

(93) Il tema è stato esposto da F. PIZZETTI alla già menzionata XXV Assemblea Annuale ANCI di ottobre 2008 ed è delineato con estrema chiarezza nel lavoro dello stesso Autore dal titolo *Piccoli comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature*, pubblicato in D. FORMICONI (a cura di), *Comuni, insieme, più forti! Rinnovamento e semplificazione dell'assetto istituzionale dei Comuni: proposte e riflessioni sulla gestione associata per una migliore qualità ed efficienza dei servizi*, Anci Servizi-EDK, 2008, p. 37 ss.

anche politiche integrate territoriali.

L'esame è stato qui limitato alle norme regionali relative all'ordinamento delle forme associative, mentre non ci si è soffermati sull'altro diverso – e più complesso – tema di come si riparta la potestà legislativa, tra Stato e Regioni, con riguardo alla disciplina dell'esercizio da parte dei Comuni delle funzioni amministrative di interesse locale (allocazione e modalità organizzative).

Tuttavia è ben chiaro che esiste un problema di vuoto legislativo per quanto riguarda il fenomeno, sempre più diffuso, delle forme associative in generale e delle Unioni di comuni in particolare. Il legislatore, statale o regionale che sia, quasi sempre ignora completamente l'esistenza degli enti associativi, e nel dettare puntuali discipline di settore non prende in considerazione questi enti creando gravi incertezze interpretative e dando luogo ad interpretazioni letterali troppo timide che finiscono per ostacolare il senso stesso della forma associativa rendendola elemento di ridondanza e non di semplificazione⁽⁹⁴⁾.

Un esempio chiarificatore di una certa attualità riguarda il conferimento all'Unione delle funzioni di polizia municipale (settore in cui l'esercizio associato di funzioni in Unione è particolarmente diffuso). In tal caso, ci si chiede se i compiti del Sindaco come Ufficiale di governo possano essere attribuiti al Presidente dell'Unione anziché permanere in capo a tutti i Sindaci separatamente. Il discorso tocca anche i poteri di ordinanza *ex art. 54 del TUEL*, che sono stati recentemente oggetto di ampliamento in tema di sicurezza⁽⁹⁵⁾. A testimonianza dell'incertezza su quale sia il legislatore competente a dare una

(94) Il contributo di L. IZZI, *Idee per una legislazione statale e regionale sulle forme associative tra enti locali*, in questa *Rivista*, mette esaurientemente in luce questi aspetti.

(95) L'art. 6 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92 recante «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica», convertito nella legge 24 luglio 2008, n. 125, ha modificato, com'è noto, l'art. 54 del TUEL (Attribuzioni del Sindaco nei servizi di competenza statale), il cui ambito di applicazione è stato disciplinato con il decreto ministeriale del 5 agosto 2008. Per un approfondimento sul punto si veda il *Dossier «Sicurezza nelle città: più poteri ai Sindaci»* del 5 agosto 2008, reperibile nel sito web del Governo <http://www.governo.it>.

risposta a questo problema, si può citare la soluzione proposta dalla Regione Toscana, per le Unioni che derivano dalla trasformazione di Comunità montane: la legge regionale prevede che se è acquisito l'assenso dei Ministeri competenti, la convenzione possa prevedere che le funzioni del Sindaco siano esercitate, per tutto il territorio dei comuni dell'Unione, dal Presidente (art. 15, c. 10).

Allo stesso tempo, ANCI ha presentato una proposta di emendamento al disegno di legge statale in tema di enti locali collegato alla manovra estiva (Disegno di legge A.C. 1441-*bis*, già approvato in prima lettura dalla Camera ed ora all'esame del Senato, A.S. 1082 recante «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile») volto a disporre che il Sindaco possa delegare le funzioni di cui all'art. 54 TUEL anche al Presidente dell'Unione di Comuni ove costituita. La proposta, peraltro non accolta dalla Commissione competente cui era stata presentata, è motivata dall'esigenza di risolvere un problema assai gravoso, semplificando le procedure per le gestioni associate dei servizi di competenza statale attribuite ai Sindaci e da essi non delegabili ai Presidenti delle Unioni ma solo ai soggetti tassativamente previsti dall'art. 54 del TUEL.

La presenza contemporanea di un emendamento ad una legge nazionale e di una norma di legge regionale che affrontano la medesima questione, proponendo soluzioni pressoché identiche, è emblematica della oggettiva esistenza di un bisogno di norme settoriali che regolino l'azione delle forme associative (norme che oggi mancano) e della incertezza su quale sia il legislatore competente.

Non è escluso che molte delle questioni che si pongono nel concreto operare delle forme associative (come quella ora descritta) potrebbero trovare soluzione con un'interpretazione evolutiva delle norme, ma gli operatori sono spesso timidi nella interpretazione ed hanno un ragionevole bisogno di certezza circa la piena legalità delle attività amministrative poste in essere, bisogno che può essere soddisfatto solo con interventi legislativi chiarificatori.

8. *Un contesto in continua evoluzione*

L'ordinamento degli enti locali è caratterizzato da continue evoluzioni del contesto di riferimento e, infatti, nelle more di stampa del presente contributo, si sono aggiornate alcune situazioni di cui si è data anticipazione nel testo e di cui è opportuno ora fare almeno menzione.

Alle dodici Regioni che hanno adottato, entro il termine del 30 settembre 2008, la propria legge di riordino delle Comunità montane si è aggiunta, il 6 novembre 2008, anche la Regione Lazio⁽⁹⁶⁾.

Tale approvazione tardiva pare non aver esentato la Regione Lazio dall'applicazione degli effetti della procedura di soppressione *ex lege* delle Comunità montane prevista dalla legge n. 244 del 2007 (Finanziaria 2008). Il 27 novembre 2008 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 novembre 2008 recante «Riordino della disciplina delle Comunità montane, ai sensi dell'articolo 2, comma 21, della legge 24 dicembre 2007, n. 244». Tale decreto, da un lato, attesta il rispetto dell'obiettivo di risparmio da parte di tutte le leggi regionali approvate entro il termine del 30 settembre, dall'altro, attesta l'inadempienza delle Regioni Lazio, Veneto, Puglia e prevede che, dalla data di pubblicazione del D.P.C.M., si producano, nei riguardi di queste tre Regioni, gli effetti del comma 20 dell'art. 2 della medesima legge n. 244 del 2007 concernente la «Riduzione automatica delle Comunità montane in caso di inerzia delle Regioni ad attuare le norme di riordino».

Da ultimo, come anticipato in più occasioni dal Ministro Maroni, sono stati informalmente trasmessi alla Conferenza

(96) Il 6 novembre 2008 il sito web della Regione Lazio (<http://www.regione.lazio.it>) ha pubblicato la notizia dell'approvazione, da parte del Consiglio regionale, della legge di riordino delle Comunità montane, tuttora in corso di pubblicazione nel Bollettino Ufficiale, che dovrebbe corrispondere alla proposta di legge regionale n. 404 del 12 settembre 2008 concernente «Disposizioni per il contenimento della spesa pubblica relativa agli organi delle comunità montane e per la revisione delle zone omogenee di cui alla legge regionale 22 giugno 1999 n. 9 (Legge sulla montagna) e successive modifiche».

delle Regioni e delle Province autonome quattro dei cinque annunciati schemi di disegni di legge in tema di Codice delle autonomie⁽⁹⁷⁾. I testi degli schemi di disegni di legge riproducono gran parte delle norme contenute nel testo del Codice delle autonomie presentato in Parlamento nel corso della precedente legislatura (A.S. 1464). Tuttavia, si riscontrano, da una prima sommaria lettura, numerose modifiche e, a differenza di quanto auspicato nel precedente paragrafo, si evidenzia un'omissione di rilievo rappresentata dalla mancata riproduzione dei contenuti dell'articolo 6 del disegno di legge A.S. 1464 che, come si è già detto, costituiva il punto di equilibrio nell'interpretazione costituzionale della potestà legislativa regionale, consentendo di delineare lo scenario in cui le Regioni possono dettare la disciplina e l'ordinamento delle forme associative, nel rispetto dei principi «unificanti» fissati dallo Stato. A questo punto l'auspicio non può che essere quello di un recupero dei contenuti dell'art. 6 nel momento in cui i lavori sui testi di legge prenderanno formalmente avvio.

(97) I testi degli schemi di legge sono reperibili sul sito web dell'Unione delle Province d'Italia – UPI, al link http://www.upinet.it/upinet/contr_edit.bfr, e riguardano: 1. «Delega al Governo per la individuazione e l'allocazione delle funzioni fondamentali»; 2. «Delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla riforma del Titolo V della Costituzione e per l'adozione della Carta delle autonomie»; 3. «Delega al Governo per la disciplina e l'istituzione delle città metropolitane»; 4. «Misure a favore dei piccoli comuni». Tre di essi (Carta autonomie, funzioni fondamentali e Città metropolitane) contengono deleghe al Governo, il quarto sui piccoli Comuni è invece un disegno di legge.

Idee per una legislazione statale e regionale sulle forme associative tra enti locali

di Luigi Izzi

Sommario

1. Introduzione. – **2. Una panoramica generale.** – **3. Norme statali sull'associazionismo.** – **4. Norme regionali sull'associazionismo.**

1. Introduzione

Sulle gestioni associate di funzioni e servizi comunali (e sulle forme giuridiche che queste gestioni assumono) si vive oggi una ambigua fase di passaggio, caratterizzata da un intreccio spesso convulso di intenzioni e regolazioni statali e regionali.

In realtà, qualcosa di nuovo è avvenuto, visto che le Regioni si sono mosse – in occasione della legislazione di riordino delle comunità montane – coprendo diversi spazi normativi, senza che lo Stato abbia sollevato alcuna questione di costituzionalità. Questo atteggiamento va preso sul serio, va aiutato e va portato a migliori sviluppi.

Cercherò brevemente di rispondere a questa domanda: quali innovazioni lo Stato e le Regioni dovrebbero mettere in campo per sviluppare l'associazionismo comunale?

Se penso allo Stato, direi che dovrebbe procedere così:

- sopprimere norme, ancora troppo diffuse, che ostacolano l'attivazione di gestioni associate;
- affrontare con coerenza il tema del rapporto tra funzioni fondamentali e gestioni associate (è ammissibile - e se lo è, in che misura - la gestione associata di funzioni fondamentali?);
- dettare una disciplina uniforme delle convenzioni di delega e di costituzione di uffici comuni;
- affrontare, solo per l'essenziale, la disciplina generale

degli enti locali associativi: tendenziale unicità della forma associativa; norme per lo *status* degli amministratori e per il coordinamento della finanza pubblica; disciplina suppletiva delle unioni;

- affrontare il tema emergente degli istituti da applicare ai rapporti di lavoro del personale coinvolto nelle gestioni associate, e delle conseguenze che più complessivamente si determinano per il personale degli enti;
- dettare la disciplina generale della successione tra gli enti (tra gli enti associativi in caso di loro trasformazione, e tra gli enti associativi e gli enti locali subentranti in caso di cessazione dell'ente associativo).

Guardando alle Regioni, invece, penso che dovrebbero occuparsi:

- di dettare la disciplina compiuta dell'ente associativo, che – salvo eccezioni – non metta in discussione la libertà dei Comuni di dare vita o meno a questo ente, ma che tendenzialmente porti ad una uniformità tra le varie forme oggi esistenti: comunità montane, unioni, consorzi;
- di pervenire alla legificazione dell'ambito territoriale di operatività dell'ente associativo, una volta che questo ambito sia stato concertato tra i Comuni, quale elemento essenziale per garantire la stabilità del processo associazionistico e la piena attuazione del principio di sussidiarietà istituzionale;
- di disciplinare compiutamente i profili organizzativi della successione tra enti.

2. *Una panoramica generale*

Prima di entrare nel merito delle proposte, è il caso di provare a riassumere in poche parole il quadro generale delle regole e delle compatibilità di cui tenere conto. Per semplicità, mi giovo a tal fine di un linguaggio assertivo, che però riproduce – ac-

canto a enunciati del tutto pacifici – opinioni personali.

Comuni, Province e Città metropolitane sono gli unici enti locali costituzionalmente necessari. La Regione non può incidere sulle norme relative agli organi di governo di questi né sulla individuazione delle loro funzioni fondamentali, ambiti che la Costituzione affida alla legge dello Stato. La Regione, inoltre, deve rispettare l'autonomia di questi enti, esercitando nei loro confronti solo i poteri derivanti dall'attuazione del principio di sussidiarietà: poteri sostitutivi e poteri di organizzazione e svolgimento delle funzioni, esclusivamente in materia regionale e in misura proporzionata allo scopo.

Lo Stato definisce le funzioni fondamentali degli enti locali costituzionalmente necessari e dispone sulla legislazione elettorale e sugli organi di governo di questi. Lo Stato, inoltre, deve rispettare l'autonomia degli enti locali, esercitando nei loro confronti solo i poteri derivanti dall'attuazione del principio di sussidiarietà: poteri sostitutivi e poteri di organizzazione e svolgimento delle funzioni, esclusivamente in materia statale e in misura proporzionata allo scopo. Tutte le norme organizzative che lo Stato intende imporre agli enti locali devono rispondere a questa esigenza.

Lo Stato può, inoltre, dettare regole, in virtù della competenza esclusiva sulla concorrenza, sui soggetti di diritto privato che gli enti locali costituzionalmente necessari e gli altri enti pubblici istituiscono per esercitare attività di rilievo economico. Detta (soprattutto) regole per il coordinamento della finanza pubblica.

In particolare, sulle funzioni fondamentali che ricadono nelle materie di competenza esclusiva statale, lo Stato può dettare regole per l'esercizio associato, ma solo in un senso ristretto: escludendo l'esercizio associato per talune, ammettendolo per altre in via generale, rimettendo comunque la scelta alle determinazioni organizzative degli enti locali. Per tutte le funzioni fondamentali – dunque anche quelle rientranti nella disciplina legislativa regionale – non appare però possibile che lo Stato stabilisca obblighi di esercizio associato, in quanto ciò si porrebbe in contraddizione con la nozione stessa di funzione fon-

damentale.

A tale unico fine (esercizio volontario di gestioni associate), può prevedere strumenti generali che gli enti locali possono utilizzare: la convenzione di delega, la convenzione che costituisce un ufficio comune, la convenzione che istituisce un consorzio, ecc.

Questi strumenti tuttavia devono essere considerati non esclusivi, essendo comunque rimessa all'autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali costituzionalmente necessari l'utilizzazione di strumenti ulteriori, ammessi dall'ordinamento generale. In questo senso, la legge statale dovrebbe riconoscere agli enti locali il potere di costituire, mediante convenzione, nuovi soggetti pubblici a base associativa, e a questi riconoscere lo *status* di *altri enti locali*. Solo leggi di settore (in materie, attinenti funzioni fondamentali o meno, di esclusiva competenza statale) possono imporre, in quanto attuazione del principio di sussidiarietà, scelte determinate sull'organizzazione delle funzioni degli enti locali. Alla Regione spetta un potere analogo a quello statale, nelle materie di sua competenza esclusiva e di competenza concorrente, con in più la possibilità di stabilire quali tra queste funzioni (che non ricadano tra quelle fondamentali) *devono* essere esercitate in forma associata.

La "materia" *ordinamento degli enti locali* non è dunque più ricostruibile in termini unitari (ed affidata unicamente allo Stato). Lo Stato ha competenza legislativa limitata a quanto prevede espressamente l'articolo 117, comma 2, della Costituzione; le Regioni hanno competenza limitata agli altri campi; gli enti locali hanno uno spazio autonomo di regolazione, derivante dalla potestà statutaria costituzionalmente garantita, che né lo Stato né le Regioni possono comprimere.

Ogni *incisione* dell'autonomia degli enti locali deve fondarsi su parametri di ragionevolezza e proporzionalità. In particolare, Stato e Regioni possono istituire nuovi enti o prevedere nuove figure di enti locali o a partecipazione degli enti locali, che si impongono solo se basati su finalità unitarie costituzionalmente apprezzabili (e le finalità costituzionalmente apprezzabili saranno, il più delle volte e per forza di cose, di livello regionale).

Se in linea di principio, dunque, non dovrebbe esistere l'unione di Comuni in sé, forma utilizzabile per qualsiasi gestione associata, o la Comunità montana in sé, ecc., ma solo *unioni per fare determinate cose* e *Comunità montane per fare determinate cose*, esigenze pratiche e esigenze imprescindibili di unitarietà dell'ordinamento e di uniforme applicazione delle norme sullo *status* degli amministratori e sul coordinamento finanziario (di competenza statale) consigliano una strada diversa: normativa statale di base e suppletiva di dettaglio, e normativa regionale sostanzialmente autonoma e prevalente (salvo per gli aspetti concernenti lo *status* degli amministratori e il coordinamento della finanza pubblica).

Quanto alla possibilità di conferire, da parte di Regione e Stato, funzioni ad altri enti locali, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 244 del 2005, ha probabilmente accolto in linea generale questa possibilità, sempre che gli enti locali interessati abbiano base associativa e che ciò corrisponda a criteri di adeguatezza.

Da quanto detto, dovrebbe derivare la maggiore responsabilità della Regione nella promozione e nel funzionamento delle istituzioni intercomunali.

Che di queste istituzioni vi sia permanente bisogno non ci sono dubbi. Si pone, semmai, oggi il problema di ricondurre queste istituzioni ad un unico tipo, le unioni di Comuni (come si dirà, riformate nell'ordinamento), o quantomeno di tendere verso questo obiettivo.

Sul punto, si ritiene che la Regione debba operare un intervento normativo volto almeno ad affiancare (se non a sostituire) all'organizzazione delle unioni di origine statale una organizzazione delle unioni più vicina alle esigenze delle realtà del territorio. Ciò è direttamente collegato con la riflessione sulla disciplina delle gestioni associate e sulla possibilità di arricchire il quadro delle forme associative.

Delle istituzioni intercomunali occorre garantire una buona *performance* amministrativa. Ciò vuol dire che occorre puntare alla loro *unicità* nel territorio di competenza. Perciò, la legge regionale dovrà affrontare il tema dell'assetto complessivo del-

le relazioni locali, verificando che a complessità non si aggiunga ulteriore complessità. Oltre a queste istituzioni intercomunali dovrebbe esserci solo la cooperazione di area vasta, di livello provinciale o ultra provinciale (ATO rifiuti e acqua).

3. Norme statali per l'associazionismo

La prima operazione che lo Stato deve fare è ad ampio raggio: sopprimere tutte le norme che, ad oggi, impediscono l'effettivo svolgimento in forma associata di funzioni comunali in materie di propria competenza. Vengono in rilievo principalmente le norme impeditive che disciplinano oggi:

- le attribuzioni del Sindaco nei servizi di competenza statale (articolo 54 del TUEL);
- le funzioni del Sindaco quale autorità di protezione civile (articolo 15 della legge 225/1992);
- l'ambito territoriale (comunale) nel quale opera la qualifica di agente di polizia giudiziaria per gli agenti della polizia municipale (articolo 57 del codice di procedura penale);
- la gestione degli appalti di lavori mediante centrali di committenza (articolo 33 del d.lgs. 163/2006 Codice degli appalti), e dunque – ad esempio - la possibilità di attivare gestioni associate in grado di espletare gare d'appalto fino alla stipula del contratto, individuando quindi un ente responsabile della gestione associata cui vengono affidate le funzioni di stazione appaltante;
- trasferimenti, comandi, distacchi, contrattazione decentrata, ecc., nei casi di gestione associata.

Ciò che si propone, dunque, è di “rileggere” l'ordinamento – e di modificarlo – in funzione del *favor* verso l'esercizio associato di funzioni comunali.

La seconda operazione è di prevedere una disciplina generale sufficientemente compiuta delle convenzioni mediante le quali un Comune delega funzioni ad un altro Comune o me-

dianche le quali sono costituiti uffici comuni tra più Comuni. La scarsa disciplina esistente pone infatti troppi problemi applicativi, di carattere amministrativo, che nei fatti non facilitano questo livello non entificato della gestione associata. Si tengano solo a mente profili come: l'esercizio della potestà regolamentare sullo svolgimento della funzione e sull'organizzazione degli uffici; il contenzioso; la gestione dei procedimenti di spesa.

La terza operazione attiene alla disciplina degli enti locali associativi. È possibile e opportuno che, a parte talune fattispecie (ATO rifiuti e acqua, ecc.), sia stabilito il principio dell'unicità della forma associativa entificata. Cioè: fatta salva la possibilità di procedere a gestioni associate mediante le figure non entificate di delega e di costituzione di uffici comuni, quando si procede invece alla costituzione di un nuovo ente locale associativo, questo deve essere il riferimento per la generalità delle funzioni comunali.

Dunque, non dovrebbe essere possibile partecipare contemporaneamente a Comunità montane, unioni di Comuni o consorzi di Comuni (un po' sulla linea già intrapresa con la legge finanziaria per il 2008). L'ente dovrebbe essere unico, e costituito sostanzialmente sulla base dell'attuale unione di Comuni, per la cui disciplina lo Stato dovrebbe procedere così:

- prevedere l'atto di costituzione;
- prevedere le condizioni minime per riconoscere le prerogative dello *status* di amministratore;
- prevedere le regole per il coordinamento delle finanze pubbliche;
- in via solo suppletiva, in assenza di espressa disciplina regionale, prevedere le norme essenziali di funzionamento.

Questo ente, come si dirà di qui a poco, dovrebbe invece essere compiutamente disciplinato dalla legge regionale.

La quarta operazione dovrebbe consistere nella disciplina della successione tra enti associativi (successione nei rapporti attivi e passivi e, in particolare, nei rapporti di lavoro, e neutralità ai fini delle regole del patto di stabilità o dei limiti nelle assunzioni; subentro nelle funzioni, ecc.).

Infine, la quinta operazione dovrebbe consistere nello sciogliere il nodo della obbligatorietà o meno della gestione associata di funzioni comunali. Il tema può essere correttamente affrontato dallo Stato per le funzioni – di sua competenza legislativa esclusiva – che non siano qualificate funzioni fondamentali (art. 117 Cost.), ma conferite in sussidiarietà (art. 118 Cost.). Nessuna norma di principio, invece, dovrebbe essere posta al legislatore regionale, che nelle materie di competenza concorrente ed esclusiva dovrebbe essere libero di individuare i casi e le modalità di gestione obbligatoria.

Lo Stato, inoltre, potrebbe individuare i casi in cui – non tutte ma alcune – funzioni fondamentali *possano* essere gestite in forma associata (casi di funzioni fondamentali in senso debole).

È chiaro che tutte queste operazioni, per avere successo, devono porsi il tema – cui già si accennava – degli istituti di gestione del personale.

Coerente appare, infine, quanto previsto nel ddl sul federalismo fiscale, sulle premialità da stabilire per le unioni di Comuni.

Un apparato siffatto di norme statali è del tutto alternativo alle attuali disposizioni del TUEL su Comunità montane, unioni di Comuni, consorzi, convenzioni, disposizioni che vanno interamente soppresse (come nel caso delle Comunità montane) o profondamente modificate (come nel caso delle Unioni di Comuni).

4. Norme regionali per l'associazionismo

È chiaro che, così modificato il quadro normativo statale, alle Regioni deve essere affidato il compito di porre la disciplina fondamentale dell'ente associativo, inscrivendola nella complessa trama delle istituzioni della sussidiarietà.

Comunità montane, Unioni di Comuni e consorzi dovrebbero perciò essere oggetto di specifici interventi normativi di livello regionale, fondati su tre caratteri:

- tendenziale uniformità della forma associativa, verso il

- modello dell'Unione di Comuni;
- possibilità di esaltare la "comunalità" di questo ente, e dunque possibilità di prevedere in suo favore non solo il conferimento di funzioni da parte dei Comuni ma anche direttamente della Regione, ogni qual volta l'adeguatezza possa essere raggiunta al livello intercomunale piuttosto che provinciale; ciò consente, peraltro, di evitare barocche costruzioni sulla differenza tra titolarità ed esercizio di funzioni conferite;
- valorizzare la scelta comunale sull'adesione o meno all'ente, ma – una volta fatta la scelta – puntare decisamente sulla stabilità dell'ente. In tal senso, appare necessario risolvere il problema della sua dimensione territoriale, che andrebbe affidata alla legge regionale.

Dunque, come si può notare, la proposta qui avanzata è quella di una disciplina regionale delle unioni, condizionata dalla disciplina statale sul coordinamento della finanza pubblica e sullo *status* degli amministratori, ma – per il resto – del tutto libera di risolvere i due problemi di fondo dell'ente associativo comunale: la sua stabilità territoriale e le regole fondamentali del suo funzionamento (potestà statutaria e regolamentare).

Allo stesso modo, poste alcune regole essenziali dello Stato in materia successoria, spetterebbe alla Regione la disciplina dell'estinzione e della successione tra gli enti.

Studi e ricerche

L'ordinamento degli enti locali tra modifiche contingenti e necessità di riforma organica: lo stato attuale del dibattito

di Francesca Palazzi

Sommario

1. *La necessità di una riforma organica dell'ordinamento delle autonomie locali e la questione pregiudiziale del legislatore competente.*
– **2.** *Le modifiche al Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali apportate dalle più recenti manovre finanziarie statali.* –
3. *Il nodo della individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni e Province.* – **4.** *Segue: fonti di disciplina e modalità di esercizio.*

1. La necessità di una riforma organica dell'ordinamento delle autonomie locali e la questione pregiudiziale del legislatore competente

Sono trascorsi ormai sette anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, ma molte delle innovazioni introdotte attendono ancora di essere attuate. In tale contesto di inattuazione della riforma, ascrivibile a cause di varia natura ⁽¹⁾, si pone anche la perdurante necessità di riforma dell'ordinamento degli enti locali e di attuazione del nuovo art. 117, comma 2, lettera *p*), della Costituzione, che attribuisce competenza legislativa esclusiva allo Stato in materia di “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”.

L'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane rappresenta uno snodo centrale

(1) Si sofferma, in particolare, sulla natura delle cause di questa situazione e sulle misure da assumere per fronteggiarla T. GROPPI, *Il Titolo V cinque anni dopo, ovvero la Costituzione di carta*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2007, p. 421 ss.

nella configurazione del nuovo assetto istituzionale della Repubblica, da affrontare in una prospettiva di revisione organica dell'ordinamento degli enti locali, come dimostrava anche la delega contenuta nell'art. 2 della legge n. 131 del 2003 (cd. legge La Loggia) ⁽²⁾; il relativo termine di esercizio è però scaduto in assenza di attuazione e neppure le diverse proroghe legislative sono risultate utili al riguardo ⁽³⁾.

La stessa prospettiva di revisione organica è stata posta a fondamento della nuova "Carta delle autonomie locali" che avrebbe dovuto raccogliere in un unico testo normativo tutti i decreti legislativi attuativi del disegno di legge recante delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, comma 2, lett. *p*), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001; senonché lo scioglimento anticipato delle Camere nel mese di febbraio 2008 ne ha determinato la decadenza ⁽⁴⁾.

Tale prospettiva di revisione organica, invece, non pare ispirare il "pacchetto" di riforme per l'ordinamento locale presentato, seppur ancora in via del tutto informale, dal Governo in carica, considerato che risulta articolato in cinque distinti disegni di legge, dedicati rispettivamente alle funzioni fondamentali, alla nuova Carta delle autonomie locali, alle Città metropolitane ed ai piccoli Comuni; il quinto, dedicato alla polizia locale, è stato solo preannunciato ⁽⁵⁾.

(2) Tale norma, infatti, delegava il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi diretti alla individuazione delle funzioni fondamentali (art. 2, comma 1) ed alla revisione delle disposizioni in materia di enti locali, per adeguarle alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (art. 2, comma 2).

(3) L'originario termine fissato per l'esercizio della delega ai sensi dell'art. 2 della legge n. 131 cit. (un anno dall'entrata in vigore della legge) è stato prima prorogato al mese di giugno 2005 dalla legge 28 maggio 2004, n. 140 e successivamente al 31 dicembre 2005 dall'art. 5 della legge 27 dicembre 2004, n. 306.

(4) Ci si riferisce al disegno di legge recante "Delega al Governo per l'attuazione dell'art. 117, comma 2, lett. *p*), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001" (A.S. 1464).

(5) A giudizio di Legautonomie, l'intenzione del Governo di proporre una pluralità di disegni di legge "espone il processo riformatore al rischio più generale di farne perdere la necessaria visione unitaria ed integrata, con un conseguente irrigidimento del-

È del tutto prematuro, tuttavia, formulare qualsiasi osservazione su proposte di riforma ancora in fase di elaborazione ⁽⁶⁾; la finalità di questo scritto è, invece, quella di fare il punto sullo stato del dibattito, dottrinale e politico-istituzionale, avente ad oggetto il tema dell'ordinamento locale e delle funzioni fondamentali, tenendo anche conto, nella prospettiva di un rinnovato approccio a questi temi – che sicuramente non mancherà nel corso di questa legislatura – del lavoro svolto, prima in attuazione della legge delega La Loggia ⁽⁷⁾ e successivamente per la definizione dei contenuti della nuova Carta delle autonomie.

Si tratta di una riforma la cui attuazione presenta indubbiamente più aspetti problematici. Tra questi, assume rilevanza pregiudiziale la questione relativa all'individuazione del legislatore competente in materia di ordinamento degli enti locali.

La nuova formulazione dell'art. 117 della Costituzione ha determinato, come noto, il ribaltamento del criterio di delimitazione delle competenze legislative, passando dalla elencazione delle materie demandate alla competenza concorrente delle Regioni, in relazione alle quali la potestà legislativa regionale doveva esercitarsi “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato” e nel rispetto dell'interesse nazionale ⁽⁸⁾, alla elencazione delle materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato e di quelle a legislazione concorrente, in re-

le differenze che la divisione in più provvedimenti oggettivamente agevola a discapito dell'integrazione ordinamentale e delle politiche” (cfr. Documento Legautonomie, *Verso la riforma delle autonomie locali*, 31 ottobre 2008, in www.astrid-online.it).

(6) Si può solo rilevare come lo “spacchettamento” fa venir meno la sistematicità dell'intervento legislativo, che dovrebbe essere indirizzato non solo all'adeguamento del Testo Unico degli enti locali ma anche, e soprattutto, all'attuazione della riforma costituzionale del 2001.

(7) Il riferimento è allo schema di decreto legislativo approvato in via solo preliminare dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 2 dicembre 2005 (“Individuazione delle funzioni fondamentali e adeguamento dell'ordinamento degli enti locali alle disposizioni della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, a norma dell'art. 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131”).

(8) Sull'interesse nazionale quale limite alla attività legislativa delle Regioni, mi sia consentito rinviare a F. PALAZZI, “Interesse nazionale. (Nella Costituzione del 1948)”, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 2008, in corso di pubblicazione.

lazione alle quali “spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservati alla legislazione dello Stato” (art. 117, comma 3, ultimo periodo, Cost.), mentre in tutte quelle non espressamente indicate si afferma la competenza generale/residuale delle Regioni.

Per quanto riguarda specificamente la legislazione nelle materie concernenti gli enti locali, l’art. 117, comma 2, lett. p), riserva alla competenza esclusiva dello Stato la disciplina in materia di “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”; tuttavia, non è facile delimitare gli esatti confini della riserva statale contenuta nell’art. 117, comma 2, lett. p), e, conseguentemente, individuare i rispettivi ambiti di competenza dei legislatori sull’ordinamento degli enti locali.

Si ritiene, innanzitutto, che l’interpretazione del nuovo sistema di ripartizione delle competenze legislative sulle materie che interessano gli enti locali non possa prescindere dall’intervenuta abrogazione dell’art. 128 della Costituzione ⁽⁹⁾, es-

(9) Secondo l’interpretazione di autorevole dottrina, legge generale è quella che disciplina in maniera uniforme per tutto il territorio nazionale l’intera materia che ne è oggetto, così che il legislatore ordinario è stato vincolato a disciplinare in maniera uniforme l’ordinamento di tutti i Comuni e le Province della Repubblica e a determinare uniformemente le loro funzioni, essendogli precluso intervenire, con leggi singolari o speciali, a delineare l’ambito di autonomia o a fissare le funzioni soltanto di alcuni enti. In tal senso, F. STADERINI, *La potestà statutaria dei minori enti locali territoriali e la riforma della legge comunale e provinciale*, in *Foro Amm.*, I, 1977, pp. 276-277. Un’interpretazione, quest’ultima, suffragata anche dai lavori preparatori della norma in esame; risulta, infatti, che nell’intendimento del Comitato di redazione l’espressione “leggi generali” è stata adottata al fine di “impegnare il legislatore ad una disciplina uniforme per tutti i Comuni e Province, in modo che, rispettivamente, tutte le Province e tutti i Comuni siano posti su un piede di perfetta uguaglianza di fronte alle leggi dello Stato”. Così nel commento all’art. 128 Cost., in *La Costituzione italiana illustrata con i lavori preparatori*, a cura di FALZONE-PALERMO-COSENTINO, Roma, 1954, p. 341. Su questa linea interpretativa, infine, si è attestata anche la giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha avuto più volte occasione di ribadire come l’ordinamento degli enti locali territoriali debba essere fissato, ai sensi dell’art. 128 Cost., in “modo organico e uniforme”, escludendo la possibilità di leggi singolari o in deroga. Cfr. sentenza n. 9 del 1961, in *Giur. cost.*, 1961, con nota di V. CRISAFULLI. Diversa è, invece, l’interpretazione di V. ITALIA il quale sostiene

sendo venuta a mancare, nel nuovo ordinamento, “quella funzione “unificante” prima riconosciuta alla legge statale che rappresentava allo stesso tempo la causa e la conseguenza del mantenuto ruolo centrale dello Stato, ed in ogni caso era l’asse portante di un sistema improntato essenzialmente all’uniformità”⁽¹⁰⁾.

Nel nuovo sistema delineato dalla riforma, pur non mancando la previsione di titoli di competenza statale volti alla salvaguardia di competenze unitarie di carattere generale⁽¹¹⁾, non appare tuttavia più ipotizzabile un intervento dello Stato che detti regole uniformi per tutti gli enti locali, in quanto la nuova disciplina costituzionale ha travolto la stessa nozione unitaria (e uniforme) di “ordinamento degli enti locali”, almeno nella accezione sviluppatasi in attuazione dell’abrogato art. 128 Cost., come complesso di “principi fissati da leggi generali della Repubblica”, principi aventi il ruolo di limitare, per fissare elementi unitari e uniformi, l’autonomia degli enti locali, pure costituzionalmente garantita dallo stesso art. 128 Cost.

Se consideriamo, dunque, gli oggetti di disciplina riservati alla competenza esclusiva dello Stato dall’art. 117, comma 2, lett. p, Cost. nel contesto sistematico del nuovo Titolo V, risulta subito evidente un certo ampliamento dei poteri delle regioni ordinarie al di là dei già consolidati poteri di determinazione delle funzioni degli enti locali.

che l’inciso “leggi generali” dell’art. 128 Cost. non può essere inteso nel senso che vi deve essere, necessariamente, una regola generale e uniforme per tutti i Comuni e per le Province. Le leggi generali devono limitarsi a determinare i principi delle rispettive funzioni, e nulla esclude, quindi, che queste leggi possano stabilire una differenziazione in ordine a diversi enti, proprio in corrispondenza alla loro diversa ampiezza e alle rispettive funzioni. Così V. ITALIA, *L’autonomia dei Comuni e delle Province nell’ordinamento regionale*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1975, II, pp. 1953-1955.

(10) Così F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, n. 4, 2003, p. 609.

(11) Per una accurata disamina dei nuovi fattori unificanti del sistema, si rinvia a L. VANDELLI, *Interesse nazionale (Dopo la riforma costituzionale del 2001)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, 2008, in corso di pubblicazione.

È necessario sottolineare, tuttavia, come già queste prime considerazioni non siano affatto unanimemente condivise. Al contrario, emergono nel panorama dottrinale varie opzioni interpretative circa la permanenza (o meno) di un ordinamento uniforme degli enti locali dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001.

Secondo una prima tesi, si potrebbe considerare l'art. 117, comma 2, lett. *p*), come la riformulazione attenuata dell'art. 128 Cost., con conseguente sopravvivenza del principio di uniformità e riconoscimento di potestà legislativa esclusiva dello Stato, al di là del dato letterale, relativamente a tutti gli aspetti dell'ordinamento degli enti locali che non siano devoluti alla competenza della fonte statutaria ⁽¹²⁾. In sostanza, nell'articolo 117, comma 2, lett. *p*), Cost., si intravede la riformulazione dell'abrogato art. 128 Cost.. Il riferimento contenuto nell'art. 117, comma 2, lett. *p*), proprio alle funzioni legittimerebbe la legge dello Stato a fissare i principi generali riguardanti tutto l'ordinamento locale.

Non sembra, tuttavia, possibile considerare questa tesi in linea con il senso complessivo della riforma costituzionale. Dal raffronto fra quanto statuito dall'art. 128 con quanto previsto dall'art. 117, comma 2, lett. *p*), emerge molto chiaramente come la sfera di operatività di quest'ultimo sia più ristretta e settoriale.

Secondo un'ulteriore lettura proposta dalla dottrina, per effetto dell'intervenuta abrogazione dell'art. 128, si sarebbe realizzato il definitivo superamento del regime uniforme dell'ordinamento degli enti locali, escludendosi, in materia, ogni competenza legislativa statale (ad eccezione, ovviamente, della legge di cui alla lett. *p*) del secondo comma dell'articolo 117) e regionale. La determinazione dei profili ordinamentali e organizzativi degli enti locali sarebbe demandata, nel rispetto di quanto disposto dalla richiamata legge statale, essenzialmente alla

(12) Non si può fare a meno di osservare come questa tesi, che trova fondamento in una interpretazione estensiva dell'art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost., riscuota un certo successo, per intuibili ragioni, presso il Parlamento e il Governo.

competenza della fonte statutaria e regolamentare, coerentemente, del resto, all'intervenuta costituzionalizzazione di tali atti normativi. Non sarebbe più configurabile, dunque, un ordinamento locale bensì una pluralità di ordinamenti locali la cui concreta strutturazione è rimessa all'esercizio dell'autonomia normativa locale che, sul piano della sistematica delle fonti del diritto, verrebbe, conseguentemente, a porsi in relazione di competenza e non di gerarchia con la legge dello Stato di determinazione delle competenze degli organi di governo e delle funzioni⁽¹³⁾.

