

dsg

Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche
dell'Università di Torino

nuova serie

11

Nella stessa collana:

nuova serie

1. *Valori e principii del diritto romano. Atti della Giornata di studi per i 100 anni di Silvio Romano Maestro di Istituzioni (Torino, 12 ottobre 2007)*, a cura di Andrea Trisciuoglio, 2009.
2. *La dimensione tacita del diritto*, a cura di Raffaele Caterina, 2009.
3. *L'identità plurale della filosofia del diritto. Atti del XXVI Congresso della Società Italiana di Filosofia del Diritto (Torino, 16-18 settembre 2008)*, a cura di Patrick Nerhot, 2009.
4. *Convenzione europea sui diritti dell'uomo: processo penale e garanzie*, a cura di Rosanna Gambini e Margherita Salvadori, 2009.
5. *La funzione giurisprudenziale nell'ordinamento internazionale e nell'ordinamento comunitario. Atti dell'Incontro di studio tra giovani cultori delle materie internazionalistiche - VII Edizione, Torino 9-10 ottobre 2009*, a cura di Alberto Oddenino, Elisa Ruozzi, Annamaria Viterbo, Lorenza Mola e Ludovica Poli, 2010.
6. *Magistratura e democrazia italiana: problemi e prospettive*, a cura di Stefano Sicardi, 2010.
7. *I diritti sociali come diritti della personalità*, a cura di Roberto Cavallo Perin, Leonardo Lenti, Gabriella M. Racca e Alessandra Rossi, 2010.
8. GIANLUCA RUGGIERO, *Gli elementi soggettivi della tipicità. Indagine sugli elementi normativi soggettivamente pregnanti della fattispecie penale*, 2011.
9. *La lezione di Leopoldo Elia*, a cura di Mario Dogliani, 2011.
10. SERGIO DELLAVALLE, *Dalla comunità particolare all'ordine universale*, vol. I, *I paradigmi storici*, 2011.

Le autonomie territoriali e funzionali nella provincia di Cuneo in prospettiva transfrontaliera (alla luce del principio di sussidiarietà)

Ricerca

del Corso di Laurea in Scienze del Diritto Italiano ed Europeo di Cuneo
della Facoltà di Giurisprudenza di Torino,
approvata e finanziata dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo
e dal Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino

Coordinatore del progetto:

prof. STEFANO SICARDI, ordinario di Diritto Costituzionale
nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino
Presidente del Corso di Laurea in Scienze del Diritto Italiano
ed Europeo di Cuneo

Comitato scientifico:

prof. ENRICO GENTA, ordinario di Storia del Diritto e Vicepresidente
nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino (parte I),
prof. ROBERTO CARANTA, ordinario di Diritto Amministrativo
nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino
sede di Cuneo (parte II)



Edizioni Scientifiche Italiane

Il presente volume è stato stampato con il contributo della Fondazione della Cassa di Risparmio di Cuneo e del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Torino.

SICARDI, Stefano (*a cura di*)

Le autonomie territoriali e funzionali nella provincia di Cuneo
in prospettiva transfrontaliera (alla luce del principio di sussidiarietà)
Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Torino
nuova serie, 11

Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2011

pp. VI+554; 24 cm

ISBN 978-88-495-2207-5

© 2011 by Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.

80121 Napoli, via Chiatamone 7

00185 Roma, via dei Taurini 27

Internet: www.edizioniesi.it

E-mail: info@edizioniesi.it

I diritti di traduzione, riproduzione e adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Associazione Italiana per i Diritti di Riproduzione delle Opere dell'ingegno (AIDRO)

Via delle Erbe, 2 - 20121 Milano - tel. e fax 02-809506; e-mail: aidro@iol.it

Indice

STEFANO SICARDI, *Le autonomie territoriali e funzionali in contesti non metropolitani e transfrontalieri: riflessioni e prospettive*

1

PARTE I

Le autonomie territoriali e funzionali.
Profili di storia del diritto e delle idee

ALBERTO RINAUDO, *La riscossione della Quadragesima Galliarum nelle epigrafi dell'area cuneese (I-III secolo D.C.)*

17

BÉNÉDICTE DECOURT HOLLENDER, *Tutelle sénatoriale et sanction du respect des droits des communautés et des hommes du Comté de Nice au XVIII^e siècle*

49

ELISABETTA COSCIA, *Aspetti delle autonomie locali nella provincia di Cuneo in prospettiva storica*

63

ALBERTO ODDENINO-PAOLO SILVESTRI, *Autonomie locali e istituzioni sovranazionali. Il problema del buon governo tra globalizzazione e localizzazione alla luce del pensiero einau-diano*

97

PARTE II

Le autonomie territoriali e funzionali.
Aspetti del diritto vigente italiano e francese

MONICA ROSANO, *La Provincia nel sistema italiano delle autonomie locali: linee di un'evoluzione*

135

ALESSANDRO CIATTI, <i>Considerazioni civilistiche sui consorzi in materia di acque</i>	415
MICHELE ROSBOCH, <i>Il diritto allo studio universitario fra autonomie e sussidiarietà: un confronto fra Italia e Francia</i>	437
SIMONA RODRIQUEZ, <i>Il ruolo delle Camere di Commercio quali autonomie funzionali. Prospettive generali. Ricadute sulle problematiche locali: l'ente camerale cuneese</i>	449
SIMONA RODRIQUEZ, <i>I servizi di interesse economico-generale in una prospettiva transfrontaliera. Prospettive generali e ricadute sulle problematiche locali</i>	497

*Le autonomie territoriali e funzionali
in contesti non metropolitani e transfrontalieri:
riflessioni e prospettive*

di Stefano Sicardi

SOMMARIO: 1. Percorsi ed aspetti problematici della tematica delle autonomie. Da uno sguardo più generale alla situazione italiana. – 2. La provincia quale ente intermedio nel sistema italiano delle autonomie locali. – 3. Dalle autonomie territoriali alle autonomie funzionali. Problemi di coesistenza e di integrazione. La prospettiva transfrontaliera di fronte alle sfide del presente.

1. *Percorsi ed aspetti problematici della tematica delle autonomie. Da uno sguardo più generale alla situazione italiana.*

La riflessione ed il dibattito sui connotati, i livelli, i contenuti relativi alle dimensioni dell'autonomia e delle sue ricadute costituiscono un aspetto assolutamente caratterizzante dell'epoca in cui viviamo. Ed uno dei profili maggiormente esplorati ormai da decenni è costituito dalle problematiche legate, in particolare, alle autonomie territoriali che, anche se tempo addietro poteva sembrare diversamente, non hanno oscurato od emarginato le autonomie funzionali, anzi con esse hanno sperimentato negli anni un percorso non solo di coesistenza – non sempre facile – ma pure di reciproco arricchimento.

Le autonomie territoriali, nell'Europa della modernità, spesso tenute a bada o comunque non significativamente valorizzate da Stati centrali e nazionali che ambivano – sia pur con diverse fortune a seconda dei Paesi considerati – ad una posizione di predominio e di monopolio del potere (conseguenza dell'affermarsi dell'idea di una concezione forte della sovranità, racchiusa in quello che Carl Schmitt qualificava come *ius publicum europaeum*), hanno conosciuto un processo di crescente e generalizzata valorizzazione soprattutto dalla seconda metà del secolo scorso.

Se infatti, in precedenza, soltanto in alcuni Paesi si manifestavano modelli non limitati alle esigenze di mero decentramento in funzione di una maggior efficienza dell'apparato burocratico statale, ma volti invece a sviluppare l'autonomia (e la democrazia) a livelli locali più o meno vasti (si pensi al caso svizzero o, in una prospettiva però per

troppo tempo tutta proiettata verso il passato, alla situazione germanica), in molti altri la prospettiva autonomistica, cioè la fuoriuscita dal tradizionale modello di Stato accentrato, si disegna e si concreta nel corso del '900, procedendo poi a passi sempre più spediti sia sul piano della riflessione teorica sia su quello delle realizzazioni pratiche. Si pensi all'accentuazione delle prospettive autonomistiche nelle costituzioni europee del XX secolo di Stati di tradizione centralistica (come nel caso della Costituzione repubblicana spagnola del 1931), sia nella loro versione originaria che successivamente emendata; e si pensi alla crescente valorizzazione delle prospettive *lato sensu* federalistiche che accompagna l'elaborazione teorica del processo di integrazione europea e si esprime, sia pur in termini molto diversi, in non pochi ordinamenti costituzionali europei del secondo dopoguerra. Semmai, occorrerebbe aggiungere, in tempi a noi più vicini, la rivendicazione autonomistica rischia di trasformarsi in qualcosa di molto diverso dalle sue premesse di educazione alla democrazia liberale ed alla coesistenza¹, nel rispetto delle diversità, per assumere caratteri, talora assai pericolosi, di affermazione identitaria e di pulsione xenofoba, anche a seguito delle pressioni esercitate, non solo sul tessuto economico-sociale ma, prima ancora, su quello emotivo, dalle realtà della globalizzazione e della correlativa immigrazione.

Così è anche per l'Italia, di cui è ben nota la genesi di Stato unitario accentrato (peraltro, se non necessitata, fortemente incentivata dalle vicende che sfociarono nell'Unità nazionale), assai cauto (a dir poco) in relazione alle autonomie territoriali: scartati i progetti, ricorrenti dalla seconda metà dell'800, ma non certo largamente sostenuti, verso forme regionali di autonomia amministrativa, quest'ultima, sia pure in termini assai gracili, si legò anzitutto alla dimensione comunale, propria, in Italia, dell'ente territoriale per antonomasia, per tradizioni storiche, risalenti legami di natura culturale-affettiva con la popolazione di riferimento, congruità rispetto alle esigenze di governo e di protezione in una realtà spezzettata come quella del nostro Paese. Non vanno però trascurate le Province – sia pur fin dall'inizio considerate come entità artificiali o maggiormente artificiali rispetto ai Comuni, di cui invece si sottolineava il carattere «originario» e pensate inizialmente più come apparati serventi il controllo del territorio da parte del potere centrale, che come espressione di autonomia² –,

¹ Si veda il lavoro di A. ODDENINO e P. SILVESTRI, contenuto nella presente ricerca, volto a ricostruire la proposta di «Buongoverno» einaudiana, alla luce delle problematiche del federalismo, della globalizzazione e della localizzazione.

² In proposito R. BALDUZZI, *La provincia di Rattazzi: una mal-aimée?*, in Id. (a cura di), *Annuario DRASD 2010*, Milano, Giuffrè, 2010, 1 ss.

comunque potenzialmente idonee a servire porzioni di area più vasta o, almeno fino alla previsione delle regioni, *tout court* di area vasta.

Comuni e Province in Italia conoscono, tra Ottocento e primi del Novecento, una condizione di timida autonomia, riassunta, nelle definizioni della dottrina giuridica del tempo dal termine *autarchia* (la capacità di poter, nell'ambito delle proprie competenze e sotto l'egida dei controlli statali, svolgere compiti amministrativi, talora propri, spesso in qualità di stazioni di decentramento dell'apparato statale). Si trattò di una condizione caratterizzata, almeno per alcuni decenni, da forme di non completa elettività degli organi di governo (al di là delle restrizioni del suffragio, per lungo tempo i sindaci ed i presidenti delle Province furono nominati dal potere centrale), da circoscritte competenze, da penetranti controlli di legittimità (e talora anche di merito). Pur tuttavia le autonomie territoriali (specie di livello comunale) sapranno, negli ultimi decenni della monarchia liberale, ritagliarsi un loro spazio, in particolare mediante interventi nell'ambito dei pubblici servizi (trasporti, municipalizzate, assistenza, ecc.), che sarebbe stato suscettibile di consolidarsi, accrescersi e sollecitare conseguenti ricadute sul trattamento giuridico di tali enti, in una prospettiva di graduale valorizzazione in quantità e qualità della loro autonomia³.

Il regime fascista raggela queste prospettive, non solo comprimendo l'evoluzione autonomistica, ma sopprimendo il connotato elettivo/rappresentativo di tali enti e modificando altresì la denominazione degli organi di vertice della amministrazione locale (podestà e presidi).

È alla Costituente che il panorama cambia profondamente: qui, oltre a constatare ed a contestare gli aspetti negativi dell'accentramento, confluiscono una serie di impostazioni ideali fortemente aperte ad istanze autonomistiche ed anche federalistiche, derivanti tanto dalla cultura politica cattolica, quanto da quella repubblicano-azionista e da quella componente socialista che proprio nella gestione comunale aveva trovato modo di incanalare le sue pratiche e le sue realizzazioni riformiste. L'esito finale dei lavori sfociati nella Carta del '48 doveva peraltro tener conto di impostazioni di segno diverso le quali, se non potevano che salutare con favore il ripristino dell'elettività e la menzione costituzionale del comune e della provincia, manifestavano notevoli incertezze ed oscillazioni rispetto al ruolo di quest'ul-

³ In proposito F. FABRIZZI, *La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dalla riforma di Crispi all'Assemblea costituente*, in www.federalismi.it, 12/2008.

tima rispetto al neonato ente regione⁴, il quale, peraltro, per ragioni di culture politiche differenti (in linea con il tradizionale centralismo proveniente dall'Italia monarchica o rispetto all'esigenza di prefigurare forti vincoli di programmazione economica nazionale) ma convergenti rispetto al risultato, vide ridimensionata la sua autonomia nel passaggio dal progetto alla redazione definitiva del testo costituzionale.

Le vicende successive, che hanno occupato il sessantennio di Repubblica che ci sta alle spalle, sono state caratterizzate:

a) da una prima fase di prolungata inattuazione, salvo che per quattro delle cinque regioni speciali, del disegno regionale e di silenzioso consolidamento, sia pur nell'ambito di penetranti controlli, delle classiche autonomie comunali e provinciali;

b) da una seconda fase attuativa del quadro costituzionale, anche per quanto riguarda le Regioni ordinarie; questa fase, contrassegnata da iniziali forti resistenze dello Stato a devolvere competenze, ha poi visto il progressivo prevalere di tendenze di segno diverso, dal DPR 616, fino alla normativa contenuta nella «riforma Bassanini». Per quanto riguarda, in particolare, i livelli sub regionali, sul piano del dibattito politico e dottrinale si sono confrontate le tendenze volte, da un lato, a privilegiare l'ente Regione rispetto alla realtà territoriale sottostante e, dall'altro lato, a prospettare la necessità di leggere il titolo V della Carta del 1948 come un «sistema costituzionale delle autonomie locali»⁵. Sul piano normativo la prima tendenza si è espressa emblematicamente nella ricerca di livelli sub regionali di allocazione delle funzioni diversi da quelli comunali e provinciali (si pensi all'esperienza comprensoriale), mentre la seconda ha poi prevalso, attraverso la significativa devoluzione di attribuzioni a livelli di governo territoriale sub-regionale e la previsione di forme di «amministrazione integrata» tra i diversi livelli di governo territoriale. Peraltro, in proposito, sono stati i Comuni a fare, se così si può dire, la «parte del leone», a cominciare dal DPR 616/1977 fino alla valorizzazione massima delle loro potenzialità amministrative confluita nel nuovo testo dell'art. 118 Cost., mentre le Province hanno vissuto una stagione di grande sfavore (con avari trasferimenti e ricorrenti proposte di soppressione), successivamente mitigata (dalle devoluzioni degli anni '90), ma che ha ripreso vigore in tempi a noi più vicini;

c) alcune delle considerazioni appena fatte si incastonano peraltro

⁴ Pone opportunamente in rilievo questo elemento S. MANGIAMELI, *La Provincia: dall'Assemblea costituente alla riforma del titolo V*, in *www.issifra.cnr.it*, 2009.

⁵ Si ricordi, anche per approfondito esame dei dibattiti del tempo, il volume di F. PIZZETTI dallo stesso titolo, Milano, Giuffrè, 1979.

già in una terza fase, tuttora aperta, che ha visto un profondissimo riassetto delle autonomie territoriali (e non certo solo in riferimento a quella regionale) operato, sul piano normativo, dalla riforma costituzionale del 2001 del titolo V della Costituzione, da calarsi – e si tratta di un fattore di rilevante importanza – nel quadro di un crescente mutamento, in relazione ai problemi delle autonomie, di parole d'ordine e di correlativi propositi di intervento. Da una ventina d'anni ed in crescendo la questione delle autonomie si è venuta a collocare nel quadro delle richieste e delle dispute in tema di «federalismo»; un terreno, da un lato, molto spesso segnato da messaggi sicuramente efficaci, almeno nei confronti di una parte del Paese, ma pure assai «impressionistici»; dall'altro lato, caratterizzato da propositi di traduzione normativa ed operativa consegnati ad un percorso (quello del federalismo fiscale⁶) già iniziato ma in via di incerta ed accidentata definizione nelle sue tappe specificative ed attuative, che si distendono sugli anni a venire; dall'altro lato ancora proiettato più sui livelli «alti» del governo territoriale (Stato *versus* regioni talora persino ipotizzate come macro-regioni) che su quelli di primo o di secondo livello. La prospettiva cosiddetta «federale» (che, nel tempo, è pure stata impiegata in termini di minaccia secessionistica, di tutt'altra natura ed implicazioni rispetto al federalismo), nei confronti dei cosiddetti «minori» enti locali può voler significare cose diversissime, come, ad esempio, una tendenza alla progressiva erosione dei loro ambiti di autonomia a favore del livello regionale, quello davvero in grado di porsi come stazione di negoziazione e contropotere verso lo Stato centrale e, in questa prospettiva, interessato a non avere troppi impacci dalle autonomie sub-regionali.

In questo contesto, caratterizzato nel presente da grande movimento ed incertezza, si muove anche la vicenda delle autonomie funzionali, talora espressione di gloriose e radicate tradizioni (come è per le Camere di Commercio⁷ o per le Università), talaltra da realizzazioni più recenti. Se nelle fasi cruciali dell'avvio della riforma regionale le autonomie funzionali hanno vissuto un periodo di sofferenza rispetto alle prospettive di rafforzamento di quelle territoriali, questo momento difficile sembra oggi superato nel quadro di un loro riconoscimento, e specie in certi casi ed in certi contesti, di una loro valorizzazione.

E tanto le autonomie territoriali quanto quelle funzionali si misurano oggi con nuovi (o, se si vuole, riscoperti) moduli organizza-

⁶ Si ricordi, per uno sguardo d'insieme, il volume V. NICOTRA-F. PIZZETTI-S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli, 2009.

⁷ Si veda il saggio di S. RODRIGUEZ che fa parte della presente ricerca.

tivi e di distribuzione delle competenze, rappresentati dalla sussidiarietà verticale ed orizzontale⁸, toccate anche, nella presente ricerca, da un lavoro che approfondisce la tematica, alla luce della disciplina vigente, italiana e francese, del diritto allo studio⁹. La sussidiarietà verticale è volta a stabilire un criterio di allocazione ottimale delle funzioni (in sinergia con altri principi organizzativi) ai diversi livelli della scala di governo dei territori (dal Comune allo Stato, ma anche, come è noto, in relazione al riparto di compiti tra Unione Europea e Stati membri); la sussidiarietà orizzontale è finalizzata, dal canto suo, a valorizzare l'esercizio di determinati compiti (di assistenza, sanità, istruzione, ecc.), in precedenza svolti da enti ed organi statali (o comunque di natura prettamente pubblicistica), da parte di strutture associative espressione del «sociale». Se la sussidiarietà verticale, pur nella possibile diversità dei punti di vista, si muove su un terreno maggiormente «neutro» sul piano politico e culturale, la sussidiarietà orizzontale è suscettibile di dividere maggiormente, mettendo in discussione, specie nelle sue versioni più radicali, il ruolo del «pubblico», così come venutosi a configurare nello Stato moderno ed in particolare in quello democratico-sociale contemporaneo. Se infatti si può raggiungere un consenso più ampio sull'obiettivo secondo cui lo Stato attenui – senza peraltro dismettere – le sue caratteristiche di gestore diretto di tutta una serie di servizi (in campo assistenziale, sanitario, dell'istruzione, ecc.), acquisendo però un ruolo effettivo di controllo e regolazione in tali ambiti, risulta invece del tutto inaccettabile per molti una versione della sussidiarietà orizzontale che intenda, sul piano ideologico, chiudere la parentesi «statalista»/«laicista» e secolarizzante inaugurata alla fine del '700, e, sul piano delle ricadute pratiche, lasciare allo Stato, in materia di servizi, un ruolo meramente residuale e, quindi in senso assai forte, meramente «sussidiario» rispetto a quello che sempre più dovrebbe, in tale prospettiva, essere svolto dal set-

⁸ In proposito, nella sterminata bibliografia, vedi I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, Jovene, 2003; per la sussidiarietà verticale Patr. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà «verticale». Attuazioni e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2002; con particolare riferimento alla sussidiarietà orizzontale, A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sistema amministrativo e ordinamento costituzionale*, in C.E. GALLO e A. POGGI (a cura di), *Le autonomie funzionali. Il dibattito sulla governance in Europa e le riforme costituzionali in Italia*, Milano, Giuffrè, 2002, 31 segg.; ID., *I «soggetti» della sussidiarietà orizzontale*, in G. CIMBALO-J.I.A. PEREZ (a cura di), *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale*, Torino, Giappichelli, 2005, 135 segg.; L. GRIMALDI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, Bari, Cacucci, 2006.

⁹ Si veda il contributo alla presente ricerca di M. ROSBOCH.

tore «privato sociale» o del «pubblico non statale» (di ispirazione prevalentemente religiosa).

2. *La provincia quale ente intermedio nel sistema italiano delle autonomie locali*

La problematica delle autonomie, di grande importanza sul piano della disciplina giuridica, assume una fondamentale rilevanza anche (e si potrebbe forse dire, anzitutto) sul piano culturale, come modo di percepirsi e di provvedere alla propria cura da parte di coloro che sono insediati e vengono a riconoscersi in relazione ad un dato territorio.

Vi è insomma una componente ad un tempo culturale ed emotiva nella nozione di autonomia, in particolare anche se non solo nella sua dimensione territoriale. Proprio dal carattere della territorialità in collegamento con il principio democratico (art. 1 Cost.) «deriva la *rappresentatività* degli organi e l'*esponenzialità* degli enti territoriali, cioè tali enti possono soddisfare qualsiasi bisogno (interesse) della loro popolazione, poiché gli *interessi* della popolazione residente (elemento costitutivo) sono *fini legittimi* dell'ente territoriale, secondo un carattere derivato che li distingue da ogni altra persona giuridica (pubblica o privata), la quale può invece perseguire i soli scopi di legge o definiti in statuto»¹⁰.

Nel contesto italiano si è già accennato al fatto che, al di là di assai recenti proposte di natura identitaria portate avanti negli ultimi decenni in relazione alla parte settentrionale del nostro Paese, la dimensione autonomistica in Italia maggiormente percepibile e condivisa (nei suoi tratti positivi ed anche meno positivi) sia stata da sempre quella municipale. I Comuni svolgono a buon diritto il ruolo di soggetti esponenziali di primo livello, in virtù – lo si è già prima ricordato – delle tradizioni storiche che li caratterizzano, ma anche delle dimensioni (sia pur molto diverse tra loro) che li contraddistinguono, particolarmente sentite in una realtà per secoli assai suddivisa quale quella italiana. Ed i Comuni, non a caso, hanno sempre fruito di grande attenzione da parte del diritto delle autonomie che anche di recente ne ha valorizzato il ruolo di enti di primo livello tendenzialmente destinatari (salvo specifiche ragioni in contrario) della totalità delle funzioni amministrative (da distribuirsi alla stregua dei

¹⁰ Così R. CAVALLO PERIN e S. CIVITARESE, *Commento all'art. 2*, in R. CAVALLO PERIN e A. ROMANO (a cura di), *Commentario breve al Testo Unico sulle Autonomie Locali*, Padova, Cedam, 2006, 11, corsivi nel testo.

principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza). All'altro livello della scala degli enti territoriali stanno le Regioni, comunque valorizzate dal testo costituzionale, anche nella sua originaria versione, in quanto non solo enti che hanno posto fine al monopolio legislativo statale ma che hanno visto le loro differenti funzioni (statutaria, legislativa, amministrativa, finanziaria e tributaria) specificamente garantite a livello costituzionale; esse hanno una storia molto più recente ma comunque caratterizzata da un progressivo rafforzamento di compiti e ruolo.

Nel mezzo, se così si può dire, cioè tra gli enti territoriali di primo livello e quelli di area più vasta, si colloca la dimensione dell'«ente intermedio», un livello di governo che ritroviamo in tutti i Paesi dalle dimensioni territoriali e di popolazione paragonabili a quelle dell'Italia (ed anche in Paesi di taglia più circoscritta): «non mancano, in Europa, paesi che presentano assetti basati su due soli livelli (comunale e provinciale) di autonomia. Assetti che ormai rimangono generalmente limitati a Stati di minori dimensioni..., mentre sempre più diffusamente gli Stati di maggiori dimensioni si presentano caratterizzati dalla esistenza di un terzo livello di governo territoriale. Dalla Francia, alla Polonia, al Belgio, all'Italia, alla Spagna, ..., alle storiche collettività locali si sono sovrapposte... significative istituzioni regionali, che si sono affiancate alle tradizionali esperienze di *Länder* e Cantoni ben radicate in Stati quali Germania, Austria e Svizzera»¹¹. In questa struttura «ternaria», per nulla eccentrica quindi rispetto al panorama europeo (mentre lo sarebbe una struttura che annoveri solo enti ad area vasta, di tipo regionale/federale a fronte di enti di primo livello, di tipo comunale, il che accade in Austria) il ruolo di ente intermedio è stato in Italia tradizionalmente esercitato dalla Provincia, alla quale peraltro si sono nel tempo affiancate, con alterne fortune, una serie di enti od organi a carattere sovracomunale in vario modo con essa interagenti, in termini talora di sinergia, talaltra, almeno sul piano delle conseguenze/ricadute, di potenziale concorrenza/contrapposizione: si pensi alla complessa problematica dei rapporti tra province e Comunità Montane, Unioni di Comuni e Consorzi di varia

¹¹ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 2004, 240-241; *ivi*, 249, un utilissimo specchietto ricognitivo, anche con informazioni sul numero degli enti, dei livelli di governo territoriale in Europa. Pure, *ivi*, 246, viene in particolare notato che la provincia come ente intermedio elettivo è presente, oltre che in Italia, «in paesi come Francia (*Départements*), Belgio (*Provinces*), Germania (*Landkreise*), Gran Bretagna (*Counties*)», mentre in Spagna la provincia assume il carattere di «entità locale con personalità giuridica propria, determinata dal raggruppamento di municipi» (art. 141 Cost. spagnola).

natura, tra cui, in particolare, quelli riguardanti specifici servizi in materia di rifiuti o di trasporti¹²; o, in passato, al possibile sviluppo dei comprensori.

La Provincia ha delle tradizioni ed un potenziale di identificazione meno forte rispetto alle realtà comunali e la letteratura giuridica anche più risalente la considerava, come già accennato, a differenza del Comune, una «creazione artificiale della legge», pur puntualizzandosi fin da allora che le funzioni amministrative ad essa spettanti dovevano essere tenute distinte da quelle comunali e che non era corretto individuarla come «risultante “di più comuni”». Nell'evoluzione successiva e con particolare riguardo al primo quarantennio repubblicano, benché l'assetto costituzionale «deponesse a favore di un riconoscimento di competenze per il governo della collettività e del territorio», il legislatore statale, fino all'approvazione della legge 142/1990, «ha continuato a configurare le province come enti di servizi caratterizzati dalla specialità dei fini, privilegiando la via dell'autogoverno delle funzioni decentrate dallo Stato»¹³.

Le competenze provinciali¹⁴ sono quindi oscillate per lunghissimo tempo all'interno di tale generale quadro di riferimento, senza che questo debba portare però a concludere che la Provincia sia stata un ente di scarso rilievo e significato. Oltre all'esercizio delle competenze enumerate essa ha infatti giocato comunque un ruolo ben più importante, di «identificazione comunitaria»¹⁵ e di sintesi, specie in relazione a certe aree territoriali ed al ruolo che, rispetto ad esse, tale ente intermedio era in grado di esprimere. Ciò vale in particolare per

¹² Sulle vicende relative ai consorzi in materia di acque, con particolare riguardo alla prospettiva civilistica, si veda il contributo di A. CIATTI alla presente ricerca. È stato giustamente notato che la devoluzione di funzioni e servizi ad enti strumentali, quali i consorzi, trova il suo «limite assoluto di carattere generale» nell'«impossibilità di giungere attraverso tali vicende giuridiche a negare il tipo di autonomia, o i caratteri dell'ente territoriale, perché riconosciuti dalla Costituzione ed indisponibili all'ente territoriale stesso (Corte cost. 17/04)» (R. CAVALLO PERIN e A. ROMANO, *Commento all'art. 1*, in R. CAVALLO PERIN e A. ROMANO (a cura di), *Commentario breve al Testo Unico sulle Autonomie Locali*, cit., 1 ss., in particolare 7). Sulla disciplina dei consorzi un recente sguardo d'insieme in S. CIVITARESE, *Commento all'art. 31*, ivi, 182 segg. e, in particolare per le normative applicabili, R. CAVALLO PERIN e S. CIVITARESE, *Commento all'art. 2*, ivi, 12.

¹³ S. FOÀ, *Commento all'art. 31*, in R. CAVALLO PERIN e A. ROMANO (a cura di), *Commentario*, cit., 121.

¹⁴ Ricostruite, nella loro più che secolare evoluzione e con particolare riguardo all'Italia repubblicana fino ai più recenti svolgimenti, nel lavoro di M. ROSANO, contenuto nella presente ricerca.

¹⁵ Così G.C. DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la Provincia*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Annuario DRASD 2010*, cit., 31 segg., in particolare 32 (e pure in *www.federalismi.it*, 17/2009).

quelle ampie parti di spazio – variamente considerate nei saggi di taglio più specificamente storico che fanno parte della presente ricerca¹⁶ – e di «immaginario non metropolitano»¹⁷ che hanno potuto trovare nell'istituto provinciale una stazione di identificazione (ciò lo si constata, ad esempio, in relazione alla provincia di Cuneo, al di là delle pur periodicamente riaffioranti tensioni tra la parte montana e pedemontana e quella langarola della Provincia Granda), di confronto, di raccordo, di coordinamento e di propulsione, favorendone l'evoluzione in un vero e proprio ente esponenziale dei bisogni ed interessi provenienti dalle collettività situate nel suo ambito territoriale. Tutto ciò è stato suggellato sul piano più specificamente normativo, dovendosi ravvisare la sostanziale differenza rispetto al passato, «nel riconoscimento della natura rappresentativa della comunità locale insediata sul territorio provinciale (...art. 3 l. 265/99) e nelle riforme introdotte dalla l. n. 59/97 e dal d.lgs. 112/98», per cui, a tutt'oggi, «la

¹⁶ Si vedano i contributi alla presente ricerca di A. RINAUDO (che ricostruisce le vicende della riscossione delle imposte in epoca romana nell'area cuneese); di E. COSCIA, che tratta delle autonomie locali nel cuneese in epoca moderna; di B. DECOURT HOLLENDER che, nel suo contributo, evidenzia e chiarisce il significato di istituzioni strategiche (con particolare riguardo al '700, ed in relazione alla Contea di Nizza, da sempre strettamente legata alla Provincia Granda) quali appunto il Senato nizzardo, che gioca un ruolo essenziale non solo in quanto giudice, ma per le sue competenze in materia di «*police rurale*», assumendo un ruolo centrale e costante di garante dell'equilibrio economico della Contea, da un lato tutelando i diritti dei signori, delle comunità e dei singoli e, dall'altro lato, la protezione delle risorse agricole, pastorali e forestali delle comunità.

¹⁷ Ricordava di recente G. BOCCA (*Provincia. Vizi e virtù di un simbolo della storia italiana*, in *la Repubblica*, 03-VI-2010, 38), figlio ed interprete della realtà provinciale – in particolare della Provincia Granda – le polarità emotive in essa condensate: «cosa è la provincia per un provinciale? È il luogo dei buoni ricordi, dei buoni cibi, dei buoni piaceri, dei buoni amici... La provincia è nella memoria le meraviglie della fanciullezza e dell'adolescenza»; ma anche «la prigione da cui vuoi uscire per conoscere il mondo, le sue occasioni, le sue tentazioni... La provincia è una gabbia dorata e sicura dove trovi i cibi e le favole migliori, quelle della tradizione orale. Ma se ti interessano tutti gli altri uomini e le loro storie appena puoi scappi dalla prigione dorata, dalle notti stellate, dall'aria pura e corri in una metropoli per vedere come gli uomini si scannano e ingannano e derubano, nel "corso della storia", come si dice». La provincia è però anche un luogo di ritorno: «può capitarti come è capitato a me di fare il possibile e l'impossibile per uscirne e poi avere una figlia che coltiva la vigna e fa il vino che ci è ritornata chiudendo il circolo delle esperienze e dei sogni». Dal canto suo Marino NIOLA (*L'identità e la sua culla, ivi*, 39) vede nella provincia «un compromesso fra localismo e universalismo, fra lamento e rivendicazione, tra vivibilità e noia... zoccolo duro di un'identità controversa e sfuggente, fatta di popolo più che di cittadinanza, di comunità più che di società... In fondo la provincia non è solo una realtà amministrativa, non è una semplice unità politico-territoriale ma è un'intitolazione dell'essere. E in questo senso non è mai inutile, residuale: non è una provincia dell'uomo per dirla con Canetti».

provincia tende a configurarsi come un ente di governo complessivo del proprio territorio anche se operante più sul versante della programmazione e del coordinamento che sul versante dell'esercizio diretto delle funzioni e dei servizi, come dimostra la sua finanza ancora relativamente esigua¹⁸.

Insomma se la Provincia, come ente intermedio, ha da sempre rivestito un ruolo precisato e definito, come già ricordato, nella scala dei poteri locali e che, occorre aggiungere, dal 1990 è stato comunque valorizzato in quantità e qualità (in termini di amministrazione attiva e di programmazione¹⁹), essa ha svolto anche, con maggiore o minor intensità e fortuna a seconda dei tempi e dei luoghi, un ruolo particolarmente positivo in relazione ad aree non urbane e bisognose di coordinamento e propulsione per potersi confrontare adeguatamente con i livelli di governo di area più vasta, quali le Regioni e lo Stato; un ruolo, occorre aggiungere, che è tipico degli enti intermedi presenti negli Stati che per dimensioni e popolazione sono comparabili con il nostro.

Si potrebbe allora concludere che le Province sarebbero al più o soprattutto idonee a giocare un ruolo rilevante in relazione a realtà tradizionalmente qualificate come «periferiche». Così formulata si tratta peraltro di una visione ad un tempo troppo penalizzante e troppo statica. Troppo penalizzante perché anche in relazione a porzioni di territorio sviluppate, non impoverite e non geograficamente lontane dai centri maggiori, il ruolo della Provincia può assumere un preciso significato di razionalizzazione ed ottimizzazione amministrativa nei confronti delle popolazioni residenti; troppo statica per-

¹⁸ S. FOÀ, *Commento all'art. 3*, cit., 122 e 123.

¹⁹ Si ricordino «il rafforzamento delle funzioni di governo e gestione del territorio, dalla pianificazione alla tutela dell'ambiente, alla viabilità e di quelle concernenti l'istruzione, la cultura e lo sviluppo economico»; e, ancora, l'art. 14 L. 142/1990, integralmente riproposto dall'art. 20 T.U. sull'«ordinamento degli enti locali» (D.Lgs.267/2000), per quanto riguarda i compiti provinciali di programmazione e quanto giustamente affermato in relazione all'art. 3 T.U. citato, sulle funzioni provinciali, nel senso che tale disposizione «non individua direttamente delle funzioni; piuttosto enuncia delle materie, con riferimento alle quali le funzioni dovranno essere identificate in base alla dimensione degli interessi coinvolti» (S. FOÀ, *Commento all'art. 3*, cit., rispettivamente 123 e 122). Per un catalogo delle attuali materie di competenza provinciale, oltre al saggio già citato di M. ROSANO, facente parte della presente ricerca, un puntuale quadro d'insieme sempre in S. FOÀ, *op. ult. cit.*, 124 segg. Per quanto riguarda la programmazione provinciale ed in particolare la competenza, oggi da ritenersi una delle funzioni fondamentali di tale ente, relativa al piano territoriale di coordinamento, G. DE MURO e S. FOÀ, *Commento all'art. 20*, in R. CAVALLO PERIN e A. ROMANO (a cura di), *Commentario*, cit., rispettivamente 132 segg. e 134 ss.

ché ciò che fino ad oggi è stata considerata periferia da ora in avanti può assumere una posizione del tutto diversa, ben più o sempre più centrale, frangendo o scalzando le precedenti «centralità» (e questi processi conoscono tempi sempre più brevi nella realtà cangiante, «liquida» – richiamando la nota impostazione di Zygmunt Bauman – propria del mondo contemporaneo), come sempre più sta avvenendo, in particolare (ed anche in questo caso il discorso è suscettibile di applicarsi assai bene alla realtà della «Provincia Granda») per le zone transfrontaliere²⁰.

Di qui l'importanza di rivolgersi all'esame delle autonomie territoriali e funzionali in una prospettiva che non può che essere anche quella generale ma che deve però tenere conto della diversa dimensione delle porzioni geografiche del Paese in cui ci si trova ad operare. Di qui allora il rilievo che si è voluto conferire, nell'ambito della presente ricerca, – senza nulla togliere all'importanza essenziale del livello comunale – all'ente provincia²¹, oltretutto in un periodo in cui si ripresentano insistenti le proposte rivolte ad una sua soppressione²². Le quali peraltro si alimentano di spinte localistiche del tutto ingiustificate, volte alla moltiplicazione di tali enti (e che assume caratteri peculiari nelle regioni speciali, per le loro competenze in tema di autonomie locali) e quindi allo snaturamento del ruolo che essi sono chiamati a svolgere. Ad avviso di chi scrive allora il punto non è l'abolizione generalizzata delle province, ma il contrastare fermamente la loro ingiustificata lievitazione così come

²⁰ In generale sul concetto di frontiera e sulle sue implicazioni e trasformazioni assai stimolanti risultano ancor oggi le considerazioni di G. LOMBARDI, *Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali fra storia e diritto*, in *Dir. Soc.*, 1985, 47 segg.

²¹ Per una approfondita ricostruzione complessiva delle vicende dell'ente provincia cfr. A. CROSETTI *La provincia dopo le riforme amministrative e costituzionali* in W. CRIVELLI (a cura di), *La provincia di Torino (1859-2009)*, Milano, Franco Angeli, 2009, p. 63-123). In relazione, in particolare, alle prospettive più recenti F. BASSANINI e L. CASTELLI (a cura di), *Semplificare l'Italia. Stato, Regioni e Enti locali*, Firenze, Hoepli, 2008; B. CARAVITA di TORITTO, *Abrogazione o razionalizzazione delle Province*, in *www.federalismi.it*, 18/2006; e le audizioni davanti alla I Commissione, Affari Costituzionali della Camera dei Deputati, del 30 luglio 2009, di T. GROPPI, *Soppressione delle Province e nuovo titolo V*, *ivi*, 15/2009; T.E. FROSINI, *Modifica del titolo V e ruolo delle Province*, *ivi*, 17/2009; A. LOJODICE, *Ridefinizione del ruolo delle Province nel sistema degli enti locali*, *ivi*, 17/2009; e ancora A. STERPA, *L'indisponibile autonomia: il ruolo delle Province*, *ivi*, 11/2010.

²² Anche in relazione all'ente intermedio francese, il *Département*, è in atto un dibattito sulla possibilità di una sua soppressione, vista peraltro con sfavore, per tutta una serie di ragioni talora anche molto legate al contesto francese, da A. BOYER, *Faut-il supprimer le Départements?* in R. BALDUZZI (a cura di), *Annuario DRASD*, cit., 13 ss.

la loro possibile spoliatura attraverso conferimenti troppo avari o la moltiplicazione di altri enti od organismi che, invece di razionalizzarlo, impoveriscono il ruolo provinciale di intervento, coordinamento e propulsione.

3. *Dalle autonomie territoriali alle autonomie funzionali. Problemi di coesistenza e di integrazione. La prospettiva transfrontaliera di fronte alle sfide del presente*

Nel quadro fin qui descritto non deve assolutamente essere sottovalutata l'importanza delle autonomie funzionali, rispetto alle quali viene anzitutto in rilievo il ruolo delle Camere di Commercio, l'Industria e l'Artigianato. Si tratta di enti di gloriosa tradizione, che hanno saputo tenere a bada le loro caratteristiche e la loro vocazione genetica di enti di natura settoriale, per acquisire nel tempo un ruolo ben più arioso di espressione, tutela e valorizzazione di essenziali esigenze di sviluppo economico-sociale delle aree di loro insediamento, coincidenti con le circoscrizioni provinciali. In questa prospettiva deve quindi collocarsi un approfondito esame delle loro funzioni, sia considerate in una prospettiva normativa di ordine generale, sia calandole nella realtà specifica di un determinato territorio²³.

D'altronde – qualora, come prima auspicato, tengano il campo soluzioni equilibrate sia in tema sia di sussidiarietà verticale, sia, in particolare, di sussidiarietà orizzontale – le prospettive future di sviluppo delle autonomie sembrano orientarsi verso forme di sinergia tra autonomie territoriali e funzionali, tra cui, in una prospettiva che a prima vista potrebbe stupire rispetto a zone non metropolitane, la problematica del diritto allo studio universitario, da considerarsi opportunamente anche in termini comparatistici, particolarmente interessanti quando ci si riferisca a territori transfrontalieri²⁴.

La prospettiva transfrontaliera (il cui sviluppo non è né facile, né breve ed è ben lungi dal potersi dire soddisfacentemente sviluppato) ha assunto, anche in relazione al versante italo-francese, sicuri aspetti di particolare interesse in relazione anzitutto a possibili forme di cooperazione riguardanti la gestione di specifici e rilevanti servizi²⁵. Essa è peraltro suscettibile, in particolare a seguito del Reg. CE 1082/2006, di ben maggiori sviluppi, anche nella prospettiva di crescita, va-

²³ Ambedue le prospettive sono sviluppate nel già ricordato saggio di S. Rodriguez che fa parte della presente ricerca.

²⁴ Si veda, in proposito, il già ricordato saggio di M. Rosboch.

²⁵ Come emerge dal saggio, contenuto nella presente ricerca, di S. Rodriguez.

riamente articolabile in relazione alle possibili aree di riferimento, dell'Euroregione (per quanto riguarda il confine occidentale italiano, si pensi al GECT Euroregione «Alpi-Mediterraneo» – si ricordi la legge reg. Piem. 16-XII-2009, n. 32 –), una realtà già praticata da tempo in relazione ad altre zone di confine (si pensi alla comunità dall'Alp-Adria).

Si tratta indubbiamente di tematiche che vengono non solo ulteriormente ad arricchire ma anche ad innovare le tradizionali configurazioni delle articolazioni autonomistiche (tradizionalmente centrate sulla dimensione infrastatale) e che sono suscettibili di aprire nuove ed assai stimolanti prospettive di collegamento e di sviluppo non solo di ordine economico-sociale ma anche di significativa crescita culturale proprio in relazione a territori quali quello della Provincia Granda.

Senza porsi nell'ottica di strappi o di velleitarie fughe in avanti, la prospettiva di cooperazione transfrontaliera è indubbiamente un contesto in cui si gioca il futuro della valorizzazione e delle positive ricadute delle autonomie relative ad aree di confine. Un contesto quindi da approfondire sempre più negli anni a venire, a livello tanto di dibattito pubblico quanto di ricerca scientifica, al fine di rispondere, con strumenti adeguati, alle sfide che interrogano in termini sempre più pressanti i livelli di governo delle democrazie liberali, con particolare riguardo a quei territori che risulta sempre più anacronistico ed incongruo denominare periferici.

PARTE I

Le autonomie territoriali e funzionali.
Profili di storia del diritto e delle idee

La riscossione della quadragesima Galliarum nelle epigrafi dell'area cuneese (I-III secolo d.C.)

di Alberto Rinaudo

SOMMARIO: 1. Le stazioni doganali della *quadragesima Galliarum* tra le valli Vairaita e Stura nell'età del principato. – 2. La gestione dei *portoria*: i problemi storiografici dell'amministrazione competente e delle modalità di prelievo. – 3. La riscossione del *portorium* delle Gallie alla luce delle fonti epigrafiche. – 3.1. In particolare: l'esazione nell'area dell'attuale provincia di Cuneo. – 4. Conclusioni.

1. *Le stazioni doganali della quadragesima Galliarum tra le valli Vairaita e Stura nell'età del principato*

Il rinvenimento di una serie di testimonianze epigrafiche ha consentito, a far data dalla seconda metà dell'Ottocento¹, di individuare le stazioni doganali, dislocate sul territorio oggi appartenente alla provincia di Cuneo, che erano destinate, nei primi secoli dell'impero romano, all'esazione della *quadragesima Galliarum*.

Quest'ultima era un'imposta², istituita all'inizio del principato³,

* Desidero rivolgere un sentito ringraziamento, per i preziosi consigli ricevuti, alle professoressa Silvia Giorelli e Giovanna Daniela Merola, nonché al professor Giovanni Mennella.

¹ La diffusione su larga scala della notizia delle prime scoperte risale al Mommsen nell'ambito della seconda parte del quinto volume del *Corpus inscriptionum Latinarum*, pubblicata nel 1877.

² Per una sintesi efficace in merito al sistema tributario romano, si rinvia a T. SPAGNUOLO VIGORITA e F. MERCOGLIANO, sv. 'Tributi (diritto romano)', in «ED.», XLV, Milano, 1992, p. 85 ss.

³ In proposito, S.J. DE LAET, *Portorium. Étude sur l'organisation douanière chez les Romains, surtout à l'époque du haut-empire*, Brugge, 1949, p. 119 ss. e 125 ss., in particolare 170 ss., nonché 363 ss., ha sostenuto la tesi dell'origine tiberiana della *quadragesima Galliarum*; questa opinione è stata criticata da J. FRANCE, *Quadragesima Galliarum. L'organisation douanière des provinces alpestres, gauloises et germaniques de l'empire romain (I^{er} siècle avant J.-C.–III^e siècle après J.-C.)*, Rome, 2001, p. 273 ss., il quale, riproponendo in una veste nuova quanto già anticipato in un precedente articolo (segnatamente, in *Administration et fiscalité douanières sous le règne d'Auguste: la date de la création de la quadragesima Galliarum*, in «Mélanges de l'École française de Rome. Antiquité», CV.2, 1993, p. 895 ss.), ha affer-

appartenente alla categoria dei *vectigalia*⁴ e, all'interno di tale ambito, inquadrabile tra i *portoria*⁵; corrispondeva al quarantesimo (2,5%) del valore delle merci in transito in quell'ampia fascia che si estendeva dai Pirenei sino al corso superiore del Reno e ai confini della *Raetia*, passando per le coste mediterranee delle *Galliae* e le Alpi occidentali⁶.

mato come l'istituzione dell'imposta in discorso debba, invece, essere attribuita ad Augusto, in linea con una consolidata opinione dottrinale.

⁴ Con riferimento all'età imperiale, questo termine tende a indicare le imposte «indirette», in contrapposizione a quelle «dirette» (*tributa*): cfr. G.I. LUZZATTO, sv. '*Vectigalia*', in «NNDI.», XX, Torino, 1975, p. 588. In estrema sintesi, le prime venivano esatte in relazione al compimento di determinate attività economiche (ad esempio, scambi commerciali) o di certi atti giuridici (quali l'acquisto di un'eredità o la vendita di un bene), mentre le seconde gravavano su persone e patrimoni in quanto tali. In dottrina, non si è mancato di rilevare come si tratti di locuzioni efficaci e ormai entrate nel linguaggio comune, benché convenzionali e moderne, nonché estranee al contesto delle fonti: cfr. G.D. MEROLA, *Autonomia locale, governo imperiale. Fiscalità e amministrazione nelle province asiatiche*, Bari, 2001, p. 12 nt. 7. Sui *vectigalia*, si rimanda, in ogni caso, alla recente monografia di S. GÜNTHER, '*Vectigalia nervos esse rei publicae*'. *Die indirekten Steuern in der römischen Kaiserzeit von Augustus bis Diokletian*, Wiesbaden, 2008, *passim*, in particolare p. 14 ss., e ai relativi ampi riferimenti bibliografici.

⁵ Si tratta di quelle imposte «indirette» che venivano esatte sulle merci in circolazione nel territorio dell'impero romano al momento del transito in determinati luoghi, solitamente in prossimità di frontiere e valichi, ove erano situate apposite *stationes* di riscossione: cfr. R. CAGNAT, *Étude historique sur les impôts indirects chez les Romains jusqu'aux invasions des barbares, d'après les documents littéraires et épigraphiques*, Paris, 1882, trad. it. – *Studio storico sulle imposte indirette presso i Romani sino alle invasioni dei barbari, secondo i documenti letterari ed epigrafici* –, in «Biblioteca di storia economica» (dir. V. PARETO), V, Milano, 1921, p. 489 ss. Sui *portoria*, si vedano, quantomeno, Æ. FORCELLINI ET ALII, *Lexicon totius Latinitatis*⁴, Patavii, 1864-1926, rist. 1965, III, sv. '*Portorium*', p. 770, DE LAET, *Portorium*, cit. (nt. 3), *passim*, G.I. LUZZATTO, sv. '*Portorium*', in «NNDI.», XIII, Torino, 1966, p. 314 s., a cui si rimanda anche per gli utili richiami alle voci enciclopediche più risalenti in materia, K.-H. KRUSE, sv. '*Portorium*', in «Th.L.L.», X.2.1, Leipzig, 1980, c. 55 ss., e J.L. ZAMORA MANZANO, *Algunos aspectos sobre el régimen fiscal aduanero en el derecho romano. Reglamentación jurídica del portorium, control de mercancías y comiso por fraude fiscal*, Madrid, 2009, *passim*.

⁶ Le zone indicate, pertanto, erano idealmente unite da una linea continua (lungo la quale si trovavano le stazioni di riscossione) il cui varco imponeva il pagamento del *portorium*. Peraltro, la definizione dell'ambito territoriale interessato dall'esazione della *quadragesima Galliarum* appare tutt'altro che pacifica, anche in considerazione della presenza di talune ulteriori *stationes* (ad esempio, quella di *Ostia* e quella presso l'odierna Merano) a notevole distanza dalla predetta fascia: sul punto, si registra ancora un contrasto di opinioni tra DE LAET, *Portorium*, cit. (nt. 3), p. 125 ss., in particolare 173, che, riscuotendo un largo seguito in dottrina, ha parlato di una vera e propria circoscrizione doganale in senso tecnico (comprendente, intorno alla fine del I secolo d.C., anche le coste della Manica e dell'Atlantico), e FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 345 ss., in particolare 347, che ha preferito usare l'espressione

Considerate le aree interessate dall'esazione della *quadragesima Galliarum*, risulta immediatamente comprensibile il nesso di collegamento tra questa imposta e l'odierna provincia di Cuneo: quest'ultima si estende, infatti, a cavallo di quelle zone che, a seguito della conquista romana⁷, furono organizzate, a monte, nella *provincia* delle *Alpes Maritimae* e, a valle, nella confinante *regio IX (Liguria)* dell'*Italia*⁸. In particolare, se due dei primi ritrovamenti⁹ avevano consentito di identificare i limiti perimetrali dell'area doganale del nostro Cuneese, a nord, nella *statio* dell'attuale Piasco¹⁰, all'imbocco della val

«département douanier», ritenuta più neutra e generica, reputando che non si trattasse di un distretto doganale omogeneo.

⁷ La sottomissione e la pacificazione dell'area in esame risalgono ad Augusto, a cui si devono anche la conseguente opera di progressiva organizzazione amministrativa del territorio e la costruzione di vie di comunicazione transalpine che, ispirate da scopi militari, permisero altresì, indubbiamente, l'apertura di queste zone ai traffici commerciali e allo sviluppo economico: cfr. FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 323 s., il quale ha, inoltre, evidenziato come l'ambito geografico di cui si tratta rivestisse primaria importanza nel quadro del sistema di riscossione dell'imposta, stante la sua collocazione strategica a ridosso dei valichi di collegamento con i territori limitrofi d'oltralpe.

⁸ Più precisamente, all'area dell'attuale provincia cuneese corrispondevano la pressoché totalità della *provincia Alpium Maritimarum* (ad esclusione della parte più meridionale, oggi occupata dalla Provenza) e il territorio centro-occidentale della *regio IX* italica (*Liguria*).

⁹ Si tratta delle scoperte relative alle iscrizioni «CIL.» 5.7643 (= «Inscr. It.» 9.1.173) e «CIL.» 5.7852 (= «ILS.» 1854), su cui si rinvia *infra*, § 3.1 lett. d) e a), rispettivamente. Si tenga, tra l'altro, presente che, tanto in questa nota quanto nel prosieguo del lavoro, vengono indicate, per ciascuna epigrafe, soltanto le fonti di cognizione a più larga diffusione; per eventuali ulteriori luoghi di pubblicazione, si rimanda a G. MENNELLA, in «Suppl. It. N.s.», XIII, 1996, p. 269 ss. e 310 ss., con riferimento al solo Cuneese, e a FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 21 ss., in merito a ciascuna delle aree che componevano, nel loro insieme, il bacino globale di esazione del *portorium* delle Gallie.

¹⁰ In base a uno spunto di Th. MOMMSEN, in «CIL.», V.2, Berolini, 1877, rist. 1959, p. 870 («Statio quadragesimae Galliarum statuta in finibus provinciae Alpium maritimarum et Italiae quodammodo dici potuit *statio provinciae et urbis Romae*»), la dottrina, ad eccezione di qualche autore che ha invitato alla cautela (cfr. G. HENZEN, in «Inscriptionum Latinarum selectarum amplissima collectio ad illustrandam Romanae antiquitatis disciplinam accomodata. Volumen tertium collectionis Orellianae supplementa emendationesque exhibens» [ed. G. HENZEN], Turici, 1856, p. 312 nr. 6551, O. HIRSCHFELD, *Die kaiserlichen Verwaltungsbeamten bis auf Diocletian*², Berlin, 1905, rist. 1975, p. 89 nt. 1, DE LAET, *Portorium*, cit. [nt. 3], p. 147 e nt. 6, F. VITTINGHOFF, sv. 'Portorium', in «PWRE.», XXII.1, Stuttgart, 1953, c. 356, e FRANCE, *Quadragesima*, cit. [nt. 3], p. 149 s. e 325), ha sempre affermato (talvolta in modo esplicito, tal'altra implicitamente) l'esistenza di una stazione doganale della *quadragesima Galliarum* nei pressi dell'odierno abitato di Piasco, collocato dallo stesso Mommsen nel cosiddetto «ager Saluzzensis»: cfr. CAGNAT, *Studio*, cit. (nt. 5), p. 530 s., E. PAIS, *Le stazioni della quadragesima Galliarum di Piedo e di Forum Germ. ed il confine d'Italia*

Varaita, e, a sud, in quella dell'antica *Pedona*¹¹, oggi Borgo San Dalmazzo, alla convergenza delle valli Stura, Gesso e Vermenagna, in base al più completo quadro delle attestazioni epigrafiche¹² andato

verso le Alpes Maritimae, in «Dalle guerre puniche a Cesare Augusto. Indagini storiche-epigrafiche-giuridiche», II, Roma, 1918, p. 732, C. JULLIAN, *Histoire de la Gaule*, IV⁴, *Le gouvernement de Rome*, Paris, 1929, p. 305 s. e nt. 2 (p. 306), M. CASTELLI, *Le stazioni doganali della quadragesima Galliarum*, in «Quaderni della Casa di studio Fondazione Federico Sacco», II.2, 1961, p. 19 s., G. BARRUOL, *Les peuples préromains du sud-est de la Gaule. Étude de géographie historique*, Paris, 1969, p. 60, J. PRIEUR, *L'histoire des régions alpestres (Alpes Maritimes, Cottiennes, Graies et Pennines) sous le haut-empire romain (Ier-IIIe siècle après J. C.)*, in «ANRW.», II.5.2, Berlin-New York, 1976, p. 642, S. RODA, *La collezione epigrafica del Museo civico di Cuneo*, in «Dal territorio al museo. Atti delle giornate di studio (Cuneo, 10-11 gennaio 1981)», Cuneo, 1981, p. 104, R. CHEVALLIER, *La romanisation de la Celtique du Pô. Essai d'histoire provinciale*, Rome, 1983, p. 301, G. MENNELLA, *La quadragesima Galliarum nelle Alpes Maritimae*, in «Mélanges de l'École française de Rome. Antiquité», CIV.1, 1992, p. 217 s. e 226 s., E. CULASSO GASTALDI, in «Suppl. It. N.s.», XIII, 1996, p. 306, e R. SCUDERI, *Confine amministrativo e confine doganale nelle Alpi occidentali durante l'alto impero*, in «Gli antichi e la montagna. Ecologia, religione, economia e politica del territorio. Atti del convegno (Aosta, 21-23 settembre 1999)» (cur. S. GIORCELLI BERSANI), Torino, 2001, p. 169. Sul punto, si veda anche *infra*, § 3.1 lett. d).

¹¹ La dizione '*Pedonal/-ae*' è stata ritenuta dagli studiosi contemporanei preferibile rispetto a quella, in precedenza invalsa, di '*Pedo/-onis*': cfr. G. MENNELLA, *Revisioni epigrafiche in municipi della Liguria nord-occidentale*, in «Mélanges de l'École française de Rome. Antiquité», C.1, 1988, p. 139 ss., e CULASSO GASTALDI, in «Suppl. It. N.s.», XIII, cit. (nt. 10), p. 301; ai lavori appena citati si fa rinvio (sempre limitatamente ai luoghi qui indicati) anche per un *excursus* in merito all'evoluzione dottrinale sul punto. A proposito di *Pedona*, può qui segnalarsi che, mentre, a partire da un'ipotesi formulata con prudenza da MOMMSEN, in «CIL.», V.2, cit. (nt. 10), p. 912, tale località era stata tradizionalmente considerata rientrante nella *provincia Alpium Maritimarum*, più di recente alcuni autori ne hanno rettificato l'inquadramento territoriale, collocandola nell'ambito della *regio IX (Liguria)*: cfr. CULASSO GASTALDI, in «Suppl. It. N.s.», XIII, cit. (nt. 10), p. 299 e 302, e G. MENNELLA, *L'epigrafia di età romana sul versante italiano delle Alpi Marittime e delle Alpi Cozie: stato della situazione, aggiornamenti e prospettive*, in «Epigrafia delle Alpi. Bilanci e prospettive» (cur. E. MIGLIARIO, A. BARONI), Trento, 2007, p. 76 s. Sulla stazione pedonese, si vedano MOMMSEN, in «CIL.», V.2, cit. (nt. 10), p. 912, CAGNAT, *Studio*, cit. (nt. 5), p. 530, PAIS, *Stazioni*, cit. (nt. 10), p. 727 ss., JULLIAN, *Histoire*, IV⁴, cit. (nt. 10), p. 305 s. e nt. 2 (p. 306), G.E.F. CHILVER, *Cisalpine Gaul. Social and Economic History from 49 B.C. to the Death of Trajan*, Oxford, 1941, p. 26, DE LAET, *Portorium*, cit. (nt. 3), p. 146 s., VITTINGHOFF, *Portorium*, cit. (nt. 10), c. 356, CASTELLI, *Stazioni*, cit. (nt. 10), p. 19 s., BARRUOL, *Peuples*, cit. (nt. 10), p. 60, PRIEUR, *Histoire*, cit. (nt. 10), p. 642, RODA, *Collezione*, cit. (nt. 10), p. 103 s., CHEVALLIER, *Romanisation*, cit. (nt. 10), p. 13 e 301, CULASSO GASTALDI, in «Suppl. It. N.s.», XIII, cit. (nt. 10), p. 299 e 306, G. MENNELLA, *Novità epigrafiche su Pedona*, in «La chiesa di San Dalmazzo a Pedona. Archeologia e restauro» (cur. E. MICHELETTO), Cuneo, 1999, p. 37, G. MENNELLA, sv. '*Pedona*' (trad. ted. H. DIETRICH), in «DNP.», IX, Stuttgart-Weimar, 2000, c. 469, FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 324 s., e SCUDERI, *Confine*, cit. (nt. 10), p. 169.

¹² Fra queste spiccano, in particolare, alcune arule (termine indicante piccoli al-

definendosi nel corso del Novecento è stato possibile stabilire, con sufficiente attendibilità, pur in assenza di prove certe, l'ubicazione delle altre stazioni collocate nelle valli intermedie. Ciò in quanto si è potuto rilevare come i luoghi dei rinvenimenti rappresentino i punti chiave di un reticolato composto da quattro linee orizzontali, corrispondenti alle valli Varaita, Maira, Grana e Stura, e due verticali: di queste ultime, l'una collega gli ingressi delle predette valli, mentre l'altra, unendo i siti di antichi santuari rurali pagani, traccia un percorso che, prendendo le mosse da Sampeyre, attraverso il colle omonimo e il vallone di Elva, interseca la val Maira all'altezza di Ponte Marmora, incrociando poi la val Grana alle falde del colle del Mulo e raggiungendo, infine, tramite il vallone dell'Arma, la valle Stura in corrispondenza di Demonte¹³. Alla luce di siffatta ricostruzione e considerato che le stazioni di dogana erano sempre collocate nei fondovalle (come dimostra, per le valli Varaita e Stura, l'ubicazione dell'odierna Piasco e di *Pedona*), si è, quindi, potuta desumere l'esistenza di altre due *stationes* in corrispondenza degli attuali abitati di Dronero¹⁴ e Caraglio¹⁵, agli imbocchi delle valli

tari, comunemente utilizzato già nelle opere di Cicerone), un'ara e una lastra marmorea frammentaria rinvenute a Elva («CIL.» 5.7831 [= «AE.» 1992.1152]), Marmora («CIL.» 5.7833), Demonte («CIL.» 5.7862 [= «ILS.» 4571a = «AE.» 1991.729 = «Suppl. It. N.s.» 13.313.2]), Monterosso Grana («AE.» 1991.728 [= «Suppl. It. N.s.» 13.278.7]) e Castelmagno («AE.» 1992.1153 [= «Suppl. It. N.s.» 13.272.1]), per un esame complessivo e unitario delle quali si rimanda a MENNELLA, *Quadragesima*, cit. (nt. 10), p. 218 ss., nonché al successivo lavoro di aggiornamento sull'epigrafia delle due aree archeologiche facenti capo alle antiche *Forum Germa*(- -) e *Pedona* realizzato dall'Autore (in «Suppl. It. N.s.», XIII, cit. [nt. 9], p. 269 s., 272 s., 278 s. e 313 s.).

¹³ Tali rilievi in merito alla struttura dell'antichissimo sistema di passaggi montani delle valli cuneesi, già tratteggiati dagli studiosi sin dall'inizio del Novecento, sono stati, in anni più recenti, ricalcati da MENNELLA, *Quadragesima*, cit. (nt. 10), p. 229 s. (cfr., in particolare, nt. 32-37 circa il predetto filone dottrinale), il quale (*op. ult. cit.*, p. 228) ha offerto anche un'opportuna rappresentazione topografica che chiarisce l'immagine del reticolato evocata poco sopra.

¹⁴ Il legame tra questo centro e il *portorium* delle Gallie sembra confermato dal fatto che, ancora in epoca medievale, il tratto di strada tra Dronero e Montemale era conosciuto con l'appellativo di «vallis Caresma» o «vallis de Caresma», laddove appare evidente la corruzione del termine latino '*quadragesima*': cfr. MENNELLA, *Quadragesima*, cit. (nt. 10), p. 231.

¹⁵ Più precisamente, si tratta, con ogni probabilità, della frazione di San Lorenzo di Caraglio, considerato che proprio qui è stato identificato l'impianto dell'antica *civitas* romana di *Forum Germa*(- -): cfr. CULASSO GASTALDI, in «Suppl. It. N.s.», XIII, cit. (nt. 10), p. 258 s. Come per *Pedona* (cfr. *supra*, nt. 11), anche per tale località la collocazione tradizionale (di ascendenza mommseniana: cfr. MOMMSEN, in «CIL.», V.2, cit. [nt. 10], p. 910 s.) nelle *Alpes Maritimae* è stata ritenuta superata dalla dottrina più recente, che ha preferito inquadrarla nell'ambito della *regio IX*

Maira e Grana¹⁶. Inquadrato, così, l'ambito territoriale di riferimento e prima di affrontare l'esame delle singole testimonianze epigrafiche rinvenute nel Cuneese¹⁷, ci si soffermerà, ora, sulle modalità con le quali venivano riscossi i *portoria*¹⁸ e, in particolare, la *quadragesima Galliarum*¹⁹: solo alla luce di quanto emergerà da tale *excursus* sarà possibile valorizzare al meglio i risultati delle indagini relative all'esazione del *portorium* delle Gallie nell'attuale provincia di Cuneo e trarre alcune conclusioni generali in merito alle vicende dell'imposta in discorso²⁰.

2. La gestione dei portoria: i problemi storiografici dell'amministrazione competente e delle modalità di prelievo

Preliminarmente, può essere utile chiarire se vi fosse o no un'unica amministrazione a cui faceva capo, indirettamente o direttamente²¹, la riscossione dei *portoria* (o, quantomeno, per quel che qui interessa di più, della *quadragesima Galliarum*) e alle cui casse, pertanto, il denaro percepito era, in fin dei conti, destinato. Al riguardo, si constata, in dottrina, una divergenza di opinioni con riferimento all'epoca imperiale preseveriana, nella quale il *fiscus Caesaris*, di nuova istituzione, e l'*aerarium populi Romani* (o *Saturni*), retaggio repubblicano, si trovarono a «contendersi», tra le varie entrate finanziarie di Roma, anche i *vectigalia*: le prime testimonianze chiare della spettanza di questi ultimi al fisco risalgono, infatti, soltanto all'età dei Severi²².

In passato, se alcuni autori avevano sostenuto che i *portoria* fossero stati destinati al *fiscus* sin dal momento della sua istituzionalizzazione²³, altri, per contro, avevano affermato la pertinenza di tutte

(*Liguria*): cfr. CULASSO GASTALDI, in «Suppl. It. N.s.», XIII, cit. (nt. 10), p. 258 e 264 s., e MENNELLA, *Epigrafia*, cit. (nt. 11), p. 76 s.

¹⁶ Cfr. MENNELLA, *Quadragesima*, cit. (nt. 10), p. 231, che ha ottenuto l'adesione di FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 325 nt. 85; in proposito, si veda anche CULASSO GASTALDI, in «Suppl. It. N.s.», XIII, cit. (nt. 10), p. 265.

¹⁷ Sul punto, si rimanda *infra*, § 3.1.

¹⁸ A tale riguardo, si veda subito *infra*, § 2.

¹⁹ Su questo aspetto, si rinvia *infra*, § 3.

²⁰ In proposito, si veda *infra*, § 4.

²¹ Sul significato di questa contrapposizione, si rimanda *infra* nel presente paragrafo.

²² Cfr., in particolare, D. 50.16.17.1 (Ulp. 10 *ad ed.*).

²³ Cfr. HIRSCHFELD, *Verwaltungsbeamten*², cit. (nt. 10), p. 82, seguito da J. KEIL, in «Forschungen in Ephesos», III, Wien, 1923, p. 132, e da H. LAST, *The Fiscus: a Note*, in «JRS.», XXXIV, 1944, p. 58 s., che, tuttavia, si era espresso in modo piut-

le entrate doganali all'*aerarium*²⁴, mentre, da parte di una corrente intermedia, era stato ipotizzato che quanto esatto nelle province senatorie spettasse all'erario e il gettito relativo alle province imperiali fosse destinato al fisco²⁵.

Va osservato che, a partire dal de Laet²⁶, la prima di tali impostazioni (facente capo all'Hirschfeld) è sembrata imporsi, venendo a costituire la *communis opinio*²⁷. Lasciando, momentaneamente, da parte la seconda tesi e focalizzando l'attenzione sulla *media sententia* (avanzata, per primo, dal Cagnat), non pare potersi negare che quest'ultima trovi, sempre in dottrina, indirette conferme, quantomeno in relazione ai primi anni del principato: infatti, tra gli studiosi, è emersa con forza la convinzione che il *fiscus* sia stato destinatario dei redditi provenienti dalle province imperiali (comprese, evidentemente, le imposte doganali) sin dai primordi dell'età augustea²⁸, ammettendosi, così, che quelli delle province senatorie siano potuti rimanere, almeno

tosto sfumato. In proposito, è opportuno segnalare come in merito all'origine del fisco, inteso quale cassa centrale unitaria della finanza imperiale, non esista uniformità di opinioni in dottrina; in ogni caso, nell'ultimo decennio, è sembrata affermarsi una teoria, già formulata da F. DE MARTINO, *Storia della costituzione romana*², IV.2, Napoli, 1975, p. 901, secondo cui il *fiscus* conobbe un processo di formazione assai graduale, probabilmente iniziato sotto la dinastia giulio-claudia e conclusosi soltanto nell'età dei Flavi: cfr. FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 290 s. e 400 s., al quale (*op. ult. cit.*, p. 289 ss.) si rinvia altresì per una sintetica ricostruzione delle diverse posizioni dottrinali al riguardo, sulle quali non è possibile intrattenersi in questa sede.

²⁴ Cfr. G. HUMBERT, *Les douanes et les octrois chez les Romains*, in «Recueil de l'Académie de législation de Toulouse», XVI, 1867, p. 89 e 107, e V. DURUY, *Histoire des Romains depuis les temps les plus reculés jusqu'à la fin du règne des Antonins*², III, Paris, 1877, p. 179 nt. 3.

²⁵ Si possono in tal modo sintetizzare, per semplicità espositiva, alcune posizioni non sempre, per vero, così nette: cfr. CAGNAT, *Studio*, cit. (nt. 5), p. 595 s., seguito da F. THIBAUT, *Les douanes chez les Romains*, Paris, 1888, p. 137 s., da M. ROSTOWZEW, *Geschichte der Staatspacht in der römischen Kaiserzeit bis Diokletian*, in «Philologus», Suppl. IX, 1902, p. 504, e da T. FRANK, *Rome and Italy of the Empire*, in «An Economic Survey of Ancient Rome» (ed. T. FRANK), V, Baltimore, 1940, p. 49 s.

²⁶ Cfr. DE LAET, *Portorium*, cit. (nt. 3), p. 372 e nt. 4.

²⁷ Cfr. FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 424; nell'ambito di detta corrente di pensiero, si è espresso in modo particolarmente esplicito DE MARTINO, *Storia*², IV.2, cit. (nt. 23), p. 905 e nt. 52, il quale ha rilevato che, in tal senso, nelle fonti, «le testimonianze a favore del fisco sono incontestabili».

²⁸ Cfr., in particolare, DE MARTINO, *Storia*², IV.2, cit. (nt. 23), p. 901 s. Ciò, tra l'altro, significa che, al di là della precisa fase storica in cui potè dirsi istituzionalizzato, «si può ben ammettere che il *fiscus* nasca nel momento in cui taluni dei redditi dell'impero – e in particolare quelli delle province del *princeps* – cominciano a fluire non già più alla cassa del *populus*, ma direttamente allo stesso *princeps*, e alcune spese – e in particolare quelle per l'esercito – cominciano a essere regolarmente sostenute non già più dalla cassa del *populus*, ma direttamente dallo stesso *princeps*:

in parte e per un certo periodo, nella sfera dell'amministrazione erariale²⁹. Va, tuttavia, considerato che i *portoria* venivano riscossi nell'ambito di circoscrizioni le quali, specie quando erano particolarmente vaste, potevano comprendere province sia senatorie che imperiali, proprio come nel caso della *quadragesima Galliarum*, nel cui ambito territoriale di esazione, costituito in assoluta maggioranza da province imperiali, era altresì inglobata la provincia senatoria della *Gallia Narbonensis*. Pertanto, con riferimento a tali casi, condivido l'opinione del de Laet, il quale ha sostenuto che la predetta *media sententia* presta il fianco all'obiezione dell'impossibilità pratica di dividere tra l'*aerarium* e il *fiscus* gli incassi delle imposte doganali a seconda della provenienza³⁰; reputo, poi, del tutto logica la supposi-

si può ben ammettere che, in questo senso, il *fiscus* nasca con la nascita stessa del principato. La creazione di una cassa imperiale centrale o di una struttura centrale di contabilizzazione dei redditi e delle spese imperiali diviene, di fatto, evento secondario, inquadrabile in quel processo di razionalizzazione e di articolazione dell'apparato amministrativo-burocratico del *princeps* che è coerente con il processo di istituzionalizzazione del nuovo regime»: cfr. E. LO CASCIO, *Il princeps e il suo impero. Studi di storia amministrativa e finanziaria romana*, Bari, 2000, p. 52. Per quel che concerne, specificamente, l'attribuzione (quantomeno parziale) dei *portoria* al *fiscus* sin dall'inizio del principato, non è, tuttavia, mancata qualche isolata opinione di senso contrario: VITTINGHOFF, *Portorium*, cit. (nt. 10), c. 398, ha, sostanzialmente, affermato che nessuna entrata doganale sarebbe stata incamerata dal fisco sino al momento della completa formazione del medesimo, e P. ØRSTED, *Roman Imperial Economy and Romanization. A Study in Roman Imperial Administration and the Public Lease System in the Danubian Provinces from the First to the Third Century A.D.*, Copenhagen, 1985, p. 149 s., dal tenore di Tac., *ann.* 13.50-51, laddove Nerone viene descritto nell'atto di sottoporre al giudizio del senato la sua proposta di abolire i *vectigalia*, ha dedotto che, all'epoca del citato imperatore, la pressoché totalità dei medesimi (e, pertanto, anche dei *portoria*) sarebbe ancora confluita nell'*aerarium* (che era, appunto, la cassa senatoria); a quest'ultimo riguardo, però, si veda la diversa posizione assunta da DE LAET, *Portorium*, cit. (nt. 3), p. 120 nt. 3.

²⁹ A tale proposito, un'epigrafe scoperta a Efeso nel 1976, nota come il *Monumentum Ephesenum*, pare attestare, per la provincia d'Asia, la pertinenza del relativo *portorium* all'erario ancora in tarda età giulio-claudia; sul citato documento epigrafico, si vedano, quantomeno, T. SPAGNUOLO VIGORITA, *Lex portus Asiae. Un nuovo documento sull'appalto delle imposte*, in «I rapporti contrattuali con la pubblica amministrazione nell'esperienza storico-giuridica. Atti del congresso internazionale della Società italiana di storia del diritto (Torino, 17-19 ottobre 1994)», Napoli, 1997, p. 113 ss., *passim*, ID., *Contribuenti ed esattori nella lex portus Asiae*, in «Iuris antiqui historia», I, 2009, p. 135 ss. (= in «Studi in onore di Antonino Metro» [cur. C. RUSSO RUGGERI], VI, Milano, 2010, p. 171 ss.), *passim*, lavoro a cui si rimanda anche per una bibliografia aggiornata in proposito, MEROLA, *Autonomia*, cit. (nt. 4), *passim*, e G. PURPURA, *La provincia romana d'Asia, i publicani e l'epigrafe di Efeso (Monumentum Ephesinum)*, in «Iura», LIII, 2002, p. 177 ss., *passim*.

³⁰ Cfr. DE LAET, *Portorium*, cit. (nt. 3), p. 373 nt. 4. Tra l'altro, l'idea di una rigida separazione tra i proventi delle province senatorie e quelli delle province imperiali era già stata rifiutata, seppure nell'ambito di un discorso più ampio, da Th.

zione del France secondo cui, per quel che concerne il *portorium* delle Gallie, sin da quando, con la creazione del relativo distretto, la *Narbonensis* entrò a farvi parte, il prodotto della riscossione effettuata nelle *stationes* di quella provincia cessò di essere destinato all'erario e, assimilato (per evidenti ragioni di uniformità gestionale) a quello delle altre province della circoscrizione, cominciò anch'esso ad alimentare il fisco³¹. Non resta, infine, che rilevare come, alla luce di quanto sin qui esposto, appaia, in ogni caso, ormai superata la tesi (sostenuta dall'Humbert e dal Duruy) dell'esclusiva pertinenza dei *portoria* all'*aerarium*³².

Svolta questa premessa, si può ora affrontare l'esame delle posizioni dottrinali assunte in merito alle modalità di riscossione (indiretta, vale a dire per il tramite di privati appaltatori, o diretta, cioè attraverso il personale dell'amministrazione competente, senza il ricorso all'intermediazione di soggetti esterni) dei *portoria* medesimi, globalmente considerati; con riferimento all'esazione indiretta, si dedicherà, al contempo, qualche attenzione alle opinioni espresse circa

MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*³, II.2, Leipzig, 1887, trad. franc. (P.F. GIRARD) – *Le droit public romain* –, V, Paris, 1896, rist. 1984, p. 298 s.; a supporto dei rilievi del Mommsen, J. MARQUARDT, *Römische Staatsverwaltung*², II (*bsrg.* H. DESSAU, A. VON DOMASZEWSKI), Leipzig, 1884, trad. franc. (A. VIGIÉ) – *De l'organisation financière chez les Romains* –, Paris, 1888, p. 389, aveva evidenziato come in ciascuna provincia senatoria, a fianco di un questore, si trovasse sempre un procuratore imperiale. Lo stesso DE MARTINO, *Storia*², IV.2, cit. (nt. 23), p. 906, il quale, come detto sopra (cfr. nt. 28), ha mostrato di condividere, con riferimento agli albori del principato, l'opinione che «fa coincidere con la divisione delle province tra senato e principe anche una divisione dei proventi», ha affermato che «ben per tempo una parte delle entrate provenienti dalle province senatorie fu attribuita all'imperatore».

³¹ Cfr. FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 425, il quale (*op. ult. cit.*, p. 401 e nt. 9), a supporto della tesi sostenuta, ha ricordato come in un'epigrafe («CIL.» 10.6668 [= «ILS.» 1549]), pressoché unanimemente datata al I secolo d.C., risulti attribuito il titolo di *procurator quadragesimae Galliarum* (vale a dire di sovrintendente generale alla gestione di tale imposta) a un liberto imperiale, segno che a quell'epoca il *portorium* delle Gallie faceva già capo al *fiscus*.

³² Un avallo indiretto a detta opinione è stato ancora offerto da F. MILLAR, *The Fiscus in the First Two Centuries*, in «JRS.», LIII, 1963, p. 29 ss., che ha sostenuto come il fisco, per i primi due secoli, sarebbe rimasto confinato in una dimensione «privatistica» e non sarebbe stato destinatario (salvo alcune eccezioni) di «public revenues»; tuttavia, la ricostruzione dell'Autore è stata validamente stigmatizzata da P.A. BRUNT, *The 'Fiscus' and Its Development* (in «JRS.», LVI, 1966, p. 75 ss.), in *Roman Imperial Themes*, Oxford, 1990, p. 150, in particolare (per quel che concerne le imposte) p. 153 s., il quale ha affermato come non si possa negare che il *fiscus* sia stato ben presto destinatario di redditi «pubblici», quantomeno di quelli provenienti dalle province imperiali (cfr. anche ID., *Procuratorial Jurisdiction* [in «Latomus», XXV, 1966, p. 461 ss.], in *Roman Imperial Themes*, Oxford, 1990, p. 172).

l'organizzazione interna, su base collettiva (*societates*) o individuale (*conductores*), dei privati appaltatori³³.

Si possono rilevare, in sintesi, due opposti orientamenti principali.

La maggior parte della dottrina ha individuato, nella storia delle imposte «indirette» e, in particolare, dei *portoria*, due momenti di cesura: il primo corrispondente alla sostituzione delle *societates publicanorum* da parte di *conductores* individuali³⁴ e collocabile fra il principato di Traiano e quello di Adriano³⁵, il secondo relativo al pas-

³³ Gli autori che si citeranno qui di seguito hanno utilizzato con frequenza il termine «stato» per indicare, con riferimento alla riscossione indiretta, la controparte negoziale dei soggetti privati incaricati dell'incasso e, in relazione alla riscossione diretta, l'entità che, in base all'opinione prevalente (sul punto, si veda *infra* nel presente paragrafo), venne in seguito ad assumere il controllo dell'esazione senza più ricorrere ad alcun intermediario estraneo all'amministrazione. Senza dubbio, siffatto uso terminologico è stato incoraggiato da autorevoli studiosi, in particolare da P. FUENTESECA, in «Coloquios sobre teoría política de la antigüedad clásica (Madrid, 22-24 de abril de 1963)», Madrid, 1965, p. 113 s., il quale ha affermato che «el término "Estado" es aplicable desde la Antigüedad hasta nuestros días», e da E. LOZANO Y CORBI, *La legitimación popular en el proceso romano clásico*, Barcelona, 1982, p. 18 ss., in particolare 21 s., che ha sostenuto come non possa negarsi l'esistenza di un'idea di «stato» con riferimento all'antica Roma, seppure in un'accezione diversa da quella moderna affermatasi a far data dal XVI secolo; tuttavia, l'impiego del vocabolo in discorso in relazione all'epoca romana è stato criticato da autori altrettanto eminenti, quali U. VON LÜBTOW, *Das römische Volk. Sein Staat und sein Recht*, Frankfurt am Main, 1955, p. 469 ss., e A. D'ORS, *Sobre el no-estatismo de Roma*, in *Ensayos de teoría política*, Pamplona, 1979, p. 62.

³⁴ A proposito di tali singoli appaltatori, ROSTOWZEW, *Geschichte*, cit. (nt. 25), p. 397 ss., 409 e 501, ha sostenuto che essi vadano considerati una sorta di «semi-funzionari» («Halbbeamten»), anello di congiunzione con l'avvento del sistema della riscossione diretta, ritenendo che non assumessero il loro ruolo attraverso una vera e propria asta (come, invece, avveniva al tempo delle *societates*) e che in costoro si sommassero le qualifiche di *conductor* e *procurator*; invece, DE LAET, *Portorium*, cit. (nt. 3), p. 402, ha affermato come avesse luogo una vera e propria licitazione anche nel caso dei *conductores* individuali.

³⁵ Seppure molto spesso con distinzioni e riserve su base territoriale, il mutamento dell'organizzazione interna dei soggetti appaltatori dalla forma societaria a quella individuale è stato datato tra la fine del I e l'inizio del II secolo d.C. da VITTINGHOFF, *Portorium*, cit. (nt. 10), c. 385, e DE LAET, *Portorium*, cit. (nt. 3), p. 384, nonché, analogamente, all'età di Traiano da G. BOULVERT, *Esclaves et affranchis impériaux sous le haut-empire romain. Rôle politique et administratif*, Napoli, 1970, p. 278, mentre HIRSCHFELD, *Verwaltungsbeamten*², cit. (nt. 10), p. 84 ss. e 100, lo ha attribuito al principato di Adriano, così come pare avere fatto anche H.-G. PFLAUM, *Les procurateurs équestres sous le haut-empire romain*, Paris, 1950, p. 61, che, pur essendosi espresso in modo piuttosto sfumato, è proprio con riferimento all'imperatore da ultimo menzionato che ha affermato per la prima volta l'esistenza di «fermiers généraux» (riconoscendo, peraltro, il contributo fornito da Domiziano e Traiano a questo mutamento). Più articolata è la posizione assunta da M. ROSTOWZEW, sv. 'Conductor', in «DE.», II.1, Roma, 1900, p. 580, il quale, sulla scorta di Suet., *Vesp.*

saggio dalla riscossione indiretta a quella diretta e databile all'età di Marco Aurelio e di Commodo³⁶.

Alcuni autori, al contrario, hanno negato che il sistema dell'appalto sia mai stato abbandonato a favore di quello dell'esazione diretta³⁷, ritenendo, inoltre, che il primo sia rimasto appannaggio esclusivo

1 e Plin., *nat. hist.* 6.84, ha ipotizzato la comparsa di *conductores* (tra cui il padre di Vespasiano, di nome Sabino, e un certo Annio Plocamo, vissuto all'epoca di Claudio, citati, rispettivamente, nelle due predette fonti letterarie) a fianco delle *societates publicanorum* già nel corso del I secolo d.C., affermando l'esistenza di prove sicure della sopravvivenza delle prime almeno fino a Nerone sulla base di Tac., *ann.* 13.50; l'Autore (in *The Social and Economic History of the Roman Empire*² [rev. P.M. FRASER], Oxford, 1957, p. 389 e 705 s. nt. 43), poi, ha collocato la sostituzione definitiva delle medesime da parte degli appaltatori individuali sotto Adriano, a completamento di un percorso di trasformazione avviato da Vespasiano. Più di recente, anche J. FRANCE, *La ferme des douanes dans les provinces occidentales de l'empire romain*, in «Tâches publiques et entreprise privée dans le monde romain. Actes du diplôme d'études avancées, Universités de Neuchâtel et de Lausanne, 2000-2002» (dir. J.-J. AUBERT), Genève, 2003, p. 200 ss., ha affermato come le risultanze delle fonti epigrafiche (laddove, tra I e II secolo d.C., i riferimenti ai *socii* sono sostituiti da quelli ai *conductores*) siano compatibili con la tesi del tramonto delle *societates* a favore di appaltatori individuali, benché non vi sia alcuna testimonianza esplicita in tal senso.

³⁶ Anche in questo caso con la consapevolezza dell'esistenza di peculiari situazioni localmente circoscritte e della conseguente relatività di simili generalizzazioni, detta transizione è stata fatta risalire al periodo compreso tra i principati di Marco Aurelio e di Commodo da VITTINGHOFF, *Portorium*, cit. (nt. 10), c. 392 ss., e DE LAET, *Portorium*, cit. (nt. 3), p. 404, all'epoca di Commodo da HIRSCHFELD, *Verwaltungsbeamten*², cit. (nt. 10), p. 87, PFLAUM, *Procurateurs*, cit. (nt. 35), p. 76, e BOULVERT, *Esclaves*, cit. (nt. 35), p. 308 s. e nt. 304. L'ipotesi del passaggio dall'esazione indiretta a quella diretta ha evidenti radici negli spunti offerti, nel XIX secolo, da MOMMSEN, *Droit*, V, cit. (nt. 30), p. 314, che aveva registrato un incremento dei controlli sui soggetti appaltatori nel corso dell'età imperiale, ed è stata, più di recente, sostanzialmente avallata anche da U. MALMENDIER, *Societas publicanorum. Staatliche Wirtschaftsaktivitäten in den Händen privater Unternehmer*, Köln-Weimar-Wien, 2002, p. 61 ss., che ha parlato di una scomparsa (preceduta da una fase di decadenza) del sistema dell'appalto nel corso dell'età imperiale.

³⁷ Tale opinione può farsi risalire a CAGNAT, *Studio*, cit. (nt. 5), p. 559 ss., il quale aveva affermato come, nonostante l'appalto di *portoria* ai pubblicani risulti documentalmente attestato in maniera espressa soltanto fino all'epoca di Marco Aurelio, la persistenza della riscossione indiretta anche per la fase successiva possa essere, tuttavia, desunta da alcuni testi del Digesto, sostenendo altresì che i *procuratores* imperiali i quali, a far data dal principato di Adriano, comparvero a fianco degli appaltatori non avessero mai preso il posto di questi ultimi nella riscossione delle imposte, avendo solo la duplice funzione di regolare con i medesimi le condizioni contrattuali e di sorvegliarli nell'esercizio dei loro compiti esattivi. Similmente, anche F. KNIEP, *Societas publicanorum*, Jena, 1896, p. 39 ss. e 90 ss., aveva parlato di un affiancamento progressivo di procuratori imperiali ai pubblicani e affermato come, nonostante si evidenzino tracce di riscossione diretta già in relazione all'epoca di Marco Aurelio per quanto concerne l'Ilirico, all'infuori di questa zona determinata l'ap-

sivo di privati appaltatori organizzati in *societates*³⁸; peraltro, le argomentazioni offerte da questi studiosi, per lo più basate su fonti tarde³⁹ in cui compare, variamente declinato, il termine *'publicanus'* (o un'e-

palto di *portoria* ai pubblicani fosse persistito anche successivamente; tuttavia, l'Autore aveva, infine, ritenuto che, malgrado si fosse mantenuta molto a lungo (trovandosene riscontro ancora in alcune testimonianze sconfinanti nel V secolo d.C.), la riscossione indiretta fosse poi stata, seppure in epoca assai tarda, completamente soppiantata da quella diretta. Sono stati, in ogni caso, gli spunti del Cagnat ad avere avuto maggiore fortuna e a essere stati, in seguito, recuperati e sviluppati da M.R. CIMMA, *Ricerche sulle società di publicani*, Milano, 1981, p. 128 s., che ha evidenziato come il sistema dell'appalto risulti ancora attestato in fonti giustiniane, e da P.A. BRUNT, *Publicans in the Principate*, in *Roman Imperial Themes*, Oxford, 1990, p. 414 ss., il quale ha messo in discussione che, per i *portoria* e per le imposte «indirette» in genere, vi sia stato il passaggio dall'esazione a mezzo di appaltatori a quella diretta, non ritenendo esservi prove sicure in tal senso (se non, al massimo, per una fase temporanea, e limitata al *portorium*, compresa tra gli anni di Commodo e quelli di Settimio Severo). Più di recente, seppure in maniera maggiormente sfumata, anche altri autori hanno espresso opinioni che si approssimano a quella in discorso: così, J.-J. AUBERT, *Business Managers in Ancient Rome. A Social and Economic Study of Institores, 200 B.C.-A.D. 250*, Leiden-New York-Köln, 1994, p. 329 s., ha ipotizzato che l'utilizzo di personale imperiale in certe aree a partire da Commodo, pacificamente attestato e ricollegabile a un sistema di esazione diretta, abbia potuto rappresentare un mero espediente temporaneo per far fronte a una scarsità momentanea di privati appaltatori evitando di ricorrere a forme di «compulsory service», e P. CERAMI, *Aspetti e problemi di diritto finanziario romano*, Torino, 1997, p. 65 nt. 32, ha affermato come il sistema della riscossione indiretta, benché significativamente compreso, non sia mai stato del tutto eliminato.

³⁸ Cfr. CIMMA, *Ricerche*, cit. (nt. 37), p. 163 ss., e BRUNT, *Publicans*, cit. (nt. 37), p. 360 ss. e 406 ss., i quali hanno negato che vi sia stato un avvicendamento storico tra *societates* e *conductores*, ritenendo che, per i *vectigalia* (e, pertanto, anche per i *portoria*), il mantenimento dell'assetto societario dei pubblicani sia stato assicurato dalle *societates vectigalium*. L'idea che fossero esistiti dei singoli conduttori estranei al contesto delle società di *publicani* era già stata contestata da J. CARCOPINO, *Fermier général ou sociétés publicaines?*, in «Revue des études anciennes», XXIV, 1922, p. 21, il quale aveva affermato come, laddove le fonti menzionino dei *conductores*, questi vadano intesi, propriamente, come *mancipes* di *societates* o, in senso più ampio e dal punto di vista pratico, tutt'al più quali membri delle medesime; da parte sua, poi, AUBERT, *Business*, cit. (nt. 37), p. 329, ha osservato come «both companies and individual tax farmers could have lived side-by-side». Può, inoltre, qui segnalarsi come si sia rivelato critico nei confronti dell'opinione dominante (con riferimento sia al passaggio dalle società agli appaltatori individuali che a quello dalla riscossione indiretta a quella diretta) anche F. DE MARTINO, *La storia dei pubblicani e gli scritti dei giuristi*, in «Labeo», XXXIX, 1993, p. 29 ss., che ha operato, in tal modo, un *revirement* rispetto a quanto sostenuto in *Storia*², IV.2, cit. (nt. 23), p. 927 ss., laddove aveva mostrato di condividere la predetta tesi maggioritaria.

³⁹ Essenzialmente, si tratta di testi confluiti nel titolo del Digesto 39.4, rubricato *'De publicanis et vectigalibus et commissis'*, nonché di alcuni altri, per i quali si rimanda, in particolare, a CIMMA, *Ricerche*, cit. (nt. 37), p. 128 ss.

spressione equivalente), sono state oggetto di critica negli anni più recenti sulla scorta dell'oggettiva ampiezza semantica del predetto vocabolo⁴⁰.

Dalla pur sintetica disamina dei principali orientamenti dottrinali in ordine all'evoluzione storica delle modalità di esazione delle imposte «indirette» e, in particolare, dei *portoria*, mi pare si possa evincere, nonostante resti maggioritaria la tesi del doppio passaggio dalle *societates* ai *conductores* individuali e dalla riscossione indiretta a quella diretta, una crescente percezione della necessità di rifuggire dall'eccessivo schematismo di certe soluzioni, prediligendo ricostruzioni più caute che tengano conto della gradualità e, soprattutto, della non definitività che, di regola, connotano i mutamenti delle istituzioni umane⁴¹.

⁴⁰ Cfr. A. MATEO, *Manceps, redemptor, publicanus. Contribución al estudio de los contratistas públicos en Roma*, Santander, 1999, p. 166 ss., che ha sottolineato come il mero riferimento ai *publicani* nei testi giustinianeî non ne provi la persistente esistenza fino al tardo impero, in quanto, nel *Corpus iuris civilis*, il concetto di '*publicanus*' venne a subire tali modifiche in senso estensivo da non consentirne più un'identificazione con il significato originario del termine. Anche L. MAGANZANI, *Publicani e debitori d'imposta. Ricerche sul titolo edittale de publicanis*, Torino, 2002, p. 154 s., se, da un lato, ha valorizzato le opinioni della Cimma e del Brunt, attribuendovi una maggiore elasticità rispetto alle ricostruzioni su cui poggia l'opinione dominante, considerate viziate da un «eccessivo schematismo», d'altra parte, in un altro passaggio (cfr. *op. cit.*, p. 227 s. nt. 26), è sembrata indebolire la tesi dei predetti studiosi, rilevando come laddove venga utilizzato, nelle fonti, il vocabolo '*publicanus*' non possa vedersi un automatico riferimento a una società di appaltatori, posto che la predetta parola indica, in generale, un appaltatore o affittuario, indipendentemente dalla sua appartenenza a una *societas*, come evidenziato da ROSTOWZEW, *Conductor*, cit. (nt. 35), p. 579 (cfr. anche ID., *Geschichte*, cit. [nt. 25], p. 376). Sulla valenza del termine '*publicanus*', si vedano, ancora, G. ÜRÖGDI, sv. '*Publicani*', in «PWRE.», Suppl. XI, Stuttgart, 1968, c. 1184 ss., MATEO, *Manceps*, cit. (nt. 40), p. 89 ss., MALMENDIER, *Societas*, cit. (nt. 36), p. 23 ss., e MAGANZANI, *Publicani*, cit. (nt. 40), p. 217 ss.

⁴¹ Tracce particolarmente significative di tale tendenza mi sembra si possano cogliere in E. LO CASCIO, *Appaltatori delle imposte e amministrazione finanziaria imperiale*, in «Tâches publiques et entreprise privée dans le monde romain. Actes du diplôme d'études avancées, Universités de Neuchâtel et de Lausanne, 2000-2002» (dir. J.-J. AUBERT), Genève, 2003, p. 258 ss., il quale, sulla scorta di una ricostruzione storica prospettata anche in un lavoro di poco precedente (precisamente, in *Princeps*, cit. [nt. 28], p. 139 ss.), ha ipotizzato la non irreversibilità del presunto abbandono del sistema dell'appalto a favore della riscossione diretta, sostenendo che un nuovo coinvolgimento dei privati nello svolgimento di attività di competenza dell'amministrazione fiscale abbia avuto luogo sin dall'epoca severiana, in concomitanza dell'accelerazione di un processo di ampliamento della proprietà imperiale. Per vero, già DE LAET, *Portorium*, cit. (nt. 3), p. 469 ss., aveva sostenuto che, per i *portoria*, l'esazione indiretta, dopo essere stata sostituita da quella diretta tra Marco Aurelio e Commodo (cfr. *supra*, nt. 36), fosse stata reintrodotta da Costantino.

3. *La riscossione del portorium delle Gallie alla luce delle fonti epigrafiche*

Può, ora, procedersi alla disamina di alcune significative evidenze epigrafiche relative alla *quadregesima Galliarum*, al fine di verificare se la suddetta opinione maggioritaria sulle modalità di riscossione dei *portoria* risulti o no confermata con riferimento all'imposta qui oggetto di studio, considerata, prima, nel complesso del suo bacino esattivo e, poi (nel paragrafo successivo), nell'area dell'attuale provincia di Cuneo⁴².

Si possono prendere le mosse da un gruppo di sei iscrizioni, databili (pur con qualche cautela⁴³) al I secolo d.C., nelle quali la presenza delle abbreviazioni 'SOC', 'SOCIOR' e 'SOCIORV'⁴⁴ richiama piuttosto chiaramente l'esistenza di *societates publicanorum*, di cui si menziona anche il personale di servizio: si tratta di «CIL.» 5.7213 (= «ILS.» 1853)⁴⁵, «CIL.» 12.724⁴⁶, «CIL.» 12.2348 (= «ILS.» 4816)⁴⁷, «CIL.» 12.5362 (= «ILS.» 1852)⁴⁸, «CIL.» 13.1819⁴⁹ e «AE.» 1916.55⁵⁰.

⁴² Nel presente paragrafo, così come in quello seguente, verrà posta particolare attenzione alla datazione dei documenti, privilegiando le opinioni dottrinali fondate su elementi oggettivi (quali la grafia, le formule di stile, la titolatura) e considerando, invece, con qualche riserva quelle basate in misura determinante su ciò che in questa sede è oggetto di indagine (cioè, sul presunto passaggio da un sistema di esazione all'altro).

⁴³ Cfr. le opinioni degli autori citati *infra*, nt. 45-50, nonché BRUNT, *Publicans*, cit. (nt. 37), p. 410 e nt. 186, il quale ha affermato come le sei iscrizioni qui in discorso non siano circoscrivibili assolutamente entro il I secolo d.C., senza, tuttavia, particolari precisazioni in merito alle singole epigrafi.

⁴⁴ Sono tutte da sviluppare nella forma 'sociorum', che è la declinazione della parola 'socius' al genitivo plurale: cfr. FRANCE, *Quadregesima*, cit. (nt. 3), p. 28, 32, 33, 55, 86 e 135.

⁴⁵ La datazione, in termini generici, al I secolo d.C. è stata avallata da CIMMA, *Ricerche*, cit. (nt. 37), p. 131 nt. 148; con maggiore precisione, FRANCE, *Quadregesima*, cit. (nt. 3), p. 87, l'ha considerata verosimilmente risalente all'età giulio-claudia, e HIRSCHFELD, *Verwaltungsbeamten*², cit. (nt. 10), p. 83 nt. 3, è parso attribuirle all'epoca flavia; diversamente, ROSTOWZEW, *Geschichte*, cit. (nt. 25), p. 380, e DE MARTINO, *Storia*², IV.2, cit. (nt. 23), p. 928 nt. 127, l'hanno ritenuta di età indeterminabile.

⁴⁶ Sono stati concordi nell'attribuirle al I secolo d.C., senza ulteriori specificazioni, ROSTOWZEW, *Geschichte*, cit. (nt. 25), p. 380, DE MARTINO, *Storia*², IV.2, cit. (nt. 23), p. 928 nt. 127, e CIMMA, *Ricerche*, cit. (nt. 37), p. 131 nt. 148; FRANCE, *Quadregesima*, cit. (nt. 3), p. 29, è stato più preciso nel circoscriverla all'età giulio-claudia.

⁴⁷ Si è pronunciato per la datazione al I secolo d.C. FRANCE, *Quadregesima*, cit. (nt. 3), p. 36; l'hanno, invece, considerata di età incerta ROSTOWZEW, *Geschichte*, cit. (nt. 25), p. 380, e CIMMA, *Ricerche*, cit. (nt. 37), p. 131 nt. 148.

⁴⁸ Anche in questo caso, FRANCE, *Quadregesima*, cit. (nt. 3), p. 32 s., ha proposto l'attribuzione al I secolo d.C., mentre ROSTOWZEW, *Geschichte*, cit. (nt. 25),

Vanno poi considerate due epigrafi nelle quali si fa riferimento a un *conductor*: in una di queste («AE.» 1930.29, risalente alla seconda metà del II secolo d.C.⁵¹) si parla espressamente di un '*CONDVCTOR XXXX GALLIARVM*', mentre nell'altra («CIL.» 5.7852 [= «ILS.» 1854], databile tra il I e il II secolo d.C.⁵²) compare, in realtà, solo un'abbreviazione (una '*C*' rovesciata), che comunque non pare avere destato particolari dubbi in dottrina, come si vedrà⁵³. Tuttavia, anche una volta superati i problemi interpretativi di natura grafica, ritengo che dalla presenza, in alcuni testi, della parola '*conductor*' non si possa inferire con certezza il riferimento a un conduttore individuale, stante la pluralità di addentellati che il termine in questione ha nell'ambito delle voci storiche della contrattazione pubblica, laddove esso tende a confondersi con altri sostantivi quali '*manceps*' e '*publicanus*' nell'indicare, genericamente, un appaltatore, a prescindere dal fatto che questi operasse da solo o all'interno di una compagine sociale⁵⁴.

p. 380, e CIMMA, *Ricerche*, cit. (nt. 37), p. 131 nt. 148, hanno ritenuto impossibile determinarne con sicurezza la datazione.

⁴⁹ Si sono trovati d'accordo nell'attribuirla genericamente al I secolo d.C. ROSTOWZEW, *Geschichte*, cit. (nt. 25), p. 380, P. WUILLEUMIER, *L'administration de la Lyonnaise sous le haut-empire*, Paris, 1948, p. 57, DE MARTINO, *Storia*², IV.2, cit. (nt. 23), p. 928 nt. 127, e CIMMA, *Ricerche*, cit. (nt. 37), p. 131 nt. 148; più precisamente, FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 60, l'ha ritenuta non anteriore all'età tiberiana.

⁵⁰ La datazione al I secolo d.C. è stata affermata da FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 135, che l'ha collocata verso la fine dell'epoca giulio-claudia; ancora una volta, invece, CIMMA, *Ricerche*, cit. (nt. 37), p. 131 nt. 148, non ha reputato possibile formulare una precisa ipotesi cronologica.

⁵¹ Cfr. DE LAET, *Portorium*, cit. (nt. 3), p. 131; con maggiore precisione, FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 127, l'ha ritenuta non anteriore al 160 d.C.

⁵² Cfr. *infra*, § 3.1 lett. a), in particolare nt. 71.

⁵³ Cfr. ancora *infra*, § 3.1 lett. a).

⁵⁴ Sul termine '*publicanus*', si rinvia a quanto già esposto *supra*, nt. 40. Riguardo a '*manceps*', segnalo solamente che, secondo l'analisi di uno degli studiosi che più di recente si è occupato diffusamente della materia, tale parola indica, nella sua accezione più matura, l'aggiudicatario di un'asta pubblica, indipendentemente dal relativo oggetto, affermandosi così come il termine più generale nell'ambito del vocabolario della contrattazione pubblica di epoca romana (cfr. MATEO, *Manceps*, cit. [nt. 40], p. 31 e 181); alla luce di ciò, mi pare significativo che ROSTOWZEW, *Conductor*, cit. (nt. 35), p. 579, benché sia uno di quegli autori che hanno sostenuto l'esistenza di *conductores* individuali e l'avvenuto avvicendamento delle *societates* da parte dei medesimi, abbia ammesso la possibilità di un uso promiscuo di '*conductor*' e '*manceps*', sulla base del fatto che quest'ultimo compare in alcune iscrizioni coeve rispetto a talune di quelle in cui figurano dei *conductores*, ad esempio in «CIL.» 8.11813 (= «ILS.» 1410), nella quale si menziona un '*procurator Aug(usti) inter mancip(es) (quadragesimae) Galliarum et negotiantes*', risalente, come «AE.» 1930.29, citata poco sopra, all'incirca alla seconda metà del II secolo d.C. (cfr., per

Infine, vi è una serie di iscrizioni, tutte risalenti al periodo compreso tra la fine del II e l'inizio del III secolo d.C.⁵⁵, nelle quali il personale delle *stationes* è costituito da servi e liberti della casa imperiale: si tratta di «CIL.» 2.6085 (= «ILS.» 1560)⁵⁶, «CIL.» 5.5090 (= «ILS.» 1561)⁵⁷, «CIL.» 12.648⁵⁸, «CIL.» 12.717 (= «ILS.» 1565)⁵⁹, «ILS.» 1562 (= «CIL.» 13.5244)⁶⁰, «AE.» 1897.4 (= «ILS.» 9035)⁶¹, «AE.» 1919.21⁶², «AE.» 1945.123⁶³, «AE.» 1955.205 (= «AE.» 1992.1154)⁶⁴, «AE.» 1989.334⁶⁵ e «AE.» 1992.1155⁶⁶. Stante la menzione di soggetti appartenenti alla *familia Caesaris*, appare del tutto fondato ritenere che le citate epigrafi ritraggano situazioni in cui la

una rassegna delle opinioni dottrinali in merito, FRANCE, *Quadragesima*, cit. [nt. 3], p. 171 ss., lavoro da cui è tratta, altresì, la lettura del frammento riportato nella presente nota).

⁵⁵ Cfr. le opinioni degli autori citati *infra*, nt. 56-66.

⁵⁶ La datazione è stata stabilita genericamente al periodo compreso tra la fine del II e l'inizio del III secolo d.C. da HIRSCHFELD, *Verwaltungsbeamten*², cit. (nt. 10), p. 85 nt. 2, WUILLEUMIER, *Administration*, cit. (nt. 49), p. 60, e G. BOULVERT, *Domestique et fonctionnaire sous le haut-empire romain. La condition de l'affranchi et de l'esclave du prince*, Paris, 1974, p. 123 nt. 72, agli anni successivi al principato dei *divi fratres* da DE LAET, *Portorium*, cit. (nt. 3), p. 389 nt. 2, entro il II secolo d.C. da FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 162, e al III secolo d.C. da G. ALFÖLDY, *Die römischen Inschriften von Tarraco*, Berlin, 1975, p. 128 e 481.

⁵⁷ È stata attribuita all'inizio del III secolo d.C. da WUILLEUMIER, *Administration*, cit. (nt. 49), p. 60, e AUBERT, *Business*, cit. (nt. 37), p. 339 e nt. 71, al 217 o 246 d.C. da DE LAET, *Portorium*, cit. (nt. 3), p. 154, e FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 156.

⁵⁸ È stata datata entro il II secolo d.C. da FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 30 s., anche sulla scorta delle annotazioni di P.R.C. WEAVER, *Familia Caesaris. A Social Study of the Emperor's Freedmen and Slaves*, Cambridge, 1972, p. 48 ss., in particolare p. 53 e 78, e di BOULVERT, *Domestique*, cit. (nt. 56), p. 77 ss., in merito alla cronologia della ricorrenza, nelle iscrizioni, della forma '*Caesar(is) ser(vus)*'.

⁵⁹ Si è pronunciato per un'attribuzione agli anni compresi tra la fine del II e l'inizio del III secolo d.C. FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 27, all'inizio del III secolo d.C. WUILLEUMIER, *Administration*, cit. (nt. 49), p. 61, tra il 209 e il 211 d.C. BOULVERT, *Esclaves*, cit. (nt. 35), p. 313 nt. 323.

⁶⁰ È stata proposta una datazione al II secolo d.C. (dopo il 117 d.C.) da DE LAET, *Portorium*, cit. (nt. 3), p. 153 nt. 4, tra la fine del II e l'inizio del III secolo d.C. da FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 114.

⁶¹ L'ha collocata dopo Commodo FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 94.

⁶² Si sono trovati d'accordo per un'attribuzione all'inizio del III secolo d.C. AUBERT, *Business*, cit. (nt. 37), p. 339 e nt. 71, e FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 43 (dopo il 212 d.C.).

⁶³ L'ha datata dopo il 198 d.C. FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 96.

⁶⁴ Su questa epigrafe, si veda *infra*, § 3.1 lett. b).

⁶⁵ Ne ha proposto un'attribuzione al III secolo d.C. FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 159.

⁶⁶ In merito a tale iscrizione, si rinvia *infra*, § 3.1 lett. c).

riscossione dell'imposta veniva operata direttamente dall'amministrazione fiscale attraverso i propri sottoposti⁶⁷.

3.1. In particolare: l'esazione nell'area dell'attuale provincia di Cuneo

Conviene, a questo punto, concentrare l'attenzione su alcuni documenti epigrafici (provenienti proprio dalle due *stationes* che segnavano i confini settentrionale e meridionale dell'area doganale corrispondente all'odierno Cuneese e che sorgevano presso gli attuali abitati di Piasco e Borgo San Dalmazzo⁶⁸) dai quali emergono testimonianze significative in ordine a differenti modalità di esazione della *quadragesima Galliarum* nell'ambito territoriale qui considerato, secondo quanto si ricava dalle diverse figure di soggetti operanti nelle stazioni medesime.

a) Si possono prendere le mosse da un'iscrizione su una stele scoperta tra i resti dell'antica *Pedona* e oggi conservata nel Museo civico di Cuneo⁶⁹, vale a dire «CIL.» 5.7852 (= «ILS.» 1854).

D · M
VICTORI
NAES
FLAMINÁLIS
M · TARQVINI
MEMORIS · Ɔ XL
GALL · SER · VILIC
STATIONIS · PED
CONIVGI · CARIS
SIMAE · ET · DE · SE
BENE · MERENTI

Di questa epigrafe è stata data la seguente lettura:

D(is) M(anibus) / Victori/naes, / Flaminalis, / M(arci) Tarquini / Memor(is) (conductoris) XL / Gall(iarum) ser(vus) vilic(us) / stationis Ped(onensis), / coniugi caris/simae et de se / bene merenti⁷⁰.

⁶⁷ In ogni caso, come rilevato da DE LAET, *Portorium*, cit. (nt. 3), p. 398, il personale di servizio nelle stazioni doganali rimase pressoché sempre lo stesso, cambiando semplicemente il proprietario o referente a seconda che la gestione dell'esazione si trovasse in mano ora a un appaltatore, ora direttamente al fisco.

⁶⁸ Cfr. *supra*, § 1.

⁶⁹ Cfr. MENNELLA, in «Suppl. It. N.s.», XIII, cit. (nt. 9), p. 310.

⁷⁰ Le letture della presente iscrizione offerte dagli studiosi sono sostanzialmente

Si tratta di un'iscrizione funeraria, databile tra il I e il II secolo d.C.⁷¹, dedicata alla propria moglie defunta, *Victorina*, da parte di tale *Flaminalis*, uno schiavo, precisamente un *servus vilicus*⁷², appartenuto a un *dominus* di nome *M(arcus) Tarquinius Memor*. Il ruolo di quest'ultimo è indicato con un segno ('∩'), corrispondente a una 'C' rovesciata, che, secondo l'opinione pressoché unanime espressa dagli studiosi⁷³, costituisce un'abbreviazione del termine 'conductor'. Degno di rilievo è il fatto che, oltre a quella in esame, vi è solo un'altra iscrizione relativa al *portorium* delle Gallie, tra quelle attualmente

coincidenti: cfr., per tutti, MENNELLA, *Quadragesima*, cit. (nt. 10), p. 211, e FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 70, al quale (*op. ult. cit.*, p. 70 ss.) si rinvia, altresì, per le annotazioni di carattere onomastico che in questa sede non interessano.

⁷¹ La generica attribuzione al I secolo d.C., proposta da PAIS, *Stazioni*, cit. (nt. 10), p. 728 e nt. 2, CASTELLI, *Stazioni*, cit. (nt. 10), p. 20, e MENNELLA, *Quadragesima*, cit. (nt. 10), p. 211, è stata recentemente rivista da FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 75, il quale, basandosi su rilievi grafico-formulari e, soprattutto, su un'analisi comparativa che ha tenuto conto di altre iscrizioni dalle caratteristiche similari, ha preferito circoscrivere la datazione alla parte finale del I secolo d.C., ritenendo possibile anche un periodo leggermente più tardo, comunque entro la metà del II secolo d.C.; per vero, una collocazione tra I e II secolo d.C., «con preferenza per il termine più basso», era già stata proposta, in base a raffronti formali, stilistici e paleografici, da L. MERCANDO e G. PACI, *Stele romane in Piemonte*, Roma, 1998, p. 163 s. Alcuni autori, peraltro, hanno ritenuto l'epigrafe di data incerta o indeterminabile: cfr. ROSTOWZEW, *Conductor*, cit. (nt. 35), p. 581, HIRSCHFELD, *Verwaltungsbeamten*², cit. (nt. 10), p. 84 e nt. 5, e, seppure non esplicitamente, DE LAET, *Portorium*, cit. (nt. 3), p. 387 e nt. 2.

⁷² Come ha evidenziato FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 394 s. e 441, con questo appellativo si indicava, tanto in presenza di appalto quanto di riscossione diretta, il responsabile di una stazione di percezione, il quale, benché egli stesso di condizione servile, aveva cionondimeno sotto la sua autorità tutto il personale di servizio addetto alla *statio*, risultando così tra coloro che occupavano il rango più elevato nell'ambito degli impiegati subalterni dell'organizzazione doganale; cfr. anche J. CARLSEN, *Vilici and Roman Estate Managers Until AD 284*, Rome, 1995, p. 43 ss. Sulla figura in discorso, con specifico riferimento all'epigrafe in esame, si vedano anche JULLIAN, *Histoire*, IV⁴, cit. (nt. 10), p. 305 nt. 4, WUILLEUMIER, *Administration*, cit. (nt. 49), p. 56, e CULASSO GASTALDI, in «Suppl. It. N.s.», XIII, cit. (nt. 10), p. 307.

⁷³ Il primo a fornire tale lettura era stato MOMMSEN, in «CIL.», V.2, cit. (nt. 10), p. 913, seguito, tra gli altri, da HIRSCHFELD, *Verwaltungsbeamten*², cit. (nt. 10), p. 84 nt. 5, JULLIAN, *Histoire*, IV⁴, cit. (nt. 10), p. 305 nt. 4, DE LAET, *Portorium*, cit. (nt. 3), p. 393 nt. 3, CASTELLI, *Stazioni*, cit. (nt. 10), p. 20, MENNELLA, *Quadragesima*, cit. (nt. 10), p. 211, e FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 72, il quale ha affermato come tale soluzione sia compatibile con il formulario tipico di simili iscrizioni, in cui, tra il nome dell'imposta oggetto di riscossione e quello dell'appaltatore ad essa preposto, compare il termine qualificante la funzione di quest'ultimo; più prudente appare la posizione assunta da ROSTOWZEW, *Geschichte*, cit. (nt. 25), p. 401, che, tuttavia, in un lavoro di assai poco precedente (segnatamente, in *Conductor*, cit. [nt. 35], p. 581), era sembrato non mostrare esitazione nel ritenere l'epigrafe in discorso relativa a un *conductor*.

conosciute, in cui si menzioni questo tipo di figura: si tratta di «AE.» 1930.29⁷⁴ (rinvenuta nell'odierna Bonn), laddove 'conductor' appare, questa volta, per esteso.

Mi pare, in conclusione, che la fonte considerata denoti la presenza di un regime di appalto della *quadragesima Galliarum* (il riferimento a quest'ultima nel testo dell'iscrizione è inequivocabile): nel caso di specie, *M(arcus) Tarquinius Memor*⁷⁵ risulta essere stato il privato appaltatore (*conductor*), il quale si servì dell'opera del suo agente *Flaminalis* che, in veste di *vilicus*, fu impiegato in una *statio* che appare chiaramente essersi trovata presso l'antica *Pedona*. A mio avviso, per poter affermare che il documento attesti l'esistenza di un sistema di riscossione indiretta, è privo di rilievo il fatto che il soggetto indicato come preposto alla stazione doganale sia un *vilicus* piuttosto che un *verna*⁷⁶, considerato che il primo poteva essere tanto un servo privato quanto uno schiavo imperiale⁷⁷: a risultare decisiva è, semplicemente, l'appartenenza di Flaminale a un soggetto privato e non all'imperatore. D'altra parte, non mi pare possibile rilevare in questa iscrizione la presenza di un conduttore necessariamente individuale, per le ragioni già in precedenza esposte⁷⁸.

b) Un secondo testo meritevole di attenzione è inciso su un frammento marmoreo scoperto nel 1953 in occasione di alcuni scavi realizzati nella cripta della chiesa parrocchiale di Borgo San Dalmazzo, attualmente conservato nei depositi del Museo di antichità di Torino⁷⁹.

⁷⁴ Già citata *supra*, § 3.

⁷⁵ Per un riferimento a questo personaggio, si veda anche J. FRANCE, *Le personnel subalterne de l'administration financière et fiscale dans les provinces des Gaules et des Germanies*, in «Cahiers du Centre Gustave Glotz», XI, 2000, p. 220.

⁷⁶ Sul significato di questo termine si veda *infra*, lett. b).

⁷⁷ Cfr. *supra* nel presente paragrafo, nt. 72, nonché BOULVERT, *Esclaves*, cit. (nt. 35), p. 433 s., il quale ha precisato come la figura del *vilicus* affondi le sue radici proprio nel settore privatistico, con riferimento al quale il termine predetto indica, originariamente, il soggetto addetto alla sorveglianza di una *villa*; per un'attestazione relativa a una *vilica*, si veda D. 33.7.15.2 (Pomp. 6 *ad Sab.*), su cui si rinvia a M.A. LIGIOS, *Interpretazione giuridica e realtà economica dell'«instrumentum fundi» tra il I sec. a.C. e il III sec. d.C.*, Napoli, 1996, p. 175 e nt. 85.

⁷⁸ Cfr. *supra*, § 3. Ad esempio, MENNELLA, *Quadragesima*, cit. (nt. 10), p. 211, ha ritenuto il presente soggetto un mero componente di una compagnia appaltatrice, non un conduttore individuale.

⁷⁹ Un calco è, invece, affisso nel porticato del Museo civico di Cuneo. Cfr. MENNELLA, in «Suppl. It. N.s.», XIII, cit. (nt. 9), p. 319.

D [- - -]
 MA[.....]
 VERN[...]
 GALL S[...]
 DASCE [...]
 QVI VIXI[...]
 LXIII · M · V[...]
 [...T? L · F?[...]
 - - -⁸⁰

La prima edizione dell'epigrafe risale al Lamboglia⁸¹, che ne ha proposto una lettura poi ripresa senza decisive variazioni da *L'Année épigraphique*⁸²:

D(is) [M(anibus)] MA[... AVG(usti) N(ostri)] VERN(ae) [VIL(ici) XL (=Qua-
 dragesimae)] GALL(iarum) s[TAT(ionis) PE]DASCE[nsis] QVI VIXIT [ANN(is)]
 LXIII M(enses) V[I? D(ies)?]...TI FI[lii]⁸³.

Di questa lettura, due sono gli aspetti che più interessano. Anzitutto, il tratto di maggiore originalità sta nell'attribuzione delle lettere della quinta linea all'aggettivo 'Pedascensis', leggendovi così un riferimento alla *statio* di *Pedona* o, in alternativa, a un'altra stazione, quella nei pressi dell'odierna Piasco⁸⁴. In secondo luogo, il soggetto a cui è dedicata l'iscrizione funeraria risulta essere un *vilicus* che fu a capo della predetta stazione: tuttavia, il Lamboglia ha ritenuto che, qui, diversamente dalla stele sopra riportata («CIL.» 5.7852 [= «ILS.» 1854]), si tratti di uno schiavo imperiale (stante la contestuale presenza del termine 'verna', che designa i servi della *familia Caesaris*) e che, pertanto, venga attestato un differente modello di esazione della

⁸⁰ Questa è la riproduzione offerta da FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 75 s.

⁸¹ Cfr. N. LAMBOGLIA, in P. CAMILLA e N. LAMBOGLIA, *Gli scavi di Pedona (Borgo S. Dalmazzo) e una nuova iscrizione della 'quadragesima Galliarum'* (in «Rivista di studi liguri», XXI, 1955, p. 57 ss.), in «Bollettino della Società per gli studi storici, archeologici ed artistici della provincia di Cuneo», XXXVII, 1956, p. 44.

⁸² Cfr. «AE.» 1955.205.

⁸³ La versione qui riportata è, precisamente, quella originaria del Lamboglia (cfr. *supra*, nt. 81).