Una sola considerazione pare sufficiente per negare che l'ordinamento locale sia rimesso esclusivamente all'endiadi leggi dello Stato di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), e statuti (che pure è stata sostenuta nel dibattito politico-istituzionale). Perché lo statuto degli enti locali possa essere realmente considerato fonte dell'ordinamento locale, posto in una relazione di competenza con leggi dello Stato occorrerebbe rinvenire nel testo della Costituzione una riserva di competenza. L'attuale testo della Costituzione, invece, non riserva alcuna specifica materia agli statuti locali e si limita esclusivamente a prevedere lo statuto quale fonte dell'autonomia, senza attribuirgli in via né concorrente né esclusiva determinate o determinabili materie di disciplina normativa. L'art. 123 della Costituzione, invece, quando disciplina gli statuti delle regioni, dispone espressamente che essi determinano la forma di governo ed i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento delle regioni. In sostanza, l'assetto istituzionale ed organizzativo delle regioni è rimesso integralmente, per espressa riserva costituzionale, alla

(13) F. LAUDANTE, *Brevi note sull'eventuale sopravvivenza di un ordinamento unificatore degli enti territoriali subregionali alla luce del processo di "flessibilizzazione strisciante" della carta costituzionale*, in *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, a cura di F. PINTO, Torino, Giappichelli, 2004, p. 114. Secondo l'Autore, "riconoscere alla Regione la capacità di ingerirsi nella conformazione dell'ordinamento degli altri enti territoriali significherebbe attribuirle un ruolo di *leadership* nel sistema delle autonomie e ciò appare in contrasto sia con la nostra tradizione costituzionale sia, ancora una volta, con lo spirito della riforma del 2001 che risulta, invece, imperniato sulla pari dignità costituzionale degli enti territoriali".

potestà normativa degli statuti regionali. Simile riserva, invece, non esiste per gli statuti locali. Sicché il loro ambito normativo dovrà continuare ad essere determinato dalla legge ordinaria, come nell'attuale regime. Legge ordinaria che sarà dello Stato con riferimento al sistema elettorale, agli organi di governo ed alle funzioni fondamentali; della Regione per tutte le restanti materie attinenti agli enti locali ⁽¹⁴⁾.

D'altra parte, se la Costituzione avesse voluto attribuire alla legge dello Stato la potestà di disciplinare l'ordinamento locale, lo avrebbe disposto espressamente; la revisione costituzionale del 2001 ha riservato invece allo Stato esclusivamente i poteri ordinamentali indicati dagli artt. 117, comma 2, lett. *p*), e 133, comma 1 (mutamento delle circoscrizioni provinciali e istituzione di nuove Province). Conseguentemente è possibile sostenere che le Regioni possano oggi disciplinare significativi profili dell'ordinamento locale, la cui individuazione risulta, però, assai incerta e controversa ⁽¹⁵⁾.

(14) L. OLIVERI, *Sulla permanenza di un ordinamento omogeneo degli enti locali dopo la legge costituzionale 3/2001*, in www.giustamm.it

(15) Si tratterebbe, in particolare: *a*) della circoscrizione territoriale dei Comuni (la competenza legislativa in materia, da concorrente che era, è diventata residuale, con il solo limite del rispetto del principio della consultazione delle popolazioni interessate; *b*) dell'ordinamento degli enti locali non dotati di autonomia costituzionale (ad esempio le Comunità montane), compresa la loro istituzione e soppressione; *c*) dell'organizzazione sovracomunale o sovraprovinciale (ad esempio le forme associative); *d*) dell'ordinamento interno dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane per ciò che non attiene alla materia elettorale, agli organi di governo ed alle funzioni fondamentali (ad esempio le disposizioni sui segretari comunali e provinciali), fatto salvo il potere regolamentare degli enti locali in materia di organizzazione interna; *e*) del coordinamento della finanza pubblica locale (l'art. 117, comma 3, Cost. rimette ora alla competenza legislativa concorrente la "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario"). In tale senso, cfr. A. FERRARA, *L'incerta collocazione dell'ordinamento degli enti locali tra federalismo e municipalismo e il nodo delle "funzioni fondamentali"*, in www.federalismi.it, 4 marzo 2004, pp. 4-5. La classificazione dei poteri ordinamentali di cui alle lettere *b*), *c*) e *d*) dell'elenco è proposta da G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2002, p. 336.

Autorevole dottrina⁽¹⁶⁾, compiendo un apprezzabile sforzo di ricostruzione sistematica, ha fornito una ri-lettura del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, alla luce delle scelte fondamentali che il nuovo Titolo V ha compiuto con riferimento al tema che ci interessa: 1) la collocazione di tutti i livelli di governo (partendo dal basso: Comune, Provincia, Città metropolitana, Regione e Stato) in una posizione di piena parità istituzionale; 2) il ribaltamento dell'elencazione delle materie di competenza legislativa, con la individuazione tassativa di "materie" (o altre clausole di competenza) riservate allo Stato, in sede di legislazione esclusiva o di fissazione di principi fondamentali, mentre viene introdotta una generale clausola di residualità a favore della competenza legislativa regionale; 3) la rottura della nozione di "ordinamento degli enti locali"; 4) la costituzionalizzazione dei principi di sussidiarietà (verticale), di differenziazione, di adeguatezza come criteri per la distribuzione delle funzioni amministrative tra i livelli di governo; 5) il riconoscimento a Comuni, Province e Città metropolitane di una "potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite".

La prima osservazione di carattere generale, compiuta da tale dottrina, attiene al valore dello stesso Testo Unico e alla sua derogabilità: si sottolinea, in particolare, il venir meno della funzione di Testo Unico, nel senso che d'ora in poi le disposizioni, generali o relative ai singoli settori, sull'ordinamento degli enti locali si dovrebbero trovare in distinti corpi normativi, aventi diverso grado di vincolatività per gli enti locali e per la loro autonomia normativa⁽¹⁷⁾.

Dell'approfondita disamina riguardante ogni singola parte del d.lgs. n. 267 del 2000, in funzione di verifica di una persistente (o meno) copertura costituzionale, interessa sottolineare

(16) F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2002, p. 409 ss.

(17) La necessità di superare la mera riedizione del Testo Unico, quale raccolta organica della disciplina vigente in materia di enti locali, è sostenuta anche da A. PAJNO, *Verso la Carta delle autonomie della Repubblica*, in www.astrid-online.it.

quanto affermato circa le disposizioni generali del Testo Unico sul ruolo della Regione nel sistema delle autonomie locali (artt. 4 e 5) e quelle relative ai soggetti (Titolo II del Testo Unico). In particolare, le prime si rivelerebbero del tutto improprie in una legge statale, dal momento che la Costituzione ha fissato le rispettive competenze dello Stato e delle Regioni nella determinazione degli elementi dell'ordinamento degli enti locali e lo Stato non può certo legiferare sulle modalità attraverso le quali le Regioni debbano esercitare la propria potestà regionale residuale/esclusiva.

Quanto ai soggetti è stato, invece, evidenziato che solo alcuni degli "enti locali" individuati all'art. 2 del Testo Unico sono oggetto di espresso riconoscimento costituzionale e solo per essi vale dunque la riserva di legge statale relativa alla determinazione delle funzioni fondamentali. Per gli altri, le Comunità montane e isolane e le Unioni di Comuni, la riserva di legge statale cessa e la loro previsione e disciplina è da ritenersi rimessa alla legislazione residuale delle Regioni⁽¹⁸⁾. I capi IV e V del Titolo II del Testo Unico (rispettivamente dedicati alle "Comunità montane" ed alle "Forme associative") appaiono, pertanto, interamente travolti dalla nuova disciplina costituzionale non essendo più lecito per il legislatore statale occuparsi di materie diverse da quelle di cui alla lettera *p*); la competenza in materia, dunque, non potrebbe che spettare alle Regioni, peral-

(18) In tal senso cfr. anche G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, op. cit., p. 336, il quale osserva che "se si confrontano gli oggetti che l'art. 117 Cost. riserva alla competenza esclusiva della legge statale con quelli che disciplina il d.lgs. 267/2000 – il quale contiene ai sensi del previgente art. 128 Cost. i principi in materia di ordinamento degli enti locali – è difficile non notare un'evidente differenza. In particolare, vi sono in quest'ultimo disposizioni che è arduo far rientrare nella materia "organi di governo" ovvero in quella "funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane". È il caso, ad esempio, delle parti relative alle forme associative, all'organizzazione degli uffici e del personale, ai servizi pubblici locali, ai controlli, all'ordinamento finanziario e contabile. In relazione ad alcune materie rientranti in tali oggetti si dovrebbe riconoscere una competenza legislativa esclusiva delle Regioni, con l'innovativa conseguenza di superare l'omogeneità nazionale del sistema degli enti locali, a favore di una differenziazione su base regionale".

tro già nel contesto costituzionale previgente fortemente coinvolte nella definizione delle caratteristiche istituzionali e delle funzioni delle Comunità montane ⁽¹⁹⁾.

Anche la tesi prospettata dalle Regioni è, ovviamente, nel senso di riservare alla Regione il potere di individuare le regole e la tipologia delle forme associative tra enti locali, ovvero i loro tratti ordinamentali, salvaguardando al contempo l'autonomia statutaria e normativa dell'ente locale per la parte concernente, rispettivamente, la forma di governo e l'organizzazione interna. Occorre, tuttavia, dar conto che all'interno del Comitato di indirizzo e coordinamento tecnico-scientifico costituito dal Ministero dell'Interno per l'attuazione della delega di cui all'art. 2 della legge n. 131 del 2003 sono emerse, oltre a quella appena riportata, altre tesi riguardo alla questione pregiudiziale del soggetto competente a disciplinare la materia: una di queste riserva all'autonomia normativa degli enti locali la scelta delle soluzioni associative e di cooperazione; secondo un'altra tesi (si noti, di segno nettamente opposto), l'approccio più corretto al problema delle forme associative sarebbe non quello di tipo soggettivo, consistente nel prendere le mosse dalla considerazione degli enti investiti della disciplina *de qua*, bensì quello di tipo oggettivo facente leva sulle funzioni e sulle relative modalità di esercizio. In tal modo, a giudizio del Comitato, sarebbe stato possibile rinvenire il fondamento della competenza legislativa statale, in tema di disciplina delle

(19) I commi 3, 4 e 5 dell'art. 27 del d.lgs. n. 267 del 2000 affidano alla Regione, pur in forma concertata con gli enti locali, compiti significativi in ordine agli assetti delle Comunità montane, tra i quali, quello di disciplinare con legge le comunità stesse, stabilendo: *a)* le modalità di approvazione dello statuto; *b)* le procedure di concertazione; *c)* la disciplina dei piani zonali e dei programmi annuali; *d)* i criteri di ripartizione tra le Comunità montane dei finanziamenti regionali e di quelli dell'Unione europea; *e)* i rapporti con gli altri enti operanti nel territorio. Occorre evidenziare, inoltre, che la costituzione di ciascuna comunità avviene con provvedimento del presidente della Giunta regionale. Sull'evoluzione normativa in materia di comunità montane e sul grado di incidenza della legislazione regionale sui vari aspetti dell'ordinamento delle Comunità montane, cfr. L. VANDELLI, E. BARUSSO, *Autonomie locali: Disposizioni generali. Soggetti*, in *Commenti al t.u. sull'ordinamento delle autonomie locali*, a cura di L. VANDELLI, Rimini, Maggioli, 2004, p. 841 ss.

forme associative, nell'art. 2, comma 4, lett. c), della legge di delega n. 131 del 2003 che prevedeva, nell'ambito dell'allocatione delle funzioni fondamentali, l'individuazione, da parte dello Stato, del livello ottimale per la gestione "anche associata" delle funzioni medesime.

Come è evidente, la questione, già all'epoca è risultata molto lontana dal poter essere risolta in modo certo e condiviso.

Nondimeno, la tesi che riserva alla Regione il potere di individuare le regole e la tipologia delle forme associative trova oggi conferma non solo nelle statuizioni del giudice amministrativo – che si è pronunciato sul tema sia in sede consultiva che giurisdizionale ⁽²⁰⁾ – ma anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. sentenze 24 giugno 2005, n. 244; 23 dicembre 2005, n. 456). Quest'ultima, infatti, pone un punto fermo sulla questione del soggetto competente a disciplinare le Comunità montane, indicando esplicitamente che la regolamentazione della materia appartiene alla competenza legislativa residuale delle Regioni.

Piuttosto evidenti appaiono le ricadute di queste pronunce in relazione all'esigenza di una revisione del Testo Unico degli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000) che si ponga in linea con le disposizioni contenute nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione e con quanto affermato dalla Corte costituzionale sul tema delle Comunità montane ⁽²¹⁾. Ed anche se oggi

(20) Cfr. Parere Consiglio di Stato, sez. I, 29 gennaio 2003, n. 1506/2002; cfr., altresì, T.A.R. Puglia-Bari, sez. II, 19 settembre 2002, n. 4621, in *Foro amm., T.A.R.*, n. 10, 2002, p. 3378; più di recente, cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 7 febbraio 2006, n. 494.

(21) Nonostante la portata della pronuncia sia circoscritta al tema delle Comunità montane, l'argomento utilizzato ("l'indicazione [dell'art. 117, comma 2, lett. p]) deve ritenersi tassativa") induce a ritenere che tali sentenze siano suscettibili di investire tutti gli aspetti oggettivi e soggettivi dell'ordinamento locale non menzionati dalla disposizione costituzionale. Anzitutto, le altre forme associative fra enti locali. In secondo luogo l'ordinamento interno di Comuni, Province e Città metropolitane per ciò che non riguarda la legislazione elettorale e gli organi di governo, fatto salvo il potere normativo degli enti locali in tema di organizzazione. Così G. SCIULLO, *L'ordinamento degli enti locali e la competenza legislativa regionale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 10, 2005, p. 1038.

non sussistono più le condizioni di legittimità per avviare percorsi attuativi di deleghe ormai scadute (così la delega contenuta nella legge La Loggia) o decadute (così la delega contenuta nel disegno di legge recante la nuova “Carta delle autonomie locali”), permane comunque la necessità di definire in via legislativa, con la maggiore chiarezza possibile, i nuovi spazi di competenza legislativa assegnati alle Regioni dalla riforma costituzionale del 2001.

2. Le modifiche al Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali apportate dalle più recenti manovre finanziarie

Pur in assenza di una revisione organica della disciplina sull'ordinamento degli enti locali, non sono mancate, nel corso degli anni, specifiche modifiche al Testo Unico degli enti locali, da parte del legislatore statale. Del resto, lo Stato è certamente legittimato a legiferare in virtù di vari titoli di competenza presenti nel nuovo art. 117 della Costituzione, tra i quali quello che ha giustificato alcune delle modifiche legislative apportate al Testo Unico degli enti locali è senz'altro rappresentato dal “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”.

In virtù di tale titolo di competenza, le più recenti manovre finanziarie dello Stato hanno apportato diverse modifiche al d.lgs. n. 267 del 2000, per lo più ispirate dal comune obiettivo di contenimento e riduzione della spesa pubblica.

Si tratta di misure condivise, nella loro finalità, da tutti i livelli di governo ⁽²²⁾, ma che hanno sollevato accessi dibattiti tra le varie componenti istituzionali. Tra queste si segnalano, in particolare:

- quelle volte a ridurre il numero delle circoscrizioni di de-

(22) La condivisione delle finalità è testimoniata dalla sottoscrizione, il 12 luglio 2007, del “Patto interistituzionale tra Governo, Regioni e Province autonome, Province, Comuni e Comunità montane per il perseguimento di obiettivi comuni, ai fini del contenimento del costo delle istituzioni”.

centramento comunale, attraverso la modifica dei parametri demografici relativi alla loro istituzione. Secondo la nuova formulazione dell'art. 17 del d.lgs. n. 267 del 2000 – modificato dall'art. 2, comma 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) – i Comuni con popolazione inferiore ai 100 mila abitanti non hanno più la possibilità di articolare il proprio territorio in circoscrizioni; l'articolazione territoriale delle circoscrizioni è prevista nei soli Comuni con più di 250.000 abitanti (prima la soglia era di 100.000); i Comuni con popolazione tra i 100.000 e i 250.000 abitanti possono articolare il territorio per istituire le circoscrizioni di decentramento ma la popolazione media delle circoscrizioni non può essere inferiore a 30.000 abitanti. L'articolo 42-*bis* della legge 28 febbraio 2008 di conversione del decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248 (recante "Proroga dei termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria") ha previsto che "Le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, si applicano a decorrere dalle elezioni successive alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto" ⁽²³⁾;

- la regola che consente ad ogni amministrazione comunale

(23) Tali disposizioni hanno suscitato incertezza interpretativa in ordine alla decorrenza degli effetti, particolarmente in quei Comuni che, appartenendo alla fascia di popolazione tra i 30 mila ed i 100 mila abitanti ed avendo suddiviso il loro territorio in circoscrizioni, dovranno procedere alla loro soppressione. Di qui il quesito proposto dal Ministero dell'Interno al Consiglio di Stato (che si è pronunciato con il parere n. 1016/2008), secondo il quale l'espressione contenuta nel d.l. milleproroghe, per cui le disposizioni in esame "si applicano a decorrere dalle elezioni successive alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto", non può significare che i loro effetti abbiano a prodursi dalle prime elezioni successive alla data di entrata in vigore della legge, bensì alle specifiche elezioni che concernono gli organismi rappresentativi considerati dalla norma e, cioè, i consigli circoscrizionali al cui rinnovo si debba procedere successivamente a tale data. Secondo tale lettura, che è ad un tempo letterale ma anche sistematica, le elezioni da prendere in considerazione non sono quelle che comunque temporalmente si collocano dopo l'entrata in vigore di tale decreto legge, bensì ed esclusivamente quelle successive a tale data che riguardino appunto la sostituzione di quegli organismi rappresentativi che, in forza dell'entrata in vigore delle disposizioni in esame non potranno, per il futuro, essere rappresentative della popolazione di quel determinato territorio comunale.

l'adesione ad una unica forma associativa per ciascuna di quelle previste dagli articoli 31, 32 e 33 del Testo Unico di cui al d.lgs. n. 267 del 2000, fatte salve le disposizioni di legge in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti⁽²⁴⁾ (cfr. art. 2, comma 28, legge finanziaria 2008)⁽²⁵⁾;

- la riduzione del numero massimo degli Assessori componenti le Giunte, che non può superare le dodici unità (prima era sedici) (cfr. art. 47 d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art. 2, comma 23, legge finanziaria 2008, il quale stabilisce inoltre che la nuova disposizione "entra in vigore a decorrere dalle prossime elezioni amministrative locali");

- le modifiche agli articoli 81, 82, 83 e 84, rispettivamente in materia di aspettative, indennità, divieto di cumulo e rimborso delle spese di viaggio degli amministratori locali, a fini di contenimento della spesa pubblica locale; alla medesima finalità è ispirato il comma 56 dell'art. 3 della legge finanziaria 2008, che demanda al regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi la fissazione dei limiti, dei criteri e delle modalità per l'affidamento di incarichi di collaborazione, di studio o di ricerca, ovvero di consulenze, a soggetti estranei all'amministrazione. Tale disciplina dovrà fissare altresì il limite massimo della spesa annua per gli incarichi e consulenze.

Un importante elemento di innovazione per le autonomie locali è rappresentato, inoltre, dalle recenti misure legislative in materia di sicurezza pubblica, introdotte con il d.l. 23 maggio 2008, n. 92 (cd. pacchetto sicurezza) convertito con modificazioni, in legge 24 luglio 2008, n. 125; in particolare, l'art. 6 di quest'ultima legge ha modificato l'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000

(24) Tale regola era stata anticipata nel Patto interistituzionale sottoscritto il 12 luglio 2007, laddove impegnava tutti i livelli di governo a porre in essere azioni rispondenti a determinati principi ed obiettivi, tra i quali, appunto, l'introduzione della regola dell'alternatività, nello stesso territorio, tra le diverse forme associative dei Comuni.

(25) Per il caso della contemporanea appartenenza di un Comune ad una Comunità montana e ad una Unione di Comuni, si rimanda a R. FILIPPINI, A. MAGLIERI, *Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali*, paragrafo 6.2, in questa Rivista.

(TUEL) – che disciplina le attribuzioni del Sindaco nelle funzioni di competenza statale – attribuendo ai Sindaci nuovi poteri di intervento in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana, soprattutto al fine di prevenire e contrastare fenomeni di degrado delle città ⁽²⁶⁾

Un ultimo cenno, infine, alla “tormentata storia” della disciplina dei servizi pubblici locali, che fatica ancora a trovare il giusto equilibrio tra competenze legislative statali e regionali²⁷. Anche nella più recente modifica, introdotta dall’art. 23 *bis* del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. con modif., in l. 6 agosto 2008, n. 133 (cd. manovra d’estate), non mancano profili di criticità proprio con riferimento alla questione dell’ambito della competenza legislativa regionale in materia ⁽²⁸⁾.

(26) Si segnalano, sull’argomento, gli approfondimenti di G. CAIA, “*Incolumità pubblica*” e “*sicurezza urbana*” nell’amministrazione della pubblica sicurezza (il nuovo art. 54 del TUEL), in www.giustamm.it, (Relazione al Convegno “Nuovi orizzonti della sicurezza urbana dopo la legge 24 luglio 2008, n. 125 ed il decreto del Ministro dell’Interno del 5 agosto 2008”, Bologna 25 settembre 2008, organizzato dalla Prefettura di Bologna e dall’Università degli studi – Scuola di specializzazione in studi sull’amministrazione pubblica); G. NAPOLITANO, *Sicurezza urbana, ruolo del Sindaco e delle polizie municipali nella visione del “pacchetto sicurezza”*. Come cambia l’art. 54 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, tra aspettative e grandi perplessità, in www.giustamm.it.

(27) Riguardo alla competenza legislativa in materia di servizi pubblici locali, la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi con la nota sentenza 27 luglio 2004, n. 272, stabilendo che i servizi pubblici, in quanto tali, non ricadono in alcuna potestà legislativa statale; tuttavia, lo Stato può intervenire in materia a titolo di tutela della concorrenza, ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione; pertanto, non sono censurabili tutte quelle norme che “garantiscono, in forme adeguate e proporzionate, la più ampia libertà di concorrenza nell’ambito di rapporti – come quelli relativi al regime delle gare o delle modalità di gestione e conferimento dei servizi – i quali per la loro diretta incidenza sul mercato appaiono più meritevoli di essere preservati da pratiche anticoncorrenziali” (punto 3 in diritto).

(28) Il comma 7 dell’art. 23-*bis* vincola, infatti, le Regioni e gli enti locali ad assumere le proprie decisioni relative ai bacini di gara (che diverranno poi bacini di esercizio dei servizi pubblici) “d’intesa con la Conferenza unificata”, limitando così la competenza regionale a stabilire la dimensione di esercizio dei servizi pubblici. Inoltre, anche il comma 10, lett. b), dell’art. 23-*bis* cit. – che demanda al Governo l’adozione di uno o più regolamenti al fine di: ...“b) prevedere, in attuazione dei principi di proporzionalità e di adeguatezza di cui all’art. 118 della Costituzione, che i comuni con un limitato numero di residenti possano svolgere le funzioni relative alla gestione dei

3. *Il nodo della individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni e Province*

All'indomani dell'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, è emersa da subito l'esigenza di capire quale fosse, nelle intenzioni del legislatore costituente, il significato da attribuire all'espressione funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, contenuta nell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost.

Si tratta di una questione che assume oggi una rinnovata centralità in relazione agli sviluppi del dibattito sul federalismo fiscale. Il disegno di legge n. 1117, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione", propone, infatti, una classificazione delle spese degli enti locali che distingue tra spese riconducibili alle funzioni fondamentali, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), della Costituzione e spese relative ad altre funzioni, individuando per le prime un particolare meccanismo di finanziamento tale da garantirne l'integrale copertura finanziaria. Di qui, la necessità di capire quali siano le funzioni fondamentali, anche al fine di valutarne il costo.

Per questo si ritiene utile richiamare i termini essenziali del dibattito che si è aperto, sin dall'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, sull'interpretazione della formula "funzioni fondamentali", il quale ha riguardato essenzialmente due aspetti, e cioè se per funzioni fondamentali dovessero intendersi solo quelle di carattere strumentale all'esercizio delle competenze degli enti territoriali (funzioni strumentali all'esistenza e all'operatività stessa dell'ente), ovvero se dovessero estendersi anche a quelle relative alle competenze e funzioni svolte da questi enti (funzioni essenziali per il soddisfa-

servizi pubblici locali in forma associata; ...” – pare del tutto estraneo ai profili di tutela della concorrenza. Per una analisi sistematica della disciplina introdotta dall'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008, cfr. S. COLOMBARI, *La disciplina dei servizi pubblici locali: carattere integrativo e non riformatore dell'art. 23-bis del d.l. n. 112/2008*, in www.giustamm.it, pubblicato il 31 ottobre 2008.

cimento dei bisogni primari delle comunità)⁽²⁹⁾.

Da una parte si può ritenere, infatti, che le funzioni fondamentali configurano, insieme alla connessa riserva sugli organi di governo ed alla legislazione elettorale, una competenza legislativa esclusiva statale concernente l'assetto istituzionale, la costituzione e il funzionamento degli organi di governo compresi gli aspetti apicali di disciplina dell'organizzazione e delle funzioni amministrative degli enti locali⁽³⁰⁾; ma si può anche ritenere che lo Stato abbia la competenza di determinare le funzioni fondamentali per ogni materia di legislazione settoriale⁽³¹⁾.

Nel primo caso troverebbe copertura costituzionale una parte soltanto delle norme attualmente recate dal Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Nel secondo, invece,

(29) F. PIZZETTI, *Commento all'articolo 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131*, in *Legge "La Loggia". Commento alla l. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, a cura di C. CITTADINO, Rimini, Maggioli, 2003, p. 64.

(30) Così è per S. MANGIAMELI, *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale tra le nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di G. BERTI, G.C. DE MARTIN, Roma, Luiss, 2002, p. 198 ss. In particolare, l'Autore osserva che lo Stato, in relazione alle "funzioni fondamentali" può disciplinare – in via esclusiva – "i principi e le disposizioni in materia di ordinamento degli enti locali" (così art. 1, comma 1, d.lgs. n. 267 del 2000), sia a completamento di quelle funzioni che sono direttamente previste dalla Costituzione, come la funzione statutaria (art. 114, comma 2, Cost.), quella normativa regolamentare (art. 117, comma 6, Cost.) e quella finanziaria (art. 119, commi 1 e 2, Cost.), e sia per quelle funzioni che non hanno trovato menzione nelle disposizioni costituzionali come la funzione organizzativa e quella amministrativa (v. art. 3, comma 4, d.lgs. n. 267 del 2000). La tesi volta a sostenere che con la formula "funzioni fondamentali" il legislatore costituzionale ha voluto far riferimento alla disciplina organizzativa degli organi di governo e ai loro rapporti, così come disciplinati nel d.lgs. n. 267 del 2000, è sostenuta anche da B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 131.

(31) La tesi in base alla quale le norme statali con cui sono definite le funzioni fondamentali degli enti locali sono di carattere trasversale "siccome idonee a distendersi su qualunque campo materiale e, perciò, a rimettere in discussione l'iniziale riparto delle materie (e delle competenze)", è sostenuta in dottrina da A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V della Costituzione e autonomie locali (notazioni introduttive)*, in *Nuove Autonomie*, 2003.

questa materia sarebbe un potere funzionale del tutto autonomo da questo nucleo essenziale di funzioni ordinamentali che consentirebbe allo Stato, in maniera assai più ampia, di tagliare trasversalmente non solo gli ambiti di propria competenza esclusiva o concorrente, ma anche quelli di competenza residuale delle Regioni.

Questa seconda opzione interpretativa individua un settore di competenza statale talmente indefinito e indiscriminato, a fronte dell'evidente volontà del legislatore costituzionale di circoscrivere la riserva di legge statale rispetto alla vecchia disposizione dell'art. 128 Cost., da apparire decisamente sconsigliabile. Secondo autorevole dottrina "se si ammettesse che le funzioni fondamentali possono essere previste, non solo con leggi generali, ma anche con singole leggi di settore, vuoi perché chiamate a dettare i "principi fondamentali" della potestà concorrente, vuoi perché si preoccupano di garantire il ruolo degli enti locali nelle materie non elencate (e perciò di competenza regionale), la potestà legislativa regionale subirebbe una compressione enorme. Come si potrebbero disciplinare, per esempio, le funzioni amministrative "fondamentali" dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane in materia urbanistica, senza dettare al contempo una disciplina fortemente condizionante le scelte del legislatore regionale? Laddove la legge statale definisse il livello di esercizio di una certa funzione, avrebbe rivendicato a sé qualsiasi ulteriore valutazione circa la sussidiarietà, la differenziazione e l'adeguatezza: la legge regionale ne verrebbe definitivamente esclusa" (32). Non a caso anche i fautori della seconda interpretazione (fortemente auspicata dalle associazioni rappresentative degli enti locali, che temono il centralismo regionale) ne riducono la portata, precisando che lo Stato avrebbe solo il potere di individuare la "soglia minima e indefettibile" di funzioni amministrative che deve essere attribuita a tutti gli enti locali, in tutto il territorio nazionale

(32) R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2002, p. 371.

(³³). È evidente, in tale esegesi, la riproposizione, anche se con una nuova denominazione, di quelle “funzioni di interesse esclusivamente locale” che, prima della riforma del Titolo V della Costituzione, spettava allo Stato attribuire direttamente agli enti locali anche nelle materie di competenza regionale. È da considerare, però, che già il federalismo amministrativo “a Costituzione invariata” aveva portato, di fatto, alla disapplicazione del comma 1 dell’art. 118 Cost. (vecchia formulazione) nella parte in cui riconosceva allo Stato tale potestà (v. art. 4, legge n. 59/1997); disposizione che è stata, poi, formalmente abrogata e sostituita dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Non pare dunque condivisibile tale interpretazione, in controtendenza rispetto ai nuovi assetti introdotti per effetto delle riforme Bassanini e volta a far rivivere una norma già espunta dall’ordinamento. La non equivalenza tra funzioni di interesse esclusivamente locale e funzioni fondamentali degli enti locali è stata, peraltro, affermata anche dalla Corte costituzionale in due decisioni, anche se non pienamente risolutive dei dubbi interpretativi richiamati: le sentenze 16 gennaio 2004, n. 16 e 29 gennaio 2004, n. 49 (³⁴).

Se consideriamo, invece, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di funzioni fondamentali nel nuovo contesto ordinamentale del Titolo V della Costituzione, appare evidente un ampliamento dei poteri delle Regioni ordinarie, al di là di quelli già consolidati di determinazione delle funzioni degli enti locali.

La revisione costituzionale del 2001, rotta la tradizionale unitaria nozione di ordinamento degli enti locali così come si ricavava dall’interpretazione del vecchio art. 128 Cost., ha riservato allo Stato esclusivamente i poteri ordinamentali indicati dall’art. 117, comma 2, lett. p), Cost., nonché dall’art. 133,

(33) F. MERLONI, *Il destino dell’ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2002, p. 415.

(34) Per un commento alle sentenze, cfr. M. BARBERO, *Tipizzazione delle entrate di regioni ed enti locali e modalità di finanziamento delle funzioni amministrative: la posizione della Corte costituzionale (nota alle sentenze n. 16 e n. 49 del 2004)*, in www.federalismi.it, 19 febbraio 2004.

comma 1, Cost. (mutamento delle circoscrizioni provinciali e istituzione di nuove Province). Conseguentemente ne risulta rafforzata la posizione di centralità delle Regioni nella individuazione delle funzioni amministrative delle autonomie locali che ad esse è stata riconosciuta a partire dalla legge n. 142 del 1990 ma soprattutto, più di recente, dalla legge n. 59 del 1997 ed ora espressamente sancita dal nuovo art. 118 della Costituzione.

La dottrina, nell'ottica di interpretazione sistematica del disposto costituzionale, ha poi posto l'attenzione sul rapporto tra gli artt. 117, comma 2, lett. p) e 118 della Costituzione e si è interrogata sulla corrispondenza (o meno) tra funzioni fondamentali e funzioni proprie. Al riguardo, l'orientamento della dottrina non appare affatto univoco. Da una parte, infatti, vi è chi suggerisce di distinguere due sole tipologie di funzioni: fondamentali e conferite. Le funzioni fondamentali e le funzioni proprie sarebbero infatti la stessa cosa⁽³⁵⁾. La coincidenza fra queste due categorie di funzioni spiegherebbe le ragioni per cui a proposito delle funzioni proprie il comma 2 dell'art. 118 non faccia alcun riferimento alla fonte per la loro distribuzione, da individuarsi nella legge statale ai sensi della lett. p), del comma 2, dell'art. 117 Cost.⁽³⁶⁾.

Riguardo alle funzioni proprie la dottrina ha inoltre rilevato come non sono solo i Comuni ad esserne titolari. Il comma 2 dell'art. 118 Cost. pare infatti assegnare anche agli altri enti tali funzioni. Qualora, tuttavia, dovessero residuare dei dubbi, pare risolutivo quanto stabilito dall'art. 114, comma 2, Cost. in base al quale, accanto ai Comuni, anche "le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi, con propri statuti,

(35) E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2003, p. 450. L'Autore rileva che "le funzioni fondamentali sono sicuramente proprie perché individuano i compiti essenziali e caratterizzanti degli enti territoriali e rappresentano la parte insopprimibile delle funzioni proprie. Quindi anche le funzioni fondamentali sono proprie e, più esattamente, parte delle funzioni proprie".

(36) A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, p. 1314.

poteri e funzioni” (37).

La norma costituzionale appena richiamata, insieme a quella contenuta nel comma secondo dell’art. 118 Cost. (secondo la quale “I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie [...]”) enuncia il principio della titolarità necessaria delle funzioni proprie, da parte di ciascun ente del governo territoriale. Come ha spiegato la dottrina, “ciò significa che la legislazione, statale e regionale, laddove attribuisce funzioni amministrative a detti enti”, oltre al rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, “è tenuta altresì a determinarne l’ambito funzionale tenendo conto di quelle funzioni che loro debbono essere necessariamente confermate (che non possono essere intaccate) in quanto costituiscono, secondo la tradizione disciplinare formatasi nel corso dei decenni, il nucleo identificativo degli enti stessi, come enti di governo della propria collettività”. Funzioni, dunque, che devono essere in ogni caso riconosciute alla titolarità degli enti ma che, tuttavia, “non possono essere identificate con tutte quelle esistenti, cioè via via accumulate in capo all’Ente locale in virtù delle successive stratificazioni legislative, poiché alcune di esse sono del tutto superflue, per nulla identificative dell’ente, e alcune, come è noto, imputate all’ente come organo dello Stato” (38).

Vi sarebbero poi le funzioni ulteriormente “conferite” ai diversi enti, con leggi statali o regionali, secondo le rispettive competenze.

Un diverso ed altrettanto autorevole orientamento dottrinale, invece, rifiuta la tesi di una coincidenza tra le funzioni fondamentali con quelle proprie e distingue tre categorie di funzioni: *fondamentali*, attribuite dal legislatore statale ai sensi della lettera p) dell’art. 117 Cost., per le quali vale il principio di ugua-

(37) G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2002, pp. 385-386.

(38) V. CERULLI IRELLI e C. PINELLI, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri*, in *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di ID., Bologna, Il Mulino, 2004, Collana Quaderni di Astrid, pp. 63-64.

gianza tra gli enti dello stesso livello; *proprie*, attribuite dal legislatore statale o regionale, le quali possono essere differenziate, in base al principio di adeguatezza, tra gli enti territoriali dello stesso livello; funzioni *conferite*, sono il risultato del moto ascendente della sussidiarietà, ossia le funzioni che, per assicurare l'esercizio unitario (art. 118, comma 1) possono essere sottratte ai Comuni (cui, in principio tutte le funzioni amministrative sono attribuite) e collocate a livello più alto ⁽³⁹⁾.

Secondo tale dottrina la questione non è solo terminologica, in quanto si tratta di determinare l'ambito in cui opera il principio di differenziazione. Il quesito che si pone al riguardo è se le funzioni fondamentali possano essere differenziate. La risposta presuppone necessariamente la definizione di funzione fondamentale: se si accoglie l'interpretazione per cui la riserva alla legge dello Stato, di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), dovrebbe riguardare un nucleo assai ristretto di funzioni, e cioè quelle che costituiscono la proiezione dell'organizzazione delle funzioni di interesse statale, nonché quelle che sono imprescindibili, connaturate e connotanti il ruolo dei diversi livelli del governo locale, pare difficile sostenere che funzioni che siano "fondamentali" per un certo tipo di ente, possano essere al contempo differenziate, sottraendo dalla titolarità di certe funzioni attribuite ad un determinato livello di governo quegli enti che, per dimensioni o altro, non siano ritenuti adeguati ⁽⁴⁰⁾.

Secondo altra interpretazione, la tesi della corrispondenza tra funzioni fondamentali e funzioni proprie non convince per altra motivazione: sembrerebbe più ragionevole ritenere che il termine "funzioni fondamentali" non riguardi le funzioni amministrative, poiché il termine avrebbe significato atecnico attenendo alla competenza esclusiva statale nell'individuare per ciascun livello di governo i principi di fondo dell'attività degli enti ⁽⁴¹⁾.

(39) R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, op. cit., pp. 369-370.

(40) R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, op. cit., p. 370.

(41) S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale degli enti locali dopo la*

Altri autori hanno poi compiuto una ricostruzione di carattere storico-normativa sulle funzioni proprie degli enti locali, secondo cui queste ultime dovrebbero definirsi come l'insieme delle funzioni la cui titolarità – al momento dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 – spetta ai rispettivi enti locali in forza delle leggi previgenti. Non vi rientrerebbero, invece, quelle funzioni la cui titolarità è dello Stato o delle Regioni anche se l'esercizio è attribuito agli enti locali (per delega o avvalimento); e neppure le funzioni amministrative esercitate direttamente dallo Stato o dalle Regioni che, secondo le rispettive competenze, possono con legge – comunque e in ogni caso – essere attribuite o delegate (conferite) agli enti locali ⁽⁴²⁾.

Ma, come è stato osservato ⁽⁴³⁾, questa tesi presenta il difetto di irrigidire notevolmente la disciplina costituzionale di allocazione delle funzioni, svuotando di significato la competenza del legislatore statale in materia di funzioni fondamentali.