⁸⁴ Cfr. LAMBOGLIA, *Scavi*, cit. (nt. 81), p. 44 ss., il quale ha ritenuto, da un lato, che, pur in assenza di elementi di riscontro storico-epigrafici, la lettura 'Pedascensis', in luogo del più comune 'Pedonensis', sia comunque storicamente e linguisticamente giustificabile ai fini dell'indicazione di *Pedona*, e, d'altro lato, che non possa, al contempo, escludersi che la stazione qui considerata sia, invece, quella dell'attuale Piasco, stante la curiosa quanto evidente rispondenza dell'aggettivo 'Pedascus>Pedascensis' con il nome di quest'ultima località.

quadragesima Galliarum, non più affidata a un privato soggetto appaltatore, bensì riscossa direttamente dal *fiscus* per il tramite di propri agenti di condizione servile: il che ha portato l'Autore a collocare il testo tra la fine del II e gli inizi del III secolo d.C., sulla spinta decisiva delle proprie convinzioni in merito al supposto passaggio (che egli ha considerato databile all'età di Marco Aurelio) dalla riscossione indiretta a quella diretta⁸⁵.

La lettura dell'epigrafe in discorso proposta dal Lamboglia non è stata condivisa dal Mennella, il quale ne ha offerto una diversa⁸⁶, di cui si è dato conto anche ne *L'Année épigraphique*⁸⁷:

D(is) [M(anibus)]. M(arcus) A[ttius] (?) – – – / Vern[a] (?) – – – XL
/ Gall(iarum), s[ibi] et] / Dasce[lo lib(erto)] (?), / qui vixi[t ann(is)]
/ LXIII, m(ensibus) V[– – – , et] / [Attia]e (?) L(uci) f(iliae) +[– – –]⁸⁸.

Quanto al profilo topografico, è stata rigettata la forma '*Pedascensis*', ritenuta non accettabile per ragioni sistematiche, prima che storico-epigrafiche⁸⁹; inoltre, la grafia e le formule di stile usate hanno suggerito all'Autore una datazione entro la prima metà del II secolo d.C.⁹⁰. Da queste premesse è discesa, conseguentemente, un'interpretazione del tutto differente del contenuto dell'iscrizione: '*Verna*' è diventato il *cognomen* di un capofamiglia, il cui gentilizio sembra es-

⁸⁵ Cfr. LAMBOGLIA, *Scavi*, cit. (nt. 81), p. 43. L'Autore si è basato sul fatto che, mentre, nelle iscrizioni del «periodo (fra Traiano e gli Antonini, per quasi tutto il II secolo d.C.) in cui la *Quadragesima* era sottoposta al regime dei *conductores* o appaltatori a titolo personale», le parole '*servus*' e/o '*vilicus*' sono normalmente precedute (come nel documento di cui sopra, lett. a) dalla menzione del *conductor*, «[i]l termine *verna* compare invece sempre nelle epigrafi della fase successiva, in cui, a partire da Marco Aurelio, la gestione della *Quadragesima* fu assunta direttamente dal fisco imperiale: esso indica più particolarmente gli schiavi della casa dell'imperatore, ed è costantemente preceduto dalla qualifica: *Augusti nostri* o *Caesaris nostri* o *Augustorum nostrorum*», ipotizzata infatti dallo Studioso nella seconda linea del frammento in discorso, subito dopo quello che egli ha ritenuto essere il nome proprio (incompleto) del servo ('*MA[...]*').

⁸⁶ Cfr. MENNELLA, *Quadragesima*, cit. (nt. 10), p. 215 (più di recente, si veda anche *Id.*, in «*Suppl. It. N.s.*», XIII, cit. [nt. 9], p. 319).

⁸⁷ Cfr. «*AE.*» 1992.1154.

⁸⁸ La versione qui riprodotta è quella originaria del Mennella (cfr. *supra*, nt. 86).

⁸⁹ Infatti, MENNELLA, *Quadragesima*, cit. (nt. 10), p. 214, ha affermato, anzitutto, come la lettura '*Pedascensis*' contrasti con l'impianto d'insieme dell'iscrizione, nella quale l'*incipit* di ogni capoverso coincide sempre con l'inizio di una parola; quanto, poi, alle approfondite riflessioni dell'Autore fondate su argomentazioni storico-epigrafiche, si rimanda a *Revisioni*, cit. (nt. 11), p. 139 ss.

⁹⁰ Cfr. MENNELLA, *Quadragesima*, cit. (nt. 10), p. 214 s.; si veda anche *Id.*, in «*Suppl. It. N.s.*», XIII, cit. (nt. 9), p. 319, laddove, più genericamente, lo Studioso ha collocato il documento nel II secolo d.C.

sere 'Attius', che svolse un incarico non identificabile verosimilmente (considerato il luogo di ritrovamento) all'interno della *statio* di *Pedona* e che fece edificare una tomba per sé e per i membri della propria *familia*, della quale faceva parte, oltre a una figlia probabilmente menzionata nell'ultima linea, anche un liberto dall'ipotetico *cognomen* 'Dascelus'⁹¹.

Va, infine, segnalata un'ulteriore lettura fornita, più di recente, dal France, il quale ha rielaborato le due precedenti selezionando gli spunti più validi e attendibili di ciascuna:

D(is) [M(anibus)] / Ma[... Aug(usti)?] / vern(a) [... (quadragesimae)] / Gall(iarum) s[t(ationis) Ped(onensis)], / Dasce[lo l(iberto)?], / qui vixi[t ann(is)] / LXIII m(ensibus) V[...], / [feci]t? l f?[...]⁹².

Lo Studioso si è trovato concorde con il Mennella, in primo luogo, nel rifiutare la discutibile forma 'Pedascensis' proposta dal Lamboglia (senza negare, tuttavia, tenuto conto del luogo di ritrovamento e di pacifiche attestazioni topografiche, che il frammento riguardi comunque la stazione di *Pedona*) e, in secondo luogo, nel vedere nel gruppo di lettere 'DASCE' la prima parte del nome del defunto, ritenuto probabilmente di stato libertino. D'altro canto, però, il France, mostrandosi, da questo punto di vista, più vicino alla posizione del Lamboglia, ha rigettato la natura cognominale del termine 'verna' e, sulla base del fatto che, nelle iscrizioni relative alla *quadragesima Galliarum*, tale vocabolo designa comunemente un servo della *familia Caesaris* e che la menzione del dedicante al nominativo dopo la formula 'Dis Manibus' e prima dell'indicazione del defunto (come, appunto, nel presente caso) si trova anche in un'altra iscrizione⁹³ posteriore all'asserito tramonto della riscossione indiretta, è giunto ad affermare che l'autore della dedica sia un *servus* imperiale, datando così l'epigrafe, anche alla luce di elementi grafici e formulari, tra la fine del II e la prima metà del III secolo d.C., dopo il presunto passaggio all'esazione diretta da parte del *fiscus*⁹⁴.

⁹¹ Cfr. ancora MENNELLA, *Quadragesima*, cit. (nt. 10), p. 214 s., al quale si rimanda anche per le indicazioni di carattere onomastico. Sul punto, si vedano altresì le annotazioni dell'Autore in «Suppl. It. N.s.», XIII, cit. (nt. 9), p. 319.

⁹² Cfr. FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 76.

⁹³ Si tratta di «CIL.» 12.648, rinvenuta su un frammento di colonna marmorea scoperto nel 1771 nel territorio di quella che fu la *Gallia Narbonensis*.

⁹⁴ Cfr. FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 76 ss., il quale non ha avanzato alcuna ipotesi in merito alla funzione (verosimilmente indicata nella lacuna di cui alla terza linea) rivestita da tale schiavo imperiale all'interno della stazione, mentre, al riguardo, in sintonia con la suddetta ricostruzione del Lamboglia, BOULVERT, *Escla-*

Stante la riferibilità della presente iscrizione alla *quadragesima Galliarum* e alla stazione pedonese⁹⁵, rilevo, quanto alla datazione, come le opinioni degli autori che, almeno in parte, sono state basate su elementi oggettivi trovino un punto di convergenza sull'ultimo frangente del II secolo d.C.: questa è, invero, una delle proposte avanzate del France e, inoltre, anche il Mennella, che, come si è visto, nei primi anni Novanta aveva considerato il presente testo, per grafia e formule di stile, non collocabile oltre la prima metà del II secolo d.C., più di recente ha affermato di ritenere possibile una qualsiasi data entro il II secolo d.C., dunque anche nella sua estrema parte finale⁹⁶. Per il resto, considerato che il termine '*verna*', come parrebbe dimostrare il confronto con altri documenti⁹⁷ sempre relativi al *portorium* delle Gallie e come rilevato da autorevoli studiosi⁹⁸, indica di regola un servo imperiale, ritengo che la presente testimonianza possa essere considerata verosimilmente relativa a un sistema di riscossione diretta, anche se, per averne una piena evidenza, sarebbe stato necessario che la seconda linea dell'iscrizione in discorso ci fosse pervenuta meno lacunosa, in modo da potervi leggere il nome (o, quantomeno, il titolo generico) di un imperatore.

c) Un ulteriore testo di un certo interesse per la presente indagine si trova su un frammento interno di un'ara, di cui sono incerti il luogo (probabilmente, ancora una volta, Borgo San Dalmazzo⁹⁹) e la data di ritrovamento, attualmente forse entrato a far parte di una collezione privata¹⁰⁰, pubblicato per la prima volta (con riproduzione dell'unica fotografia disponibile) dal Ristorto¹⁰¹, molto lacunoso.

ves, cit. (nt. 35), p. 313 nt. 323, e AUBERT, *Business*, cit. (nt. 37), p. 337 e nt. 62, hanno ritenuto, peraltro acriticamente, che si tratti di un *vilicus*.

⁹⁵ Cfr. MENNELLA, in «Suppl. It. N.s.», XIII, cit. (nt. 9), p. 319.

⁹⁶ Cfr. ancora MENNELLA, in «Suppl. It. N.s.», XIII, cit. (nt. 9), p. 319.

⁹⁷ Il riferimento è a «CIL.» 12.717 (= «ILS.» 1565), «CIL.» 13.255 e «AE.» 1945.123, laddove all'indicazione di un *verna* si accompagna sempre la menzione, ancorché generica, della figura imperiale, a cui il medesimo fa capo. Tra l'altro, si noti come anche queste epigrafi non possano datarsi a un'epoca anteriore alla fine del II secolo d.C.: risultano decisivi dati storico-stilistici nella prima, grafologico-formulari nella seconda e storico-religiosi nella terza (cfr. FRANCE, *Quadragesima*, cit. [nt. 3], p. 27, 68 e 96).

⁹⁸ Si rimanda, qui, alle opinioni espresse dal Lamboglia e dal France, in merito all'iscrizione in esame, delle quali si è dato conto *supra* nel presente paragrafo.

⁹⁹ Cfr. MENNELLA, *Quadragesima*, cit. (nt. 10), p. 217, e FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 80.

¹⁰⁰ Cfr. MENNELLA, in «Suppl. It. N.s.», XIII, cit. (nt. 9), p. 316.

¹⁰¹ Cfr. M. RISTORTO, *Civitas Pedona. Cenni storici di Borgo San Dalmazzo*², Borgo San Dalmazzo, 1995, p. 79.

 [---]RO[---]
 [---]X · ATI[---]
 [---]PP · XL GAL · [---]
 [---]S · I[---]
 ---₁₀₂

Anche di questa iscrizione sono state date diverse letture, di cui si dà conto qui di seguito:

[Mat]ro[nis sac(rum)] / [Se]x(tus) Ali[---] / p(rae)p(ositus) XL Gal[l(iarum)] [stat(ionis) Ped(onensis) (?)] / [v(otum)] s(olvit) l(ibens) [l(aetus) m(erito)]¹⁰³;

----- (?) / [---]RO[---] / [Se]x(---) sive [Se]x(tus) Ati[lius] sive Ati[---] / [--- (?)] p(rae)p(ositus) XL Gal[l(iarum) --- (?)] / [v(otum)] s(olvit) l(ibens) [l(aetus) (?) m(erito)]¹⁰⁴;

---Mat[?]ro[nae?] / ---]x Ati[--- / ---]p(rae)p(ositus) (quadragesima) Gall(iarum) / ---]s i[---]¹⁰⁵.

In questa sede, lasciando da parte altri aspetti¹⁰⁶, interessa esclusivamente sottolineare come in tutte e tre le letture sia chiaro il riferimento al *portorium* delle Gallie e pacifico lo sviluppo dell'abbreviazione 'PP' nel termine 'praepositus'. Tuttavia, in merito a quest'ultimo, si registra un netto contrasto tra le opinioni espresse dal Mennella e dal France: il primo ha preso le mosse dalla convinzione (basata su elementi onomastici) che si tratti di un *ingenuus* o del liberto di un privato per giungere alla deduzione che l'iscrizione risale ancora al periodo in cui l'esazione dell'imposta avveniva in regime di appalto¹⁰⁷, mentre il secondo, rilevando come, nelle attestazioni epigrafiche, i dipendenti dei privati appaltatori appaiano sem-

¹⁰² Questa è la riproduzione offerta da FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 79.

¹⁰³ Cfr. A. DE PASQUALE, *Aggiornamenti epigrafici nell'agro di Pedona. II*, in «Bollettino della Società per gli studi storici, archeologici ed artistici della provincia di Cuneo», CVII, 1992, p. 93.

¹⁰⁴ Cfr. MENNELLA, *Quadragesima*, cit. (nt. 10), p. 217 (nonché «AE.» 1992.1155), e, pressoché analogamente, ID., in «Suppl. It. N.s.», XIII, cit. (nt. 9), p. 316.

¹⁰⁵ Cfr. FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 79.

¹⁰⁶ Per le questioni linguistico-onomastiche e antropologico-religiose si rinvia, in particolare, a MENNELLA, *Quadragesima*, cit. (nt. 10), p. 215 ss., e FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 80 s.

¹⁰⁷ Cfr. MENNELLA, *Quadragesima*, cit. (nt. 10), p. 217 (nonché ID., in «Suppl. It. N.s.», XIII, cit. [nt. 9], p. 317), il quale, avendo individuato nell'età di Commodo il momento del supposto passaggio del distretto delle Alpi Marittime sotto le dirette competenze del fisco, ha datato l'iscrizione abbondantemente entro il II secolo d.C.

pre di condizione servile e l'appellativo di *praepositus* sembri tipico dell'epoca della riscossione diretta¹⁰⁸, è parso suggerire implicitamente una possibile attribuzione del frammento agli anni in cui il *portorium* in discorso veniva ormai esatto dal personale del fisco¹⁰⁹.

Sono persuaso che il testo, certamente relativo alla *quadragesima Galliarum* (stando alla formula utilizzata nell'iscrizione), purtroppo solo indiziariamente riferibile alla *statio* di *Pedona*¹¹⁰, risalga al periodo compreso tra la fine del II e l'inizio del III secolo d.C. e denoti, verosimilmente, la presenza di un sistema di riscossione diretta. Invero, in difetto di sufficienti elementi oggettivi, potrebbero fondatamente deporre in tal senso gli esiti di un esame comparativo che tenga conto dell'uso del termine '*praepositus*' (considerato, da autorevoli studiosi, appellativo proprio dei liberti imperiali¹¹¹) in almeno altre tre epigrafi («CIL.» 5.5090 [= «ILS.» 1561], «ILS.» 1562 [= «CIL.» 13.5244] e «AE.» 1919.21), concernenti il *portorium* delle Gallie, databili con sicurezza e su basi oggettive al frangente predetto¹¹²,

¹⁰⁸ In tal senso si era già espresso DE LAET, *Portorium*, cit. (nt. 3), p. 380 e 411 s.

¹⁰⁹ Cfr. FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 80 s., il quale ha ritenuto, peraltro, che lo stato estremamente lacunoso del documento non ne consenta una precisa datazione. Inoltre, l'Autore (*op. ult. cit.*, p. 441) ha evidenziato, sulla scia di DE LAET, *Portorium*, cit. (nt. 3), p. 411 ss., e di AUBERT, *Business*, cit. (nt. 37), p. 339, come il ruolo di *praepositus*, oltre a non comparire mai in relazione al personale impiegato nelle *stationes* nel periodo caratterizzato dall'esistenza di un sistema di appalto, risulti sempre ricoperto da liberti imperiali (a differenza della funzione di *vilicus*, che, ereditata dall'epoca della riscossione indiretta, appare regolarmente attribuita a degli schiavi) e, sulla scorta delle osservazioni di H. PAVIS D'ESCURAC, *Le personnel d'origine servile dans l'administration de l'annone*, in «Actes du colloque 1972 sur l'esclavage (Besançon, 2-3 mai 1972)», Paris, 1974, p. 311 ss., nonché, nuovamente, di AUBERT, *Business*, cit. (nt. 37), p. 336 s., ha annotato come tanto i *vilici* quanto i *praepositi* dovessero godere, a prescindere dal loro *status*, di una posizione di tutto rispetto nella società e nelle loro comunità, considerata anche l'importanza che è loro attribuita in numerose epigrafi, di cui si sono visti alcuni esempi. Il France, pertanto, è parso convinto che i funzionari al servizio della *domus Augusta* siano stati rappresentati anzitutto da schiavi, verosimilmente acquisiti a seguito del riscatto di gran parte del personale appartenente ai soggetti appaltatori, i quali mantenevano così l'appellativo di *vilici*, salvo mutarlo in quello di *praepositi* laddove, come spesso accadeva, venissero affrancati dall'imperatore per continuare a lavorare alle sue dipendenze in stato di libertà: cfr. ancora FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 438 s., nonché già DE LAET, *Portorium*, cit. (nt. 3), p. 403 s.

¹¹⁰ Cfr. MANNELLA, in «Suppl. It. N.s.», XIII, cit. (nt. 9), p. 317.

¹¹¹ Cfr. *supra*, nt. 109.

¹¹² Cfr., per un quadro d'insieme di ciascuna di tali epigrafi, FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 41 ss., 112 ss. e 153 ss.: segnatamente, risulta decisivo il dato storico in «CIL.» 5.5090 (= «ILS.» 1561) (laddove l'incertezza tra due date, in ogni caso precise e posteriori all'inizio del III secolo d.C., è ininfluenza in questa sede), quello onomastico in «ILS.» 1562 (= «CIL.» 13.5244) e quello onomastico-stilistico in «AE.» 1919.21.

nelle quali detto vocabolo appare, inoltre, sempre accompagnato da un espresso, ancorché generico, riferimento alla figura imperiale (purtroppo non riscontrabile nella presente iscrizione a causa dello stato estremamente lacunoso della stessa).

d) Un ultimo testo a venire in considerazione è un'iscrizione su una base di materiale e dimensioni indeterminabili, oggi irreperibile¹¹³, ma nota dalla tradizione erudita: si tratta di «CIL.» 5.7643 (= «Inscr. It.» 9.1.173), catalogata dal Mommsen tra le epigrafi provenienti dal cosiddetto «ager Saluzzensis».

NVMINI · VICTORIAE
IMP · CAES · M · AVREli
ANTONINI · AVG
INVICTI · PRINCIPIIS
EVLALIUS · LIBERTUS
P · P · STAT · HVIVS
P · ET · V · SACR

Del presente testo sono state date almeno due letture, sostanzialmente corrispondenti, eccezion fatta per la linea finale, integrata in modo difforme:

Numini Victoriae / Imp(eratoris) Caes(aris) M(arci) Aure(li) / Antonini Aug(usti) / invicti principis. / Eulalius libertus / p(rae)p(ositus) stat(ionis) huius / p(rovinciae) et u(rbis) sacr(ae) (?)¹¹⁴;

Numini Victoriae / imp(eratoris) Caes(aris) M. Aure(li) / Antonini Aug(usti), / invicti principis, / Eulalius libertus / p(rae)p(ositus) sta[t](ionis) huius / p(osuit), et V(ictoriae) sacr(avit)¹¹⁵.

Come già anticipato in precedenza, sulla scorta di uno spunto del Mommsen, una *communis opinio* dottrinale, con rare eccezioni, ha individuato nell'iscrizione in esame la prova dell'esistenza di una stazione della *quadragesima Galliarum* in corrispondenza dell'odierno abitato di Piasco¹¹⁶: in effetti, benché dalla lettera del testo non emergano riferimenti certi al tipo di imposta (né al luogo preciso in cui aveva sede la relativa *statio*), risulta arduo immaginare che un *porto-*

¹¹³ Cfr. MENNELLA, *Quadragesima*, cit. (nt. 10), p. 217.

¹¹⁴ Cfr. ancora MENNELLA, *Quadragesima*, cit. (nt. 10), p. 217, sulla scorta di quanto ipotizzato da MOMMSEN, in «CIL.», V.2, cit. (nt. 10), p. 870.

¹¹⁵ Cfr. FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 149, che ha accolto, viceversa, uno spunto risalente a HENZEN, in «Inscriptionum», cit. (nt. 10), p. 312 nr. 6551.

¹¹⁶ Cfr. *supra*, § 1, in particolare nt. 10.

rium diverso da quello delle Gallie venisse riscosso proprio al confine tra l'Italia e la provincia *Alpium Maritimarum*¹¹⁷.

Quanto agli elementi sintomatici del sistema di esazione operante all'epoca della presente iscrizione (databile, piuttosto agevolmente, tra il 212 e il 217 d.C. sulla base della titolatura di Caracalla di cui alla quarta linea¹¹⁸), l'attenzione deve appuntarsi sull'autore della dedica¹¹⁹, che risulta essere un liberto di nome *Eulalius*¹²⁰, investito del ruolo di *praepositus* nella stazione considerata: da tale funzione¹²¹ e dal fatto che ad essa qui si accompagna il nome di un imperatore quale patrono di Eulalio, può dedursi con piena evidenza che la presente epigrafe rispecchi un frangente nel quale la riscossione dell'imposta era appannaggio del personale del *fiscus*¹²².

4. Conclusioni

All'esito dell'esame circa le evidenze epigrafiche sull'esazione della *quadragesima Galliarum* nell'area dell'odierna provincia di Cuneo, si può osservare quanto segue. Nella stazione doganale di *Pedona*, in un'epoca compresa tra il I e il II secolo d.C., operò tale *Flaminalis* quale *vilicus* di un *conductor* (non necessariamente individuale) di nome *M(arcus) Tarquinius Memor*, chiaro sintomo di un sistema di appalto dell'imposta¹²³; nella stessa *statio*, verso la fine del II secolo d.C., venne impiegato un *verna*, che, sulla base di alcuni non trascurabili elementi in precedenza evidenziati, può far ritenere verosi-

¹¹⁷ Cfr. FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 150, sulla scorta di BRUNT, *Publicans*, cit. (nt. 37), p. 428 ss., e di C. NICOLET, *L'Italie comme cadre juridique sous le haut-empire*, in «L'Italie d'Auguste à Dioclétien. Actes du colloque international organisé par l'École française de Rome, l'École des hautes études en sciences sociales, le Dipartimento di Scienze storiche, archeologiche, antropologiche dell'antichità dell'Università di Roma La Sapienza et le Dipartimento di Scienze dell'antichità dell'Università di Trieste (Rome, 25-28 mars 1992)», Rome, 1994, p. 384 ss.

¹¹⁸ Cfr. MENNELLA, *Quadragesima*, cit. (nt. 10), p. 217, che si è attenuto alle indicazioni di A. MASTINO, *Le titolature di Caracalla e Geta attraverso le iscrizioni (indici)*, Bologna, 1981, p. 63 e 129.

¹¹⁹ Sulle dediche rivolte da liberti a membri della *domus Augusta*, si veda BOULVERT, *Domestique*, cit. (nt. 56), p. 101 s. e nt. 617.

¹²⁰ Per un riferimento al soggetto in questione, si rimanda, tra l'altro, a BOULVERT, *Esclaves*, cit. (nt. 35), p. 313 s. nt. 327.

¹²¹ Si richiamano qui le annotazioni già formulate *supra*, nel presente paragrafo, in merito al vocabolo '*praepositus*' e ai termini della relativa riferibilità a soggetti al servizio della *domus Augusta*.

¹²² A tale conclusione è giunto anche MENNELLA, *Quadragesima*, cit. (nt. 10), p. 217 s., seppure attraverso un percorso argomentativo in parte differente.

¹²³ Cfr. *supra*, § 3.1 lett. a).

mile l'esistenza di un regime di riscossione diretta del *portorium* da parte dell'amministrazione fiscale, in assenza, però, di ulteriori conferme testuali in tal senso¹²⁴; probabilmente ancora nell'attuale Borgo San Dalmazzo, tra la fine del II e l'inizio del III secolo d.C., fu preposto alla locale stazione un *libertus* imperiale, parimenti riconducibile, a livello indiziario, a un sistema di esazione diretta¹²⁵; a questa medesima modalità di riscossione, infine, è rapportabile, con tutta evidenza, il liberto *Eulalius* che, nei primi anni del III secolo d.C., sotto Caracalla, diresse un'altra *statio*, comunemente ritenuta esistente presso l'odierna Piasco¹²⁶.

Tutto ciò, a mio avviso, consente di proporre un paio di riflessioni conclusive circa le opinioni sostenute dalla dottrina maggioritaria in merito alla riscossione dei *portoria*¹²⁷, alla luce delle evidenze epigrafiche di area cuneese relative alla *quadragesima Galliarum*.

Da un lato, lo stato attuale dei ritrovamenti epigrafici preclude qualsiasi verifica circa l'ipotesi di una presunta sostituzione delle *societates publicanorum* ad opera di singoli appaltatori tra il I e il II secolo d.C.: infatti, la presenza di un'unica iscrizione («CIL.» 5.7852 [= «ILS.» 1854]) relativa all'esazione indiretta non permette, in assenza di qualunque termine di paragone, alcun riscontro in merito a un'eventuale evoluzione diacronica in seno al sistema stesso dell'appalto, a prescindere dal fatto che, in ogni caso, come già evidenziato in precedenza¹²⁸, il termine '*conductor*', di cui alla predetta epigrafe, non è dotato di significato univoco, potendo indicare tanto una figura di conduttore individuale quanto un membro di una società di *publicani*.

D'altro lato, emergono dati compatibili con la tesi del passaggio dal sistema dell'appalto a quello della riscossione diretta a cavallo del II e del III secolo d.C.: invero, pur nella doverosa considerazione dell'esiguità del materiale rilevante per l'area in esame (che conta solo quattro iscrizioni), appare significativo in tal senso il contrasto tra il *conductor* (chiaro sintomo di un regime di esazione indiretta), di cui all'unica testimonianza¹²⁹ anteriore alla fine del II secolo d.C., e il personale della *familia Caesaris* (riconducibile, viceversa, seppure talora a livello solo indiziario, a un sistema di riscossione diretta), di cui agli altri testi sopra esaminati¹³⁰ e non precedenti la fine del II secolo d.C.

¹²⁴ Cfr. *supra*, § 3.1 lett. b).

¹²⁵ Cfr. *supra*, § 3.1 lett. c).

¹²⁶ Cfr. *supra*, § 3.1 lett. d).

¹²⁷ Cfr. *supra*, § 2.

¹²⁸ Cfr. le considerazioni di cui *supra*, § 3, richiamate in § 3.1 lett. a).

¹²⁹ Cfr. *supra*, § 3.1 lett. a).

¹³⁰ Cfr. *supra*, § 3.1 lett. b), c) e d).

Considerazioni del tutto simili valgono con riferimento all'analisi del campione di evidenze epigrafiche, ad oggi note, provenienti dall'intero bacino di riscossione della *quadragesima Galliarum*¹³¹. Qui, a differenza di quanto riscontrato nella più ristretta area cuneese, a fronte di alcune iscrizioni, tutte pressappoco entro il I secolo d.C., chiaramente relative a *societates publicanorum* appaltatrici dell'esazione dell'imposta, ve ne sono altre, non anteriori alla fine del I secolo d.C., in cui figurano dei *conductores*; tuttavia, l'apparente evidenza di un percorso di transizione, intrinseco alla parte appaltatrice, dalla forma sociale a quella individuale va ridimensionata alla luce della suddetta polisemia del termine 'conductor'. Invece, l'esistenza di un altro gruppo di epigrafi, non anteriori alla fine del II secolo d.C., nelle quali la presenza di personale imperiale appare sintomatica di un regime di riscossione diretta da parte del fisco, risulta compatibile con l'ipotesi di un tramonto del sistema dell'appalto, anche in considerazione della contestuale scomparsa dai testi di elementi rivelatori di quest'ultimo¹³².

Come si può, quindi, notare, l'esame delle iscrizioni concernenti l'esazione della *quadragesima Galliarum*, tanto nel complesso del suo bacino di raccolta quanto nello specifico dell'area su cui oggi sorge la provincia di Cuneo, non ha fornito prove decisive né a conferma né a smentita della tesi dominante in dottrina e relativa ai *portoria* in genere. Di certo, a proposito del supposto avvicendamento tra *societates publicanorum* e *conductores* individuali, astrattamente ipotizzabile, non si può trascurare l'ostacolo rappresentato, principalmente, dalla polise-

¹³¹ Cfr. *supra*, § 3.

¹³² La cautela al riguardo è d'obbligo, se si considera che è uno degli stessi autori che hanno sostenuto la tesi del doppio avvicendamento (tra *societates* e *conductores*, da un lato, e tra esazione indiretta e diretta, dall'altro) ad avere osservato come non vi siano prove certe della scomparsa delle *societates* e, in generale, dell'appalto, ma un mero *argumentum e silentio*, e come le risultanze emergenti dallo studio del materiale epigrafico dipingano, semplicemente, un primo momento in cui vige un regime di locazione dominato dalle *societates publicanorum*, un secondo in cui non si nominano più le *societates* ma appaiono i *conductores* e un terzo in cui non vi è più traccia di appaltatori privati, comparando sulla scena soltanto dipendenti della casa imperiale: cfr. FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 364 ss. Può essere, peraltro, interessante rilevare come l'Autore (*op. ult. cit.*, p. 362 s.) abbia altresì individuato un ulteriore e originale criterio discretivo tra le diverse iscrizioni che riguardano la *quadragesima Galliarum*, relativo al tenore letterale di esse, che distingue quelle aventi ad oggetto *socii*, da un lato, da quelle concernenti *conductores* e personale imperiale, dall'altro: invero, mentre nelle prime non si fa mai seguire al termine 'quadragesima' (peraltro, quasi sempre scritto in cifre e non in lettere) la specificazione 'Galliarum', nelle seconde tale genitivo è sempre indicato, potendosi così ricavare (sempre in base alla sequenza cronologica ipotizzata dal France) che la formula completa 'quadragesima Galliarum' si sia attestata come denominazione ufficiale di questo *portorium* solo in un secondo momento.

mia che quest'ultimo termine assume nella casistica offerta dalle fonti, mentre, quanto al presunto passaggio dalla riscossione indiretta a quella diretta, si incontrano soltanto dati con esso meramente compatibili.

In estrema conclusione, può essere, a questo punto, interessante soffermare l'attenzione sul percorso seguito dal denaro, raccolto nelle varie *stationes* della *quadragesima Galliarum*, per raggiungere la propria destinazione finale: in tal modo, sarà possibile trarre alcune conclusioni, valide anche per l'attuale area cuneese, in merito all'esistenza o meno di ricadute economiche, derivanti dall'esazione dell'imposta in discorso, a vantaggio del territorio interessato dal tessuto delle relative stazioni doganali.

Va fatta, qui, una distinzione tra il caso della riscossione indiretta e quello dell'esazione diretta: mentre, infatti, nel primo le somme raccolte in ciascuna *statio* venivano, preliminarmente, destinate alla cassa centrale facente capo al soggetto appaltatore per essere qui sottoposte alle debite verifiche da parte del *tabularium quadragesimae Galliarum*¹³³, nel secondo i proventi della riscossione confluivano dalle *stationes* direttamente al *fiscus* provinciale di riferimento¹³⁴, che potrebbe identificarsi nel fisco *Gallicus provinciae Lugdunensis* attestato in un'iscrizione di età tiberiana¹³⁵. Più di tutto, in ogni caso, importa evidenziare come questo fisco si risolvesse in una mera ar-

¹³³ Si trattava di un ufficio dell'amministrazione imperiale deputato all'accertamento della correttezza dei rapporti economici tra il *fiscus* e i *publicani*, al fine di garantire la regolarità contabile del procedimento esattivo. Per un *excursus* su detto *tabularium*, nonché sulla fase preliminare del percorso seguito dalle entrate del *portorium* delle Gallie al tempo della riscossione indiretta, si veda FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 410 ss. e, rispettivamente, 422 s., il quale, in relazione a questo secondo aspetto, ha altresì ipotizzato la possibile esistenza di casse secondarie destinate ad accogliere, provvisoriamente, i gettiti di ciascun distretto (dovendo, però, ammettere come non vi siano riscontri al riguardo) e, quanto al luogo in cui si sia potuta trovare la cassa centrale, ha ritenuto che, se forse in un primo momento la collocazione possa essere stata in Roma, la sede definitiva sia senza dubbio da identificarsi nell'odierna Lione.

¹³⁴ È quanto si evince dalla ricostruzione complessiva operata da FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 422 ss.

¹³⁵ Si tratta di «CIL.» 6.5197 (= «ILS.» 1514): cfr. FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 426, il quale ha sostenuto che il fisco in questione si trovasse, con ogni probabilità, nell'attuale Lione, l'antica *Lugdunum* (stante il riferimento alla *provincia Lugdunensis*), ritenendo, inoltre, alquanto probabile che a tale cassa facesse capo non solo la citata provincia lionese, bensì l'intero distretto delle Gallie, considerato che vi era, nell'epoca di riferimento, un solo procuratore finanziario per tutta la Gallia Transalpina (o *Comata*), come annotato da H.-G. PFLAUM, *Abrégé des procurateurs équestres. D'après l'article paru en allemand dans l'Encyclopédie classique (Pauly-Wissowa)* (adapt. franç. S. DUCROUX, dir. N. DUVAL), Paris, 1974, p. 10.

ticolazione periferica della cassa centrale della finanza imperiale e come i relativi fondi fossero messi a disposizione del governatore per far fronte alle spese che dovevano essere sostenute *in loco*¹³⁶, salvo l'invio a Roma dell'avanzo¹³⁷, in virtù di un sistema volto a evitare di trasferire inutilmente il denaro dalla periferia al centro e viceversa.

Alla luce di quanto osservato sopra, mi pare di poter affermare che il circuito finanziario della *quadragesima Galliarum* facesse del tutto capo all'amministrazione imperiale, dalla quale l'imposta era gestita e a cui era integralmente destinato il relativo gettito. Invero, benché quest'ultimo venisse riscosso e in gran parte utilizzato negli stessi luoghi di percezione, ciò non avveniva per scopi di valorizzazione delle aree decentrate, bensì a esclusivo vantaggio del governo centrale, che protendeva la sua *longa manus* per assicurarsi il mantenimento e, se possibile, l'estensione del controllo su zone altamente strategiche, come quelle su cui oggi è situata la provincia di Cuneo. Si è, pertanto, qui, ben lontani da quei casi di emersione di autonomie locali di tipo finanziario in materia doganale che laddove alle comunità municipali venisse concesso, per lo più a titolo di privilegio particolare, di riscuotere propri dazi da utilizzare per soddisfare le necessità e favorire lo sviluppo del relativo territorio, nell'ambito di un circuito economico distinto da quello di Roma, anche se, spesso, da quest'ultima controllato¹³⁸.

¹³⁶ Si trattava, secondo quanto ipotizzato da JULLIAN, *Histoire*, IV⁴, cit. (nt. 10), p. 306 s., delle spese di mantenimento delle grandi vie di transito; diversamente, FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 426 s., ha sostenuto che quel denaro dovesse servire, anzitutto, per il soldo e l'approvvigionamento delle truppe stanziate sul territorio e, inoltre, all'epoca della riscossione diretta, per assicurare il funzionamento delle medesime *stationes* di percezione, per costruirne eventualmente di nuove, nonché per il pagamento del personale ad esse addetto.

¹³⁷ Cfr. FRANCE, *Quadragesima*, cit. (nt. 3), p. 426 e nt. 152, il quale apre (qui come altrove) la propria riflessione a un ambito territoriale più ampio rispetto a quello del distretto delle Gallie.

¹³⁸ Cfr. MEROLA, *Autonomia*, cit. (nt. 4), p. 121 ss. Per un interessante quadro dei rapporti tra la finanza imperiale e quella municipale in materia doganale, si rinvia a J. FRANCE, *Les revenus douaniers des communautés municipales dans le monde romain (république et haut-empire)*, in «Il capitolo delle entrate nelle finanze municipali in Occidente e in Oriente. Actes de la X^e rencontre franco-italienne sur l'épigraphie du monde romain (Rome, 27-29 mai 1996)», Rome, 1999, p. 95 ss., nonché, con riferimento particolare alle province asiatiche, ancora a MEROLA, *Autonomia*, cit. (nt. 4), p. 101 ss.

Tutelle sénatoriale et sanction du respect des droits et propriétés des communautés et des hommes du Comté de Nice au XVIII^e siècle

de Bénédicte Decourt Hollender

SOMMAIRE: I. Le respect des droits des vassaux, des communautés et des particuliers. - 1. Les droits de chasse et de pêche. - 2. Le droit de bandite. - 3. La protection d'une banalité. - II. La protection des ressources des communautés

Comme tous les Sénats du royaume de Piémont-Sardaigne, mais aussi à l'image des Parlements français¹, le Sénat de Nice exerce de larges pouvoirs de tutelle sur les communautés et les habitants de son ressort. Rappelons, en effet, que cette Cour souveraine juge en première instance des procès «entre les communautés en matière de privilèges, statuts, décrets et coutumes»² et, en la matière, les Royales

¹ A titre comparatif, au XVIII^e siècle, les Parlements français revendiquent de larges pouvoirs de tutelle sur les communautés d'habitants. Ainsi, G. Fournier écrit que le Parlement de Toulouse, invoquant son «universalité de juridiction» prétend trancher en appel de tous les différends survenus au sein des communautés. De plus, affirmant que «toute initiative réglementaire» doit être soumise à son enregistrement, il s'octroie un droit d'interprétation et de contrôle sur les règles du droit local, qui prennent la forme de bans ou de délibérations du conseil de la communauté: G. FOURNIER, *Le Parlement de Toulouse et les communautés d'habitants du Languedoc au XVIII^e siècle*, dans *Les Parlements de province, pouvoirs, justice et société du XV^e au XVIII^e siècle*, Toulouse, 1996, pp. 523-536. Sur Parlement d'Aix et la police locale: G. SAUTEL, *Une juridiction municipale de Police sous l'Ancien Régime: le bureau de Police d'Aix en Provence*, Paris, 1946, pp. 181-182; J.-L. MESTRE, Le contrôle de la validité des délibérations des communautés d'habitants dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, dans *Le Parlement de Provence 1501-1798*, Aix-en-Provence, 2001, pp. 131-142; F.-X. EMMANUELLI, *La tutelle des communautés d'habitants en Provence aux XVII^e et XVIII^e siècles. Bilan provisoire*, «Annales de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse», 1976, pp. 429-442. Sur le Parlement de Grenoble: C. COURTECUISE, *La Police de Grenoble au XVIII^e siècle: des enjeux locaux d'influence? (1699-1789)*, Grenoble, 2003, pp. 342-349; B. BONNIN, *Parlement et communautés rurales en Dauphiné de la fin du XVI^e au milieu du XVIII^e siècle*, dans *Le Parlement de Dauphiné des origines à la révolution*, R. FAVIER (s.d.), pp. 53-74. En revanche, en Piémont, la tutelle sur les délibérations du conseil de la communauté relève de l'intendant.

² Royales Constitutions, livre II, titre III, chap. XIII, art. 5: DUBOIN, *Raccolta*

Constitutions prévoient que «les communautés ne pourront entreprendre ni soutenir aucun procès, sans avoir eu auparavant le sentiment de l'Avocat général»³. Par ailleurs, elle est chargée d'approuver et d'entériner les dispositions réglementaires édictées par les communautés et les vassaux, notamment les bans champêtres et politiques, qui constituent une part importante de son activité⁴.

Mais la compétence du Sénat en matière de police rurale ne s'arrête pas là: cette Cour doit aussi assurer le respect des droits des communautés et des hommes de son ressort et ce, en dehors de tout contentieux⁵. Elle délivre pour ce faire des «lettere inibitorie»⁶, c'est-

per ordine di materie delle leggi, editti, manifesti, ecc...pubblicati dal principio dell'anno 1681 fino all'8 dicembre 1798, sotto il felicissimo dominio della Real Casa di Savoia in continuazione a quella del senatore Borelli, Torino, 1856, vol. 3, livre 3, titre 3, chap. 13, p. 441. En la matière, les litiges entre communautés, ou entre une communauté et un particulier sont de la compétence du Sénat en première instance. En revanche, s'il s'agit d'un différend entre particuliers à propos des statuts ou des bans de la communauté, c'est le juge ordinaire qui est compétent en première instance, et le Sénat en appel.

³ Royales Constitutions, livre II, titre III, chap. XIII, art. 5: DUBOIN, *Raccolta delle leggi*, cit., vol. 3, livre 3, titre 3, chap. 13, p. 441.

⁴ Cette prérogative d'entérinement qui se pratique depuis le XVII^e siècle, comme en témoignent les registres sénatoriaux, ne fait cependant l'objet d'aucune disposition législative royale précise. Les Royales Constitutions prescrivent seulement que: «Les transactions ou accords que les parties voudront voir autoriser et homologuer par l'autorité du Sénat, seront communiqués à l'Avocat général pour être examinés par lui, lequel devra veiller à ce que rien ne préjudicie à la justice, à l'Etat et à la Couronne»: Royales Constitutions, livre II, titre III, chap. XIII, art. 7: Duboin, *Raccolta delle leggi*, op. cit., vol. 3, livre 3, titre 3, chap. 13, p. 441. Le règlement du 26 avril 1759 prévoit par ailleurs que l'Avocat fiscal général devra tenir un registre distinct de ses avis et de ses lettres donnés sur les requêtes des communautés, ces registres devant être eux-mêmes classés par matières: Duboin, *Raccolta delle leggi*, cit., vol. 3, livre 3, titre 3, p. 454, art. 7. Il faut attendre le billet royal du 3 mai 1732, pour que soit confirmée cette prérogative sénatoriale pour les proclamations de chasse et de pêche édictées par les feudataires. Par la suite, l'édit du 29 juillet 1797, qui abolit les droits féodaux, attribue aux communautés le pouvoir de rédiger les bans à la place des vassaux et confirme l'obligation d'approbation sénatoriale: Duboin, *Raccolta delle leggi*, cit., vol. 3, p. 366, billet royal du 3 mai 1732, et vol. 7, p. 527, art. 3.

⁵ Le XVIII^e siècle, dans le Comté de Nice, est souvent présenté comme le moment où les communautés se lancent dans un nombre important de contentieux. En 1752, l'intendant Joanini ne recense pas moins de 34 litiges pour 86 communautés. Cette multitude de procès semble avoir d'abord pour motifs des questions de limites entre communautés: limites de pâturages principalement. Ensuite, d'autres litiges opposent la communauté à certains de ses membres et portent sur leurs activités (commerce, activités agro-pastorales...) ou sur les moyens les permettant (moulins, abreuvoirs, pâturages...). Enfin, de nombreux litiges opposent les communautés à leurs seigneurs: E. HILDESHEIMER, *Nice au milieu du XVIII^e siècle, rapport de l'intendant général Joanini*, «Nice historique», 1968, p. 80. Sur ce contentieux en Provence,

à-dire des lettres d'interdiction suite à la requête de particuliers, d'une communauté ou d'un seigneur. Ainsi, en pratique, le Sénat prononce littéralement des «défenses» qui visent à sanctionner le respect de leurs droits respectifs. Dès lors, derrière ces «lettre inibitorie», c'est tout le quotidien des communautés et des hommes du comté de Nice qui apparaît protégé et sanctionné. Les registres témoignent alors de l'omniprésence de la Cour, qui joue son rôle d'administration de tutelle, mais aussi de garant de l'équilibre économique du Comté, au sein de la «lutte éternelle du cultivateur contre l'éleveur», que souligne Marc Bloch⁷. En effet, ces «lettre inibitorie» consacrent systématiquement deux grands thèmes récurrents: d'une part, le respect des droits de seigneurs, de communautés ou de particuliers; d'autre part, la protection des ressources agricoles, pastorales et forestières des communautés.

I. *Le respect des droits des vassaux, des communautés et des particuliers*

Le Sénat est ainsi régulièrement saisi par un seigneur, une communauté ou des particuliers pour faire respecter certains droits parmi lesquels nous trouvons le plus souvent: les droits de chasse et de pêche, le droit de bandite et enfin la protection des banalités.

1. *Les droits de chasse et de pêche*

La sanction du respect de ces droits occupe une place relativement importante dans le corpus des lettres d'interdiction. La requête peut parfois émaner d'une communauté, seigneur du lieu. Dans cette hypothèse, c'est le conseil ordinaire de la communauté qui décide d'avoir recours au Sénat. C'est ainsi qu'au mois de septembre 1788, la communauté de Sospel⁸, comtesse des lieux de Moulinet et de Castillon, supplie le Sénat de lui accorder «une interdiction» pour faire respecter sur son territoire, «la ragioneprivativa della caccia e della

voir également, J.-L. MESTRE, *Un droit administratif à la fin de l'Ancien régime: le contentieux des communautés de Provence*, Paris, 1976; H. COSTAMAGNA, *Aspects et problèmes de la vie agro-pastorale dans le Comté de Nice (1699-1792)*, «Revue d'histoire économique et sociale», 1971, n. 4, pp. 52-82.

⁶ Soit au total 146 lettres d'interdiction délivrées pour le XVIII^e siècle.

⁷ M. BLOCH, *Les caractères originaux de l'histoire rurale*, Paris, 1976, p. 28.

⁸ Sur cette communauté, voir les monographies suivantes: J.-P. DOMEREGO, *Sospel, l'histoire d'une communauté*, Nice, 1980; R. GNECH, *Aspects de la vie à Sospel, XVII^e-XVIII^e siècle*, «Nice Historique», 1999, n. 3, pp. 99-108.

pesca»⁹. Elle produit à l'appui de sa requête les titres légitimes qui l'y autorisent¹⁰. La requête est alors immédiatement «communiquée à l'Avocat fiscal général». Celui-ci conclut que la commune de Sospel, «peut légitimement être considérée comme patronne de la chasse et de la pêche» sur ses terres, et, par conséquent, qu'elle peut demander des lettres d'interdiction de ce type au Sénat, lettres d'interdiction que la Cour délivre le 13 septembre 1788. Dans cette affaire, la communauté requérante en appelle au Sénat pour obtenir des «lettere inibitorie», visant autant à faire respecter ses droits féodaux, qu'à les confirmer de nouveau.

La plupart du temps, il s'agit de demandes de renouvellement de lettres d'interdiction sénatoriales, qui s'accompagnent d'une requête pour augmenter l'amende prévue. Ainsi, la communauté de Tende alerte le Sénat sur le fait que la peine d'un écu, et celle subsidiaire de trois jours de prison prévues par des «lettere inibitorie» précédentes, ne sont pas suffisantes. Elle lui demande donc, «di proibire più rigorosamente agli abitanti di Tenda ed agli stranieri di pescare senza il permesso della comunità». Le 3 août 1782, la Cour accorde alors un nouvel interdit, cette fois-ci sous peine de trois écus et de cinq jours de prison, et du double en cas de récidive¹¹.

Un autre exemple intéressant nous est donné par le recours de la communauté de Contes, seigneur du lieu, au mois de mars 1779. En effet, cette communauté dispose, en vertu d'un édit du 5 septembre 1697, d'un droit de péage sur l'ensemble de ses terres, dont la gestion a été concédée à plusieurs particuliers nommés «délibérateurs»¹².

⁹ Archives Départementales des Alpes Maritimes (dorénavant A.D.A.M.) 1 B 183, fol. 336, *proclama de la ville de Sospel comtesse de Moulinet et de Castillon pour la chasse et la pêche et lettres d'interdiction* du 13 septembre 1788.

¹⁰ En effet par les patentes royales du 5 décembre 1702, les lieux de Moulinet et de Castillon lui sont inféodés et sont érigés «en vrai et légitime titre de comté, de telle manière que la dite cité de Sospel puisse s'intituler désormais comtesse des dits lieux et jouir des insignes comtaux»: R. LATOUCHE, *Sospel, pages d'histoire*, p. 59, cité par H. COSTAMAGNA, *Recherches sur les institutions communales dans le Comté de Nice au XVIIIe siècle*, Nice, 1971, p. 112. Sur la commune de Moulinet: N. FAYET, *Moulinet: aperçu historique*, «Le Haut Pays», 1986, n. 6, pp. 12-14.

¹¹ A.D.A.M., 1 B 181, fol. 116, *nouvelles interdictions pour Tende et la pêche*, du 3 août 1782.

¹² Bien souvent, les communautés confient la gestion et la perception de tels droits à un particulier par une convention conclue avec celui-ci: le «délibérateur» paye le montant de la ferme, se charge alors de la faire fonctionner à ses frais et risques, en se rémunérant au moyen des redevances perçues par les usagers. De son côté, la communauté doit assurer et contrôler le bon fonctionnement de cette ferme. Ce système de l'affermage est très fréquent notamment en matière d'approvisionnement, H. COSTAMAGNA, *Ressources financières des communautés dans le Comté de*

Or, depuis quelques années, la communauté de Contes constate que «nombreux sont les bergers qui se dispensent de payer ce droit». Elle demande par conséquent à la Cour, d'une part, de garantir le paiement de ce droit et, d'autre part, de permettre aux délibérateurs, «de procéder en présence de deux témoins au séquestre des bêtes en question en cas de contravention». Le Sénat déclare alors: «interdire à tout berger ou autres particuliers de traverser le territoire de la communauté de Contes sans payer le droit de péage habituellement dû»; de plus il accorde aux délibérateurs ce droit de séquestre, mais à opérer avec un «camparo» c'est-à-dire le campier de la communauté en charge de la police rurale¹³. La Cour confirme donc ce droit de péage, et adopte un système répressif relativement sévère à l'encontre des contrevenants pour en assurer le respect. Ainsi, en délivrant ce type de «lettere inibitorie», le Sénat sanctionne doublement ces droits: d'une part, il atteste leur existence et confirme ainsi leur légitimité, d'autre part, il se charge de les faire respecter en prévoyant des amendes suivant les infractions. Il en va de même lorsque la Cour est saisie pour sanctionner le respect des droits de bandite.

2. Le droit de bandite

Ce droit ou «ragione» de bandite, traditionnellement considéré comme un droit propre à l'ancien comté de Nice, est un droit réel, portant sur la propriété de l'herbe, c'est-à-dire du pâturage, elle-même différente de la propriété du sol. Sans doute, pour analyser la nature de ce droit, faut-il s'écarter de la conception exclusiviste léguée par

Nice au XVIIIe siècle, «Provence Historique», 1974, t. XXIV, fasc. 95, pp. 29-67; M. ORTOLANI, *Aspects juridiques de la vie communautaire dans le comté de Nice. Un exemple: Tende 1699-1792*, Nice, 1991, pp. 428-479.

¹³ A.D.A.M., 1 B 180, fol. 50, *supplique de la communauté de Contes et interdiction sénatoriale pour le péage*, du 13 mars 1779. La conservation des maigres richesses de la campagne locale fait apparaître très anciennement cette institution destinée à assurer toutes les tâches d'une police rurale. Alors que pour certaines communautés, les premières traces remontent au XIIIe siècle, nous les retrouvons au XVIIIe siècle partout, sous des appellations semblables: garde terres, gardes des campagnes ou des défens, campiers. Liée à l'exercice du pouvoir de ban relevant de la communauté, la fonction de campier est de veiller avant tout au respect et à l'observation des bans champêtres édictés par celle-ci. Ils jouent donc essentiellement le rôle de gardes champêtres. A ce titre, dans le Comté de Nice, tout comme dans les Etats voisins: «leur rôle ne consiste pas seulement à surveiller les campagnes et à prévenir les délits champêtres, mais aussi à retrouver les auteurs de ces actions, et à les présenter aux autorités locales». Leurs compétences sont donc étendues à la surveillance des propriétés, mais aussi des troupeaux qui les menacent, à l'estimation des dégâts, à la recherche et à la poursuite de leurs auteurs: M. ORTOLANI, *Aspects juridiques*, cit., pp. 86-100.

le droit romain, et s'attacher à la tradition coutumière qui admet l'existence de propriétés simultanées sur le même fond. Ainsi, à défaut de pouvoir assimiler ce droit à la vaine pâture, ou de le ramener à une servitude ou à un droit d'usage, les juristes le présentent comme un droit «*sui generis*», distinct de la propriété du fond¹⁴.

Ce droit entraîne à des dates variables, mais principalement durant l'automne et l'hiver, et au profit de titulaires bien définis, appelés les «*bandioti*», la conversion de certaines terres à l'usage pastoral. Ce droit de bandite à l'origine seigneurial, a fait l'objet de transactions, d'abord au profit de communautés d'habitants, et ce, dès le XIV^e siècle, puis, progressivement, ces communautés ont parfois été dans l'obligation de le céder à des particuliers, on parle alors de «*bandites particulières*»¹⁵. Par conséquent, ce droit de bandite (de pâturage) peut être concédé indifféremment à une personne physique ou morale, simples particuliers ou communautés d'habitants, et s'exercer sur des terrains communaux ou privés.

En pratique, et dans la mesure où l'élevage dans le comté de Nice tient une place essentielle, ce droit de bandite constitue à lui seul un intérêt public, une «*ragione comune*», expression maintes fois reprise dans les conclusions de l'Avocat fiscal général, et qui motive la délivrance de lettres d'interdiction. En effet, le contentieux en la matière

¹⁴ «Ne pouvant les ramener à de simples servitudes, bien qu'elles s'en rapprochent, ni les confondre avec la vaine pâture, on doit chercher leur fondement juridique dans la conception féodale de la propriété, où l'appropriation du sol n'exclut pas une pluralité de propriétés différentes, portant chacune sur une utilité distincte du fonds»: A.-M. PATAULT, *Introduction historique au droit des biens*, Paris, 1989, p. 15; P.-L. MALAUSSÉNA, *Pratiques agro-pastorales, les droits de bandite dans l'ancien Comté de Nice*, «Bibliothèque de l'Ecole des Chartes», 1998, t. 156, p. 143; sur ce droit, voir également: L. GUIOT, *Les droits de bandite dans le Comté de Nice, histoire, jurisprudence, opportunité de leur extinction, Etudes d'économie agricole et pastorale*, Nice, 1884; L. TROTABAS, *Le droit public dans l'annexion et le respect des droits acquis, études sur les bandites, le culte et diverses situations particulières au Comté de Nice annexé*, Paris, 1921; D. PERNEY, *Une institution originale: les droits de bandite*, Nice, 1976.

¹⁵ En effet, à l'exemple d'autres prérogatives, ces droits de bandite sont détenus, au Moyen Age, en Provence, par l'autorité comtale, mais aussi par des seigneurs qui en rachètent un grand nombre. Au XIV^e siècle, un transfert de ces droits se réalise au profit des communautés d'habitants, avant de voir ces dernières contraintes, au début du XVII^e siècle, de les aliéner à des particuliers; les auteurs parlent alors de «*bandites particulières*». A l'opposé de ce mouvement, on voit à la même époque une bandite seigneuriale devenir communale: par acte du 23 juin 1655, la communauté de La Turbie acquiert ainsi de ses seigneurs, les barons Blancardi, les droits de bandite que ceux-ci détenaient sur le territoire. Par ailleurs, au nombre des communautés qui conservent la propriété de leurs bandites jusqu'au XIX^e siècle, on trouve Nice, Falicon, Peillon, Castellar, Gorbio, Sainte-Agnès: P.-L. MALAUSSÉNA, *Pratiques agro-pastorales, les droits de bandite*, cit., pp. 144-145.

est particulièrement important, et consacre deux thèmes récurrents: le problème des limites de ces bandites, et celui des pâturages abusifs, à la fois de bandiotes en dehors de leurs terres et surtout d'étrangers sur les bandites d'autrui.

Ainsi, le 23 décembre 1772, une requête du comte et sénateur de Orestis est adressée au Sénat, «pour interdire plus sévèrement à tous les habitants de Coaraze ainsi qu'à tous ceux qui ne sont ni propriétaires, ni locataires de bandites sur ce territoire, d'y introduire aucune sorte de troupeaux pour le pâturage». La requête nous apprend que ce sont au total sept lettres d'interdiction qui ont été successivement délivrées par la Cour niçoise, et ce pour la même bandite. En l'occurrence, le problème soulevé est que l'on a introduit un trop grand nombre de bêtes en proportion de la taille de la bandite en question. Le Sénat accepte une fois de plus de renouveler ces lettres, tout en maintenant la peine initialement prévue de 5 écus à l'encontre des contrevenants¹⁶. Mais, quelques années plus tard, en 1778, le comte de Orestis et plusieurs propriétaires de bandites situées sur le territoire de Coaraze, adressent un nouveau recours au Sénat. Il s'agit cette fois-ci d'interdire aux habitants du lieu, «de planter et de semer des graines sur leurs bandites», en dehors des périodes prévues à cet effet. La Cour accorde ces «lettres inibitorie», «sous peine de 5 écus», et délivre une commission au baile du lieu «pour procéder en cas de contravention»¹⁷.

Nous voyons ici à quel point l'exercice du droit de bandite suscite protestations et litiges au sein d'une même communauté, dans la mesure où il représente un élément essentiel de l'économie locale. Tout le monde doit en principe y trouver son compte. En effet, les bandites offrent à leurs propriétaires plusieurs avantages: le particulier a certes la jouissance exclusive des pâturages pour ses propres troupeaux, mais il peut aussi louer ce droit de dépaissance à un autre éleveur. Quant aux bandites communales, elles sont le souvent affermées chaque année, ce qui assure une part non négligeable des revenus de la commune¹⁸. Et pourtant, le Sénat multiplie ses interventions en la matière, et à la demande des intéressés, met en place un véritable «arsenal» de peines.

Ainsi, le 20 février 1781, le bureau de l'Avocat fiscal général se

¹⁶ A.D.A.M., 1 B 178, fol. 341, *recours du comte et sénateur de Orestis et interdiction sénatoriale pour la bandite de Coaraze*, du 11 janvier 1773.

¹⁷ A.D.A.M., 1 B 180, fol. 42, *recours du comte de Orestis et rescrit sénatorial*, du 3 janvier 1778.

¹⁸ De plus, la présence de troupeaux pendant l'hiver sur le territoire permet l'approvisionnement en viande, en laitage, et en engrais.

voit communiquer un recours du comte d'Aspremont pour les bandites de la «Cima et Moncalvo»¹⁹. Le comte demande de nouvelles «lettere inibitorie» à l'encontre des habitants d'Aspremont «qui introduisent et font paître plus de trois de leurs bêtes dans ces bandites». En effet, le bureau rappelle qu'une précédente «providence» du Sénat, en date du 7 avril 1777, autorise les habitants à n'introduire que trois de leurs bêtes sur ces bandites. Le comte souhaite que la Cour augmente la peine encourue en cas de contravention, de trois à quatre écus; le parquet accède à sa requête, mais le Sénat, tout en renouvelant ces lettres, maintient la même peine. Toutefois, il est assez rare que la Cour ne suive pas les conclusions du parquet, car, en règle générale, «l'uffizio» a déjà étudié avec attention ce type de demandes. Une nouvelle requête de ce comte donne un exemple de l'attention avec laquelle le bureau apprécie les situations qui lui sont soumises. Il souhaite que le Sénat interdise «plus sévèrement» cette fois-ci à tous les habitants des lieux voisins d'Aspremont, de s'introduire dans la bandite de Moncalvo. Il prend pour fondement de sa requête, des «providences» sénatoriales similaires accordées aux communes de Breil et Lucéram, providences qui fixent une peine de six écus au lieu de trois. Le substitut Martini de Châteauneuf dit avoir cherché en vain dans les registres du Sénat «la substance de ces allégations», il croit par conséquent ne pas pouvoir accéder à cette requête. Cependant, d'autres motifs l'incitent à l'accorder: «les informations prises ayant révélé que les contrevenants ont l'habitude d'être armés et de menacer toute personne qui s'oppose à eux.../...cette peine de trois écus n'est pas suffisante pour les contenir, et le bureau est d'avis qu'elle doit passer à six écus»²⁰.

Dans cette affaire, il s'agit bien pour le Sénat d'apprécier en plus des droits du requérant, l'intérêt public de la requête. Mais les conclusions du bureau vont parfois plus loin, comme c'est le cas notamment lorsque ces lettres d'interdiction concernent la protection d'une banalité.

3. *La protection d'une banalité*

Rappelons, qu'à l'origine, il s'agit d'un droit de nature féodale, autorisant le seigneur à exercer un monopole d'exploitation, de fabrication ou de transformation²¹. La banalité obéit à deux principes: per-

¹⁹ A.D.A.M., 1 B 182, fol. 264, *recours du comte d'Aspremont pour les bandites de la Cima et Moncalvo et rescrit d'interdiction* du 26 février 1781.

²⁰ A.D.A.M., B 25, fol. 80, *recours du comte d'Aspremont et rescrit sénatorial*, du 22 juin 1784.

²¹ Ces banalités, supprimées sous la Révolution comme tous les droits féodaux, sont rétablies sous leur aspect réel au début de la Restauration, puis les banalités

sonne ne peut concurrencer son titulaire, et, s'agissant d'un monopole, aucun des habitants ne peut porter ailleurs ses produits pour les faire transformer. Par la suite, ce droit a pu être cédé à une communauté ou à des particuliers. Dans le comté de Nice, les principales activités concernées sont les fours à pain et les moulins à blé et à huile. Les conflits sont alors fréquents d'autant plus que les intérêts financiers en jeu sont considérables, notamment dans les lieux à forte production oléicole. Par conséquent, les propriétaires de moulins à huile, qu'il s'agisse de seigneurs, de communautés ou de particuliers, sollicitent régulièrement l'intervention du Sénat pour faire respecter leur banalité.

En 1781, nous retrouvons le comte Lascaris, auquel appartient la banalité des moulins à huile d'Aspremont. Celui-ci est en litige avec des particuliers qui réclament la propriété d'un cours d'eau traversant leurs fonds, et qui refusent donc son utilisation pour les moulins du comte. Les conclusions du bureau de l'Avocat fiscal général sont particulièrement intéressantes: il déclare en effet que les eaux utilisées pour les moulins, «sont féodales et que le comte a le droit privé de construire sur ce territoire des moulins pour le service du public», et donc d'utiliser les moyens qui en permettent le fonctionnement. Par ailleurs, il sait «l'urgence du traitement des olives qui intéresse le public», et il d'avis, d'accorder «pour une raison d'équité» ces lettres d'interdiction²².

C'est encore pour une raison «de justice et d'équité», que le Sénat accorde le même type de lettres à un groupe de propriétaires de moulins à huile situés dans la commune de Pigna. En effet, il déclare: «Benché delle providenze sono già state accordate, si crede pure che si possa accordare una nuova inibizione fondata sulla giustizia e l'equità». La Cour souligne en outre que la situation de ce territoire (de la commune de Pigna) frontalier avec la République de Gênes, ne peut qu'encourager, «les «contraventions à cet interdit de la part des voisins étrangers». Le Sénat accorde donc de nouvelles lettres d'interdiction le 27 février 1778, qui prévoient: «il est interdit à tout habitant ou étranger de faire sortir du territoire de Pigna des olives originaires de ce lieu, sous peine de 20 écus»²³. Dans ces deux exemples,

réelles furent supprimées par la loi du 24 février 1851, à charge pour les communes d'indemniser les propriétaires: sur cette question, voir la notice de M. Bottin dans le *Dictionnaire historique et biographique du Comté de Nice*, (s. d. R. Schor), Nice, 2002, p. 37; G. ACCOLA, *Les banalités communales: leur suppression dans les Alpes-Maritimes sous le consulat et l'Empire*, in *Actes du 90^{ème} Congrès national des Sociétés Savantes*, Nice, 1965, pp. 201-212.

²² A.D.A.M., 1 B 181, fol. 72, *recours du comte d'Aspremont et rescrit sénatorial*, du 3 décembre 1781.

²³ A.D.A.M., 1 B 180, fol. 8, *interdit en faveur des copropriétaires de moulins*,

les lettres d'interdiction délivrées ont pour fondement la sanction du droit de banalité mais également «le service du public», c'est-à-dire l'intérêt général.

Dans un autre recours du même comte Lascaris, seigneur d'Aspremont, du mois de mars 1787, relatif cette fois-ci à la banalité des moulins à grains, ce dernier demande que les interdits concernant les grains, précédemment accordés par le Sénat, s'appliquent aussi aux farines: celui-ci souhaite précisément que la Cour interdise aux habitants d'introduire ou de faire introduire des farines procédant de grains «moulus en dehors du moulin banal». L'Avocat fiscal général précise que le requérant, «se croit fondé sur une sentence du Sénat de Turin du 21 juillet 1571»²⁴, mais il constate cependant que cette sentence ne parle que de grains et pas de farines. Celui-ci se charge alors d'interpréter cette décision et de l'étendre aux farines: «On ne peut en déduire qu'en parlant du grain, la raison de la farine soit différente»²⁵. Le Sénat ne peut que suivre les conclusions du bureau fiscal général qui, dans cette affaire, juge du bien fondé de la requête au regard, «de considérations de justice et d'équité». Cette remarque est également valable lorsque le Sénat est saisi pour la protection des ressources d'une communauté.

II. *La protection des ressources des communautés*

Bien souvent, des «lettre inibitorie» peuvent être demandées par une commune pour protéger ses terres cultivées des dommages occasionnés par les animaux, en particulier les caprins. Par exemple, un interdit accordé à la communauté d'Ilonse, le 22 août 1755, nous permet d'apprécier une fois de plus les motifs qui incitent le Sénat à prendre une décision. Cette commune dénonce, «le comportement des habitants des communautés voisines du Villars, de Marie, de Pierlas, de Thiéry, de Lieuche et de St-Sauveur, qui s'introduisent sur ses terres pour y faire paître leurs bêtes, et pour y ramasser du bois, sans aucune retenue», et de plus, «en insultant et en menaçant ses habi-

édifices et fours du lieu de Pigna, du 27 février 1778. En effet, ce recours nous informe des différents interdits précédemment obtenus (des 27 novembre 1761, 22 décembre 1761, 22 février 1765, 22 novembre 1771).

²⁴ La sentence prescrit: «que les hommes d'Aspremont sont obligés de moudre au moulin du seigneur non seulement les grains et le blé qu'ils récoltent sur ce territoire, mais encore ceux qui proviennent d'autres territoires pour leur usage».

²⁵ A.D.A.M., 1 B 183, fol. 230, *interdit en faveur du comte d'Aspremont et rescrit sénatorial*, du 16 mars 1787.

tants». Le conseil ordinaire de la commune d'Ilonse supplie alors le Sénat d'interdire à ces particuliers de s'introduire sur son territoire. Le Sénat accueille favorablement cette requête en précisant qu'il s'agit ici de faire respecter, «le droit particulier de propriété appartenant à cette communauté». Les lettres d'interdiction délivrées par la Cour, prévoient alors: «Il est interdit aux habitants de ces communautés voisines d'introduire dans les terres de la commune d'Ilonse, toute sorte d'animaux, et d'y ramasser du bois»²⁶.

Ce type d'interdit n'est pas un cas isolé, puisque la majorité des lettres accordées par le Sénat concerne la protection du territoire d'une communauté à l'encontre d'habitants de communes voisines²⁷.

Parfois, c'est l'urgence qui conduit une communauté à s'adresser au Sénat. Ainsi, au mois de juin 1774, la commune de Roubion alerte la Cour sur le fait que, «les habitants de cette commune ont l'habitude de conduire leurs troupeaux dans les pâturages de la Provence voisine», or, ces animaux «ont rapporté des infections et des maladies»²⁸. La commune de Roubion explique alors que, sur ordre du Magistrat de la Santé, «elle a assigné des terrains particuliers pour ces bêtes malades ou suspectées de l'être». Mais, «cette mesure n'a pas empêché la propagation de la maladie, et, de plus, elle a réduit d'autant les pâturages pour les autres troupeaux». Par conséquent, la communauté de Roubion supplie le Sénat d'interdire à ses habitants, «de conduire leurs troupeaux en Provence, moyennant une peine sévère proportionnée à l'importance des dommages causés»²⁹. La Cour délivre alors ces lettres d'interdictions le 17 juin 1774, prévoit une peine de 10 écus et accorde une commission au baile «pour qu'il s'informe de l'état actuel de la maladie»³⁰. Cependant, il ne s'agit que de lettres provisionnelles, valables pour deux ans. Or, la communauté, deux ans plus tard adresse une nouvelle requête au Sénat, au motif que l'urgence exposée dans son recours précédent «subsiste». La Cour re-

²⁶ A.D.A.M., 1 B 176, fol. 139, *lettres d'interdiction pour la communauté d'Ilonse*, du 22 août 1755.

²⁷ A.D.A.M., B 19, fol. 139, *lettres d'interdiction pour la communauté d'Ilonse*, du 22 août 1755.

²⁸ Ce problème est généralement fréquent dans toutes les régions alpines frontalières (Jura, Vosges, Pyrénées, Alpes).

²⁹ «Supplicandole degnarsi di inibire provvisionalmente a tutti i particolari di Robbione di condurre e ricondurre dalla Provenza greggie o bestie minute ai pascoli del territorio, ad essa supplicante appartenente sotto quelle grave pene che parano più proporzionate all'importanza di detti danni e pericoli, ed a frenare la ritenenza dei particolari»: A.D.A.M., 1 B 179, fol. 155, *supplique de la communauté de Roubion et interdit sénatorial*, du 17 juin 1774.

³⁰ A.D.A.M., 1 B 179, fol. 155, *supplique de la communauté de Roubion et interdit sénatorial*, du 17 juin 1774.

nouvelle son interdit, qui reste cependant toujours provisoire³¹. Ainsi lorsque l'urgence de la situation le réclame, le Sénat rend des lettres d'interdictions «provisionnelles», et par conséquent limitées dans le temps. Une fois de plus tout est question de pragmatisme et d'adaptation aux circonstances.

Il en va de même lorsque des interdits sont accordés à des particuliers. Par exemple, Antonio Francesco Giacobi, originaire de la commune de Berre, adresse une requête au Sénat au mois de mai 1753. Celui-ci dit «posséder sur le territoire de Coaraze un terrain de plus de mille châtaigniers, qui, malheureusement, est chaque jour endommagé par les chèvres». Il dénonce le comportement scandaleux des habitants de Coaraze, et des lieux voisins de Berre et Bendejun, qui «conduisent leurs bêtes sur ses terres pour le pâturage». Le requérant obtient satisfaction puisque le Sénat interdit, «à tous les habitants de Berre, Coaraze et Bendejun, de s'introduire eux et leurs bêtes dans cette châtaigneraie, sous peine d'une amende de 2 écus ou d'une peine corporelle, le cas échéant»³².

Ces interdits nous révèlent également quelles sont les motivations et les valeurs que le Sénat entend promouvoir. Un interdit accordé à la commune d'Eze le 23 septembre 1776, nous montre ainsi le choix de cette Cour, en fonction de sa propre appréciation des faits. La commune d'Eze demande «qu'on interdise à tout étranger de couper et d'extraire du bois et des buissons des terres communales, et aux particuliers de cueillir de la lavande, du romarin, du genêt et autres plantes aromatiques pour la distillation sur le territoire de la communauté». Il y a eu, semble-t-il, des excès commis par les habitants dans l'usage de ces plantes qui habituellement sont utilisées «pour engraisser leurs terrains». Or, le bureau de l'Avocat fiscal général déclare qu'il ne peut «adhérer à cette demande», au motif «que l'on n'a pas vu diminuer avec la distillation de ces herbes odoriférantes, la quantité d'engrais»; il poursuit, «ce serait retirer un avantage public majeur, et provoquer des dommages au pays et au commerce». Toutefois, le Sénat, contrairement à l'avis du bureau fiscal général, accorde cet interdit à la commune d'Eze³³. Ainsi, alors que l'Avocat fiscal général donne la priorité au bien-être matériel des populations et à la recherche d'un certain équilibre pour l'économie lo-

³¹ A.D.A.M., 1 B 179, fol. 269, *recours de la communauté de Roubion et rescrit sénatorial portant de nouveau interdiction de conduire et reconduire de la Provence les troupeaux sous peine de 10 écus et commission au baile*, du 1^{er} juin 1776.

³² A.D.A.M., 1 B 176, fol. 60, *interdit en faveur de Jacob de Berre*, du 11 mai 1753.

³³ A.D.A.M., 1 B 179, fol. 272, *interdit en faveur d'Eze*, du 23 septembre 1776.

cale, le Sénat en revanche souhaite sans doute faire coïncider ses lettres d'interdiction avec les impératifs d'une véritable politique d'exploitation forestière mise en place par le pouvoir central dans le courant du XVIII^e siècle³⁴. D'ailleurs, un an plus tard, il confirme ces lettres d'interdiction sur requête de la communauté³⁵.

Pour conclure, nous ne pouvons que constater de manière générale, que des lettres d'interdiction identiques sont le plus souvent reprises par le Sénat. Dans tous les cas, il s'agit de pallier la défaillance des autorités locales, qui manquent de moyens et parfois de l'autorité nécessaire pour faire respecter leurs droits et ceux des particuliers³⁶.

Au terme de cette étude, il faut d'abord souligner le rôle essentiel tenu par le bureau de l'Avocat fiscal général. En effet, «l'uffizio» mène, au préalable, une véritable enquête pour s'informer des circonstances de l'affaire. Pour y parvenir, le bureau est composé d'hommes de terrain qui connaissent parfaitement les ressources et les besoins des communautés et des hommes du comté. Par ailleurs, dans ses conclusions, il s'appuie sur des «principes généraux du droit», tels que l'équité, la justice, la «ragione comune», la raison commune, qui doivent guider son action.

De son côté, le Sénat apparaît certainement comme le garant du respect de ces droits. Il est ainsi régulièrement sollicité par les communautés et les hommes de son ressort, pour sanctionner une sorte d'équilibre entre les exigences de l'intérêt général et le respect des

³⁴ A l'origine, les forêts du Comté de Nice sont laissées à la libre administration des communes, mais au cours du XVIII^e siècle, de nouveaux paramètres interviennent à l'initiative du pouvoir central, et vont prendre une importance croissante avec le renforcement de son autorité sur les communautés. Plusieurs «consignes» des bois sont ainsi ordonnées par le pouvoir central pour recenser ces richesses. Ainsi, une série de mesures de protection sont prises, principalement orientées vers la répression des atteintes portées à la forêt: M. ORTOLANI, *Aspects juridiques*, cit., p. 420.

³⁵ A.D.A.M., 1 B 179, fol. 291, *supplique de la commune d'Eze et rescrit sénatorial* du 22 avril 1777.

³⁶ Rappelons que ce sont les campiers qui sont chargés de veiller au respect et à l'observation des bans champêtres édictés par les communautés. Or, il s'avère que, bien souvent, ils ne sont pas assez nombreux. Ainsi, à Tende, au cours de la première moitié du XVIII^e siècle, leur nombre varie de quatre à neuf. Dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, les effectifs semblent diminuer pour n'atteindre plus que deux à la fin de l'Ancien Régime. La nomination de campiers en grand nombre reste tout à fait exceptionnelle, et s'explique par une recrudescence des dégradations, surtout en ce qui concerne les forêts. En dehors de ces cas, on peut parler d'une diminution progressive des effectifs, notamment en 1775 avec l'application de la réforme administrative. Ainsi, pour la commune de Tende, elle implique la réduction du nombre des campiers à deux seuls individus, l'un pour les forêts, l'autre pour la campagne: M. ORTOLANI, *Aspects juridiques*, cit., p. 89.

droits des administrés. De plus, son intervention ne révèle pas seulement son rôle «d'administration de tutelle», elle montre aussi quelles sont les valeurs que le Sénat entend promouvoir, quel est son idéal de justice et, derrière tout cela, son rapport avec la société dont il est membre et le monarque dont il est le représentant.

Aspetti delle autonomie locali nella provincia di Cuneo in prospettiva storica¹

di Elisabetta Coscia

SOMMARIO: 1. Cenni introduttivi. – 2. Il territorio cuneese. – 3. Le autonomie medievali. – 4. Le diverse tipologie di comuni. – 4a. I comuni egemoni. – 4b. I comuni soggetti. – 5. I comuni del basso Piemonte: elementi identificativi. – 6. Dai privilegi locali ai patti di dedizione. – 7. La dominazione sabauda. – 7a. I comuni nel primo periodo sabauda. – 7b. I comuni sotto la dominazione di Emanuele Filiberto. – 8. Cenni conclusivi.

1. *Cenni introduttivi*

L'origine e lo sviluppo dell'impianto strutturale medievale e dell'assetto comunale e particolaristico sono stati, e sono tuttora, oggetto di ricerca di numerosi storici del diritto².

¹ Il presente studio prende le mosse dal seminario «*Le autonomie territoriali nella provincia di Cuneo e nel Nizzardo in prospettiva storica*» introdotto dal prof. S. Siccardi (Facoltà di Giurisprudenza – Cuneo), con gli interventi del prof. M. Rosboch (Facoltà di Giurisprudenza – Torino) e della prof.ssa B. Decourt (Faculté de Droit – Nice), tenutosi il 29 ottobre 2009 presso la Sede Universitaria «Mater Amabilis» di Cuneo.

² Cfr. *ex multis* G.S. PENE VIDARI, *Elementi di storia del diritto medievale e moderno*, Torino 2009; M. ASCHERI, *Istituzioni medievali*, Bologna 1998; M. ASCHERI, *Diritto medievale e moderno: problemi del processo, della cultura e delle fonti giuridiche*, Rimini 1991; M. CARAVALE, *Alle origini del diritto europeo: ius commune, droit commun, common law nella dottrina giuridica della prima età moderna*, Bologna 2005; E. CORTESE, *Il diritto nella storia medievale*, Roma 1995; G. FALCO, *Albori d'Europa: pagine di storia medievale*, Roma 1947; G. GALASSO, *Dal comune medievale all'unità: linee di storia medievale*, Bari 1969; P. GOLINELLI, *Breve storia dell'Europa medievale: uomini, istituzioni, civiltà*, Bologna 2001; P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Milano 1998; P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Roma 2006; K. KASER, *Il Basso Medioevo*, Firenze 1925; P.S. LEICHT, *Fonti del diritto negli Stati sabaudi*, Milano 1966; G. LUZZATO, *Breve storia economica dell'Italia medievale: dalla caduta dell'Impero romano al principio del Cinquecento*, Torino 1978; A. MARONGIU, *Storia del diritto italiano*, Milano 1958; A. PADOA SCHIOPPA, *Il diritto nella storia d'Europa*, Padova 1995; A. PADOA SCHIOPPA, *Storia del diritto in Europa: dal Medioevo all'età contemporanea*, Bologna 2007.

La fioritura economica, culturale, giuridica e sociale che ha caratterizzato i secoli successivi al Mille ha attirato l'interesse di molti storici e li ha indotti a fornire esaurienti spiegazioni al fenomeno.

In effetti, il panorama comunale che viene formandosi nell'XI secolo è così variegato – anche tra comuni limitrofi – da rendere alquanto difficoltoso un tentativo di tipizzazione del fenomeno e dei suoi caratteri. D'altro canto non è pensabile, né realizzabile, uno studio che tenga conto di ogni singola differenza, essendo queste pressoché infinite.

Ciò che, quindi, può essere di un certo interesse non è tanto una nuova descrizione del fenomeno comunale nelle sue varie sfaccettature e neppure la ricerca delle cause che lo provocarono, quanto piuttosto un'indagine (anche se non esaustiva) delle diverse implicazioni dell'autonomia comunale ed uno spunto di riflessione sull'efficacia o meno di un impianto pluralista e svincolato dal diretto controllo delle autorità centrali che primeggiarono nei secoli successivi³.

Com'è noto, in effetti, il fiorire dei nuovi agglomerati urbani fu strettamente collegato al concetto di autonomia che iniziava ad emergere negli animi degli uomini medievali; la comparsa dei nuovi ceti urbani rappresentò il primo tentativo di «emancipazione» dall'ottica prevalentemente feudale che aveva dominato i secoli precedenti, nonché dall'idea di preminenza dell'autorità imperiale⁴. Ed è proprio il concetto di autonomia che rese possibile lo sviluppo delle attività artigiane e commerciali, degli scambi via terra e via mare, e la nascita di una nuova classe sociale, la «borghesia»⁵.

Così è evidente che la città medievale avesse al centro della sua vita urbana il mercato quale luogo di scambi con la campagna cir-

³ Di particolare interesse risulta la raccolta di articoli curata da G. LOMBARDI, *Partecipazione e autonomia nelle territorialità dell'area alpina occidentale*, Milano 1988.

⁴ Cfr. M. ASCHERI, *Diritto medievale e moderno*, Rimini 1991; M. ASCHERI, *Giuristi e istituzioni dal medioevo all'età moderna (secoli XI-XVII)*, Keip 2009; M. ASCHERI, *Introduzione storica al diritto medievale*, Torino 2007; M. ASCHERI, *Istituzioni medievali*, Bologna 1994; C. CAPRA, G. CHITTOLINI e F. DELLA PERUTA, *Storia medievale*, Firenze 1995; F. CARDINI e M. MONTESANO, *Storia medievale*, Firenze 2006; G.S. PENE VIDARI, *Elementi di...*, Ibidem.

⁵ Cfr. M. ALBERTAZZI, *Enciclopedie medievali. Storia e stile di un genere*, Lavis 2008; G. DE VERGOTTINI, *La rinascita politica medievale* in «*Storia Universale*» diretta da E. Pontier, vol. IV, Milano 1960; J. LE GOFF, *L'uomo medievale*, Bari 1999; M. MONTANARI, G. ALBERTONI, T. LAZZARI e G. MILANI, *Storia medievale*, XI ed., 2009; G.S. PENE VIDARI, *Appunti dalle lezioni di storia del diritto*, a cura di A. Abena e S. Cipolla, Torino 2008; G. PICCININI, *I mille anni del Medioevo*, Milano 2007; L. SALVATORELLI, *L'Italia comunale*, Milano 1941; A. VISCARDI e G. BARNI, *L'Italia comunale*, Torino 1966.

costante, pur restando la città saldamente fortificata entro le proprie mura. D'altronde i cittadini ritenevano di dover sottostare ad una giurisdizione differente da quella imposta agli abitanti delle campagne: rivendicavano leggi proprie, nonché propri tribunali ed organi amministrativi più consoni alle nuove esigenze dei centri urbani⁶.

In virtù di questa pretesa differenziazione, sin dal secolo XI alcune città della penisola italiana ottennero privilegi: esenzioni tributarie, garanzie per il mercato, riconoscimenti per la «pace» cittadina, trattamenti di favore per i mercanti, condizioni di «libertà» (di circolazione, di disponibilità dei beni, di giustizia locale, ...) per i cittadini⁷. Nel tempo si formò anche un'élite cittadina incaricata di governare ed amministrare l'agglomerato urbano⁸.

Occorre evidenziare come vi fossero comuni talmente forti da imporsi quale unico ente territoriale locale pronto ad espandersi sulla campagna circostante ed a conquistare ed inglobare altri comuni (si vedano Vercelli, Bologna, Asti, Verona), e come vi fossero altri comuni che giunsero all'emancipazione con estrema fatica (si vedano Roma ed alcuni comuni meridionali), ed altri ancora che non vi giunsero affatto e furono costretti a sottomettersi ai comuni egemoni e ricavarne una minima autonomia⁹.

Lo studio specifico sul territorio cuneese si rivela estremamente utile allo scopo prefissato in quanto permette di osservare diverse tipologie di comuni ed una grande varietà di agglomerati urbani presenti sul territorio¹⁰.

⁶ Cfr. soprattutto gli scritti di E. BESTA, *Dagli inizi del secolo decimo primo alla seconda metà del secolo decimo quinto*, Padova 1929; *Fonti: legislazione e scienza giuridica. Dalla caduta dell'Impero romano al secolo decimosesto*, Francoforte 1969; *Le istituzioni politiche, economiche, giuridiche, sociali in La Sardegna medievale*, Palermo 1909; *Lineamenti di storia delle istituzioni economiche con speciale riguardo all'Italia*, Milano 1929; *Storia del diritto italiano*, Pisa 1913; cfr. anche G. FALCO, *Albori ...*, Ibidem; P. GOLINELLI, *Breve storia ...*, Ibidem.

⁷ Interessante per quanto riguarda il rapporto tra città e campagne è il saggio di A. CORTONESI, G. PASQUALI e G. PICCININI, *Uomini e campagne nell'Italia medievale*, Roma-Bari 2002.

⁸ Cfr. quanto riportato dal Pene Vidari nel trattato *Elementi di storia ...*, Ibidem.

⁹ Cfr. G.S. PENE VIDARI, *Elementi di...*, Ibidem; I. SOFFIETTI e C. MONTANARI, *Il diritto negli Stati Sabaudi: le fonti, secoli XV-XIX*, Torino 2001; I. SOFFIETTI, *Problemi relativi alle fonti del diritto negli stati sabaudi, secoli XV e XIX. Corso di esgesi delle fonti del diritto italiano*, a.a. 1992-93, Torino 1993.

¹⁰ Tra i più importanti che si sono occupati dell'istituzione comunale nel territorio cuneese occorre citare G. LOMBARDI, *I comuni nella provincia di Cuneo nello Stato Sabauda: problemi evolutivi delle autonomie locali* in «*Bollettino della*

Il presente studio prosegue fino alla dominazione sabauda all'epoca di Emanuele Filiberto per mettere in evidenza la distinzione tra un sistema fondato sull'autonomia e sul particolarismo – quale il sistema comunale fiorito in epoca medievale – ed un sistema sempre più incentrato su di un'unica figura dominante, cioè il *Princeps*.

2. *Il territorio cuneese*

La provincia di Cuneo presenta un assetto territoriale multiforme, da cui traspare una differenziazione di costituzione e sviluppo degli agglomerati urbani; siffatta varietà territoriale permette di approfondire la formazione storica delle realtà urbane ed extraurbane del cuneese.

Le prime autonomie comunali del luogo risalgono al basso medioevo, e vanno ad affiancare le antiche istituzioni feudali e territoriali presenti fin dall'inizio dell'Alto Medioevo; esse hanno simili origini, e vantano un'organizzazione interna elevata e spesso coincidente¹¹.

Queste realtà, legate al territorio, iniziano la loro decadenza con l'avvento dello Stato moderno, soprattutto a seguito dei vari interventi uniformatori dei periodi carloalbertino e cavourriano: a partire dalla metà del XIX secolo tutte le prerogative ed i privilegi anche giuridici, di cui i comuni avevano goduto fino ad allora, si trasformano in mere funzioni amministrative.

I corpi intermedi, tra potere centrale e comunità locali, tuttavia non scompaiono del tutto, se si pensa all'istituzione delle province, la quale prende avvio dalle istituzioni di *ancien régime*; su questa scia si potrà osservare il progetto Cavour-Santarosa del 1858 sull'amministrazione provinciale comunale, che solo in qualche misura ispirò il seguente assetto unitario delle autonomie locali italiane del 1865¹².

Società per gli Studi storici, archeologici ed artistici della provincia di Cuneo, Torino 1983.

¹¹ Cfr. I. SOFFIETTI e C. MONTANARI, *Il diritto negli...*, Ibidem; cfr. altresì la riedizione I. SOFFIETTI e C. MONTANARI, *Il diritto negli Stati Sabaudi: fonti ed istituzioni, secoli XV-XIX*, Torino 2008; cfr. anche gli scritti di I. SOFFIETTI, *Ivrea e le magistrature del Ducato di Savoia ai tempi dell'Adrianeo* in «*Società accademia di storia ed arte canavesana*», Ivrea 1982; *Note sui rapporti tra diritto sabauda, diritto comune e diritto locale consuetudinario* in *Studi in memoria di Mario Abate*, Torino 1986; *Osservazioni sulla normativa sabauda per la contea di Ventimiglia e Valle Lantosca nei secoli XIV e XVI* in «*Rivista di storia del diritto italiano*», anno 1980-81, pp. 61-66, 1980-81; *Problemi relativi...*, Ibidem.

¹² Cfr. E. GENTA, *Una rivoluzione liberale mancata: il progetto Cavour-Santarosa sull'amministrazione comunale e provinciale, 1858*, Torino 2000.

Occorre, dunque, ripartire da un'analisi dell'origine del fenomeno appena descritto nella provincia cuneese ed approfondire l'aspetto delle «libertà» giuridiche nell'ambito dei comuni medievali ivi presenti, per comprendere la natura di queste realtà e la loro capacità di durata nel tempo.

3. *Le autonomie medievali*

L'assetto politico-istituzionale del Medioevo è multiforme e variegato: tali caratteri si possono riscontrare – com'è noto – anche nel territorio cuneese. Risulta, infatti, alquanto difficile riconoscere un *fil-rouge* tra i comuni e delinearne gli aspetti convergenti: nel Piemonte meridionale i comuni godono di privilegi di natura completamente differente l'uno dall'altro, in quanto si strutturano in base alle particolari esigenze.

Non v'è da stupirsi dato il contesto in cui nasce la realtà comunale piemontese: essa fiorisce contemporaneamente alla rinascita cittadina dopo l'anno Mille, con la ripresa della vita commerciale delle città ed il miglioramento degli scambi e dei traffici¹³, ed ogni città sviluppa una personale organizzazione interna fondata sulle proprie esigenze economiche e giuridiche, quindi mutevole da comune a comune.

Tuttavia, approfondendo gli studi, si riconoscono alcuni tratti inconfondibili caratterizzanti la realtà comunale nel suo complesso; diversi studiosi (tra cui Italo Mario Sacco¹⁴ e Giorgio Lombardi¹⁵) hanno effettuato ricerche sull'esistenza di questi elementi di unione tra i comuni piemontesi. Essi hanno fatto emergere, più che delle caratteristiche comuni tra le città, delle condizioni generali di sviluppo giuridico, sociale, politico del territorio cuneese, le quali hanno generato come propria conseguenza uno sviluppo, in qualche modo armonico, delle diverse autonomie comunali nella provincia.

A questo punto è d'obbligo precisare il significato di autonomia,

¹³ Cfr. G.S. PENE VIDARI, *Appunti di Storia del diritto italiano ed europeo*, Torino 2007-08.

¹⁴ I.M. SACCO, *Note sugli statuti dei comuni in provincia di Cuneo in Comunicazioni della Società di studi storici per la Provincia di Cuneo*, Torino 1933.

¹⁵ G. LOMBARDI, *I comuni nella provincia di Cuneo nello Stato Sabauda: problemi evolutivi delle autonomie locali* in «*Bollettino della Società per gli Studi storici, archeologici ed artistici della provincia di Cuneo*», Torino, 1983; in merito agli statuti comunali piemontesi cfr. anche M. VIORA, *Per una bibliografia statutaria piemontese* in «*Rivista di storia del diritto italiano*», LI, 1978.

richiamando il pensiero di Paolo Grossi¹⁶, secondo il quale si tratta di un concetto non assoluto, bensì relativo: il concetto di autonomia è il predicato di una realtà politica che gode di un'indipendenza relativa in un contesto politico-istituzionale in cui lo Stato è totalmente assente; ciò non implica che sia inesistente un qualsivoglia potere politico o monarchico oppure signorile, ma soltanto che tale presenza politica sia fisiologicamente limitata, ossia per sua natura indifferente a tutta una serie di realtà giuridiche nascenti nel basso medioevo. Grossi afferma, quindi, sinteticamente che l'autonomia è lo spazio giuridico riempito dalle realtà territoriali – i comuni – ed istituzionali (si vedano le università che sorgono in epoca medievale, piuttosto che le corporazioni mercantili)¹⁷.

La relatività del concetto di autonomia comporta una gradazione del concetto stesso: mentre il concetto di sovranità, infatti, ha un connotato di assolutezza poiché implica un proprio spazio esclusivo di potere e di prerogativa, l'autonomia è un concetto graduato perché, a seconda delle relazioni che s'instaurano di volta in volta con le altre istituzioni, può essere più o meno ampia.

Il concetto relativo di autonomia, definito come lo spazio giuridico riempito dalle realtà territoriali, ben fa comprendere l'idea di «rete giuridica» che si fa strada a partire dall'XI secolo: i comuni medievali nascono dall'esigenza contingente degli abitanti di un medesimo territorio di strutturare la vita pubblica, nonché di definire i rapporti giuridici ed economici tra di loro. I *cives*, d'altra parte, auspicano di vedersi riconosciuta una certa autonomia in ambito normativo da quei signori o da quelle casate che, invece, desiderano assoggettarli alla propria supremazia; avviene così nel territorio cuneese dove prima dominano i Marchesi di Saluzzo¹⁸, poi gli Angiò¹⁹ ed infine i Savoia²⁰.

I *cives*, malgrado il desiderio di emancipazione dai «signori» locali, non pretendono un'assoluta indipendenza, non almeno dall'autorità imperiale, unica autorità che riconoscono come legittimata a governare *erga omnes* ed alla quale chiedono un reciproco riconoscimento; essi non misconoscono la fonte da cui deriva il potere im-

¹⁶ Cfr. P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Firenze 1998.

¹⁷ Cfr. P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Roma 2006.

¹⁸ Il marchesato di Saluzzo è un tipico governo feudale, ossia una tipica signoria; il potere marchionale è un potere sia territoriale sia istituzionale che comprime in varia misura le autonomie locali.

¹⁹ La presenza angioina si fa sentire più che altro nel Piemonte meridionale, per poi venire sopraffatta, nel XIII secolo, dai Visconti, potente casata milanese.

²⁰ Cfr. G.S. PENE VIDARI, *Aspetti di Storia giuridica piemontese in Appunti dalle lezioni di Storia del diritto italiano II*, Torino 1994.

periale, soltanto pretendono il riconoscimento di quelle franchigie acquisite nel tempo consuetudinariamente²¹.

Dal canto suo, il *Princeps* si dimostra disponibile inizialmente a concedere una certa autonomia ad alcune entità territoriali che presentano un'omogeneità: egli si rende conto della necessità di ottenere consenso da parte del popolo della penisola italiana, così com'è consapevole di non poter far fronte a tutte le esigenze concrete delle singole comunità e, in fondo, di non avere tali esigenze come interesse principale della sua politica. Adotta, quindi, il sistema, ben richiamato dal Lombardi²², di riconoscere debita importanza alle regole degli enti locali: fino alla prima metà del XIII secolo le leggi comunali detengono il primato giuridico, e soltanto in via suppletiva – ove il comune non abbia legiferato – subentra il diritto comune, mentre il diritto dell'Imperatore – molto illuminato – detta esclusivamente alcuni principi generalissimi²³.

In realtà, occorre tener presente che non si è in presenza di una rigida gerarchia delle fonti. Come espone infatti il Genta²⁴, è vero che gli Statuti comunali rappresentano all'epoca la tipica fonte del diritto particolare medievale in quanto normativa nascente «dal basso», ovvero espressione delle esigenze di ordine presenti e diffuse nella comunità particolare; tuttavia, i principi dettati dall'autorità imperiale vincolano – almeno formalmente – la collettività. Soltanto nel tempo, e soprattutto con l'affermarsi dello Stato moderno, si accentua maggiormente la gerarchia delle fonti prendendo il sopravvento la normativa principesca.

4. Le diverse tipologie di comuni

L'idea di «rete giuridica» è proprio l'idea che pervade la mentalità del Basso Medioevo, ovvero l'autonomia comunale si fa strada laddove il potere superiore non riesce ad arrivare.

²¹ Cfr. G.S. PENE VIDARI, *Aspetti di Storia...*, ibidem.

²² Cfr. G. LOMBARDI, *Ibidem*, p. 82.

²³ Quanto appena descritto è ciò che avviene in tutta la provincia di Cuneo, ad eccezione di Ceva e di Saluzzo, le quali non riusciranno mai ad emanciparsi data la presenza in situ di una forte potenza feudale; cfr. R. COMBA, *San Giovanni di Saluzzo* in «*Società per gli studi storici della provincia di Cuneo*», Cuneo, 2009; cfr. anche R. COMBA e P. GRILLO, *Santa Maria di Casanova. Un'abbazia cistercense fra i Marchesi di Saluzzo e il mondo dei comuni* in «*Società per gli studi storici della provincia di Cuneo*», Cuneo, 2006.

²⁴ Cfr. E. GENTA, *Tutela del territorio e Bandi Campestri in Piemonte* in *Le dinamiche del cambiamento*, a cura di Alessandro Crosetti e Michele Rosboch, Alba 2006.

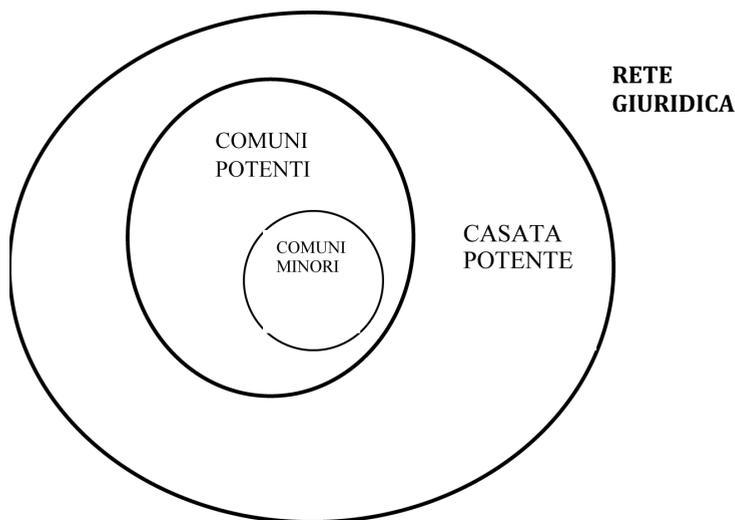
Così avviene anche nel territorio piemontese – e, nello specifico, nella provincia cuneese – subordinato solo formalmente al potere imperiale²⁵.

A livello locale, però, i veri dominatori sono rappresentati dalle casate che nel tempo si succedono: nel cuneese la casata maggiormente rilevante è, in un primo tempo, il Marchesato di Saluzzo, successivamente sostituito dagli Angiò, ed in ultimo dalla casata sabauda. Malgrado queste dominazioni signorili²⁶, i comuni maggiori (per estensione e ricchezze) hanno – inizialmente – modo di ingrandirsi e di sviluppare un proprio *districtus* al cui interno orbitano numerosi comuni minori.

I comuni definiti come “egemoni” godono di un’ampia autonomia nei confronti dei signori feudali (si vedano Asti, Vercelli, Novara, Alessandria), e tendono ad affermare il proprio primato sugli altri comuni²⁷.

I comuni minori sono, al contrario, quelli che incontrano ostacoli e difficoltà ad emanciparsi dal comune maggiore o dall’autorità locale, ed alla fine desistono accettando di sottomersi a questi, purché sia loro garantita protezione e sicurezza.

Infine occorre rammentare che, al di fuori dei comuni sopra descritti, vi è tutta una serie di comunità rurali, le quali non godono in alcun modo dei privilegi concessi ai suddetti comuni.



²⁵ Per approfondimenti cfr. G.S. PENE VIDARI, *Un ritorno di fiamma: l'edizione degli statuti comunali* in «*Studi Piemontesi*», XXV, 1996.

²⁶ Queste casate divennero più potenti con il tempo, soprattutto acquisirono particolare rilevanza nei secoli XV e XVI.

²⁷ Cfr. G. LOMBARDI, *Ibidem*, p. 77.

La distinzione tra comuni pienamente autonomi e comuni soggetti è dovuta alla differente modalità di costituzione dei medesimi.

La nascita dei comuni è fondamentale connotata da una conflittualità, la quale, tuttavia, può assumere caratteri distinti a seconda del contesto sociale²⁸. Si tratta di un conflitto cosiddetto «urbano» poiché insito nei rapporti tra abitanti del comune stesso, volto a contrastare la presenza originariamente dominante nel caso di quei comuni che otterranno poi un'ampia autonomia (Alba ed Asti si scontrano duramente con l'autorità ecclesiastica locale). Si tratta, invece, di un conflitto cosiddetto «feudale», ovvero tra il comune e la signoria, nel caso dei comuni assoggettati, i quali restano sottoposti ad un signore (ad esempio Vercelli) piuttosto che ad un altro comune maggiore (ad esempio Cuneo).

4a. I comuni egemoni

I comuni più potenti nascono propriamente da una conflittualità accentuata con la personalità dominante in un determinato territorio; il contrasto, al culmine, comporta la sostituzione dell'originaria presenza autorevole con la costituzione di un dominio territoriale, ovvero con la formazione di un'élite cittadina preposta a governare in luogo dell'autorità precedente²⁹.

Il contesto più familiare al Piemonte meridionale, ed in particolare al territorio cuneese, è rappresentato dal contrasto tra i cittadini ed un'autorità ecclesiastica: è il caso di Alba e di Asti nei confronti del Vescovo.

Alba sarà per lungo tempo uno dei comuni più rilevanti e dalla struttura più complessa del cuneese, sempre in lotta ostinata con la presenza dei Vescovi³⁰.

Asti, dal canto suo, risulta uno dei primi comuni sorti, data la

²⁸ Cfr. G. LOMBARDI, *Ibidem*, p. 73.

²⁹ Cfr. H. BARION, *Ordnung und Ortung im Kanonischen Recht in Festschrift für Carl Schmitt*, Berlino 1959; F. COGNASSO, *Il Piemonte nell'età sveva*, Torino 1968; G. LOMBARDI, *A proposito della «Vicinia» di Vico (sopravvivenze romane e albori comunali nel territorio monregalese)* in «*Bollettino Storico Bibliografico Subalpino*», LXV, fasc. I-II, pp. 27 e sgg., 1967.

³⁰ Cfr. R. AUDENINO e R. COMBA, *Le pergamene dei monasteri albesi della Beata Margherita di Savoia e di Santa Caterina* in «*Società per gli studi storici, archeologici ed artistici della provincia di Cuneo*», Cuneo-Alba 2007; cfr. anche E. BARBIERI, *Le pergamene albesi* in «*Società per gli studi storici, archeologici ed artistici della provincia di Cuneo*», Cuneo-Alba 2005; P. GRILLO, *Fra Vescovi e città: il ruolo di Milano nella crisi del 1198-1201 fra il Comune ed il Vescovo di Alba in Alba e l'Albesi nei secoli XII-XVI. Momenti di vita comunale, di arte e di cultura*, Cuneo 1996.

presenza accertata di consoli (la magistratura comunale) nei primi anni dell'XI secolo. Per quest'ultima occorre fare un'ulteriore considerazione: esso è uno dei pochi comuni, nel Piemonte centro-meridionale, attorno a cui sorgono svariati centri abitativi minori extra-murari, i quali creano il cosiddetto *districtus* o, secondo la denominazione del cronista astigiano Ogerio Alfieri³¹ «*burgi coherentes civitati*». Asti e l'insieme dei borghi circostanti creano un'ampia zona territoriale unitaria; tra i più importanti è d'obbligo citare il borgo di Santa Maria Nuova, il borgo di San Paolo, il borgo di San Martino e quello di San Marco, nonché le antiche conurbazioni della Val Ma nera e della Riparupta³².

Il *districtus* rientra nel territorio astigiano, ed i borghi partecipanti soggiacciono alla supremazia del comune di Asti.

Gli stessi abitanti di tali borghi acquisiscono automaticamente la cittadinanza astigiana; esempio lampante sono le comunità di Quarto e Mirabello, riguardo alle quali sempre Orgerio – sopra citato – asserisce:

Quarto *vetus* e Mirabello *posite sunt per comune Ast in una villa nova que vocatur Quartum novum* e i loro abitanti *facti sunt cives Ast*³³.

Stessa sorte accade agli abitanti di un altro borgo adiacente, quale Castell'Alferno, a nord di Asti.

Asti è, quindi, uno dei pochi esemplari piemontesi di «città-stato», la quale gode di un'enorme autonomia nonché di un vasto territorio di sua competenza (altri casi piemontesi sono Novara, Vercelli, Alessandria, anche se Asti rimane particolare). L'esempio del territorio astigiano è eloquente per chiarire quel fenomeno che si è sviluppato particolarmente nella zona meridionale del Piemonte: il su citato *districtus*, definito dal Lombardi come

l'ambito entro il quale altre entità comunali atteggiano i propri ordinamenti secondo un rapporto di soggezione per tutte quelle materie

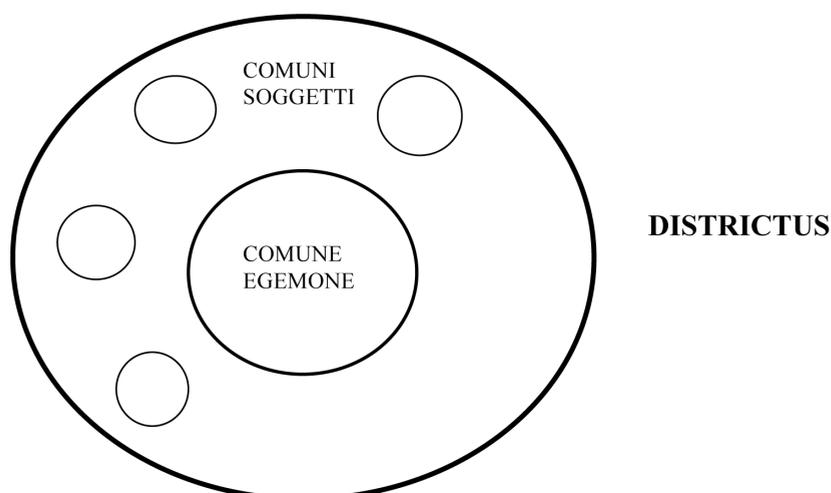
³¹ Riportato in R. BORDONE, *Assestamenti del territorio suburbano: le «diminutiones villarum veterum» del comune di Asti* in «*Bollettino storico bibliografico subalpino*», LXXVIII, 1980.

³² Cfr. R. COMBA, F. PANERO e G. PINTO, *Borghi nuovi e borghi franchi nel processo di costruzione dei distretti comunali nell'Italia centro-settentrionale (secoli XII-XIV)* in *Centro internazionale di studi sugli insediamenti medievali. Società per gli studi archeologici ed artistici della provincia di Cuneo*, Cherasco-Cuneo 2002, pp. 99-122.

³³ R. COMBA, F. PANERO e G. PINTO, *Borghi nuovi e borghi franchi...*, ibidem, cit. p. 101.

in relazione alle quali il Comune egemone ritiene di affermare il proprio primato³⁴.

Tale fenomeno è rilevante dal punto di vista della formazione di un territorio composito, accomunato da alcune caratteristiche: in primo luogo, la competenza legislativa dei comuni assoggettati è inibita dai patti e dalle convenzioni intercorsi con il comune dominante; in secondo luogo, la gestione del patrimonio e delle finanze dei comuni minori è vincolato al comune egemone; in terzo luogo, l'ordinamento del comune dominante, nell'ambito di applicazione dei giudici locali, prevale sugli ordinamenti dei comuni assoggettati.



Il Lombardi, in merito, spiega come si crei una sorta di «frontiera», per cui vi è una componente di politicità nei rapporti tra il comune egemone ed i comuni minori³⁵.

4b. I comuni soggetti

Altro tipo di conflittualità è quella che attraversa altri agglomerati urbani, i quali affrontano contrasti con un signore potente piuttosto che un comune maggiore a cui soggiacciono.

³⁴ G. LOMBARDI, *Ibidem*, cit., p. 77.

³⁵ Cfr. G. LOMBARDI, *Ibidem*, pp. 78-79.

Vercelli è un esempio di comune soggetto alla supremazia signorile; così come lo è Saluzzo, sul quale incombe la potenza del Marchese di Saluzzo³⁶.

Cuneo, è, poi, un chiaro esempio di comune soggetto, non ad un signore o ad una casata, bensì ad un altro comune più influente; esso sorge, infatti, per gemmazione del comune di Asti, e dunque sostanzialmente soggetto a questo: la nascita di Cuneo è voluta fortemente da Asti per fronteggiare i Marchesi di Monferrato e di Saluzzo, nonché per favorire gli sbocchi commerciali oltre i valichi alpini; esso non riuscirà mai ad acquisire una propria autonomia dal momento che fino al XIII secolo resta soggetto ad Asti, tra il 1200 ed il 1300 finisce sotto la dominazione angioina, e nel 1382 cade sotto i Savoia³⁷.

Carmagnola³⁸ rappresenta ancora un'ulteriore fattispecie, in quanto è parte integrante del Marchesato di Saluzzo, tuttavia gode di un particolare favore ed appoggio da parte dell'imponente comune astigiano.

Altro comune soggetto è Cherasco, il quale nasce nel 1243 come borgo rurale fondato da Alba, il quale, dopo aver acquistato il suolo dove costruire il nuovo insediamento, ne promuove il popolamento rivolgendosi ad alcune comunità soggette al comune di Asti³⁹; i signori di quest'ultime – la comunità di Fontane, quella di Cervere, di Manzano, di Narzole e di Monfalcone – si ritrovano i propri borghi ben presto svuotati, ottenendo in cambio incarichi importanti nel governo della nuova città; man mano poi gli stessi borghi appena citati si vedono annettere fisicamente al *districtus* cheraschese. Malgrado la crescita territoriale, però, Cherasco acquisisce una vera autonomia dai comuni di Alba ed Asti soltanto con la fine della prima dominazione angioina⁴⁰.

Nell'origine di questi comuni si può, dunque, intravedere un tratto simile: tutti sorgono per volere di un'autorità, sia essa una casata piuttosto che un comune maggiore, e quest'autorità ha tutto l'interesse a mantenerli sotto il proprio dominio.

³⁶ Cfr. R. EANDI, *Il comune di Saluzzo dalle origini al secolo XV* in «*Bollettino della Società per gli studi storici, archeologici ed artistici della provincia di Cuneo*», n. 113, II, 1995, pp. 7-68.

³⁷ Cfr. G.S. PENE VIDARI, *Ibidem*, p. 13; cfr. anche T. MANGIONE, *Atti del Comune di Cuneo (1230-1380)* in «*Società per gli studi storici, archeologici ed artistici della provincia di Cuneo*», Cuneo 2006.

³⁸ Cfr. R. COMBA e P. GRILLO, *Santa Maria di Casanova...*, *ibidem*.

³⁹ Cfr. R. COMBA, F. PANERO e G. PINTO, *Borghi nuovi e borghi franchi...*, *ibidem*, pp. 350-353.

⁴⁰ Cfr. D. BACINO, *Il territorio della villanova di Cherasco* in *Cherasco. Origine e sviluppo di una villanova*, pp. 139 e sgg.

5. I comuni del basso Piemonte: elementi identificativi

I comuni del territorio cuneese, malgrado le singolarità che li caratterizzano e le differenti modalità di formazione, presentano alcuni tratti generali simili tra loro⁴¹.

⁴¹ Sui comuni del Piemonte meridionale e del cuneese vi è una ricca bibliografia: cfr. I. ALBENGA, *Gli Statuti di Canelli. Un grande affresco della vita canellese del secolo XIV*, Santo Stefano Belbo 1997; P. CAMILLA, *Gli statuti comunali nella storia di Cuneo e del Cuneese*, Cuneo 1992; P. CAMILLA, *Il comune del Monte Regale ed il codice statutario del 1415 in Statuta civitatis montisregalis. MCCCCXV*, Cuneo 1988; P. CAMILLA, *Nota per gli statuti di Roccabruna* in «*Bollettino della Società per gli Studi storici, archeologici ed artistici della provincia di Cuneo*», n. 93, 1985; P. CAMILLA, *Statuta loci Pamparati. MCCCXCI*, Cuneo 1990; P. CASANA, *Gli statuti di Vernante e il diritto locale della Contea di Tenda* in «*Società per gli Studi Storici, Archeologici ed Artistici della Provincia di Cuneo*», Cuneo 2000; A. CROSETTI, *Appunti e completazioni alla codificazione statutaria di Cavallermaggiore in Percorsi storici. Studi sulla città di Cavallermaggiore*, Cuneo 1990; A. CROSETTI, *Profili di storia statutaria monregalese in Statuta civitatis montisregalis. MCCCCXV*, Cuneo 1988; S. DALL'ORTO, *La decorazione degli statuti medievali del Piemonte sud-occidentale in Dal manoscritto al libro a stampa nel Piemonte sud-occidentale*, Mondovì 2002; M. DEVALLE, *Monforte, Dogliani e Carrù nel Basso Medioevo. Organizzazione comunale e struttura dell'insediamento in Alba Pompeia*, n. XVI, 1995; L. GATTO MONTICONE, *Istituzioni e ceti sociali a Cherasco dalla metà del Duecento all'inizio del Quattrocento in Cherasco. Origine e sviluppo di una villanova*, Cuneo 1994; E. GENTA, *Statuti e bandi di Limone Piemonte*, Cuneo 1992; P.P. GIORSETTI, *Gli Statuti nel comune di Valgrana (1431)*, Cuneo 2004; P. GRILLO, *Il comune di Costigliole nello specchio dei suoi statuti* in «*Bollettino della Società per gli Studi storici, archeologici ed artistici della provincia di Cuneo*», n. 122, 2000; G. GULLINO, *Statuti di Saluzzo (1480)* in «*Società per gli studi storici, archeologici ed artistici della provincia di Cuneo*», 2001; G. GULLINO, *Un comune alla ricerca di autonomia nella libertà limitata in Gli statuti di Saluzzo (1480)*, Cuneo 2001; D. LANZARDO, *Il quadro politico e le istituzioni giudiziarie cheraschesi nei secoli XIII e XIV in Cherasco. Origine e sviluppo di una villanova*, Cuneo 1994; R. MARRO, *Valdieri, Andonno e la valle Gesso nell'inedita carta del 1262. I primi passi dello sviluppo comunale e l'emergere dello «ius proprium»: esiti di una ricerca storico-giuridica* in «*Bollettino della Società per gli Studi storici, archeologici ed artistici della provincia di Cuneo*», n. 106, 1992; M. MARTINI, *Boves: da sudditi a cittadini. 1396-1996. Seicento anni di autonomia amministrativa della comunità bovesana*, Boves 1996; B. MOLINO, *Baldissero d'Alba, ovvero una delle «quattro terre del marchesato di Saluzzo che sono in Astegiana»*, Cavallermaggiore 1991; E. MOSCA, *Antichi statuti di Bra. MCDLXI*, Savigliano 1994; E. Mosca, *Statuti di Pocapaglia del 1410 in Studi di storia braidese. Omaggio a Edoardo Mosca*, Cuneo 1993; A.M. NADA PATRONE, *Statuti trecenteschi di Santo Stefano Belbo*, Cavallermaggiore 1992; F. PANERO, *Consuetudini, brevi e statuti. La normativa del comune di Alba tra la fine del secolo XII e la fine del Quattrocento in Il libro della catena. Gli statuti di Alba del secolo XV*, Alba 2001; F. PANERO, *Statuti urbanistici medievali di Alba in Comuni e borghi franchi nel Piemonte medievale*, Bologna 1988; G. PARUSSO, *Alba. Le norme statutarie nel Medioevo*, Alba 2001; G. PARUSSO, *Castino. Documenti storici. Gli statuti del 1417*, Castino 1989; P. PEZZANO, *Statuti di Venasca* in «*Bollettino della Società per gli studi*

Innanzitutto l'organizzazione interna a queste città segue alcuni principi coincidenti, in quanto è proprio dalla conflittualità – sopra descritta – che nasce l'esigenza di sostituire un'autorità «ingombrante» ed estranea con un'élite interna e più vicina alle questioni concrete.

Il Pene Vidari⁴² ripercorre sinteticamente la nascita di quest'élite cittadina a cui viene affidata l'amministrazione ed il governo comunali; essa è composta da un nuovo ceto sociale, non più da signori dell'antica nobiltà: si tratta sia di *militēs* sia di borghesi emergenti, soprattutto notai, mercanti, artigiani; tali soggetti, tra i più influenti, prendono il nome di «Consoli» e creano un vero e proprio organo politico cittadino, sovrastante tutta la struttura interna.

Le altre istituzioni nascenti all'interno dei comuni sono il Consiglio e l'Assemblea cittadina, cui partecipano rispettivamente un determinato numero, più ristretto, di cittadini ed un numero più ampio di essi, rappresentanti i diversi scalini della scala gerarchica comunale.

Detti istituti compaiono pressoché in ogni comune piemontese, magari in forme differenti, e sono caratterizzati da una designazione diretta dei componenti da parte del popolo, da una temporaneità ed una gratuità della carica.



L'Assemblea riunisce per lo più i capifamiglia (obbligatoriamente uomini) al fine di prendere le decisioni più importanti della vita comunale; si tratta esclusivamente di *cives*, ovvero di soggetti appartenenti al comune. Nel tempo tale organo viene sempre più emarginato a causa della sua ampia estensione, a favore degli altri due organi.

storici, archeologici ed artistici della provincia di Cuneo, n. 96, 1987; R. ROCCIA, *Gli statuti cinquecenteschi di argentera* in «*Bollettino della Società per gli studi storici, archeologici ed artistici della provincia di Cuneo*», n. 111, 1994; D. SACCHETTO, *1200. Addictiones agli Statuti di Cuneo del 1380 (1384-1571)* in «*Società per gli Studi Storici, Archeologici ed Artistici della provincia di Cuneo*», 1999; P. THEA, *Regesto e testi per la statutoria a Cuneo e provincia*, Cuneo 1985.

⁴² Cfr. G.S. PENE VIDARI, *Ibidem*, pp. 81-90.

Il Consiglio di credenza diventa, con il passare del tempo, l'organo centrale: è convocato periodicamente e ne fanno parte i notabili cittadini (gli *homines credentes*, cioè degni di credito); è il luogo ove vengono prese molte delle decisioni principali, dalla designazione dei consoli alla legislazione statutaria, alla vita economica e sociale.

Tale situazione muta successivamente a causa dello scatenarsi di nuovi contrasti interni: nella seconda metà del XII secolo diverse città si dividono in «partiti», i quali mettono in difficoltà la collegialità della magistratura comunale ed impediscono il formarsi di una maggioranza per decidere su questioni rilevanti; il suddetto fenomeno interessa la maggior parte dei comuni piemontesi.

Negli ultimi decenni del XII secolo alcuni comuni preferiscono chiamare in causa una personalità terza, estranea alle fazioni interne; essa è incaricata per un lasso di tempo limitato, dietro remunerazione, di reggere e gestire la vita comunale. Tale istituzione assume un carattere di forte responsabilità, in quanto il «Podestà» – così è appellato – risponde del suo operato a fine mandato; si tratta di una responsabilità necessaria, richiesta dalla natura dell'incarico svolto e dall'impossibilità di un controllo serrato e, comunque, non agognato.

Il Podestà è fondamentalmente un tecnico che si occupa della direzione del comune seguendo le istruzioni degli organi cittadini; egli può inserire nell'élite dirigenziale uomini di sua fiducia⁴³.

È interessante notare come si tratti di una figura estremamente moderna, comprendente in sé l'idea di responsabilità – ciò a cui si aspira tutt'oggi in alcuni progetti di legge, come la riforma sul federalismo fiscale, la quale si fonda esattamente sul principio della responsabilità delle Regioni⁴⁴.

Occorre poi rammentare quali siano gli aspetti di coincidenza tra i numerosi centri cittadini, ovvero gli ambiti in cui si concreta l'autonomia dei comuni medievali cuneesi.

⁴³ Il Podestà dura in carica più o meno sei mesi/un anno; il suo mandato è fissato da uno specifico contratto scritto; è spesso un comandante militare oppure un giurista. Al termine del periodo previsto egli è sottoposto a «sindacato»: ogni cittadino può lamentarsi presso appositi sindacatores, i quali valutano la fondatezza delle lamentele e, in tal caso, deducono dalla retribuzione dovuta il risarcimento del danno. Per approfondire la figura del Podestà cfr. V. FRANCHINI, *Saggio di ricerche sull'istituto dei podestà nei comuni medievali*, Bologna 1912.

⁴⁴ Per approfondire il progetto di legge sul «Federalismo Fiscale» cfr. L. ANTONINI, *La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova legge sul federalismo fiscale in I quaderni della sussidiarietà*, n. 7, 2009; cfr. altresì F. PIZZETTI, *Il federalismo e i recenti progetti di riforma del sistema regionale italiano in Le regioni*, a. 23, n. 2, 1995; dello stesso autore *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, con la collaborazione di M. Comba, J. Luther, A. Poggi, Torino 1998.

In primo luogo, una potestà statutaria contraddistingue i comuni: tutte le comunità del Piemonte meridionale godono di un'ampia libertà legislativa e regolamentare; addirittura si può con qualche cautela affermare che la normativa statutaria detiene la precedenza sul diritto comune e sulla normativa del *princeps*.