Tale ultima osservazione critica viene, però, smentita da chi propone una diversa lettura delle “funzioni fondamentali”, ritenendo che con tale formula il legislatore costituzionale abbia voluto far riferimento alla disciplina organizzativa degli organi di governo e ai loro rapporti, così come disciplinati nel d.lgs. n. 267 del 2000, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Se si propende per questa lettura, la tesi che identifica le funzioni proprie con le funzioni “storiche” degli enti locali, sembrerebbe ancor più garantista nei confronti di Comuni e Province, rispetto ad una mera elencazione nella legge statale di quali sono le “funzioni fondamen-

revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2002, p. 462.

(42) S. MANGIAMELI, *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale tra nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di BERTI, DE MARTIN, Roma, Luiss, 2002, pp. 212-213. Condivide questa tesi G.C. DE MARTIN, *Processi di rideterminazione delle funzioni amministrative*, in *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, op. cit., p. 106.

(43) F.S. MARINI, *Il nuovo Titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2002, p. 403.

tali”, quasi ripetendo gli attuali artt. 13 e 19 del Testo Unico⁽⁴⁴⁾.

4. *Segue: ... fonti di disciplina e modalità di esercizio*

Quella del significato giuridico da attribuire all’espressione “funzioni fondamentali” è solo la prima delle questioni interpretative sorte in relazione alla competenza esclusiva dello Stato in materia di funzioni fondamentali.

In particolare, assume centrale rilevanza stabilire, come già anticipato, se lo Stato possa individuare, con singole leggi di settore, le funzioni fondamentali degli enti locali anche fuori delle materie di sua competenza esclusiva. Si tratta, in sostanza, di misurare l’ambito in cui lo Stato può esercitare la sua potestà esclusiva, fissata dall’art. 117, comma 2, lett. *p*).

Al riguardo, è stato osservato⁽⁴⁵⁾ che la lett. *p*) attiene proprio al criterio di riparto delle potestà legislative, configurandosi come un “titolo di ingerenza della legge statale nelle materie regionali”. Infatti, “nelle (altre) materie di potestà legislativa esclusiva statale il riferimento alle funzioni fondamentali non ha alcun senso: dato che in esse solo la legge statale può, per definizione, attribuire funzioni agli enti locali, fondamentali o meno che siano”. Si pone allora il problema “se la qualificazione di una funzione come fondamentale costituisca per il legislatore una scelta meramente libera, oppure una scelta da compiersi in base a parametri individuabili, e all’occorrenza sindacabili in sede di giudizio di legittimità costituzionale”. Al riguardo, sembra chiaro che debbano essere definite fondamentali quelle funzioni che abbiano “un peculiare rapporto con le caratteristiche e la ragion d’essere dell’ente. Le funzioni fondamentali sono quelle che lo caratterizzano come ente di quel determinato

(44) B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 131.

(45) G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, op. cit., p. 396.

tipo, e che ne definiscono l'ambito di azione in termini tali che la sottrazione di ognuno degli ambiti definiti come fondamentali condurrebbe ad un mutamento significativo della fisionomia dell'ente". E tali competenze "dovrebbero essere concepite come garanzia di una significativa misura di assegnazione delle funzioni, ma non come disciplina specifica della materia. Al contrario, esse non dovrebbero pregiudicare la disciplina della materia".

Riguardo a questo ultimo profilo, la questione interpretativa che si è posta è se l'art. 117, comma 2, lett. p), Cost. rappresenti la fonte legittimante per la sola individuazione delle funzioni fondamentali oppure anche per la loro disciplina. La situazione diventerebbe davvero problematica, con gravi problemi di funzionamento amministrativo e violazione dell'art. 97 Cost., se si dovesse giungere di chiedere allo Stato non solo di indicare genericamente le funzioni, così come fatto nel Testo Unico, bensì anche di disciplinarle, spaccando così l'unitarietà delle materie conferite alla legge regionale dall'art. 117, commi 2 e 3, Cost., ovvero addirittura permettendo alla legge statale, non solo di indicare le funzioni, bensì di porre essa stessa la normativa di base⁽⁴⁶⁾.

Al riguardo, è stato precisato che "un conto è stabilire che una funzione è fondamentale e che deve essere attribuita a un determinato livello di governo territoriale (es. il Comune), compito questo rimesso alla legislazione statale; altro conto è poi la disciplina sostantiva dell'attività, che ben può essere dettata dalla legge regionale, ove ne abbia la competenza. Ad esempio, la legge dello Stato può stabilire che la pianificazione urbanistica spetta al Comune, mentre la legge regionale può e deve individuare i contenuti che il piano urbanistico deve avere in concreto; ancora la legge dello Stato può prevedere che i comuni debbano assicurare adeguati servizi di trasporto urbano, mentre spetta alla legge regionale individuare i principi in base ai quali i detti servizi devono essere erogati"⁽⁴⁷⁾.

(46) B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, op. cit., p. 131.

(47) V. CERULLI IRELLI e C. PINELLI, *Normazione e amministrazione nel nuovo asset-*

Dunque, uno degli aspetti più pericolosi che potrebbe celare l'operazione di definizione delle funzioni fondamentali da parte del legislatore statale è che quest'ultimo non si limiti ad individuare le funzioni, ma ritenga di poterne dettare anche una disciplina sostanziale. Da questo punto di vista, lo schema preliminare di revisione del TUEL approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 2 dicembre 2005 (attuativo della cd. legge La Loggia) si limitava ad individuare le funzioni fondamentali, senza dettarne una disciplina sostanziale, preservando in tal modo i rispettivi ambiti di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni, in relazione alle diverse materie. Inoltre, in sede di determinazione delle funzioni fondamentali non si operava una tipizzazione specifica, analitica ed esaustiva dei contenuti delle attribuzioni locali, ma si manteneva una configurazione delle competenze attraverso l'indicazione di complessi di attribuzioni di tipo "aperto" non previamente tipizzate, bensì delimitate soltanto *ratione materiae*. In particolare, lo schema di decreto individuava le funzioni fondamentali definendo prima quelle "essenziali e imprescindibili per il funzionamento degli enti", passando poi alla definizione di quelle "essenziali e imprescindibili per soddisfare i bisogni primari delle rispettive comunità e per consentire il concorso delle autonomie territoriali alla tenuta e alla coesione dell'ordinamento della Repubblica in un quadro di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo" (art. 4 dello schema di decreto) ⁽⁴⁸⁾. Lo schema di de-

to costituzionale dei pubblici poteri, op. cit., pp. 64-65.

(48) L'elenco delle prime – comune ai tre diversi livelli di governo – comprendeva:

- la funzione normativa;
- la funzione di programmazione e pianificazione nonché la partecipazione alle funzioni di programmazione e pianificazione economica, sociale, territoriale e ambientale di livello provinciale, regionale e nazionale;
- la funzione di organizzazione e gestione del personale;
- la funzione di controllo interno;
- la funzione di gestione finanziaria, tributaria e contabile;
- la funzione di vigilanza e controllo nelle aree funzionali di competenza;
- la funzione di raccolta ed elaborazione dei dati informativi e statistici nelle aree funzionali di competenza.

La seconda tipologia di funzioni era invece individuata per Comuni e Province sulla

creto non individuava “nuove” funzioni fondamentali ma veniva attribuito tale carattere solo ad una parte di quelle storiche e di quelle esercitate.

Particolare rilievo assumevano, nel contesto della disciplina delle funzioni fondamentali, le disposizioni dettate per disciplinare il loro esercizio. Di particolare interesse la norma che riconosceva ai Comuni la possibilità di esercizio delle funzioni fondamentali anche in forma associata. Più discutibile appariva, invece, la stessa norma nella parte in cui demandava ai Comuni la possibilità di promuovere le forme associative, “attivando, nel rispetto del principio di leale collaborazione, strumenti di reciproca concertazione per la individuazione dei livelli territoriali ottimali, dei soggetti e delle metodologie di gestione associata”. Tale disposizione indicava chiaramente la volontà del legislatore statale di estromettere le Regioni da qualsiasi potestà di intervento in materia, sposando dunque quella tesi secondo la quale la scelta delle soluzioni associative e di cooperazione sarebbero riservate all’autonomia normativa degli enti locali; soluzione tutt’altro che pacifica e condivisa.

Anche il disegno di legge per l’adozione della nuova Carta delle autonomie locali (A.S. 1464) incentivava l’esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali, spingendosi persino a prevedere, tra le finalità e gli indirizzi generali, l’ “obbligatorietà dell’esercizio associato di determinate funzioni fondamentali da parte degli enti di minori dimensioni demografiche” (art. 1, comma 2, lettera *d*). L’enunciazione di tale principio non era però del tutto coerente con i principi della delega di cui all’art. 2, comma 3, ove si prevedeva l’esercizio associato di determinate funzioni fondamentali come una possibilità da garantire agli enti locali.

base delle funzioni storicamente svolte, attraverso una ricognizione che ha portato all’enucleazione dei tradizionali settori organici di materie (per i Comuni, “sviluppo economico e attività produttive”, “territorio, ambiente e infrastrutture”, “servizi alla persona e alla comunità” e, infine, il settore della “polizia amministrativa locale”; per le Province “sviluppo economico, sociale e delle attività produttive”, “territorio, ambiente e infrastrutture” e “polizia amministrativa locale”), all’interno dei quali sono state collocate le funzioni fondamentali.

La prospettiva dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali viene ripresa anche nel recentissimo schema di disegno di legge, già citato, che delega il Governo all'individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali, trattandosi di un efficace strumento per garantire l'attuazione del principio di adeguatezza⁽⁴⁹⁾.

Diversa è invece la prospettiva di applicazione del principio di differenziazione in sede di allocazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, in base alle classi demografiche di appartenenza, che "minerebbe l'idea stessa della loro fundamentalità"⁽⁵⁰⁾.

(49) Tra i principi e i criteri direttivi stabiliti per l'esercizio della delega sulle funzioni fondamentali, da esercitarsi "anche in forma associata", rientra "l'indicazione dei criteri per garantire l'ottimale gestione nonché i livelli essenziali delle prestazioni" (art. 1, comma 3, lett. c). Su questo aspetto, cfr. le osservazioni di R. FILIPPINI, A. MAGLIERI, *Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali*, cit., in questa Rivista.

(50) Così, R. BIN, *Il Codice delle autonomie e i nodi irrisolti*, in *Le Regioni*, n. 6, 2006, p. 1054.

Le Regioni e la statistica (sistema statistico nazionale e sistema istituzionale regionalizzato)

Francesco M. Luzzaro

Sommario

1. I caratteri fondamentali della statistica ufficiale. Le funzioni dello Stato e delle Regioni dopo la riforma della Costituzione: non più solo “numeri primi” nel panorama statistico nazionale. – 2. La progressione geometrica degli attori statistici italiani: dall’Istituto centrale di statistica al Sistema statistico nazionale. – 3. Il riparto di competenze statistiche fra Stato e Regioni come variabile dipendente dalle pronunce della Corte costituzionale. – 4. La statistica ufficiale negli enti substatali. Gli uffici, i modelli organizzativi, i programmi delle Regioni. – 5. Le prospettive del Sistema statistico nazionale a (quasi) vent’anni dalla legge istitutiva.

1. I caratteri fondamentali della statistica ufficiale. Le funzioni dello Stato e delle Regioni dopo la riforma della Costituzione: non più solo “numeri primi” nel panorama statistico nazionale

La statistica ufficiale è pervasa dal fascino che le deriva dall’essere luogo d’incontro di discipline diverse: scientifiche per l’aspetto sostanziale e giuridiche per quello applicativo. Le regole matematiche informano le fasi di raccolta, spoglio, elaborazione e interpretazione dei dati, mentre il diritto (pubblico) presiede all’organizzazione del sistema statistico, al raccordo fra assolutezza dei dati e realtà sociale e giuridica, alla divulgazione delle informazioni. Denominatore comune di tali discipline è la “dimensione pluralista”: per definizione, la statistica è la scienza del collettivo e il diritto è l’insieme di regole di una comunità ⁽¹⁾. Entrambe postulano quindi la presenza di relazio-

(1) A. SANDULLI, A. BALDASSARRE, *Profili giuridici della statistica in Italia*, in Atti del Convegno sull’informazione statistica in Italia, *Annali di statistica*, serie VIII,

ni fra le unità del gruppo preso in esame, che sarà un collettivo statistico in un caso e un collettivo sociale nell'altro (e, d'altronde, il d.lgs. 6/9/1989, n. 322, istitutivo del Sistema statistico nazionale, definisce i dati elaborati nell'ambito della statistica ufficiale "*patrimonio della collettività*").

La statistica ufficiale, in prima battuta, può essere definita come statistica della *res publica*, associata all'attività politica e amministrativa per il miglior soddisfacimento degli interessi nazionali ⁽²⁾. Più in particolare, essa si sostanzia sotto il profilo organizzativo nei soggetti che compongono il Sistema statistico italiano (d'innanzi: SISTAN) e nelle relazioni che tra loro intercorrono alimentando il flusso dei dati e, sotto quello operativo, nel regime di reperimento e trattamento dei dati stessi. Va poi menzionato il regime pubblico delle informazioni così ricavate: sono spesso regolate dalla legge le risultanze dell'attività statistica, le conseguenze che producono (si pensi, per esempio, all'indice dei prezzi al consumo e all'importanza che ha assunto in tanti settori della nostra vita), la loro diffusione. Inoltre, tenuto conto che il diritto nazionale è profondamente permeato da quello comunitario e che la statistica pubblica non si sottrae a tale influenza, vi è anche una statistica comunitaria che si relaziona con quella interna sul piano dei principi e, di nuovo, su quello organizzativo ⁽³⁾.

vol. 26, Roma 1971, e, degli stessi Autori, *Profili costituzionali della statistica in Italia*, in *Dir. soc.*, 1973, p. 95 ss.; M. P. GUERRA, *L'ordinamento statistico*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, t. I, Milano 2003, p. 147 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Statistica (Sistema statistico nazionale)*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano 1990, *ad vocem*; R. TOMEI, *Statistica (dir. pubbl.)*, in *Enc. giur.*, vol. XXX, Roma 1993, *ad vocem*; R. FERRANTE, *Statistica nel diritto pubblico*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XV, Torino 1999, *ad vocem*; M. P. CHITI, *Servizi statistici nazionali e pubblica amministrazione*, in *Foro amm.*, 1984, p. 576 ss.

(2) Si è soliti distinguere fra statistica descrittiva, con riferimento all'osservazione e alla registrazione di un insieme di fenomeni per formulare o verificare determinati assunti, statistica inferenziale, con riferimento alla definizione di conclusioni probabilistiche sulla base dei dati raccolti rispetto a un campione, e statistica applicata, con riferimento ai singoli campi della vita sociale in cui le scienze statistiche trovano modo di sostanzarsi (ne sono esempi quotidiani la statistica demografica e quella economica).

(3) Così, per P. BALDI, "*La statistica ufficiale ha il compito di produrre le informa-*

La statistica ufficiale è dunque finalizzata al governo della cosa pubblica, al quale contribuisce in termini di supporto informativo, di guida all'azione amministrativa, di leva per l'attuazione delle politiche ⁽⁴⁾.

Il dato normativo consente di aggiungere alcune indicazioni utili all'inquadramento della materia: il legislatore nazionale ricollega ad essa *“le attività di rilevazione, elaborazione, analisi, diffusione e archiviazione dei dati statistici svolte dagli enti ed organismi pubblici di informazione statistica”* (art. 1, d.lgs. n. 322/1989); quello comunitario, in modo analogo, definisce la produzione statistica come *“il processo che include l'insieme delle attività necessarie alla raccolta, all'immagazzinamento, al trattamento, alla compilazione, all'analisi e alla diffusione dell'informazione statistica”* (reg. CE 17 febbraio 1997, n. 322/97: curiosamente, entrambe le norme sono contraddistinte dal medesimo numero progressivo) e la *“statistica comunitaria”* come insieme delle *“informazioni quantitative, aggregate e rappresentative tratte dalla raccolta e dall'elaborazione sistematica di dati, prodotte dalle autorità nazionali e dall'autorità comunitaria nel quadro dell'attuazione del programma statistico comunitario”*. I principi affermati in sede europea, ex art. 285 del Trattato di Amsterdam, sono l'imparzialità, l'affidabilità, l'obiettività, l'indipendenza scientifica, l'economicità e il segreto statistico ⁽⁵⁾.

*zioni statistiche necessarie per assicurare alla collettività la conoscenza dello stato del Paese e delle sue istituzioni, per supportare i processi decisionali dei soggetti pubblici e privati e le scelte di governo delle amministrazioni pubbliche secondo le loro competenze istituzionali, per consentire ai cittadini il controllo diffuso degli effetti delle politiche e dell'attività delle amministrazioni”, in Il ruolo delle Regioni e degli Enti locali nella programmazione statistica ufficiale, in Statistica ufficiale. Bene pubblico, Atti della settima Conferenza nazionale di statistica, Roma 2004, p. 60. Si veda anche M. P. GUERRA, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, Milano 1996 e M. P. GUERRA, M. CAMELLI, *Informazione e funzione amministrativa*, Rimini 1997.*

(4) Così, ad esempio, l'art. 6, comma 3, d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, prevede che *“i servizi di controllo interno operano in collegamento con gli uffici di statistica”*, mentre il successivo art. 9, comma 1, dispone che *“il sistema di controllo di gestione e il sistema di valutazione e controllo strategico delle amministrazioni statali si avvalgono di un sistema informativo-statistico unitario”*. In dottrina cfr. A. ZULIANI, *La misurazione dell'attività amministrativa*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1996, p. 39 ss.

(5) V. CERULLI IRELLI, *Diritto nazionale e diritto europeo nella nuova dimensione*

Aspetto meritevole di analisi nell'ambito della statistica pubblica, ispirato dall'evoluzione ordinamentale del nostro Stato, è il passaggio dalla statistica pubblica "centrale" alla statistica nazionale e, oggi, alla statistica regionale. Le date che segnano tale evoluzione sono quelle di fondazione del sistema statistico pubblico, fra il 1860 e il 1861, quella di creazione dell'Istituto centrale di statistica nel 1926 e, infine, quella della sua trasformazione in Istituto nazionale nel 1989, anno in cui si assiste alla nascita del SISTAN. Da ultimo, nel 2001 la riforma della Carta fondamentale regala alla materia dignità costituzionale, inserendo il "*coordinamento informativo statistico [...] dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*" nell'alveo della competenza legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, comma 2, lett. r) ⁽⁶⁾.

Ancorché laconico sul punto, il nuovo "titolo V" è la struttura portante della statistica ufficiale regionale, i cui pilastri sono la potestà legislativa e le correlate attribuzioni amministrative. Il dato testuale dell'art. 117 Cost. dovrebbe essere indice di una competenza esclusiva delle Regioni, posto che la statistica *tout court* non è annoverata fra le materie ricondotte alla potestà legislativa statale, o a quella concorrente, ma vi sono elementi per temperare una posizione così netta, quali il predetto compito di coordinamento affidato allo Stato, da un lato, e, dall'altro, i vincoli "di principio" di cui alla Costituzione (sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza) e al sistema dei Trattati comunitari. È lecito pertanto concludere, avuto riguardo al fatto che la statistica è servente rispetto all'amministrazione attiva, che la competenza legislativa delle Regioni coincide con essa, traen-

della statistica pubblica, in R. PEREZ (a cura di), *Statistica e pubblica amministrazione*, Milano 1998, p. 60 ss. e *I vincoli europei e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2006, p. 807 e ss; G. DELLA CANANEA, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. it. dir. fin. sc. fin.*, 2001, I, p. 559 ss.

(6) Il confronto fra testo costituzionale italiano e "testo costituzionale" dell'Unione denota una radicale diversità di approccio: in sede comunitaria è elemento di centralità l'insieme dei principi, in sede nazionale lo è il riparto delle competenze fra enti territoriali; il legislatore europeo pone l'accento sull'attività statistica, quello interno sulla funzione dei soggetti pubblici rispetto all'attività statistica.

done la legittimazione, ma anche il limite.

Detto della statistica in termini di “materia” occorre altresì darne sinteticamente conto in termini di bene e di servizio. Quanto al primo aspetto, il d.lgs. n. 322/1989, come poc’anzi accennato, definisce l’informazione statistica “*patrimonio della collettività*”; quanto al secondo, “*intesa in funzione della collettività, la statistica ufficiale acquisisce caratteri di servizio pubblico essenziale... Pur essendo discussa la nozione di servizio pubblico, è comunque certo che la statistica, quale bene pubblico, fa parte delle funzioni di prestazione*” (7).

A conclusione delle note preliminari sia consentita una precisazione terminologica. In questa sede si utilizzeranno indifferentemente le espressioni “statistica pubblica” e “statistica ufficiale”, né d’altra parte si rinvencono nel diritto positivo elementi idonei a suffragare l’esistenza di una distinzione fra le stesse, anche se, a rigore, è possibile individuare quale discrimine il requisito della certezza. La statistica ufficiale è, per riprendere la felice espressione di Giannini, quella che si nutre del “mito della verità”, perché connotata dalla certezza giuridica, frutto dell’intervento delle regole a presidio dell’imparzialità e della correttezza dei dati e del processo statistico; in questo senso, il carattere di ufficialità è da intendersi nel senso dell’ufficialità del dato (8).

È ora opportuno ripercorrere le vicende che, nel tempo, hanno influito sul nostro sistema statistico.

(7) M. P. CHITI, *Istituzioni e regole della statistica ufficiale*, in *Statistica ufficiale. Bene pubblico*, op. cit., Roma 2004, pp. 45-46, pubblicato anche in *Giorn. dir. amm.*, 2005, p. 449 ss. In senso conforme A. SANDULLI, A. BALDASSARRE, *Profili costituzionali*, op. cit., p. 121. Cfr. anche R. TOMEI, *La statistica bene pubblico*, in *Il nuovo diritto*, 2005, p. 106 ss.

(8) M. S. GIANNINI, *Certezza pubblica*, in *Enc. dir.*, VI, Milano 1960: “*le certezze pubbliche sono dunque il contenuto di un atto che ha particolare autorevolezza perché promananti da pubblica autorità, che è il risultato di un acclamamento in senso materiale, e che esterna giudizi percettivi o rappresentativi*”, p. 771. Cfr. anche V. CERULLI IRELLI, *Problemi di ufficialità del dato statistico pubblico*, in *Sistan – Istat*, Atti della seconda Conferenza nazionale di statistica, Roma 1995, p. 118; M. D’ALBERTI, *Verso una nuova ufficialità delle statistiche*, ibidem, p. 121 ss. In base all’art. 1, comma 2, d.lgs. n. 322/1989, l’informazione statistica ufficiale è solo quella “*fornita al Paese e agli organismi internazionali attraverso il Sistema statistico nazionale*”.

2. *La progressione geometrica degli attori statistici italiani: dall'Istituto centrale di statistica al Sistema statistico nazionale*

La storia della statistica ufficiale s'intreccia con quella dell'Istituto centrale di statistica, creato con la legge 9 luglio 1926, n. 1162, al fine di affidare l'indagine e le rilevazioni statistiche a un unico ente distinto dall'apparato ministeriale⁽⁹⁾. Un'embrionale struttura deputata alle rilevazioni statistiche era presente fin dal 1861 (in applicazione dei rr.dd. 5 luglio 1860, n. 4192, e 9 ottobre 1861, n. 294) presso il Ministero dell'agricoltura e, con il consolidarsi dell'importanza della raccolta delle informazioni, si era concentrata presso un'apposita direzione generale del Ministero dell'economia nazionale, ma in quegli anni l'interesse del regime fascista per il controllo dei canali d'informazione (per Mussolini "*le statistiche valgono sempre più dei discorsi*") spinge verso un profondo riordino del settore, che si concretizza in un'amministrazione nuova, parallela e, appunto, "centrale"⁽¹⁰⁾.

L'Istituto ha personalità giuridica e gestione autonoma ed è posto alle dirette dipendenze del Capo del Governo. Nella fase iniziale esso è chiamato a "*provvedere alla compilazione e alla pubblicazione delle statistiche generali e speciali riguardanti l'Amministrazione dello Stato*", oltre alla divulgazione scientifica attraverso l'Annuario e il Bollettino statistici. Nel 1929 si addiuviene a una prima riforma dell'Istituto per mezzo del r.d.l. 27/5/1929, n. 1285, intesa a rafforzare la centralità del nuovo ente nel panorama statistico nazionale ("*tutti i servizi di statistica che attualmente si compiono presso le varie Amministrazioni*

(9) In particolare, in un primo momento i rr.dd. 2 dicembre 1923, n. 2673, e 30 dicembre 1923, n. 2877, avevano rispettivamente definito l'ordinamento del sistema statistico e i compiti del Consiglio superiore di statistica. L'assetto così delineato è travolto dalla novella del 1926 e il Consiglio superiore è dichiarato decaduto, mentre le corrispondenti funzioni e i servizi di censimento generale della popolazione del Regno sono devoluti all'Istat. Le vicende così sommariamente descritte sono ripercorse da G. LETI, *L'ISTAT e il Consiglio superiore di statistica dal 1926 al 1945*, *Annali di statistica*, Roma 1996.

(10) Un'approfondita ricostruzione storica è operata da D. MARUCCO, *L'amministrazione della statistica nell'Italia unita*, Roma-Bari 1996.

centrali dello Stato passeranno gradualmente alle dirette dipendenze dell'Istituto centrale di statistica") e a trovare adeguata composizione al problema di compatibilità con il Consiglio superiore di statistica, chiamato a vigilare sul funzionamento dell'Istituto e a esprimere "parere su tutte le questioni per le quali il suo avviso sia richiesto da disposizioni di legge o di regolamento o sia domandato dal presidente dell'Istituto".

Il radicamento sul territorio è invece molto più graduale: nel 1939 sono istituiti nei Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti gli uffici periferici dell'Istat, ai quali è demandato il compito di dare alle stampe un bollettino mensile e un annuario; nello stesso periodo all'Istituto è assegnata la responsabilità di pubblicare un annuario statistico dei Comuni con oltre 50.000 abitanti. Solo nel 1966 si addiuvano al completamento dell'articolazione periferica con la legge 6 agosto 1966, n. 628, che consente la creazione di uffici di corrispondenza regionali o interregionali.

Di peculiare interesse in questa sede è la revisione del sistema operata dal d.lgs. n. 322/1989, in recepimento dei principi della legge-delega 24 agosto 1988, n. 400, con cui l'Istituto assume la denominazione attuale di Istituto nazionale di statistica ⁽¹¹⁾, mantenendo la personalità giuridica di diritto pubblico, l'ordinamento autonomo e la sottoposizione alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei ministri ⁽¹²⁾. Il Sistema nazionale di statistica modellato dal decreto di riforma si pone l'obiettivo

(11) La trasformazione dell'Istituto da centrale a nazionale si era in verità compiuta il 23 dicembre 1943 per mezzo del decreto del Duce n. 813 ("ritenuto che col nuovo ordinamento assunto dallo Stato Italiano si rende necessario mutare la denominazione dell'Istituto"), nei giorni convulsi della Repubblica sociale italiana e, forse anche per questo, rapidamente dimenticata. Il fortunato acronimo "Istat" ha invece resistito fino ad oggi, a dispetto delle riforme che si sono succedute nel XX secolo.

(12) La legge delega prevedeva, in particolare, la realizzazione di "un sistematico collegamento e di un'interconnessione fra le fonti pubbliche preposte alla raccolta e all'elaborazione dei dati statistici a livello centrale e locale", l'istituzione di un ufficio statistico presso ogni amministrazione centrale dello Stato da porre alle dipendenze funzionali dell'ISTAT, l'attribuzione all'Istituto di compiti d'indirizzo e coordinamento, la garanzia del principio dell'imparzialità e della completezza nella raccolta, elaborazione e diffusione dei dati, nonché del generale diritto di accesso ai dati statistici.

di razionalizzare i flussi informativi a ogni livello, ottimizzare le risorse e assicurare che l'informazione statistica sia fornita al Paese e agli organismi internazionali attraverso un'unica fonte. Esso è composto dall'Istat, dagli uffici di statistica centrali e periferici (afferenti alle amministrazioni dello Stato, agli enti locali, alle Camere di commercio, alle altre amministrazioni) e dagli organismi pubblici d'informazione statistica. Insomma, la logica che presiede al Sistema è tesa a evitare il verificarsi di un "dilemma del prigioniero" fra le amministrazioni pubbliche, dove, appunto, trattandosi di fattispecie di gioco non cooperativo, esse sono portate a "defezionare", cioè a comportarsi in base ai propri interessi egoistici, anziché a cooperare, pur nella consapevolezza che dalla cooperazione sarebbero ricompensate da indubbi vantaggi.

L'Istat provvede al generale indirizzo e coordinamento e, specificamente: alla predisposizione del Programma statistico nazionale (nel prosieguo: PSN); all'esecuzione dei censimenti e delle altre rilevazioni previste dal Programma (come ad esempio i censimenti generali di popolazione e abitazioni, industria e servizi, agricoltura); alla supervisione delle attività statistiche degli enti e degli uffici facenti parte del SISTAN; all'assistenza tecnica; alla predisposizione delle nomenclature e delle metodologie di base per la classificazione e la rilevazione dei fenomeni di carattere demografico, economico e sociale; alla ricerca e allo studio sui risultati dei censimenti, delle rilevazioni, delle statistiche riguardanti fenomeni d'interesse nazionale; alla divulgazione scientifica⁽¹³⁾.

Il riassetto della statistica pubblica ha sancito l'evoluzione da un modello monolitico a uno "plurale", in cui agiscono una molteplicità di soggetti e di ordinamenti. I caratteri di fondo della riforma sul piano organizzativo sono dunque riconducibili alla valorizzazione del ruolo degli uffici statistici degli enti territoriali minori e al coinvolgimento dei privati. Gli uffici statistici, ancorché funzionalmente ricondotti a unità dal SISTAN e

(13) B. COLOMBO, A. CORTESE, L. FABBRIS (a cura di), *La produzione di statistiche ufficiali*, Padova 1994.

dalla regia dell'Istituto, operano in regime di autonomia, soprattutto per quanto attiene alla sfera di attribuzioni proprie degli enti cui afferiscono⁽¹⁴⁾.

Il contesto ordinamentale ha oggi quale *focus* il già ricordato art. 117, comma 2, lett. r), Cost., in base al quale il “*coordinamento informativo statistico [...] dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*” costituisce “materia” di esclusiva competenza legislativa statale. Il tenore letterale della norma, analizzato in combinato disposto con il d.lgs. n. 322/1989, rafforza il concetto di servizio nazionale, cui concorrono tutti gli enti pubblici territoriali e nell'ambito del quale allo Stato sono rimessi compiti di governo generale. Il novellato art. 117 Cost. dovrebbe pertanto contribuire all'affievolimento della conflittualità Stato-Regioni originato dalla riforma, ponendosi come parametro di costituzionalità e rafforzando l'Istat rispetto agli enti e agli uffici che compongono il Sistema.

Oggi l'Istat è considerato dalla dottrina un'autorità amministrativa tecnica (si parla, al riguardo, di “magistratura del dato”), ancorché non ascrivibile al *genus* delle autorità indipendenti, collocandosi rispetto al potere esecutivo in posizione di autonomia organizzativa e funzionale⁽¹⁵⁾. Il carattere d'imparzialità dell'Istituto è confermato dalla legislazione comunitaria che, nel disciplinare il sistema statistico europeo con le enunciazioni di principio del Trattato e con la normativa di dettaglio del precitato Reg. (CE) n. 322/97, afferma il canone

(14) M.P. GUERRA, *La riorganizzazione della statistica pubblica: il sistema statistico nazionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, p. 1040 ss.; G. ENDRICI, *La riorganizzazione della statistica pubblica*, *ivi*, p. 1092 ss.

(15) Si vedano, in merito, M. P. CHITI, *Istituzioni e regole*, *op. cit.*, e L. TORCHIA, *Autonomia dei soggetti e funzionalità del sistema: condizioni di qualità dell'informazione statistica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1999, p. 643 ss. Un elemento di sicurezza per l'indipendenza scientifica è rappresentato dalla Commissione per la garanzia dell'informazione statistica, istituita presso la Presidenza del Consiglio dall'art. 12, d.lgs. n. 322/1989 e deputata a vigilare sull'imparzialità e completezza dell'informazione statistica, sulla qualità delle metodologie e delle tecniche impiegate e sulla conformità delle rilevazioni alle direttive degli organismi internazionali e comunitari. In dottrina, A. GOLINI, *Commissione per la garanzia dell'informazione statistica*, in AA.VV., *Sistema statistico nazionale, modifiche costituzionali ed Europa*, Roma 1995, p. 123 ss.

della “imparzialità scientifica” anche a livello nazionale, nonché dalla Corte costituzionale: “*l’ente pubblico cui è affidato il coordinamento tecnico è riconosciuto dalla legge come portatore, nello specifico campo considerato, di conoscenze e di competenze tecniche e scientifiche dotate di un particolare valore e di una particolare ufficialità*” (sent. n. 242/1989).

Con l’affermazione della politica statistica comunitaria, infine, l’Istituto ha assunto la fisionomia di autorità responsabile della produzione statistica per l’Italia. Alle autorità nazionali e ad Eurostat sono affidate le statistiche comunitarie nel rispetto del principio di sussidiarietà e in base a norme uniformi e a metodi armonizzati.

3. Il riparto di competenze statistiche fra Stato e Regioni come variabile dipendente dalle pronunce della Corte costituzionale

Il “regolamento d’interessi statistico” fra Stato e Regioni è stato più volte oggetto di sindacato costituzionale, sollevato dalle Regioni a tutela della propria sfera di attribuzioni. Le tre pronunce di riferimento, 13 aprile 1989, n. 242, 7-26 marzo 1990, n. 139, e 11-18 luglio 1991, n. 359, seguono l’intero percorso di approntamento del Sistan, investendo rispettivamente l’enunciazione dei principi e dei criteri direttivi di cui alla legge-delega, la determinazione del quadro normativo da parte del d.lgs. n. 322/1989 e la sua concreta attuazione per mezzo degli atti d’indirizzo e di coordinamento governativi⁽¹⁶⁾.

Quanto alla delega legislativa, si ricorderà che l’art. 24, legge n. 400/1988, preconizzava un sistema interconnesso, compo-

(16) Le pronunce citate sono commentate da S. DE GÖTZEN, *La configurazione dei rapporti tra Stato e Regioni e i criteri discretivi tra i rispettivi ambiti di attività nella riforma del sistema statistico nazionale*, in *Le Regioni*, 1991, p. 543 ss.; R. TOMEI, *Regioni e statistica ufficiale*, in *Giur. it.*, 1991, I, p. 377 ss. e *Ancora in tema di Regioni e statistica ufficiale: la Corte non perde l’occasione per riaffermare il principio di legalità*, ivi, 1993, I, p. 1874 ss.; E. BUTTIGLIONE, *Sistema statistico nazionale e competenze regionali*, in *Giur. cost.*, 1991, II, p. 2880 ss.; P. COSTANZO, *Nota a Corte cost. 28 aprile 1989, n. 242*, in *Foro it.*, 1989, I, c. 2067.

sto da “*tutte le fonti pubbliche preposte alla raccolta e alla elaborazione dei dati statistici a livello centrale e locale*”. Orbene, l’attribuzione all’Istat dei compiti d’indirizzo e coordinamento dei soggetti coinvolti nel Sistema era stata ritenuta lesiva della sfera di autonomia costituzionale assicurata alle Regioni, in quanto conferiva a un organismo diverso dal Governo poteri esercitabili anche nei confronti degli uffici di queste. Rigettate le censure, la Corte fornisce un primo contributo alla ricostruzione dei rapporti fra enti territoriali nella materia in esame, distinguendo fra attività dell’Istat per gli uffici statistici incardinati nell’amministrazione centrale dello Stato, rispetto ai quali possono essere dispiegati legittimi poteri direttivi perché essi sono in posizione di dipendenza funzionale, e attività dell’Istat per gli uffici statistici regionali (o, comunque, per gli uffici inseriti nell’organizzazione di enti dotati di autonomia costituzionale). In questo secondo caso l’Istituto può esercitare compiti d’indirizzo e di coordinamento meramente “tecnici”, con il precipuo scopo di unificare o di rendere omogenee le metodologie, e senza incidere “*sul potere spettante alle Regioni... di programmare, dirigere e gestire l’attività dei propri uffici statistici secondo i propri bisogni*” (17). Le disposizioni della legge n. 400/1988 assegnano pertanto all’Istat la potestà di armonizzare le definizioni, le classificazioni, i metodi di analisi e di elabora-

(17) Secondo la Corte, in particolare, “*i poteri di indirizzo e coordinamento attribuiti all’Istat... non sono espressione della funzione di indirizzo e coordinamento dello Stato nei confronti delle Regioni e delle Province autonome, ma rappresentano una forma di coordinamento tecnico volta unicamente a imporre o rendere omogenee le metodologie statistiche*” (Corte cost., sent. n. 242 del 1989). Tali poteri, infatti, “*hanno un mero contenuto di vigilanza e di conoscenza e non comportano, di per sé, alcun intervento attivo atto a indurre un mutamento nell’ordinaria ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni*” (Corte cost., sent. n. 139 del 1990). Quello del coordinamento tecnico è stato un tema lungamente dibattuto, tanto che la Corte è stata chiamata a intervenire nuovamente sul punto con la successiva pronuncia n. 139/1990, e a ribadire la distinzione fra indirizzo e coordinamento tecnico e indirizzo e coordinamento politico-amministrativo: “*mentre quest’ultimo, il quale è esercitato dal legislatore statale o dal Governo, concerne l’indirizzo politico delle amministrazioni regionali (o delle province autonome), quello tecnico, invece, consiste in indirizzi e criteri volti allo scopo di rendere omogenee le metodologie statistiche applicate dagli uffici di statistica delle Regioni (o delle province autonome), la cui determinazione è riservata all’ISTAT*”.

zione, le modalità di diffusione dei dati, il tutto a garanzia dell'unità del sistema e della correttezza dell'informazione statistica⁽¹⁸⁾.

Nel tessuto organizzativo disegnato dal legislatore delegato l'esercizio del potere di direttiva vincolante nei riguardi degli uffici di statistica statali (e, in parte, di quelli provinciali, comunali e delle Camere di commercio), e del potere d'indirizzo nei confronti degli uffici di statistica delle Regioni e delle province autonome, compete al Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica, organo collegiale a composizione mista, che delibera anche il PSN. Le direttive e gli atti d'indirizzo concernono, nello specifico: gli atti di esecuzione del P.S.N. e le iniziative per la sua attuazione, i criteri organizzativi e la funzionalità degli uffici di statistica delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e di quelli facenti parte del SISTAN; i criteri e le modalità per l'interscambio dei dati fra gli uffici statistici⁽¹⁹⁾.