Un secondo ambito è costituito dalla gestione del patrimonio e delle finanze: la normativa fiscale è effettivamente affidata ai rappresentanti comunali.

Infine è d'obbligo ricordare l'attività giurisdizionale, lasciata ai magistrati locali, i quali sono direttamente eletti all'interno del comune⁴⁵.

Ritorna pur sempre il concetto di gradazione dell'autonomia, secondo cui nel concreto i comuni assumono volti differenti in base all'intensità dell'autonomia stessa.

6. *Dai privilegi locali ai patti di dedizione*

È ora interessante approfondire la natura degli accordi tra i comuni e l'autorità superiore: in linea generale si tratta originariamente di patti stipulati tra gli esponenti del comune ed il signore, una sorta di contrattazione bilaterale con reciproche concessioni ed acquisizioni; da una parte il signore riconosce le consuetudini locali, le quali sono state ottenute nel tempo e sono difficilmente estinguibili, dall'altra i *cives* affidano la loro protezione ad un'autorità superiore con maggiori capacità e ricchezze⁴⁶.

In tali accordi è inclusa quella «gerarchia delle fonti» sopra citata e definita dal Lombardi⁴⁷: i signori locali non hanno corpi intermedi da frapporre tra loro ed i comuni assoggettati, ciò che permette al particolarismo giuridico di avere lunga vita; questo non implica un totale disinteresse del signore nei confronti dei suoi territori: infatti è proprio con la concessione di privilegi e con le «franchigie» che egli detta gli elementi fondamentali a cui ogni comunità deve sotto-

⁴⁵ Cfr. G. BANCHIO, *Primi spunti di organizzazione comunale a Carmagnola (secc. XII-XIII)*, Carmagnola 1979; M. DEVALLE, *Monforte, Dogliani e Carrù nel basso medioevo. Organizzazione comunale e struttura dell'insediamento* in «Alba Pompeia: rivista bimestrale della Società degli studi storici ed artistici per Alba e territori connessi», n. 2, pp. 31-51, 1995; G.G. FISSORE, *Autonomia notarile e organizzazione cancelleresca nel comune di Asti: i modi e le forme dell'intervento notarile nella costituzione del documento comunale*, Spoleto 1977; M. SPASIANO, *L'organizzazione comunale: i paradigmi di efficienza pubblica e buona amministrazione*, Napoli 1995.

⁴⁶ Cfr. G. S. PENE VIDARI, *Ibidem*.

⁴⁷ Vd. nota 9.

stare, mentre l'applicazione concreta dei suddetti principi è poi lasciata ai rappresentanti comunali affinché li adeguino alle esigenze del singolo comune.

Esempio di quanto appena affermato è la situazione nel Marchesato di Saluzzo: i Marchesi non predispongono un'unica normativa marchionale, bensì concedono ampio spazio all'autonomia locale; tuttavia si riservano un ristretto ambito in cui indicano alcuni principi generali per tutti i comuni a loro soggetti. Gli statuti comunali del saluzzese dimostrano proprio di includere tutti quei diritti e quelle libertà pattuite con i Marchesi⁴⁸:

Il marchese impegnava ciascuno dei propri eredi e successori a giurare, *in introitu sui dominii vel signorie*, e comunque entro un mese *postquam inde per homines Saluciarium vel per eorum certum nuncium fuerit requisitus*, di osservare in perpetuo quanto da lui stesso convenuto con la comunità⁴⁹.

Tali statuti sono soggetti ad un ulteriore controllo, ovvero l'approvazione marchionale, senza la quale risultano inefficaci. In effetti a Saluzzo soltanto nel 1299 viene riconosciuto il privilegio di reggersi

*secundum statuta seu capitula que per ipsos homines facta fuerint*⁵⁰.

La normativa locale, dunque, risulta essere composta dagli statuti comunali, nonché da tutte quelle consuetudini acquisite nel tempo.

L'idea del patteggiamento istituzionale ricade anche sui privilegi di cui godono i diversi comuni – ogni comune ha dei propri privilegi differenti da tutti gli altri, alcuni, però, possono anche avere un trattamento giuridico meno favorevole (come i comuni assoggettati) –; non solo, si patteggia, da un certo periodo in avanti, persino sulle nomine comunali; i signori cominciano a rendersi conto che è necessario un controllo più stretto ed auspicano la presenza di uomini nominati da loro nelle varie comunità; fino al XIV secolo, però, questa rimane un'iniziativa di scarso rilievo, di cui è ancora esempio il Marchesato di Saluzzo: i Marchesi non hanno ancora recepito la concezione accentratrice, per cui lasciano ampio spazio di manovra al particolarismo; tentano al più di emanare alcuni decreti di validità generale, ma si tratta pur sempre di un numero limitato.

⁴⁸ Cfr. R. COMBA, *Ludovico II marchese di Saluzzo. Condottiero, uomo di Stato e mecenate (1475-1504)* in «Società per gli studi storici della provincia di Cuneo», Cuneo 2005.

⁴⁹ R. COMBA, *Ludovico II...*, *ibidem*, p. 81.

⁵⁰ R. COMBA, *Ibidem*, p. 82.

Un altro accordo che è utile citare è quello intercorso tra il Marchese Tommaso di Saluzzo ed i rappresentanti dell'Alta Val Maira, ampia comunità comprendente ben dodici agglomerati rurali: l'accordo si conclude il 20 febbraio 1264, ed ha sempre natura contrattuale⁵¹; detto contratto viene rinnovato con la *Franchisia Magna* del 21 novembre 1475⁵².

Le franchigie vengono rinnovate nel tempo, in occasione delle successioni delle signorie, come accade nel 1299 a Saluzzo⁵³, oppure al comune di Carmagnola il 28 maggio 1476⁵⁴.

Più complessa è la situazione di Alba⁵⁵, nella quale si consolida il potere civile del vescovo sfruttando il vuoto lasciato dalla disgregazione del Comitato Regio. Qui la concessione viene effettuata direttamente dall'Imperatore, allora Federico Barbarossa: nel 1185 l'Imperatore riconosce agli albesi i *regalia* ed investe alcuni *cives* della carica di consoli. Nel 1251 Alba conclude un patto con il comune di Asti relativamente a Cuneo, fino ad allora sotto la dominazione albesa: i cuneesi si costituiscono, quindi, cittadini sia di Alba che di Asti; tale patto si estende poi anche ai comuni di Fossano, Mondovì⁵⁶, e Savigliano. Soltanto qualche anno più tardi Alba si affida ad un'altra potenza, la casata degli Angiò, con l'accordo firmato dal conte Carlo d'Angiò il 3 novembre 1259 a Saint-Rémy in Provenza.

7. La dominazione sabauda

Fino ai secoli XIII e XIV i comuni piemontesi, e nella specie cuneesi, hanno vita relativamente facile in presenza delle signorie dell'epoca, quali i Marchesi di Saluzzo, i Conti di Biandrate, e successivamente gli Angiò ed i Visconti per un breve periodo⁵⁷: nessuna di

⁵¹ Cfr. G. GULLINO, *Gli statuti della Valle Maira Superiore (1396-1441)* in «Società per gli studi storici della provincia di Cuneo», Cuneo 2008.

⁵² Cfr. R. COMBA, *Ludovico II...*, ibidem.

⁵³ Vd. nota 19.

⁵⁴ Cfr. R. COMBA e P. GRILLO, *Santa Maria di Casanova...*, ibidem; Carmagnola gode per molto tempo della protezione e del favore dei Marchesi di Saluzzo costituendo un luogo di investimento per questi.

⁵⁵ Cfr. R. FREISA, *Comune civitatis Albe. Affermazione, espansione territoriale e declino di una libera città medievale (XII-XIII secolo)* in «Società per gli studi storici della provincia di Cuneo», Cuneo-Alba 2002.

⁵⁶ Per approfondire la storia del comune di Mondovì cfr. G. COMINO, *Descrizione della provincia di Mondovì. Relazione dell'Intendente Corvesy (1753)* in «Centro Studi Monregalesi. Società per gli studi storici, archeologici ed artistici della provincia di Cuneo», Mondovì 2003.

⁵⁷ I Visconti sono una signoria lombarda, il cui centro è stabilito a Milano; que-

queste casate ha mire accentratrici, esse non auspicano un controllo puntuale del territorio né tendono ad imporre una propria normativa omogenea su di esso.

La costruzione particolaristica medievale inizia a mutare nel '500 con il dominio in Piemonte dei re francesi⁵⁸, i quali estendono gran parte delle loro leggi – specialmente nell'ambito del diritto pubblico – facendo, tuttavia, salvi gli statuti ed i privilegi locali.

Tale legislazione francese rappresenta il primo passo verso l'accentramento governativo e la costituzione di uno Stato forte e compatto. La monarchia, infatti, progressivamente e lentamente elimina la condizione, formatasi nel basso medioevo, grazie a cui numerosi enti ed individui godono di una propria sfera giuridica «nella quale il potere sovrano era arrestato dal privilegio»⁵⁹.

Non solo, ma la concezione dei sovrani francesi mira a formare potenti organizzazioni dipendenti esclusivamente dal principe, ossia un esercito forte ed una burocrazia agile e sicura. In tal modo prende forma quel contrasto strutturale che caratterizzerà le prime fasi dello Stato moderno: da un lato, il territorio piemontese continua ad essere contraddistinto da un particolarismo politico che la monarchia francese intende comunque preservare; dall'altro, si crea una nuova unità statale che vede un omogeneo ordinamento amministrativo⁶⁰.

La prospettiva accentratrice muta poi radicalmente (almeno in apparenza) con l'arrivo dei Savoia, – com'è noto – dinastia di provenienza francese fino al XIII secolo interessata esclusivamente ai territori aldilà delle Alpi ed all'area intorno al lago di Ginevra⁶¹.

I Savoia, inizialmente meno potenti della casata angioina e di quella viscontea, con il tempo si dimostrano in grado di soppiantare le altre signorie. Ciò che, infatti, distingue questa casata dalle altre è la concezione di potere che persegue, ossia un potere che s'im-

sta potenza si espande, nel XIV secolo, nel territorio piemontese: in particolare cadono sotto il suo dominio il comune di Asti (metà del '300), Alessandria (questo comune riuscirà a staccarsi dall'influenza milanese soltanto nel XVIII secolo), Novara (già nel '200), Alba (per un brevissimo periodo).

⁵⁸ Cfr. M. ANTOINE, *Institutions françaises en Italie sous le règne de Henri II: gouverneurs et intendants (1547-1559)* in «*Mélanges de l'Ecole Française de Rome*», 1982.

⁵⁹ P.S. LEICHT, *Storia del diritto italiano. Diritto Pubblico*, Milano 1972, pp. 284 e sgg., ed in particolare p. 342.

⁶⁰ Cfr. M. CUAZ, *Le autonomie negli Stati Sabaudi: Contea di Nizza, Ducati di Aosta e Savoia in Partecipazione e autonomia nelle territorialità dell'area alpina occidentale. Profili storici e giuridici*, a cura di G. Lombardi, Milano 1988.

ponga sugli altri, ed è tale concezione che permetterà, nel XVI secolo, ai Savoia di diventare la casata piemontese più importante.

Occorre peraltro osservare come i Savoia, inizialmente, siano vincolati ad una prospettiva ancora feudale – come le casate a loro precedenti –: non hanno una capitale fissa, ma la corte segue il principe nei suoi spostamenti; la cerchia ristretta attorno a quest'ultimo si basa ancora su legami di «fedeltà» piuttosto che su specifiche competenze; vi è ancora spazio per un particolarismo giuridico e locale che impedisce qualunque forma di governo centralizzato. Soprattutto i Savoia restano per un lungo periodo ancora molto legati al territorio al di là delle Alpi, in quanto spesso il principe vi ritorna e si sofferma per un tempo prolungato; conseguentemente, i collaboratori più vicini al sovrano sono di estrazione francese, non piemontese⁶².

I Savoia iniziano, poi, ad emanciparsi dall'antica concezione feudale, *in primis* con Amedeo VIII. Con il primo Duca comincia ad affiorare la tendenza accentratrice di cui si è parlato in precedenza: opera eloquente in tal senso sono i *Decreta seu Statuta*, pubblicati nel 1430; essi rappresentano un tentativo di uniformazione legislativa di un determinato territorio, quello piemontese, riconoscendo però ancora come fonte primaria la normativa locale⁶³.

Amedeo VIII ha acquisito importanza anche per il riordinamento istituzionale avviato al fine di superare i residuali aspetti feudali a favore di un'organizzazione burocratico-statale, sulla scia di quanto avviene in tale periodo nel resto dell'Italia settentrionale (vd. Milano e Firenze)⁶⁴.

I particolarismi medievali continuano quindi ad essere rispettati e conservati, ma iniziano a perdere quel sostanziale primato tra le fonti del diritto di cui godevano in precedenza; la casata sabauda tende ad espandersi maggiormente in periferia, ed in questa direzione si organizza capillarmente utilizzando i baliaggi e le castellanie⁶⁵ ed istituendo due sommi *consilii* al di là ed al di qua dei monti. Ma si tratta pur

⁶¹ Per la storia dei Savoia cfr. G.S. PENE VIDARI, *Aspetti di storia giuridica piemontese*, Alessandria 1994-1995, pp. 45 e sgg.

⁶² Cfr. G.S. PENE VIDARI, *Ibidem*, p. 49; cfr. altresì L. MARINI, *Savoia e Piemontesi nello stato sabauda (1418-1601)*, Roma 1962.

⁶³ Con Amedeo VIII la contea di Savoia viene eretta a Ducato dall'Imperatore Sigismondo, allineando così la casata sabauda a quella viscontea, già ducato nel 1395 grazie all'Imperatore Venceslao; cfr. I. SOFFIETTI, *Il diritto negli Stati sabaudi. Fonti ed istituzioni*, Torino 2008.

⁶⁴ Cfr. G.S. PENE VIDARI, *Ibidem*, pp. 50-51.

⁶⁵ Con i termini «baliaggio» e «castellania» si intendono le circoscrizioni amministrative medievali (perdurate poi nel tempo), dove con il primo si fa riferimento specificamente all'area di giurisdizione del *balivo*, mentre con il secondo ci si riferisce al territorio soggetto alla giurisdizione di un *castellano*.

sempre di una politica molto cauta ed attenta a non scaturire le gelosie dei *cives*⁶⁶.

Emanuele Filiberto⁶⁷, nella seconda metà del '500, è un sovrano di gran lunga più accentratore del suo predecessore; egli mette in atto una politica decisamente orientata verso l'unificazione legislativa del territorio⁶⁸.

Si sposta innanzitutto il baricentro della politica sabauda da Chambéry a Torino, stabilendo definitivamente la corte in Piemonte e rendendo così più semplice la sovrintendenza sul territorio piemontese.

In secondo luogo, il Duca accentua la riforma delle istituzioni sabaude, iniziata da Amedeo VIII, rafforzando la figura dei Prefetti – organo giurisdizionale – e l'istituto della provincia. Con due provvedimenti susseguenti, rispettivamente nel 1560 e nel 1622, il Duca di Savoia stabilisce un'autorità amministrativa sui comuni – coadiuvata dalla figura degli Intendenti – ed impone in capo agli stessi prefetti una giurisdizione d'appello; vengono meno, di conseguenza, quelle prerogative amministrative e giurisdizionali acquisite nel tempo dalle autonomie locali, in particolare nella provincia di Cuneo.

In terzo luogo, Emanuele Filiberto elimina il sindacato interno dei magistrati comunali: essi non sono più giudicati sul loro operato da una commissione interna al comune stesso, i Sindacatori, bensì dalle autorità sabaude, ed in particolare, a partire dalla fine del '600, dagli Intendenti. In questa direzione si pone altresì la formazione dei «Parlamenti» – poi divenuti il Senato di Savoia, da una parte, competente per la zona *ultra montes* ed il Senato di Piemonte, dall'altra, competente per la zona citramonte –, organi giurisdizionali adibiti alla risoluzione delle controversie tra privati, i quali sostituiscono i precedenti organi di giustizia comunali.

Conseguenza diretta del mutamento appena descritto è lo stravolgimento delle fonti normative: si è visto come fino alla seconda metà del Duecento il primato fosse detenuto dagli statuti comunali, ed in via suppletiva entrassero in vigore il diritto comune ed il diritto principesco; sotto i Savoia la fonte principale è, invece, rappre-

⁶⁶ Cfr. A. BARBERO, *Il Ducato di Savoia: amministrazione e corte di uno Stato franco-italiano (1416-1536)*, Roma 2002.

⁶⁷ Per approfondire la vita e la politica del duca Emanuele Filiberto cfr. F. PATTETTA, *Emanuele Filiberto*, Torino 1928.

⁶⁸ Per approfondire la politica adottata da Emanuele Filiberto cfr. G.S. PENE VIDARI, *Osservazioni su diritto sabauo e diritto comune* in «*Riv. Storia del diritto italiano*», vol. LII, pp. 5 e sgg., 1979; dello stesso autore, *Profili delle istituzioni sabaude da Amedeo VIII a Carlo Emanuele II* in «*Riv. Storia del diritto italiano*», vol. LII; cfr. anche I. SOFFIETTI, *Fonti del diritto negli Stati sabaudi*, Torino 2001.

sentata dal diritto del Duca, mentre la normativa locale interviene soltanto in caso di lacune del primo.

Una decisiva conferma del mutamento radicale di concezione si trova in alcuni scritti lasciati da notabili del XVI secolo e concernenti l'autorità del Duca Emanuele Filiberto⁶⁹. Così si esprime l'ambasciatore veneto Giovanni Correr:

potersi dire assolutamente che delle cose, che Sua Eccellenza intende o vuole, ne delibera a Sua voglia⁷⁰.

Una simile asserzione è ripetuta dal successore del Correr, l'ambasciatore Francesco Molin:

il Duca vuol intendere e definire le cose da sé.⁷¹

L'opera forse più innovativa di Emanuele Filiberto è, però, costituita dai *Novi ordini et decreti* (1559-1565), nati *ab origine* soltanto



⁶⁹ Per approfondire l'argomento cfr. I. SOFFIETTI, *Fonti del diritto negli Stati sabaudi*, ibidem.

⁷⁰ G.S. PENE VIDARI, *Aspetti di storia giuridica piemontese*, Ibidem, p. 60.

⁷¹ G.S. PENE VIDARI, *Aspetti di storia giuridica piemontese*, ib., p. 60.

come revisione degli antichi Statuti di Amedeo VIII⁷²; successivamente il Duca di Savoia aggiunge all'opera una parte quasi integralmente nuova in ambito di legislazione civile e criminale, la quale ha lo scopo di porre in disuso la normativa precedente.

7a. I comuni nel primo periodo sabauda

In un primo tempo, coincidente con il lento affiorare della casata sabauda, il rapporto tra questa ed i comuni preesistenti continua ad essere retto dai precedenti atti di dedizione – rinnovati con il nuovo signore.

Questi patti di dedizione mutano, tuttavia, progressivamente la loro forma. Se fino ad allora si era trattato di veri e propri contratti di tipo pubblicistico intercorrenti tra il comune ed il signore dove i contraenti si situavano entrambi sul medesimo piano, con l'avvento dei Savoia questi contratti divengono sempre più veri e propri atti di sottomissione al signore⁷³.

La diretta conseguenza di questo mutamento è la perdita da parte dei comuni del carattere di entità statale – come spiega bene il Lombardi – ed il lento, ma progressivo, decadimento dell'autonomia politica comunale che sfocia, infine, nella riduzione dell'organismo locale a mero ente amministrativo all'interno dello stato sabauda⁷⁴.

Nonostante la tendenza appena descritta, i comuni continuano ancora per un vasto periodo a reggersi sui propri statuti, i quali ne delineano l'ordinamento giuridico. Non solo, le norme di diritto privato, processuale e criminale restano prerogative del comune, a cui la totalità dei cittadini ha l'obbligo di uniformarsi. Ancora, ciascun comune gode di proprie specifiche franchigie che lo contraddistinguono dagli altri comuni⁷⁵.

⁷² Cfr. C. PECORELLA, *Lezioni di storia del diritto italiano*, Padova 1981; cfr. anche A. CAVANNA, *Storia del diritto moderno*, Milano 1983.

⁷³ Cfr. M. VIORA, *Emanuele Filiberto e Pinerolo. Saggio di Politica Comunale in Lo Stato Sabauda al tempo di Emanuele Filiberto*, vol. III, Torino 1928.

⁷⁴ Cfr. G. LOMBARDI, *Ibidem*, p. 84.

⁷⁵ Per osservare la composizione degli statuti comunali dell'epoca: G. AIMAR, *Statuti di Pagno*, Cavallermaggiore 1995; D. BERTORELLO e L. BERNARDI, *Statuti di Ostana* in «*Bollettino della società per gli Studi Storici, Archeologici ed Artistici della Provincia di Cuneo*», Cuneo 2005; R. FIANDRA, *Statuta loci Limoni anno Domini 1550*, Mondovì 2003; P.P. GIORSETTI, *Statuti del comune di Valgrana (1431)*, Cuneo 2004; G. GULLINO, *Statuti di Dronero (1478)*, Cuneo 2005; G. GULLINO, *Statuti di Saluzzo (1480)* in «*Società per gli Studi Storici, Archeologici ed Artistici della Provincia di Cuneo*», Cuneo 2001; P. GRILLO, *Statuti del comune di Peveragno (1384)* in «*Studi Storici, Archeologici ed Artistici della Provincia di Cuneo*», Cuneo 2001; F. PANERO, *Libro della catena. Gli statuti di Alba del secolo XV*, Alba 2001.

Questa struttura trova riscontro nella gerarchia delle fonti dell'epoca, ben dettagliata sempre dal Lombardi:

Da una parte il diritto comune (*l'utrumque jus* romano-canonico) dalle opere dei cui interpreti si ricavava la *communis opinio* cui solevano riferirsi i giudici, dall'altra i diritti locali, costituiti dagli antichi statuti dei grandi Comuni, modificati e via via adattati alle nuove esigenze, ma tendenti alla cristallizzazione; accanto ad essi, e sempre più importanti, le raccolte dei privilegi e delle carte di franchigia risalenti alle più varie fonti (principi, imperatori, pontefici, consuetudine evidenziata e consolidata in versioni e consolidazioni scritte); in posizione affatto subordinata e privi ormai d'ogni importanza gli statuti dei Comuni, ne costituivano il *districtus*. Fra queste due categorie, prima sporadicamente, poi con sempre maggior estensione e forza, si erano, per usare l'espressione del Patetta, «incuneate le leggi dei principi»⁷⁶.

Dal passo sovra citato si comprende come cominci già ad insinuarsi, con cautela inizialmente e poi con sempre maggior vigore, la legislazione dei principi. La *ratio* si configura nel maturare della coscienza che i sovrani hanno delle carte di franchigia emanate nei confronti dei comuni: ben lontane dall'idea contrattualistica medievale, le carte vengono concepite quali «benigne concessioni» dei principi.⁷⁷

Accanto a ciò, si osserva altresì l'instaurarsi di una particolare prassi consistente nella richiesta dei comuni di vedersi confermati i propri statuti da parte del principe. Si crea un vero e proprio diritto dei principi di vigilanza sulla normativa comunale; in questo senso Giorgio Lombardi parla di «concezione univoca» delle norme regolanti la vita comunale⁷⁸.

La prima manifestazione della tendenza ad una legislazione unitaria risale al 1430, anno di pubblicazione dei già citati *Decreta seu Statuta* emanati dal Duca Amedeo VIII. Questi rappresentano un tentativo di legislazione uniforme e generale promanata dai principi sabaudi, il quale rimane, però, soltanto una teoria viste le numerosissime opposizioni con cui si urta. In effetti, il Patetta osserva come a livello pratico le leggi generali ducali vengano spesso eluse da amplissime deroghe⁷⁹.

⁷⁶ G. LOMBARDI, *Ibidem*, cit. p. 84.

⁷⁷ Cfr. M. VIORA, *Emanuele Filiberto e Pinerolo...*, pp. 21 e sgg.; cfr. altresì G.S. PENE VIDARI, *Aspetti di Storia...*, *ibidem*.

⁷⁸ Cfr. G. LOMBARDI, *Ibidem*, pp. 84 e sgg.

⁷⁹ Cfr. F. PATETTA, *La legislazione in Emanuele Filiberto nel IV Centenario*, Torino 1928; cfr. anche C. MONTANARI, *Gli Statuti piemontesi: problemi e prospettive in Legislazione e società nell'Italia medievale, per il VII centenario degli Statuti di Albenga (1288)*, Bordighera 1990, pp. 108-134.

D'altronde la possibilità di derogare alla legge principesca è insita nello stesso proemio dei *Decreta seu Statuta*, nel quale si afferma che la normativa ducale ha vigore in ogni parte dello Stato e per ogni persona

salvi i ragionevoli capitoli (statuti municipali) delle terre d'Italia, del Piemonte e della Provenza,

e da simile espressione è lo stesso testo a dedurre che

negli eventuali conflitti fra le pretese leggi generali e il diritto comune o i diritti locali, questi diritti avrebbero avuto probabilmente il sopravvento⁸⁰.

I *Decreta seu Statuta* prevedono ancora un ordinamento giuridico in cui le diverse forme di *ius proprium* locali sono salvaguardate, a tal punto da resistere – e addirittura derogare – alla legge del principe.

Nella provincia cuneese si osserva una situazione ancora differente da quella degli altri territori piemontesi. In effetti, nella zona sottoposta al Marchesato di Saluzzo le città continuano a godere della benevola aurea di questa casata con gli effetti positivi che essa comporta: i comuni, in particolare quelli della Val Maira, ottengono dal principe l'approvazione dei propri statuti, nonché la concessione di ampi privilegi e franchigie; ciò avviene nell'ambito della generale condizione

definita dal prevalere del potere marchionale su ogni altro⁸¹.

Negli anni successivi all'emanazione dei *Decreta seu Statuta* si può osservare un fenomeno contrapposto, e forse anche paradossale, che porta poi ad una concezione più moderna di legislazione.

Se da un lato i comuni hanno la facoltà di derogare alla normativa ducale con le proprie regole, dall'altro i giudici ed i funzionari locali – nel dirimere le controversie tra privati – applicano quasi esclusivamente il diritto principesco trascurando senza esitazioni la nor-

⁸⁰ A tal proposito sono interessanti le osservazioni di W. KAEGI, *L'origine delle Nazioni* in *Meditazioni storiche*, a cura di D. Cantimori, Bari 1960, ed anche quelle di A. PASSERIN D'ENTREVES, *Luigi Einaudi e il Piemonte* in «*Bollettino della Società degli Studi Storici, Archeologici ed Artistici della Provincia di Cuneo*», n. 71, (II – 1974); ed ancora M. ABRATE, *Luigi Einaudi storico dell'economia piemontese* in *Quaderni della Famija Turineisa*, Torino 2000.

⁸¹ Cfr. R. COMBA, *Ludovico II marchese di Saluzzo...*, Ibidem; il concetto è chiaramente espresso in G.S. PENE VIDARI, *Aspetti di storia...*, Ibidem.

mativa locale. Una simile prassi induce inevitabilmente il diritto statutario alla sua lenta rovina.

È utile qui ricorrere ad un esempio pratico quale quello del Comune di Cuneo, i cui statuti sono stati raccolti in un codice pergameneo del 1380 e stampati – con le modifiche susseguitesesi negli anni – soltanto nel 1590⁸².

L'avvento dei Savoia è inteso dai Cuneesi come un semplice avvicendamento di signori: i Savoia, come gli Angiò, hanno diritto di nominare e di controllare gli ufficiali preposti al governo della città; questi, però, hanno l'obbligo di governare secondo gli statuti approvati dal Consiglio generale degli uomini di Cuneo.

Ciò è deducibile dal codice cuneese medesimo e permette di supporre che, almeno inizialmente, la prassi sia rispettata, soprattutto in virtù del fatto che i Savoia non hanno ancora un peso politico ed una consapevolezza tali da consentir loro di ignorare i patti appena sottoscritti. In effetti, la grande maggioranza dei *capitula* statutari risalgono al ventennio compreso tra il 1384 ed il 1403, ben prima dell'opera massima di Amedeo VIII, e tutti fanno chiaro e preciso riferimento al medesimo procedimento di formazione della normativa statutaria.

A questa prima fase caratterizzata dall'incessante produzione di statuti, segue una seconda fase – tra il 1403 ed il 1472 – in cui l'attività normativa, pur rimanendo significativa dal punto di vista quantitativo, registra senza dubbio un calo di vitalità rispetto agli anni precedenti.

Ciò che si può ricavare dalla lettura degli statuti cuneesi successivi al 1380 è sicuramente il lento superamento del particolarismo locale attraverso l'accentramento burocratico e normativo. Da un lato si nota come l'autorità sabauda tenda ad esautorare i poteri delle autonomie locali, mentre dall'altro Cuneo perde progressivamente la propria vitalità normativa con una produzione che diviene via via più povera e sempre meno il prodotto delle scelte della comunità cuneese⁸³.

⁸² Cfr. D. SACCHETTO, *Le Additiones agli Statuti di Cuneo (1384-1571)*, Cuneo 1999.

⁸³ Cfr. P. CAMILLA, *Corpus Statutorum Communis Cunei 1380*, Cuneo 1970; P. CAMILLA, *Il comune di Cuneo nello stato dei Savoia in I Savoia nella storia dei nostri Comuni: potere centrale e autonomie locali*, Cuneo 1983; P. CAMILLA, *Gli Statuti Comunali nella storia di Cuneo e del Cuneese*, Cuneo 1992; C. CIPOLLA, *Notizie sulla camparia in Cuneo nel secolo XIV*, Torino 1899; E. GENTA, *Statuti e Bandi di Limone Piemonte*, Cuneo 1992; G. LOMBARDI, *Note sul controllo degli atti del sovrano negli Stati Sabaudi ad opera della suprema magistratura nel periodo dell'assolutismo* in «*Annali della Scuola Specalistica per Archivisti e Bibliotecari*», presso

7b. I Comuni sotto la dominazione di Emanuele Filiberto

Il processo di esautoramento dello *ius proprium* di fronte all'espandersi della legislazione principesca ha la sua definizione con l'avvento di Emanuele Filiberto⁸⁴.

Fondamentale in tal senso è il decreto emanato il 29 dicembre 1559 con cui il Duca dichiara nulli tutti gli articoli degli statuti e dei privilegi delle comunità in materia criminale, disponendo che le ipotesi di omicidio ed altri gravi reati siano

ridutti, regolati et sottoposti alla legge comune.

Emanuele Filiberto giustifica una simile disposizione con la necessità di curare l'ordine pubblico ed il bene comune a discapito dei privilegi e delle franchigie locali; la realtà è, tuttavia, ben altra: lo

l'Università di Roma, vol. II, 1, 1962; G.F. REBACCINI, *Cronica loci Cunei*, traduzione a fronte di F.A. Della Chiesa, Cuneo 1981; I.M. SACCO, *Note sugli statuti dei Comuni in provincia di Cuneo* in «Comunicazioni della S.S.S.A.A. per la provincia di Cuneo», V, n. 2, 1933; I. SOFFIETTI, *Amedeo VIII di Savoia, duca legislatore, antipapa: problemi di una riforma legislativa* in «Archivi per la storia», III-2, 1990; M.E. VIORA, *Le costituzioni piemontesi*, Torino 1928.

⁸⁴ Per approfondimenti sulla dominazione di Emanuele Filiberto cfr. innanzitutto la pubblicazione della Galleria Sabauda, *Collezioni dinastiche: da Emanuele Filiberto a Carlo Emanuele I (1550-1630)*, Torino 1991; cfr. altresì gli scritti di D. BIZZARRI, *Vita amministrativa torinese ai tempi di Emanuele Filiberto*, Torino 1928; M. CHIAUDANO, *Le condizioni economiche di Torino ai tempi di Emanuele Filiberto* in *Torino ai tempi di Emanuele Filiberto*, n. 8, pp. 467-477, 1928; G. CLARETTA, *La successione di Emanuele Filiberto al trono sabauda e la prima ristorazione della casa di Savoia: narrazione storico-critica*, Torino 1884; P. CORELLI, *Il Duca Emanuele Filiberto (romanzo storico)*, Torino 1859; C. FRESIA, *Cuneo ed Emanuele Filiberto: celebrandosi il 4° centenario della nascita del Duca*, Casale Monferrato 1928; A. GARINO CANINA, *Emanuele Filiberto: il riordinamento delle finanze in Piemonte*, Torino 1928; G. MANNO, *Degli ordinamenti giudiziari del Duca di Savoia Emanuele Filiberto*, Torino 1928; P. MERLIN, *Le canalizzazioni nella politica di Emanuele Filiberto* in «Bollettino della società per gli studi storici, archeologici ed artistici della provincia di Cuneo», n. 96, pp. 27-35, 1987; P. MERLIN, *Emanuele Filiberto: un principe tra il Piemonte e l'Europa*, Torino 1995; C. MONTALCINI, *Vicende delle pubbliche libertà in Piemonte dai primi tempi di casa Savoia ad Emanuele Filiberto*, Torino 1884; C.G. MOR, *Recenti studi su Emanuele Filiberto*, Firenze 1929; C. MORIONDO, *Testa di ferro: vita di Emanuele Filiberto di Savoia*, Milano 1981; G. OTTOLENGHI, *Appunti e documenti sulla riforma militare di Emanuele Filiberto*, Casale 1892; F. PATETTA, *Emanuele Filiberto: la legislazione*, Torino 1928; S. PIVANO, *Emanuele Filiberto*, Milano 1929; C. RINAUDO, *Emanuele Filiberto*, Torino 1928; A. SEGRE e P. EGIDI, *Emanuele Filiberto*, Torino 1929; G. VIDARI, *Emanuele Filiberto: discorso commemorativo [...] letto nella seduta inaugurale del 12 febbraio alla presenza di S.A.R. Emanuele Filiberto di Savoia Duca d'Aosta*, Torino 1928; M. VIORA, *Emanuele Filiberto e Pinerolo: saggio sulla politica comunale filibertiana*, Torino 1928.

scopo del nuovo Duca consiste nel formare uno stato forte e compatto subordinato al proprio potere.

L'altro passo importante in questa direzione è rappresentato dalla promulgazione dei *Novi ordini et decreta*, di cui si è già fatto breve cenno sopra. Ivi è rilevante la prescrizione introduttiva del libro III⁸⁵:

In tutte le cause civili e pecuniarie si dovrà seguire unicamente la procedura stabilita dalla nuova legge ducale, tralasciando ogni formalità che dalla legge commune, o da decreti antichi, o da statuti, o dalla consuetudine delle provincie, et de' luoghi particolari sia stata introdotta, et insino al tempo presente osservata.

Si aggiunga altresì che a questi ultimi sistemi normativi si deroga espressamente [...] in quella parte, che si troveranno contrari a questi ordini.

Appare evidente il netto mutamento di tendenza rispetto ai *Decreta seu Statuta* del 1430, dove il diritto locale era salvaguardato e continuava a risultare quale fonte giuridica primaria. Con i *Novi ordini et decreta* cambia radicalmente la prospettiva, in quanto la fonte principale diviene quella principesca e la normativa comunale assume la forma di fonte sussidiaria.

L'unica normativa comunale accolta è quella che non contrasta in alcun modo con il diritto del Duca ed è sottoposta all'attento vaglio di quest'ultimo. È curioso notare come, malgrado l'inibizione da parte dei sovrani sabaudi di qualsiasi attività legislativa locale, i comuni continuino anche sotto il dominio di Emanuele Filiberto a stampare i propri statuti⁸⁶. Un esempio in tal senso sono gli statuti di Mondovì del 1570⁸⁷, con i quali si tenta di dar vita ad una compilazione organica ed adatta all'epoca del materiale normativo locale; altro esempio è l'edizione a stampa degli statuti cuneesi risalente al 1590⁸⁸.

L'opinione del Pene Vidari su tali iniziative risulta legata all'intenzione dei comuni medesimi di riappropriarsi dell'autonomia per-

⁸⁵ Cfr. C. PECORELLA, *Il libro terzo degli «Ordini nuovi» di Emanuele Filiberto*, Torino 1989; il medesimo autore ha poi pubblicato *Il libro quarto degli «Ordini nuovi» di Emanuele Filiberto*, Torino 1994.

⁸⁶ Questa prassi è documentata per tutta la seconda metà del XVI secolo e per buona parte del XVII secolo, ed è dettagliata da G.S. PENE VIDARI, *Aspetti di Storia...*, p. 36.

⁸⁷ Cfr. G. COMINO, *Descrizione della provincia di Mondovì...*, Ibidem.

⁸⁸ Cfr. D. SACCHETTO, *Le Additiones...*, Ibidem.

duta, nonché di organizzare in maniera definitiva la propria struttura interna⁸⁹.

Come già anticipato, detti statuti devono essere sottoposti al controllo ducale e devono ottenerne la conferma, ritenuta necessaria *ad substantiam* nell'ipotesi di introduzione di nuove regole o di modifica o abrogazione di quelle preesistenti, ma comunque opportuna anche nei casi di mera riproposizione del testo vigente.

Cuneo, dal canto suo, non rispetta la suddetta procedura. Si è già visto, infatti, come Cuneo dimostri una particolare fioritura di stampe statutarie sino al 1472; poi, nel periodo compreso tra il 1472 ed il 1571 registra un netto crollo del numero di statuti editati ed approvati⁹⁰.

Il comune di Mondovì – cui si è fatto cenno sopra – è da citare in un ulteriore senso. Esso gode di proprie particolari prerogative differenti e ben più ampie di quelle di qualsiasi altro agglomerato urbano della zona; non solo è uno dei pochissimi comuni piemontesi a mantenere i privilegi e le franchigie per tutto il XVII secolo⁹¹.

Con la celeberrima «guerra del sale», conflitto che ha interessato Mondovì e lo Stato sabauda tra il 1680 ed il 1699, si ha l'apice del contrasto fra prerogative comunali e tentativo egemonico del governo centrale⁹².

⁸⁹ Cfr. G.S. PENE VIDARI, *Aspetti di Storia...*, Ibidem.

⁹⁰ Cfr. D. SACCHETTO, *Le Addictiones...*, Ibidem.

⁹¹ Vd. il libro della città di Mondovì, *Jura Civitatis Montis Regalis*, Montereale 1588, di una copia è custodita presso la Biblioteca Reale di Torino, doc. St. Patria, sec. XV, Miscellanae MSS 61-64. Sul comune monregalese cfr. anche G. BARELLI, *L'unità storica morale del Monregalese e la separazione della frazione di S. Biagio* presso l'Archivio comunale di Mondovì; G. LOMBARDI, *Note sugli statuti di Mondovì* in «*Bollettino Sociale Statuti Storici, Archeologici ed Artistici*», Cuneo 1958; E. MOROZZO DELLA ROCCA, *Le storie dell'antica città di Montereale, ora Mondovì in Piemonte*, vol. II, Mondovì 1899.

⁹² Per approfondimenti sulla «guerra del sale» cfr. *La Guerra del Sale trecento anni dopo*, a cura della Deputazione Subalpina di Storia Patria e della Società Studi Storici della Provincia di Cuneo che raccoglie i risultati del Convegno tenutosi sull'argomento a Mondovì il 19 e 20 giugno 1982; cfr. anche C. BOTTA, *Storia d'Italia continuata da quella del Guicciardini*, vol. VI, pp. 296-325, vol. VII, pp. 93-98, Parigi 1832; D. CARUTTI, *Storia del regno di Vittorio Amedeo II*, pp. 59-79 e 173 e sgg., Torino 1856; R. DAVICO, *Dalla Rivoluzione dei Consumi del XVI secolo alla Rivoluzione francese. Tre secoli di rivolte contadine*, pp. 70 e sgg., Torino 1977; R. DAVICO, *Peuple et Notables (1750-1816). Essai sur l'Ancien Régime et la Révolution en Piémont*, pp. 16, 20 e 21, Parigi 1981; P. Gobetti, *Risorgimento senza eroi*, pp. 89-91, Torino 1926; S. LOMBARDINI, *Un'ipotesi di ricerca sulle rivolte monregalesi del secolo XVII* in «*Bollettino Sociale Studi Storici, Archeologici ed Artistici della provincia di Cuneo*», n. 85, pp. 339 e sgg., 1981; MICHELOTTI, *Storia di Mondovì*, Mondovì 1920, pp. 332-419; A. SALUCES, *Histoire militaire du Piémont*, Torino 1818, vol.

L'oggetto della controversia è l'esenzione di cui i monregalesi godono da molto tempo relativamente alla tassa sul sale: il sovrano, all'interno del suo disegno di unificazione legislativa dei suoi territori, pretende di evocare a sé le esazioni in questa materia. Mondovì gode a pieno titolo di tale diritto, esso trova infatti la sua fonte in tempi remoti grazie a concessioni imperiali risalenti addirittura ai secoli XIV e XV, e la consuetudine, all'epoca, ha ancora grande rilevanza tra le fonti del diritto⁹³; tuttavia, in tale occasione, le ragioni politiche si trovano tutte in capo all'allora Duca di Savoia, Vittorio Amedeo II, colui che in breve tempo diventerà il primo Re di Sardegna: egli ha in mente un disegno unitario dei suoi territori, intende assoggettarli al medesimo regime giuridico; dopo Emanuele Filiberto è l'altro grande personaggio di questa casata, merito soprattutto della sua tenacia nel perseguimento dell'omogeneità giuridica nei suoi possedimenti.

La «guerra del sale» si conclude nel 1699 *manu militari*, poiché Vittorio Amedeo II è ben consapevole di non poter avanzare alcuna pretesa in termini giuridico-istituzionali; decide, dunque, di raggiungere il suo scopo tramite l'uso della forza.

La vicenda comporta due conseguenze rilevanti: da un lato i monregalesi vedono sgretolarsi in pochi anni gli antichi privilegi custoditi per vari secoli, dall'altro l'autonomia comunale, pur resistendo nel tempo, si riduce ulteriormente per giungere al XVIII secolo assai limitata.

Mondovì, così come gli altri comuni piemontesi, entra nel nuovo secolo avendo ormai perso tutte le proprie più tipiche prerogative, ossia quelle giurisdizionali, normative e statutarie.

Reggono ancora, tuttavia, alcuni comuni piemontesi, baluardi dell'antica autonomia, come ad esempio Saluzzo, il quale, forse anche in virtù della minore invasività dell'autorità marchionale, riesce a mantenere un certo numero di prerogative e di propri privilegi, ed alcune comunità della Val Maira.

Con il Settecento inizia il declino delle autonomie comunali, conseguenza diretta di una serie di provvedimenti finalizzati alla definitiva uniformità del Regno di Sardegna: *in primis* si assiste all'emanazione delle *Regie Costituzioni*, rispettivamente nel 1723, nel 1729 ed infine nel 1770; con esse si stabilisce una normativa omogenea per tutti gli stati sabaudi, comprendendo anche quegli ambiti che fino ad allora erano stati esclusi volontariamente dai decreti regi (vd. il diritto di famiglia); tale normativa, tuttavia, non è ancora una riforma totale

IV, pp. 478 e sgg., vol. VI, pp. 399 e sgg.; VALLA, *Saggio sulla guerra del sale*, Mondovì 1894.

⁹³ Cfr. G.S. PENE VIDARI, *Ibidem*.

del sistema previgente, in quanto si tratta di un'assunzione di tutte le regole provenienti dalle consuetudini locali e private. In secondo luogo viene preso un secondo provvedimento nel 1775, il *Regolamento dei pubblici*, con il quale si detta una serie di regole comuni in materia di amministrazione⁹⁴, lasciando però ancora esenti sei comuni.

Il vero salto concettuale viene effettuato soltanto nel 1837 con l'emanazione del Codice civile sotto il trono di Carlo Alberto: si tratta del primo testo legislativo completamente nuovo, il quale non si rifà alla normativa ed agli usi locali preesistenti; è, infatti, soltanto con il codice civile che gli statuti comunali, perdurati fino al XIX secolo, perdono ogni valore giuridico.

Tuttavia, paradossalmente, coincide con tale momento la nascita di un interesse e di uno studio dei regolamenti comunali ormai abrogati; forse per un sentimento di patriottismo legato all'epoca risorgimentale, s'intende conoscere le antiche tradizioni piemontesi ed approfondirne la natura e le fonti.

Decisamente significativa è la raccolta compiuta dal Frola agli inizi del '900, il *Corpus Statutorum canavisi*, il quale contiene tutti gli statuti della zona canavesana⁹⁵. Ma non mancano raccolte effettuate in area cuneese e sud piemontese, come ad esempio quella del Gabotto⁹⁶, od ancora le svariate opere del Comba⁹⁷ concernenti i diversi comuni della provincia di Cuneo.

8. Cenni conclusivi

Ad esaurimento della trattazione resta la domanda se risultati maggiormente efficace un sistema fondato sul particolarismo giuridico e su di una varietà di istituzioni, oppure un sistema incentrato sull'unitarietà legislativa.

Certamente il mutamento da un sistema all'altro non si è rivelato affatto un cambiamento netto, bensì graduale e quasi impercettibile; si è trattato di un mutamento di concezione dei rapporti giuridici tra l'autorità, la quale ha assunto sempre maggior importanza e potere, e l'istituzione comunale, la quale ha perso invece progressivamente autonomia: da un rapporto contrattuale di reciproca importanza, qual era quello intercorso tra i comuni ed il signore durante il Basso Medioevo, si è progrediti sempre più evidentemente verso un rapporto

⁹⁴ Cfr. G.S. PENE VIDARI, *Studi sulla codificazione in Piemonte*, Torino 2007.

⁹⁵ Cfr. G. FROLA, *Corpus Statutorum canavisi*, ristampato nel 2006.

⁹⁶ Cfr. F. GABOTTO, *Storia di Cuneo*, Cuneo 1898, ristampato nel 2005.

⁹⁷ Vd. note 12, 17 e 23.

gerarchico in cui il signore effettua «gratiose» concessioni nei confronti delle autonomie⁹⁸.

Il culmine di una simile *escalation* si è potuto notare nell'affermazione della casata sabauda, già portatrice di una differente mentalità rispetto a quella medievale.

L'idea di autonomia locale, d'altronde, non è mai sparita totalmente dal panorama cuneese, e più in generale italico. La concezione di Stato unitario che progressivamente è andata formandosi non ha, infatti, arginato completamente l'esigenza di entità istituzionali maggiormente prossime agli usi ed alle abitudini locali; anzi, è proprio in concomitanza con l'affermarsi di uno Stato forte e compatto che si è delineata la necessità di un decentramento amministrativo che permetta un maggior controllo locale ed una miglioria dell'efficienza logistica territoriale⁹⁹. In effetti l'istituto della «provincia» ha la sua origine proprio nei *départements* napoleonici, ereditati poi dal Piemonte sabauda con l'editto albertino n. 659 del 1847¹⁰⁰.

Nei tempi più recenti l'Italia ha dimostrato uno spiccato interesse per un'ottica di decentramento amministrativo e legislativo: basti pensare alla riforma del Titolo V della Costituzione italiana¹⁰¹ ed alle più recenti proposte di federalismo fiscale¹⁰².

⁹⁸ Sul punto è particolarmente interessante G.S. PENE VIDARI, *Elementi di storia del diritto medievale e moderno*, cap. III, Torino 2009.

⁹⁹ Cfr. A. CROSETTI, *La provincia dopo le riforme amministrative e costituzionali in La provincia di Torino (1859-2009). Studi e ricerche*, a cura di W. Crivellin, Milano 2009; cfr. altresì G. ASTUTI, *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia* in «Atti del XL Congresso di storia del Risorgimento italiano», Roma 1963; G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova 1969; V. CAIANELLO, *Premesse storico-culturali dell'ordinamento delle autonomie locali* in *Scritti per P. Verga*, Milano 1994; F. CALASSO, *Autonomia (storia)* in *Enciclopedia del Diritto*, IV vol., pp. 351 e sgg., Milano 1960; S. CASSESE, *Centro e periferia in Italia: i grandi tornanti della loro storia* in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1985; C. PISCHEDDA, *Problemi dell'unificazione italiana*, Modena 1963; A. PETRACCHI, *Origini dell'ordinamento comunale e provinciale (1770-1861)*, Venezia 1962; E. RAGIONIERI, *Politica e amministrazione nello Stato unitario* in *Problemi dell'unità d'Italia*, Roma 1962; E. ROTELLI, *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche in Italia*, Milano 1978.

¹⁰⁰ A tal proposito A. RINALDI, *Il Comune e la Provincia nella storia del diritto italiano*, Potenza 1881; R. RUFFILLI, *Istituzioni. Società. Stato* in *Il ruolo delle istituzioni amministrative nella formazione dello Stato in Italia*, Bologna 1989.

¹⁰¹ Cfr. in merito F. PIZZETTI, *L'ordinamento costituzionale italiano fra riforme da attuare e riforme da completare*, Torino 2003.

¹⁰² Per la bibliografia sul punto vd. nota n. 44. Di avviso diametralmente opposto risulta, invece, la Francia che permane tutt'oggi uno dei pochissimi paesi legislativamente unitari, fiancheggiata soltanto dal Regno Unito e dal Giappone: per un approfondimento di questa tesi cfr. M. DE GUILLENCHMIDT, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Parigi 2005.

Sicuramente l'ipotesi di un particolarismo e di un decentramento ancor più accentuato introduce l'idea di responsabilità delle istituzioni, così come avvenne in periodo comunale con la nascita, in un primo momento, dell'élite cittadina e, successivamente, con l'avvento del Podestà¹⁰³.

La questione dell'efficacia di un sistema giuridico particolareggiato e caratterizzato dall'idea di autonomia oppure di un sistema accentratore rimane, quindi, una questione ampiamente aperta, da valutare alla stregua delle innovazioni legislative ed amministrative dei tempi più recenti.

¹⁰³ Questa è proprio l'idea originaria del «federalismo fiscale» secondo cui sarebbe possibile una maggior responsabilizzazione delle regioni.

*Autonomie locali e istituzioni sovranazionali.
Il problema del buon governo tra globalizzazione
e localizzazione alla luce del pensiero einaudiano*

di Alberto Oddenino, Paolo Silvestri¹

SOMMARIO: 1. Introduzione: ripartendo da Einaudi. – 2. L'economico e l'istituzionale nel pensiero di Einaudi: tra locale e globale. – 2.1. Buon governo e buona società: alla ricerca del fondamento. – 2.2. Economico e politico, funzionalismo e federalismo. – 2.3. Globale e locale. – 2.4. Istituzionale e simbolico. – 3. Attualità del pensiero einaudiano: sussidiarietà e ruolo delle autonomie locali nello spazio di integrazione europea e globale. – 3.1. Sussidiarietà e buon governo. – 3.2. Enti locali e proiezione globale. – 3.3. Paradigma reticolare e *good governance*. – 4. Conclusioni: tornare a Einaudi.

1. *Introduzione: ripartendo da Einaudi*

I vari tentativi di definire concettualmente la *globalizzazione* e i relativi mutamenti economici, sociali, politici, giuridici o, in una parola, *istituzionali*, sono spesso sfociati nel ricorso a ossimori o espressioni che rivelano una *tensione costitutiva* di elementi diversi dotata di tratti anche contraddittori, che impediscono di ridurre la molteplicità di tali fenomeni a un'unità categoriale.

A questo proposito, il neologismo *Glocal* (coniato con la crasi fra globale e locale) è forse il termine più emblematico². Peraltro, anche il ricorso alla metafora della *rete*, variamente applicata all'ambito del sociale quanto a quello dell'istituzionale³ – come nel caso della *mul-*

¹ Questo contributo è frutto dello sforzo comune e del confronto fra i due autori. Ad essi congiuntamente si devono i paragrafi 1 e 4, mentre il paragrafo 2 è opera di Paolo Silvestri (Ricercatore a tempo determinato di Filosofia del diritto presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino e 'Luigi Einaudi Chair Holder' presso la Cornell University, Ithaca, N.Y.) e il paragrafo 3 è opera di Alberto Oddenino (Professore di Diritto internazionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino).

² R. ROBERTSON, *Glocalization. Time-Space and Homogeneity-Heterogeneity*, in M. FEATHERSTONE, M. LASH, R. ROBERTSON (eds.), *Global modernities*, Sage, London-Thousand Oaks (Cal.) 1995, pp. 25-44.

³ Si v. P. HERITIER, *Urbe-internet. Vol. 1. La rete figurale del diritto*, Giappichelli, Torino 2003.

tilevel governance – ha spesso rappresentato l'esigenza di rappresentare la complessità e consentire al contempo il superamento di concezioni gerarchiche o comunque fondate su un unico centro⁴. Si tratta di una dinamica particolarmente significativa ed evidente se ci si pone dalla prospettiva di analisi del ruolo, attuale o potenziale, delle autonomie locali nel processo di globalizzazione.

D'altra parte, anche i tentativi più equilibrati di precisare la natura e i rischi variamente correlati ai processi di globalizzazione si sono imbattuti in risultati non sempre coerenti, ben rappresentati dall'esito, a tratti paradossale, che vede il concetto di 'crisi' e di 'rischio' spesso connotati (anche) mutuando il significato cinese di 'pericolo-opportunità'.

Occorre pertanto confrontarsi con tale complessità evitando che termini e teorie, che pure possono essere frutto di una felice intuizione, si caratterizzino in senso riduzionistico, generando rischi di banalizzazione. Circostanza questa cui non è alieno il dibattito, spesso troppo ideologicamente connotato, tra fautori e detrattori della globalizzazione, dell'unità europea, della moneta unica, del federalismo e delle autonomie locali. Dibattito nel quale, fra l'altro, sembra rimanere sullo sfondo il grande interrogativo sulla natura dell'«economico» e del suo rapporto con l'«istituzionale».

Viene allora da chiedersi se la tensione costitutiva sussistente tra le suddette polarità – globale-locale, pericolo-opportunità, economico-istituzionale – non abbia a che fare con la natura sfuggente dell'«economico», qui inteso come una delle categorie più ambigue e ambivalenti, ma non meno decisive, della modernità⁵.

⁴ Cfr., fra i vari studi a riguardo, M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Il Mulino, Bologna 2000; S. CASSESE, *La crisi dello stato*, Laterza, Roma-Bari 2002.

⁵ Si tratta di un problema dalla portata evidentemente enorme, e a cui, in questa sede, non può che farsi solo breve cenno. Limitandosi a due fra i molti riferimenti rilevanti nel pensiero del Novecento, basti considerare la critica che all'emersione dell'economico (e alle sue conseguenze sul politico e il giuridico) è stata variamente rivolta da due pensatori molto distanti, se non opposti, fra loro: H. ARENDT, *Vita Activa. La condizione umana*, tr. it. Bompiani, Milano 2000; e C. SCHMITT, *Il concetto di politico* [1932], in ID., *Le categorie del politico. Saggi di teoria politica*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, tr. it. il Mulino, Bologna 1972, pp. 87-208. Ma si potrebbe anche ricordare l'importanza (seppur problematica) che Croce tentò di conferire alla categoria dell'economico, non solo nella sua tetralogia dello Spirito, ma anche come chiave interpretativa della modernità. Einaudi, pur senza un afflato speculativo come quello di questi autori, mostra invece una maggiore conoscenza della realtà storico-economica, e una peculiare attenzione all'esperienza e al vivere concreto dell'«uomo comune» che, a giudizio di chi scrive, spiegano la sua consapevolezza del duplice carattere di rischio-opportunità proprio dell'economico. In tema si

Orbene, tra fautori e detrattori, pare opportuno porsi nel ‘mezzo’, nell’intento di evitare tre ricorrenti pericoli derivanti dal confronto con la summenzionata tensione costitutiva. Tali pericoli sono sintetizzabili nelle tre procedure logico-argomentative della *contrapposizione*, della *deduzione* e della *riduzione*, vale a dire che i poli di questa tensione costitutiva non debbono essere pensati in contrapposizione, né dedotti l’uno dall’altro, né infine ridotti l’uno all’altro. D’altra parte, e per riferirsi ancora all’etimo cinese, l’opportunità sta nel saper mantenere aperta e viva questa tensione costitutiva, che rispecchia la compresenza di forze contrapposte⁶.

È in questo senso che rileva l’intento di ripartire dal pensiero di Luigi Einaudi. Nella sua lunga e lungimirante riflessione sulla globalizzazione dei mercati, sulla guerra e il problema della pace, sulla crisi della sovranità, sulla necessità di istituzioni sovranazionali, di un mercato e di una moneta unica europea, e, in sintesi, il suo tentativo di riconfigurare il problema del *buon governo* a partire da un *ethos* ‘locale’, Einaudi costituisce ancora oggi un esempio mirabile di equilibrio nel contemperare esigenze contrapposte e nell’affrontare le difficoltà inerenti al non agevole bilanciamento tra l’economico e l’istituzionale o, come egli a volte si esprimeva, tra il «materiale» e lo «spirituale».

Pertanto, nella prima parte di questo saggio (§ 2) saranno posti in evidenza alcuni elementi qualificanti della riflessione einaudiana in merito al rapporto tra l’economico e l’istituzionale e alla relativa tensione tra globale e locale, mentre nella seconda parte (§ 3) si rileverà la persistente attualità di tale riflessione alla luce delle più attuali dinamiche che confrontano le dimensioni locali con il processo di europeizzazione e globalizzazione, rivelando ad un tempo la loro vocazione alla transnazionalità e la persistente baricentricità del principio di sussidiarietà.

2. *L’economico e l’istituzionale nel pensiero di Einaudi: tra locale e globale*

Ripartire da Einaudi, dunque; ma da quale ‘Einaudi’? È certamente vero, come ha sostenuto Albertini, che una delle cause dell’oblio del

veda soprattutto L. EINAUDI, *In lode del profitto* (1957), in *Prediche inutili*, Einaudi, Torino 1955.

⁶ In merito, utile sfondo di riferimento può essere individuato nel pensiero taoista e nella contrapposizione-complementarietà fra Yin e Yang.

pensiero europeista e federalista di Einaudi⁷ è da rinvenirsi in quell'«abitudine a pensare per etichette», cioè a considerare Einaudi «soprattutto, o soltanto come un economista»⁸. Di qui, gli importanti e meritevoli tentativi di riscattare dall'oblio l'«Einaudi europeista e federalista»⁹. Nondimeno, e forse anche a causa della rinomata influenza che il pensiero einaudiano ebbe su Ernesto Rossi e Altiero Spinelli¹⁰ (fondatori del Movimento federalista europeo e autori del manifesto *Per un'Europa libera e unita*, meglio noto come *Manifesto di Ventotene*), ci pare si sia incorsi nel rischio opposto di trascurare la visione *liberale* di Einaudi (non solo economica, ma anche giuridica e politica) o di forzarla nell'*a priori* dell'«ideologia federalista». A questo proposito, sono significative le conclusioni di una delle migliori ricostruzioni del federalismo einaudiano: «in fondo Einaudi, pur recando contributi significativi all'elaborazione del pensiero federalista, non riconobbe nel federalismo una ideologia autonoma [...]. Il federalismo serviva più a salvare lo stato liberale trasformandolo in sovranazionale che a costruirne uno nuovo ispirato a valori autonomi», vale a dire i «valori» dell'«ideologia federalista», secondo l'impostazione data da Albertini¹¹.

⁷ Gli scritti einaudiani riguardanti il problema dell'unità europea coprono un arco di tempo che va dal 1897 al 1956, con una lunga soluzione di continuità che va dal 1925 al 1940, periodo che coincide con la sospensione della sua attività giornalistica. Sono quattro le principali opere di Einaudi da cui si evince il suo pensiero europeista e federalista, sebbene solo una di queste raccolte, uscita a cura del Movimento federalista europeo, è espressamente dedicata al tema: *La guerra e l'unità europea*, Edizioni di Comunità, Milano 1948 (rist., con aggiunte, da Il Mulino, Bologna 1986, da cui cito). Le altre – *Lettere politiche di Junius*, Laterza, Bari 1920; *Gli ideali di un economista*, La voce, Firenze 1921; *Lo scrittoio del Presidente*, Einaudi, Torino 1956 – includono saggi su argomenti vari; da ultimo, L. EINAUDI, *A proposito di autonomie federalismo e separatismo. Due inediti*, a cura di C. Malandrino, in «Annali della Fondazione Luigi Einaudi», 1994, pp. 545-567.

⁸ M. ALBERTINI, *presentazione* a L. EINAUDI, *La Guerra e l'unità europea*, Le Monnier, Firenze 1984, p. VII.

⁹ Fra questi ricordiamo: AA.Vv., *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, Fondazione Einaudi, Torino 1975; U. MORELLI, *Contro il mito dello stato sovrano. Luigi Einaudi e l'unità europea*, Franco Angeli, Milano 1990; C. MALANDRINO (a cura di), *Alle origini del federalismo in Piemonte*, Fondazione Einaudi di Torino, 1993, e in particolare i due articoli di N. BOBBIO, *Luigi Einaudi federalista*, *ivi*, pp. 17-32, e M.L. SALVADORI, *Il primo dopo guerra in Europa: trionfo o crisi dello stato nazionale?*, *ivi*, pp. 33-41; S. PISTONE, C. MALANDRINO (a cura di), *Europeismo e federalismo in Piemonte tra le due guerre mondiali. La resistenza e i trattati di Roma (1957)*, Leo Olschki, Firenze 1999.

¹⁰ A. SPINELLI, *Come ho tentato di diventare saggio. 1. Io, Ulisse*, il Mulino, Bologna 1984, pp. 307-308. Sul rapporto Einaudi-Rossi: *Carteggio (1925-1961)*, a cura di G. Busino, S. Martinotti Dorigo, Fondazione Luigi Einaudi, Torino, 1988.

¹¹ U. MORELLI, *op. cit.*, p. 180.

Orbene, a nostro modo di vedere, è proprio questo il punto cruciale: l'«Einaudi europeista e federalista» non è comprensibile se legato dalla sua visione liberale¹² e, più in generale, dalla lunga ricerca del *buon governo* quale modello ideale di società¹³. Non bisogna dunque commettere l'errore di scorporare il pensiero europeista e federalista di Einaudi dall'insieme del suo pensiero economico, politico e giuridico, compendiato nella ricerca del buon governo. Non è affatto un caso se alcuni degli scritti più importanti sul federalismo vennero poi inseriti nell'ultimo capitolo della raccolta *Il buon governo. Saggi di economia e politica (1897-1954)*¹⁴.

Questa ricerca einaudiana del buon governo muove infatti dal tentativo di ricostruire (si badi: non lo «stato» ma) le istituzioni liberali distrutte dalla guerra, dal fascismo e dalla crisi del '29. E qui risiede, come vedremo, una delle grandi intuizioni di Einaudi: cogliendo la tendenza del mondo a globalizzarsi, egli vide nel frazionamento e nel *policentrismo* istituzionale, dislocato a livello sia *sovranazionale* che *locale*, una condizione necessaria per ricostruire una nuova e più autentica «*civitas umana*» (per riprendere il titolo di un'opera di Röpke, da Einaudi molto ammirato e con il quale condivise l'ideale di un umanesimo liberale). Policentrismo che non a caso è configurato dal liberale piemontese all'interno della delicata *tensione tra processi globali e istanze locali*.

D'altra parte, nella lunga riflessione di Einaudi sul buon governo sussiste un'altra linea di tensione riconducibile alla problematica *relazione tra l'economico e l'istituzionale*, relazione nella quale possiamo in linea generale includere, da un lato, il mercato, la concorrenza, la divisione del lavoro, lo scambio e la moneta, e, dall'altro, l'etico, il giuridico, il politico, il culturale e il simbolico.

Per intendere l'importanza e il significato di questa duplice ten-

¹² In questa prospettiva cfr.: C. CRESSATI, *L'Europa necessaria. Il federalismo liberale di Luigi Einaudi*, intr. di R. Faucci, Giappichelli, Torino 1992; R. FAUCCI, *Vecchio e nuovo nel federalismo di Einaudi*, ivi, pp. 9-30; C. MALANDRINO, *Introduzione* a L. EINAUDI, *A proposito di autonomie federalismo e separatismo*, cit., ivi, pp. 545-556; A. QUADRO CURZIO, C. ROTONDI, *Luigi Einaudi: il disegno istituzionale ed economico per l'Europa*, in AA.Vv., *Luigi Einaudi: Istituzioni, mercato e riforma sociale*, Bardi, Roma 2005, pp. 163-194; F. FORTE, *Economia dei mercati globali e governo sovranazionale secondo Luigi Einaudi (2007)*, in *L'economia liberale di Luigi Einaudi. Saggi*, Leo Olschki, Firenze 2009, pp. 303-342; M.L. SALVADORI, *Luigi Einaudi: riflessioni sul cammino di un grande italiano*, in «Annali della Fondazione Luigi Einaudi», 2008, pp. 147-154.

¹³ Mi sia consentito rinviare a P. SILVESTRI, *Il liberalismo di Luigi Einaudi o del buongoverno*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008.

¹⁴ L. EINAUDI, *Il buon governo. Saggi di economia e politica (1897-1954)*, a cura di E. Rossi, Laterza, Bari 1954.

sione costitutiva, non ci interessa tanto rileggere gli auspici e le profezie di Einaudi, se non altro perché la gran parte di esse si sono avverate: dal mercato unico, alla moneta unica, all'Europa unita¹⁵. Se infatti oggi l'idea della «crisi dello stato» e del principio di sovranità è entrata a far parte del comune linguaggio giuridico-politico, basti qui ricordare che tra i maggiori meriti di Einaudi vi è quello di aver compreso, sin dalla prima guerra mondiale, il principale fattore di crisi degli stati nazionali sovrani e di aver additato la necessità del loro superamento attraverso una organizzazione sovranazionale. In breve, Einaudi comprende le implicazioni della tendenza dell'«interdipendenza» economica a estendersi e a «unificare il mondo», e da questo fenomeno dedurrà l'insufficienza degli stati sovrani, indicando la soluzione in organismi sopranazionali, di cui la Federazione europea avrebbe dovuto rappresentare solo una tappa lungo il processo dell'integrazione globale. Particolarmente rilevanti sono altresì le critiche einaudiane per «distruggere» il «mito» o il «dogma della Sovranità assoluta e perfetta in se stessa». Sicché, sentenziava nel 1918, «la verità è il vincolo, non la sovranità degli stati. La verità è l'interdipendenza dei popoli liberi, non è la loro indipendenza assoluta»¹⁶. La sovranità, infatti, con i suoi corollari di «assolutezza», «perfezione», «autosufficienza» e «indipendenza» (economica e politica), entra inevitabilmente in conflitto con la crescente «interdipendenza» dei mercati e della divisione del lavoro, ed è la causa prima dell'«anarchia internazionale» e delle guerre (ove è interessante notare sin d'ora come l'economico si configuri nel discorso einaudiano alla stregua di una peculiare figura del *limite* ad ogni pretesa assolutezza). Di qui la profetica disamina della crisi dello Stato sovrano, da cui discendono tutte le successive analisi: *in primis* l'istanza di istituzioni sopranazionali attraverso la rinuncia alle prerogative derivanti dal principio di sovranità, rinuncia senza la quale queste istituzioni non potevano durare. Di qui anche la distinzione tra confederazione e federazione, e la critica della Società delle Nazioni (e poi dell'Onu), sino alla progettazione di un'architettura economico-giuridico-politica di una futura Federazione europea¹⁷. Infine, sebbene ciò sia stato spesso tra-

¹⁵ Resta invece molto da fare, in Europa e in Italia, rispetto al programma liberale einaudiano: dalle politiche di liberalizzazione e concorrenza alle lotte al privilegio e al parassitismo, sino all'abolizione del valore legale del titolo di studio. Sui problemi che gravano sul destino dell'Europa, cfr. A. ALESINA, F. GIAVAZZI, *Goodbye Europa. Cronache di un declino economico e politico*, Rizzoli, Milano 2006.

¹⁶ L. EINAUDI, *Il dogma della sovranità e l'idea della società delle nazioni* (1918); in *La guerra e l'unità europea*, cit., pp. 32-33.

¹⁷ Ancora, la «rilevanza dell'Einaudi federalista», come ha mostrato Morelli, «è accentuata dal confronto con gli intellettuali italiani coevi, da Croce a Gobetti e

scurato, la riflessione einaudiana sulla crisi dello stato e del principio di sovranità andava di pari passo con il suo tentativo di ricostruire le istituzioni liberali a partire «dal basso», vale a dire da una dimensione locale.

Per intendere l'importanza e il significato di questa duplice tensione costitutiva (tra economico e istituzionale, e tra globale e locale) ci interessa invece, e soprattutto, rileggere alcuni passi meno noti di Einaudi, che tuttavia rendono ragione del problema del buon governo da lui riconfigurato proprio nel tentativo di tenere assieme i poli delle diverse linee di tensione affiorate nella sua lunga riflessione sulle fondamenta di una buona società.

2.1. *Buon governo e buona società: alla ricerca del fondamento*

La ricerca del buon governo comincia *post res perditas*: dopo la Grande guerra e la crisi economia e inflazionistica ad essa seguita, dopo la disgregazione del tessuto sociale rappresentata dal biennio rosso, e dopo l'avvento del fascismo e, *last but not least*, dopo la grande crisi del '29. Nel tentativo di comprendere le cause della fine di un'epoca, il «secolo d'oro», Einaudi rileggerà il passato per rifondare le future istituzioni liberali. In uno snodo cruciale della sua riflessione, condensata ne *La condotta economica e gli effetti sociali della guerra italiana* (1933), riportando alla memoria l'*ethos* e il *modus agendi* dei componenti del ceto medio, Einaudi scrive che era una grande fortuna che in quell'epoca «le classi veramente rappresentative dell'Italia, composte di medi e piccoli industriali proprietari fittavoli mercanti ed artigiani operosissimi e [...] di professionisti retti e di burocrati devoti al bene pubblico fornissero ancora allo stato un buon numero di uomini di governo. Probi e laboriosi essi riponevano la somma dell'arte di stato nel "governar bene" la cosa pubblica, intendendo per "*buon governo*" quel modo saggiamente *prudente* di amministrare che usavano nelle faccende private»¹⁸.

Per intendere la portata e il significato di questo passo, bisogna accostarlo a un altro scritto del 1922, profondamente autobiografico, ove Einaudi rievoca l'*ethos* e narra le gesta della sua famiglia, in specie della madre e dello zio (che Einaudi aveva «venerato come se-

Gramsci, tutti incapaci di vedere la crisi italiana come problema europeo e di superare la concezione dello stato nazionale come *la priori* indiscusso dell'organizzazione politica dell'umanità» (U. MORELLI, *op. cit.*, p. 143). A questo riguardo rimane emblematico e storico il Discorso tenuto da Einaudi all'Assemblea Costituente.

¹⁸ L. EINAUDI, *La condotta economica e gli effetti sociali della guerra italiana*, Laterza, Bari 1933, p. 400.

condo padre»): «questo che io osservavo nella *casa* avita erano le abitudini universali della borghesia piemontese per gran parte del secolo XIX». Quelle abitudini formavano «una classe dirigente che lasciò tracce profonde di onestà, di capacità, di parsimonia, di devozione al dovere nella vita politica ed amministrativa del Piemonte che fece l'Italia». A quell'epoca, prosegue Einaudi, «l'uomo, la famiglia non si concepivano sradicati dalla terra, dalla casa, dal comune; e sono questi sentimenti che partoriscono anche l'attaccamento e la devozione alla patria e lo spirito di sacrificio, in cui soltanto germogliano gli stati saldi»¹⁹.

Se fra le righe di queste due citazioni si possono ritrovare condensati alcuni dei problemi più ricorrenti nella filosofia politica, giuridica ed economica, è qui sufficiente evidenziare come nella riflessione einaudiana affiori la consapevolezza del problema (e dell'esistenza) di un *ethos*, pregiuridico e prepolitico, fondativo delle istituzioni di una «buona società». Vale a dire il problema delle relazioni individuali, familiari, affettive e sociali, dei valori, delle tradizioni e delle virtù civiche su cui si regge ogni ordinamento sociale (nello specifico di questi passi Einaudi chiama in causa: prudenza, parsimonia, laboriosità, onestà, professionalità, lealtà, fiducia, spirito di sacrificio). Un problema diverrà un vero e proprio rovello della ricerca einaudiana di un buon governo liberale²⁰.

Tutto ciò non deve far pensare che l'obiettivo di Einaudi sia ricostruire il «buon ordine antico». L'analogia posta da Einaudi tra «(buon) governo della casa» e «(buon) governo della città», *bonus pater familias* e buoni governanti, affonda le sue radici nell'antica trattatistica europea e italiana sull'*oikonomia*. L'antica «economica» era parte «di un progetto di “costituzione” [anche nel senso di “istituzione”] generale dell'antico regime; in essa si riflettono e si visualizzano ulteriormente alcune delle regole “non scritte” su cui si regge tutta l'organizzazione dei primi secoli dell'età moderna»²¹. Allo stesso

¹⁹ L. EINAUDI, *Avvertenza del compilatore* [1922], in ID., *Pagine doglianesi, 1893-1943*, a cura del Comune e della Biblioteca civica «Luigi Einaudi», Dogliani 1988, pp. 32-34.

²⁰ Sotto molti punti di vista questo rovello è identico al celebre «paradosso» di Böchenforde: «lo stato secolarizzato vive di presupposti che non è in grado di garantire» (E.W. BÖCHENFORDE, *La formazione dello stato come processo di secolarizzazione* [1967], in P. PRODI e L. SARTORI (a cura di), *Cristianesimo e potere*, EDB, Bologna 1986, p. 121); sul quale, da ultimo, J. HABERMAS, *I fondamenti morali prepolitici dello stato liberale*, in J. RATZINGER, J. HABERMAS, *Etica, religione e Stato liberale* [2004], Morcelliana, Brescia 2005, pp. 21-40.

²¹ D. FRIGO, *Il padre di famiglia. Governo della casa e governo civile nella tradizione dell'«economica» tra cinque e seicento*, Bulzoni, Roma 1985, p. 200 (corsivi miei).

modo, la ricerca einaudiana di un buon governo liberale è mossa dall'esigenza di comprendere le dinamiche di quelle «strutture mentali profonde», di quelle «regole “non scritte” su cui si regge tutta l'organizzazione» sociale. Il buon governo einaudiano è quindi un «progetto di “costituzione”», sempre *in itinere* e mai del tutto istituito positivizzato, costellato di metafore, narrazioni e immagini per mezzo delle quali «si riflettono e si visualizzano» quelle regole «invisibili» e fondanti l'ordine sociale.

Questo è solo il primo passo di Einaudi alla ricerca dei fondamenti di una buona società, e che in questa sede riscopre in quello che possiamo chiamare un *ethos* 'locale', dove il 'locale' corrisponde a ciò che è solitamente identificato con il concetto di 'comunità'. Ma non bisogna commettere l'errore di rappresentarsi un Einaudi conservatore. Il riferimento alla virtù della «prudenza» esprime, classicamente, una tensione tra passato e futuro, sentimento e ragione, identità-normatività e razionalità-progettualità, etica ed economia²². La sua stessa riflessione sul destino e sul futuro di una Europa post-hobbesiana, caratterizzata da una forte tensione tra «utopia» e «realismo»²³, è una testimonianza dell'arduo tentativo di tenere assieme queste polarità.

Un tentativo che invero attraversa gran parte della riflessione einaudiana, se è vero, come aveva notato suo figlio, Mario, che «Luigi Einaudi passa dalle emozioni del 1922», quelle maturate nella riflessione sulla «casa», sui valori e sui «sentimenti» fondanti l'ordine sociale, «alla costruzione di calcoli economici atti alla gestione razionale di un'azienda»²⁴.

Ciò ci aiuta meglio a comprendere il riferimento einaudiano al *poikos* quale peculiare figura dell'economico e del problema del fondamento dell'ordine sociale. A questo riguardo il Brunner, riflettendo su *La «Casa come complesso» e l'antica «economica» europea*, scriveva: «nella “casa nel suo complesso” ragione e sentimento si compensavano l'un l'altro, mediante reciproche tensioni, sicuramente spesso dolorose. Con la sua spaccatura in azienda e casa vera e propria, alla «razionalità» dell'azienda si contrappose la «sentimentalità» della famiglia. In ciò sono rintracciabili dei collegamenti con la storia del pensiero, che acquistano grandissima importanza sopra tutto a par-

²² Ha recentemente insistito sull'importanza di articolare il nesso tra queste polarità G. MARRAMAO, *La passione del presente. Breve lessico della modernità-mondo*, Bollati Boringhieri, Torino 2008, spec. pp. 57-67.

²³ Ha evidenziato questo aspetto M.L. SALVADORI, *Luigi Einaudi* cit., *passim*.

²⁴ M. EINAUDI, *Presentazione*, in L. EINAUDI, *Pagine doglianesi* cit., p. 12.

tire dalla fine del XVIII secolo. Correnti razionali e irrazionali si contrappongono in modo fin qui sconosciuto»²⁵.

Nondimeno, l'*oikos* è solo una delle possibili figure con cui pensare l'economico e il problema del fondamento dell'ordine sociale, tanto più che, nella «storia del pensiero» a cui allude il Brunner, si è assistito, come evidenziato dall'Hirschmann, a «interpretazioni rivali della società di mercato»: da «civilizzatrice» a «distruttiva»²⁶.

In questa sede sarà tuttavia sufficiente soffermarsi sull'oscillazione einaudiana tra sentimento e ragione per rileggere le difficoltà insite nelle sue prime riflessioni sulla ricostruzione dell'Europa.

2.2. Economico e politico, funzionalismo e federalismo

Il fondamento economico-liberale della riflessione einaudiana sul processo di integrazione europea fa leva sul principio del *circolo virtuoso* che si innesta, secondo la famosa spiegazione di Adam Smith, tra *divisione del lavoro ed espansione dei mercati*. È muovendo da queste categorie che riteniamo debba essere principalmente (anche se non esclusivamente) intesa la causa combattuta da Einaudi per l'Europa unita e per una struttura di tipo federale. Oltre ad una diffusione generalizzata del benessere, l'espansione del mercato avrebbe infatti significato *un ulteriore frazionamento dei poteri* (sia economici che politici) e, dunque, un ridimensionamento (in senso relativo) dei monopoli nazionali e degli stati sovrani; l'aumento della concorrenza a livello internazionale avrebbe inoltre ridotto tendenzialmente il potere dei cacciatori di rendite statali. D'altra parte, il federalismo per Einaudi è non solo l'emblema del policentrismo istituzionale, ma è lo strumento per battere gli ostacoli posti alla divisione del lavoro, «la quale non conosce confini di stati o di province o dei comuni». «Se non esistessero dazi e confini e passaporti, – sostiene l'economista – tutto il mondo sarebbe un paese solo; e tutti gli uomini si scambierebbero i loro prodotti l'un l'altro»²⁷.

Muovendo da questo presupposto, nella speculazione di Einaudi bisogna tuttavia *distinguere*, anche se risultano spesso sovrapposte o confuse, *concezione gradualistica, evolutzionistica o spontaneistica* delle

²⁵ O. BRUNNER, *La «Casa come complesso» e l'antica «economica» europea*, in *Per una nuova costituzione economica e sociale*, Vita e pensiero, Milano 1970, pp. 133-164.

²⁶ A.O. HIRSCHMAN, *Interpretazioni rivali della società di mercato: civilizzatrice, distruttiva o debole?*, in *L'economia politica come scienza morale e sociale*, Liguori, Napoli 1987, pp. 73-103.

²⁷ L. EINAUDI, *I problemi economici della federazione europea* (1944), in *La guerra e l'unità europea* cit., p. 148.

istituzioni economiche, giuridiche e politiche, e concezione *funzionalistica* dell'integrazione europea. La prima è particolarmente evidente nella sua concezione del mercato, nel suo riformismo, nel ruolo che egli assegna, burkeanamente, alle consuetudini e alle tradizioni giuridiche e politiche. La seconda, nel modo di concepire lo sviluppo delle istituzioni sopranazionali, come quando, nel suo primo articolo sugli *Stati Uniti d'Europa* (1897), sosteneva che essi sarebbero dovuti emergere come esito di un ordine non programmato «secondo i piani prestabiliti dei pensatori»²⁸.

Il *gradualismo* einaudiano affonda le sue radici nella cultura anglosassone e rinvia alla relativa scoperta di una dimensione autonoma del mercato e della società civile, che la nascente economia politica aveva sintomaticamente rivendicato quale peculiare *limite* alle ingerenze e alle «follie» (come le chiamava Adam Smith) dei governanti. In questo caso l'«economico» è dunque pensato come figura del limite, e lo spontaneismo del mercato (che tuttavia nel discorso einaudiano non è mai «automatismo») sta ad indicare quella specifica *dinamica* dell'economico, che non è il frutto di una costruzione artificiale o politica, ma che semmai bisogna conoscere per poterla orientare.

Per questo la battaglia combattuta da Einaudi attraverso i suoi scritti sull'unità europea è anzitutto una battaglia culturale: bisognava anzitutto criticare l'errore di fondo del dirigismo economico, vale a dire il «*falso principio della subordinazione della economia alla politica*». «Si affermò cioè che laddove nel secolo XIX prevalse l'idea che i singoli consumatori dovessero decidere essi se e quali beni consumare ed i produttori se e quali beni produrre, e gli scambi dovessero aver luogo per decisione degli interessati, nel secolo XX dovesse prevalere l'idea opposta che la produzione dovesse essere indirizzata alla consecuzione dei fini voluti dallo stato, tutore dell'interesse pubblico, ed i consumatori conservassero quella limitata facoltà di scelta che fosse compatibile con l'interesse pubblico così definito dallo stato». Einaudi dunque sostiene che la libertà di scelta e l'indipendenza economica che caratterizzarono il XIX secolo vennero erroneamente interpretati come subordinazione della politica all'economia, e alla divulgazione di questa interpretazione si reagì in maniera uguale e contraria. Tuttavia, per «ironia della storia», «l'idea della subordinazione della economia alla politica partorisce invece asservimento della politica ai grandi interessi economici». Sicché, «Lo stato che voleva do-

²⁸ L. EINAUDI, *Un sacerdote della stampa e gli Stati Uniti europei* (1897), in *Il Buon governo* cit., pp. 601-603.

minare l'economia è, miserabile risultato!, fatto servo dei peggiori tra gli uomini che governano i singoli rami economici»²⁹.

D'altra parte nella riflessione di Einaudi il principio della divisione del lavoro è anche declinato secondo un celebre *topos* ottocentesco sul rapporto tra commercio e pace, da lui così sintetizzato: «libertà di scambi economici internazionali vuol dire pace; spazio vitale e dipendenza dell'economia dalla politica vogliono dire contrasti internazionali e pretesti di guerra»³⁰.

Se il più celebre condottiero nella battaglia per la libertà di commercio fu Richard Cobden, uno dei più illustri rappresentanti della Scuola di Manchester, e se è in gran parte a lui che si deve la diffusione della dottrina liberoscambista, va pur tuttavia sottolineato che la formulazione più precisa del *topos* la diede il Montesquieu. Ciò che il filosofo francese aveva colto era la grande novità, e la grande speranza, che lo sviluppo dei commerci portava in grembo. Della sua intuizione, tuttavia, è a nostro giudizio necessario tenere distinti tre aspetti. In primo luogo, intravede nel commercio un principio d'«ordine» e di «regola», insito nell'aspetto disciplinante dell'attività economica, in quel *governo di sé* capace di ricondurre a misura le passioni sregolate: «lo spirito di commercio porta seco quello di frugalità, di economia, di moderazione, di lavoro, di saggezza, di tranquillità, d'ordine e di regola». In secondo luogo, notava gli effetti civilizzatori del commercio internazionale, dipendenti dalla *dimensione intersoggettiva e culturale dello scambio*; donde la sua capacità di «addolcire» e mitigare i costumi barbari. «Il commercio ha fatto sì che la conoscenza dei costumi di tutte le nazioni sia penetrata ovunque: sono stati messi a paragone fra loro, e ne sono derivati grandi beni». Infine, mettendo di nuovo a tema lo «spirito di commercio», e sottolineando la *dimensione utilitaria dello scambio*, cioè quella legata al bisogno, Montesquieu sostenne che «l'effetto naturale del commercio è di portare alla pace. Due nazioni che commerciano insieme si rendono reciprocamente dipendenti: se una ha interesse di acquistare, l'altra ha interesse di vendere; e tutte le unioni sono fondate su bisogni scambievoli»³¹. Ora, la formula «spirito di commercio» divenne

²⁹ L. EINAUDI, *Per una Federazione economica europea* (1943), in *La guerra e l'unità europea* cit., pp. 70 e 73. Il problema del rapporto tra politica ed economia, stato e mercato, ha attraversato tutto il Novecento e riappare costantemente, e soprattutto, nei periodi di crisi. Sulla stessa linea einaudiana, e in difesa dell'autonomia del mercato cfr., da ultimo, A. ALESINA e F. GIAVAZZI, *La crisi. Può la politica salvare il mondo?*, Il Saggiatore, Milano 2008.

³⁰ *Ibidem*, p. 74.

³¹ MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, 2 voll., pref. di G. Macchia, intr. e note

quasi uno slogan nel corso dell'Ottocento³², ma i tre aspetti summenzionati risultavano spesso sovrapposti in maniera tale che i primi due finivano con l'essere occultati da una declinazione meramente *utilitaristica* della relazione tra commercio e pace, come ad esempio avvenne nella formulazione datane da Kant e da Constant³³. Si finì cioè con il sostenere che la crescente interdipendenza, avrebbe reso la guerra un fatto antieconomico in quanto avrebbe arrecato più costi che benefici.

Su questo punto, invero, la posizione di Einaudi mostrerà qualche incertezza e oscillazione. Tentando di criticare le teorie imperialistiche della guerra, nelle quali intravedeva un fondamento utilitarista e materialista, ne rovescerà gli assunti sostenendo che le guerre si fanno non per ragioni di calcolo economico, ma perché gli uomini sono disposti a sacrificare i loro interessi materiali in nome degli ideali nazionali e di patria, oscillando singolarmente tra «dottrina liberale» (della divisione del lavoro e del libero scambio) e principio di na-

di R. Derathé, tr. it. di B. Boffito Serra, Rizzoli, Milano 1999, p. 650 (corsivo nostro).

³² Sulla vasta risonanza che ebbe la tesi dello «spirito di commercio», cfr. le note a cura di R. DERATHÉ, in MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, cit., pp. 1116-17. Ma anche A.O. HIRSCHMAN, *Le passioni e gli interessi: argomenti politici in favore del capitalismo prima del suo trionfo* [1977], tr. it. Feltrinelli, Milano 1979.

³³ Kant, ad esempio, farà eco a Montesquieu allorché accenna alla *natura* che unisce i popoli «tramite il *reciproco tornaconto*», ed aggiunge: «è lo spirito del commercio che non può convivere con la guerra e che prima o poi si impadronisce di ogni popolo» (I. KANT, *Per la pace perpetua*, Feltrinelli, Milano 2001, p. 78). Constant, a sua volta, contrapponendo lo spirito di commercio a *l'esprit de conquête*, aveva sentenziato: «noi siamo giunti all'epoca del commercio, epoca che deve necessariamente sostituire quella della guerra» (*De l'esprit de conquête*, in *Oeuvres politiques de Benjamin Constant* pubblicate da Ch. Louandre, Charpentier, Parigi, 1874, p. 276). Sempre Constant aveva sostenuto che «La guerra è l'impulso, il commercio è il calcolo. Ma per questo stesso motivo deve giungere un'epoca in cui il commercio sostituisca la guerra. A quest'epoca noi siamo arrivati [...]. Fra i moderni una guerra vittoriosa costa infallibilmente più di quanto non renda» (*Della libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, tr. e intr. a c. di G. Paoloetti, con un *Profilo del liberalismo* di P.P. Portinaro, Einaudi, Torino, 2001, pp. 10-12). Altri autori, invece, come Cobden, continuarono a tenere assieme l'aspetto utilitaristico dello scambio con quello culturale e comunicativo: «il commercio è la grande panacea che, come una benefica scoperta medica, servirà a inoculare in tutte le nazioni del mondo il salutare e immunizzante gusto della civiltà. Non una balla di mercanzia lascia le nostre spiagge senza portare semi di intelligenza e di pensiero fruttifero ai membri di qualche comunità meno illuminata; non un mercante visita le nostre sedi dell'industria manifatturiera, senza ritornare nel suo paese missionario di libertà, di pace e di buon governo – mentre le nostre navi, che ora visitano ogni porto d'Europa, e le nostre meravigliose strade ferrate, di cui si parla presso tutti i popoli, sono i banditori e mallevadori del valore delle nostre illuminate istituzioni» (cit. da B. RUSSELL, *Storia delle idee del secolo XIX*, tr. it. Mondadori, Milano 1970, p. 200).

zionalità³⁴, tra razionalità economica e sentimento identitario-nazionale. Solo più tardi si avvide della cruciale importanza (e della difficoltà) di tenere assieme questi due ambiti.

In maniera non dissimile, criticando il piano di Agnelli e Cabiati per una Europa federale, sostiene che non sia «abbastanza realistico perché è troppo razionale, troppo economico. Se i popoli sapessero ragionare e ragionassero soltanto dal punto di vista del loro vantaggio, quel piano sarebbe tra le cose attuabili. Non mi pare oggi lo sia, perché non tiene abbastanza conto degli imponderabili: sentimento di nazionalità, tradizione, amor della indipendenza, decisione a vivere miseramente pur di ricuperare una vetta o un fiume sacro. Il mondo è bello e grande a causa degli imponderabili. Bisogna costruire tenendo conto di essi»³⁵.

Cercando di tener conto di questi «imponderabili» e forse credendo di trovare una soluzione a queste oscillazioni e difficoltà, Einaudi elaborò una peculiare variante tecnocratica del *funzionalismo*, al prezzo tuttavia di tener separati e incomunicanti razionalità economica e sentimenti. Ricorrendo al concetto di «governo delle cose», Einaudi sintetizza, come specifica nella prefazione a *Gli ideali di un economista* (1921)³⁶, le sue prime riflessioni sul processo che avrebbe dovuto condurre agli «Stati Uniti d'Europa», in vista del superamento dei conflitti internazionali. Più precisamente, distinguendo tra «governo degli uomini» e «governo delle cose»³⁷, sostiene che «la novella Società delle Nazioni avrà maggiore probabilità di successo se invece di affrontare il grandioso problema del governo dell'«umanità» dal lato degli «uomini», lo affronterà dal lato delle «cose». [...] Prevenire le guerre, instaurare il regno della pace è problema «umano», difficilissimo a risolversi. Si può rimanere scettici intorno alla efficacia delle corti di arbitrato, o alla osservanza delle clausole arbitrali, pensando alla varietà inesauribile delle *passioni* umane, alla incoerci-

³⁴ Cfr., ad. es., L. EINAUDI, *Liberismo, borghesia e origini della guerra* (1928), in *Il buon governo*, pp. 187-206; ID., *La scienza economica ha fatto bancarotta?* (1921), in *Cronache economiche e politiche e di un trentennio*, vol. VI, Einaudi, Torino 1963, spec. p. 389.

³⁵ L. EINAUDI, *Federazione europea o società delle nazioni?* (1918) (Recensione di G. AGNELLI e A. CABIATI, *Federazione europea o società delle nazioni?*, Flli Bocca, Torino 1918), in L. EINAUDI, *Gli ideali di un economista* cit., pp. 201-202.

³⁶ Nell'*Avvertenza* Einaudi addita «la necessità di governi supernazionali limitati per ora a quelle che si dicono «cose»» (L. EINAUDI, *Gli ideali di un economista* cit., p. 7).

³⁷ Einaudi rovescia la teleologia tecnocratica (secondo la quale si sarebbe dovuto passare dal «governo degli uomini» al «governo delle cose»), ritenendo che il governo delle cose sia una tappa lungo la via per raggiungere il governo degli uomini. Così facendo, tuttavia, ne condivide, inconsapevolmente, gli stessi assunti di fondo.

bile virtù di taluni *sentimenti* che spingono alla *lotta* e al desiderio di supremazia e per questa via conducono alla *guerra*». Ciononostante, precisa Einaudi, esistono «altri problemi», cioè quelli di natura «tecnica», che sono «al di fuori delle passioni umane»³⁸. Di qui la necessità di istituire organismi sopranazionali limitati all'«amministrazione delle cose». Organismi che, con lo sviluppo dei commerci e dei mercati, e quindi con l'accrescersi dell'interdipendenza fra le diverse nazioni, avrebbero gradualmente espanso i loro compiti fino a riassorbire gli stessi governi nazionali.

Solo molti anni più tardi (1948) si rese conto dell'illusione del funzionalismo-tecnocratico, cercando tuttavia di preservare il principio del gradualismo come limite al politico e come garanzia di autonomia della società civile: «c'è qualcosa di buono nel metodo della gradualità», tipico del mondo anglosassone, «è però difficile immaginare come si possa giungere ad una qualsiasi specie di federazione», senza una qualche decisione di natura politica. La stessa «unificazione economica in materia di dogane o di banche di emissione», per non parlare del problema di un «esercito comune», non può essere fatta «se non rinunciando ad una quota notevole della sovranità politica»³⁹.

Bisogna dunque, scrive Einaudi nel 1952, «cominciare dal politico, se si vuole l'economico. È vero che un unico mercato economico dell'Europa occidentale sarebbe un incommensurabile vantaggio per tutti. Gli stati europei odierni sono, economicamente, dei pigmei. Il loro territorio è troppo piccolo perché in essi si affermi una vera divisione del lavoro». Tuttavia, anche la sola rinuncia al controllo delle dogane è una decisione politica, decisione certamente difficile – «all'allargamento del mercato non si arriva senza dolore» – ma senza la quale l'integrazione graduale rischia sempre di poter tornare indietro. «Se il problema è posto dal mero punto di vista economico, l'opposizione di coloro che preferiscono conservare il monopolio del piccolo mercato attuale piuttosto che affrontare l'incognita dell'adattamento al grande mercato federale sarà sempre potentissima. Il veto del produttore nazionale prevarrà sull'interesse generale quando il produttore nazionale possa ricorrere ai sentimenti diffusi che consigliano la resistenza contro l'invasione straniera»⁴⁰. Vi è qui la perfetta comprensione che l'economico non è solo l'ambito del meramente ra-

³⁸ L. EINAUDI, *La società delle nazioni e il governo delle cose* (1919), in *Gli ideali di un economista*, cit., p. 221 (corsivi miei).

³⁹ L. EINAUDI, *Monarchia e Federazione*, 21 ottobre 1948, in *Lo scrittoio del presidente* cit., pp. 87-88 (corsivi miei).

⁴⁰ L. EINAUDI, *Tipi e connotati della Federazione. Discorrendo di comunità di difesa*, 2 giugno 1952, in *Lo scrittoio del presidente* cit., p. 69.

zionale e che non è facilmente separabile dal «sentimentale», dall'identitario e dal politico.

Ma ciò, appunto, non implicava la rinuncia al principio del gradualismo. Gradualismo che Einaudi andava ripensando in un tentativo di tematizzare il nesso tra *sentimenti fondanti* e loro *rappresentazione simbolico-istituzionale*, affrontando persino il problema della (futura) «cittadinanza europea»: «il *superstato europeo non è qualcosa da creare artificialmente*. L'Europa esiste già [...] esiste nella speranza crescente di sopravvivere, di tornare ad essere noi, se uniti. Noi già guardiamo ad una *bandiera* nuova. che non annullerà le vecchie bandiere; che anzi le salverà. Le bandiere nazionali sono destinate alla scomparsa se ad esse non si aggiungerà, riassumendole, la nuova bandiera europea»⁴¹.

È questa una riflessione che Einaudi faceva ormai nella piena consapevolezza che anche l'economico, lungi dall'essere un fatto meramente tecnico, neutrale o strumentale, non solo veicola *cultura*, ma si regge su una dimensione culturale e *simbolica*: l'economico è esso stesso un processo *istituito*⁴².

D'altra parte in Einaudi non era mai venuta meno la consapevolezza che la portata globalizzante della divisione del lavoro e degli scambi internazionali può anche entrare in conflitto con questa dimensione culturale e simbolica: la consapevolezza, cioè, che il 'tempo' dell'economico non coincide sempre e necessariamente con il 'tempo' del culturale, del simbolico e dell'istituzionale⁴³. Ripensare la dimensione dell'istituzionale significava quindi, e ancora una volta, cercare di tenere assieme le linee di tensione su cui si regge una buona società.

2.3. Globale e locale

L'idea della federazione va allora gradatamente configurandosi nella riflessione di Einaudi come una possibile soluzione in grado di *unificare nella diversità* il pluralismo dei «valori spirituali», senza tuttavia indulgere in facili irenismi o ingenuità: si tratta anzi di «riconoscere l'esistenza», storica e sempre possibile, «di un conflitto reciso fra lo spirito e la materia, fra la politica e l'economia». Accennando

⁴¹ *Ivi*, p. 72.

⁴² Cfr., seppur da una prospettiva critica, S. LATOUCHE, *L'invenzione dell'economia* (2005), tr. it. Bollati Boringhieri, Torino 2010, spec. cap. I.

⁴³ Sulla possibile discrepanza tra tempo individuale e tempo delle istituzioni v. R. CUBEDDU, *Frontiere temporali dell'individualismo*, in *Istituzioni e libertà*, Liberlibri, Macerata 2006, pp. 21-42.

ai numerosi movimenti separatistici e autonomistici che nel Novecento hanno dato luogo alla «*riaffermazione spirituale delle piccole patrie*», egli vede in questi una «testimonianza piena della vivacità dei *sentimenti* con cui i popoli guardano alla propria autonomia nazionale», e «anche nei grandi stati unificati, dei più antichi come la Francia e la Spagna, ai più recenti come la Germania e l'Italia, l'aspirazione ad una più libera vita *regionale*, sciolta da troppo opprimenti vincoli accentratori ha vivaci manifestazioni, non di separatismo antiunitario, ma della *aspirazione a sentirsi diversi nella patria una*». Ora, se è indubbio che si debba superare «l'anacronismo assurdo della sovranità economica degli stati moderni» e il suo corollario dell'autosufficienza o dell'«autarchia» economica, d'altro canto il problema dell'unità nella diversità è di non facile soluzione. «Accanto alla tenacia con cui popoli, piccoli e grandi, anelano a conservare ed a perfezionare la propria autonomia spirituale e culturale e politica, ecco le opposte tendenze dell'economia verso l'unità non tanto dei grandi spazi quanto del mondo intiero. Non solo i piccoli stati, ma persino i grandi sono economicamente divenuti anacronistici ed assurdi»⁴⁴. Alla luce di questo, Einaudi formula mirabilmente il problema: «nel conflitto fra la tecnica, la quale unifica economicamente il mondo, e gli artifici con cui i governi tentano di spezzare questa unità, a chi spetterà la vittoria? Alla verità ed alla realtà, che è data dalla tecnica, che annulla le montagne, varca i mari, accorcia le distanze, o all'artificio governativo, il quale si oppone al progresso economico? La risposta non par dubbia. La vittoria spetterà alla tecnica e non all'artificio. Se gli uomini di stato non troveranno la *formula mediatrice fra le piccole patrie spirituali e l'unità del mondo economico*, le prime e non la seconda saranno distrutte»⁴⁵.

E in un passo di grande respiro il liberale piemontese prospetta la sua visione, l'ideale che dovrebbe essere seguito per dare avvio a una possibile soluzione del problema: «creare una *rete* inestricabile di vincoli tra paese e paese, dai quali sia impossibile liberarsi, questo è l'ideale che si deve contrapporre al mostro detto sovranità assoluta dello stato nazionale. Per esaltare le nazioni dobbiamo, attraverso i vincoli economici reciproci, *ricreare la medievale comunità cristiana mondiale*».

Questo riferimento alla «medievale comunità cristiana» e, implicitamente, allo *jus commune* europeo, indica il modello di stati composti, o, per così dire a geometria variabile, che Einaudi auspica. «Anche se una nuova costruzione federale non sarà logicamente per-

⁴⁴ L. EINAUDI, *Per una federazione economica europea* cit., p. 74-75.

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 76-77.

fetta, anche se i giuristi riterranno che essa sia sotto vari aspetti bizarramente incongrua, anche se taluni stati saranno collegati ad essa con riserve diverse – fra le quali è da escludere, soltanto perché annullerebbe il valore di tutto il resto, qualunque riserva relativa all'esercito comune – [...]], è necessario procedere in questa direzione. «Gli uomini del secolo XIX si sono lasciati ipnotizzare dal tipo di stato creato dalla rivoluzione francese, in cui tutto l'ordinamento politico ed amministrativo è semplice ed uniforme. Ma la Francia, ma la Spagna, ma la Germania, ma l'Inghilterra non sono sorte ordinatamente e semplicemente. Chi pigli in mano uno di quei trattati che prima della rivoluzione francese si dicevano di aritmetica politica [...] stupisce nell'osservare la molteplicità e la varietà dei legami che riunivano insieme le diverse parti degli stati di quel tempo e la diversità degli ordinamenti politici ed amministrativi interni di ognuna di quelle parti». Pertanto, «occorre rassegnarsi a questa molteplicità». «Quando si tenga fermo ai punti essenziali: unico territorio doganale, unico esercito e un duplice corpo legislativo di stati e di popoli, e la macchina cominci a funzionare, i vantaggi appariranno subito tanti e tanto grandi, che quelli che l'avranno costrutta col tempo la perfezioneranno e gli estranei vorranno accedervi»⁴⁶. Nondimeno, Einaudi non si nasconde che la battaglia che bisogna compire è anche e soprattutto una battaglia culturale.

Tentando di mostrare ancora una volta la possibilità di coniugare federazione e valori spirituali, intende confutare le obiezioni di coloro che paventano che in una federazione economica «scomparebbero le culture nazionali od almeno queste inaridiranno, accentrandosi ogni movimento culturale nei luoghi dove sarà concentrato il movimento economico».

La *federazione*, invece, lungi dal concentrare la cultura e l'economia nelle grandi capitali, «è il contrario di assoggettamento ad un unico centro». Il pericolo del concentramento della cultura in un solo luogo si ha negli stati altamente accentrati come la Francia (Parigi), la Germania (Berlino), La Spagna (Madrid), dove la vita fluisce da un solo centro politico verso la periferia, dall'alto al basso. Ma la federazione vuol dire invece liberazione degli stati dalle funzioni accentratrici: difesa nazionale, moneta e comunicazioni. [...] Liberiamo gli stati da questi compiti accentratori, [...] e noi avremo non scemata ma accresciuta l'importanza morale e spirituale dei singoli stati, ai quali continuerà a spettare il governo delle cose che sono veramente importanti per gli uomini: la giustizia, la sicurezza, l'educa-

⁴⁶ *Ibidem*, p. 96.

zione, i rapporti di famiglia, la tutela di deboli, le assicurazioni sociali, la lotta contro l'indigenza, le bonifiche, i rimboschimenti»⁴⁷.

In questi passi troviamo per la prima volta coniugati, con chiarezza cristallina e con rigore argomentativo, il problema dell'integrazione europea e il valore che Einaudi da sempre attribuisce alla società civile, alle *associazioni intermedie* e alle *autonomie locali* o, in una parola, al *pluralismo sociale e istituzionale*.

Da autentico protagonista della ricostruzione dell'Italia, dal 1944 al 1948 Einaudi tornerà spesso su questi due fronti della sua riflessione, saldandoli in un'unica grande visione: *globale e locale*.

In un passo di sapore squisitamente tocquevilliano il liberale piemontese chiede: «quando la vita politica, economica, spirituale, di una nazione di 45 milioni [l'Italia] dipende da un unico centro [...] che cosa è rimasto dello stato? Lo stato non è una organizzazione meramente giuridica sovrapposta dall'alto sui cittadini. Lo stato vive nei cittadini medesimi, nei loro eletti al governo politico; ma anche e soprattutto nei comuni, negli enti pubblici, nelle chiese, nelle scuole, nel foro, nelle fabbriche, nei campi dove gli uomini operano, vengono a contatto, si associano e si dissociano, pensano, pregano e si divertono»⁴⁸.

Un'evidente testimonianza della critica all'accentramento dei poteri e dell'istanza di riconoscimento del *self-government* locale, ma anche della visione di uno stato che si forma «dal basso», Einaudi ce l'ha lasciata in un icastico e celebre articolo del 1944, emblematicamente intitolato *Via il prefetto!*. In questo saggio Einaudi si era spinto a interpretare il movimento partigiano come figura dello «stato il quale si rifà spontaneamente. Lasciamolo riformarsi dal basso, com'è sua natura. Riconosciamo che nessun vincolo dura, nessuna unità è salda, se prima gli uomini i quali si conoscono ad uno ad uno non hanno costituito il comune; e di qui, risalendo di grado in grado, sino allo stato. La distruzione della sovrastruttura napoleonica, che gli italiani non hanno amato mai, offre l'occasione unica di *costruire lo stato partendo dalle unità che tutti conosciamo ed amiamo; e sono la famiglia il comune, la vicinanza e la regione. Così possederemo finalmente uno stato vero e vivente*»⁴⁹. Del resto, «dove non esiste il governo di sé stessi e delle cose proprie, in che consiste la democrazia?»⁵⁰.

⁴⁷ L. EINAUDI, *I problemi economici della federazione europea*, in *La Guerra e l'unità europea* cit., p. 160.

⁴⁸ L. EINAUDI, *La via breve* (1944), in *Il buon governo* cit., pp. 83-84.

⁴⁹ L. EINAUDI, *Via il prefetto!*, in *Il buon governo* cit., p. 59 (corsivi miei).

⁵⁰ *Ibidem*, p. 54.

Ma è nello scritto *La sovranità è indivisibile?* che Einaudi affronta il problema anche da un punto di vista giuridico, riannodando, ancora una volta, i due (pro)filì della sua lungimirante riflessione: interno ed internazionale, locale e globale. «Dal mito dello stato sovrano non discendono solo l'errore del principio del non intervento e la sciagura della guerra perpetua. Quel mito ha turbato tutta la nostra vita nazionale dal 1860 in poi». Esso implica che «*la fonte della legge*» sia «unica». E «stato sovrano è sinonimo di unica autorità, in nome della quale sono emanate dal centro leggi, regolamenti, ordinanze, provvedimenti». Orbene, «se il sovrano è uno solo, possono forse coesistere ordinamenti diversi in Val d'Aosta ed in Sicilia, a Trieste ed a Napoli, a Torino o Milano e a Roma o a Firenze?». Di conseguenza, come nessuno stato deve essere «pienamente sovrano nei rapporti internazionali», lo stesso deve accadere «all'interno di ogni cosiddetto stato sovrano»⁵¹.

Pertanto, nel periodo della ricostruzione, quale era quello in cui scriveva, Einaudi vedeva un'«occasione unica»: «far rivivere l'Italia veramente una, perché diversa nelle sue regioni e nei suoi comuni. Non so e non sono persuaso che l'unificazione napoleonica dell'Italia dopo il 1800 e di nuovo dopo il 1860 fosse necessaria per l'unità italiana. Quella unificazione abituò persino, ironia suprema, a parlare invece che in quelli di sovranità regionali e comunali, in termini di decentramento, per cui il potere centrale, sempre unica fonte della legge, delegherebbe una parte dei suoi compiti alle autorità locali». Salvoché, «il problema non è così sciolto, perché lo stesso potere, che ha delegato, potrebbe ritirare la delegazione ed avocare a sé nuovamente le funzioni prima attribuite agli enti locali»⁵².

La soluzione del problema della ripartizione delle «funzioni» tra «governo centrale» e «governi locali» Einaudi la fornirà in sede di assemblea costituente, nella discussione sullo statuto delle regioni, prefigurando quello che oggi chiamiamo principio di *sussidiarietà*: «il principio informatore della legislazione regionale è dunque che allo stato centrale rimangono attribuite tutte quelle funzioni che esplicitamente non siano state assegnate alle regioni nell'atto in cui queste sono costituite. Compiuta questa distribuzione, stato e regioni devono risultare sovrani nell'ambito delle proprie competenze»⁵³.

⁵¹ L. EINAUDI, *La sovranità è indivisibile?* (22 giugno 1945), in «Annali della Fondazione Luigi Einaudi», 1994, pp. 565.

⁵² *Ibidem*, p. 566.

⁵³ L. EINAUDI, *Relazione sullo statuto della regione siciliana*, in *Interventi e relazioni parlamentari*, a cura di S. Martinotti Dorigo, 2 voll., Fondazione Luigi Einaudi, Torino 1982, p. 226.

Si noti, inoltre, che questo stesso principio informatore sarebbe dovuto valere anche per quelle unità che Einaudi, sulla scorta della proposta dell'Olivetti, chiamava *Comunità*, e che non erano necessariamente coincidenti con il Comune. La comunità è un'area geografica identificata in base a criteri «economici, culturali, storici, commerciali», ed è «il nucleo amministrativo fondamentale, la unità alla quale dovrebbero far capo per molti servizi i comuni incapaci a provvedervi da se stessi e nella quale dovrebbe frazionarsi la troppo vasta regione»⁵⁴.

In ogni caso, distruggere il dogma della sovranità assoluta non implicava necessariamente la fine dell'«unità nazionale», ché, anzi, doveva rimanere «un dogma al di fuori di ogni contesa; ma è parimenti fuori di dubbio l'esigenza di consentire ai valdostani, ai piemontesi, ai liguri, ai sardi, ai siciliani di decidere sulle faccende loro regionali senza chiedere il consenso di qualcuno il quale nella capitale comandi alle cose sue proprie e cioè a quelle nazionali. L'unità è morta di fatto nell'animo degli italiani a causa della coatta innaturale uniformità di tipo napoleonico; deve rivivere nella libera consapevole diversità delle vicinanze, dei comuni, dei distretti, delle regioni. *Solo in questa diversità potremo ricostruire l'unità che ci è tanto cara*»⁵⁵.

2.4. Istituzionale e simbolico

Il problema tuttavia si faceva più arduo, e di questo Einaudi era perfettamente consapevole, nella misura in cui si trattava di conseguire anche una unità sovranazionale, andando al di là dello stesso principio di nazionalità. L'economista piemontese ritiene, tuttavia, che l'abbattimento delle frontiere sia l'unico modo per eliminare almeno gli attriti economici e avviare un interscambio culturale attraverso le merci, i servizi e la libera circolazione delle persone. Così facendo, «il problema non è risolto del tutto; ma, attutite le punte di esso, è avviato alla soluzione piena che si avrà a poco a poco col formarsi di una *coscienza della cittadinanza federale e col radicarsi di una opinione pubblica contraria non solo alle discriminazioni economiche, ma anche a quelle politiche e culturali*»⁵⁶.

Alla luce di questo problema dobbiamo ora tornare a quel riferi-

⁵⁴ L. EINAUDI, *Letteratura politica* (1946), in *Riflessioni di un liberale sulla democrazia. 1943-1947*, a cura di P. Soddu, Leo Olschki, Firenze 2001, pp. 187-198 (pp. 192-193). Cfr. anche il discorso all'Assemblea Costituente del 27 luglio 1946, in *Interventi cit.*, II, p. 260.

⁵⁵ L. EINAUDI, *La sovranità è indivisibile?* cit., p. 567.

⁵⁶ L. EINAUDI, *Per una federazione economica europea* cit., p. 88.

mento einaudiano al simbolo della bandiera europea (all'epoca ancora da inventare), e alla sua profonda consapevolezza della dimensione simbolica dell'istituzionale, che probabilmente aveva appreso dalla storia delle istituzioni giuridico-politiche europee e dalla rilettura operata dalla scienza politica europea e italiana, con particolar riferimento al pensiero di Mosca e Pareto⁵⁷.

Nel discorso einaudiano sussiste la consapevolezza di un livello «ultimo» di legittimità, cioè *fondativo* e «*invisibile*», coincidente con quei «miti», «formule» e «dogmi» su cui si regge l'intero ordinamento istituzionale e sociale, e che sono per definizione, seppur temporaneamente, sottratti alla critica. Nell'unico saggio in cui tematizza e affronta esplicitamente il problema della legittimità, non a caso scritto all'indomani del referendum istituzionale che in Italia segnò il passaggio dalla monarchia alla repubblica, e cioè da un riferimento fondatore ad un altro, Einaudi sostiene che le «formazioni politiche» stabili «poggiano sulla base granitica di *miti* giuridicamente indefinibili, di alcune *parole* il cui significato è probabilmente impossibile precisare; di miti e parole nelle quali però si incarna la volontà del passato ed il consenso dei viventi». Questi miti sono spesso condensati in una «formula inavvertita [...] a cui nessuno obietta». In quanto collanti del legame sociale, queste «*formule*» e/o «*rituali*» sono «stati d'animo» che costituiscono la «base della legittimità». È così che le istituzioni sono accettate dalle «generazioni venture»⁵⁸.

Da questa consapevolezza einaudiana circa la dimensione simbolica e fondativa dell'istituzionale, possiamo a questo punto trarre una delle possibili interpretazioni della sua ricerca del buon governo. Osservando il celebre affresco di Ambrogio Lorenzetti sugli *Effetti del Buono e del Cattivo Governo nella campagna e nella città*, e inserendone alcuni particolari nella raccolta *Il buon governo* (1954), Einaudi vi riconobbe probabilmente quel modello ideale di società a

⁵⁷ Questo aspetto è stato oggetto di approfondimento in P. SILVESTRI, *Law and Freedom: searching for good government. Five variations through Luigi Einaudi's Life and thought*, in P. HERITIER, P. SILVESTRI (eds.), *The ideal of Good government. Luigi Einaudi and the nexus between individual and society*, Leo Olschki, Firenze (forthcoming: 2012). Sulla dimensione simbolica dell'istituzionale, è opportuno fare rinvio a P. LEGENDRE, *Della società come testo. Lineamenti di un'antropologia dogmatica* [2001], tr. it. di P. Heritier, E. Scattolini, intr. di P. Heritier, Giappichelli, Torino 2005; e alla riformulazione del pensiero di Legendre operata da P. HERITIER, *Società post-hitleriane? Materiali didattici di antropologia ed estetica giuridica 2.0.*, Giappichelli, Torino 2009; ancora, cfr.: C. CASTORIADIS, *L'istituzione e l'immaginario* (1965), in *L'enigma del soggetto. L'immaginario e le istituzioni*, postfazione di F. Ciaramelli, Dedalo, Bari 1998, pp. 31-96; F. CIARAMELLI, *Istituzioni e norme. Lezioni di filosofia del diritto*, Giappichelli, Torino 2006.

⁵⁸ L. EINAUDI, *Della paura* [1946], in *Riflessioni cit.*, pp. 223-26 (corsivi miei).

lungo ricercato e a lungo predicato. Nelle immagini del buon governo, Einaudi aveva forse trovato quella figura o «formula mediatrice» tra economico e istituzionale, globale e locale, pubblico e privato. Su queste immagini avrebbe voluto «fondare» la sua «società liberale». Questa fu una delle ultime tappe di un viaggio con tante soste e altrettante ripartenze: dalla «città divina» alla «polis periclea», dalle città medievali «del duecento e trecento» al «risorgimento italiano di Mazzini e di Cavour»⁵⁹, sino al sogno di una nuova Europa.

A distanza di sei secoli, Einaudi sembra ripetere lo stesso gesto dei governanti di Siena che lo vollero *visibile*, sulle pareti del Palazzo Pubblico, quale peculiare riferimento fondatore del loro (buon) governo. Riaggiornando i contenuti di questo antico mito – anche attraverso la mediazione dell'*oikonomia*, il principio del *self-government* locale, la riflessione sulla globalizzazione e sulla ricostruzione delle istituzioni liberali – e perfettamente consapevole della funzione fondativa di miti riti e dogmi, l'allora Presidente della Repubblica sembra additarlo come una sorta di riferimento fondatore per una futura (buona) società europea e, tendenzialmente, globale.

Se questi riferimenti al simbolico e al mitico dovessero sembrare strani, basti qui considerare che lo stesso buon governo, attraversando un processo di continua traduzione-riscrittura – dal buon governo che la Pizia aveva promesso a Licurgo agli affreschi del Lorenzetti, dalla trattatistica sull'*oikonomia* e il buon governo della casa sino all'attuale «*good governance*» –, è un grande mito perennemente riattualizzato.

Ma prima di tornare nelle conclusioni su quest'ultima traduzione-riscrittura del mito del buon governo in *good governance*, e sui pericoli e opportunità che questo comporta, bisogna ora cominciare a saggiare l'attualità della lezione einaudiana.

3. Attualità del pensiero einaudiano: sussidiarietà e ruolo delle autonomie locali nello spazio di integrazione europea e globale

3.1. Sussidiarietà e buon governo

Per muovere ad un esame del ruolo attuale, e potenziale, delle autonomie locali in prospettiva transnazionale, con particolare riferimento alla dimensione europea, risultano particolarmente fruttuosi alcuni spunti tratti dal discorso einaudiano⁶⁰.

⁵⁹ L. EINAUDI, *Economia di concorrenza e capitalismo storico. La terza via fra i secoli XVIII e XIX*, in «Rivista di Storia economica», giugno 1942, p. 72.

⁶⁰ In tema si veda di recente, fra la molta letteratura disponibile, L. MALO, *Au-*

In primo luogo occorre evidenziare, quale punto di partenza, l'emersione di uno stretto legame fra modello di integrazione giuridica europea e nozione di buon governo. Come si è visto ampiamente nel paragrafo precedente, tale nesso è centrale nel pensiero einaudiano, nel quale il modello organizzativo-istituzionale è proprio concepito come strumento per servire la finalità del buon governo, ispirato all'azione etica e prudente del buon padre di famiglia e basato, al contempo, su un *ethos* locale, promanante dalla comunità di riferimento che di tale governo è la sede, per così dire, naturale.

L'idea che emerge con nitore, in tutto ciò, è che il governo debba esercitarsi con la massima vicinanza possibile rispetto al suo oggetto e tale è, con tutta evidenza, la *ratio* ispiratrice del principio di sussidiarietà, in tutte le sue anche più moderne declinazioni⁶¹.

Il legame è certamente già evidente per quella che possiamo definire la dimensione nazionale di tale principio, che segna l'evoluzione di molte strutture statali verso il decentramento, con assunzione di modelli intermedi tra un assetto propriamente federale ed un mero rafforzamento delle istanze regionali. In questo senso, e in piena conformità con il concetto einaudiano di buon governo, la sussidiarietà, e la valorizzazione che essa determina delle autonomie locali, è indiscutibilmente uno strumento di recupero degli equilibri istituzionali nel senso di un accresciuto pluralismo sociale⁶².

Si tratta infatti di operare, attraverso il principio, una progressiva riduzione delle funzioni statali, con parallelo recupero del ruolo delle comunità nello svolgimento di attività di interesse generale. Evolu-

tonomie locale et Union européenne, Bruylant, Bruxelles, 2010. Per una ricostruzione in chiave comparatistica si veda anche A.M. Russo, *Pluralismo territoriale e integrazione europea: asimmetria e relazionalità nello Stato autonomico spagnolo: profili comparati (Belgio e Italia)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010.

⁶¹ In chiave storica non possono peraltro disconoscersi, alla radice del principio di sussidiarietà, ispirazioni di radice cattolica e liberale, che sono l'*humus* dello stesso pensiero einaudiano. Rinviamo alla ampia argomentazione svolta nel precedente paragrafo del presente lavoro, basti qui menzionare, da un lato, la dottrina sociale della Chiesa, con particolare riferimento alla Enciclica «Quadragesimo Anno» del 1931, e, dall'altro, i temi cardine del pensiero liberale riguardanti i limiti all'azione dello Stato e il primato etico della persona.

⁶² Con la riforma del Titolo V della Costituzione realizzatasi con la Legge costituzionale n. 3/2001 l'ordinamento italiano si è configurato, come noto, come un sistema dal pluralismo istituzionale diffuso e differenziato. Gli enti territoriali minori (ossia i Comuni, le Province e le Città metropolitane) sono individuati, accanto allo Stato e alle Regioni, quali volano di detto pluralismo, e sono dotati di dignità costituzionale in quanto parti essenziali della Repubblica e della pluralità dei livelli di governo in cui essa si articola. In tema, fra i molti riferimenti possibili, cfr. B. BALDI, *Stato e territorio, Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2003.

zione, questa, intimamente collegata con la scelta di allocare le funzioni pubbliche al livello istituzionale che risulti ragionevolmente più vicino ai cittadini destinatari degli effetti dell'azione.