Un esempio può forse essere di chiarimento. I poteri di diret-

(18) L. BIGGERI, *Informazione statistica e conoscenza del territorio: le strategie di sviluppo della statistica ufficiale*, in *Informazione statistica e conoscenza del territorio*, Atti della sesta Conferenza nazionale di statistica, Roma 2002, p. 13 ss.; M.P. GUERRA, *Il coordinamento dell'informazione nel sistema politico-amministrativo*, in M. CAMMELLI, M.P. GUERRA (a cura di), *Informazione e funzione amministrativa*, Rimini 1997, p. 237 ss.

(19) Cfr. le direttive 15 ottobre 1991, nn. 1 (*"Disposizioni per gli uffici di statistica del Sistema statistico nazionale, loro organizzazione o loro eventuale riorganizzazione"*), 2 (*"Disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici di statistica dei comuni"*), 3 (*"Criteri e modalità per l'interscambio dei dati individuali nell'ambito del Sistema statistico nazionale"*), 4 (*"Disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici di statistica delle Camere di commercio"*), 5 (*"Disposizioni per l'organizzazione e il funzionamento degli uffici di statistica del Ministero dell'interno e delle Prefetture"*); 18 dicembre 1992, nn. 6 (*"Disposizioni per l'organizzazione e il funzionamento degli uffici di statistica delle Province"*), 7 (*"Disposizioni per l'organizzazione e il funzionamento degli uffici di statistica mediante ricorso alle forme associative o di cooperazione"*); 15 novembre 2001, n. 8 (*"Disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici di statistica delle comunità montane ed isolate o di arcipelago"*) e 20 aprile 2004, n. 9 (*"Criteri e modalità per la comunicazione dei dati personali nell'ambito del Sistema statistico nazionale"*); e gli atti d'indirizzo 22 settembre 1992, n. 1 (*"Criteri organizzativi degli uffici di statistica"*) e 5 settembre 2001, n. 2 (*"Criteri organizzativi e di funzionamento degli uffici di statistica dei soggetti privati facenti parte del Sistema statistico nazionale"*).

tiva e d'indirizzo tecnici includono i "criteri organizzativi e la funzionalità degli uffici di statistica", attività ritenuta dalle Regioni invasiva della propria autonomia sul piano organizzativo. Nel caso di specie, la Corte costituzionale, con sent. n. 139/1990, ha sanato il conflitto ricorrendo a un'interpretazione compatibile con il riparto di competenze fra enti della Repubblica. Per la Consulta la norma va interpretata "nel senso che si riferisce ai [soli] criteri per l'organizzazione tecnica del lavoro statistico, vale a dire ai criteri che presiedono alla scelta e alle modalità di applicazione delle metodologie statistiche, nonché ai criteri volti a rendere tale applicazione più efficiente e produttiva". Si noti che la Corte ha "salvato" il d.lgs. n. 322/1989 anche nella parte in cui prevede la presenza nel Comitato di un solo rappresentante regionale, ritenendo ragionevole la scelta effettuata dal legislatore in base all'assunto, oggi discutibile, per cui l'interferenza della programmazione delle statistiche nazionali su quelle regionali e, in genere, sull'esercizio delle competenze delle Regioni "è di norma irrilevante".

La sostanziale conformazione del legislatore delegato alle indicazioni della Consulta non ha tuttavia evitato l'emergere di numerose censure nei confronti del d.lgs. n. 322/1989, risolte unitariamente con la pronuncia da ultimo citata che, rigettando le posizioni espresse dalle Regioni, afferma la compatibilità del Sistan con il sistema delle autonomie. I termini della decisione, alla luce della riforma del titolo V, assumono una rinnovata attualità: è pertanto utile richiamarli brevemente.

In primo luogo, il Sistan cura un interesse nazionale (reso palese dalla sua stessa denominazione) che, a sua volta, si conforma agli obblighi internazionali e comunitari assunti dall'Italia e denota un "indiscutibile carattere di infrazionabilità e di imperatività" (20). In sostanza, per la Corte un sistema

(20) Si noti che già prima della riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione, la dottrina individuava fra i principi informativi della statistica pubblica, desumibili dal tessuto della Carta fondamentale, quello pluralistico, da intendersi evidentemente non ristretto alla sola prospettiva dell'organizzazione. In tal senso, A. M. SANDULLI, A. BALDASSARRE, *Profili costituzionali*, op. cit., p. 117 ss., e M. P. GUERRA, *L'ordinamento statistico*, op. cit., p. 156. Elementi a sostegno della tesi della Consulta sono altresì ritraibili dalle enunciazioni del d.lgs. n. 322/1989, laddove ci si riferi-

statistico integrato su base nazionale può funzionare adeguatamente solo se supportato da uffici di statistica che operino al livello di governo locale, sicché, per esempio, i vincoli all'occorrenza imposti all'autonomia regionale sono legittimi in quanto strumentali alla soddisfazione di un interesse della collettività nel suo complesso⁽²¹⁾. L'inserimento delle Regioni nel Sistan, secondo la Consulta, è giustificato dal ruolo che esse hanno come componenti di questa collettività, allorché rappresentano i loro interessi e le loro opzioni nell'ambito del predetto interesse generale e infrazionabile e, d'altronde, il coinvolgimento delle Regioni nella fase di attuazione del P.S.N. e nelle procedure di rilevazione è limitato all'utilizzo, o all'avvalimento, da parte dell'Istat, degli uffici di statistica regionali per le attività di raccolta e, se del caso, per la prima elaborazione delle informazioni necessarie per le statistiche nazionali.

In secondo luogo, riprendendo i concetti già espressi nella precedente pronuncia del 1989, la Corte arricchisce le proprie argomentazioni e, con riferimento agli uffici statistici regionali, ritiene indispensabile distinguere fra attività statistiche d'interesse nazionale e attività statistiche d'interesse regionale: *“mentre in quest'ultima ipotesi, avendosi a che fare con lo svolgimento di competenze proprie delle Regioni (o delle province autonome), l'Istat può esercitare soltanto poteri di indirizzo e coordinamento tecnici, volti a rendere omogenee le metodologie applicate dagli uffici competenti, nell'altra ipotesi, invece, trattandosi di attività statistiche di interesse nazionale rientranti nel campo d'azione del Sistema statistico nazionale, l'Istat “si avvale” degli uffici regionali, provinciali, comunali o degli enti locali al fine di svolgere attività o servizi che, essendo d'interesse nazionale, fuoriescono dall'ambito delle competen-*

sce alla “imparzialità e completezza nella raccolta, elaborazione e diffusione dei dati”, al “sistematico collegamento e... interconnessione di tutte le fonti pubbliche”, alla “razionalizzazione dei flussi informativi a livello centrale e locale”, anche in termini di “omogeneità organizzativa”.

(21) In senso conforme, cfr. Corte Cost., sentt. 11-12 febbraio 1987, n. 49, 22 maggio-30 settembre 1987, n. 304, 10-18 febbraio 1988, n. 177, 11-15 febbraio 1988, n. 217, 8-10 giugno 1988, n. 633, 6-18 luglio 1989, n. 407.

ze di questi enti". In terzo luogo, quale conseguenza diretta del punto testé emarginato, la Corte afferma che la Regione, allorché attiva operazioni statistiche finalizzate al proprio interesse, è da considerarsi come esterna al Sistan, il quale si riferisce soltanto all'espletamento delle attività d'interesse nazionale.

In quarto luogo, posto che ciascun sistema statistico, nazionale o regionale, ha un proprio fondamento costituzionale, in quanto esercizio di poteri impliciti nelle norme che stabiliscono le competenze materiali, si pone il problema della doverosità allo scambio dei dati informativi con gli altri soggetti partecipanti al Sistan. La portata del principio del buon andamento, nell'imporre una collaborazione fra le varie amministrazioni pubbliche al fine di prevenire inutili duplicazioni di ruoli e il verificarsi di sprechi, fa sì che le Regioni abbiano titolo a fruire di un "accesso diretto" al Sistema, così da poter utilizzare nel modo più produttivo possibile per le proprie finalità i dati raccolti in attuazione dei programmi di rilevazione d'interesse nazionale. In questo modo, poi, si risolve *in nuce* il noto problema dell'asimmetria informativa, che inevitabilmente grava sui soggetti più sforniti di risorse. Anche una semplice applicazione delle formule matematiche sulla concentrazione consente infatti di verificare come le informazioni statistiche – in assenza di un meccanismo di libera circolazione – siano un patrimonio per pochi ⁽²²⁾.

(22) In questi termini si è espressa anche la legislazione successiva: è il caso di ricordare l'art. 6, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 ("i compiti conoscitivi e informativi concernenti le funzioni conferite... a Regioni ed enti locali... sono esercitati in modo da assicurare, anche tramite sistemi informativo-statistici automatizzati, la circolazione delle conoscenze e delle informazioni fra le amministrazioni, per consentirne, quando prevista, la fruizione su tutto il territorio nazionale"), e l'art. 12, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento delle autonomie locali ("gli enti locali esercitano i compiti conoscitivi e informativi concernenti le loro funzioni... anche tramite sistemi informativo-statistici automatizzati... Gli enti locali, nello svolgimento delle attività di rispettiva competenza e nella conseguente verifica dei risultati, utilizzano sistemi informativo-statistici che operano in collegamento con gli uffici di statistica... È in ogni caso assicurata l'integrazione dei sistemi informativo-statistici settoriali con il sistema statistico nazionale"). Per un commento alle norme citate si vedano, rispettivamente, F. BATTINI, *Commento all'art. 6*, in G. FALCON, *Lo Stato autonomista*, Bologna 1998, p. 36 ss., e R. TOMEI, *Sistemi informativi e*

La Consulta si è poi occupata della fase di applicazione concreta del Sistema, sindacando gli atti d'indirizzo e coordinamento governativi in tema di organizzazione e attività amministrativa degli uffici statistici regionali e decretandone l'illegittimità in assenza di una "ulteriore disposizione legislativa" rispetto all'art. 5, d.lgs. n. 322/1989, disposizione che dovrebbe cioè determinare in via preventiva i principi e i criteri normativi idonei a orientare e a delimitare la discrezionalità del Governo nella definizione di questi atti. L'assoluta carenza di un simile supporto legislativo si traduce perciò in una menomazione delle competenze costituzionalmente spettanti alle Regioni in tema di organizzazione dei propri uffici e delle attività statistiche d'interesse regionale.

Riepilogando, per la Consulta esiste, in parallelo al sistema statistico nazionale, un sistema statistico regionale (inteso come categoria giuridica unitaria, ma diversificato sul territorio in ragione delle scelte organizzative compiute dalla singola Regione) e, conseguentemente, un'attività statistica regionale che si affianca a quella nazionale; l'attività statistica regionale finalizzata agli interessi regionali è, per definizione, esterna (ma non estranea!) al Sistan; sussiste un dovere di collaborazione nello scambio delle informazioni statistiche, avente quale parametro il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.; l'attività dell'Istat nei confronti degli uffici statistici regionali si concretizza in poteri d'indirizzo e di coordinamento "tecnici"; eventuali vincoli all'autonomia regionale sono strumentali alla soddisfazione di un interesse nazionale, nonché degli obblighi assunti in sede comunitaria e internazionale.

Ricostruito il modello della statistica ufficiale italiana e assunti i principi del sistema "validati" dalla Corte costituzionale è ora il momento di descrivere la realtà statistica regionale.

statistici, in G. DE MARZO, R. TOMEL, *Commentario al nuovo T. U. degli Enti Locali*, Padova 2002, p. 127 ss.

4. *La statistica ufficiale negli enti substatali. Gli uffici, i modelli organizzativi, i programmi delle Regioni*

A livello regionale opera una duplicità di strutture deputate all'attività statistica: da un lato vi sono gli uffici dell'Istat che agiscono come articolazioni territoriali dell'Istituto e, dall'altro, gli uffici statistici delle Regioni⁽²³⁾.

La mancanza di terminali in periferia è stato un limite costantemente avvertito dall'Istat, che ne ha in più riprese sollecitato il superamento attraverso l'adozione di adeguati interventi legislativi, peraltro senza trovare l'adesione del Consiglio superiore di statistica. Nel 1961 uno studio indica in 18 ispettorati regionali e 92 sezioni provinciali la dotazione minima indispensabile, ma è solo la legge n. 6/8/1966, n. 628, a decretare l'istituzione dei primi, la cui effettiva costituzione è posteriore di alcuni anni⁽²⁴⁾. Si trattava in sostanza di uffici di corrispondenza, privi di quello spettro di azione che sarebbe maturato solo con la riforma del 1989. Oggi l'Istat si avvale di diciotto uffici regionali, dediti principalmente allo svolgimento di attività di sostegno alla produzione statistica, di diffusione dell'informazione, promozionali, di assistenza e formazione degli organi locali del Sistan. Ogni ufficio regionale si configura come punto di raccordo tra i diversi soggetti del Sistema e, dal 1995, accoglie un Centro destinato a facilitare l'accesso ai dati statistici ufficiali⁽²⁵⁾.

Gli uffici statistici delle Regioni, come si è avuto modo di accennare in precedenza, hanno una missione radicalmente di-

(23) S. CASSESE, *L'organizzazione statistica e le Regioni*, in AA.VV., *Esiste un governo in Italia?*, Roma 1980, p. 207 ss.

(24) G. PARENTI, *L'attività del Consiglio superiore di statistica dal 1949 al 1989*, in *Annali di statistica*, Roma 1994; F. TASSINARI, *L'Istituto centrale di statistica (1926-1989)*, in L.L. RONDINI, *La storia*, op. cit., p. 23.

(25) Attualmente agli uffici regionali sono affidate deleghe di attività rilevanti, che consentono loro la progettazione e lo sviluppo di relazioni sul territorio orientate al miglioramento dell'informazione statistica sia nella fase di produzione che di diffusione. In merito si rinvia a M. PAZZANO, *L'organizzazione territoriale dell'Istat*, in L.L. RONDINI, *La storia*, op. cit., p. 98 ss.; G. FARA, *Gli uffici regionali dell'Istat: relazioni con gli altri soggetti istituzionali*, in AA.VV., *Attuazione e sviluppo del Sistema statistico nazionale*, Roma 1995.

versa da quelli dell'Istat, giacché non operano come organi di decentramento, ma come organi di amministrazione, ancorché servente rispetto alle funzioni materiali assegnate alle Regioni dall'ordinamento. L'attività degli uffici statistici delle Regioni può essere così intesa in senso "forte", ove originata dalla legislazione regionale e collegata alle funzioni materiali delle Regioni medesime, o in senso "debole", se inerisce al complesso delle rilevazioni statistiche compiuto su base regionale per esigenze di carattere nazionale⁽²⁶⁾. Nella pratica è spesso difficile determinare quando un'attività statistica rientri nella prima o nella seconda categoria e, forse, è anche una speculazione fine a se stessa, dal momento che quasi ogni prodotto è convogliato nel Sistan e che la statistica è un bene pubblico della più ampia collettività. Al riguardo, il punto di sintesi dovrebbe essere rappresentato dal P.S.N., sia accrescendo il contributo della Conferenza Stato-regioni, oggi ristretto alla semplice formulazione di un parere, sia collegando in modo più incisivo le linee di ricerca nazionali con quelle afferenti ai territori delle Regioni. Si annota dunque un primo aspetto critico dell'impianto originario previsto dal d.lgs. n. 322/1989, che si traduce in un possibile spunto di riforma. Il Sistan si avvia a compiere vent'anni, un traguardo che non può essere disgiunto da una prospettiva di revisione, nel cui solco si inserisce un accento più marcato sul contributo regionale alla definizione dell'architettura statistica nazionale. Un secondo aspetto nodale nell'ottica della riforma del Sistan è quello del raccordo fra statistica nazionale e regionale. Ferme restando le competenze regionali in tema di organizzazione, affermate dalla Corte costituzionale e rafforzate dalla novella del Titolo V, non si può prescindere dalla codificazione del *matching* fra sistemi statistici. Ad oggi tale regolamentazione è stata rimessa ad accordi fra l'Istituto e le singole Regioni, secondo un modello che non può ulteriormente essere mantenuto⁽²⁷⁾.

(26) In chiave retrospettiva si veda A. BARUCCHI, *In tema di competenze delle Regioni a condurre indagini statistiche*, in *Giur. it.*, 1965, I, 1, 359.

(27) Si veda, a titolo esemplificativo, il protocollo d'intesa Stato-regioni in materia di sistemi informativi statistici, che rimette agli accordi fra singola Regione e Istituto la

In tempi recenti si assiste a una notevole ripresa dell'interesse delle Regioni per la statistica, come si evince dal panorama legislativo in materia. L'aspetto più stimolante in tal senso è costituito dal fatto che numerose Regioni hanno istituito veri e propri sistemi statistici regionali, sulla falsariga di quello nazionale ⁽²⁸⁾. Un fattore di evidente criticità è invece rappresentato dalla previsione di coordinamento degli uffici statistici degli enti sub regionali che, eccedendo i limiti della legge nazionale sul piano formale, è comunque in linea con il ruolo assunto dalla Regione nell'ordinamento della Repubblica. La problematica è di ampio respiro e involge l'intero Sistar, ditalché una soluzione auspicabile risiede forse nell'aggiornamento del d.lgs. n. 322/1989 e in un quadro prescrittivo di riferimento, piuttosto che nella pratica degli accordi siglati caso per caso con l'Istat. In coerenza con il disegno organizzativo basato sul Sistar, le Regioni hanno poi varato il Programma statistico regionale (P.S.R.), che sostituisce nella pratica il normale programma interno di attività di cui si dota ogni ufficio statistico. Il P.S.R. determina, sulla base degli obiettivi definiti nei programmi degli enti facenti parte del Sistar, sia le attività di rilevazione, elaborazione e studio d'interesse regionale, sia le risorse finanziarie, avuto riguardo ai contenuti

regolazione degli aspetti discendenti e, comunque, "di eventuali particolari rapporti ed adempimenti", siglato il 25 marzo 1993, o, ancora, l'accordo del 20 dicembre 2007 di approvazione del protocollo d'intesa tra il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, l'Istat e le Regioni per l'effettuazione d'indagini nel settore agricolo.

(28) Nel panorama legislativo regionale si segnalano le normative organiche adottate dalle Regioni Abruzzo (l.r. 29 settembre 2001, n. 46, "Sistema statistico regionale"), Lazio (l.r. 30 ottobre 1998, n. 47, "Sistema statistico regionale"), Liguria (l.r. 6 agosto 1996, n. 34, "Norme sull'attività statistica regionale"), Marche (l.r. 29 marzo 1999, n. 6, "Norme sull'attività statistica nella Regione Marche"), Molise (l.r. 24 febbraio 2003, n. 8, "Sistema statistico regionale"), Piemonte (l.r. 31 agosto 1993, n. 45, "Norme sull'attività statistica e disciplina del Servizio regionale di statistica"), Puglia (l.r. 17 dicembre 2001, n. 34, "Sistema statistico regionale"), Toscana (l.r. 2 settembre 1992, n. 43, "Istituzione dell'Ufficio di statistica della Regione Toscana"), Veneto (l.r. 29 marzo 2002, n. 8, "Norme sul sistema statistico regionale") e dalle province autonome di Trento (l.p. 13 aprile 1981, n. 6, "Istituzione del Servizio statistica della Provincia di Trento") e Bolzano (l.p. 22 maggio 1996, n. 12, "Riordino del sistema statistico provinciale").

del P.S.N.

Si noti, ancora, che il riconoscimento di un potere comunitario ed estero operato dalla riforma costituzionale nei confronti delle Regioni alimenta viepiù l'afflato statistico regionale, che può dispiegarsi non più solo a supporto delle tradizionali funzioni di governo, ma anche di quelle più innovative che attonano al profilo internazionale delle Regioni.

5. *Le prospettive del Sistema statistico nazionale a (quasi) vent'anni dalla legge istitutiva*

Il processo di progressiva regionalizzazione che investe l'Italia ha per il momento solo sfiorato la statistica ufficiale. Se si eccettua l'inclusione di un riferimento alla materia nel comma secondo, lett. r), del novellato art. 117 Cost., il tema non è stato oggetto di approfondita discussione. Ciò deriva con ogni probabilità dalla lungimirante scelta legislativa di disegnare già nel 1989 un sistema compiutamente nazionale, capace di accogliere nel proprio seno le crescenti tensioni autonomistiche. Resta comunque all'ordine del giorno l'adeguamento del Sistan al nuovo ordinamento costituzionale ⁽²⁹⁾: è arrivato il momento di

(29) Non è un caso che l'approdo al regionalismo "a Costituzione invariata", frutto delle riforme degli ultimi anni '90 dello scorso secolo, non avesse intaccato la statistica ufficiale. L'art. 1, comma 5, legge n. 59/1997, si era infatti espresso nel senso della conservazione del Sistan ("resta ferma la disciplina concernente il sistema statistico nazionale, anche ai fini del rispetto degli obblighi derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli accordi internazionali"). In ogni caso, come rilevato già da tempo anche dalla magistratura contabile, la partecipazione dell'Istat al sistema statistico comunitario da un lato, e il riformato riparto di competenze fra Stato e Regioni nella produzione statistica pubblica dall'altro, impongono una revisione del ruolo dell'Istituto, nel senso di assicurarne la piena compatibilità rispetto all'avanzato regionalismo. La direzione auspicata dalla Corte dei Conti già nel 2003 è quella di un'informazione statistica maggiormente ispirata alle esigenze delle autonomie territoriali. In tale contesto, l'Istat dovrebbe caratterizzarsi per un ruolo di coordinamento e di governo complessivo del sistema statistico e per una marcata attenzione ai rapporti internazionali. Va infatti ricordato che l'Istituto è *partner* del Sistema statistico europeo, che affida la responsabilità della produzione dei dati, congiuntamente, a ciascuna realtà statistica nazionale e a Eurostat nell'ambito di un *network* organizzato secondo il principio di sussidiarietà, nel quale le diverse fonti d'informazione statistica agiscono tra loro, secondo criteri condivisi. Inoltre nel quadro della cooperazione

passare cioè dalla “statistica (pubblica) descrittiva” alla “statistica (pubblica) inferenziale”, definendo, sulla base dei dati raccolti, le possibili soluzioni ai problemi finora emersi.

La lettura parallela dei sistemi statistici nazionale e regionali sollecita una riflessione circa la loro innegabile diversità ontologica. A livello statale, il centro propulsivo dell'intero sistema è l'Istat, la cui storia e la cui posizione sono elementi sintomatici di “indipendenza scientifica”, nonché di affidabilità e credibilità dell'informazione statistica. Ora, l'assenza di autorità indipendenti regionali, unita alla non perfetta autonomia tecnica e finanziaria che spesso affligge gli uffici statistici delle Regioni può comportare l'emergere di condizionamenti da parte degli organi di governo⁽³⁰⁾. È questo un primo, insuperabile limite al parallelismo fra i due tipi di sistema.

Con la riforma del Titolo V il Sistan è stato arricchito, in termini di principi, dai canoni di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione; l'inclusione dei nuovi parametri costituzionali non può però prescindere da un adeguamento di tipo legislativo e da un'attenta rivisitazione della corrispondenza fra organizzazione del Sistema e riparto di competenze. Si tratta di agire con metodo statistico, attribuendo ai soggetti coinvolti i giusti “pesi”, affinché la pari dignità di cui godono sul piano istituzionale sia comunque guidata su quello operativo da processi gestionali in cui i rispettivi compiti siano distinti e ordinati (senza che ciò sia foriero di un ritorno alla gerarchia). Anche una struttura policentrica, oggi grandemente in voga, per funzionare deve godere di regole chiare e di meccanismi di direzione forti. Un imprescindibile segmento di riforma investe senza dubbio il rafforzamento dei tratti caratteristici del sistema a rete nel senso di

tecnica nazionale, l'Istat partecipa al rafforzamento dei sistemi statistici dei Paesi in via di sviluppo, fornendo loro assistenza e *know-how* (Corte dei Conti, sez. contr. enti, dec. 19-24 dicembre 2003, n. 91).

(30) La necessità di una rivisitazione del d.lgs. n. 322/1989 è largamente avvertita in dottrina: M.P. GUERRA, *L'ordinamento statistico*, op. cit., p. 161; V. CERULLI IRELLI, *Diritto nazionale*, op. cit., p. 60; R. TOMEI, *Il sistema statistico nazionale: un bilancio a quasi vent'anni dalla sua istituzione*, in *Riv. amm.*, 2004, 12, p. 1239 ss.; M.P. CHITTI, *Istituto nazionale di statistica tra norme europee e cambiamenti costituzionali*, in *Sistema statistico nazionale*, op. cit., p. 85 ss.

valorizzare gli enti substatuali, come logica conseguenza del ruolo delle Regioni e degli enti locali nella formazione delle scelte strategiche. Si inquadrano in questo contesto le richieste regionali di un maggior peso all'interno degli organi del Sistema e nella formazione del P.S.N.

Un punto focale nella ricostruzione che si è operata rispetto ai rapporti fra Stato e Regioni è poi quello dell'integrazione fra il Sistan e i sistemi statistici regionali, che renda difficilmente praticabile ogni ipotesi di attività separata. La funzione statistica è effettivamente una funzione nazionale, nel senso più profondo del termine, e tale circostanza deve indurre a un'attenta riflessione circa i caratteri del regionalismo italiano, troppo spesso accompagnati da apodittiche affermazioni in ordine alla latitudine delle competenze delle Regioni.

Per altro verso, un rischio insito nel nascente modello statistico regionale è la riproduzione *de facto* di quello nazionale, difficilmente giustificabile alla luce della ridotta estensione territoriale di molte Regioni e della correlata limitatezza di soggetti statistici ivi operanti. Al contrario, la possibilità di adottare soluzioni organizzative e operative di costruzione fortemente innovativa, insita nel nuovo ordinamento della Repubblica, dovrebbe indurre a scelte più rispondenti ai bisogni e alle caratteristiche delle comunità amministrative.

Il contributo complessivo al Sistema statistico nazionale prestato dai soggetti coinvolti non è una mera sommatoria di fattori, ma è contraddistinto da un valore aggiunto, frutto dell'agire coordinato di elementi di positività (risparmio di risorse, concentrazione di energie, logica integrata, circolazione delle informazioni, approccio sinergico...). Le regole di funzionamento del Sistema, se revisione vi sarà, dovranno quindi ispirarsi a un modello di tipo cooperativo, dove gli attori pubblici e privati siano incentivati a collaborare fra loro, nell'interesse di tutti i cittadini.

Piano strutturale comunale: conformatività e salvaguardia

di Fabio Dani

I. Ad oltre otto anni dall'entrata in vigore della legge regionale n. 20 del 2000, la sua attuazione appare ancora lontana dall'essere completata.

Se la legge regionale n. 47/1978 è rimasta in vigore, nel suo impianto essenziale, per ventidue anni, generando un indubitabile progresso nel disegno urbanistico regionale solo il 10% dei Comuni, ad oggi, hanno approvato il nuovo Piano Strutturale.

Certo, le cause sono tante e diverse, e non voglio in questa sede addentrarmi in un'analisi che pure avrebbe aspetti interessanti (ad esempio: la proliferazione degli strumenti urbanistici è sinonimo di efficienza ed efficacia? Di semplificazione? Di economicità?) e stimolanti (ma la legge 20/2000 è davvero portatrice di quella rivoluzione culturale – urbanistica che le sue premesse teoriche presupponevano? È dato, al legislatore regionale, per i limiti costituzionali posti alla sua azione, tentare di disegnare uno statuto della proprietà che prescindere completamente dal sistema fiscale, dai rapporti di diritto civile e così via?). Certo è che, a mio avviso, una riflessione profonda mi pare necessaria, soprattutto sul ruolo culturale delle diverse componenti della società civile che, se non ricondotte ad unità ad opera e sulla base di un lucido disegno politico, rischiano di produrre “fughe in avanti” la cui gestione appare quanto meno problematica, anche se portatrice di indubbi stimoli e, talvolta, come nel caso di alcune disposizioni della Legge regionale n. 20/00, di geniali intuizioni.

In questo modesto tentativo di fare chiarezza, mi pare che un punto debba essere finalmente affrontato e chiarito, ad evitare il prolungarsi di orientamenti che in realtà non hanno alcun fondamento giuridico, e che finiscono con lo svilire gran parte del contenuto innovativo proprio della legge regionale n. 20 del

2000.

Mi riferisco all'efficacia giuridica del P.S.C., ai suoi effetti sulla proprietà e sulla destinazione dei beni, e alla sua relazione con gli altri strumenti urbanistici previsti dalla legislazione.

2. Non vi è dubbio che la cultura urbanistica (forse, sarebbe più corretto dire, la cultura "degli urbanisti") avesse da tempo riconosciuto la crisi della rigida pianificazione territoriale del 1942, e del principio tradizionale della così detta "zonizzazione" di cui al D.M. 02.04.1968, n. 1444, sino a giungere alla proposta, formulata da un emerito istituto di ricerca ⁽¹⁾, di un modello pianificatorio basato sulla distinzione per livelli tra un piano strutturale, contenente le grandi scelte della pianificazione urbanistica, asseritamente non conformativo del regime della proprietà e non avente durata limitata nel tempo, ed un piano strategico – operativo, conformativo della proprietà e destinato al raggiungimento di obiettivi determinati in un arco temporalmente limitato, parificato al quinquennio del mandato consiliare ⁽²⁾.

Da tale ricostruzione teorica, si trae una ulteriore affermazione, secondo la quale "tale modello prefigura una tipologia di pianificazione urbanistica comunale per così dire dinamico – processuale che, solo ove giunta al compimento finale, acquista l'attitudine ad imprimere un determinato vincolo conformativo alla proprietà privata ⁽³⁾".

Si tratta di affermazione perfettamente coerente con il modello teorico, ma lo è altrettanto con il regime giuridico disegnato dalla l. n. 20/2000?

Non mi pare.

Il modello teorico come sopra riassunto, a mio avviso pare condivisibile e coerente solo fino a che rimanga nell'ambito della ricerca urbanistica e progettuale: nel momento in cui il

(1) Istituto Nazionale di Urbanistica, eretto a ente di diritto pubblico di alta cultura e di coordinamento tecnico giuridicamente riconosciuto con d.P.R. 21 novembre 1949.

(2) La ricostruzione non è mia, ma del T.A.R. per l'Emilia-Romagna, sede di Bologna, Sez. II, sentenza n. 609 del 15 maggio 2006.

(3) *Idem*.

Progetto Urbanistico diventa “strumento urbanistico”, “piano”, “disciplina del territorio”, e dunque assume efficacia normativa e quindi una efficacia giuridica (con il che non sono più consentiti interventi in contrasto con la disciplina da esso adottata, altri piani o progetti devono rispettare le sue previsioni e così via) dunque, da questo momento il disegno progettuale diventa “norma” e per questo esplica degli effetti nei confronti della proprietà privata, che sono gioco-forza “conformativi”: altrimenti quel “piano”, è solo una dichiarazione di intenti, uno schema progettuale, e, infine, nulla che incida sui rapporti giuridici ed economici e men che meno sulla disciplina del territorio.

In altri termini, la definizione del contenuto della proprietà privata, e delle facoltà concesse al proprietario, è funzione tipica della pianificazione urbanistica, che disciplina categorie di beni, “conformando” il diritto di proprietà, cioè determinandone la specifica ampiezza di contenuto.

Come è stato giustamente osservato, la disciplina urbanistica è una fonte di produzione dello statuto della proprietà edilizia, perché se è la legge che determina in astratto le diverse tipologie di intervento sul diritto di proprietà, in concreto il regime del singolo bene viene “conformato” solo dall’atteggiarsi e dagli esiti del procedimento di piano ⁽⁴⁾.

Negare tale efficacia al piano, significa negargli la possibilità di produrre effetti.

3. A non diverse conclusioni si giunge alla luce delle disposizioni della legge regionale.

L’art. 3 della legge regionale n. 20 del 24 marzo 2000 precisa che scopo della pianificazione territoriale e urbanistica è garantire “la coerenza tra le caratteristiche e lo stato del territorio e le destinazioni e gli interventi di trasformazione previsti” mediante “l’individuazione degli obiettivi generali di sviluppo economico e sociale, di tutela e riequilibrio del territorio che si

(4) La considerazione è di G. PAGLIARI, peraltro condivisa dalla migliore dottrina (ad es. P. MAZZONI). Su un piano più attento alla norma costituzionale, PREDIERI parlava di “funzionalizzazione” del diritto di proprietà.

intendono perseguire”, e la conseguente “formazione di un quadro conoscitivo”, “determinazione delle azioni idonee alla realizzazione degli obiettivi individuali” e “regolamentazione degli interventi e la programmazione della loro attuazione”.

Il successivo art. 6 precisa che è precipuo scopo della pianificazione territoriale e urbanistica, accertare i vincoli e i limiti all’uso e alla trasformazione del suolo, che derivino, tra l’altro, “dalle caratteristiche morfologiche e geologiche dei terreni che rendono incompatibile il processo di trasformazione” nonché “dalla presenza di fattori di rischio ambientale”.

Tali vincoli e condizioni, che “sono inerenti alle qualità intrinseche del bene e operano senza alcun limite temporale [...] sono stabiliti dal Piano Strutturale Comunale (P.S.C.) ovvero dagli strumenti di pianificazione territoriale generale e settoriale e recepiti dal Piano Operativo Comunale” (art. 6 cit., terzo comma), mentre spetta al P.O.C. l’apposizione dei vincoli preordinati all’espropriazione.

L’art. 7, nel prevedere gli strumenti di perequazione urbanistica, precisa (secondo comma) che è il “P.S.C. che può riconoscere la medesima possibilità edificatoria ai diversi ambiti che presentino caratteristiche omogenee”.

Di particolare rilevanza, ai nostri fini, sono le previsioni dell’art. 28, a tenore del quale il Piano Strutturale Comunale “è lo strumento di pianificazione urbanistica generale che deve essere predisposto dal Comune con riguardo a tutto il proprio territorio, per delineare le scelte strategiche di assetto e sviluppo, e per tutelare l’integrità fisica e ambientale e l’identità culturale dello stesso”.

A tal fine, è il P.S.C. che “fissa i limiti e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni pianificabili” (2° comma, lett. b), individua “le infrastrutture e le attrezzature di maggiore rilevanza, per dimensione e funzione” (lett. c), e, inoltre, “classifica il territorio comunale in urbanizzato, urbanizzabile e rurale” (lett. d), individuando “gli ambiti del territorio comunale secondo quanto disposto dall’Allegato, definendo le caratteristiche urbanistiche e funzionali degli stessi, stabilendone gli obiettivi sociali, funzionali, ambientali e morfologici e

i relativi requisiti prestazionali” (lett. *e*)), e “definendo le trasformazioni che possono essere attuate attraverso intervento diretto, in conformità alla disciplina generale del R.U.E.” (lett. *f*)).

Infatti, al R.U.E. è deputato dettare la “disciplina generale delle tipologie e delle modalità attuative degli interventi di trasformazione”, in conformità alle previsioni del P.S.C. (art. 29, l.r. n. 20/2000).

Ugualmente in conformità alle previsioni del P.S.C. è redatto il Piano Operativo Comunale (P.O.C., art. 30) che “individua e disciplina gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e trasformazione del territorio da realizzare nell’arco temporale di cinque anni” senza peraltro modificare i contenuti del P.S.C. (comma 1, art. 30 cit.).

Dal punto di vista dei contenuti della pianificazione, come detto, spetta al P.S.C. individuare gli “ambiti” in conformità alle previsioni dell’allegato alla legge, a tenore del quale il territorio è composto dal “sistema insediativo storico” (Capo A-II) con i centri storici e gli insediamenti storici del territorio rurale, dal “territorio Urbano” (Capo A-III) ove “all’interno del territorio urbanizzato delimitato dal P.S.C. ai sensi del comma 2 dell’art. 28” sono individuati gli “ambiti urbani consolidati” ovvero le parti del territorio “totalmente o parzialmente edificate con continuità”, ed è compito del P.S.C. “individuare il perimetro di tali ambiti, indicarne le caratteristiche urbanistiche e la struttura funzionale e definire le politiche e gli obiettivi da perseguire” (art. A-10), così come è compito dal P.S.C. “stabilire il dimensionamento delle nuove previsioni per ciascun ambito, con riferimento ai fabbisogni locali e alle previsioni di P.T.C.P. (Art. A-4).

Analogamente, il P.S.C. individua gli “ambiti da riqualificare” (art. A-11) determinando la quota massima dei carichi insediativi e i livelli minimi di standard, gli “ambiti per nuovi insediamenti” (art. A-12) indicandone la capacità insediativa massima e minima per le specifiche funzioni ammesse, le dotazioni territoriali minime e le prestazioni di qualità urbane attese, gli “ambiti specializzati per attività produttive” (art. A-13), i

“poli funzionali” (art. A-15), gli “ambiti del territorio rurale” (art. A-16), le “aree di valore naturale e ambientale” (art. A-17), gli “ambiti agricoli periurbani” (art. A-20).

Non diversamente, compete al P.S.C. “stabilire, per i diversi ambiti del territorio comunale, la dotazione complessiva di infrastrutture per l’urbanizzazione degli insediamenti [...] nonché l’individuazione di massima delle aree più idonee alla localizzazione degli impianti e delle reti tecnologiche, la definizione delle fasce di rispetto e di ambientazione” (art. A-23).

Ugualmente, il P.S.C. stabilisce, per ciascun ambito, “il fabbisogno di attrezzature e spazi collettivi da realizzare e i relativi requisiti funzionali e [...] provvede alla definizione di massima delle aree più idonee alla localizzazione delle strutture di interesse sovracomunale”.

4. La chiarezza della legge regionale, rende evidente quale sia l’efficacia giuridica del P.S.C.

Risulta smentito dalla lettura del dato normativo, il principale assunto teorico su cui si fonda la ricostruzione cui facevamo riferimento ⁽⁵⁾ e cioè, che il P.S.C. non sarebbe uno strumento urbanistico conformativo della proprietà, e cioè che non definirebbe l’utilizzazione del suolo consentita al proprietario ⁽⁶⁾.