Si tratta, in altre parole, del superamento della concezione di uno Stato pervasivo e «tutore» degli interessi locali, e della conseguente pretesa di eterodirezione dell'attività normativa. Il principio di sussidiarietà assume così, nella sua accezione verticale quale principio di organizzazione, tanto una dimensione statica, secondo la quale l'ente più vicino ai cittadini rappresenta il baricentro del sistema amministrativo, quanto una dimensione dinamica, quale fattore di flessibilità delle attribuzioni amministrative⁶³.

Peraltro, del principio rileva anche e particolarmente una dimensione orizzontale, in relazione alla quale gli spunti derivanti dal pensiero einaudiano risultano particolarmente calzanti. In tale accezione, il principio si pone in particolare relazione con la stessa nozione di sovranità popolare⁶⁴. La valorizzazione della capacità del popolo di organizzarsi e operare in una pluralità di formazioni segna certamente un superamento del «paradigma bipolare», secondo il quale esisterebbero due poli separati in contrapposizione ed una fondamentale distinzione tra soggetti attivi e passivi della potestà amministrativa. Nel momento in cui si riconosce ai cittadini il ruolo di soggetti autonomamente attivi nel perseguimento dell'interesse generale, si intende infatti erodere la tradizionale posizione di preminenza riconosciuta alla pubblica amministrazione nei confronti degli amministrati: risulta, a questo punto, imprescindibile la ricerca di un nuovo paradigma pluralista, paritario e relazionale, invece che gerarchico e conflittuale, per garantire la piena realizzazione della persona umana.

Questa tendenza «policentrica» del sistema delle istituzioni riconduce d'altronde anche al rilevante fenomeno delle autonomie fun-

⁶³ È la sentenza n. 303/2003 della Corte Costituzionale ad accreditare una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà dinamica, governata dal principio di leale collaborazione tra gli enti interessati. Nella sentenza si affronta il problema cruciale del riferimento all'interesse nazionale, «la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost.».

⁶⁴ Nella dimensione orizzontale appare poi impossibile disgiungere il principio di sussidiarietà dalla operatività del principio di leale cooperazione, su cui si tornerà a breve. Il punto da cui partire è l'attribuzione della sovranità al popolo, che, come ribadito nella sentenza n. 106/2002 della Corte costituzionale, è in grado di organizzarsi e di articolarsi in una pluralità di formazioni, associazioni, organizzazioni ed istituzioni. È peraltro l'intera intelaiatura del testo costituzionale ad essere pervasa da questo ampio decentramento in cui molteplici appaiono i «catalizzatori» della sovranità popolare (si vedano in particolare gli artt. 1, 3, 5, 114, 117, 118, 119 della Carta Costituzionale).

zionali, che appaiono conferma ulteriore della consapevolezza che la statualità tradizionale non è in grado di dare risposte adeguate a tutte le istanze che un sistema produttivo complesso come quello contemporaneo inevitabilmente esprime⁶⁵.

Questi rilievi appaiono ancor più calzanti se ci si confronta con la dimensione europea e sovranazionale della sussidiarietà.

Oggi, come noto, molto del discorso giuridico intorno alla integrazione europea si regge, oltre che sull'affievolimento del concetto di stato nazione, sulla affermazione di un modello di «*multilevel governance*»⁶⁶. In un simile contesto, il principio di sussidiarietà ha assunto assoluta centralità nell'edificio normativo e istituzionale dell'Unione europea⁶⁷. Ciò è vero fin dalla sua formalizzazione con il Trattato di Maastricht del 1992, con il quale la sussidiarietà è divenuto perno del sistema delle competenze concorrenti, operando in sinergia con altri principi quali in particolare la proporzionalità e la leale cooperazione⁶⁸.

Ciò si è ulteriormente consolidato con la recente riforma deter-

⁶⁵ Si pensi ad esempio alla centralità, nel nostro ordinamento, delle Camere di commercio, enti che si pongono al crocevia fra privato e pubblico ed esprimono un legame importante fra l'economia e le istituzioni, tra lo sviluppo individuale dei territori e il tessuto unitario del nostro Paese. Il loro sviluppo si regge sul concetto di autonomia, che non è più necessariamente ancorato ad una rappresentanza generalizzata dei cittadini residenti su un dato territorio ma dà voce alle molteplici articolazioni sociali di cui è ricca la nostra società.

⁶⁶ Il riferimento va necessariamente ad un ampio dibattito sviluppatosi in dottrina a partire dagli anni Novanta e incentrato sulla *governance* e sulla logica multilivello. Si veda in tema, fra i molti riferimenti possibili, L. HOOGHE, *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

Tale dibattito è in certa misura confluito nel *Libro Bianco sulla governance*, del 25 luglio 2001, COM (2001) 429, in cui l'idea del decentramento è stata propugnata dalla Commissione come rimedio al *deficit* democratico dell'Unione europea.

⁶⁷ Sul principio e sulla sua valenza cardine per l'integrazione europea contemporanea, si veda in generale I. COOPER, *Subsidiarity and Autonomy in the European Union*, in L. W. PAULY W. D. COLEMAN, *Global Ordering: Institutions and Autonomy in a Changing World*, UBC Press, Vancouver, 2008, pp. 234-258; A. D'ATENA, *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto della competenze normative tra l'Unione europea e gli Stati membri*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2005, fasc. 1, pp. 59-74; L.P. VANONI, *Fra Stato e Unione europea: il principio di sussidiarietà sotto esame della Corte costituzionale e della Corte di giustizia*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2004, fasc. 6, pp. 1457-1500; P.L. MATTA, *Il principio di sussidiarietà nella ripartizione delle competenze tra lo Stato, le Regioni, gli Enti locali e l'Unione europea*, in *Nuove Autonomie*, 2000, fasc. 6, pp. 939-949.

⁶⁸ Sull'importanza del principio di leale cooperazione quale perno dell'integrazione europea si veda in particolare O. PORCHIA, *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Zanichelli, Bologna, 2008.

minatasi con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che vede il principio guadagnare ulteriore centralità nel sistema normativo e istituzionale della UE, soprattutto attraverso un più accurato ed efficace meccanismo applicativo, demandato alla operatività di due Protocolli allegati al TUE⁶⁹, e che vede altresì esplicitato un nesso diretto fra la sussidiarietà e la dimensione locale⁷⁰. Sotto quest'ultimo profilo non può non sottolinearsi come rilevante, ai fini del presente discorso, proprio l'introduzione di una considerazione più diretta, da parte della Unione europea, per le articolazioni territoriali degli Stati membri. Una valorizzazione di tale dato testuale può infatti condurre ad una significativa cesura rispetto al tradizionale principio di indifferenza del diritto dell'Unione europea rispetto alla struttura costituzionale e amministrativa degli Stati membri⁷¹.

⁶⁹ Si veda in proposito la nuova formulazione dell'art. 5 c. 3 TUE, che recita: «Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo». Dunque l'operatività del Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità non può non essere vista congiuntamente al più generale potenziamento del ruolo dei parlamenti nazionali di cui al Protocollo (n.1) sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea.

In tema si veda A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in *Rassegna Parlamentare*, 2009, fasc. 4, pp. 1119-1173; P. KILVER, *The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, fasc. 1, pp. 77-83; J.V. LOUIS, *National Parliaments and the Principle of Subsidiarity: Legal Options and Practical Limits*, in *European Constitutional Law Review*, 2008, fasc. 3, pp. 429-452; A. MET-DOMESTICI, *Les parlements nationaux et le contrôle du respect du principe de subsidiarité*, in *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 2009, pp. 88-96.

In tema di sussidiarietà dopo la riforma introdotta dal Trattato di Lisbona si veda in generale R. SCHÜTZE, *Subsidiarity After Lisbon: Reinforcing the Safeguards of Federalism?*, in *The Cambridge Law Journal*, 2009, fasc. 3, pp. 525-536.

Con particolare riferimento al legame fra sussidiarietà e riordino delle competenze dell'UE, si veda altresì O. PORCHIA, *La sussidiarietà attraverso il riordino delle competenze? Il Trattato di riforma e la ripartizione delle competenze in Studi sull'integrazione europea*, 2010, p. 631 e ss.

⁷⁰ In questo senso deve essere intesa la nuova formulazione dell'art. 5 c. 3 TUE, laddove esso recita: «In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in maniera sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione».

⁷¹ Sul principio di indifferenza e su elementi che evidenziavano una crisi del medesimo si veda già O. PORCHIA, *Indifferenza dell'Unione nei confronti degli Stati membri e degli enti territoriali: momenti di crisi del principio*, in L. DANIELE (a cura

In questo quadro occorre poi menzionare l'esistenza di una promettente sinergia del principio di sussidiarietà con il principio di solidarietà, che costituisce a più riprese un riferimento innovativo nei principi e negli obiettivi del TUE riformato con il Trattato di Lisbona⁷².

In conclusione, quindi, ciò che emerge dalla descritta dinamica della cd. *multilevel governance*, imperniata sulla sussidiarietà e sulla logica della cd. *better regulation*, riecheggia del superamento, già preconizzato nel pensiero einaudiano, della stessa tradizionale nozione di sovranità e di una sua tendenziale assimilazione con la nozione di esercizio di competenza⁷³: non più una nozione unitaria e granitica ma piuttosto ripartita e modulare, in cui risultano particolarmente valorizzabili le competenze locali.

Tali elementi appaiono già confortati dalla ricostruzione del qua-

di) *Regioni e Autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, pp. 269-286. Per un'analisi più radicalmente critica del principio, definito in termini di 'regional blindness' si veda S. WEATHERHILL, *The Challenge of the Regional Dimension in the European Union* in S. WEATHERHILL, U. BERNITZ (eds.), *The Role of Regions and sub national Actors in Europe*, Portland, Hart Publishing, 2005.

⁷² Riferimenti testuali debbono essere fatti alla nuova formulazione dell'art. 2 TUE, che recita: «Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia dalla solidarietà e dalla parità fra donne e uomini»; all'art. 3 c. 3 TUE, laddove esso recita: «[...] L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri [...]»; all'art. 3 c. 5 TUE, contenente un diretto riferimento «[...] allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli [...]». Significativo e promettente è indubbiamente il riferimento ad una dimensione non solo interstatale del principio, e la sua valorizzazione potenzialmente interindividuale legata alla sua affermazione in senso diacronico ed intergenerazionale.

Il tema pare particolarmente connesso con quello della autonomia territoriale e con il collegato ambito della coesione sociale. Sul punto si veda J. HOLDER e A. LAYARD, *Relating Territorial Cohesion, Solidarity and Spatial Justice*, in M. ROSS e Y. BORGMANN-PREBIL (eds.), *Promoting solidarity in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 262 ss. Più in generale, sugli obiettivi di integrazione multilivello perseguiti mediante la politica di coesione economica, si veda L. HOOGHE, *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

⁷³ Per lo sviluppo di tale concetto nell'alveo del diritto internazionale, e fra i molti riferimenti possibili, resta sempre attuale la ricostruzione della sovranità come 'esercizio di competenza' contenuta in J. TOUSCOZ, *Droit international*, PUF, Paris, 1994.

Il tema si veda altresì T. BROUDE e Y. SHANY (eds.), *The shifting allocation of authority in international law: considering sovereignty, supremacy and subsidiarity: essays in honour of Professor Ruth Lapidot*, Hart Publishing, Oxford, 2008.

dro normativo e istituzionale nazionale, ma si riflettono con particolare veemenza nel quadro di integrazione sovranazionale europea.

In esso si va infatti componendo un quadro di policentrismo istituzionale e normativo che attinge, particolarmente nella logica della *multilevel governance*, ai principi della sussidiarietà, alla logica della *better regulation*, al principio di leale cooperazione nonché, da ultimo, anche al principio di solidarietà: una congiunta operatività di principi che attinge certamente alle categorie einaudiane e che, a giudizio di chi scrive, dovrebbe trovare costantemente nel concetto di buon governo sviluppato da Einaudi il suo orizzonte ermeneutico.

3.2. *Enti locali e proiezione globale*

Giovandosi del quadro di fondo che si è tratteggiato, imperniato sul principio di sussidiarietà, la presente indagine può ora concentrarsi sulla crescente attitudine ad una proiezione globale ad opera degli enti locali.

Il pluralismo di rappresentanza di interessi, che si è visto volano per il superamento della sovranità statale e della sua tendenza accentratrice, permea di sé la dinamica fra globale e locale.

Il pensiero einaudiano è sul punto particolarmente incisivo laddove pone l'obiettivo di una diversità «nella patria una»⁷⁴. Ne emerge una tensione verso il pluralismo e il policentrismo, ma anche verso il frazionamento dei poteri e l'abbattimento dei monopoli, altra idea guida del pensiero einaudiano orientato alla affermazione del buon governo.

In un simile quadro, la valorizzazione della dimensione locale assume ancora una volta un ruolo baricentrico, soprattutto attraverso il suo proiettamento oltre i confini dello stato nazione. Qui il pensiero einaudiano sul buon governo trova piena saldatura con le istanze federaliste e europeiste ed appare particolarmente attuale, nella misura in cui ha saputo preconizzare molte delle caratteristiche attuali del quadro di cooperazione transnazionale.

Giova a tal proposito ricordare come, secondo una impostazione ispirata al dogma della sovranità statale piena e incondizionata, lo stato tenda a conservare il potere esclusivo di gestire i rapporti con l'estero, con riluttanza nel riconoscere un diritto autonomo delle collettività locali in materia di relazioni esterne.

Oggi, peraltro, l'impianto tradizionale si è aperto a una crescente considerazione delle regioni e degli enti locali quali attori transna-

⁷⁴ Si veda in proposito anche la posizione dell'Einaudi polemistica espressa nell'articolo *Via il Prefetto*, su cui cfr. più ampiamente nei paragrafi precedenti.

zionali. I poteri e le forme di cooperazione transnazionale tra regioni sono meglio conosciuti e studiati, e non possono essere in questa sede che menzionati, stante l'articolatezza del discorso⁷⁵. Maggiore attenzione merita invece la dimensione riconducibile alle collettività locali, di cui si conosce molto spesso solo e genericamente l'attività dei gemellaggi e, da qualche tempo, la cooperazione decentrata con i Paesi in via di sviluppo (PVS)⁷⁶.

La collaborazione transnazionale determina accordi istituzionali tra gli attori direttamente interessati. Così le collettività locali possono affrontare, in maniera più efficace, tutta una serie di servizi pubblici, tramite lo scambio di esperienze e delle *best practices*. La solidarietà e l'integrazione tra le collettività locali europee viene rinsaldata attraverso la creazione di reti di sussidiarietà che sono al contempo presupposto dell'incremento della integrazione europea e strumento per la effettiva realizzazione della cittadinanza europea.

La cooperazione tra amministrazioni locali rappresenta spesso anche una vera e propria necessità funzionale, imposta dalla natura intrinseca dei problemi da affrontare: si pensi al caso emblematico di città confinanti che presentino interdipendenze nel settore dell'acqua o di altre risorse naturali o, più in generale, in materia ambientale.

Peraltro, e anche al di là di queste situazioni, l'esistenza di rapporti di gemellaggio tra città, pur estremamente risalente, risponde oggi ad una più complessiva evoluzione della comunità internazionale, nel senso di una intensificazione dei rapporti economici e sociali ai vari livelli delle amministrazioni sub-statali.

Nell'Unione europea, il ruolo degli enti locali si esprime nell'affermazione del principio dell'autonomia locale, nel partenariato istituzionale e in molte politiche comunitarie all'interno del Comitato delle Regioni⁷⁷.

⁷⁵ Si veda in tema F. MARCELLI (a cura di), *Le regioni nell'ordinamento europeo e internazionale*, Giuffrè, Milano, 1998; F. PIZZETTI, *Le autonomie locali e l'Europa in Le Regioni*, 2002, p. 936 ss.; P. CARETTI, *Potere estero e ruolo «comunitario» delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 555 ss.

⁷⁶ In tema si veda G. CAGGIANO, *Le relazioni transnazionali degli enti locali*, Ed. Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale, Roma, 2005.

⁷⁷ Il Comitato delle Regioni (CdR), di cui fanno parte rappresentanti delle collettività regionali e locali, è stato storicamente previsto dal Trattato CE, oggi TFUE. Si tratta di un organo consultivo, che per la sua composizione di rappresentanti dei governi decentrati ha per obiettivo la riduzione del deficit democratico del processo decisionale comunitario. I membri sono nominati per un quadriennio dal Consiglio UE, che decide all'unanimità su proposta dei rispettivi Stati membri. Il loro mandato è rinnovabile, non sono vincolati da alcun obbligo di rappresentanza dell'Ente o dello Stato di appartenenza ed esercitano le loro funzioni in piena indipendenza e nell'interesse generale della Comunità. Quanto alla composizione delle delegazioni nazio-

Tutti gli Stati membri dell'Unione Europea hanno enti di governo locale che affrontano attività di rilievo comunitario o comunque collegate all'evoluzione dell'integrazione europea. In tutti gli ordinamenti nazionali l'unità amministrativa di base tende a coincidere con il territorio di un ente locale, ma la maggior parte degli Stati membri ha più livelli di governo decentrato. I principi per la ripartizione delle competenze sono sanciti dalle costituzioni, che affermano il principio della autonomia locale e il ruolo degli enti locali.

Come visto nel paragrafo precedente, il diritto dell'Unione europea incorpora l'autonomia locale nella sua qualità di principio generale, così come risulta dalle tradizioni costituzionali degli Stati membri. Il principio di sussidiarietà, come si è parimenti visto, costituisce, anche al di là del suo originale ruolo di ripartizione delle competenze, vera e propria base dello spazio regionale e locale all'interno del processo decisionale europeo, legandosi intimamente allo stesso concetto di cittadinanza europea.

In questo contesto, attraverso numerosi programmi europei di cooperazione transnazionale, i nessi di un vero e proprio sistema reticolare sono stati introdotti e promossi attivamente dall'Unione europea, già a partire dagli anni '90⁷⁸.

Ciò che emerge pertanto è, almeno in potenza, un principio di personalità di diritto dell'Unione europea degli enti locali: concetto che certamente riconduce all'idea einaudiana secondo la quale per realizzare una comunità di diritto incentrata sui cittadini e sul reticolo dei loro diritti e doveri è essenziale muovere dal rafforzamento del ruolo degli enti locali⁷⁹.

nali nel CdR, vi sono state scelte differenti, a conferma della rilevata eterogeneità delle articolazioni regionali e locali presenti nei vari Stati membri. Occorre ricordare che la pari dignità tra Regioni ed Enti locali è certamente un elemento di cultura giuridica comune agli Stati membri; peraltro l'estensione della *membership* ai rappresentanti delle collettività locali è stata voluta in particolar modo dagli Stati membri che non hanno un'organizzazione regionale, al fine di garantire, in ogni caso, la rappresentanza dei vari livelli di governo decentrato. In tema si vedano, fra i molti riferimenti possibili, J. NERGELIUS, *The Committee of the Regions Today and in the Future – A Critical Overview* in S. WEATHERHILL, U. BERNITZ (eds.), *The Role of Regions and Sub nationals Actors in Europe*, Hart Publishing, Portland, 2005, pp. 119 ss.; C. SANNA, *Regionalismo e rappresentatività politica a livello europeo: il ruolo del Comitato delle Regioni*, in A. LANG e C. SANNA (a cura di), *Federalismo e regionalismo*, Giuffré, Milano, 2005, pp. 1 ss.

⁷⁸ Si tratta soprattutto del programma INTERREG, del Programma URB-AL, del programma MED-URBS, del programma LIFE Paesi Terzi, del programma ECOS-OUVERTURE di Cooperazione Interregionale Esterna e del programma di aiuto ai gemellaggi.

⁷⁹ Non si tratta solo di limitare l'intervento comunitario ai casi in cui l'attività

Peraltro la valorizzazione degli enti locali è propria anche del contesto di cooperazione incentrato sul ruolo del Consiglio d'Europa, in cui è stato previsto un quadro giuridico dei rapporti di vicinato (transfrontalieri) e dei rapporti che riguardano tutti gli enti locali (interterritoriali)⁸⁰. Si tratta dell'elaborazione di regole quadro sul diritto delle collettività locali a concludere degli accordi e sullo *status* giuridico di tali accordi conclusi tra collettività appartenenti a Stati diversi⁸¹.

Non può poi essere trascurato il riconoscimento del rilievo delle autonomie locali avvenuto anche in un contesto internazionale universale quale è quello delle Nazioni Unite. In particolare la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED), tenuta a Rio de Janeiro nel 1992, ha riconosciuto, per la prima volta, gli Enti locali quali soggetti portatori di diritti e doveri istituzionali nella strategia internazionale dello sviluppo sostenibile⁸².

statale non risulti sufficiente a raggiungere lo scopo prefissato, per escludere casi di eccessiva invadenza comunitaria. Altrimenti, in senso opposto, le Autorità regionali e locali incontrerebbero, come insormontabile ostacolo, la posizione di alcuni Stati membri, che invocano il principio di sussidiarietà per proteggere la loro sovranità.

⁸⁰ In tema si veda A. ZARDI, *Il Consiglio d'Europa e la cooperazione transfrontaliera degli enti locali*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e Autonomie territoriali*, cit., p. 405 e ss.

⁸¹ Si tratta ormai di un principio riconosciuto nella *Carta europea dell'autonomia locale* del Consiglio d'Europa del 15 ottobre 1985, ossia il primo strumento giuridico multilaterale che definisce e garantisce i principi dell'autonomia locale e della sussidiarietà. L'art. 10 recita: «1. Le autorità locali avranno diritto, nell'esercizio dei loro poteri, a cooperare e, nell'ambito della legge, formare consorzi con altre autorità locali per eseguire compiti di comune interesse. 2. Il diritto delle autorità locali di appartenere ad un'associazione per la protezione e promozione di comuni interessi e di appartenere ad un'associazione internazionale di autorità locali sarà riconosciuto in tutti gli Stati. 3. Le autorità locali, avranno diritto, nelle condizioni previste dalle leggi, a cooperare con i loro omologhi negli altri Stati».

La *Carta europea dell'autonomia locale* è recepita nell'ordinamento italiano con legge n. 439 del 30 dicembre 1989 (G.U. n. 17 del 22 gennaio 1990) e attua il principio secondo cui «la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali» (art. 5 della Costituzione). La *Carta* prevale su ogni legge interna, poiché prevale la legge di ratifica di un trattato internazionale.

⁸² Nel Capitolo 28, la partecipazione e la cooperazione delle Autorità locali è riconosciuta come determinante per il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 21 a livello locale.

Successivamente, è stata la Conferenza Habitat II (Istanbul, 3-14 giugno 1996) a fornire l'opportunità di una vera e propria strategia generale in materia. Così, la Dichiarazione finale della Conferenza adotta un approccio globale concertato verso i problemi più gravi delle città, quali la inadeguatezza delle risorse finanziarie, i crescenti livelli di disoccupazione, l'aumento dei «senza fissa dimora» e degli insedia-

Infine uno sviluppo del sistema di cooperazione transnazionale degli Enti locali viene svolto dalle Associazioni delle Autorità Locali e dalla cooperazione decentrata e transnazionale europea⁸³.

Da questo panorama emerge pertanto, pur a livelli e con modalità ed intensità eterogenee, una crescente rilevanza dell'attività transnazionale degli enti locali: ciò evidenzia in conclusione la formazione di una struttura reticolare che ben si presta ad essere posta in relazione con la tematica del buon governo.

3.3. *Paradigma reticolare e good governance*

Le menzionate tendenze relative alle autonomie locali, rivelano dunque l'emersione di un nuovo paradigma che può essere connotato come reticolare, orizzontale e pluralistico e che riconduce al fulcro del dibattito più attuale sulla cosiddetta *governance* internazionale.

Negli ultimi anni l'espressione «rete di città» è entrata prepotentemente nel linguaggio economico-sociale e istituzionale, in parallelo con lo sviluppo delle reti telematiche. In tale senso è stato evidenziato il ruolo strategico dei collegamenti reticolari tra centri urbani, su scala regionale, nazionale e mondiale, in relazione a rilevanti funzioni pubbliche, fra le quali trasporto, comunicazione, ricerca e cultura⁸⁴.

Nel processo di globalizzazione, le economie locali tendono dunque a svilupparsi in direzioni transnazionali anche al di là di qualsiasi contiguità fisica. Dal punto di vista istituzionale, l'economia di rete accelera ed evidenzia la crisi dello stato nazionale accentrato,

menti abusivi. Il Piano di azione è, nella sostanza, un compendio articolato di azioni ed un affresco delle prospettive delle città verso il nuovo Millennio.

Le Nazioni Unite hanno perseguito, per questa via, un importante rilancio: un'Agenda dello sviluppo sostenibile, articolata, arricchita e differenziata, attraverso il coinvolgimento diretto delle città e dei loro abitanti (oltre che degli altri soggetti interessati, quali imprese, ONG, comunità scientifica, ecc.). È certamente questa la migliore metodologia per consentire una efficace azione internazionale e la diffusione di una cultura universale della città, con parametri prestabiliti ed impegni di azione e di sviluppo.

⁸³ A livello internazionale, maggiormente rappresentative sono l'*International Union of Local Authorities* (IULA) e la Federazione Mondiale delle Città Unite (FMCU), che hanno in corso avanzati negoziati per l'unificazione. A livello europeo devono essere menzionati il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE), *Eurocities* e l'Unione delle Capitali dell'Unione Europea (UCUE).

⁸⁴ In tema si veda G. CAGGIANO, *Networking e i gemellaggi delle regioni* in A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle regioni*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 147 e ss.

ponendosi come alternativa alla tradizionale struttura istituzionale-amministrativa di tipo gerarchico e centralistico. Rispetto ai tradizionali modelli gerarchici, l'organizzazione a rete riduce i costi e accresce i benefici, ha un carattere aperto e flessibile, responsabilizza gli attori, consente un processo emulativo competitivo e integrativo.

La rete rappresenta insomma il meccanismo di interconnessione fra locale e globale che determina la deterritorializzazione delle attività economiche. Le reti sovranazionali, regionali e funzionali collegano sistemi e sottosistemi (enti locali, imprese, strutture associative e intermedie, istituzioni di servizio, centri di ricerca e di formazione) e attraversano quindi le tradizionali competenze degli stati arricchendo il panorama istituzionale e normativo offerto dalla ricostruzione classicamente intergovernativa del diritto internazionale. L'evoluzione dei nuovi strumenti giuridici di cooperazione transfrontaliera, decentrata o interterritoriale, configura pertanto il consolidamento di un modello che attinge, su base paritaria, alle categorie del diritto privato e del diritto pubblico, saldando in sé le tradizionali accezioni di 'internazionale' e 'transnazionale'.

Non può sfuggire, a questo punto, il collegamento con il pensiero di Luigi Einaudi, e con il contributo che esso può dare all'affermazione di un nuovo paradigma, che per brevità può essere indicato come quello della *governance* multilivello: l'esame compiuto del quale trascende evidentemente l'economia del presente lavoro, trattandosi di paradigma che investe potentemente, insieme alle tradizionali categorie del diritto, nazionale ma soprattutto internazionale, l'intera ricostruzione della società contemporanea.

Come prima conclusione è peraltro possibile evidenziare, facendo proprio un certo portato del pensiero einaudiano, che detta *governance* può trovare pienezza di legittimità solo qualora sappia presentarsi davvero come *good governance*, ispirata al crisma diffuso del buon governo: etica, policentrica, plurirappresentativa, sensibile veicolo di diversi interessi, valori e identità e della complessità della società contemporanea.

Da quanto visto emerge altresì il ruolo centrale del principio di sussidiarietà. Esso, rinforzato dalla congiunta operatività con altri principi quali la leale cooperazione e la solidarietà, acquisisce, accanto e oltre alla sua connotazione come strumento tecnico, giuridico e certamente anche politico, una specificità che si potrebbe definire 'etico-antropologica'. Tale specificità appare capace di favorire il continuo ritorno all'unità armonica della complessità e della diversità, ciò che resta il miglior paradigma possibile per ricomporre il solo apparente conflitto fra locale e globale.

4. Conclusioni: tornare a Einaudi

Come si è detto, nel contemporaneo paradigma della (*good*) *governance* sono insiti i germi per una riscrittura dell'antico mito del buon governo. Tuttavia, bisogna essere consapevoli che in tale opera si insinua il rischio di una riduzione del concetto a *slogan* legittimante: ciò avviene in quelle declinazioni della *good governance* ove l'insistenza sugli aspetti procedurali pretende di risolvere in essi la garanzia, e la portata, del buon governo. Il che genera una pericolosa equazione fra aspetti di efficienza procedurale ed elementi valoriali, alimentando il mito della proceduralizzazione e la sua consistenza di paravento rispetto alle scelte sostanziali dettate dal potere economico e politico⁸⁵.

Per alcuni versi la riflessione einaudiana sul buon governo ci rende edotti anche di questo, e ciò non solo attraverso l'ammonimento secondo cui ogni generazione deve riproporsi l'eterno problema del «come preservare quel bene supremo che è la libertà dell'uomo»⁸⁶. Ma anche attraverso il monito contrario alla riduzione del buon governo alla mera efficienza dei risultati e delle procedure che incarnano le pratiche di governo. Ciò nella consapevolezza che al piano scientifico, economico, politico e giuridico di ogni discorso non può che sovrapporsi il piano simbolico, mitico, metaforico, narrativo.

Da questo punto di vista, il problema non è il «dogma» o il «mito» in quanto tali, che, come abbiamo visto, sono individuati da Einaudi quali sorgenti o risorse simboliche dell'istituzionale. Il vero problema è, per riprendere le parole conclusive de *Il mito dello stato sovrano*, quando il mito si fa «idolo», con pretese di assolutezza e perfezione che, come tali, non lasciano spazio alla critica. Il buon governo di Einaudi non ha invece alcuna pretesa di perfezione, né persegue un fallace sogno di paradiso in terra. È solo l'auspicio di un mondo non perfetto ma perfettibile, in virtù della capacità di mantenere viva la *tensione costitutiva* tra cielo e terra, «spirito» e «materia». E qui che le immagini del buon governo possono presentarsi, per riprendere una locuzione einaudiana, come efficace «formula mediatrice fra le piccole patrie spirituali e l'unità del mondo economico».

La forza di tale formula emerge chiaramente anche e soprattutto con riferimento alla tematica dell'integrazione europea: in essa, come

⁸⁵ Su questo punto si v. A. ANDRONICO, *Governance*, in B. MONTANARI (a cura di), *Luoghi della filosofia del diritto*, Giappichelli, Torino 2009, pp. 237-263, spec. p. 262.

⁸⁶ L. EINAUDI, *Il nuovo liberalismo* (1945), in *Riflessioni*, cit., p. 119.

si è visto, le immagini «del buono e del cattivo governo» paiono ancora capaci di dare un notevole contributo, mediate come sono dal principio di sussidiarietà, di leale cooperazione e di solidarietà⁸⁷.

Da ciò discende un paradigma potenzialmente nuovo, che segna al contempo un ritorno all'immagine del ciclo pittorico del Lorenzetti. Costante rappresentazione del problema del buon governo e del mal governo, esso fa efficace uso dei diversi registri e 'linguaggi' dell'umano: teologico, politico, giuridico, economico, storico, architettonico-urbanistico, simbolico, allegorico, narrativo, musicale, ed è pertanto testimonianza emblematica della complessità dell'umano.

La rilevanza di questo affresco ci pare ripensabile anche in virtù della sua portata antropologica: per la sua possibilità di assurgere a struttura che connette, rendendo possibile l'incontro tra uomini. Del resto, e in conclusione, tale opera è forse la più nota rappresentazione di quell'esperienza medievale dei *comuni* (o del «modello comunale», nello specifico senese) che l'Italia seppe generare e far fecondare, spargendone i semi in tutta Europa⁸⁸. *L'Europa delle città*, con le sue piazze – emblema dello spazio pubblico – e le sue vie di comunicazione, l'Europa dell'incontro-scontro tra civiltà, culture, costumi, persone e merci⁸⁹.

Pertanto l'indagare, anche in chiave contemporanea, le caratteristiche e l'evoluzione del modello di integrazione europea significa, in ultima analisi, confrontarsi in permanenza con il problema del buon governo. Il mistero del suo fondamento, nel suo rispecchiamento pittorico come nella riflessione einaudiana, riconduce, in fondo, alla continua interrogazione dell'uomo, sempre in bilico tra buono e cattivo governo.

⁸⁷ Cfr. J. FRIVALDSZKY, *Good Governance and Right Public Policy*, in P. HERTIER e P. SILVESTRI (eds.), *The ideal of good government. Luigi Einaudi and the nexus between individual and society*, Leo Olschki, Firenze (forthcoming: 2012).

⁸⁸ Fra i tanti studi in materia ci si può utilmente riferire a J. LE GOFF, *La città medievale*, Giunti, Firenze 2011.

⁸⁹ Per una recente ripresa del modello dell'Europa delle città si veda G. MARRAMAO, *op. cit.*, pp. 187-205.

PARTE II

Le autonomie territoriali e funzionali.
Aspetti del diritto vigente italiano e francese

La Provincia nel sistema italiano delle autonomie locali: linee di un'evoluzione

di Monica Rosano

Capitolo I

Le alterne vicende della Provincia dall'Italia monarchica alla Costituente

SOMMARIO: 1. La Provincia nel periodo monarchico. - 1.1. L'origine della Provincia italiana dalla tradizione amministrativa francese. - 1.2. L'evoluzione della Provincia: dalla Destra storica all'ascesa della Sinistra. - 1.3. Le attribuzioni prefasciste della Provincia. - 1.4. La Provincia in epoca fascista. - 2. Il dibattito in Assemblea Costituente. - 2.1. La Provincia dopo la caduta del fascismo. - 2.2 Il dibattito in seno alle Sottocommissioni. - 2.3. I lavori dell'Assemblea.

1. *La Provincia nel periodo monarchico*

1.1. *L'origine della Provincia italiana dalla tradizione amministrativa francese*

La Provincia ha sempre designato una circoscrizione territoriale con organizzazione propria e/o decentrata operante all'interno di un ordinamento sovra-ordinato, senza mai assurgere a entità originaria, a differenza del Comune, che in alcuni periodi storici raggiunse tale consistenza, seppur spesso più velleitaria che reale¹. Essa si è caratterizzata nel corso della sua storia e ancor oggi congiuntamente, sia come ente territoriale che come circoscrizione amministrativa dello Stato².

¹ E. ESPOSITO, *Provincia (Diritto amministrativo)* in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, Giuffrè, Milano 1989, pp. 797 ss.

² G. PASTORI, *Provincia*, in *Digesto IV Edizione*, Utet, 1999, p. 201. Le circoscrizioni territoriali di «area media» vengono denominate in vari modi: Dipartimenti della tradizione francese, Contee nella tradizione inglese, Distretti e Circoli in quella tedesca, Province in Italia e altri Paesi, ma esse tendono ad avere caratteristiche spa-

In queste coordinate generali si viene a situare l'evoluzione della Provincia, qui considerata anzitutto quale ente autarchico e autonomo. E per comprenderne in profondità la natura, il ruolo, le funzioni, non è possibile prescindere dal richiamo alle sue radici storiche.

Fatte salve le pregresse esperienze delle Province romane e medioevali, le origini dell'attuale ente Provincia, così come di tutto l'ordinamento locale, risalgono alle concezioni maturate nel contesto della Rivoluzione francese e dei suoi sviluppi: da un lato l'esaltazione del potere municipale, dall'altra l'accentramento napoleonico e la figura del Prefetto, che ne costituiva il perno fondamentale. Si trattò sostanzialmente di una trasformazione del «turbinio rivoluzionario» in un «meccanismo regolare». Questo sistema dai numerosi pregi, esportato da Napoleone stesso attraverso un processo di «colonizzazione amministrativa», finì per condizionare sensibilmente una vasta area geografica, compresa tra la Penisola Iberica e alcuni Stati germanici, passando per l'Olanda. In questo contesto, particolarmente significativo fu il caso piemontese e di alcuni altri Stati preunitari³.

Nelle patenti del 10 e 11 novembre 1818, il Regno di Sardegna riprodusse pedissequamente l'assetto piramidale d'Oltralpe⁴. Il territorio piemontese fu diviso in quattro tipologie di circoscrizioni, rispettivamente costituite da Divisioni, Province, Mandamenti e Comuni. Tale struttura rispecchiò la ripartizione delineata con la legge 28 piovoso VII (17 febbraio 1800) in dipartimenti, distretti, cantoni e comuni, i cui organi venivano nominati dal governo e dipendevano dal Ministero degli Interni.

Le Province, sino al 1843, furono distinte in classi e affidate a un Intendente (o Vice-Intendente) che le amministrasse per conto del Re

ziali e demografiche simili. Tali circoscrizioni, infatti, corrispondono a «territori di dimensioni medio-grandi, gravitanti attorno ad un centro urbano di rilievo, che sia raggiungibile in maniera all'incirca uguale da tutti gli altri luoghi della circoscrizione e nel quale possa essere utilmente decentrato l'esercizio di una o più funzioni di governo e di amministrazione per l'ambito territoriale individuato». Viene precisato, tuttavia, che se la Provincia come circoscrizione territoriale ha tratti comuni, non lo stesso si può affermare sul piano istituzionale, in cui all'individuazione di ambiti territoriali intermedi possono corrispondere figure organizzative e soggetti diversi. A tal proposito in relazione alla Provincia, così come affermatasi nel contesto italiano, emergono, come già accennato nel testo, due profili differenti: in primo luogo quello di circoscrizione di decentramento di funzioni amministrative dello Stato o della Regione, e quale sede di loro organi o uffici periferici; in secondo luogo quello di soggetto di autonomia locale, costituito da un ente autonomo territoriale rappresentativo della collettività e investito della capacità, in tutto o in parte, di governarsi.

³ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, il Mulino, Bologna, 2004, p. 11.

⁴ G. DE CESARE, *L'ordinamento comunale e Provinciale in Italia dal 1862 al 1942*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 5.

e sotto la supervisione di un Intendente Generale competente a livello divisionale⁵. Qualche anno più tardi, i Consigli Provinciali, con la Legge Comunale e Provinciale (L. 7 ottobre 1848 n. 807, in attuazione dell'art. 74 dello Statuto Albertino, secondo cui «*le istituzioni comunali e Provinciali e la Circostrizione dei Comuni e delle Province sono regolate dalla Legge*») vennero configurati a base elettiva, confermando la tendenza a un maggiore coinvolgimento dei cittadini nell'amministrazione locale⁶.

In ossequio a tale normativa, gli Intendenti e i Vice-Intendenti – di nomina governativa – disponevano di un Consiglio Provinciale, appunto a base elettiva, per coordinare l'attività degli uffici distaccati del Governo, portare ad esecuzione le leggi e sovrintendere all'ordine pubblico.

1.2. *L'evoluzione della Provincia dalla Destra storica all'ascesa della Sinistra*

Con l'emanazione del Regio Decreto 23 ottobre 1859 n. 3702, per mano dell'allora Ministro dell'Interno Urbano Rattazzi, venne posto a capo delle Province un Governatore dotato di poteri concernenti, per lo più, l'ordine pubblico e il coordinamento dei vari uffici territoriali dipendenti dai singoli dicasteri⁷. Tale normativa venne dap-

⁵ G. DE CESARE, *L'ordinamento comunale e Provinciale in Italia dal 1862 al 1942*, cit., p. 10

⁶ G. DE CESARE, *L'ordinamento comunale e Provinciale in Italia dal 1862 al 1942*, cit., pp. 7 ss.

⁷ E. ESPOSITO, *Provincia (Diritto amministrativo)* in *Enciclopedia del diritto*, cit., pp. 798 ss. Il dibattito sull'elaborazione normativa dell'ente Provincia nel periodo della Destra storica iniziò, in particolare, a fronte delle quattro proposte di legge che sin dal 13 marzo 1861 il Ministro dell'Interno Marco Minghetti aveva presentato in Parlamento sulle seguenti questioni: 1) ripartizione del Regno e delle autorità governative; 2) amministrazione comunale e provinciale; 3) consorzi; 4) amministrazione regionale. Si ricorda qui, per inciso, che nella relazione al disegno di legge recante l'autorizzazione al Governo «di stabilire con decreto le annessioni di nuove Province», presentata alla Camera il 2 ottobre 1860, Cavour scriveva: «Dopo tutto quello che d'impensato avvenne nella penisola ognuno indovina che non siamo federalisti. Né tampoco vogliamo essere accentratori e lo dimostrano i pensieri espressi da noi intorno all'ordinamento amministrativo dello Stato». Pochi mesi prima il Re, in occasione del Discorso della Corona nella seduta inaugurale del 2 aprile 1860, aveva affermato «la progressiva libertà amministrativa della provincia e del comune rinnoverà nei popoli italiani quella splendida e vigorosa vita che in altre forme di civiltà e di assetto europeo era il portato delle autonomie di municipi». Nella relazione introduttiva del Ministro dell'Interno sui disegni di legge presentati dal Governo sul nuovo ordinamento dello Stato, M. Minghetti affermava: «io credo che la Provincia debba esercitare un ufficio molto importante nell'ordinamento ammini-

prima allargata a tutto il territorio nazionale, con la Legge 9 ottobre 1861 n. 249, e successivamente modificata con la legge di unificazione amministrativa 20 marzo 1865 n. 2248⁸. L'art. 152 di detta legge definiva la Provincia quale «corpo morale», avente un'amministrazione propria che reggeva e rappresentava gli interessi della comunità: si trattava della medesima definizione contenuta nell'art. 145 del R.D. 3702/1859. Essa era governata da organi solo parzialmente elettivi: il Consiglio Provinciale era formato da Consiglieri in numero variabile, eletti per Mandamenti, nel cui seno veniva a sua volta eletta la Deputazione Provinciale. Quest'ultima era presieduta dal Prefetto, quale organo della Provincia e vertice della relativa amministrazione, dando luogo a una forte unificazione tra Prefettura e Provincia, secondo il modello napoleonico e secondo quanto già previsto nel precedente ordinamento del 1859⁹.

Per quanto riguarda la Sinistra, succeduta alla Destra storica (si ricordino i ministeri Depretis, Cairoli, Crispi), vanno menzionate la L. 30 novembre 1883 n. 5865 (governo Depretis) e la successiva Legge comunale e provinciale 30 dicembre 1888 n. 5856, firmata da Crispi, in qualità di ministro dell'Interno e presidente del Consiglio, coordinata con le disposizioni ancora in vigore della legge 20 marzo 1865 all. A e confluita nel Testo Unico della Legge Comunale e Provinciale approvato con R.D. 10 febbraio 1889, n. 5921¹⁰. Esse furono

strativo d'Italia; la libertà Provinciale è a mio avviso, insieme alla libertà comunale, la vera salvaguardia del regime costituzionale [...]. La costituzione normale della Provincia è l'idea capitale del progetto che ho l'onore di sottoporvi: Voi scorgete pertanto le attribuzioni della Provincia aumentate grandemente da quello che sono nelle leggi presenti». Tale disegno di legge provinciale e comunale componeva un organico testo di centosessanta articoli con un'appendice contenente la disciplina elettorale. Ma tali proposte furono insabbiate e poi definitivamente ritirate.

⁸ Vedi V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 270-271. Secondo tale normativa il Regno si divide in Province, Circondari, Mandamenti e Comuni (art. 1 R.D. 2248/1865 da cfr. con art. 1 R.D. 3702/1859) come circoscrizioni territoriali delle diverse autorità governative. Il governo locale è affidato a due enti: i Comuni e le Province, queste ultime corrispondenti alle Divisioni di cui al precedente ordinamento del 1847/1848. Si tenga presente che il R.D. 2248/1848 (artt. 130 ss., già artt. 152 ss. del R.D. 3702/1859), sotto la denominazione di «ingerenza governativa», contemplava: 1) una serie di istituti concernenti il controllo da parte del Prefetto della deputazione Provinciale (al quale, a sua volta, furono assegnate le funzioni di giudice amministrativo per la tutela dei Comuni e la sorveglianza delle Opere Pie) e delle deliberazioni degli organi comunali, nella duplice forma del controllo di legittimità e del controllo di merito; 2) l'esercizio di poteri sostitutivi e autorizzativi nei confronti di molteplici attività comunali. Cfr., inoltre, G. DE CESARE, *L'ordinamento comunale e Provinciale in Italia dal 1862 al 1942*, cit., p. 16.

⁹ V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., p. 271.

¹⁰ La nuova normativa introdusse alcune importanti novità nell'ordinamento am-

espressione di una particolare apertura politica nei confronti dell'ente, concretatasi nella sottrazione al Prefetto del ruolo di vertice esecutivo della Provincia in favore di un Presidente eletto – segnando così un netto allontanamento dal modello francese che vedeva il prefetto imperiale quale presidente «naturale» dell'organo elettivo – e con un ampliamento dell'elettorato amministrativo che fu parificato a quello politico¹¹.

Durante il periodo giolittiano si affrontò nuovamente la questione delle autonomie nella L. 26 marzo 1903 n. 103, con la quale si statuì la municipalizzazione dei pubblici servizi, promulgata sotto la Presidenza Zanardelli. Giovanni Giolitti, presidente del Consiglio provinciale di Cuneo, di cui era componente dal 1885 e che presiedeva dal 1905, ebbe cura di decretare l'immutabilità territoriale delle circoscrizioni, al fine di evitare collegi elettorali comprendenti più Province, ma non si occupò di altri aspetti in maniera specifica, sebbene egli avesse riconosciuto la necessità di affidare alle Province altre funzioni sino ad allora detenute dallo Stato, contribuendo così a cristallizzare la configurazione dell'ente sul piano normativo¹². Tuttavia, occorre precisare che il quindicennio giolittiano fu caratterizzato da un

amministrativo locale. Venne istituita la Giunta Provinciale Amministrativa (GPA), presieduta dal Prefetto e composta da due consiglieri di prefettura designati al principio di ogni anno dal Ministro dell'Interno, nonché di quattro membri effettivi e due supplenti nominati dal Consiglio provinciale. A questo organismo venne affidata una funzione di controllo sulle deliberazioni di maggior rilievo in materia finanziaria adottate da Province, Comuni e Opere pie e la facoltà di porre il veto all'esecuzione delle delibere. Contestualmente, come ricordato nel testo, venne modificata anche la presidenza della Deputazione Provinciale, affidata non più al Prefetto ma ad un Presidente eletto dai Deputati fra i propri membri.

¹¹ E. ESPOSITO, *Provincia (Diritto amministrativo)* in *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 801. Si veda, altresì, G.F. FERRARI, *Elezioni amministrative*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Volume V, 1990, pp. 466 e ss. La riforma crispina estese l'elettorato attivo per le consultazioni locali a quanti fossero già iscritti nelle liste elettorali politiche (art. 5 L. 5865/1888), oltre ad allentare sensibilmente i limiti di censo (art. 6 L. 5865/1888), orientandosi nel senso di un superamento del liberalismo più elitario. L'universalizzazione del suffragio maschile ebbe luogo, dopo l'adozione della L. 401/1919, per effetto dell'automatica estensione dell'elettorato amministrativo agli iscritti nelle liste elettorali politiche, come previsto dall'art. 13 L. 666/1912, a seguito della quale il numero dei titolari del voto – nelle consultazioni amministrative – superò di gran lunga il trenta per cento della popolazione complessiva. Cfr., inoltre, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 18. Va qui, inoltre, menzionato il riordino formale apportato dal T.U. 10 febbraio 1889 n. 592, seguito a breve dal T.U. 4 maggio 1898 n. 164, dal T.U. 21 maggio 1908 n. 269 (che elevò a sei anni la durata in carica dei componenti del Consiglio, da rinnovarsi per un terzo ogni biennio) e, infine, dal T.U. 4 febbraio 1915 n. 148.

¹² E. ESPOSITO, *Provincia (Diritto amministrativo)* in *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 802.

intenso dinamismo proprio dell'ambito provinciale, dovuto principalmente al decollo industriale, alla nascita dei primi partiti politici organizzati e ad una più intensa partecipazione elettorale. Sul piano dottrinale si affermò la configurazione non solo del Comune ma pure della Provincia come ente autarchico (cioè dotato della possibilità di autogovernarsi nell'ambito delle sue competenze, pur nella sottoposizione ai controlli di legittimità e di merito)¹³.

¹³ Sul concetto di autarchia si vedano: S. CASSESE, *Autarchia*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 324-331; G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1969, p. 38, secondo cui «l'apparente contraddizione fra una diversità dallo stato e un'appartenenza più o meno diretta all'amministrazione statale viene dunque risolta dalla dottrina con la formula dell'autarchia che viene pertanto a rappresentare la condizione degli enti locali nell'ambito dello stato amministrativo accentrato»; T. MARCHI, *Gli uffici locali dell'amministrazione generale dello Stato*, in *Diritto amministrativo italiano*, V.E. ORLANDO (a cura di), vol. II, Parte I, Società Editrice Libreria, Milano, 1907-1932, pp. 6 e ss., nel quale si precisa che si avrà «il dicentrimento (autarchico o governativo, gerarchico o burocratico) a seconda che si tratti di enti dotati di vita propria oppure di organi confusi nella personalità dello Stato) se ai subcentri, o considerati come enti a sé o semplicemente come sedi di pubblici uffici, vengano lasciate numerose funzioni, le quali, per loro natura, per l'oggetto loro più si prestino ad essere meglio esercitate nelle diverse parti del territorio e con ampia libertà di iniziative». L'autore effettua una distinzione, poi, tra l'amministrazione diretta o governativa e quella gestita da «minori aggregati dello Stato, germi essi stessi della vita statale, costituenti non organi semplicemente, ma subbietti attivi e passivi di diritto e, come tali, aventi una personalità assolutamente da quella dello stato distinta, dotati cioè di interessi propri, di propria attività vitale, di volontà propria». Marchi puntualizza, di seguito, che «lo studio della vita di rapporto, intercedente fra lo Stato, la persona giuridica per eccellenza nel diritto pubblico, da un lato e le minori persone amministrative dall'altro, Comuni, provincie, corporazioni, istituzioni e fondazioni autarchiche, dà luogo alla nozione di amministrazione indiretta o delegata o autarchica, detta, praticamente, anche amministrazione locale quasi per antonomasia, presi i primi termini, appunto perché i soggetti di tale amministrazione sono costituiti dai vari subcentri dello Stato viventi nelle diverse località del territorio statale, come sinonimi di amministrazione locale». L'autore specifica, inoltre, che «nel seno dello Stato non si agitano interessi generali soltanto, ma vi fermentano e si manifestano altri e diversi interessi, pubblici egualmente, ma propri in modo speciale delle diverse località del territorio statale e delle singole suddivisioni di queste stesse località; interessi, locali o speciali, codesti, personificati in soggetti, dallo Stato distinti [...]». Sulla diversità del concetto di autarchia nell'ordinamento previgente da quello successivo all'entrata in vigore della Costituzione, si veda M.S. GIANNINI, *Autonomia locale e autogoverno* in *Il corriere amministrativo*, 1948, pp. 1057 e ss, secondo cui l'autonomia garantita agli enti locali territoriali prima della Costituzione repubblicana del 1948 si estrinsecava nella possibilità per Comuni e Province di agire per il perseguimento dei propri interessi mediante un'attività avente gli stessi caratteri e la stessa efficacia giuridica dell'attività amministrativa dello Stato, vale a dire una sorta di «autonomia amministrativa» intesa come capacità dell'ente locale di auto-amministrarsi. Nell'ordinamento costituzionale repubblicano, invece, l'autonomia si sarebbe caratterizzata per un indirizzo

In epoca post-giolittiana si completò, infatti, il processo di allargamento elettorale attraverso la previsione del suffragio universale maschile, mediante l'approvazione del T.U. 4 febbraio 1915 n. 184¹⁴. Sebbene, quindi, non si possano registrare modifiche significative né nell'organizzazione né nelle attribuzioni delle Province, tuttavia proprio l'allargamento della base elettorale – per l'aumento degli «intellettualmente capaci»¹⁵ – con un elettorato attivo non più circoscritto in base al censo ma esteso a tutti i cittadini maschi, determinò una profonda modifica degli orientamenti e della natura dell'ente¹⁶.

1.3. Le attribuzioni pre-fasciste della Provincia

Al fine di effettuare una più analitica disamina delle attribuzioni della Provincia, occorre puntualizzare che la Legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato A, ricalcò l'ordinamento per le Province ed i Comuni già stabilito con la Legge Rattazzi e elencò dettagliatamente le competenze affidate alla Provincia, molte delle quali rimasero tali fino ai nostri giorni:

- creazione, regolamentazione e vigilanza su istituzioni e stabilimenti pubblici con fini amministrativi a carattere provinciale;
- istruzione secondaria e tecnica;

politico-amministrativo derivante non dallo Stato, bensì dalla propria comunità locale, con possibilità di contrasto tra l'indirizzo politico-amministrativo locale e quello statale.

¹⁴ Nello specifico, in relazione alla normativa citata nel testo: 1) gli organi deliberativi (il Consiglio Provinciale) e esecutivi (la Deputazione Provinciale e il suo Presidente) mantennero il carattere elettivo; 2) l'organo cui era attribuito il controllo degli atti (la Giunta Provinciale amministrativa presieduta dal Prefetto) fu deputato a svolgere attività di vigilanza – prima esercitate dalla deputazione Provinciale – con un pervasivo potere di sostituzione. Si tenga presente che il T.U. 4 febbraio 1915 n. 184 venne abrogato durante il periodo fascista e, con la caduta del regime, ritornò in vigore con il R.D.L. 4 aprile 1944 n. 111.

¹⁵ R. SEGATORI, *Storia e sociologia dell'amministrazione locale in Italia dall'unità a oggi*, Roma, Donzelli editore, 2003, p. 7.

¹⁶ G.F. FERRARI, *Elezioni amministrative*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, cit., p. 467, secondo cui, una volta esteso l'elettorato politico attivo in virtù della L. 635/1912, ai cittadini di sesso maschile che avessero compiuto trent'anni, analogo ampliamento venne disposto per le elezioni comunali e provinciali: la L. 640/1913 stabiliva perciò come già nel 1888, il riconoscimento del diritto di voto a quanti fossero iscritti nelle liste elettorali politiche, cosicché il suffragio nelle elezioni amministrative competeva ai maschi ultratrentenni, ancorché analfabeti, oltre che ai cittadini, di sesso maschile, di età superiore ai ventuno anni, che fossero titolari di requisiti di censo o di capacità, determinando un aumento del duecentocinquanta per cento del numero degli elettori. L'alfabetizzazione, dunque, sopravviveva unicamente quale condizione di eleggibilità (art. 23 L. 269/1908, modificato dall'art. 2 L. 640/1913).

- mantenimento dei mentecatti poveri della Provincia;
- pensioni per gli allievi delle scuole normali ed ispezione delle scuole elementari;
- strade provinciali e lavori intorno ai fiumi e torrenti posti dalle leggi a carico della Provincia;
- discipline per la conservazione ed il taglio dei boschi per le consuetudini e gli usi agrari;
- sussidi in favore di Comuni o consorzi per opere pubbliche, per la pubblica istruzione, per istituti di pubblica utilità;
- creazione di prestiti;
- conservazione dei monumenti e degli archivi provinciali;
- determinazione del tempo entro cui la caccia e la pesca possono essere esercitate, ferme le altre disposizioni delle leggi relative;
- conservazione degli edifici di proprietà provinciale e degli archivi amministrativi della Provincia.

A queste vennero aggiunte, inoltre, tutte le funzioni amministrative necessarie al funzionamento stesso dell'ente: gestione del bilancio, stipula dei contratti, gestione del personale. Con il Testo Unico della Legge Comunale e Provinciale approvato con R.D. 10 febbraio 1889, n. 5921, furono inoltre introdotte le ulteriori seguenti funzioni:

- costruzione e mantenimento di porti e fari;
- visite sanitarie nei casi di epidemia e di epizoozia;
- accasermamento dei carabinieri reali;
- fornitura degli uffici di prefettura e sottoprefettura e relativa mobilia;
- fornitura di alloggio e mobilia ai prefetti e sottoprefetti;
- cambiamenti proposti alla circoscrizione della Provincia, dei Circondari, dei Mandamenti e dei Comuni e designazioni dei capoluoghi;
- modificazioni della classificazione delle strade nazionali discontinue nella Provincia;
- direzione delle nuove strade consortili;
- creazione di consorzi;
- stabilimento o soppressione di fiere e mercati e sul cambiamento in modo permanente dell'epoca dei medesimi.

Restarono prioritarie, nel primo ventennio del nuovo secolo, le competenze in materia di sanità (gestione degli ospedali psichiatrici, le scuole per disabili ecc.), di istruzione (gestione dei licei a partire dal 1911 e delle scuole tecniche), di viabilità (manutenzione e costruzione strade, ponti, ferrovie, canali navigabili) e di pubblica sicurezza (affitto caserme dei Carabinieri e uffici di Polizia).

Per quanto riguarda le caratteristiche della Deputazione Provin-

ziale, esse restarono, invece, pressoché immutate, rispetto a quelle previste dalla Legge n. 2248 del 1865. Al Presidente della Deputazione Provinciale, in particolare, furono comprensibilmente attribuite la rappresentanza in giudizio della Provincia, le competenze in materia amministrativa assegnate ai giudici dai regolamenti e dagli statuti locali, la firma degli atti relativi all'interesse dell'amministrazione provinciale, la sorveglianza degli uffici e degli impiegati provinciali, l'assistenza agli incanti e la firma dei mandati col concorso di un altro membro della deputazione provinciale.

1.4. *La Provincia in epoca fascista*

Con l'avvento del fascismo, la lenta evoluzione legislativa in materia di enti locali subì un brusco arresto, in ossequio al modello non solo accentratore e centralista, ma autoritario del regime. L'ordinamento comunale e provinciale venne sensibilmente modificato con successive leggi, poi confluite nel T.U. approvato con R.D. 3 marzo 1934 n. 383. Si procedette così alla soppressione del carattere elettorale/rappresentativo degli enti, i quali, seppure dotati di personalità giuridica, vennero sostanzialmente ridotti a articolazioni dello Stato. Gli enti autarchici, subendo la diretta ingerenza del potere centrale, si trasformarono in meri strumenti dell'azione governativa finalizzata alla cura degli interessi statali¹⁷. In questo quadro, tutte le cariche locali ritornarono in breve tempo ad essere di nomina governativa, di modo che risultarono inserite perfettamente nella struttura piramidale del regime¹⁸.

¹⁷ V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., p. 272.

¹⁸ V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., p. 272. Tale disegno accentratore fu perseguito anzitutto attraverso la trasformazione, con il R.D.L. 28 ottobre 1925 n. 1949, del Municipio di Roma in un Governatorato, direttamente sotto il controllo dell'esecutivo, da affidare a un Governatore e a un Vice di sua fiducia, coadiuvati a loro volta da una Consulta. In seguito, con la L. 4 febbraio 1926 n. 237 veniva attuata la riforma podestarile per i Comuni con un numero di abitanti inferiore a cinquemila, estesa con R.D.L. 3 settembre 1926 n. 1910, anche a tutti gli altri: tale decreto stabilì che le funzioni dei Comuni, precedentemente ricoperte da Sindaco, Giunta e Consiglio comunale, venissero concentrate in un unico organo monocratico, vale a dire il Podestà, assistito dalla Consulta municipale, entrambi di nomina governativa. Per quanto riguarda, invece, l'ente Provincia, la L. 27 dicembre 1928 n. 2744 sostituì i commissari o le commissioni straordinarie (che resero le Province dal 1923/1924 al 1928) con un Preside, coadiuvato da un Vice Preside, entrambi nominati dal capo dello Stato, e con un Rettorato provinciale, caratterizzato da funzioni consultive, di nomina ministeriale; le funzioni di controllo rimasero in capo alla Giunta Provinciale amministrativa, presieduta dal Prefetto. Un'importante innovazione, dovuta al R.D.L. 17 agosto 1928 n. 1953 e destinata ad una duratura vigenza, riguardò la posizione del Segretario Comunale, cui venne attri-

Il suddetto Testo Unico dispose comunque una dettagliata disciplina delle Province, prevedendo peraltro un aumento del numero di questi enti e la soppressione delle funzioni facoltative. Le funzioni obbligatorie furono tassativamente elencate e restarono sostanzialmente tali sino all'entrata in vigore della L. 8 giugno 1990 n. 142, seppure subendo nel tempo alcune modifiche, come è stato detto, di tipo incrementativo (ad esempio compiti di rilevamento dell'inquinamento atmosferico o provvedimenti per la tutela di uno standard qualitativo delle acque; disciplina venatoria; controllo della pesca e delle acque interne) e di tipo evolutivo (ad esempio nel settore agricolo, interventi di sostegno economico a favore di categorie di colture e, in quello sanitario, la prevenzione, la riabilitazione e le terapie extraospedaliere per gli infermi di mente, nello specifico con l'istituzione decentrata dei centri di igiene mentale)¹⁹.