Sul punto, sarebbe sufficiente la lettura delle norme: possiamo peraltro ricordare che al P.S.C. è devoluta sia la ripartizione in “ambiti” del territorio comunale, che la quantificazione e localizzazione delle capacità insediative e delle infrastrutture, che delle aree da adibirsi a servizi collettivi.

È dunque il P.S.C. che localizza e zonizza, quantifica e distribuisce, con ciò certamente assumendo un valore conformativo della proprietà, nella misura in cui è il P.S.C. che attribuisce o meno valore edificatorio a taluni ambiti del territorio, che quantifica e localizza le infrastrutture e i servizi e così via. È il P.S.C., insomma, che definisce quale sia l’utilizzazione del suolo consentita al proprietario.

(5) Al paragrafo 1.

(6) Il concetto di “conformazione” è oramai di definizione remota, tra le più recenti, nel senso del testo, v. Cons. Stato, Sez. IV, n. 382 del 6 marzo 1998.

È per effetto del P.S.C. che l'area di proprietà del "Sig. Rossi" viene inclusa nell'ambito rurale piuttosto che nell'ambito urbanizzabile, ed è sempre il P.S.C. a prevedere che su quell'area possa essere realizzata una ferrovia o un'autostrada.

Certo, non spetta al P.S.C. l'apposizione dei vincoli espropriativi, ma non è in ciò che si esaurisce l'effetto conformativo della proprietà: anzi, l'apposizione del vincolo è la conseguenza della conformazione già avvenuta, appunto, per effetto del P.S.C.

Si potrebbe a questo punto introdurre un'ulteriore riflessione sulla opportunità di una così marcata diacronicità dell'intervento pianificatorio strutturale, rispetto all'intervento operativo – applicativo.

È vero che il vincolo espropriativo viene apposto dal P.O.C., ma si pensi quale sia l'effetto pratico delle previsioni di cui all'art. 28, comma 2, della L. Reg. n. 20/2000, in forza delle quali il P.S.C. "individua le infrastrutture e le attrezzature di maggiore rilevanza [...]".

A parte l'equivocità della norma, mi pare che se il P.S.C. "individua" le infrastrutture, cioè le localizza, non vedo quale differenza passi tra tale localizzazione, che non comporta apposizione del vincolo espropriativo, e quella operata dal P.O.C., che invece lo comporta; forse, come credo, si tratta solo di un problema di indennizzabilità (e, come accennavo, di competenza della legislazione regionale rispetto alle norme di principio della legge – cornice statale), e certo mi si risponderà che la "individuazione" del P.S.C. è "di massima", "non operativa" e così via: ma, a parte che appare difficile sostenere si tratti di una indicazione "di massima", posto che il P.S.C. deve anche provvedere a definire le fasce di rispetto (art. A-5), rimango dell'idea che l'area del sig. Rossi, "di massima" destinata ad essere attraversata da una nuova strada, non troverà mai un acquirente e non potrà mai essere diversamente utilizzata, con ciò concretandosi il massimo dell'effetto conformativo ipotizzabile.

Né si dica che, spettando al P.O.C. la pianificazione temporale, cioè la indicazione degli interventi da attuarsi nel quin-

quennio, risulterebbe evidente la mera “indicatività” delle previsioni di P.S.C.

Il ragionamento mi pare capzioso. A parte quanto dicevo più sopra, che non viene in nulla inficiato da tale considerazione, mi pare di poter ricordare che nessuno mai ha ritenuto di poter sostenere che il P.R.G. non era conformativo perché le sue previsioni erano soggette alla disciplina temporale del Piano Pluriennale di Attuazione, a malgrado che, nello schema della legge 10/77, le disposizioni dei P.P.A. fossero assistite da una previsione di espropriazione sanzionatoria, estranea al P.O.C.: e per la verità non si vede come possa farsi dipendere la “forza giuridica” della previsione pianificatoria del piano generale, dal tempo dell’esplicazione dei suoi effetti. La prima attiene al contenuto della norma, il secondo riguarda solo la modalità di espletamento dei suoi effetti, senza in nulla modificarne la efficacia.

E tutto ciò naturalmente a prescindere da ogni considerazione in ordine alla opportunità (a mio avviso assai discutibile) della reintroduzione di una pianificazione temporale, quasi che la fallimentare esperienza dei P.P.A. non abbia significato alcunché.

Inoltre, a mio parere si dimentica che i trenta anni di legislazione generale sul procedimento amministrativo, dal 1977 ad oggi, hanno prodotto non poche modificazioni del sistema normativo, di talché, sul piano della applicazione dei principi generali, appare indubitabile che la posizione del privato inciso dalle prescrizioni urbanistiche non sia più, come una volta, individuabile come “mera aspettativa” ma sia una posizione di interesse tutelato, e come tale azionabile.

In altri termini, a fronte, ad esempio, dell’istanza del privato che, conformemente alle previsioni del P.S.C. chieda di essere inserito nel P.O.C., l’amministrazione ha non solo lo specifico obbligo di pronunciarsi, ma anche di puntualmente esprimere le ragioni che eventualmente fossero impeditive dell’accoglimento dell’istanza, in rapporto alla contrapposizione degli interessi, dei quali l’uno, quello del privato, già riconosciuto meritevole di tutela in sede di P.S.C.. Con ogni conseguenza al

riguardo.

Neppure mi pare si possa affermare, così come invece è stato fatto, che l'ambito pianificatorio prima riservato a livello comunale allo strumento urbanistico (P.R.G.) risulterebbe ora integralmente "coperto", in Emilia-Romagna, solo dalla contemporanea presenza dei tre nuovi strumenti pianificatori (P.S.C., R.U.E., P.O.C.).

L'affermazione è infatti vera solo in parte.

L'effetto vincolativo (attribuito nel sistema precedente al P.R.G.) è attribuito, è vero, al P.O.C., ma si tratta solo dei vincoli espropriativi, e non anche di quelli conformativi, come più sopra chiarito, e del resto già il sistema precedente conosceva il Regolamento Edilizio, così come la pianificazione temporale (propria del P.O.C.) era attribuita ai Piani Pluriennali di Attuazione. Non è questa la sede per valutare la profondità delle riforme operate con la legge regionale n. 20/2000: stando al discorso che ci interessa, tuttavia, non può sfuggire che il contenuto fondamentale, essenziale e precipuo della pianificazione generale P.R.G. o P.S.C. che sia, è la suddivisione del territorio comunale ieri in zone omogenee, oggi in ambiti, (nelle rispettive nozioni sta il senso della riforma, sul quale è inutile in questa sede soffermarsi) e l'attribuzione dei diritti edificatori, che è effetto proprio sia del P.R.G. che del P.S.C., ma certo non del R.U.E. né del P.O.C. (al quale ultimo è solo attribuita la definizione degli indici, v. art. 30, l.r. n. 20/2000). Quello che, soprattutto, pare sfuggire è che tra P.S.C. da un lato, e P.O.C. e R.U.E dall'altro esiste un rapporto non di complementarietà, ma di sovra-sottordinazione. Né il P.O.C. né il R.U.E. possono modificare il P.S.C.: essi sono attuativi del P.S.C., non complementari ad esso. In sostanza e conclusivamente, per quel che riguarda questa parte di riflessione, mi pare che al P.S.C. non possa negarsi efficacia conformativa, sia perché altrimenti se ne svilirebbe completamente il contenuto dal punto di vista giuridico, sia perché ciò contrasta irrimediabilmente con il quadro normativo ⁽⁷⁾.

(7) La natura conformativa del P.S.C. disciplinato dalla l.r. n. 20/2000 è stata ricono-

5. Quanto precede impinge direttamente sull'assai rilevante tema dell'applicabilità delle misure di salvaguardia che, secondo taluni, non sarebbero applicabili sino a quando tutti e tre i piani previsti dalla l.r. n. 20/2000 non siano per la prima approvati, in preteso ossequio all'art. 41 della legge.

Gli effetti della tesi che qui si critica sono troppo evidenti per dover essere sottolineati: Zone C di previgenti piani regolatori, attualmente inserite in ambiti rurali per effetto del P.S.C., verrebbero lottizzate nelle more dell'approvazione del P.O.C. e del R.U.E., perché solo i tre strumenti urbanistici insieme farebbero venir meno l'"ultrattività" del P.R.G. di cui al ricordato art. 41.

È vero che la tesi di chi ha sostenuto l'inapplicabilità delle norme di salvaguardia è relativa unicamente al periodo transitorio, ma non per questo è meno dirompente.

Si sostiene infatti che il Capo I del titolo IV della l.r. n. 20/2000 contempla una sorta di "ultrattività" dei P.R.G. vigenti fino all'approvazione del P.S.C., del R.U.E., e del P.O.C., e precisa che "la revisione del P.R.G. è effettuata attraverso la contemporanea elaborazione del P.S.C., R.U.E. e P.O.C."

Ne conseguirebbe che solo l'integrale sostituzione dell'assetto previgente mediante il complesso sistema di tutti i nuovi strumenti previsti dalla legge regionale, legittimerebbe l'adozione di misure di salvaguardia.

Non mi pare sia affermazione condivisibile.

Ancora una volta, è opportuno richiamare le norme.

Nello specifico, è l'art. 12 a disciplinare le misure di salvaguardia, prevedendo che "a decorrere dalla data di adozione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, le amministrazioni sospendono ogni determinazione in merito:

a) all'autorizzazione di interventi di trasformazione del territorio che siano in contrasto con le previsioni dei piani adottati o

sciuta dal Consiglio di Stato, ord. n. 5763/2006, della Sez. IV. Con sentenza n. 4004 del 28 luglio 2005, la Sezione aveva già rilevato che spetta al P.S.C. la definizione del regime urbanistico delle aree, anche quando faccia applicazione dei principi perequativi, di talché "è il P.S.C. che attribuisce all'area una suscettibilità edificatoria, da gestire nell'ambito delle discipline di comparto in cui è inserita".

tali da comprometterne o renderne più gravosa l'attuazione.

b) all'approvazione di strumenti subordinati di pianificazione territoriale e urbanistica che siano in contrasto con le prescrizioni del piano adottato.

Per quel che riguarda il regime transitorio, l'art. 41 prevede che "fino all'approvazione del P.S.C., del R.U.E. e del P.O.C. [...] i Comuni danno attuazione alle previsioni contenute nei vigenti Piani Regolatori Generali".

In sede di prima applicazione della legge regionale, la revisione dei P.R.G. è effettuata attraverso la contemporanea elaborazione del P.S.C., del R.U.E. e del P.O.C., che possono essere adottati anche contestualmente" (art. 43).

La tesi troverebbe conferma proprio nel ricordato art. 41, nella parte in cui prevede che i Comuni diano attuazione al P.R.G., sino all'approvazione dell'insieme dei tre nuovi strumenti urbanistici: P.S.C., R.U.E. e P.O.C..

A ben guardare, però, la "ultrattività" del P.R.G. non è affatto una "novità" introdotta dall'art. 41 e non mi pare possa essere condivisa una tale nozione di "ultrattività" del P.R.G., che si spinge sino a rendere inapplicabili le disposizioni del P.S.C. fino a che non sia stato anche approvato il P.O.C..

Lo strumento urbanistico approvato da sempre resta vigente e applicabile sino alla definitiva approvazione del nuovo strumento urbanistico.

L'ultrattività esiste da sempre, da quando esiste la legislazione urbanistica. Lo strumento urbanistico vigente resta, è e rimane applicabile, fintanto che non ne sia approvato uno nuovo.

Ma questo non ha nulla a che vedere con le misure di salvaguardia.

L'interesse pubblico prevalente, tutelato dalla norma che introduce le misure di salvaguardia è non inficiare le prescrizioni dello strumento urbanistico in itinere, che, come tale, rappresenta l'apprezzamento attuale che del pubblico interesse al governo ottimale del territorio ha fatto la Pubblica Amministrazione, poiché l'attuazione piena delle prescrizioni dello strumento urbanistico previgente in contrasto con quelle adottate,

renderebbe impossibile il rispetto e l'attuazione della nuova disciplina urbanistica.

Da qui l'esigenza della "doppia conformità" che sovrintende all'applicazione delle misure soprassessorie di salvaguardia, come tali tipicamente cautelari nei confronti del nuovo strumento urbanistico.

Ma tutto questo non ha nulla a che vedere con l'"ultrattività" dello strumento urbanistico vigente, che resta tale: tant'è che viene applicato laddove non in contrasto o più restrittivo, e che in applicazione delle misure di salvaguardia l'intervento contrastante con le nuove previsioni non viene negato, ma su di esso viene sospeso il giudizio per un periodo di tempo determinato, come è effetto tipico appunto delle misure cautelari.

E dunque, pare fuori tiro affermare che se non è compiuta l'integrale sostituzione dell'assetto previgente mediante il complesso sistematico di tutti i nuovi strumenti previsti dalla medesima legge regionale, non è neppure possibile che ognuno di essi entri in salvaguardia, difettando omogenei termini di raffronto tra "prima" e "dopo".

Fuori tiro non solo perché è il P.S.C. che individua e determina la disciplina normativa delle aree, conformandone l'utilizzo alle sue previsioni (edificabili, agricole, destinate a accogliere servizi pubblici e così via), ma anche perché tutto ciò nulla ha a che vedere con il sistema della salvaguardia, posto a tutela del territorio, dell'interesse pubblico, e delle nuove previsioni urbanistiche.

Basta considerare un esempio in concreto.

Secondo la contraria opinione non dovrebbe essere sospeso l'esame di un Piano Attuativo che prevede l'intensiva edificabilità di un comparto che il nuovo P.S.C. classifica come rurale, quasi che il P.O.C. o il R.U.E. potessero diversamente disciplinarlo, o modificare le disposizioni del P.S.C.!

Secondo lo strumento urbanistico sopravvenuto il comparto è rurale, in pieno e frontale contrasto con le previsioni del P.R.G. vigente, e tanto basta a legittimare l'applicazione delle misure di salvaguardia, che decorrono dalla data "di adozione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica" (art.

12 legge regionale n. 20/2000) senza distinzione alcuna, e ciascuno per le proprie previsioni.

E che dire dell'affermazione secondo cui "le statuizioni del P.S.C. [...] sono prive di un sufficiente grado di definizione ...". Se un comparto è classificato rurale, è rurale, secondo le previsioni della normativa di P.S.C., e, in nessun caso, potrà essere utilizzato ai fini di intensiva utilizzazione residenziale: senza dire che il P.S.C., nel disciplinare il comparto, assegna altresì i diritti edificatori.

Cosa c'è da definire in una diversa destinazione di zona? È diversa, e come tale incompatibile con la precedente, e tanto deve e può bastare ai fini dell'applicazione delle norme di salvaguardia.

Dunque, non esiste affatto contraddittorietà anzi: l'ultrattività delle previsioni del P.R.G. costituisce proprio il presupposto logico giuridico della applicazione della misura di salvaguardia, perché, se non vi fosse ultrattività, non vi sarebbe neppure necessità della salvaguardia, per la parte di previsioni in contrasto con le precedenti.

Le considerazioni che precedono mi paiono assorbenti ed esaustive.

Ad esse, aggiungiamo ulteriori riflessioni.

Se il P.S.C. è deputato a "compiere le scelte strategiche, di sviluppo e di assetto del territorio" (art. 28, legge regionale n. 20/2000) che ne sarebbe di tali scelte "strategiche" senza salvaguardia?

Se alla pianificazione urbanistica spetta "disciplinare l'uso e le trasformazioni del suolo, accertando i limiti e i vincoli che agli stessi derivano [...] dalle caratteristiche morfologiche e geologiche dei terreni" (art. 6, comma 2, lett. *b*), legge regionale n. 20/2000), che ne sarebbe di tale disciplina senza la salvaguardia?

E ancora, posto che tale disciplina spetta al P.S.C., perché aspettare il P.O.C., che è solo programmazione esecutiva e temporale, e nel frattempo "consumare" il territorio con l'applicazione delle previsioni previgenti?

Come è possibile ignorare il dato testuale di cui all'art. 12

della legge regionale n. 20/2000, secondo cui le misure di salvaguardia sono applicate a decorrere dall'adozione dei nuovi strumenti urbanistici nei confronti delle previsioni che non solo siano in contrasto con essi, ma che ne rendano financo "più gravosa l'attuazione"?

E, ancora, da ultimo, appare del tutto fuori di luogo argomentare deducendo la inapplicabilità delle misure di salvaguardia dalla non conformatività del P.S.C., sia perché, come abbiamo visto, l'assunto è palesemente smentito dal dato normativo, sia perché nessuno strumento urbanistico solo adottato è, come tale, conformativo, per il semplice fatto che non è né valido, né applicabile.

Il presupposto dell'applicazione delle misure di salvaguardia non sta infatti nella nuova "conformazione" della proprietà conseguente all'adozione del nuovo piano (che non esiste, proprio perché il piano non è stato ancora approvato, ma è solo adottato), bensì nella necessità di temporaneamente proteggere il territorio, in funzione di una possibile, probabile, ma non certa (se non interviene l'approvazione) nuova definizione dell'interesse pubblico, che conduce ad una diversa disciplina urbanistica, incompatibile con la precedente.

“Tassa sul lusso”: dalla Corte costituzionale un esito scontato e un’apertura a sorpresa

di Stefano Perazzelli

Sommario

1. *I tributi.* – 2. *Il primo gruppo di questioni: riparto delle competenze.* – 3. *Il secondo gruppo di questioni: il merito tributario a livello interno.* – 4. *Capacità impositiva comunale e riserva di legge.* – 5. *Il terzo gruppo di questioni: valutazione sulla compatibilità con il diritto comunitario.*

1. I tributi

Con la recente sentenza n. 102 del 2008, la Corte costituzionale si è pronunciata sulla questione relativa alla legittimità costituzionale del pacchetto di imposte introdotte dalla Regione Sardegna con legge regionale n. 4 del 2006 altrimenti conosciuto come “Tassa sul lusso”.

La vicenda deve essere letta nel quadro relativo alla crisi che negli ultimi anni ha investito i rapporti finanziari tra lo Stato italiano e la Regione autonoma Sardegna. A riguardo, la Regione sembrerebbe vantare tutt’oggi nei confronti dello Stato italiano ⁽¹⁾ crediti arretrati derivanti soprattutto da partecipazioni a tributi erariali previsti dallo Statuto regionale ⁽²⁾. A tale situazione di crisi negli ultimi anni si è andata sommando l’emersione di una sempre maggiore insofferenza mostrata dall’amministrazione regionale nei confronti di uno sfruttamento urbanistico-turistico caratterizzato in diverse zone costiere

(1) R. LENZU, *Il potere normativo delle Regioni in materia tributaria (prima parte)*, in *La finanza locale*, n. 2, 2007, p. 59.

(2) Articolo 8 della legge costituzionale 26 febbraio 1948 (Statuto speciale per la Sardegna).

dell'isola da una progressione esponenziale della speculazione edilizia a danno soprattutto dell'ambiente⁽³⁾. Insofferenza acuita dal fatto che tale speculazione edilizia è posta in essere soprattutto da operatori economici non isolani, con la conseguenza che della notevole ricchezza prodotta poco rimane nella Regione per essere ivi reinvestita.

In questo contesto, lo strumento fiscale è, dunque, stato inteso nel duplice ruolo di strumento di reperimento di risorse finanziarie da investire in parte a copertura dei costi di gestione del territorio ed in parte nello sviluppo economico e sociale della Regione, nonché quale ulteriore strumento a disposizione della politica di amministrazione e controllo dello sviluppo urbanistico nell'isola, penalizzando azioni di speculazione edilizia. Questo tipo di impostazione si manifesta in tutta la sua evidenza nell'articolo 5 della legge regionale istitutiva dei tributi, il quale destina il 75 per cento del gettito dell'imposta regionale sulle plusvalenze generate dalla cessione di fabbricati e dall'imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico al finanziamento del Fondo regionale per lo sviluppo e la coesione territoriale. Il restante 25 per cento (da ripartirsi in ragione del luogo in cui il gettito è generato) è assegnato alla fiscalità generale dei Comuni sardi⁽⁴⁾.

A questo punto appare necessario analizzare sommariamente la disciplina dei singoli tributi venuti al vaglio della Corte costituzionale. L'articolo 2 della legge in commento ha istituito l'imposta regionale sulle plusvalenze dei fabbricati adibiti a seconde case site entro tre chilometri dalla battigia marina⁽⁵⁾. Es-

(3) R. LENZU, *Il potere normativo delle Regioni in materia tributaria*, cit., p. 60.

(4) Il gettito dell'imposta regionale su aeromobili ed unità da diporto è destinato integralmente al finanziamento della fiscalità generale della Regione Sardegna.

(5) Legge regionale n. 4/2006, articolo 2: "L'imposta si applica sulle plusvalenze derivanti dalla cessione a titolo oneroso: a) di fabbricati, siti in Sardegna entro tre chilometri dalla battigia marina, destinati ad uso abitativo, escluse le unità immobiliari che per la maggior parte del periodo intercorso tra l'acquisto o la costruzione e la cessione sono state adibite ad abitazione principale del coniuge; b) di quote o di azioni non negoziate sui mercati regolamentati di società titolari della proprietà o di altro diritto reale sui fabbricati di cui alla lettera a), per la parte ascrivibile ai predetti fabbricati".

sa colpisce sia le cessioni a titolo oneroso degli immobili individuati dalla predetta norma che quelle di “*quote o di azioni non negoziate sui mercati regolamentati di società titolari della proprietà o di altro diritto reale*”⁽⁶⁾ su tali fabbricati.

Il comma 3 della disposizione in commento radica la soggettività passiva dell'imposta in capo all'alienante a titolo oneroso avente domicilio fiscale fuori dal territorio regionale o avente domicilio fiscale in Sardegna da meno di ventiquattro mesi con specifica esclusione (comma 4) dei nati in Sardegna e dei rispettivi coniugi.

Il prelievo è effettuato nella misura fissa del 20 per cento della plusvalenza calcolata ai sensi del comma 5 dell'articolo 2; in sintesi possiamo affermare che per le cessioni dei fabbricati essa è data dalla differenza tra il prezzo o il corrispettivo di cessione ed il prezzo di acquisto o il costo di costruzione del bene ceduto⁽⁷⁾ e per le cessioni partecipazioni dal raffronto tra il prezzo o corrispettivo di cessione con il costo d'acquisto della partecipazione⁽⁸⁾.

Occorre sottolineare che quella esposta costituisce la prima versione dell'imposta. La legge regionale n. 2 del 2007 è intervenuta in materia operando alcune modifiche. Nello specifico, è stato corretto leggermente l'ambito delle esclusioni soggettive estendendo la soggettività passiva dell'imposta anche ai nati in

(7) Per approfondimenti in merito al calcolo della base imponibile si rinvia all'integrale lettura dell'articolo 2, comma 5: “*La plusvalenza di cui alla lettera a) del comma 2 è costituita dalla differenza tra il prezzo o il corrispettivo di cessione ed il prezzo d'acquisto o il costo di costruzione del bene ceduto, aumentato di ogni altro costo inerente al miglioramento del bene medesimo e rivalutato in base alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati*”.

(8) Per approfondimenti si rinvia al comma 6 dell'articolo 2: “*La plusvalenza di cui alla lettera b) del comma 2 si calcola raffrontando il prezzo o corrispettivo di cessione con il costo d'acquisto di partecipazione. La parte delle plusvalenze derivanti dalla cessione di quote o azioni ascrivibili ai fabbricati di cui alla lettera a) del comma 2, si calcola facendo riferimento ai valori contabili emergenti dall'ultimo bilancio o rendiconto approvato, rapportando il valore netto di bilancio delle seconde case site in Sardegna nei tre chilometri dalla battigia marina e il totale dell'attivo di bilancio o rendiconto approvato*”.

Sardegna non residenti nell'isola, ai rispettivi coniugi e i loro figli; in più è stata modificata la struttura del prelievo trasformandola in progressiva per scaglioni ⁽⁹⁾.

La seconda misura introdotta dalle legge è l'imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico. Presupposto dell'imposta è il mero possesso di fabbricati siti nel territorio regionale ad una distanza inferiore ai tre chilometri dalla linea di battigia marina, non adibiti ad abitazione principale da parte del proprietario o del titolare di altro diritto reale sugli stessi. I soggetti passivi sono individuati dal comma 3 nel proprietario, ovvero "il titolare di diritto reale sugli stessi di usufrutto, uso, abitazione, con domicilio fiscale fuori dal territorio regionale". Il comma 4 ribadisce l'esclusione dal novero dei soggetti passivi i nati in Sardegna, i rispettivi coniugi e i loro figli anche se nati fuori dall'isola. Il prelievo è strutturato per scaglioni di superficie degli immobili ⁽¹⁰⁾, con uno specifico aggravio del 20 per cento per i fabbricati situati a meno di 300 metri dal mare.

Chiude il pacchetto di misure l'articolo 4 che istituisce l'imposta regionale su aeromobili ed unità di diporto. "*Presupposto dell'imposta sono: a) lo scalo negli aerodromi del territorio regionale degli aeromobili dell'aviazione generale di cui all'articolo 743 e seguenti del Codice della navigazione adibiti al trasporto privato, nel periodo compreso dal 1° giugno al 30 settembre; b) lo scalo nei porti, negli approdi e nei punti di ormeggio ubicati nel territorio regionale delle unità da diporto di cui al decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, nel periodo compreso dal 1° giugno al 30 settembre.*" (articolo 4, comma 2). I soggetti passivi dell'imposta sono così identificati nella persona o la società avente domicilio fiscale fuori dal territorio

(9) V. FICARI, *Sulla legittimità dell'imposta regionale sarda sulle seconde case ad uso turistico*, in *Il fisco*, 2007, p. 4971.

(10) Articolo 3, comma 5: "*L'imposta regionale è stabilita nella misura annua di: a) euro 900 per fabbricati di superficie fino a 60 metri quadri; b) euro 1.500 per fabbricati di superficie compresa tra 61 e 100 metri quadri; c) euro 2.250 per fabbricati di superficie compresa tra 101 e 150 metri quadri; d) euro 3.000 per fabbricati di superficie compresa tra 151 e 200 metri quadri; e) euro 15 per metro quadro per la superficie eccedente 200 metri quadri.*"

regionale che assume l'esercizio dell'aeromobile o che assume l'esercizio dell'unità da diporto. Completa tale quadro il comma 5, il quale prevede l'esenzione dall'imposta per le navi adibite all'esercizio di attività crocieristica, per le "imbarcazioni che vengono in Sardegna per partecipare a regate di carattere sportivo" e per le unità da diporto che sostano tutto l'anno nelle strutture portuali regionali. La misura del prelievo è parametrata alla lunghezza del natante e al numero di passeggeri che esso può trasportare ⁽¹¹⁾.

La normativa sinteticamente esposta ha suscitato perplessità in dottrina già dalla sua entrata in vigore. Pur condividendo i presupposti fattuali relativi al depauperamento delle risorse naturali e paesaggistiche del territorio regionale, i commentatori hanno evidenziato sia problematiche relative alla compatibilità con l'ordinamento interno che con quello comunitario ⁽¹²⁾.

In posizione preliminare rispetto all'esame nel merito della normativa si pone un primo gruppo di questioni che ha ad oggetto il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni in materia tributaria.

I problemi di costituzionalità più evidenti si pongono, però, per l'imposta sulle plusvalenze di fabbricati adibiti a seconde case e per l'imposta sulle seconde case ad uso turistico, in quanto le basi imponibili di entrambe si sovrappongono a quel-

(11) Articolo 4, comma 4: "L'imposta regionale sugli aeromobili è dovuta per ogni scalo, quella sulle imbarcazioni e le navi da diporto è dovuta annualmente. Essa è stabilita nella misura di: a) euro 150 per gli aeromobili abilitati fino al trasporto di quattro passeggeri; b) euro 400 per gli aeromobili abilitati al trasporto da cinque a dodici passeggeri; c) euro 1.000 per gli aeromobili abilitati al trasporto di oltre dodici passeggeri; d) euro 1.000 per le imbarcazioni di lunghezza compresa tra 14 e 15,99 metri; e) euro 2.000 per le imbarcazioni di lunghezza compresa tra 16 e 19,99 metri; f) euro 3.000 per le navi di lunghezza compresa tra 20 e 23,99 metri; g) euro 5.000 per le navi di lunghezza compresa tra 24 e 29,99 metri; h) euro 10.000 per le navi di lunghezza compresa tra 30 e 60 metri; i) euro 15.000 per le navi di lunghezza superiore ai 60 metri. Per le unità a vela con motore ausiliario l'imposta è ridotta del 50 per cento".

(12) Tra gli altri si segnala: L. DEL FEDERICO, *Tassazione sul turismo: le iniziative della Regione Sardegna tra principi costituzionali e vincoli comunitari*, cit., p. 17.

le previste da previgenti tributi statali ⁽¹³⁾.

In aggiunta a questi due profili, la dottrina ⁽¹⁴⁾ ha immediatamente evidenziato anche un potenziale contrasto con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato (art. 87 del Trattato CE) e con il principio di non discriminazione di cui all'articolo 12 del Trattato laddove essa esclude dall'area di applicazione delle imposte determinati soggetti legati a vario titolo col territorio sardo (per nascita, domicilio, ecc.) e istituisce oneri a carico dei soggetti che, pur svolgendo le medesime attività, non sono titolari di tali caratteristiche.

Tali questioni sono state integralmente riproposte nei ricorsi promossi in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri sia nei confronti della prima versione della normativa ⁽¹⁵⁾ che contro la seconda ⁽¹⁶⁾, i quali sono stati seguiti dalla sentenza ora in commento e che ci si appresta ad analizzare.

2. Il primo gruppo di questioni: riparto delle competenze

Il primo ordine di questioni venuto all'esame della Corte riguarda il riparto delle competenze normative in materia fiscale tra Regione autonoma Sardegna e Stato.

Nello specifico, occorre ricordare che il nuovo articolo 119 Cost. pone come limite all'autonomia finanziaria regionale la legge statale recante i "principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", legge che, ad oggi, non è ancora stata emanata. L'inerzia del legislatore statale ha compor-

(13) L. DEL FEDERICO, *Tassazione sul turismo: le iniziative della Regione Sardegna tra principi costituzionali e vincoli comunitari*, in *La finanza locale*, n. 1, 2007, p. 14. Per quanto riguarda la sola imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico, sul punto è concorde V. FICARI, *Sulla legittimità dell'imposta regionale sarda sulle seconde case ad uso turistico*, cit., p. 4973.

(14) L. DEL FEDERICO, *Tassazione sul turismo: le iniziative della Regione Sardegna tra principi costituzionali e vincoli comunitari*, cit., p. 17.

(15) Ricorso n. 91 del 2006, notificato il 10 luglio 2006 e depositato il 13 luglio successivo.

(16) Ricorso n. 36 del 2007, notificato il 2 agosto 2007 e depositato il 7 agosto successivo.

tato il fatto che l'attuale assetto costituzionale dei poteri regionali in materia di autonomia finanziaria risulti sprovvisto di un effettiva *vis* innovativa quanto alla possibilità da parte dei legislatori regionali di prevedere nuove forme di prelievo⁽¹⁷⁾. Ciò vale perché, fino al momento in cui il legislatore statale non emanerà la legge recante i principi generali di coordinamento, è “*preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali*”, così come è ancora “*da ritenersi spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti*”⁽¹⁸⁾. Quello che emerge da una ricostruzione attenta della realtà fattuale delle relazioni centro-periferia porta a condividere la metafora avanzata in dottrina⁽¹⁹⁾ secondo la quale il sistema finanziario periferico italiano sarebbe simile a un motore in attesa di carburante. Più empiricamente potremmo dire che quella che emerge è una realtà in cui i poteri regionali in materia fiscale sono completamente bloccati⁽²⁰⁾.

La Regione Sardegna, tuttavia, è a statuto speciale e, quindi, la disciplina illustrata relativamente al nuovo articolo 119 della Costituzione trova applicazione nei limiti tracciati dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ovvero solo per la parte in cui prevede “forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”, pertanto non può mai avere l'effetto di restringere l'ambito di autonomia garantito dagli statuti speciali anteriormente alla riforma del Titolo V della Costituzione⁽²¹⁾.

(17) Sul punto si consenta di rinviare a S. PERAZZELLI, *Il caso della “tassa sul tubo” tra fiscalità ambientale e imposte regionali di scopo*, in questa Rivista, n. 6, 2008, p. 823 ss.

(18) Corte costituzionale, sentenza n. 37 del 2004, in *Giur. cost.*, 2004, p. 550.

(19) L. ANTONINI, *La Corte assegna l'IRAP alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il “tubatico” siciliano*, nota a sentenza 296/2003, in *Le Regioni*, 2004, p. 242.

(20) Per un quadro di sintesi sulla giurisprudenza costituzionale in materia si rimanda a: M. BARBERO, *Una panoramica sulla giurisprudenza costituzionale, più e meno recente, in materia di federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale*, n. 2, 2007, p. 117 ss.

(21) “[...] occorre tenere presente che, pur trattandosi di questione attinente alla ri-

La prima questione con cui la Corte ha dovuto cimentarsi è stata, quindi, quella di accertare se i limiti fissati dagli articoli 117 e 119 Cost. siano o no più stringenti rispetto a quelli previsti dallo statuto speciale. La questione ha enormi ricadute sull'economia del giudizio in quanto da una statuizione negativa sul punto discenderebbe l'applicazione integrale del "blocco" delle potestà legislative nel senso indicato all'inizio del paragrafo e la conseguente illegittimità della normativa.

È necessario, dunque, analizzare l'articolo 8 dello Statuto della Regione Sardegna, il quale prevede che "le entrate della Regione sono costituite: [...] i) da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la Regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato".

Il punto è verificare se "l'armonia con i principi del sistema tributario dello Stato" (unico limite imposto dallo statuto) si differenzi complessivamente, in termini di maggiore autonomia, dall'osservanza dei "principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario" di cui all'articolo 119.

Al riguardo la Corte sottolinea preliminarmente che i primi attengono specificamente alla tipologia e alla struttura degli istituti tributari statali, nonché alle *rationes* ispiratrici di detti istituti. L'armonia con tali principi dei tributi regionali va, perciò, intesa come rispetto, da parte del legislatore regionale, dello "spirito" del sistema tributario dello Stato e come coerenza e omogeneità con tale sistema nel suo complesso e con i singoli istituti che lo compongono. I secondi attengono agli elementi informativi delle regole che presiedono i rapporti e i collegamenti tra il sistema tributario dello Stato, quello delle Regioni a

partizione di competenze tra Stato e Provincia autonoma (così come per le Regioni a statuto speciale) le disposizioni della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 non sono destinate a prevalere sugli statuti speciali di autonomia e attualmente sono invocabili (art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite e non per restringerle, da considerarsi in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione", Corte cost., sentenza n. 103 del 2003, reperibile in Giur. cost., 2003.

statuto ordinario e quello degli enti locali “e presuppongono una legge statale che li fissi espressamente”⁽²²⁾. La differenza tra i due sta proprio nel fatto che “i principi del sistema tributario dello stato” possono essere desunti dal sistema nel suo complesso e, soprattutto, in maniera autonoma dalla Regione nel momento in cui questa si trovi a dover disciplinare la materia; i principi di coordinamento, invece, provengono dall’apposita legge di coordinamento e sono, quindi, eterodeterminati.

Ciò posto occorre rilevare che, mentre nel caso del limite posto dall’articolo 119 la Corte costituzionale ha vietato alle Regioni a statuto ordinario di istituire nuovi tributi fino all’emanazione della legge recante i principi di coordinamento⁽²³⁾, un analogo divieto non è desumibile dallo statuto speciale della Regione Sardegna, il quale si limita ad esigere che i tributi propri regionali siano in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato.

La Corte costituzionale ha ritenuto, quindi, che “il Titolo V della Parte II della Costituzione non prevede un’autonomia legislativa tributaria più ampia di quella complessivamente attribuita alla Regione Sardegna dal suo statuto di autonomia. Quest’ultimo è l’unico parametro applicabile nella specie”⁽²⁴⁾.

La Corte ha, dunque, ritenuto il complesso di misure poste dalla Regione astrattamente compatibile con il riparto delle competenze tra i vari livelli di governo ed ha esteso il suo sindacato sulla conformità di quanto previsto dalla legge regionale all’“armonia con i principi del sistema tributario dello Stato”. È un passaggio non trascurabile in quanto nel caso di specie si riconosce implicitamente alla Regione Sardegna la possibilità immediata di istituire nuove forme di prelievo sottraendola

(22) Corte cost., sentenza n. 102 del 2008, cit., punto 5.2 del considerato in diritto.

(23) Per la giurisprudenza si rinvia a: Corte costituzionale, sentenza 37 del 2004, cit., p. 550. Per la dottrina, tra gli altri: M. BARBERO, *Una panoramica sulla giurisprudenza costituzionale, più e meno recente, in materia di federalismo fiscale*, cit., p. 119 e L. ANTONINI, *La Corte assegna l’IRAP alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il “tubatico” siciliano*, nota a sentenza 296/2003, cit., 2004, p. 242.

(24) Corte cost., Sentenza n. 102 del 2008, cit., punto 5.2 del considerato in diritto.

all'imperatività del regime riservato alle Regioni di diritto comune. Posizione più che condivisibile, quella della Corte costituzionale, e perfettamente in linea con la *ratio* dell'articolo 10 della legge costituzionale 3 del 2001.

3. *Il secondo gruppo di questioni: il merito tributario a livello interno*

Altro problema rispetto al riparto delle competenze è l'analisi dei limiti costituzionali posti al potere legislativo della Regione. Fin dal primo varo della riforma costituzionale del 2001, la dottrina ha ritenuto che punto di partenza inderogabile per il corretto espletamento dell'autonomia impositiva delle Regioni fosse il cd. principio di non sovrapposizione delle basi imponibili⁽²⁵⁾. Tale limite deve essere interpretato, però, in maniera equilibrata infatti si tratta di un principio molto delicato perché, in via teorica, si può ritenere che se esso non venisse previsto (o venisse interpretato in maniera troppo estensiva) si potrebbe correre il rischio che i tributi propri degli enti *sub* statali possano arrivare, per assurdo, a prendere gradualmente il posto i quelli statali; potrebbe, però, verificarsi anche il contrario: una formulazione troppo stringente potrebbe permettere allo Stato di nullificare l'autonomia impositiva degli altri enti semplicemente estendendo la propria potestà su tutte le materie imponibili⁽²⁶⁾.

Il criterio per individuare l'ambito di intervento al quale circoscrivere l'esercizio legittimo della potestà legislativa regionale è stato, invece, individuato in quello della continenza. Nel senso che, mentre allo Stato sarebbe concessa l'istituzione di tributi senza limiti circa gli elementi oggettivi e soggettivi costitutivi dell'imposta, la Regione sarebbe legittimata ad istituire tributi propri solo qualora tali entrate imposta fossero fondate

(25) Tra gli altri si rimanda a L. ANTONINI, *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 77 ss.

(26) L. ANTONINI, *Verso un nuovo federalismo fiscale*, cit, p. 77.

su presupposti diversi da quelli già utilizzati dallo stato ed al contempo radicati nelle materie di esclusiva competenza regionale⁽²⁷⁾. Dovrebbe trattarsi, cioè, di tributi stabilmente radicati nel territorio attraverso “*la continenza dell’interesse espresso dall’elemento materiale del suo presupposto negli interessi compresi nell’elencazione delle materie attribuite alla competenze regionale*”⁽²⁸⁾. Proseguendo su questa impostazione la dottrina è giunta ad individuare come ambito preferenziale di esplicazione dei poteri legislativi regionali in materia fiscale, quello dei cd. tributi di scopo e quelli cd. paracommutativi⁽²⁹⁾.

La conclusione del ragionamento è chiara: alle Regioni sarebbe precluso istituire tributi propri sia relativamente a presupposti d’imposta a tutt’oggi già coperti da tributi statali, sia relativamente a presupposti rientranti nelle materie di pertinenza dello Stato o di altri enti territoriali⁽³⁰⁾.

Nella sentenza in commento, la Corte costituzionale fa applicazione dell’approccio appena esposto valutando la sovrapposizione delle basi imponibili tassate in forza della disciplina statale con quelle colpite dalla normativa della Regione Sardegna. L’apprezzamento è squisitamente normativo: occorre confrontare le due basi imponibili e verificare se alcune tipologie di provento sono assoggettate a tassazione più di una volta.

Per quanto riguarda l’imposta sulle plusvalenze delle seconde case ad uso turistico in entrambe le sue versioni (cfr. *supra*) la dottrina ha immediatamente colto la criticità relativa alla sua

(27) R. LENZU, *Il potere normativo delle Regioni in materia tributaria (seconda parte)*, in *La finanza locale*, n. 3, 2007, p. 15.

(28) F. GALLO, *Ancora in tema di autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali, nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Rassegna tributaria*, n. 4, 2005, p. 1033.

(29) F. GALLO, *Ancora in tema di autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali, nel nuovo titolo V della Costituzione, cit.*, p. 1033; A. D’AURO, *Tributi di scopo e prospettive della finanza locale*, in *La finanza locale*, 2007, n. 9, p. 33; nel particolare caso delle imposte ambientali si veda *contra*: F. PICCIAREDDA, *Federalismo fiscale e tributi propri della Regione Sardegna tra esigenze di coordinamento e tassazione ambientale*, in *Riv. dir. trib.*, n. 10, 2007, p. 940.

(30) R. LENZU, *Il potere normativo delle Regioni in materia tributaria (seconda parte)*, in *La finanza locale*, n. 3, 2007, p. 16.

sovrapposizione con la base imponibile dell'Irpef e all'Ires⁽³¹⁾ e la Corte ha proseguito su questo tipo di impostazione dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2 della legge regionale n. 4 del 2006, nel testo sostituito dall'articolo 3 della legge regionale n. 2 del 2007.

Nello specifico, la Corte ha richiamato⁽³²⁾ il testo unico delle imposte sui redditi, il quale assoggetta a tassazione "le plusvalenze realizzate mediante cessione a titolo oneroso di beni immobili acquistati o costruiti da non più di cinque anni, esclusi quelli acquisiti per successione e le unità immobiliari urbane che per la maggior parte del periodo intercorso tra l'acquisto o la costruzione e la cessione sono state adibite ad abitazione principale del cedente o dei suoi familiari"⁽³³⁾. Per far scattare l'imposizione erariale la norma richiede, dunque, la sussistenza di due condizioni: in primo luogo la condizione positiva della prossimità temporale della vendita dell'immobile rispetto al suo acquisto o alla sua costruzione e in secondo luogo la condizione negativa che le plusvalenze non derivino da cessioni di immobili utilizzati per primarie esigenze abitative o acquisiti per successione. La Corte individua la *ratio* del prelievo erariale nella "valutazione legale tipica di un'oggettiva strumentalità del comportamento del contribuente alla produzione del reddito"⁽³⁴⁾.

Dal lato della normativa regionale notiamo in primo luogo che essa assoggetta a tassazione l'incremento di valore realizzato all'atto della cessione a titolo oneroso di un immobile o dei titoli partecipativi delle società proprietarie o titolari di diritti reali sull'immobile medesimo. La Corte sottolinea soprattutto che "l'imposizione introdotta: a) realizza una sovrapposizione di imposte per la parte in cui colpisce il medesimo presupposto

(31) L. DEL FEDERICO, *Tassazione sul turismo: iniziative della Regione Sardegna tra principi costituzionali e vincoli comunitari*, in *La finanza locale*, n. 1, 2007, p. 15 e V. FICARI, *Sulla legittimità dell'imposta regionale sarda sulle seconde case ad uso turistico*, cit., p. 4973.

(32) Corte cost., sentenza n. 102 del 2008, cit., punto 6.5 del considerato in diritto.

(33) Articolo 81, comma 1, lettera b), del d.P.R. n. 917 del 1986.

(34) Corte cost., sentenza n. 102 del 2008, cit., punto 6.5 del considerato in diritto.

del tributo erariale [...] *b*) si applica anche a quelle plusvalenze realizzate nel quinquennio che, invece, il citato articolo 81 esclude dalla tassazione [...] *c*) ha per oggetto anche le plusvalenze ultraquinquennali”⁽³⁵⁾.

Nella valutazione con l’“armonia” coi principi del sistema tributario dello Stato, la Corte si spinge ad analizzare le *rationes* dei due istituti impositivi. Nello specifico, sostiene che la disciplina statale è improntata al principio generale volto alla tassazione del cd. “reddito diverso” costituito dalla plusvalenza in considerazione delle caratteristiche oggettive dell’operazione di acquisto *inter vivos* e successiva cessione del bene in un’ottica di adesione al concetto economico di “reddito-prodotto”. Questo è il “sistema tributario dello stato” con il quale la normativa regionale deve porsi in “armonia”.

La disciplina regionale si ispira, invece, all’ottica del “reddito-entrata” e assoggetta a tassazione tutte le plusvalenze, in qualsiasi tempo realizzate, per il solo fatto dell’esistenza di una differenza positiva tra il corrispettivo di cessione e il prezzo o costo iniziale evidenziando una disarmonia tra i contraddittori indirizzi di politica fiscale.

Gli approcci teorici relativi alla formulazione della base imponibile di una misura impositiva nelle modalità di reddito-prodotto o reddito-entrata sono stati ampiamente approfonditi dalla scienza delle finanze. Il nodo da sciogliere in relazione a tale problema è soprattutto quello di raggiungere un bilanciamento (cd. *trade-off*) tra le necessità finanziarie dell’ente impositore in termini di gettito e i risvolti in termini di equità che il prelievo comporta.

Il concetto di “reddito-prodotto” assume come punto di riferimento della capacità contributiva i redditi ottenuti come corrispettivo della partecipazione ad un’attività produttiva in un dato periodo di tempo. Esso si identifica con il concetto di valore aggiunto, definito come somma dei redditi prodotti dai diversi fattori della produzione⁽³⁶⁾. Le legislazioni che abbracciano

(35) Corte cost., sentenza n. 102 del 2008, *cit.*, punto 6.5.1 del considerato in diritto.

(36) P. BOSI, M.C. GUERRA, *I tributi nell’economia italiana*, Bologna, Il Mulino,

questo tipo di impostazione teorica pongono come condizione per l'imposizione che il reddito provenga da una ricchezza nuova, attribuibile ad una fonte produttiva e durevole (come il lavoro o il capitale), e carattere periodico o quanto meno suscettibile di ripetibilità⁽³⁷⁾. Si comprende agevolmente che in questo caso non sono soggette a tassazione le plusvalenze che non si caratterizzano per un'attività speculativa volta al loro conseguimento o, per citare la Corte, per la "strumentalità del comportamento del contribuente alla produzione di un reddito"⁽³⁸⁾. L'esenzione delle plusvalenze derivanti dalla cessione degli immobili adibiti ad abitazione principale è un chiaro elemento indicatore dell'adesione da parte del legislatore statale a detta linea teorica.

Secondo la Corte, invece, la disciplina regionale ha fatto proprio il concetto di reddito-entrata che in dottrina è definito come "l'ammontare massimo di risorse che può essere potenzialmente consumato in un dato periodo, garantendo alla fine dello stesso la medesima situazione patrimoniale esistente all'inizio del periodo. In questa accezione il reddito può essere misurato dalla somma del consumo e della variazione del valore del patrimonio in un dato periodo di tempo"⁽³⁹⁾. L'adozione del reddito-entrata consente, quindi, di sottoporre a tassazione tutte le fonti di reddito, a prescindere dalle modalità della loro formazione. È evidente che questo tipo di impostazione è completamente difforme rispetto a quella fatta propria dal legislatore statale e a cui la Regione avrebbe dovuto attenersi in forza del vincolo statutario già esposto ed è altrettanto condivisibile la censura mossa dalla Corte alla normativa regionale.

Altrettanto condivisibile è, ad avviso di chi scrive, la declaratoria di illegittimità costituzionale del testo riformato dell'articolo 2 della legge regionale. La successiva legge n. 2 del 2007, infatti, si era limitata a modificare la disciplina origi-

2007, p. 45.

(37) C. COSCIANI, *Scienza delle finanze*, Torino, UTET, 2007, p. 243.

(38) Corte cost., sentenza n. 102 del 2008, cit., punto 6.5 del considerato in diritto.

(39) P. BOSI, M.C. GUERRA, *I tributi nell'economia italiana*, cit., p. 47.

naria del prelievo, eliminando la tassazione delle plusvalenze derivanti da cessioni effettuate nel quinquennio e confermando quella delle plusvalenze ultraquinquennali, quasi come se la Regione potesse colpire componenti attive di reddito che il legislatore statale ha deciso di esentare, come avviene, per esempio, nel caso delle cessioni ultraquinquennali realizzando un sistema di prelievo “a livelli” dove la legge regionale colpisce ciò che la legge statale decide di non colpire. Questo tipo di misura sfuggirebbe al divieto di sovrapposizione delle basi imponibili perché è innegabile che il provento viene tassato una sola volta ma è innegabile anche che la scelta compiuta dalla disciplina erariale è quella di escludere dalla tassazione quel determinato provento e che tale scelta si trasformi in un “principio del sistema tributario dello stato” al quale le Regioni sono costrette ad attenersi. La Corte costituzionale, infatti, ha ritenuto che la nuova norma “pur avendo eliminato la sovrapposizione delle imposte relativamente alle plusvalenze realizzate nel quinquennio, non ha risolto l’evidente contraddizione fra la *ratio* che l’ha ispirata e la scelta di politica fiscale generale che il legislatore statale ha operato con l’esclusione da tassazione della plusvalenze ultraquinquennali”⁽⁴⁰⁾.

Oltre a quanto detto, la Corte evidenzia un ulteriore profilo di illegittimità della norma recependo le indicazioni della dottrina più attenta⁽⁴¹⁾ e compiendo un passo ulteriore rilevando in primo luogo, un’ingiustificata discriminazione tra i soggetti aventi residenza anagrafica in Italia perché coloro che hanno il domicilio fiscale in Sardegna (ed assimilati, si veda il comma 4 dell’articolo 2 della normativa regionale) non sono soggetti a tassazione, a differenza di coloro che hanno il domicilio fiscale in una qualsiasi delle altre Regioni italiane. In secondo luogo, la Corte rileva un’ulteriore discriminazione tra i cittadini italiani non residenti in Sardegna e i cittadini degli altri Stati membri della Comunità europea perché in base all’articolo 58 del d.P.R.

(40) Corte cost., sentenza n. 102 del 2008, cit., punto 6.5.2 del considerato in diritto.

(41) L. DEL FEDERICO, *Tassazione sul turismo: iniziative della Regione Sardegna tra principi costituzionali e vincoli comunitari*, cit., p. 18.

n. 600 del 1973 le persone fisiche non residenti nel territorio dello Stato hanno il domicilio fiscale “nel Comune in cui si è prodotto il reddito più elevato”. “Da tale previsione consegue che, in tutti i casi in cui le persone fisiche residenti anagraficamente all'estero realizzano il reddito-plusvalenza in Sardegna quale loro maggiore reddito prodotto in Italia, esse devono considerarsi per ciò stesso soggetti fiscalmente domiciliati in Sardegna e, quindi, non assoggettati a tassazione ai sensi della norma censurata; mentre le persone fisiche residenti anagraficamente in Italia, ma fuori dalla Sardegna, anche se realizzano le plusvalenze in territorio sardo, sono comunque non fiscalmente domiciliate in Sardegna e, quindi, assoggettate a tassazione. Ovviamente ai soggetti italiani non residenti si assimila la posizione di quelli residenti in altri Stati membri e non fiscalmente domiciliati in Sardegna.

Non appagata la Corte rileva anche la violazione della disciplina comunitaria in materia libera circolazione dei capitali tra gli Stati membri contenuta nell'articolo 56 del Trattato CE così come interpretata dalla Corte di giustizia, la quale ha ritenuto che il legislatore nazionale non può assoggettare a tassazione le plusvalenze risultanti dalla cessione di un bene immobile situato in uno Stato membro (quando detta cessione è effettuata da un soggetto residente in un altro Stato membro) ad un onere tributario superiore a quello che sarebbe applicato per lo stesso tipo di operazione alle plusvalenze realizzate da un soggetto residente nello Stato in cui è situato detto bene immobiliare⁽⁴²⁾.

Successivamente la Corte affronta la questione relativa all'imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico di cui all'articolo 3 della legge regionale n. 4 del 2006 dovuta per i fabbricati siti nel territorio regionale ad una distanza inferiore ai tre chilometri dalla linea di battigia marina, non adibiti ad abitazione principale da parte del proprietario o del titolare di altro diritto reale sugli stessi. Essa è applicabile nei confronti del proprietario di detti fabbricati, ovvero del titolare di diritto di

(42) Corte di giustizia, sentenza C-443, del 11 ottobre 2007, reperibile in www.eur-lex.europa.eu

usufrutto, uso, abitazione, con domicilio fiscale fuori dal territorio regionale, con l'esclusione dei soggetti nati in Sardegna e dei loro coniugi e figli.

Occorre richiamare l'attenzione sul fatto che l'imposta viene espressamente creata al fine di colpire l'"uso turistico" degli immobili suddetti e che la Regione stessa giustifica le ampie esclusioni soggettive con la necessità di disincentivare fiscalmente la costruzione di tale tipologia di immobili nelle aree indicate per evitare il potenziale danno ambientale derivante dalla presenza turistica e con la presunta previsione di particolari indici di collegamento del soggetto con la comunità e la cultura locali.

Nel quadro di tale impostazione difensiva, la Corte prosegue alla verifica della *ratio* turistico-ambientale del prelievo rilevando immediatamente che la norma istitutiva non compie alcun riferimento all'uso "turistico" dell'immobile ma individua il presupposto della tassazione nel mero possesso (o nella titolarità delle predette situazioni giuridiche soggettive sul fabbricato) prescindendo completamente dal reale utilizzo del bene.

Da questa constatazione discende che la norma si applica anche nei casi in cui il soggetto passivo del tributo utilizza l'unità immobiliare abitativa per finalità diverse dal turismo, come, ad esempio, quelle di dimora per lavoro o di impresa. Per questo motivo "l'imposta, ancorché colpisca case situate nelle indicate zone di particolare rilievo turistico, è riconducibile ai tributi di tipo non già turistico-ambientale, ma patrimoniale-immobiliare come l'ICI. Occorre, dunque, concludere che, nonostante la denominazione... il tributo in esame non ha una effettiva *ratio* turistico-ambientale" (43). Questa constatazione trae ulteriore rinforzo dal fatto che l'imposta regionale condivide con l'ICI il presupposto relativo alla titolarità del diritto di proprietà, diritti reali di godimento e dalla conduzione in locazione finanziaria di fabbricati con la sola differenza che, mentre l'imposta erariale riguarda i fabbricati, le aree fabbricabili ed i

(43) Corte cost., sentenza n. 102 del 2008, *cit.*, punto 7.5 del considerato in diritto.

terreni agricoli a qualsiasi uso destinati ⁽⁴⁴⁾, la norma regionale circoscrive l'oggetto dell'imposta alle unità immobiliari non adibite ad abitazione principale, ubicate nella fascia costiera sarda.

La Corte, giustamente, ha ritenuto che l'applicazione concreta del suddetto vincolo dell'"armonia col sistema tributario dello Stato" avrebbe richiesto la tassazione, con carattere di generalità, delle indicate unità immobiliari senza le ampie esclusioni soggettive previste. "La scelta del legislatore regionale di allontanarsi, con la previsione di tali esclusioni, dallo schema dell'ICI contrasta, infatti, con il carattere generale delle imposizioni sui patrimoni immobiliari e ne snatura l'essenza. Crea, in particolare, ingiustificate discriminazioni soggettive nell'applicazione dell'imposta, nonché una forte disarmonia con il principio del sistema tributario statale che esige che i suddetti tipi di imposte si applichino nei confronti di tutti i titolari delle situazioni giuridiche soggettive sugli immobili situati nella sfera di competenza territoriale dell'ente impositore" ⁽⁴⁵⁾.

Tale discriminazione appare ancora più evidente qualora si ricordi il ragionamento compiuto dalla Corte in relazione all'imposta precedentemente analizzata (e riproposta anche per quella in commento ora) relativamente alla disparità di trattamento riservato ai soggetti aventi residenza e domicilio fiscale in Italia ma non in Sardegna (per i quali l'imposta sarebbe dovuta) e i soggetti aventi residenza anagrafica all'estero ma domicilio fiscale in Sardegna (che rientrerebbero, invece, nel quadro dei soggetti esentati).

Logica conclusione delle riflessioni esposte è stata la declaratoria di illegittimità della norma analizzata ma, a prescindere dall'esito del giudizio concreto, questa è una sentenza che "farà giurisprudenza" perché indicativa dei criteri che la Corte applica e applicherà nella valutazione di legittimità delle normative tributarie regionali. Importante è il fatto che la Corte non abbia dichiarato, seppur i ricorsi dell'Avvocatura di Stato lo avessero

(44) Articoli 1 e 3, d.lgs. n. 504 del 1992.

(45) Corte cost., sentenza n. 102 del 2008, *cit.*, punto 7.6 del considerato in diritto.

invocato a gran voce, l'incostituzionalità delle norme in quanto discriminatorie assumendo a parametro il principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione, cui la Regione Sardegna è vincolata in quanto principio fondamentale dell'impianto costituzionale. Essa ha, invece, deciso di utilizzare il limite dell'"armonia con il sistema tributario dello Stato". Ciò comporta il fatto che le Regioni a statuto speciale debbano attenersi ad un complesso di limiti in materia tributaria che è più ampio di quelli costituzionali e che abbraccia tutte le scelte di merito compiute dal legislatore tributario statale.

In aggiunta a ciò, ad avviso di chi scrive, il percorso esegetico che la Corte compie sia in relazione all'imposta sulle plusvalenze che per quanto riguarda quella da ultimo analizzata evidenzia un leggero discostamento dalla mera valutazione della sovrapposizione delle basi imponibili regionali con quelle statali come punto di riferimento per la valutazione di legittimità della norma. La sola applicazione di tale criterio avrebbe comportato, infatti, la legittimità della seconda versione dell'imposta sulle plusvalenze ultraquinquennali perché esse sono esentate dall'articolo 81 del TUIR. Come già evidenziato, l'applicazione meccanica dei binomi sovrapposizione=illegittimità, non sovrapposizione=legittimità comporterebbe che le Regioni diventino legittimate a sottoporre a tassazione ogni forma di provento che la legislazione statale abbia esentato creando un sistema basi imponibili dei tributi statali "permeabile" ad interventi degli enti locali. La Corte sembra adottare (pur non abbandonando del tutto il primo criterio) un correttivo che potremmo definire "teleologico" di ricostruzione della *ratio* del prelievo perfettamente conforme alle esigenze appena esposte.

Ciò comporta un affinamento del meccanismo di valutazione della legittimità delle misure impositive regionali: il divieto di sovrapposizione non è più visto come il solo e principale strumento metodologico di approccio al problema. Non si tratta più di uno dei futuri canoni interpretativi posti dalla legge di coordinamento del sistema tributario dello Stato ma di un principio già desumibile da esso.

In questo quadro, la base imponibile non rappresenta più un

mero parametro del confronto tra essa e la base imponibile regionale ma è elevata ad espressione di una scelta legislativa. È in questo modo che la Corte le conferisce il rango di principio del sistema tributario dello Stato.

Il passaggio non è di poco conto: una cosa è dire che nel sistema tributario dello Stato ad oggi esiste un principio di non sovrapposizione delle basi imponibili ⁽⁴⁶⁾, altro è affermare che la base imponibile statale costituisce essa stessa un principio fondamentale del sistema.

4. *Capacità impositiva comunale e riserva di legge*

In aggiunta a queste, la legge regionale n. 2 del 2007, a mezzo del suo articolo 5, introduce un'imposta regionale di soggiorno da destinare ad interventi nel settore del turismo sostenibile con particolare riguardo al miglioramento dei servizi rivolti ai turisti e alla fruizione delle risorse ambientali. La Regione demanda ai Comuni la facoltà di istituire l'imposta nell'ambito del proprio territorio fissando, però, un presupposto comune a tutti ovvero il "soggiorno nel periodo compreso tra il 15 giugno e il 15 settembre" nelle strutture ricettive elencate nella norma. La disciplina è chiusa con l'ormai ricorrente esenzione per i soggetti residenti nell'isola, arricchita da alcune esenzioni per i soggetti che si trovino nella condizione di dovervi soggiornare per particolari ragioni di lavoro o studio e i minori di anni diciotto ⁽⁴⁷⁾.

In relazione a tale disciplina la Corte analizza preliminar-

(46) Affermazione, tra l'altro, difficilmente argomentabile allo stato della legislazione in quanto, a mio avviso, sarebbe difficilmente agganciabile ad un parametro positivo.

(47) Legge regionale n. 2 del 2007, articolo 5, comma 8: "Sono esenti dal pagamento dell'imposta i lavoratori dipendenti che soggiornano per ragioni di servizio attestate dal datore di lavoro e gli studenti che soggiornano per ragioni di studio o per periodi di formazione professionale attestati dalle rispettive università, scuole od enti di formazione e i minori di diciotto anni. Sono inoltre esenti i lavoratori autonomi che soggiornano per ragioni di lavoro documentabili".

mente la problematica relativa al riparto delle competenze tra le Regioni e gli enti *subregionali* aggiungendo in materia un nuovo tassello alla sua ricostruzione iniziata fin dalla sentenza numero 37 del 2004. La questione sollevata era relativa al fatto che la legge regionale ponesse la disciplina del tributo devolvendo ai comuni la facoltà di introdurre il prelievo o meno. Insomma una sorta di “prendere o lasciare” in cui ai comuni non è rimessa alcuna possibilità di intervento.

A livello prettamente giuridico uno dei punti problematici della prima vigenza dell'articolo 119 ha riguardato la sua conciliazione con l'articolo 23 Cost., il quale dispone che “nessuna prestazione ... patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge” e istituisce una riserva di legge statale relativa⁴⁸ in materia di prestazioni imposte. Le alternative per dare una lettura sistematica delle due norme sono sostanzialmente due: o l'articolo 23 va interpretato alla luce dell'articolo 119 oppure il contrario. Una volta pacificamente ammessa la possibilità che la legge regionale soddisfi la riserva di legge, si pone il problema delle modalità in cui l'autonomia finanziaria degli enti *sub* regionali debba esplicarsi, posto che essa è trattata dal nuovo articolo 119 negli stessi termini di quella tributaria delle Regioni.

Il nuovo testo, infatti, attribuisce a tali enti il potere di stabilire ed applicare tributi propri, secondo i principi di coordinamento del sistema tributario. L'interpretazione letterale della norma è semplice: sembrerebbe che gli enti locali siano dotati della possibilità di istituire nuove forme di prelievo.

Tuttavia la previsione della norma mal si concilia con le attribuzioni normative degli enti *sub*-regionali, che nell'attuale assetto dei poteri si limitano alla potestà di emanare fonti di livello secondario, essendo rimesse quelle di grado superiore solo a Stato e Regioni nei rispettivi ambiti di competenza. Il ventaglio di atti emanabili dagli enti locali non appare dunque in

(48) La riserva di legge in questione appare senz'altro di natura relativa visto l'utilizzo dell'inciso “in base alla legge” al posto di quello “per legge” e vista la pregressa giurisprudenza costituzionale in materia.

grado di soddisfare la riserva di legge in esame. Nello stesso senso si muove la Corte costituzionale che ha inteso la riserva di legge ex art. 23 in maniera ampia ritenendola estesa a “tutto l’ambito delle prestazioni patrimoniali imposte”⁽⁴⁹⁾ il che comporta “la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell’imposizione”⁽⁵⁰⁾. Nel sistema a regime dovrebbe, dunque, essere la legge regionale a delimitare la potestà regolamentare degli enti locali, ma, sempre secondo la Corte, anche i rapporti tra la legislazione statale e regionale andranno regolamentati per quanto riguarda la disciplina di grado primario dei tributi locali, “potendosi in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislazione statale, regionale e regolamenti degli enti locali), sia a due soli livelli (statale e locale o regionale e locale)”.

Nella sentenza ora in commento la Corte procede ad una lettura di tale quadro di rapporti tra le fonti che è particolarmente limitativa per i comuni. Infatti è riconosciuta “la piena discrezionalità della Regione nel fissare la misura di autonomia – più o meno ampia – che intende riservare al potere regolamentare tributario degli enti *sub*-regionali giustifica che nella specie sia stata lasciata all’autonomia dei Comuni la sola scelta se istituire o no un’imposta interamente disciplinata dalla legge regionale, senza giungere ad attribuire loro l’ulteriore potere di determinare l’aliquota del tributo entro i limiti minimo e massimo fissati dalla legge stessa”⁽⁵¹⁾.

Anche dal punto di vista del merito la Corte ritiene legittimo il prelievo disattendendo le censure dell’Avvocatura di Stato relative al vasto e ripetitivo quadro di esenzioni per i residenti. In questo particolare caso, infatti, esse sono state ritenute legittime

(49) Corte cost., sentenza n. 37 del 2004, *cit.*, p. 550.

(50) Si ritiene che la riserva relativa sia soddisfatta quando la legge predetermina sufficientemente i soggetti passivi, il presupposto dell’imposta, i principali criteri per la determinazione dell’imponibile, i criteri per il passaggio dall’imposta all’imponibile e infine le sanzioni. R. LUPI, *Diritto Tributario. Parte generale*, VII ed., Milano, Giuffrè, 2002, p. 18.

(51) Corte cost., sentenza n. 102 del 2008, *cit.*, punto 9.1.1 e seguenti del considerato in diritto.

e ragionevoli nella misura in cui i soggetti residenti “già concorrono, nella generalità dei casi, alle spese pubbliche connesse a tali servizi e beni mediante la corresponsione di svariati tributi e contributi, che entrano a vario titolo nel bilancio della Regione ai fini della valorizzazione dell’ambiente e dell’ottimizzazione del governo del territorio regionale”⁽⁵²⁾, mentre la posizione dei soggetti passivi non residenti è caratterizzata per il fatto di usufruire “sia di servizi pubblici locali e regionali, sia del patrimonio culturale e ambientale sardo, senza concorrere al finanziamento dei primi e alla tutela del secondo a mezzo di tributi”⁽⁵³⁾.

Dalla sentenza in commento arriva, dunque, un sostanziale recupero della prospettiva paracommutativa del prelievo che negli ultimi tempi sta riprendendo sempre più vigore nella letteratura scientifica in materia di fiscalità decentrata, dopo gli ultimi decenni in cui le metodologie di acquisizione delle entrate pubbliche si sono basate prevalentemente su imposte (ed in particolare mediante le imposte sui redditi). I tributi paracommutativi si caratterizzano per il fatto di approntare una tecnica di finanziamento delle spese pubbliche correlata alla fruizione del servizio, nella logica del beneficio e delle controprestazione. Assumono, quindi, particolare rilevanza i servizi pubblici e le funzioni pubbliche come attività da finanziare direttamente⁽⁵⁴⁾. Proprio nel contesto indicato sono state evidenziate le peculiarità dei tributi causali, o paracommutativi, che hanno quale presupposto un potenziale vantaggio goduto dal contribuente, o la necessità di compensare un costo causato dal contribuente, e che quindi ben si distinguono dall’imposta, nota, invece, per la sua natura acausale⁽⁵⁵⁾.

(52) Corte cost., sentenza n. 102 del 2008, *cit.*, punto 9.1.2 e seguenti del considerato in diritto.

(53) Corte cost., sentenza n. 102 del 2008, *cit.*, punto 9.1.2 e seguenti del considerato in diritto.

(54) L. DEL FEDERICO, *Tributi di scopo e tributi paracommutativi: esperienze italiane ed europee. Ipotesi di costruzione del prelievo*, in *Tributi regionali e locali*, n. 2, 2007, p. 182.

(55) L. DEL FEDERICO, *Tasse, tributi paracommutativi e prezzi pubblici*, Torino,

5. Il terzo gruppo di questioni: valutazione sulla compatibilità col diritto comunitario

Procedendo all'esame delle varie impugnazioni veniamo a quella avverso l'articolo 4 della legge regionale, istitutivo dell'imposta regionale su aeromobili ed unità da diporto.

A riguardo notiamo sommariamente ⁽⁵⁶⁾ che le censure governative aventi ad oggetto il riparto delle competenze sono state ritenute infondate. La Corte ritiene, come già fatto in relazione ai due casi esposti in precedenza, che il tributo in esame sia comunque qualificabile come proprio della Regione e quindi legittimamente introdotto in forza della previsione statutaria speciale.

Le censure più rilevanti mosse dall'Avvocatura generale riguardano i presunti contrasti con il diritto comunitario, in particolare con la disciplina in materia di concorrenza e con quella relativa al divieto di aiuti di stato. La Corte ritiene pacificamente sussistente la sua legittimazione a giudicare sui contrasti tra norme interne e comunitarie vista la corretta invocazione di queste ultime operate di ricorrenti a mezzo dell'articolo 117, comma 1, della Costituzione. Riguardo a tali profili la Corte non addivene ad una pronuncia nel merito ma decide di sollevare, per la prima volta in assoluto, il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia ai sensi dell'articolo 234. Ciò si giustifica con il fatto che è evidente non si possa escludere che l'assoggettamento a tassazione di imprese nel solo caso in cui non abbiano domicilio fiscale in Sardegna crei una discriminazione e un conseguente aggravio di costi rispetto a quelle che, pur svolgendo la stessa attività, non sono tenute al pagamento del tributo per il solo fatto di avere il domicilio fiscale in Sardegna. In entrambi i casi può ipotizzarsi, infatti, che l'applicazione dell'imposta regionale dia luogo ad un aggravio selettivo del costo dei servizi resi dalle imprese non residenti

2000, p. 180 ss.

(56) Corte cost., sentenza n. 102 del 2008, *cit.*, punto 8.1 e seguenti del considerato in diritto.

che assume rilevanza per l'ordinamento comunitario sia come restrizione alla libera prestazione di servizi che come aiuto di Stato alle imprese con domicilio fiscale in Sardegna, con effetti discriminatori e distorsivi della concorrenza.

La Corte ha rilevato che in materia di imposte relative agli scali aeroportuali la giurisprudenza della Corte di giustizia presenta alcune incertezze interpretative in quanto essa si è più volte occupata di fattispecie analoghe a quella denunciata affermando che sussiste una restrizione alla libera prestazione di servizi nel caso in cui una determinata misura renda le prestazioni transfrontaliere più onerose delle prestazioni nazionali comparabili⁽⁵⁷⁾.

I casi citati avevano, però, ad oggetto tasse che discriminavano tra voli nazionali e voli internazionali o tra voli aventi percorrenza superiore e inferiore ad una determinata distanza o, ancora, tra trasporti internazionali e nazionali. Non veniva, dunque, in rilievo una possibile discriminazione tra imprese aventi o no domicilio fiscale in una Regione di uno Stato membro. Per quanto riguarda, invece, la problematica relativa agli aiuti di Stato la Corte si mostra consapevole del fatto che il minor costo sopportato dalle imprese residenti rispetto a quelle non residenti rientra nella nozione di "aiuto" elaborata dalla Corte di giustizia⁽⁵⁸⁾.

I profili di criticità sommariamente esposti hanno portato la Corte ad operare un ribaltamento di prospettiva che potremmo quasi definire "storico" per quanto riguarda la giurisprudenza dei rapporti tra ordinamento interno e comunitario. Tale ultimo e recente sviluppo giurisprudenziale segna il superamento delle ritrosie⁽⁵⁹⁾ del giudice costituzionale per quanto riguarda il rinvio pregiudiziale e apre una nuova ed autonoma "fase" nella giurisprudenza costituzionale relativa ai rapporti tra l'ordi-

(57) Corte di giustizia, sentenza C-269/05, dell'11 gennaio 2007; Corte di giustizia, sentenza C-70/99, del 26 giugno 2001, entrambe reperibili in www.eur-lex.europa.eu.

(58) Corte di giustizia, sentenza C-53/00, del 22 novembre 2001, reperibile in www.eur-lex.europa.eu.

(59) A tal proposito si rimanda a Corte cost., ordinanza 536 del 1995, reperibile in *Giur. cost.*, p. 4461.

namento interno e quello comunitario. Il cambio di prospettiva è enorme e consiste nel fatto che per la prima volta la Corte costituzionale “riconosce” l’esistenza di un’autorità idonea ad integrarne l’attività con effetti vincolanti. Occorre sottolineare, tuttavia, che la sentenza è stata resa in un giudizio in via principale, in cui le uniche parti sono Stato e Regioni.

Una volta ammessa la sua qualifica giurisdizionale, la Corte compie un passo ricostruttivo ulteriore ed obbligato: dal momento che le sentenze rese in un giudizio costituzionale sono espressamente qualificate come non impugnabili dall’articolo 137, comma 3, della Costituzione, la Corte si configura anche come giudice di ultima istanza per cui, a norma dell’articolo 234 del Trattato, essa dovrà obbligatoriamente (e non facoltativamente, come per i giudici che non siano di ultima istanza) effettuare il rinvio ove ne ricorrano i presupposti. La giustificazione che la Corte offre per tale mutamento giurisprudenziale, oltre che condivisibile, è anche formalmente e sostanzialmente ineccepibile: “nell’ambito dei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale, questa Corte è l’unico giudice chiamato a pronunciarsi in ordine all’oggetto in quanto manca un giudice *a quo* abilitato a definire la controversia, e cioè ad applicare o a disapplicare direttamente la norma interna non conforme al diritto comunitario. Pertanto, non ammettere in tali giudizi il rinvio pregiudiziale di cui all’articolo 234 del Trattato CE comporterebbe un’inaccettabile lesione del generale interesse all’uniforme applicazione del diritto comunitario, quale interpretato dalla Corte di giustizia CE”⁽⁶⁰⁾.

Tale impostazione pare recepire le posizioni emerse in dottrina relative alla necessità di aprire l’istituto del rinvio pregiudiziale alla Corte costituzionale italiana⁽⁶¹⁾ ma è necessario

(60) Sentenza 102/2008, *cit.*, punto 8.2.8.3.

(61) La problematica relativa all’applicazione dell’indirizzo intrapreso tramite l’ordinanza n. 536 del 1995 emerso soprattutto nei giudizi in via principale “dove è la Corte a risolvere la antinomie tra il diritto interno e quello comunitario e non c’è la possibilità di contare sull’intermediazione di un giudice. Se la Corte non vuole utilizzare norme comunitarie di incerto significato o di dubbia validità non ha alternative: deve necessariamente rivolgersi alla Corte di giustizia mediante lo strumento del rin-

sottolineare come la giurisprudenza di cui all'ordinanza 536 del 1995 si pone in consonanza con l'esperienza comune alla unanimità degli Stati membri dal momento che, ad oggi, la concreta effettuazione di rinvii pregiudiziali comunitari provenienti da organi di giustizia costituzionali interni si sono avuti solo ad opera della *Cour d'arbitrage* belga⁽⁶²⁾, e del *Verfassungsgerichtshof* austriaco.

A prescindere dalle ulteriori ragioni sistematiche che possono o meno aver reso auspicabile tale apertura (il che meriterebbe ben altro spazio), preme qui sottolineare che, ad avviso di chi scrive, per quanto riguarda i giudizi promossi in via incidentale nulla è probabilmente cambiato. Ciò si spiega perché proprio nell'ultimo passo citato⁽⁶³⁾ la Corte lascia desumere che, dal momento che nei giudizi in via incidentale è il giudice *a quo* a dirimere la controversia decidendo sulla corretta applicazione del diritto comunitario, in tali giudizi l'intervento della Corte costituzionale non comprende l'esperibilità del rinvio.

Ponendosi su un livello di analisi prettamente processuale, si nota come la Corte sembra porsi nell'ottica del cd. "doppio binario"⁽⁶⁴⁾. Ciò vorrebbe dire che nei giudizi incidentali il com-

vio pregiudiziale. Nel peculiare contesto del giudizio in via d'azione non sembra esserci margini per evitare il confronto tra le due Corti" L. PESOLE, *La Corte costituzionale ricorre per la prima volta al rinvio pregiudiziale. Spunti di riflessione sull'ordinanza n. 103 del 2008*, in *federalismi.it*, n. 15, 2008, p. 8. In aggiunta si veda V. ONIDA, *Armonia tra diversi*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, pp. 553-554; S.P. PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, 2005, p. 25 e ss.; G. RAITI, *La collaborazione giudiziaria nell'esperienza del rinvio pregiudiziale comunitario*, Milano, Giuffè, 2003, p. 148 ss.

(62) Corte di giustizia, sentenza C-93/97, del 16 luglio 1998, reperibile in www.eur-lex.europa.eu.

(63) Corte cost., sentenza n. 102 del 2008, *cit.*, punto 8.2.8.3 e seguenti del considerato in diritto.

(64) Negli stessi termini T. GROPPI, *La Corte costituzionale come giudice del rinvio ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE*, in *Giudici e giurisdizioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, a cura di P. CIARLO, G. PITRUZZELLA, R. TARCHI, Torino, 1997, pp. 178-179, che auspicava un'inversione di tendenza rispetto al principio affermato nell'ordinanza 536 del 1995 limitatamente ai giudizi in via d'azione, con la conseguenza che la Corte costituzionale sarebbe rimasta non legittimata al rinvio pregiudiziale nei giudizi incidentali. Ciò diversamente da quanto ritenuto da altra

pito di effettuare il rinvio pregiudiziale continuerebbe ad essere a carico dei giudici *a quibus*, mentre nei giudizi in via d'azione verrebbe ad essere svolto dalla Corte costituzionale.

A prescindere dal citato dato letterale ricavato dalla sentenza, è opportuno segnalare che, se l'apertura all'applicazione generalizzata dell'istituto pregiudiziale appare auspicabile nei giudizi promossi in via principale per le ragioni di coerenza del sistema esposte in precedenza, l'eccessiva dilatazione dello stesso fino a farvi comprendere l'esperibilità del rinvio nei giudizi promossi in via incidentale appare problematica in relazione alla posizione processuale delle parti del giudizio *a quo*. Più approfonditamente, il giudice investito della causa appare essere colui che meglio conosce la realtà fattuale e probatoria della stessa ed è il soggetto più idoneo a scegliere tra i vari percorsi procedurali per la risoluzione della questione dinanzi ad esso pendente.

parte della dottrina, favorevole invece all'utilizzo del rinvio pregiudiziale da parte della Corte costituzionale anche nei giudizi incidentali. In tal senso si rinvia A. M. CARTABIA, *Considerazioni sulla posizione del giudice comune di fronte ai casi di "doppia pregiudizialità"*, in *Foro it.*, 1997, p. 222 ss.

Politiche energetiche e governo locale Il caso delle Marche

di Andrea Prontera

Sommario

1. Introduzione. – **2. La nuova politica energetica italiana e le opportunità per i governi locali.** **3. Il contesto nel comparto elettrico e la politica regionale nelle Marche.** – **4. Le politiche energetiche locali: attori strumenti ed obiettivi.** – **4.1. La provincia di Macerata.** – **4.2. La provincia di Ascoli.** – **4.3. La provincia di Pesaro-Urbino.** – **4.4. La provincia di Ancona.** – **5. Istituzioni locali ed energia: una tipologia delle modalità di governo.** – **6. Le implicazioni per il governo locale.** – **7. Conclusioni.**

1. Introduzione

Nella prima parte dell'articolo si presenterà un quadro generale delle trasformazioni della politica energetica ed elettrica italiana lungo le dimensioni centro-periferia e Stato-mercato, evidenziando le relative implicazioni per i governi locali. In seguito si approfondirà lo studio della politica energetica nelle Marche, analizzando le modalità di governo dell'energia a livello locale. Particolare attenzione sarà dedicata al settore dell'energia elettrica e al ruolo svolto dagli attori locali (istituzionali e non istituzionali) in questa area di *policy*. L'obiettivo è valutare come gli attori locali, attraverso nuove competenze e nuovi strumenti, possono ridisegnare le proprie strategie di governo all'interno dei sistemi politico-istituzionali locali acquisendo nuove risorse e consolidando spazi di intervento. Il settore elettrico rappresenta un'area particolarmente interessante in cui analizzare l'evoluzione del governo locale, per diversi motivi. Infatti, gli enti locali possono intervenire come fornitori del servizio (distribuzione e vendita), possono costituire società per la produzione di energia e, attraverso il ricorso alle fonti rinnovabili o alla produzione distribuita da fonti convenzionali

(centrali di piccola-media taglia), possono intervenire per trasformare i sistemi economici e produttivi del territorio impostando nuove traiettorie di sviluppo locale. Il caso delle Marche, poi, risulta particolarmente significativo in quanto questa Regione è caratterizzata da un ampio *deficit* di produzione nel settore elettrico, a fronte di una forte crescita nei consumi. In altre parole, nella Regione si aprono agli attori locali importanti spazi per intervenire nell'offerta di elettricità sfruttando le opportunità del nuovo conteso. Per lo studio delle politiche energetiche locali nelle Marche, il livello di analisi che abbiamo ritenuto più adatto è quello provinciale. L'assenza di grandi comuni (Ancona è l'unica città a raggiungere i 100 mila abitanti, e solo Pesaro, Fano ed Ascoli superano i 50 mila abitanti) e viceversa la presenza di un elevato numero di piccoli e medi comuni ha suggerito di spostare l'attenzione al livello provinciale per offrire un quadro complesso ma non eccessivamente frammentato delle svariate modalità e strategie di intervento da parte dei governi locali. In particolare, la ricerca empirica è stata svolta sulle quattro province marchigiane (Ancona, Pesaro-Urbino, Macerata ed Ascoli) ⁽¹⁾, nel periodo che va dal 2005 (approvazione del Pear) ai primi mesi del 2008 ⁽²⁾. Nonostante il breve periodo preso in considerazione e la presenza di una situazione fluida e ancora lontana da un qualche grado di consolidamento, è possibile individuare alcune tendenze rilevanti nel governo dei problemi energetici con le relative implicazioni per i sistemi politici locali.

2. La nuova politica energetica italiana e le opportunità per i governi locali

Parallelamente ai processi di liberalizzazione e privatizzazione, che hanno coinvolto i principali settori energetici (elet-

(1) La provincia di Ascoli è stata recentemente suddivisa in due province, Ascoli e Fermo; tuttavia la provincia di Fermo diverrà operativa solamente a partire dal 2009.

(2) La ricerca si basa sull'analisi dei documenti, sulla ricognizione della stampa locale e su alcune interviste realizzate a testimoni privilegiati dei *policy-process* descritti.

tricità e gas) a partire dalla metà degli anni '90, si è assistito allo spostamento di alcune competenze in campo energetico dal governo centrale a quelli locali. Questa evoluzione è il frutto di diversi processi, generali e settoriali. Dal punto di vista generale, l'ultimo decennio è stato caratterizzato da diverse riforme amministrative e costituzionali che hanno aumentato in diverse aree di *policy* il peso dei governi locali. Nel caso specifico del settore energetico, questa evoluzione è rafforzata da diversi fattori, fra cui svolgono sicuramente un ruolo importante l'affermarsi di nuovi paradigmi organizzativi per le industrie a rete, la crescente attenzione per il risparmio e l'efficienza energetica e per le fonti rinnovabili, l'integrazione delle politiche energetiche con quelle ambientali e di sviluppo sostenibile (a volte legate a processi partecipativi come Agenda 21).

I primi elementi del decentramento si hanno con i provvedimenti del 1991⁽³⁾, che autorizzano le Regioni ad adottare dei Piani energetici regionali (Per) per il risparmio energetico e la promozione delle fonti rinnovabili. In seguito, le riforme amministrative del 1997 e del 1998 hanno trasferito ulteriori competenze in campo energetico ai governi locali, incluso il processo di autorizzazione per le reti elettriche sotto i 150 kW, e quello per la costruzione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, da rifiuti e da fonti convenzionali sotto i 300 MW. Infine, la riforma costituzionale del 2001 ha incluso l'energia fra le materie di legislazione concorrente fra stato e Regioni: lo stato ha il compito di definire le linee guida e i principi generali della politica energetica, mentre le Regioni hanno tutti gli altri compiti legislativi e regolativi, eccetto alcune importanti limitazioni che mirano a tutelare l'integrità e la funzionalità del sistema energetico nazionale nel suo complesso (implementazione normativa Ue, legislazione sulla concorrenza, standard ambientali, ecc.). Il nuovo articolo 118 della Costituzione, inoltre, assegna le funzioni amministrative ai Comuni, con la possibilità – per assicurare l'esercizio unitario delle competenze energetiche – di trasferire poteri alle Province, alle Cit-

(3) Leggi 9 gennaio 1991, n. 9 e n. 10.

tà metropolitane, alle Regioni e allo Stato in base a principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Negli ultimi anni tutte le Regioni hanno emanato leggi regionali, dando luogo a specifici programmi di sostegno per le fonti rinnovabili e il risparmio energetico, insieme a normative che regolano i sistemi di offerta e di domanda dell'energia. I principali pilastri dell'attività regionale in campo energetico sono ⁽⁴⁾:

- la promozione e il sostegno normativo, legislativo ed economico per lo sviluppo delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico;
- l'attivazione e realizzazione dei programmi ministeriali;
- l'attivazione e lo sviluppo dei programmi europei con i fondi comunitari;
- l'elaborazione e la realizzazione dei Piani energetici regionali ⁽⁵⁾.

Oltre alle Regioni un ruolo crescente è affidato alle Province ed ai Comuni. Le prime hanno il compito di approvare e attuare il Piano-Programma per il risparmio energetico e l'uso delle fonti rinnovabili (Piani energetici provinciali, Pep), nonché di autorizzare l'installazione e l'esercizio degli impianti non riservati alle competenze dello Stato e delle Regioni. I Comuni devono approvare i programmi e attuare i progetti atti a qualificare energeticamente il sistema urbano nei vari campi di intervento, mantengono i rapporti con le aziende municipalizzate, e possono aderire a processi partecipativi come Agenda 21.

A rafforzare ulteriormente le possibilità di intervento dei

(4) Enea, *Situazioni ed indirizzi energetico-ambientali regionali al 2006*, Roma, 2006.

(5) Le Regioni italiane che alla fine del 2007 hanno approvato ufficialmente i Piani Energetico-Ambientali (Pean) sono diciotto, a cui si aggiungono le Province Autonome di Trento e di Bolzano. I tempi in cui sono stati approvati sono diversi ma, per la maggior parte, si va dal 2000 al 2003. In questi stessi anni ha assunto sempre più rilievo la valenza ambientale delle politiche energetiche e la stretta relazione esistente tra l'uso delle risorse energetiche ed il valore complessivo di emissioni climalteranti che si determina. A questo riguardo le Regioni hanno tradotto gli obiettivi nazionali di contenimento delle emissioni di CO₂ in indirizzi di Piano Energetico (che per questo motivo è divenuto energetico-ambientale, Pean) evidenziando l'impatto ambientale delle varie opzioni tecnologiche previste negli scenari di Piano.

governi locali sono stati, poi, sia l'intervento dell'Ue in materia di fonti rinnovabili e risparmio energetico, sia il processo di liberalizzazione e privatizzazione avvenuto nei settori dell'energia elettrica e del gas ⁽⁶⁾. In particolare nel settore elettrico se il governo centrale ha lentamente iniziato a disimpegnarsi dal controllo diretto (attraverso la proprietà), diversi governi locali con le imprese municipalizzate hanno iniziato ad occupare – o rioccupare in molti casi – importanti spazi in varie fasi dell'industria elettrica. Da una parte le liberalizzazioni hanno offerto nuove opportunità per le imprese locali, e dall'altra il decentramento amministrativo e le riforme delle amministrazioni locali (*New public management*), hanno consentito alle municipalizzate di ridefinirsi e intraprendere la strada dei mercati con fusioni, acquisizioni o *joint ventures* ⁽⁷⁾. Le municipalizzate più grandi non solo si sono trasformate in S.p.a pubblico-private, ma sono anche diventate degli attori rilevanti nel mercato elettrico nazionale attraverso le partecipazioni incrociate in diverse società di produzione. Inoltre, si sono sviluppate alleanze e fusioni anche fra le municipalizzate più piccole, spesso sotto la spinta delle amministrazioni regionali, come ad esempio nel caso dell'Emilia Romagna dove una *holding* regionale ha progressivamente esteso la sua influenza su tutto il territorio. In altri casi invece (Lombardia, Piemonte, Roma) sono state le amministrazioni provinciali – seppure con un ruolo limitato – a sostenere le iniziative delle municipalizzate.

Le varie dinamiche brevemente delineate rappresentano delle opportunità e delle sfide per i governi locali a vari livelli. Per quanto riguarda le Regioni il principale strumento per intervenire nell'evoluzione della politica energetica è il Piano energetico (o energetico-ambientale) regionale. Attraverso questo strumento, che rappresenta un sorta di legge quadro, è possibile progettare le linee di indirizzo ed intervento nei diversi settori energetici nel breve e medio periodo. Tuttavia la programmazione regionale modifica anche gli obiettivi di *policy*, o meglio

(6) Sulle recenti riforme del settore elettrico vedi Lanza e Silva (2006); sull'impatto dell'europeizzazione per la politica elettrica italiana vedi Prontera (2008a).

(7) Su questi temi vedi Prontera e Citroni (2008).

quelli che erano i tradizionali obiettivi delle politiche energetiche nazionali, in quanto si coniuga in modo molto più stretto con la promozione dello sviluppo del territorio. In altre parole, non essendo centrali le preoccupazioni di sicurezza degli approvvigionamenti – anche se spesso resta come obiettivo il pareggio del bilancio energetico regionale – l'energia può essere utilizzata per innescare nuove traiettorie di sviluppo locale, coinvolgendo attori precedentemente anche del tutto estranei ai *policy-network* energetici. Un discorso simile può essere esteso anche ad un livello più basso, provinciale e comunale, dove si può riproporre il processo di pianificazione, con un grado variabile di coinvolgimento degli altri attori pubblici e privati. Inoltre, le province ed i comuni svolgono molte funzioni operative e amministrative, ed hanno, quindi, la possibilità di intervenire direttamente nella implementazione della politica energetica. A questi processi si deve, poi, aggiungere l'affermarsi delle nuove tecniche di produzione di energia (soprattutto elettrica) basate sulle fonti rinnovabili, che per loro natura hanno un forte legame con il territorio, e che tendono a coinvolgere attori locali (pubblici e privati) già attivi in diverse aree di *policy*. Le ricerche empiriche dimostrano, infatti, come il successo dei programmi sulle rinnovabili è legato proprio alla capacità dei governi locali di mostrare alle popolazioni i benefici prodotti non solo in termini di tutela dell'ambiente, ma anche di sviluppo economico e crescita dell'occupazione ⁽⁸⁾.

3. Il contesto nel comparto elettrico e le politiche regionali nelle Marche

Per quanto riguarda il settore elettrico, le Marche fra le Regioni italiane è stata soggetta al maggior incremento della domanda negli ultimi anni. Tuttavia la produzione di elettricità è stata sempre modesta ed è gestita prevalentemente dall'Enel e

(8) Vedi ad esempio: *Renewable energies: success stories*, Environmental issue Report, n. 27, 2001, European Environment Agency; e *Tecnologie per l'ambiente ed il territorio, il caso delle fonti rinnovabili di energia*, 2006, Enea, Roma.

da alcuni autoproduttori. Le Marche tuttora si connotano per la loro forte dipendenza dall'energia elettrica di importazione ⁽⁹⁾. Per quanto riguarda le fonti utilizzate, vi è una forte prevalenza di quelle convenzionali (petrolio e gas), mentre le rinnovabili coprono solo il 15% circa della produzione. Di questo 15% la gran parte è ascrivibile alla produzione idro-elettrica, con un piccolo ruolo per le biomasse (tab. 1).

TAB. 1. *Produzione lorda di energia elettrica da fonti rinnovabili nel 2005 (GWh): Regioni Italia centrale.*

Regione	Idrico	Eolico	Foto Volt.	Geoter.	Bomass e	Totale	% rispetto prod. regionale totale.
Emilia Romagn.	787,9	2,2			908,8	1.698,9	6,8%
Toscana	456,1	3,0	0,1	5.324,5	290,4	6.074,1	33,9%
Umbria	1.543,5	2,6			130,2	1.676,3	27,3%
Marche	582,2				45,8	628,0	15,2%
Lazio	1.163,3	5,9			372,4	1.541,6	6,0%

Fonte: Enea (2006).

Rispetto alla struttura del mercato elettrico, il ruolo delle imprese controllate dagli enti locali (*ex-municipalizzate*) è marginale. In tutto il territorio si possono contare solo tre aziende *multiutility* – a proprietà interamente pubblica – di piccola dimensione, attive nella produzione (soprattutto con centrali idroelettriche) e nella distribuzione a livello comunale (Tab. 2). Una è situata nella provincia di Ancona e due nella provincia di Macerata, e vedono la partecipazione di diversi comuni geograficamente contigui.

(9) Il deficit di energia elettrica è pari al 48,8% rispetto alla richiesta regionale, collocando le Marche al secondo posto, dopo la Campania, fra tutte le regioni italiane.

TAB. 2. *Imprese a partecipazione pubblica attive nel settore elettrico nelle Marche.*

Azienda (anno)	Prov.	Soci principali	Produz.	Distribuz.
Astea Spa (2003)	An	Comuni di: Osimo (39,59%), Recanati (24,14%), Montecassiano (4,19%), Porto Recanati (3,93%), Montelupone (3,18%), Loreto (3,64%)	X	X (Osimo e Recanati)
Assm Spa (2001)	Mc	Comune di Tolentino (99%)	X	X (Tolentino)
Assem Spa (200)	Mc	Comune di San Severino (100%)	X	X (San Severino)

Fonte: *Confservizi Marche.*

Al pari di quanto andava accadendo nelle altre Regioni, anche nelle Marche il passaggio verso un maggiore intervento in campo energetico si è avuto all'inizio del nuovo millennio. Nel 1999 viene recepito il d.lgs. 112/1998 (legge regionale 10/1999), e dal 2000 al 2003 è emanata una serie di leggi per favorire ed incentivare il risparmio energetico e lo sviluppo di fonti rinnovabili. In seguito, il passo verso la formulazione di una più compiuta e consapevole politica regionale è avvenuto attraverso la formulazione del Piano energetico-ambientale regionale (Pear), approvato dal Consiglio regionale nel febbraio 2005. La politica energetica delle Marche non è riconducibile esclusivamente al Pear, tuttavia il Piano può costituire un buon punto di partenza per analizzare l'evoluzione della *policy* negli ultimi anni. In particolare il Pear, in quanto principale strumento della politica regionale, può essere considerato un utile indicatore delle strategie messe in atto per intervenire sul territorio attraverso le competenze in ambito energetico. In questa prospettiva la nostra analisi si concentrerà principalmente sull'offerta di energia ⁽¹⁰⁾. I provvedimenti che rientrano in questa categoria implicano un maggiore impatto in termini di gestione del territorio e di governo del suo sviluppo. Su questo

(10) Non mi occuperò, quindi, degli interventi sul versante della domanda di energia (risparmio energetico, ecc.). Infatti, questi provvedimenti, pur essendo importanti per lo studio della politica energetica, hanno un impatto meno diretto sulle istituzioni del governo locale.

versante gli obiettivi generali della *policy* sono:

- ecoefficienza energetica con particolare attenzione ai sistemi distrettuali delle imprese, all'innovazione tecnologica e gestionale, e alla produzione distribuita di energia elettrica ed energia termica;

- l'impiego e la promozione delle energie rinnovabili, con particolare riferimento all'energia eolica ed alle biomasse di origine agro-forestale, anche per la produzione di biocarburanti (mentre per l'energia solare si prevede un ruolo soprattutto nell'edilizia).

La *policy* mira a rendere equilibrato il settore energetico regionale cercando di intervenire soprattutto sul *deficit* del comparto elettrico. A tal fine il Pear non prevede il ricorso a pochi grandi impianti per la produzione energetica, ma si orienta verso una "produzione distribuita", ritenuta funzionale alla valorizzazione di un aspetto peculiare della realtà economica marchigiana, ovvero la presenza di distretti industriali. Le iniziative proposte in campo energetico, quindi, sono ritagliate su questa particolare forma organizzativa del tessuto produttivo, e mirano esplicitamente a promuovere nella Regione un "modello marchigiano per l'energia, nel quale gli imprenditori, insieme ad istituzioni ed enti locali, giochino un ruolo di produttori di energia oltre che di consumatori"⁽¹¹⁾. Questi obiettivi, che coniugano la politica energetica a obiettivi di sviluppo economico ed industriale, sono richiamati con decisione nel Pear, a sottolineare come le scelte in campo energetico hanno lo scopo dichiarato di intervenire in senso più ampio per governare le traiettorie di sviluppo del territorio.

Nel campo della produzione elettrica da fonti rinnovabili, gli interventi prioritari previsti si concentrano sull'energia eolica e sulle biomasse. Nel primo caso gli interventi sono considerati "auto-sostentanti", perché già economici di per sé o in possesso di sistemi di incentivazione nazionali e/o comunitari (es.: certificati verdi e certificati bianchi) che ne consentono l'imple-

(11) Piano energetico ambientale regionale. Linee di programmazione e di indirizzo della politica energetica regionale, Regione Marche, 2005.

mentazione a prescindere dal sostegno economico della Regione. Nel secondo caso, invece, gli interventi sono “da sostenere” perché i costi – anche in presenza di incentivazioni provenienti da altri canali – non ne consentono l’attuazione e realizzazione nelle “modalità e quantità previste e auspicabili”⁽¹²⁾. In particolare rientrano fra gli interventi “ammessi in via prioritaria al beneficio delle risorse eventualmente disponibili da parte della Regione Marche”⁽¹³⁾, tutte le misure per la creazione di filiere territoriali delle biomasse e del biodisel provenienti da apposite colture e da residui agro-forestali. Tra le diverse fonti rinnovabili, alle biomasse è dedicata un’attenzione particolare; esse infatti non solo sono indicate come “una delle opzioni più concrete in termini di potenziale energetico e di sviluppo tecnologico”, ma si sottolinea che “potrebbero contribuire fattivamente al rilancio delle attività agricole, forestali e zootecniche che nella Regione rappresentano – da sempre – un importante tassello dell’economia locale ed elemento prioritario di conservazione del territorio [...] questa importante fonte rinnovabile si presta anche per favorire la diversificazione produttiva di una pluralità di soggetti imprenditoriali”⁽¹⁴⁾. Anche in questo caso, quindi, a considerazioni di tipo energetico-ambientale si affianca la prospettiva di governare lo sviluppo locale attraverso il coinvolgimento di diversi attori attivi nel territorio. In particolare gli strumenti di *policy* individuati per lo sviluppo delle filiere agro-energetiche sono la stipula di un *accordo quadro* a livello regionale con il coinvolgimento delle organizzazioni agricole e delle associazioni industriali, al fine di stabilire gli impegni e gli obiettivi da raggiungere, ed una serie di *programmi quadro* con cui in seguito attivare iniziative concrete sul territorio.

Se questi erano gli obiettivi della *policy*, i risultati osservabili a circa tre anni dall’approvazione del Pear sono ancora di difficile valutazione. Tuttavia si può notare come sul primo versante dei distretti energetico-industriali non si siano fatti ancora concreti passi avanti, mentre sul secondo, le fonti rinnovabili,

(12) *Ibidem*.

(13) *Ibidem*.

(14) *Ibidem*.

qualche traguardo sia stato raggiunto. Il contesto delle politiche energetiche locali resta però estremamente diversificato, e risulta difficile individuare un'unica modalità di governo nella Regione. Questa situazione è dovuta anche al fatto che il Pear è progettato come un documento quadro, che lascia molte decisioni operative all'iniziativa degli enti locali. Più utile, quindi, e maggiormente in linea con le esperienze in atto sul territorio, è l'analisi delle politiche energetiche a livello provinciale.

4. *Le politiche energetiche locali: attori, strumenti, obiettivi*

4.1. *La provincia di Macerata*

L'attivismo in campo energetico nella provincia di Macerata si è manifestato successivamente all'approvazione del Pear. L'amministrazione provinciale, a partire dalle strategie generali indicate a livello regionale, ha individuato diverse linee di intervento. In particolare, per promuovere lo sviluppo di fonti rinnovabili e per gestire le reti energetiche, è stata istituita una *Società provinciale per l'Energia*, un soggetto pubblico la cui funzione esplicita è quella di coinvolgere tutti gli enti locali, ed eventualmente le loro aziende speciali, nella produzione e gestione delle fonti rinnovabili e non rinnovabili ⁽¹⁵⁾. Il *policy-process* che ha portato alla nascita della *Società provinciale per l'energia* è interessante per capire come gli attori locali possono sfruttare le nuove opportunità di intervento in campo energetico. All'inizio del processo (fine 2004, primi mesi 2005),

(15) Nei documenti preparatori si può, infatti, leggere: "In base, quindi, a tale quadro complessivo, appare evidente il ruolo della Provincia di Macerata: garantire al Pear la necessaria concretezza, esercitando le competenze in materia di 'programmi di intervento per la promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico' riconosciute loro dal d.lgs. n. 112/1998, attraverso la costituzione di una Società Provinciale per l'Energia, il cui aspetto innovativo sarà la non separazione tra 'programmazione' e 'attuazione' delle linee del Pear; una struttura di promozione, gestione e coordinamento delle politiche territoriali nonché di produzione, commercializzazione e vendita dell'energia" (Bozza Documento istruttorio per la costituzione della Società Provinciale per l'Energia, Macerata, 16 novembre 2005).

l'ipotesi a cui lavorava l'amministrazione provinciale era quella di costituire una Agenzia energetica locale, utilizzando le risorse fornite dai programmi promossi dalla Commissione europea. Il progetto di una semplice agenzia provinciale è stato, però, ben presto abbandonato per un'idea più ambiziosa, che assegna un ruolo attivo e diretto all'amministrazione provinciale e a quelle comunali. Infatti, la scelta è caduta sulla costituzione di una Società pubblica a responsabilità limitata, il cui capitale è detenuto esclusivamente da soggetti pubblici della provincia di Macerata, con una quota non inferiore al 51% riservata all'amministrazione provinciale. Alla Società provinciale, costituita nell'agosto del 2006 con il nome di *Società Provinciale per l'Energia Enrico Mattei*, dovrebbero spettare svariati compiti, fra i quali: lo svolgimento delle funzioni di agenzia locale per l'energia nell'ambito dei programmi comunitari; la produzione, distribuzione e vendita di ogni forma di energia, con particolare (ma non esclusivo) riferimento alle fonti rinnovabili; la gestione della proprietà ed amministrazione – anche per conto dei soci e di terzi – delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali finalizzate alla produzione, distribuzione e vendita di energia nel rispetto delle discipline di settore; e la promozione ed il coordinamento tra gli enti locali per l'elaborazione di progetti industriali.

Gli obiettivi principali, quindi, che si sono prefissati i *decision-makers* attraverso la *Società per l'energia* sono di varia natura, e non semplicemente relegati a tematiche strettamente energetiche. Fra quelli che ricorrono maggiormente nei documenti e nelle dichiarazioni degli amministratori si possono sottolineare: il raggiungimento di un maggior coordinamento da parte dei comuni nel campo delle politiche territoriali energetiche; il possesso diretto da parte degli enti locali di progetti industriali e la gestione della loro diffusione sul territorio; il coordinamento fra le imprese pubbliche già attive sul territorio; il reinvestimento sul territorio dei profitti delle attività svolte in campo energetico; la salvaguardia della proprietà locale per le industrie attive nei settori energetici; e la soluzione dei conflitti per il riscatto delle reti di distribuzione (in particolare del gas).

Il tema del riscatto delle reti di distribuzione del gas è stato un punto fondamentale che ha guidato la costituzione della società pubblica. L'idea di 'amministrare le reti' è parte integrante del progetto di intervento pubblico, anzi ne ha costituito uno dei fattori decisivi. La società nasce, infatti, anche dalla necessità di molti piccoli Comuni di gestire il passaggio verso la riforma del mercato del gas innescata dal Decreto Letta.

Per quanto riguarda l'aspetto organizzativo, la *Società provinciale* si configura come un attore con una struttura molto leggera; vi è ad oggi un Amministratore unico, che ha il compito di coinvolgere su singoli progetti industriali gli enti territoriali e gli altri attori locali con competenze in campo energetico, costituendo una sorta di rete di esperti locali. Fra le motivazioni che hanno spinto alla creazione della società pubblica, vi sono infatti anche quelle legate alla mancanza di *expertise* all'interno dell'amministrazione pubblica. Dal punto di vista operativo l'Amministratore Unico, il cui mandato è legato a quello del Presidente della Provincia, presenta un piano d'azione al Comitato di indirizzo costituito dal Presidente della Provincia e dai sindaci dei Comuni che aderiscono alla società⁽¹⁶⁾.

Sempre nella provincia di Macerata, l'opportunità di intervento nel settore delle fonti rinnovabili ha favorito l'iniziativa di alcuni piccoli Comuni sul versante della produzione di energia eolica¹⁷. Particolarmente interessante risulta il progetto portato avanti dalla Comunità montana di Camerino, che tramite una società costituita con i comuni del comprensorio prevede la realizzazione di un parco eolico pubblico⁽¹⁸⁾. In questo territo-

(16) L'art. 10.2 dello statuto recita: "Sono riservate alla esclusiva competenza dei soci, che debbono per tale finalità riunirsi in assemblea personale almeno una volta l'anno, costituendo così il *Comitato di indirizzo*, presieduto dal Presidente della Provincia di Macerata e composto dai sindaci e dai Presidenti dei comuni e delle comunità montane soci, o da loro delegati, le decisioni in ordine alla definizione dei criteri per la distribuzione, il reimpiego e l'investimento nel territorio della Provincia di Macerata delle risorse societarie." (Statuto società provinciale per l'energia Srl "Enrico Mattei").

(17) Il Pear della Regione Marche individua proprio nella provincia di Macerata un'area (Mc 1) molto favorevole allo sfruttamento dell'energia eolica.

(18) Il Pear prevede espressamente la realizzazione di un parco eolico di potenza massima pari a 40 MW, realizzabile su di un'area selezionata dalla Regione Marche

rio fin dalla metà degli anni '90 vi era un forte interessamento da parte di gruppi privati per l'installazione di impianti eolici, la Comunità montana si è fatta invece avanti direttamente proponendo e firmando un protocollo con la Regione per la realizzazione del progetto, che è stato il frutto di un accordo inter-istituzionale con il contributo e l'appoggio della Provincia di Macerata. In particolare l'attuazione e la gestione degli impianti è affidata alla Comunità montana, attraverso una società di capitali interamente pubblica – la *Valli Varanensi srl* – composta da 13 Comuni ⁽¹⁹⁾. La *Valli Varanensi* attualmente ha una struttura organizzativa molto ridotta, costituita da poche unità – ma in futuro è previsto un ampliamento – e si avvale della collaborazione di esperti presenti sul territorio e di alcuni funzionari della Comunità montana. I suoi vertici sono nominati dal Presidente della Comunità montana e dai sindaci dei Comuni soci. Anche in questo caso l'obiettivo centrale – ribadito da tutti gli attori istituzionali coinvolti nel processo – è non solo di intervenire sul versante delle energie rinnovabili, ma anche quello di garantire ricadute in termini di sviluppo economico per il territorio.

Nella provincia di Macerata sono presenti anche due *multiutility* attive nel settore elettrico, soprattutto grazie ad alcune piccole centrali idroelettriche. La prima, Assm, opera nel Comune di Tolentino (che detiene il 99% delle azioni) fin dall'inizio del secolo scorso occupandosi progressivamente di svariati servizi, fra i quali quello dell'elettricità e del gas. La forma giuridica dell'Assm si è evoluta nel tempo passando

dopo un'attenta concertazione con l'Anev, l'Aper ed altre associazioni del settore e con le popolazioni locali, e dopo che la stessa Regione abbia acquisito le autorizzazioni necessarie dai proprietari dei terreni. Il progetto della Comunità Montana – che ha recentemente ottenuto l'ultimo giudizio positivo relativo alla VIA (Giudizio Positivo D.D.n. 96/VAA 08 del 12 settembre 2008) – prevede la costruzione nell'arco di circa due anni di pale eoliche in grado di produrre circa 34 megawatt di energia, quasi il 20% della potenza installabile sul territorio marchigiano.

(19) L'art. 4 dello Statuto della Valli Varanensi Srl prevede che: "Oltre ai soci fondatori, possono essere soci della società gli Enti Pubblici, anche economici, gli Enti di Diritto Privato, le società di capitali e le società consortili. In nessun caso la partecipazione dell'Ente Pubblico di maggioranza potrà scendere al di sotto del 50,1% del capitale sociale".

dall'originale azienda municipale a S.p.a nel 2001. La seconda municipalizzata è l'Assem, nata nel 1919 nel Comune di San Severino Marche per la produzione e distribuzione dell'elettricità. Nel 1994 Assem viene trasformata in azienda speciale, acquisendo personalità giuridica ed assumendo le caratteristiche di ente pubblico economico, e nel 2000 viene trasformata in S.p.a. le cui azioni sono detenute interamente dal Comune di San Severino ⁽²⁰⁾.

4.2. *La provincia di Ascoli*

L'amministrazione provinciale di Ascoli ha promosso la redazione di un Piano energetico provinciale alla fine del 2006, tuttavia attualmente a livello operativo gli interventi non sono collegati all'implementazione del piano, ma a due importanti processi, strettamente collegati, che originano a livello europeo e a livello locale e che hanno per oggetto il tentativo di costituzione di due filiere agro-energetiche nel distretto del fermano e nell'ascolano.

Nel primo caso un importante impulso è venuto dalla crisi di alcune produzioni agricole e industriali. Questo territorio era caratterizzato, infatti, da una importante filiera per la produzione dello zucchero con un impianto industriale (di proprietà della Sadam-Eridiana). In seguito alla riforma Ocm Zucchero promossa a livello comunitario, è stata sospesa l'intera produzione locale con evidenti implicazioni per le connesse attività agricole ed industriali.

Il *policy-process*, che ha portato alla creazione di una filiera agro-energetica è, quindi, partito da una situazione di crisi legata alla chiusura 'forzata' della filiera dello zucchero e dalle opportunità aperte dai nuovi strumenti per la produzione di energie rinnovabili. L'intero processo è iniziato nella seconda parte del 2005 ed ha visto coinvolti diversi attori istituzionali e non istituzionali a vari livelli di governo. Un ruolo di primo piano è

(20) Nel 2002 la società ha acquistato anche la rete Enel riuscendo a raggiungere l'aggregazione dell'intera struttura distributiva del Comune di San Severino.

stato svolto dalla Regione Marche, soprattutto dall'Assessorato alle politiche agricole, che ha tenuto i rapporti con il Ministero per le Politiche agricole e forestali e, a livello locale, con la Provincia di Ascoli e il Comune di Fermo, sede dell'ex zuccherificio. Inoltre, un ruolo importante lo hanno avuto le organizzazioni degli imprenditori agricoli.

Il primo passo è stato fatto dalla Regione Marche, che si è fatta promotrice di un accordo tra le associazioni degli agricoltori, le imprese di produzione ed i sindacati dei lavoratori per il recupero dello stabilimento saccarifero di Fermo e la riconversione delle filiere agricole dello zucchero in filiere agro-energetiche, basate sulla coltivazione di girasoli. In particolare, è stato stipulato nel giugno 2007 un Accordo di programma per la riconversione dello stabilimento saccarifero Eridania Sadam di Fermo che, nell'ambito del Piano nazionale per la razionalizzazione e la riconversione della produzione bieticola saccarifera (l. 81/2006), prevede la costruzione di un impianto per la produzione di energia elettrica da biomassa della potenza di circa 24 MW. L'accordo è stato stipulato da un'impresa privata, la Powercrop, dalle associazioni sindacali dei lavoratori dell'ex zuccherificio, e sul versante istituzionale dalla Regione, dalla Provincia di Ascoli e dal Comune di Fermo. E' stato poi istituito un Accordo di filiera con la sottoscrizione delle principali organizzazioni agricole regionali (Cia, Coldiretti, Copagri e Confagricoltura). Sul piano economico l'accordo si basa sull'impegno da parte di Powercrop a ritirare per dodici anni il prodotto di semi o olio di girasole, relativo ad 8 mila ettari, ad un prezzo standard che sarà commisurato alle quotazioni delle borse di Bologna e Milano. A questo fine verranno stipulati singoli contratti triennali, rinnovabili di anno in anno, con le aziende agricole, e Powercrop realizzerà gli impianti per la spremitura di semi oleosi e per la generazione di energia elettrica dagli oli prodotti (con sfruttamento del calore residuo per il riscaldamento di serre).

Il processo di costituzione della filiera non è tuttavia avvenuto senza conflitti, conflitti che si sono poi aggravati in fase di implementazione, tanto che l'individuazione del sito dove col-

locare la centrale elettrica ha suscitato aspri scontri fra gli attori locali e ha portato alla luce differenti posizioni da parte dei vari livelli di governo coinvolti (regionale, provinciale e comunale). Già prima della firma dell'accordo di programma le posizioni dell'amministrazione comunale, della Regione e della Sadam erano divergenti sul progetto di riconversione. Il sindaco di Fermo aveva commissionato uno studio di fattibilità per un progetto basato su una centrale elettrica da 20 MW complessivi (7 MW alimentate da biomasse, 11 MW ad oli vegetali e 2 MW di fotovoltaico), ma tale proposta fu bocciata dalla Regione, dalla Provincia e dai tecnici dell'Università Politecnica delle Marche. Il progetto approvato prevede invece una centrale da circa 24 MW – unica dimensione ritenuta conveniente dal punto di vista economico da parte dell'impresa – alimentata ad olio di semi, di cui solo una minima parte (circa il 20%) proviene da coltivazioni locali, mentre il resto è importato prevalentemente dall'estero. Su queste basi si sono prodotte le divisioni che hanno caratterizzato le fasi successive.

I sindacati di categoria dell'ex zuccherificio si sono fatti sostenitori del progetto di riconversione, che prevede il parziale reimpiego del personale. Alcuni cittadini delle zone interessate alla localizzazione della centrale si sono organizzati in comitati per opporsi alla sua costruzione, e anche all'interno dell'amministrazione comunale si sono prodotte diverse divisioni fra le forze politiche sia sulla scelta del sito sia sul sostegno al progetto di riconversione. In particolare gli attori che si oppongono al progetto, sottolineano il fatto che esso non è legato realmente allo 'sviluppo del territorio', poiché il 'combustibile' per la centrale proviene per la maggior parte da altre aree, per gli stessi motivi sostengono che non ha una reale valenza ambientale, e paventano i rischi connessi all'eccessivo impatto sul territorio di una centrale giudicata troppo grande rispetto ai reali fabbisogni delle comunità locali. Per quanto riguarda il rapporto fra attori pubblici e privati, si deve sottolineare come più volte il Sindaco di Fermo, cui compete l'individuazione del sito su cui costruire la centrale, ha accusato la Sadam di agire pensando solo al profitto e non alle necessità del territorio. Per quanto ri-

guarda, invece, i rapporti fra i diversi livelli di governo, si è prodotta una crescente divisione fra Regione e Comune, con una posizione intermedia della Provincia. Da una parte la Regione, ed in particolare l'assessore alle Politiche agricole, difende il progetto per la sua capacità di migliorare la disponibilità di energia prodotta nella Regione, e di ridurre i consumi di fonti inquinanti in linea con le disposizioni del Pear. Dall'altra il Sindaco di Fermo sottolinea lo scarso collegamento tra le esigenze del territorio e la portata del progetto, e quindi la sua scarsa efficacia da un punto di vista di tutela dell'ambiente, vista la necessità di importare, anche dall'estero, la maggior parte dei prodotti consumati dalla centrale. Contraria al progetto è Legambiente che rileva l'impatto negativo del progetto sotto il profilo ambientale, il tradimento della logica sottostante al Pear (impianti con filiere corte), e lamenta la mancata partecipazione al processo di formulazione della *policy*. Inoltre, nonostante la partecipazione agli accordi di filiera stipulati a livello regionale, forti perplessità vengono anche dalle stesse associazioni del mondo agricolo, che rimarcano la dimensione 'non locale' del progetto. Il processo è stato così caratterizzato, soprattutto nelle sue fasi finali, da innumerevoli incontri fra le parti interessate, promossi sia dagli attori istituzionali (in particolare Regione e Comune di Fermo) sia dai comitati dei cittadini e dalle associazioni di rappresentanza. Molti di questi incontri hanno visto il coinvolgimento di vari esperti (della Regione, della Sadam, delle associazioni ambientaliste o indipendenti) che hanno espresso valutazioni diverse sul progetto, e sono stati chiamati a legittimare opzioni di *policy* alternative. La mobilitazione dei cittadini e delle associazioni di rappresentanza hanno, poi, incrinato il già debole sostegno politico al progetto, tanto che la *issue* è diventata oggetto di conflitto fra partiti e fra politici locali, anche in vista delle future elezioni amministrative. Questa situazione complessa, caratterizzata dalla presenza di molti attori, pubblici e privati, che si muovono con logiche diverse cercando di perseguire obiettivi distinti, e con una crescente mobilitazione da parte delle popolazioni locali, ha infine spinto la Regione ed il Comune a istituire dei tavoli di concertazione, con la par-

tecipazione di esperti e tecnici, per decidere l'individuazione del sito dove collocare la centrale e per programmare l'*iter* autorizzativo.

Anche nel caso della filiera agro-energetica promossa nell'ascolano il punto di partenza si può individuare nella situazione di difficoltà che caratterizza il settore agricolo provinciale per i problemi incontrati dalla produzione dei cereali e dello zucchero. Tuttavia il processo si inserisce all'interno di un contesto esclusivamente locale, e in particolare nel *Tavolo provinciale di coordinamento per lo sviluppo economico*, il progetto promosso dall'amministrazione provinciale di Ascoli, che coinvolge le associazioni e gli enti presenti sul territorio per promuovere e condividere nuove opportunità di sviluppo locale. All'interno di questa arena si inizia già nel 2005 a discutere delle possibilità di intervenire per promuovere la valorizzazione del comparto agricolo attraverso i nuovi strumenti normativi volti alla produzione di energia rinnovabile da biomasse. Su tali basi, nel dicembre del 2006, l'amministrazione provinciale si è fatta promotrice della stipula di un *Protocollo d'intesa per Filiere agroenergetiche, ecocompatibili ecosostenibili*. Il Protocollo è stato sottoscritto da diversi attori istituzionali (dalla Provincia, da un consistente numero di comuni e dalla Camera di commercio), e da numerose associazioni di rappresentanza. Fra queste figurano quelle del mondo agricolo (fra cui Cia, Coldiretti, Copagri), i sindacati, alcune associazioni degli interessi del comparto industriale e Legambiente.

Coloro che hanno sottoscritto il protocollo si sono impegnati a progettare e realizzare interventi per la creazione di filiere agroenergetiche, basate sulla partecipazione degli attori locali (anche in forma associativa) e sulla compatibilità ambientale, intesa soprattutto come "costruzioni di filiere le cui dimensioni siano corrispondenti alle esigenze ed alle possibilità espresse dal territorio"; il tutto finalizzato a promuovere "nuove forme di sviluppo locale"⁽²¹⁾. Nel Protocollo si individua anche un en-

(21) Protocollo d'intesa *Filiera agroenergetiche, ecocompatibili ecosostenibili*, Provincia di Ascoli, 21 dicembre 2006.

te incaricato di produrre le conoscenze scientifiche necessarie (l'Università Politecnica delle Marche), e la partecipazione di Legambiente viene indicata come "garante dell'etica ambientalista dei processi"⁽²²⁾, con la possibilità che essa partecipi con dei disciplinari di filiera per assicurarne la ecocompatibilità.

Infine, un altro aspetto interessante riguarda il coinvolgimento, in fase di implementazione dell'accordo, di Piceno Sviluppo Scarl. Piceno Sviluppo è una società che nasce nel 1997 come soggetto responsabile del Patto territoriale della Provincia di Ascoli, ed in seguito assume l'incarico di segreteria del *Tavolo provinciale di coordinamento*. Essa è controllata dalla Provincia che detiene il 52,62 % del capitale, e vede la partecipazione di altri enti pubblici locali e di diverse associazioni di rappresentanza. Sulle linee del mandato affidatole dall'amministrazione provinciale con la stipula del *Protocollo d'intesa*, Piceno Sviluppo si è attivata per promuovere alcuni progetti nel campo delle biomasse. Il progetto attualmente nello stato più avanzato riguarda la costituzione di un *Distretto agroforestale pedemontano* finalizzato alla produzione di pellet attraverso la raccolta di residui agroforestali, con la costruzione di un impianto nel Comune di Arquata del Tronto, situato all'interno del parco dei monti Sibillini. Concretamente si prevede che l'investimento per l'impianto di produzione del pellet sarà realizzato da Piceno Sviluppo, la quale "forte del suo legame societario con le realtà economiche singole o cooperative si occuperà in seguito di creare un Consorzio – allo scopo di rendere protagonisti tutti gli attori della filiera – per la valorizzazione della filiera del legno nel territorio e la conseguente gestione dell'impianto"⁽²³⁾. In particolare, per quanto riguarda l'approvvigionamento di materia prima, è prevista la stipula di due accordi di durata decennale: la materia prima per il pellet è assicurata ad un prezzo fisso da "fornitori di eccellenza" presenti nel territorio dei comuni limitrofi al sito in cui sorgerà

(22) *Ibidem*.

(23) *Studio di fattibilità per la realizzazione di una filiera agroenergetica nella Provincia di Ascoli Piceno per la realizzazione di un impianto di trasformazione delle biomasse in pellets*, elaborato da Piceno Sviluppo.

l'impianto; gli introiti saranno garantiti dalla sigla di un accordo pluriennale di fornitura con gli enti pubblici, già soci di Picensviluppo, per il ritiro del pellet prodotto. L'obiettivo esplicito del progetto, che attualmente è in fase di realizzazione, è quello di promuovere lo sviluppo locale, garantendo ricadute economiche e occupazionali sul territorio ed un impatto positivo in termini ambientali.

4.3. *La Provincia di Pesaro-Urbino*

L'amministrazione provinciale di Pesaro-Urbino ha approvato un Programma energetico provinciale all'inizio del 2005⁽²⁴⁾. Sebbene ad oggi molti degli interventi previsti siano ancora in fase di definizione e siano soggetti a dibattiti, l'analisi del processo di programmazione può risultare utile per comprendere le modalità di intervento da parte degli attori locali. Il punto di partenza è il passaggio dal Piano triennale di sviluppo ecosostenibile (Ptse) al Programma energetico provinciale (Pep). Nel 2002 la Provincia di Pesaro-Urbino ha approvato il Ptse⁽²⁵⁾, uno strumento di programmazione generale che ha come obiettivo quello di ridefinire le politiche di medio e lungo periodo in un'ottica di sostenibilità ambientale. Questo strumento rappresenta formalmente la scelta operata dall'amministrazione provinciale per governare lo sviluppo del territorio, indicando per ciascun campo d'azione gli obiettivi prioritari, individuando le sinergie possibili, e promuovendo la concertazione e la partecipazione di tutti i soggetti istituzionali e privati che operano nel territorio. A tal fine la Provincia di Pesaro-Urbino ha attivato, nel luglio 2003, un Forum Agenda 21 locale. Il forum ed il percorso di Agenda 21 da quel momento si innestano su due documenti strategici per le politiche di sviluppo sostenibile: il Ptse e l'Analisi di sostenibilità ambientale. Il Ptse, infatti, è corredato dallo studio di "Analisi di Sostenibilità della Provincia di Pesaro e Urbino", che contiene uno specifico approfondi-

(24) Delibera del Consiglio provinciale n. 9 del 31 gennaio 2005.

(25) Con delibera del Consiglio provinciale n. 105 del 20 luglio 2002.

mento sulle fonti rinnovabili ed i consumi energetici; nel capitolo conclusivo, vengono individuate le azioni prioritarie per la sostenibilità ambientale e lo sviluppo della Provincia, e vengono indicati i possibili contenuti ed il percorso metodologico per la predisposizione di un *Programma energetico provinciale*.

In particolare l'ambito energetico è considerato come "setto-re chiave per le politiche del territorio provinciale", per la sua "posizione strategica sul piano dell'eco-efficienza, della riduzione dei consumi, della razionalizzazione delle risorse e della sperimentazione delle fonti rinnovabili"⁽²⁶⁾. Successivamente è stato attivato il tavolo di Agenda 21 che, sulla base di un'ipotesi di programma elaborata da un gruppo di lavoro interno della Provincia, ha contribuito alla predisposizione di un "Preliminare di Programma Energetico Provinciale" poi sottoposto all'esame degli organi politici. Durante la fase di formulazione del Pep, sono stati effettuati sei incontri – strutturati intorno a tavoli di lavoro e *workshop* – ai quali hanno partecipato rappresentanti delle amministrazioni e delle agenzie locali, delle organizzazioni degli interessi presenti sul territorio, di singole imprese, e di altre associazioni attive nella tutela dell'ambiente⁽²⁷⁾. L'elaborazione del Programma energetico, quindi, ha visto la partecipazione ed il confronto di diverse istanze: quelle presenti nella pubblica amministrazione a livello provinciale e comunale; quelle portate dagli attori collettivi dello sviluppo economico; quelle delle aziende a controllo pubblico presenti in settori contigui a quello energetico; quelle di singole imprese tradizionalmente attive in campo energetico; e quelle di altri attori impegnati nella difesa e salvaguardia dell'ambiente.

(26) *Programma energetico provinciale*, Provincia Pesaro-Urbino, 2005.

(27) In particolare, hanno partecipato agli incontri: Ali-Claai, Arpam-Agenzia Regionale Protezione Ambiente Marche, Assindustria, Greenpeace Urbino, Agenda 21 Urbino, Curvet spa, Comune di Acqualagna, Comune di Fano, Comune di Fermignano, Comune di Urbania, Comunità Montana Catria e Cesano, CNA Provincia di Pesaro e Urbino, Lupus in Fabula, Mariani Petroli srl, Medit Silva, Megas spa.

4.4. *La Provincia di Ancona*

La Provincia di Ancona, ed in particolare l'assessorato all'ambiente, ha avviato a partire dal 2003 un processo di Agenda 21 con il Progetto *Peter Pan* (acronimo che sta per Progetto Ecosviluppo Territorio Provincia di Ancona). Lo scopo del progetto è quello di "integrare i criteri di sostenibilità ambientale, sociale ed economica in tutte le politiche settoriali dell'amministrazione: territorio, infrastrutture, servizi, occupazione, ecc. attraverso un'azione trasversale" (28). La prima fase del progetto è stata finalizzata all'aggiornamento del Rapporto sullo stato dell'ambiente seguendo il percorso di Agenda 21 locale, e si è conclusa alla fine del 2004 con l'elaborazione del Rapporto sullo stato dell'ambiente, che delinea il quadro delle problematiche di sostenibilità a livello locale. La seconda fase ha portato invece all'elaborazione del Piano d'azione locale, approvato dal Forum di Agenda 21 nel dicembre 2005. All'elaborazione del Piano d'azione locale, quindi, si è giunti dopo le due fasi del processo partecipativo di Agenda 21, che nei vari Forum (ne sono stati svolti 88) ha visto il coinvolgimento di molti attori istituzionali e non istituzionali. In particolare, ai diversi incontri hanno partecipato un totale di 528 attori locali. Oltre alla Provincia di Ancona e alla Regione, più di cento Comuni, svariati altri enti istituzionali, enti di ricerca ed Università, le principali associazioni di categoria, imprese private, associazioni e singoli cittadini. Fra le azioni proposte nel Piano d'azione si collocano anche quelle relative alle politiche energetiche. Sono indicati, infatti, tanto interventi sul versante della domanda (incentivi per il risparmio e l'efficienza energetica), quanto interventi sul versante dell'offerta (promozione dell'eolico, dell'energia da biomassa, ecc.). Inoltre si segnala un'esortazione alla realizzazione di un Piano energetico provinciale. Tuttavia gli interventi progettati non sono ancora in fase di realizzazione, così come non è stato realizzato un Piano e-

(28) *Piano d'azione locale della Provincia di Ancona*, Provincia di Ancona, Assessorato all'Ambiente, 2005, p. 14.

nergetico provinciale.

Nella provincia di Ancona è attiva anche una *multiutility*, Astea S.p.a, costituita nel 2003 a seguito della fusione della Aspea di Osimo e della Ast di Recanati. Entrambe le società nascono all'inizio del secolo scorso per la gestione dei servizi idrici dei rispettivi Comuni, ai quali si aggiunge ben presto la gestione dell'elettricità. Negli anni '90 i Comuni di Recanati e di Osimo decidono (il primo nel 1995 ed il secondo nel 1994) di mutare le aziende municipalizzate in Aziende Speciali, successivamente trasformatesi in Aspea S.p.a e Ast S.p.a.

5. Istituzioni locali ed energia: una tipologia delle modalità di governo

La breve analisi di alcuni interventi messi in campo nelle province delle Marche ha evidenziato una varietà di gestione nelle questioni legate all'energia. A partire da questi risultati, nonostante molte politiche siano state appena avviate e la situazione sia tuttora in rapida e continua evoluzione, è possibile elaborare una tipologia delle modalità di governo dell'energia a livello locale. Una simile tipologia permette di distinguere alcune peculiari modalità di intervento dei governi locali, che si caratterizzano per i principali attori coinvolti nel *policy-making*, per gli strumenti utilizzati, per i criteri che orientano le scelte di *policy*, e per gli obiettivi perseguiti (tab. 3). Considerando questi elementi, infatti, si possono individuare almeno tre distinte modalità di governo dell'energia ⁽²⁹⁾: *direttiva*, *integrativa*, e *partecipativa*.

Direttiva. È quella riscontrata negli interventi messi a punto

(29) La tipologia elaborata deriva dall'analisi empirica del caso marchigiano, di conseguenza non è esaustiva di tutte le possibili modalità di governo dell'energia che si stanno affermando a livello locale. I tipi individuati sono, dunque, *tipi empirici* ricavati attraverso un processo induttivo a partire dai risultati dell'analisi empirica, e non *tipi teorici*. Ad esempio, un'importante modalità di governo presente in altri contesti locali è quella che vede il coinvolgimento di attori pubblici e privati nella gestione delle ex municipalizzate (grazie alla compartecipazione nella proprietà) attraverso la creazione di complessi *network* societari pubblico-privati.

nella provincia di Macerata (creazione della Società Provinciale per l'Energia, creazione di società pubblica per il parco eolico, e società comunali per produzione e distribuzione di elettricità), e in parte in quella di Ancona (*multiutility* attiva nella produzione e distribuzione di elettricità). Questa modalità si caratterizza per la presenza prevalente di attori istituzionali (Provincia, Comuni), che si fanno promotori direttamente della gestione dell'energia – ed in alcuni casi dell'implementazione delle politiche – attraverso la costituzione di apposite imprese a proprietà pubblica. Lo strumento dell'impresa a controllo pubblico (anche nella forma di S.p.a le azioni sono detenute interamente da soggetti pubblici) è utilizzato per perseguire obiettivi specifici in campo energetico (promozione rinnovabili, gestione delle reti di distribuzione, ecc.), e per perseguire altri obiettivi concernenti lo sviluppo del territorio. Il criterio guida è quello della presenza dell'intervento pubblico rispetto a quello privato, scelta motivata dalla necessità di controllare gli investimenti ed i ricavi in alcuni settori produttivi per assicurare che la ricaduta positiva rimanga all'interno del sistema economico locale. L'idea è quella di controllare risorse locali (come nel caso delle rinnovabili) per garantire ed indirizzare lo sviluppo economico locale in modo diretto, gestendo e finanziando le imprese che operano nei settori energetici. Inoltre, come dimostrato dal caso della Società provinciale per l'energia di Macerata, un obiettivo è anche il controllo delle reti di distribuzione locali al fine di controllare risorse da reinvestire – eventualmente – per promuovere altre attività connesse alla filiera energetica.

Integrativa. La modalità *integrativa* ha caratterizzato gli interventi nella provincia di Ascoli. In questo caso, infatti, il governo dell'energia è passato attraverso l'integrazione della politica energetica con la politica agricola, grazie alla costituzione di alcune filiere agro-energetiche. Gli attori coinvolti sono attori istituzionali e non istituzionali. Nei casi analizzati la Regione, la Provincia, i Comuni, le organizzazioni degli agricoltori e le imprese responsabili della produzione elettrica o del pellet. Gli strumenti privilegiati sono gli accordi di programma, gli accordi di filiera, i protocolli d'intesa, e dal punto di vista opera-

tivo i contratti di produzione o i consorzi; si tratta di accordi che vincolano gli attori (anche privati) della filiera (gli agricoltori e le imprese responsabili della produzione di energia elettrica o di pellet). La filiera stessa, infatti, si basa sulla stabilizzazione nel medio periodo dei rapporti fra gli attori privati, mentre gli attori istituzionali hanno come obiettivo la promozione e incentivazione di tali accordi. L'intervento dei governi locali è, quindi, guidato da un criterio di concertazione con gli attori non istituzionali per la formulazione e l'implementazione della *policy*. L'integrazione della politica energetica con la politica agricola implica che gli obiettivi perseguiti sono attinenti al governo dell'offerta di energia (produzione elettrica da fonti rinnovabili), ma riguardano anche la promozione dello sviluppo del territorio attraverso la valorizzazione delle sue caratteristiche produttive nel settore agricolo; ovvero il governo dell'energia è finalizzato al governo dello sviluppo del territorio attraverso la ricerca di sinergie con altri settori produttivi.

Confrontando, inoltre, il ruolo dei governi locali, e le loro modalità di interazione con gli altri attori nei due casi, si può concludere che nel primo (centrale elettrica) si è in presenza di una pratica di *governance aggregativa*, mentre nel secondo (produzione di pellet) se ne riscontra una di tipo *integrativo* ⁽³⁰⁾. In entrambi i casi l'attore politico ricopre una posizione non chiaramente sovra-ordinata gerarchicamente nella rete di *policy* – la questione si sposta così dalla soluzione di problemi di *government* a quelli relativi alla *governance* ed al più ampio coordinamento all'interno di reti decisionali miste pubblico/private ⁽³¹⁾ – ma è differente il principio che si adotta per orientare le scelte di quanti partecipano al processo decisionale. Il modello aggregativo è il risultato di una concezione e una pratica della politica intesa come “scambio e mediazione”, il

(30) Sulla differenza fra *governance integrativa* e *governance aggregativa*, si rimanda a March e Olsen (1995).

(31) Per una discussione sul significato di *governance*, vedi Mayntz (1999). In generale: “si ricorre a *governance* soprattutto per indicare un nuovo stile di governo, distinto dal modello del controllo gerarchico e caratterizzato da un maggior grado di cooperazione tra lo Stato e gli attori non-statali all'interno di reti decisionali miste pubblico-private” (Mayntz 1999, p. 3).

modello integrativo è il prodotto di una concezione e una pratica della politica intesa come perseguimento dell'“interesse generale” (Messina 2004). Quindi, anche se gli strumenti di *policy* sono simili (accordi di programma, protocolli d'intesa, ecc.), nel caso della centrale elettrica le risorse che l'attore pubblico attiva, per risolvere i problemi di *governance*, sono legate alla sua capacità di negoziazione nei confronti di attori che perseguono obiettivi divergenti, mentre nel secondo caso l'attore pubblico si attiva per definire un paradigma condiviso e per coinvolgere le parti su un progetto ritenuto di interesse generale, che in quel contesto è legato ad un'idea di sviluppo locale (ecosostenibile ed ecocompatibile) su cui convergono gli obiettivi degli attori ⁽³²⁾.

Partecipativa. La modalità partecipativa è quella osservata nella predisposizione del Piano energetico della provincia di Pesaro-Urbino e, in parte, nel Piano d'azione locale della Provincia di Ancona che tuttavia non è incentrato esclusivamente sulle tematiche energetiche. In questi casi, infatti, il processo di pianificazione e programmazione è stato inserito all'interno dei processi partecipativi legati ad Agenda 21. La formulazione della *policy* è stata così condivisa dall'amministrazione pubblica e da diversi altri attori attraverso strumenti aperti come i tavoli di confronto ed i *workshop* tematici. Anche in questo caso il *policy-making* ha coinvolto attori istituzionali e non istituzionali ma, rispetto alla modalità integrativa, la varietà degli attori privati coinvolti è maggiore. Sono, poi, chiamati a partecipare attori non solo tradizionalmente estranei ai *policy-network* energetici, ma anche estranei ad altre reti di *policy* influenti per il governo del territorio. Inoltre, il coinvolgimento degli attori non istituzionali è avvenuto nella fase di formulazione e tematizzazione della *policy*, e non è vincolante nella successiva implementazione della politica stessa. La modalità partecipativa, per questi motivi, può precedere (in una fase diversa del ciclo

(32) Per un'analisi più dettagliata sulle differenze fra le due modalità di *governance* nell'integrazione delle politiche energetiche, ambientali ed agricole nella provincia di Ascoli, vedi Prontera (2008b).

di *policy*) una delle altre modalità di governo ⁽³³⁾. I criteri che guidano le strategie di governo sono orientati a facilitare e promuovere la partecipazione dei vari attori presenti sul territorio ⁽³⁴⁾. Per quanto riguarda gli obiettivi, questi riguardano sia questioni energetico-ambientali sia questioni legate alla promozione e sviluppo del territorio. Tuttavia, più specificatamente, essi mirano a ridurre la conflittualità insita in alcune scelte energetiche, promuovendo una ampia inclusione delle diverse istanze presenti sul territorio nella fase di formulazione della *policy*.

TAB. 3. *Modalità di governo delle energie e caratteristiche del policy-making*

Modalità di governo dell'energia	Attori	Strumenti	Criterio guida	Obiettivo
Direttiva	Istituzionali	Imprese pubbliche	Dirigismo	Gestione diretta delle risorse locali
Integrativa	Istituzionali/non istituzionali	Accordi di programma, Protocolli d'intesa, Contratti di produzione	Concertazione	Garantire sinergie a livello locale
Partecipativa	Istituzionali/non istituzionali	Tavoli di confronto	Partecipazione	Minimizzare i conflitti

6. Le implicazioni per il governo locale

L'analisi delle politiche energetiche locali nelle Marche ha evidenziato la presenza di tre diverse modalità di governo

(33) Ad esempio si può decidere attraverso un processo partecipativo (Agenda 21) di promuovere le fonti rinnovabili per la produzione di energia elettrica, e di seguito creare una società pubblica *ad hoc* per raggiungere tale scopo (modalità *direttiva*).

(34) La partecipazione è, in questo senso, differente dalla concertazione, in quanto attraverso la concertazione gli attori privati sono coinvolti in tutte le fasi del ciclo di *policy*, dalla formulazione alla implementazione. Infatti la concertazione è finalizzata soprattutto a garantire che la politica formulata possa poi essere realmente implementata grazie al coinvolgimento degli attori privati.

dell'energia, che si distinguono per alcune caratteristiche del *policy-making* (attori prevalenti, strumenti impiegati, criteri che orientano le scelte dei *decision-makers*, ed obiettivi perseguiti). Per ognuna di queste modalità di gestione dei problemi energetici si possono individuare alcune importanti implicazioni per le dinamiche nei sistemi politici locali (Tab. 4). La prima modalità (*direttiva*) vede il coinvolgimento diretto dei governi locali, i quali, attraverso la gestione e/o costruzione di imprese *ad hoc*, sfruttano le nuove opportunità offerte dal decentramento di competenze in campo energetico e dalla apertura dei mercati per occupare e/o consolidare spazi di intervento. La possibilità di orientare gli investimenti, di gestire le reti di distribuzione, e di operare come attori nei mercati, consente sia di controllare e di estrarre risorse economiche e finanziarie sia di controllare risorse di consenso (assunzioni, cariche, rapporti con i fornitori, ecc.); ed inoltre consente di sfruttare gli investimenti per disegnare traiettorie di sviluppo a livello locale. Molti degli interventi in campo energetico, infatti, hanno un forte impatto sul territorio nel medio-lungo periodo (si pensi alla produzione elettrica da fonti rinnovabili) e sono in grado di impostare lo sviluppo locale ben oltre l'orizzonte di un mandato elettorale. I cicli di *policy*, innescati dagli interventi in questi settori, infatti, hanno un orizzonte temporale ampio, di conseguenza se da una parte gli eventuali risultati positivi (in termini di efficienza/risparmio energetico, di riduzione emissioni climalteranti, ecc.) difficilmente manifestano i loro effetti in tempi brevi – e per questo gli amministratori locali possono non avere incentivi a perseguirli – l'opportunità di disegnare percorsi di sviluppo in cui coinvolgere altri attori pubblici e privati rappresenta un valido motivo per investire risorse economiche e politiche in questa direzione. In questi casi risultano rafforzati principalmente gli esecutivi locali (Presidente della Provincia, Sindaco) in quanto sono loro a detenere i rapporti con le imprese pubbliche e ad indirizzarne le attività, o attraverso il controllo sul Cda o attraverso altri organi societari.

Nella modalità *integrativa*, invece, il ruolo dei governi locali non è orientato alla gestione diretta delle attività connesse alla

produzione di energia, ma prevalentemente alla promozione e incentivazione degli accordi fra attori privati, o fra attori pubblici e privati. In questo caso un ruolo centrale può essere svolto dagli interessi organizzati, e dalle loro associazioni di rappresentanza, che sono chiamate a partecipare allo sviluppo locale in ambiti di intervento anche diversi da quelli dove erano attive tradizionalmente. Ad esempio, nei casi analizzati, l'integrazione fra politica energetica e politica agricola implica che la prima si va ad inserire in un tessuto istituzionale ed organizzativo già consolidato; non si tratta cioè di promuovere nuovi interessi, ma di integrare gli interessi già presenti sul territorio per la realizzazione di nuovi obiettivi attraverso nuovi strumenti. Le associazioni di rappresentanza possono così consolidare o rafforzare il proprio ruolo all'interno dei sistemi politici locali, concertando con i governi le traiettorie di sviluppo locale⁽³⁵⁾. A tal fine l'attore pubblico può governare le reti utilizzando differenti modalità di *governance*, che si basano sull'attivazione di differenti risorse, dalle capacità di negoziazione e di *conflict management* a quelle di far condividere un interesse generale (come una medesima idea dello sviluppo locale).

La modalità *partecipativa*, infine, può favorire l'ingresso nelle arene locali di nuovi attori, attraverso strumenti aperti come i *workshop*, i tavoli di confronto o i gruppi di lavoro tematici. Le reali possibilità di influenza sul *policy-making* dei processi partecipativi legati ad Agenda 21 sono molto discusse (Palm 2006, Palm e Wihlborg 2006); sicuramente si può notare come questi processi permettano, almeno nella fase di formulazione e tematizzazione delle politiche, l'accesso ai *policy-network* di un insieme di attori tradizionalmente lontani dai processi decisionali in campo energetico, anche se questo non

(35) Gli esempi non si fermano solo alle filiere agro-energetiche, ovvero all'integrazione fra politica agricola e politica energetica, ma possono riguardare anche altri settori di *policy*. Nel caso delle Marche il Pear prevedeva la costituzione di alcuni distretti locali per la produzione di energia, ovvero si auspicava una integrazione fra la politica energetica e la politica industriale, proponendo un "modello marchigiano per l'energia" a partire dal coinvolgimento delle realtà già attive nei distretti industriali.

garantisce la reale capacità di implementare gli obiettivi formulati o di incidere sui processi decisionali ⁽³⁶⁾. Inoltre, prendendo parte alla formulazione delle politiche in campo energetico, questi attori hanno la possibilità di ritagliarsi un ruolo anche nelle politiche e nelle strategie di sviluppo locale e di governo del territorio.

TAB. 4. *Modalità di governo dell'energia e implicazioni per i sistemi politici locali.*

Modalità di governo dell'energia	Implicazioni per i sistemi politici locali
Direttiva	Rafforzamento/consolidamento esecutivi locali
Integrativa	Rafforzamento/consolidamento gruppi organizzati
Partecipativa	Possibilità ingresso nuovi attori

7. Conclusioni

Il contesto della politica energetica italiana è stato sottoposto negli ultimi anni ad un insieme di notevoli cambiamenti. Queste trasformazioni hanno aperto diverse opportunità di intervento per i governi locali, prima esclusi da molti di questi ambiti. La varietà delle strategie con cui gli attori locali hanno sfruttato queste opportunità è ampia, tuttavia alcuni elementi comuni si possono isolare. Lo studio dell'intervento nelle province marchigiane ha consentito di elaborare una tipologia che individua alcune modalità di governo dell'energia, con caratteristiche peculiari in termini di attori, strumenti e criteri che orientano il *policy-making*. Si può così iniziare a riflettere sulle implicazio-

(36) Le ricerche empiriche sui processi partecipativi legati ad Agenda 21 nel campo delle politiche energetiche sottolineano come spesso il *policy-process* veda la coesistenza di *policy community* in conflitto, con scarsa capacità di integrare le rispettive preferenze di *policy*.

ni per la distribuzione del potere nei sistemi politici locali, dovute alle varie forme di gestione delle nuove competenze acquisite in campo energetico. Alla luce della tipologia elaborata sono evidenti gli effetti sui sistemi politici locali: consolidamento e/o rafforzamento degli attori tradizionali del governo locale, o possibilità di ingresso di nuovi attori nella fase di formulazione e tematizzazione delle *policy*. Un altro aspetto da sottolineare è che gli strumenti disponibili per elaborare ed implementare le politiche energetiche sono visti dagli attori locali come mezzi per intervenire in senso più ampio nello sviluppo del territorio. In altre parole, gli interventi in ambito energetico hanno solo secondariamente obiettivi strettamente energetici (o energetico-ambientali), in quanto mirano soprattutto a orientare le traiettorie di sviluppo locale, o attraverso il coinvolgimento degli attori privati o tramite l'intervento diretto degli enti locali. In particolare, sono le nuove modalità di produzione nel settore elettrico a rappresentare il campo più importante sul quale si confrontano gli attori locali.

Una riflessione va, infine, riservata ai motivi per cui sembra più probabile l'affermarsi di una modalità di governo rispetto ad un'altra. I fattori esplicativi dietro le scelte e le strategie degli attori locali possono essere di diverso tipo. Alcuni appaiono connessi alla specificità delle politiche energetiche, le quali sono legate alle risorse disponibili – gli interventi nel campo delle fonti rinnovabili devono fare i conti con le caratteristiche di un certo territorio (presenza di aree ventose per l'eolico, o di aree coltivabili per le biomasse, ecc.) – ed alle tecnologie che si detengono o che si possono acquisire. Tuttavia le dotazioni naturali e/o tecnologiche solo a prima vista rappresentano i fattori esplicativi determinanti per l'intervento dei governi locali. Le politiche energetiche sono, infatti, il prodotto dell'interazione di fattori materiali e tecnologici con fattori politico-istituzionali. In altre parole, se si adotta la lente dei *policy studies*, la politica energetica locale in un dato periodo non è solo il frutto delle condizioni di sviluppo socio-economiche e della disponibilità di risorse naturali e tecnologiche, ma è determinata anche dalle modalità di interazione degli attori coinvolti nel *po-*

licy-making energetico, dalla distribuzione delle risorse all'interno delle reti di *policy*, dalle logiche di azione che guidano le scelte dei *decision-makers*, dalle caratteristiche delle arene all'interno delle quali si confrontano, e dall'esito inerziale delle scelte e delle configurazioni di potere ereditate dal passato. Solo uno studio approfondito delle interazioni, più o meno conflittuali, che avvengono nelle arene locali può gettare luce sui fattori che determinano il prevalere di una delle alternative possibili in materia di governo dell'energia, sia per quanto riguarda le sue modalità sia per quanto riguarda gli specifici obiettivi di *policy* che prevalgono.

Alcune ipotesi – da sottoporre a successiva verifica empirica – possono, tuttavia, essere formulate ⁽³⁷⁾. L'affermarsi di una modalità *integrativa*, che si basa sulla concertazione fra governi locali e associazioni di rappresentanza, sarà più probabile laddove esistano dei gruppi di interesse sufficientemente organizzati e abitualmente coinvolti nei processi decisionali all'interno dei sistemi politici locali. Inoltre, questa condizione può essere ritenuta – plausibilmente – una condizione necessaria ma non sufficiente, in quanto i gruppi devono anche condividere le scelte dei governi e devono avere la capacità di mobilitare i propri membri intorno a nuovi obiettivi. L'affermarsi di una modalità *direttiva*, basata su imprese a controllo pubblico, invece, sembra più probabile quando si verificano condizioni diverse. Per prima cosa, questo tipo di intervento è soggetto a fenomeni di *path dependency*; gli enti locali, storicamente coinvolti nella gestione diretta della produzione e/o distribuzione di energia, tendono infatti a confermare – laddove ne esiste la possibilità – questa situazione nel corso del tempo. I comuni che hanno controllato, a volte fin dall'inizio del secolo scorso, aziende impegnate nel settore elettrico, hanno spesso perseguito questa politica limitandosi a trasformare la forma giuridica del-

(37) La dimensione relativa alla *politics* non sembra essere decisiva nel determinare la scelta fra le varie modalità di governo dell'energia; nei casi considerati i governi locali sono tutti espressione di maggioranze politiche di centro-sinistra. E' evidente, tuttavia, che una simile ipotesi dovrebbe essere verificata attraverso ulteriori indagini empiriche e con la costruzione di disegni di ricerca differenti.

le proprie aziende per adattare ai nuovi contesti economici e normativi. Una volta che le imprese degli enti locali sono state costituite ed hanno iniziato ad operare – spesso in una particolare congiuntura (*critical juncture*) che si colloca agli albori dell'elettrificazione urbana – si possono consolidare coalizioni di attori che hanno l'interesse e le capacità per sostenere e creare consenso intorno a questa opzione di *policy*. Viceversa, risulta difficile per gli enti locali storicamente privi di aziende, che operano nei settori energetici, costituire *ex novo* imprese *ad hoc*. Una simile situazione può essere spiegata anche dai costi elevati che si devono affrontare per entrare in questi settori, e dalla complessità delle competenze richieste – *know how* tecnologico e gestionale – per il buon funzionamento delle imprese. Quello che si può spesso osservare in questi casi è la partecipazione (nella compagine societaria) dei comuni in altre imprese già operanti in realtà territoriali contigue⁽³⁸⁾. La situazione appare tuttavia diversa quando si passa dalla produzione da fonti convenzionali a quella da fonti rinnovabili. In questi casi, infatti, le minori barriere economiche e tecnico-conoscitive permettono anche agli enti locali, tradizionalmente estranei all'attività nei settori energetici, di intervenire direttamente costituendo società *ad hoc*. Infine, la modalità *partecipativa*, che rappresenta un insieme di strumenti e principi atti a favorire la partecipazione nella fase di formulazione e tematizzazione delle politiche più che una modalità di governo in senso stretto, e che non è connessa alla peculiarità dei problemi energetici, sembra maggiormente legata a fenomeni contingenti (la presenza di una data maggioranza politica, l'attivismo di un imprenditore di *policy*, incentivi finanziari per l'utilizzo di strumenti partecipativi, ecc.).

(38) In questo modo si possono abbassare i costi economici e condividere le conoscenze tecnologiche e gestionali, le quali però rimangono spesso nelle mani di alcuni

Riferimenti bibliografici

- ENEA (2006), *Situazioni ed indirizzi energetico-ambientali regionali al 2006*, Roma.
- LANZA, S., SILVA F. (2006), *I servizi pubblici in Italia: il settore elettrico*, Il Mulino, Bologna.
- MAYNTZ, R. (1999), *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 1, pp. 3-21.
- MARCH, J. G., J. P. OLSEN, (1995): *Democratic Governance*, trad. it. *Governare la democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- MESSINA, P. (2004), *La regolazione politica multilivello per lo sviluppo locale*, paper presentato in occasione degli "Incontri pratesi per lo sviluppo locale", 6-10 settembre.
- PALM, J. (2006), *Development of Sustainable Energy Systems in Swedish Municipalities: A Matter of Path Dependency and Power Relations*, *Local Environment*, vol. 11, n. 4, pp. 445-457.
- PALM, J., WIHLBORG E. (2006), *Governing Local Innovation Systems – Swedish Municipalities as Structures and Actors for Energy and Broadband Development*, in Johansson, I (ed.), *Uddevalla Symposium 2005: Innovations and Entrepreneurship in Functional Regions*, Research Report.
- PRONTERA, A. (2008a), *L'uropeizzazione della politica energetica in Italia e Francia*, in *Stato e Mercato*, n. 1, pp. 111-141 .
- PRONTERA, A. (2008b), *Politiche agricole e politiche energetiche, problemi di governance e strumenti di integrazione. Il caso della Provincia di Ascoli*, Paper presentato al congresso Sidea, Portici, 25-27 settembre, 2008.
- PRONTERA, A., G. CITRONI, (2008), *Énergie et administrations locales en Italie: dénationalisation, libéralisation et concurrence*, in (a cura di) G. Marcou e H. Wollmann, *Les collectivités territoriales et l'énergie*, CNRS éditions, Paris.
- PROVINCIA DI PESARO-URBINO, (2005), *Programma energetico provinciale*.
- PROVINCIA DI ASCOLI (2007), *Programma energetico provinciale*.
- REGIONE MARCHE (2005), *Piano energetico ambientale regionale*.

comuni capofila, storicamente presenti nel settore energetico.