Tali funzioni potevano venir ricondotte ai seguenti settori:

1. sanità: disinfezione, laboratori di igiene e profilassi, approvvigionamento del chinino di Stato e del vaccino antivaaioloso, iniziative antipellagra, antirabbia e contributi ai consorzi Provinciali antitubercolosi;
2. opere pubbliche: strade Provinciali, concorso nei lavori per ar-

buita la qualifica di funzionario dello Stato, successivamente estesa anche al Segretario Provinciale (L. 27 giugno 1942 n. 851 e art. 173 ss. L. com. prov. 1934). Sulla figura del Segretario Provinciale si veda E. CASSETTA, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2009, 286 segg.], secondo cui esso fu tradizionalmente collocato al vertice della struttura burocratica della Provincia. Si tratta di un organo alle dipendenze dello Stato e nominato dall'Amministrazione degli Interni (con l'entrata in vigore della L. 549/1995, tale nomina avviene a seguito di intesa con i sindaci ed i Presidenti delle Province). Con la riforma introdotta dalla L. 127/1997, art. 17, comma 67, che ha ridotto il suo raccordo con l'apparato statale, il Segretario Provinciale dipende da apposita agenzia dotata di personalità giuridica di diritto pubblico sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'Interno. Esso viene nominato dal Presidente della Provincia tra gli iscritti in apposito albo, per la durata del mandato del presidente della Provincia, quindi risulta legato all'ente da un rapporto funzionale a tempo determinato. Il Segretario Provinciale può essere revocato con provvedimento motivato del Presidente della Provincia per violazione dei doveri d'ufficio, previa deliberazione della Giunta. Una volta terminato l'incarico con la cessazione del mandato del Presidente della Provincia, quest'ultimo può riconfermarlo ovvero nominarne uno nuovo in un lasso di tempo che va tra i sessanta e i centoventi giorni successivi al suo insediamento. Il Segretario non confermato, revocato o comunque privo di incarico è collocato in posizione di mobilità per la durata di quattro anni, decorsi i quali viene collocato d'ufficio presso altre amministrazioni, qualora non sia stato nominato.

¹⁹ Così, per riassumere sinteticamente le modificazioni intervenute tra il 1934 ed il 1980, E. ESPOSITO, *Provincia (Diritto amministrativo)* in *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 803.

- gini di fiumi e torrenti e contributi per le opere idrauliche, per nuove vie di navigazione e per la manutenzione dei porti;
3. pubblica istruzione: dotazione del personale assistente e ausiliario per istituti tecnici e licei scientifici, fornitura di locali, contributi ai patronati e alle università;
 4. agricoltura: contributi per la lotta alle cavallette e per le catte-dre ambulanti di agricoltura²⁰;
 5. assistenza: ricovero e cura degli infermi di mente, degli infanti illegittimi e abbandonati, dei ciechi e sordomuti poveri, degli affetti del morbo di *Parkinson*.

Il quadro complessivo risultava, tuttavia, caratterizzato da note di insufficienza, secondarietà, aggregazione episodica e casuale, riconducibile essenzialmente alla insussistenza di un filo conduttore lineare tra l'organizzazione dell'ente e la comunità che esso rappresentava, da un lato, e l'ambito territoriale e geografico ad esso corrispondente, dall'altro²¹.

2. *Il dibattito in Assemblea Costituente*

2.1. *La Provincia dopo la caduta del fascismo*

Con la caduta del fascismo venne a riemergere la necessità di mettere mano all'articolazione degli enti locali, riconoscendo a essi maggiore autonomia.

Innanzitutto, con il R.D. 4 aprile 1944 n. 111, fu abolito l'ordinamento podestarile e ripristinati gli organi elettivi (Presidente e Consiglio Provinciale), mediante il richiamo al T.U. del 1915 contenente la disciplina sugli organi deliberativi e rappresentativi e dettando nuove disposizioni in materia elettorale, comprendenti altresì l'estensione del voto alle donne.

Successivamente, quando il popolo italiano fu chiamato ad esprimersi sulla forma repubblicana o monarchica, si aprì contestualmente un acceso dibattito politico sui principi dell'autonomia amministrativa.

2.2. *Il dibattito in seno alle Sottocommissioni*

La disamina dei contenuti del dibattito in Assemblea costituente permette di evidenziare i limiti storici della realizzazione del principio

²⁰ Le cattedre ambulanti costituirono la più importante iniziativa di istruzione agraria rivolta, in particolare, ai piccoli agricoltori.

²¹ E. ESPOSITO, *Provincia (Diritto amministrativo)* in *Enciclopedia del diritto*, cit., p. 803.

autonomista e le problematiche relative alla disciplina degli ordinamenti locali sollevate con la Riforma del Titolo V della Costituzione.

In proposito, la questione dell'assetto territoriale non di primo livello della Repubblica venne imperniata prevalentemente sul binomio Regione-Provincia: oggetto della discussione fu, infatti, la natura giuridica della Regione che, seppure configurata come titolare di funzioni legislative, veniva annoverata tra gli enti locali e, in quanto tale, in competizione con la Provincia.

La prima formulazione dell'art. 114 Cost. venne inserita nell'art. 1 del progetto elaborato dal Comitato di Redazione per l'Autonomia Regionale, che recitava testualmente «Il territorio della Repubblica è ripartito in Regioni e Comuni»: tale definizione sollevò la questione dell'inserimento o meno della Provincia tra le articolazioni territoriali della Repubblica²².

La criticità della questione si risolse in maniera sfavorevole per la Provincia nel progetto di Costituzione formulato dalla «Commissione dei Settantacinque», presieduta dall'On. Ruini, in conseguenza di quanto verificatosi nei lavori della Seconda Sottocommissione, la quale aveva affrontato la questione dell'assetto territoriale in occasione delle due sedute del 13 e 14 novembre 1946²³.

Nella prima di queste due sedute emerse il nodo problematico che si proiettò nelle fasi successive dei dibattiti: la sopravvivenza della Provincia – come allora si diceva – ente autarchico. La mancata menzione nel suddetto articolo, secondo alcuni, avrebbe comportato la

²² S. MANGIAMELI, *La Provincia: dall'Assemblea Costituente alla Riforma del Titolo V*, Istituto Studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie, M.S. GIANNINI, in <http://www.issirfa.cnr.it>. Tali conclusioni derivavano altresì dalla significativa presenza di rappresentanti delle Regioni speciali presenti in quella sede.

²³ S. MANGIAMELI, *La Provincia: dall'Assemblea Costituente alla Riforma del Titolo V*, cit. Nel resoconto sommario della seduta del 13 novembre 1946 si riporta l'intervento di Zuccarini sul tema della Provincia: «[...] Fra il Comune e la Regione potranno, anzi dovranno, sorgere degli altri organi naturali. A tal proposito, osservò però che il mantenimento della Provincia, così come è, creerebbe una complicazione amministrativa, oltre che servirebbe a moltiplicare gli uffici burocratici: il contrario, cioè, di quella semplificazione che è uno degli scopi a cui si mira. Gli organi intermedi potranno invece sorgere naturalmente e rispondere così ad esigenze sentite localmente; difatti la Provincia può alle volte risultare anche una circoscrizione naturale, o esserla diventata; spesso è però una costruzione arbitraria e artificiosa. [...]». L'On. Ambrosini proponeva, dal canto suo, l'inserimento di un articolo del seguente tenore «Le Regioni sono ripartite in Province, quali circoscrizioni amministrative di decentramento regionale ed in Comuni, quali enti autarchici dotati di tutti i poteri...». Di parere contrario Conti e Mortati, i quali sostenevano che, quanto alle Province, occorre precisare che si trattasse di organi di decentramento regionale, senza menzionarle tra gli elementi fondamentali dello Stato, vale a dire le Regioni e i Comuni.

riduzione dell'ente a organo amministrativo di decentramento regionale. Anche nella seduta successiva emersero voci discordanti, alcune in favore altre contro il mantenimento della Provincia²⁴.

Furono, quindi, approvate due differenti disposizioni, così formulate: «Il territorio della Repubblica è ripartito in Regioni e Comuni», cui venne apposto un emendamento aggiuntivo secondo cui «La Provincia è una circoscrizione amministrativa di decentramento statale e regionale»²⁵.

2.3. I lavori dell'Assemblea

Alla luce di quanto emerso in seno alle Sottocommissioni e dal testo finale elaborato dalla Commissione dei 75, l'Assemblea non poté fare a meno di affrontare un dibattito in merito, che andò inevitabilmente a incentrarsi sul ruolo della Provincia rispetto a quello della Regione.

Nella seduta del 27 giugno 1947, in particolare, fu analizzato il contenuto dell'art. 107, II comma, del Progetto di Costituzione, nel quale si ripropose il sopraccitato testo, salvo declinarlo al plurale: «Le Province sono una circoscrizione amministrativa di decentramento statale e regionale».

²⁴ L. CEFALÒ, *Una vita sul filo del rasoio: la storia delle Province italiane*, in AA.VV., *Abolire le Province*, a cura di S. Boccalatte, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino/Leonardo Facco, Istituto Bruno Leoni, 2008, pp. 29 ss. Dal resoconto sommario del 14 novembre 1946 emerge la relazione di Tergetti secondo cui la coesistenza delle Province e delle Regioni risulta possibile, sia per considerazioni storiche, sia perché la Regione nasce sottraendo attribuzioni allo Stato e non già alla Provincia, ritenendo non convincenti le ragioni addotte a sostegno della soppressione della Provincia. Tergetti ricordava, inoltre, le ragioni favorevoli alla sua conservazione: a parte quelle di carattere storico, tutte le altre che fanno della Provincia un ente naturale, di cui è riconosciuta l'importanza in tutti i campi, nelle tradizioni, nelle abitudini, nel linguaggio, nell'ambito mentale degli abitanti, nell'industria e nel commercio, o financo nella costituzione geologica del territorio. La conservazione della Provincia, a suo parere, avrebbe inoltre evitato un accentramento eccessivo in capo alle Regioni. Del medesimo parere Castiglia, il quale sottolineava come la Provincia avesse in passato dimostrato di saper dare ottime prove di capacità amministrativa e di utilità per l'interesse del Paese; d'altro canto, puntualizzava ancora Castiglia, suddivisioni diverse del territorio avrebbero complicato il quadro istituzionale e creato nuove ulteriori difficoltà. Di parere contrario Lussu, il quale sosteneva che la soppressione della Provincia non avrebbero portato alcun danno alla vita politica e amministrativa del Paese e si sarebbe conseguita una «sburocratizzazione necessaria ed indilazionabile».

²⁵ G. DEMURO, in *Commentario alla Costituzione*, R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), vol. III (art. 101-139 e disp. trans.), Utet, Torino, 2006, art. 114, § 1.2, p. 2166.

Numerosi furono, tuttavia, gli emendamenti presentati, tra i quali quello dell'On. Jacini («*Il territorio dello Stato si ripartisce in Regioni, Province e Comuni*»), prendendo così le distanze da una concezione della Provincia come ambito di mero decentramento.

Il fulcro della discussione riguardò ancora una volta la natura e il ruolo delle Province, ma l'impostazione di partenza fu capovolta. Le critiche rivolte alla Provincia vennero ribaltate contro la Regione, avvertita dalla maggioranza dell'Assemblea come il vero ente artificiale del sistema degli enti locali²⁶. A tal proposito si cita l'intervento di Chieffi, nella seduta del 27 giugno 1947, secondo cui, nella configurazione attribuitagli dal diritto pubblico, la Provincia andava intesa come circoscrizione amministrativa dello Stato e ente autarchico rivolto all'espletamento delle funzioni ad essa inerenti.

In Assemblea Costituente, nonostante i pareri discordanti²⁷, si giunse alla fine all'affermazione della Provincia come ente autonomo, non solo radicato storicamente nella coscienza dei cittadini e ad essi più vicino (cosiddetto «ente di prossimità») rispetto alle posizioni dello Stato e delle Regioni, ma anche tecnicamente e funzionalmente meglio «attrezzato» degli altri enti territoriali e dello Stato stesso: in tale ottica la Provincia avrebbe dovuto essere valorizzata tanto nei poteri quanto nelle funzioni. Proprio sulla base di tali premesse si arrivò alla formulazione dell'art. 114 Cost. per il quale «*La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni*»²⁸.

²⁶ G. DEMURO, in *Commentario alla Costituzione*, cit., § 1.3, p. 2167. Cfr., inoltre, S. MANGIAMELI, *La Provincia: dall'Assemblea Costituente alla Riforma del Titolo V*, cit. Si precisa qui che a favore della Provincia militano due diverse impostazioni di pensiero: da un lato, la tradizione romana del Comune medioevale che vedeva uno stretto collegamento tra città e villaggi del contado, ai quali era stato conferito un assetto democratico e funzioni di gestione di un patrimonio e di servizi; dall'altro, la costruzione dello Stato unitario, che sulla scia di quello francese era basato sul prefetto e sulla strutturazione su base provinciale delle articolazioni decentrate degli apparati statali.

²⁷ G. DEMURO, in *Commentario alla Costituzione*, cit., § 1.3, p. 2167. Lussu aveva messo in luce il ruolo della Regione definendola un «organismo, una personalità, una struttura», qualcosa di nuovo nella vita dello Stato democratico italiano, mentre la Provincia non rappresentava nulla di tutto questo (dello stesso parere anche l'On. Persico). Di contrario avviso Piccioni, che evidenziava la diversità delle funzioni attribuite ai due enti e la migliore funzionalità garantita da un ente intermedio tra Regione e Comune nella gestione di determinati servizi; Romano, secondo cui la Provincia «*ha assunto una propria fisionomia e vive nel cuore degli italiani*» grazie ad una lunga tradizione, auspicando un allargamento delle funzioni della Provincia per renderla il principale elemento dell'autonomia locale.

²⁸ S. MANGIAMELI, *La Provincia: dall'Assemblea Costituente alla Riforma del Titolo V*, cit. Da tale quadro ne emerse, peraltro, anche rafforzata la Regione, in quanto

A fronte di un tale quadro, l'autonomia della Provincia e la sua forma di collegamento rispettivamente alla Regione e allo Stato parve rispecchiare la posizione dei Comuni.

Si apriva ora peraltro la lunghissima fase dell'attuazione costituzionale, caratterizzata da una crescente attenzione e valorizzazione delle autonomie territoriali fino a prefigurare trasformazioni del nostro tipo di Stato (si pensi alla comparsa, all'interno dell'agenda politica dall'inizio degli anni '90, delle richieste di riforme in senso federale) e da nuove esigenze da soddisfare attraverso l'articolazione dei livelli di governo locale. In questo contesto saranno quindi da calare e considerare i problemi di configurazione dell'ente Provincia nell'esperienza costituzionale repubblicana, prima e dopo la riforma del titolo V della Costituzione²⁹.

i suoi fautori, vedendone minacciata l'affermazione, ne evidenziarono il ruolo, con particolare riferimento alle funzioni legislative in concorrenza con quelle statali.

²⁹ S. MANGIAMELI, *La Provincia: dall'Assemblea Costituente alla Riforma del Titolo*, cit. Si veda *infra*, Parte I, Capitolo V, § 5.1.

Capitolo II

La Provincia fino all'inizio degli anni '70. Dalle incertezze della Costituente agli anni del centralismo statale

SOMMARIO: 1. Dalla Costituzione agli anni '70. - 1.1. Il dettato costituzionale. - 1.2. Provincia come ente autarchico e Provincia come circoscrizione amministrativa. - 1.3 La «retromarcia» della legislazione sulla Provincia tra gli anni '50 e '70

1. *Dalla Costituzione agli anni '70*

1.1. *Il dettato costituzionale*

Una volta appurato che il Costituente non riservò particolare spazio agli enti locali subregionali, occorre tuttavia soffermarsi sul dettato costituzionale pre-riforma, da cui emerge che la Provincia aveva mantenuto la duplice natura di ente autarchico, in quanto ente rappresentativo della propria collettività, da un lato, e di circoscrizione amministrativa, dall'altro.

Il Titolo V della Costituzione, dedicato alle autonomie, esordiva, come già in precedenza ricordato, all'art. 114 Cost., sancendo che «*La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni*» e identificando, in questo modo, i tre livelli di governo locale costituzionalmente riconosciuti.

Le norme contenute nel capitolo V, tuttavia, si limitarono per lo più a definire i tratti fondamentali delle Regioni. Poche, invece, furono le disposizioni concernenti Comuni e Province e riguardarono prevalentemente i seguenti aspetti: 1) la loro configurazione come enti autonomi, le cui competenze venivano riservate alla legge ordinaria; 2) le questioni relative alla delimitazione territoriale e la previsione di

eventuali nuove Province; 3) il rapporto con le Regioni, le deleghe di funzioni, i controlli sugli atti¹.

1.2. *Provincia come ente autonomo e Provincia come circoscrizione amministrativa*

Da un lato l'art. 128 Cost. stabiliva che «Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni»².

In concreto, si pose in essere un ampio rinvio alle leggi ordinarie, che avrebbero trovato il loro limite invalicabile nello stesso principio costituzionale di autonomia, sancito dall'art. 5 della Costituzione. A tal proposito venne sollevata questione di legittimità costituzionale da parte del Consiglio di Stato, secondo cui risultava incostituzionale, rispetto al principio di autonomia, la normativa che aveva demandato all'autorità statale la scelta e la nomina del Segretario Generale della Provincia³. Il Consiglio affermò che in tal modo sarebbe stato inserito nella compagine dell'ente un organo (il Segretario) il quale, pur essendo investito di funzioni proprie dell'ente stesso, non avrebbe comunque costituito un'espressione territoriale.

La Corte Costituzionale, tuttavia, dichiarò la questione di legitti-

¹ L. VANDELLI, *Il Sistema Delle Autonomie Locali*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 22 e ss.

² Articolo abrogato dalla L. Cost. 3/2001.

³ La Corte Costituzionale fu chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 4 della L. 27 giugno 1942 n. 851 e degli artt. 23 e 46 della legge 8 giugno 1962 n. 604, concernenti lo stato giuridico e l'ordinamento delle cariche dei Segretari comunali e provinciali. Tale giudizio venne promosso con tre ordinanze emesse l'8 luglio 1966 dal Consiglio di Stato – sezione quinta – sui ricorsi delle Amministrazioni provinciali di Mantova, Vicenza e Brescia contro il Ministero dell'Interno. Nel sollevare tale questione, il Consiglio di Stato aveva posto l'accento sul fatto che l'autonomia degli enti territoriali era costituzionalmente assicurata sia attraverso la configurazione degli organi dell'ente, come espressione della stessa istituzione territoriale, sia col demandare all'ente stesso la gestione e la realizzazione degli interessi locali. Il Consiglio di Stato evidenziava, quindi, che sotto il primo profilo la Costituzione assumeva tali enti quali istituzioni espresse in via immediata dalle collettività locali, richiamando nello specifico: la netta distinzione fra decentramento e autonomia contenuta nell'art. 5 Cost.; la funzione di organo rappresentativo del Consiglio provinciale prevista dall'art. 132 Cost.; il titolo V, parte II, evidenziando che Province e Comuni venivano presi in considerazione nella stessa sede relativa alle Regioni. Il Consiglio di Stato poi, sotto il secondo aspetto, poneva in luce la decisiva importanza rivestita dalla disciplina dei controlli risultante dall'art. 130 Cost., in forza del quale la gestione e realizzazione degli interessi locali veniva assicurato dal controllo di legittimità che la Regione esercitava sugli atti delle Province e degli altri enti locali.

mità costituzionale infondata, con sentenza 28 marzo 1969 n. 52, affermando che «il problema del rispetto delle autonomie non riguarda, in via astratta, la legittimità dell'intervento del legislatore, ma piuttosto i limiti che questo è tenuto ad osservare». La Corte Costituzionale stabilì la necessità di accertare di volta in volta se le disposizioni legislative si fossero mantenute «nell'ambito strettamente necessario a soddisfare esigenze generali... e avessero lasciato agli enti locali «quel minimo di poteri richiesto da quella autonomia di cui essi devono godere». In sostanza, la Consulta pose l'accento sul fatto che la sfera di autonomia riconosciuta e garantita dalla Costituzione a Province e Comuni sarebbe stata compromessa qualora ai due enti fosse stata sottratta del tutto la disponibilità degli strumenti necessari all'esercizio delle funzioni in cui l'autonomia si esplica. A tal proposito la Corte Costituzionale precisò che – tra tali strumenti – vanno annoverati i poteri inerenti alle burocrazie poste al servizio delle Province e dei Comuni, in quanto rientranti nel concetto di autonomia loro spettante⁴.

Su altro fronte, l'art. 129 Cost. stabiliva che «Le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale»⁵, precisando, relativamente alle circoscrizioni territoriali, di procedere a suddivisioni «in circondari con funzioni amministrative per un ulteriore decentramento».

Una prima lettura costituzionale della Provincia sembra, pertanto, confermare i due profili ben distinti che caratterizzarono tale ente:

1. quello, *in primis*, di soggetto di autonomia locale, espresso da un ente autonomo territoriale rappresentativo della collettività provinciale;
2. quello di circoscrizione di decentramento, quale sede di uffici periferici dipendenti dagli organi centrali dello Stato o della Regione, secondo le varie denominazioni di Intendenze, Prefetture, Governatorati, *etc.*⁶.

1.3. La «retromarcia» della legislazione sulla Provincia tra gli anni '50 e '70

Il quadro costituzionale così delineato delle autonomie territoriali avrebbe quindi richiesto l'intervento della legislazione statale al fine di fornire piena e integrale attuazione al principio di autogoverno,

⁴ La sentenza è reperibile sul sito www.giurcost.org.

⁵ Articolo abrogato dalla L. Cost. 3/2001.

⁶ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 22. Si veda, inoltre, G. PASTORI, *Provincia*, in *Digesto IV Edizione*, Torino, Utet, Vol. XXII, 1997, p. 202.

contenuto nell'art. 5 della Costituzione, secondo il quale «La Repubblica, una ed indivisibile» insieme «riconosce e promuove» le autonomie ed il decentramento; si impegna, inoltre, ad «adeguare i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

Tuttavia, la posizione progressivamente assistenzialista e interventista che caratterizzò il ruolo dello Stato italiano negli anni Cinquanta e Sessanta segnò un orientamento in direzione opposta, con un conseguente processo di centralizzazione degli apparati pubblici. In quegli anni, pertanto, mancarono interventi diretti a valorizzare e razionalizzare le autonomie territoriali e gli organi periferici dello Stato⁷.

Peraltro i pochi interventi, effettuati successivamente all'entrata in vigore della Costituzione, riguardarono aspetti specifici e del tutto secondari: l'ordinamento Provinciale rimase sostanzialmente regolato dal T.U. 3 marzo 1934 n. 383 e nel T.U. 4 febbraio 1915 n. 148 (richiamato in vigore dalla L. 530 del 1947), nonché dal Regolamento n. 297 del 1911⁸.

⁷ S. MANGIAMELI, *La Provincia: dall'Assemblea Costituente alla Riforma del Titolo V*, cit. Si osservi come anche il ruolo delle Regioni, seppure dotate di potestà legislativa, venne ridimensionato e ridotto nella propria autonomia, come avvenuto, in particolare, a seguito delle leggi qui di seguito citate: L. 10 febbraio 1953 n. 52, cosiddetta «Legge Scelba», *Costituzione e funzionamento degli organi regionali*, in *Gazz. Uff.* 3 marzo 1953, n. 52 e L. 16 maggio 1970 n. 281, *Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario*, in *Gazz. Uff.* 22 maggio 1970, n. 127. Va, tuttavia, precisato che il dato normativo della delega di funzioni regionali agli enti locali trova un suo appiglio nell'art. 39 della L. 62/1953, la quale cessò di avere efficacia con l'entrata in vigore degli statuti delle singole Regioni, ai sensi della L. 23 dicembre 1970 n. 1084. Tale articolo stabilì che «La delega delle funzioni amministrative della Regione alle Province, ai Comuni e agli altri enti locali a norma dell'art. 118 della Costituzione è data con legge della Regione la quale stabilisce le direttive fondamentali e regola i conseguenti rapporti finanziari. La Giunta regionale può impartire ulteriori direttive cui gli enti suddetti devono attenersi nell'esercizio delle funzioni delegate. La delega può essere revocata per legge della Regione, sentiti gli enti o l'ente interessato».

⁸ Gli interventi legislativi che meritano di essere menzionati sono qui di seguito riportati: L. 10 febbraio 1953 n. 52, in *Gazz. Uff.* 3 marzo 1953, n. 52, in materia di controlli; D.P.R. 16 maggio 1960 n. 570 e successive modificazioni in materia di elezioni dei Consigli Provinciali e Comunali, in *Suppl. Ord. alla Gazz. Uff.* 23 giugno 1960, n. 152; L. 23 dicembre 1970, n. 1084, in *Gazz. Uff.* 8 gennaio 1971, n. 5. L. 3 dicembre 1971 n. 1102, in *Gazz. Uff.* 23 dicembre 1971, n. 324, istitutiva delle Comunità montane; D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 7, in *Gazz. Uff.* 27 gennaio 1972 n. 24, in materia di trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di fiere e mercati e del relativo personale; D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, in *Gazz. Uff.* 29 gennaio 1972, n. 26, S.O., concernente il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regio-

Da quanto sopra delineato sembra emergere che il sistema delle autonomie locali rimase per lungo tempo disciplinato da una normativa inadeguata e ormai superata, ispirata a criteri contrapposti al disegno perseguito dal Costituente.

Svariate restarono, per contro, le questioni aperte: a titolo meramente esemplificativo si possono ricordare l'assenza di una disciplina per regolamentare i rapporti con le Regioni; la rigidità delle forme di collaborazione tra i diversi enti; l'indeterminata collocazione della Provincia⁹.

Se è vero da un alto, come si analizzerà più analiticamente nel capitolo successivo, che i decreti delegati del 1972 non maturarono una concezione di regionalismo del tutto autentica e una piena realizzazione dei principi costituzionali, d'altro canto essi aprirono la strada all'adozione della L. 382/1975, che rappresentò un vero e proprio punto di approdo e sistemazione dei rapporti tra Stato e Regioni e tra queste ultime e gli Enti locali¹⁰.

nale e dei relativi personali ed uffici; D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 9, in Gazz. Uff. 2 febbraio 1972 n. 30 S.O., concernente il trasferimento alle Regioni delle funzioni statali in materia di beneficenza pubblica e relativo personale; D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, in Gazz. Uff. 19 febbraio 1972, n. 46, S.O., concernente il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici; L. 22 luglio 1975 n. 382, in Gazz. Uff. 20 agosto 1975, n. 220, in materia di trasferimento delle funzioni alle Regioni; L. 8 aprile 1976 n. 278, in Gazz. Uff. del 20 maggio 1976 n. 133, in materia di decentramento D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, in Suppl. Ord. alla Gazz. Uff. 29 agosto 1977, n. 234, attuativo della L. 22 luglio 1975 n. 382, in Gazz. Uff. 20 agosto 1975, n. 220), in materia di trasferimento delle funzioni alle Regioni. In particolare, l'art. 1 della L. 382/1975, attribuì al Governo la delega ad emanare per le Regioni a Statuto ordinario uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria diretti ad attribuire alle Province, ai Comuni e alle Comunità montane, ai sensi dell'articolo 118, primo comma, della Costituzione, le funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale nelle materie indicate dall'articolo 117 della Costituzione, nonché ad attribuire a tali enti locali altre funzioni di interesse locale dirette a rendere possibile l'esercizio organico delle funzioni amministrative loro attribuite. Tale legge stabilì altresì, a favore delle Regioni, la facoltà di subdelegare alle Province, Comuni ed altri Enti locali le funzioni delegate dallo Stato e di disciplinare i relativi poteri di indirizzo. Per quanto concerne il controllo sulle deliberazioni adottate dalle Province nelle materie ad esse delegate dalla Regione e nelle materie subdelegate, questo fu attribuito ad un Comitato *ad hoc* nominato dal Presidente della Giunta regionale, ai sensi dell'art. 55 della L. 62/1953.

⁹ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., pp. 25-26.

¹⁰ G. VIGNOCCHI e G. GHETTI, *Comuni e Province nell'ordinamento italiano*, Utet, Torino, 1980, pp. 12 e ss.

Capitolo III

La Provincia fino agli anni '90: dall'indebolimento a segnali di rilancio

SOMMARIO: 1. La marginalizzazione delle attribuzioni alle Province. - 1.1. Il nuovo sistema regionale. - 1.2. Le funzioni della Provincia anteriormente alla L. 142/1990. - 1.3. I diversi livelli intermedi tra Comune e Regione: le Comunità Montane, i Comprensori e le Unità Sanitarie Locali. - 2. Un ritorno delle ragioni della Provincia nel dibattito sulla riforma delle Autonomie Locali.

1. La marginalizzazione delle attribuzioni alle Province

1.1. Il nuovo sistema regionale

Se negli anni '50 e '60 le Province, nonostante il centralismo statale, assunsero un ruolo più dinamico, con particolare riferimento alla programmazione economica ed alla pianificazione territoriale¹, tale protagonismo fu destinato, tuttavia, a attenuarsi con l'arrivo degli anni '70: la Provincia, infatti, venne chiamata a scontrarsi con il ruolo ri-

¹ P. AIMO, *Introduzione, La Provincia di Torino (1859-2009), Studi e ricerche*, W.E. CRIVELLIN (a cura di), Franco Angeli, Milano, Fondazione Donat Cattin, p. 16. La Provincia iniziò, infatti, a occuparsi della questione ambientale, apprestando uffici studi e istituti di ricerca idonei ad assicurare un più efficace contributo alla programmazione economica e al governo del territorio. Con riferimento al controllo esercitato dal potere centrale si ricorda che sino all'insediamento, negli anni '70, dei Comitati Regionali (Co.Re.Co), il meccanismo di vigilanza e tutela sulle Province restò sostanzialmente inalterato rispetto a quanto stabilito in epoca fascista. Si dica lo stesso anche in riferimento alla finanza locale e alla sovraimposta fondiaria che, sino al 1971, rimase il tributo principale dal quale le Province poterono attingere le risorse per il loro funzionamento.

vendicato dalle Camere di Commercio in un quadro di difesa della legislazione vigente promossa dal Ministero degli Interni.

Ma, soprattutto, la Provincia subì un duro contraccolpo a causa dell'attuazione dell'ordinamento regionale e, ancorché la Costituzione avesse riconosciuto la sua natura di ente autonomo al pari del Comune, diversamente da quest'ultimo fu sensibilmente sottovalutata dalla legislazione sia nazionale sia regionale. Tale marginalizzazione si manifestò, in particolare, nel conferimento alla Provincia di settorializzate e frammentate funzioni amministrative².

L'avvio dell'istituzione delle Regioni si ebbe con l'approvazione della Legge 17 febbraio 1968 n. 108³ recante le norme per l'elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario e con la L. 23 febbraio 1970 n. 281⁴ in materia di provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario. Nello specifico, l'art. 17 della L. 16 maggio 1970 n. 281, contenente la delega al governo per il passaggio delle funzioni e del personale statale alle Regioni, stabilì che il trasferimento delle funzioni attribuite alle Regioni – ai sensi dell'art. 117 Cost – e del relativo personale avvenisse per settori organici di materie, restando riservata allo Stato la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività regionali attinenti ad esigenze unitarie.

Il primo trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni avvenne mediante l'adozione di undici decreti legislativi tra il 14 e il 15 gennaio 1972, i quali entrarono in vigore simultaneamente il 1° aprile dello stesso anno⁵. Tali decreti, in contraddizione con la *ratio* della delega del 1970, stabilirono un trasferimento non per settori organici,

² Per quanto concerne, in particolare, le competenze provinciali sino alla metà degli anni '70, esse sono riconducibili alle scarse attribuzioni contenute nel Testo Unico delle leggi comunali e provinciali 3 marzo 1934 n. 383, in *Supplemento Ord. alla Gazz. Uff.* 17 marzo 1934, n. 65, afferenti ai settori dell'assistenza e della beneficenza, della pubblica istruzione, della sanità e igiene pubblica. Si dovrà quindi attendere il D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, in *Suppl. Ord. alla Gazz. Uff.* 29 agosto 1977, n. 234, nell'ambito del più generale riassetto delle funzioni regionali e degli enti locali, per vedere assegnare alla Provincia attribuzioni statali, in attuazione dell'art. 118, I comma, Cost. Tuttavia, eccettuato l'iniziale riconoscimento effettuato dall'art. 2 del decreto, secondo cui, «*ai comuni, alle province, alle comunità montane sono attribuite le funzioni amministrative indicate nel presente decreto, ferme restando quelle già loro spettanti secondo le vigenti disposizioni di legge*», la Provincia risultò – alla luce di un'attenta lettura del testo – relegata in un cono d'ombra. Cfr. *supra*, Parte I, Capitolo I, § 1.3, p. 4.

³ In Gazz. Uff. 6 marzo 1968, n. 61.

⁴ In Gazz. Uff. 22 maggio 1970, n. 127.

⁵ L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1985, pp. 28 e ss. S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON e R. TOSI, *Diritto regionale*, il Mulino, Bologna, 2003, pp. 14 e ss. Numerose norme contenute nei decreti del 1972 furono impugnate da parte di varie Regioni, in quanto ritenute lesive della propria autonomia.

bensì *per materiam*, a ciascuna delle quali corrispose uno specifico decreto.

Si dovette attendere la successiva L. 382/1975⁶ per ritornare al metodo per settori organici di materie, proprio dell'art. 17 della L. 281/1970⁷. L'adozione della L. 382/1975 rappresentò, comunque, un risultato nuovo rispetto alle precedenti iniziative culminate nei decreti delegati del 1972.

Tale legge sollevò, tuttavia, alcune problematiche connesse alla finanza regionale e locale e al nuovo sistema di conferimento delle deleghe tra Stato e Regioni e tra queste ultime e gli Enti locali. Con la L. 382/1975⁸ e relative norme delegate si tentò di completare l'assetto costituzionale con una più efficace distribuzione dei poteri fra lo Stato centrale e le proprie articolazioni regionali e locali. In essa e nelle sue norme di attuazione trovarono la loro fonte un insieme di competenze innovative, trasferite o delegate dallo Stato alle Regioni o direttamente agli Enti locali, da esercitarsi per lo più attraverso leggi regionali, a cui sarebbero seguite una serie di deleghe e sub-deleghe da parte della Regione nei confronti degli enti locali. Alla luce di tali innovazioni, la Regione risultò essere non più un ente dotato di funzioni separate, bensì un «ente comunitario e di governo»⁹.

Si tenga presente come, tuttavia, sino all'istituzione delle Regioni, l'ente provinciale costituì l'unico livello intermedio tra Stato e Comuni, anche per rappresentare istanze che superavano il localismo municipale. Le Regioni, peraltro, godendo della potestà legislativa e, nel complesso, di un maggiore rilievo costituzionale, determinarono una *deminutio* del ruolo fino ad allora giocato dalle Province. Ciò

⁶ In Gazz. Uff. 22 ottobre 1975, n. 223.

⁷ T. MARTINES e A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffré, 1997, pp. 301 ss. L'art. 1 della L. 382/1975 prevede che «l'identificazione delle materie dovrà essere realizzata per settori organici, non in base alle competenze dei Ministeri, degli organi periferici dello Stato e delle altre istituzioni pubbliche, ma in base a criteri oggettivi desumibili dal pieno significato che esse hanno e dalla più stretta connessione esistente tra funzioni affini, strumentali e complementari, per modo che il trasferimento dovrà risultare completo ed essere finalizzato ad assicurare una gestione sistematica e programmata delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle regioni per il territorio e il corpo sociale».

⁸ Con specifico riferimento agli enti locali, la L. 382/1975 introdusse le seguenti previsioni: il completamento del trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative «per settori organici»; l'attribuzione per delega alle Regioni delle funzioni necessarie per rendere organico l'esercizio delle funzioni proprie; la facoltà delle Regioni di sub-delegare agli enti locali le funzioni ad esse delegate dallo Stato, oltre a quelle proprie delle Regioni medesime; l'attribuzione dei controlli sugli atti degli enti locali ad essi delegati dalla Regione.

⁹ G. VIGNOCCHI e G. GHETTI, *Comuni e Province nell'ordinamento italiano*, cit., pp. 12 e ss.

anche in conseguenza dell'ampiezza delle competenze regionali rispetto a quelle provinciali¹⁰, eccettuata la materia ambientale, riferita all'assetto e utilizzazione del territorio. Le attribuzioni provinciali in materia ambientale risultarono pertanto particolarmente rilevanti, in ragione del carattere organico della normativa e della creazione di un nucleo di competenze destinate successivamente, a livello di legislazione sia statale che regionale, ad estendersi ad altre materie del medesimo settore riguardanti l'assetto del territorio e, nello specifico, l'urbanistica, le bellezze naturali e l'uso del suolo¹¹. Dette attribuzioni posero, peraltro, non pochi problemi di coordinamento con le disposizioni emanate nell'ambito della riforma del sistema sanitario, tra le quali l'igiene ambientale rientrante nelle competenze delle allora U.S.L.¹².

Eccettuato il settore ambientale, comunque, per oltre un decennio dall'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, la Provincia venne sostanzialmente ignorata quale possibile destinataria di processi organici di conferimento di funzioni amministrative regionali. Questa situazione di marginalizzazione risultò il riflesso di una più generale ritrosia delle Regioni a ricorrere allo strumento della delega di funzioni amministrative agli enti locali, nonostante l'art. 118 della Costituzione, prima della riforma del Titolo V, avesse indicato tale strumento quale via normale per l'esercizio delle funzioni regionali. In ragione del fatto che, sino all'entrata in vigore del D.P.R. 616 del 1977, le Regioni si impegnarono per lo più a strutturare la propria organizzazione amministrativa, esse esercitarono – come si è detto – un ridottissimo ricorso alla delega e assegnarono agli enti locali solo la competenza a porre in essere alcuni singoli atti, preparatori o meramente esecutivi di provvedimenti regionali, senza il conferimento di poteri decisori. Tale fenomeno venne definito come *deconcentrazione* e indicò quella situazione organizzativa, caratterizzata dal semplice spostamento di compiti istruttori e esecutivi di un medesimo apparato dal centro alla periferia. Questa situazione, è da rilevare, va distinta dal cosiddetto *decentramento amministrativo*, il quale – come è noto – si realizza con il trasferimento dal centro alla periferia di complessi di competenze che implicano a favore dei destinatari, per il loro pieno assolvimento, il riconoscimento di un grado più o meno

¹⁰ A. CROSETTI, *La Provincia dopo le riforme amministrative e costituzionali, La Provincia di Torino (1859-2009)*, cit., p. 76.

¹¹ A. PACCHIAROTTI, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie*, Maggioli Editore, Ravenna, 2004, pp. 381 ss. Si vedano D.P.R. 8/1970 e D.P.R. 11/1972.

¹² F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Cedam, Padova, 1999, p. 246.

elevato di autonomia e potere decisionale in relazione agli interessi da soddisfare¹³.

Il ricorso ridotto alla delega da parte delle Regioni, nel corso degli anni '70 e in particolare dopo il D.P.R. 616/1977, trovò inoltre le sue ragioni nella difficoltà di individuare un adeguato livello istituzionale di allocazione delle funzioni.

In quegli anni cominciò, peraltro, a emergere il tema dell'ente intermedio, sviluppandosi una riflessione a tutto campo sui connotati organizzativi e funzionali del secondo livello di governo locale. Il D.P.R. 616/1977, infatti, attribuendo alle Regioni nuove e corpose funzioni, in particolare nei settori organici dello sviluppo economico e dell'assetto del territorio, aprì potenziali ambiti di sviluppo alla legislazione regionale di delega in settori tipicamente di vasta area, i quali trascesero il livello comunale e richiesero per il loro soddisfacimento politiche programmatiche e gestioni amministrative strutturate su una dimensione intermedia, di raccordo tra livello regionale e comunale. In questo contesto emerse tutto il disfavore nei confronti della Provincia, ritenuta inadatta a ricevere tali ulteriori funzioni in ragione del proprio scarso apparato burocratico, chiamato storicamente a misurarsi con compiti di minor rilievo.

Tale disfavore nascondeva, inoltre, la scelta politico-istituzionale di accentuare la povertà di funzioni dell'ente e un conseguente depauperamento e una sclerotizzazione del patrimonio professionale della sua burocrazia. Una simile valutazione venne utilizzata per motivare l'esclusione della Provincia dal processo di riallocazione delle funzioni amministrative in materia di competenza regionale. Queste, seppure necessitavano di un'adeguata politica di sostegno finanziario e organizzativo, avrebbero comunque consentito di invertire le dinamiche di atrofizzazione funzionale dell'ente come anche di iniziare a sfruttarne le potenzialità.

Alla luce di tali considerazioni sembra emergere che, con l'istituzione delle Regioni, si andò affermando, e via via consolidando, un indirizzo politico-legislativo (la cosiddetta visione *panregionalistica*) che rivendicava a favore dell'ente Regione un ruolo di governo centrale del sistema delle autonomie e assegnava ai «minori» enti locali una posizione subalterna, limitata al compito di portare ad esecuzione le politiche regionali mediante l'attuazione di indirizzi e direttive¹⁴. Tale concezione rifletteva il rifiuto di concepire la Provincia come ente capace di svolgere un ruolo autonomo di notevole rilievo, per

¹³ M. S. GIANNINI, *Il decentramento nel sistema amministrativo*, in AA.VV., *Problemi della pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna, 1958, pp. 155 ss.

¹⁴ A. PACCHIAROTTI, *op. cit.*, pp. 382 ss.

l'inevitabile contrapposizione di interessi e concorrenzialità tra amministrazioni regionali e provinciali. Le Regioni non potevano, infatti, permettere che le Province unissero al prestigio conseguente all'ampiezza dell'elettorato attivo anche ulteriori ampie funzioni.

In questo contesto, con la seconda metà degli anni '70, le Regioni cominciarono a svolgere appieno il ruolo di governo delle autonomie locali e tentarono un riordino dell'amministrazione locale, istituendo un nuovo livello intermedio: i comprensori. Questi ultimi vennero configurati talvolta come organismi regionali decentrati con autonomia contabile e amministrativa, provvisti di una struttura rappresentativa di secondo grado cui partecipavano anche rappresentanti degli enti locali; talaltra furono costituiti dalle amministrazioni comunali, sempre su iniziativa regionale, come entità locali di tipo consortile¹⁵. In questa fase emerse, quindi, un atteggiamento accentratore delle Regioni: la delega come strumento di *decentramento autarchico*, diverso dal decentramento burocratico o deconcentrazione¹⁶ agli enti locali, attraverso cui si sarebbe realizzato un concreto spostamento dal centro alla periferia di funzioni e responsabilità decisorie, fu sostanzialmente inutilizzata.

L'orientamento prevalente intese invece attribuire le competenze assegnate dal D.P.R. 616/1977 direttamente alla Regione e, in questo quadro, indirettamente agli organismi consortili o comprensoriali che, pur prevedendo la partecipazione degli enti locali, si presentarono in realtà come «proiezioni ordinamentali» della Regione, con funzioni essenzialmente specificative e attuative della programmazione regionale¹⁷. Ci

¹⁵ F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, cit., p. 246.

¹⁶ Cfr. *supra*.

¹⁷ A. PACCHIAROTTI, *op. cit.*, p. 383. L'art. 2. del D.P.R. 616/1977 stabilisce che «ai comuni, alle province, alle comunità montane sono attribuite le funzioni amministrative indicate nel presente decreto, ferme restando quelle già loro spettanti secondo le vigenti disposizioni di legge». Il successivo art. 3 puntualizza che i trasferimenti e le deleghe disciplinate dal decreto medesimo sono ripartiti secondo i settori organici dell'ordinamento e organizzazione amministrativa; dei servizi sociali; dello sviluppo economico; dell'assetto ed utilizzazione del territorio. L'art. 7 statuisce, al II comma, che «le regioni possono altresì emanare norme di legge con le quali è subdelegato alle province, ai comuni ed altri enti locali l'esercizio delegato di funzioni amministrative dello Stato, disciplinando i poteri di indirizzo ed i rapporti finanziari relativi». L'art. 9 di detto decreto prevede, in materia di polizia amministrativa, che «I comuni, le province, le comunità montane e le regioni sono titolari delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente attribuite o trasferite». In materia di beneficenza pubblica l'art. 26 stabilisce che «La provincia nell'ambito dei piani regionali approva il programma di localizzazione dei presidi assistenziali ed esprime il parere sulle delimitazioni territoriali di cui al precedente articolo».

fu per vero un'attribuzione diretta anche ai minori enti locali, che interessò però soprattutto i Comuni.

Alla luce di tali considerazioni, può apparire evidente che l'attuazione delle Regioni determinò una significativa crisi di efficienza degli enti locali quali modelli di organizzazione locale¹⁸.

1.2. Le funzioni della Provincia anteriormente alla L. 142/1990

In ragione del fatto che la Provincia svolse un ruolo più limitato rispetto alle proprie potenzialità, sino agli anni '80, i settori tradizionalmente di sua competenza rimasero sostanzialmente circoscritti a:

2. assistenza e beneficenza;
3. sanità, igiene pubblica e tutela dell'ambiente;
4. viabilità;
5. istruzione.

Si procede qui di seguito – tenendo anche conto di quanto prima ricordato – a un riepilogo delle competenze della Provincia anteriormente alla L. 8 giugno 1990 n. 142 contenente la riforma delle autonomie locali.

A) In materia di assistenza e beneficenza, la Provincia svolse le funzioni previste dall'art. 144 *lett. g*), del T.U. 3 marzo 1934 n. 383¹⁹, aventi a oggetto l'assistenza ai ciechi e ai sordomuti poveri rieducabili e agli infanti illegittimi abbandonati e esposti. A ciò si aggiunsero le competenze in materia di maternità e infanzia, assegnate dall'art. 3 della L. 23 dicembre 1975 n. 698²⁰, nonché il compito di approvare, nell'ambito dei piani regionali, la localizzazione dei presidi assistenziali e di esprimere il parere sulle delimitazioni territoriali per la gestione dei servizi assistenziali;

B) Con riferimento alle competenze in materia di sanità e igiene pubblica, occorre menzionare i servizi espletati tramite i laboratori provinciali d'igiene e profilassi e l'assistenza ai malati di mente, mentre il servizio sanitario locale venne affidato alle U.S.L. (Unità Sanitarie Locali, ora Aziende Sanitarie Locali)²¹.

Un ulteriore ambito di competenze provinciali, su cui interverranno in un secondo momento i Consorzi, fu rappresentato dalla tutela dell'ambiente e dalla difesa del suolo, in particolare:

¹⁸ A. CROSETTI, *op. cit.*, pp. 73 ss.

¹⁹ In *Supplemento Ord. alla Gazz. Uff.* 17 marzo 1934, n. 65. Tale decreto è stato abrogato dall'art. 274 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, in *Gazz. Uff.* 28 settembre 2000, n. 227.

²⁰ In *Gazz. Uff.* 31 dicembre 1975, n. 343.

²¹ Vedi *infra*, § 1.3, Parte I, Cap. II.

- il controllo sulle discariche e sugli impianti di trasformazione e smaltimento dei rifiuti (art. 104, D.P.R. n. 616/1977²²);
- la prevenzione dell'inquinamento atmosferico, la gestione dei servizi di rilevazione delle immissioni e il controllo degli impianti industriali (art. 104 D.P.R. n. 616/1977 e art. 7 D.P.R. 10 settembre 1982 n. 915²³);
- il catasto di tutti gli scarichi nei corsi d'acqua provinciali, il controllo sui criteri di uso dell'acqua, la ricezione delle denunce relative ai prelievi d'acqua (L. 10 maggio 1976 n. 319²⁴, L. 24 dicembre 1979 n. 650²⁵; L. 5 marzo 1982 n. 62²⁶).

C) La competenza delle Province si estese altresì al settore della viabilità, peraltro una delle più antiche attribuzioni della Provincia, in quanto risalente alla L. 20 marzo 1865 n. 2248²⁷, all. F., poi ulteriormente specificata dall'art. 4 della L. 12 febbraio 1958 n. 126²⁸. L'art. 96 D.P.R. 616/1977 attribuì, inoltre, ulteriori funzioni riguardanti la temporanea sospensione della circolazione sulle strade per motivi di pubblico interesse, la disciplina di transito periodico di armenti e greggi, la vigilanza e l'autorizzazione delle scuole per conducenti di veicoli a motore.

D) Infine, nel campo dell'istruzione furono accolte alla Provincia, in concorrenza con lo Stato, le spese per il funzionamento degli istituti scolastici, nello specifico per la manutenzione dei locali, la provvista e l'amministrazione del personale non docente, le spese per l'illuminazione, il riscaldamento, l'arredamento degli istituti tecnici e dei licei scientifici, ai sensi dell'art. 144, lett. e) del T.U. 383/1934²⁹. Il D.L. 9 marzo 1936 n. 400³⁰, convertito in L. 10 aprile 1936 n. 768³¹, attribuì all'amministrazione provinciale le spese per i locali e l'arredamento dei provveditorati agli studi e la L. 28 luglio 1967 n. 641³²,

²² In *Suppl. Ord. alla Gazz. Uff.* 29 agosto 1977, n. 234.

²³ In *Gazz. Uff.* 15 dicembre 1982, n. 343.

²⁴ In *Gazz. Uff.* 29 maggio 1976, n. 141.

²⁵ In *Gazz. Uff.* 29 dicembre 1979, n. 352.

²⁶ In *Gazz. Uff.* 5 marzo 1982, n. 63.

²⁷ In *Gazz. Uff.* 27 aprile 1865.

²⁸ Tale disposizione stabilisce quali siano le strade che l'ente Provincia è tenuta costruire e mantenere in buono stato, tra cui sono annoverate quelle che collegano il capoluogo di Provincia con i capoluoghi di Comuni o più capoluoghi di Comuni tra loro; quelle che allacciano i capoluoghi di Comuni più importanti alla rete statale e provinciale; quelle che allacciano i capoluoghi di Comuni più importanti a stazioni di traffico, quelle che collegano tra di loro strade provinciali.

²⁹ In *Supplemento Ord. alla Gazz. Uff.* 17 marzo 1934, n. 65.

³⁰ In *Gazz. Uff.* del 20 marzo 1936 n. 66.

³¹ In *Gazz. Uff.* 11 maggio 1936, n. 105.

³² In *Gazz. Uff.* 8 agosto 1967, n. 198.

pro quota, le spese per l'Ufficio scolastico regionale, salvo poter utilizzare le attrezzature e i locali per attività rientranti nelle proprie attribuzioni (art. 38 D.P.R. 616/1977)³³.

1.3. *I diversi livelli intermedi tra Comune e Regione: le Comunità Montane, i Comprensori e le Unità Sanitarie Locali*

La ricerca di una distribuzione di funzioni su vari livelli di governo locale si originò dalla crisi del livello comunale, in quanto livello base dell'organizzazione amministrativa locale, in ragione dell'emergere di due fenomeni: da un lato il gigantismo dei Comuni metropolitani e dall'altra la rarefazione e polverizzazione dei Comuni montani e rurali.

Nel primo caso la crisi dell'amministrazione locale corrispose, oltre che alle dimensioni metropolitane raggiunte dai grandi centri comunali (con una correlativa crisi delle loro istituzioni rappresentative) anche alle loro difficoltà di operare adeguati interventi in campo economico-sociale.

Nel secondo caso, la polverizzazione demografica e geografica dei Comuni situati nelle aree rurali e montane, determinò la consapevolezza che venisse a mancare un ente in grado di dominare lo sviluppo economico-sociale di quelle aree.

In entrambi in casi la realtà economico-sociale prese il sopravvento sulla struttura e la stessa autonomia locale entrò in crisi nella sua sostanza: a ciò conseguì la necessità di risolvere la questione dell'integrazione urbana verso le città di dimensioni maggiori (*dimensione ultra-comunale*) e dall'altro quella della eccessiva parcellizzazione dei Comuni, nonché l'esigenza di ritrovare modelli ottimali per la gestione dei servizi (*dimensione infra-comunale*).

D'altro canto, la nascita delle Regioni, come già sopra evidenziato, non solo non risolse i problemi relativi all'articolazione dei poteri locali, ma ne pose di nuovi: in particolare si trattò di individuare quali potessero essere i livelli di governo intermedi tra Regione e Comune. Emerse – a tal proposito – l'esigenza di prospettare un nuovo ente intermedio in grado, da un lato, di riattivare le funzioni per i Comuni di dimensioni maggiori, destinati a polarizzarsi intorno al Comune «più forte», e dall'altro capace di favorire il processo di accorpamento dei Comuni di dimensione minore. A tale nuovo ente intermedio avrebbero dovuto essere riconosciuti nuovi poteri e funzioni, oltre ad una capacità di autodeterminazione innovativa rispetto all'assetto tradizionale dei poteri locali.

³³ F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, cit., pp. 234 ss.

Sulla questione relativa all'accorpamento degli enti, già la normativa presente nel T.U. del 1934 aveva tentato di favorire la fusione tra piccoli Comuni per evitare la parcellizzazione di quegli enti che – soprattutto in determinate aree del Paese – presentavano dimensioni eccessivamente ridotte. Tuttavia, la facoltà dei Comuni di procedere alla fusione sfociò in un fallimento, in ragione delle resistenze culturali in tale direzione e delle loro posizioni tradizionalmente in contrapposizione³⁴.

Superate così le soluzioni di tipo associativo o amalgamativo di Comuni, l'attenzione si rivolse a nuove forme di organizzazione locale, prima ancora che a un riordino e a una razionalizzazione della struttura, del ruolo e della dimensione dell'ente Provincia³⁵. La ricerca di un ente intermedio rispetto alla Provincia condusse, peraltro, a differenti e variegate soluzioni finalizzate, in alcune ipotesi, a un *superamento* ovvero, in altri casi, a una *sostituzione* e *sovrapposizione* o *aggiornamento* della struttura provinciale.

Nella prospettiva del *superamento* può essere collocata l'esperienza delle Comunità Montane, introdotte nel nostro ordinamento con la Legge 3 dicembre 1971 n. 1102³⁶, definite come enti di «ricomposizione generale dei poteri locali» e disciplinate per la loro natura e funzione altresì dal T. U. Enti locali³⁷. La legge sopraindicata, tutta-

³⁴ A. CROSETTI, *op. cit.*, p. 81

³⁵ A. CROSETTI, *op. cit.*, p. 81. All'ente Provincia fu rimproverata la mancanza di un'«origine naturale» e conseguentemente contestata la struttura artificiale, anche in considerazione del fatto che la sua circoscrizione ricomprende spesso territori con caratteri e interessi non omogenei, idonei a mala pena a svolgere quelle scarse competenze ad essa assegnate. Per origine artificiale si intende che la Provincia nacque, non come riconoscimento istituzionale di una formazione sociale, ma quale circoscrizione periferica dell'amministrazione statale.

³⁶ In *Gazz. Uff.* 23 dicembre 1971, n. 324.

³⁷ La natura e il ruolo delle Comunità montane sono disciplinate dagli artt. 27 e 28 D.Lgs. 267 /2000, i quali corrispondono agli artt. 28 e 29 della L. 142/1990. L'art. 27 del T.U. Enti Locali stabilisce che «1. Le comunità montane sono unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali. 2. La comunità montana ha un organo rappresentativo e un organo esecutivo composti da sindaci, assessori o consiglieri dei comuni partecipanti. Il presidente può cumulare la carica con quella di sindaco di uno dei comuni della comunità. I rappresentanti dei comuni della comunità montana sono eletti dai consigli dei comuni partecipanti con il sistema del voto limitato garantendo la rappresentanza delle minoranze. 3. La Regione individua, concordandoli nelle sedi concertative di cui all'articolo 4, gli ambiti o le zone omogenee per la costituzione delle comunità montane, in modo da consentire gli interventi per la valorizzazione della montagna e l'esercizio associato delle funzioni comunali. La costituzione della comunità montana avviene con provvedimento del presidente della Giunta regionale.

via, fissò soltanto in maniera ampia ed elastica i fini dell'ente, lasciando spazio alla legislazione regionale e alla potestà statutaria delle Comunità stesse. Queste, diverse sia dai consorzi che dai Consigli di valle, vennero intese come enti comunitari, con rappresentanza di se-

4. La legge regionale disciplina le comunità montane stabilendo in particolare: a) le modalità di approvazione dello statuto; b) le procedure di concertazione; c) la disciplina dei piani zionali 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. 5. La legge regionale può escludere dalla comunità montana i comuni parzialmente montani nei quali la popolazione residente nel territorio montano sia inferiore al 15 per cento della popolazione complessiva, restando sempre esclusi i capoluoghi di provincia e i comuni con popolazione complessiva superiore a 40.000 abitanti. L'esclusione non priva i rispettivi territori montani dei benefici e degli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione europea e dalle leggi statali e regionali. La legge regionale può prevedere, altresì, per un più efficace esercizio delle funzioni e dei servizi svolti in forma associata, l'inclusione dei comuni confinanti, con popolazione non superiore a 20.000 abitanti, che siano parte integrante del sistema geografico e socio-economico della comunità. 6. Al comune montano nato dalla fusione dei comuni il cui territorio coincide con quello di una comunità montana sono assegnate le funzioni e le risorse attribuite alla stessa in base a norme comunitarie, nazionali e regionali. Tale disciplina si applica anche nel caso in cui il comune sorto dalla fusione comprenda comuni non montani. Con la legge regionale istitutiva del nuovo comune si provvede allo scioglimento della comunità montana. 7. Ai fini della graduazione e differenziazione degli interventi di competenza delle regioni e delle comunità montane, le regioni, con propria legge, possono provvedere ad individuare nell'ambito territoriale delle singole comunità montane fasce altimetriche di territorio, tenendo conto dell'andamento orografico, del clima, della vegetazione, delle difficoltà nell'utilizzazione agricola del suolo, della fragilità ecologica, dei rischi ambientali e della realtà socio-economica. 8. Ove in luogo di una preesistente comunità montana vengano costituite più comunità montane, ai nuovi enti spettano nel complesso i trasferimenti erariali attribuiti all'ente originario, ripartiti in attuazione dei criteri stabiliti dall'articolo 36 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 e successive modificazioni». L'art. 28 prevede, poi, che «1. L'esercizio associato di funzioni proprie dei comuni o a questi conferite dalla Regione spetta alle comunità montane. Spetta, altresì, alle comunità montane l'esercizio di ogni altra funzione ad esse conferita dai comuni, dalla provincia e dalla Regione. 2. Spettano alle comunità montane le funzioni attribuite dalla legge e gli interventi speciali per la montagna stabiliti dalla Unione europea o dalle leggi statali e regionali. 3. Le comunità montane adottano piani pluriennali di opere ed interventi e individuano gli strumenti idonei a perseguire gli obiettivi dello sviluppo socio-economico, ivi compresi quelli previsti dalla Unione europea, dallo Stato e dalla Regione, che possono concorrere alla realizzazione dei programmi annuali operativi di esecuzione del piano. 4. Le comunità montane, attraverso le indicazioni urbanistiche del piano pluriennale di sviluppo, concorrono alla formazione del piano territoriale di coordinamento. 5. Il piano pluriennale di sviluppo socio-economico ed i suoi aggiornamenti sono adottati dalle comunità montane ed approvati dalla provincia secondo le procedure previste dalla legge regionale. 6. Gli interventi finanziari disposti dalle comunità montane e da altri soggetti pubblici a favore della montagna sono destinati esclusivamente ai territori classificati montani».

condo grado dei cittadini, in cui il territorio divenne elemento di identificazione e punto di unificazione intorno alla comunità. Accanto ad alcuni punti di forza, si potevano ravvisare altresì rilievi negativi, riconducibili a una sorta di ambiguità e doppia anima istituzionale, in ragione della coesistenza di funzioni cosiddette «*di area vasta*» di programmazione generale (socio-economica-territoriale), di sviluppo integrato, di riequilibrio tra città e campagna, tra montagna e pianura, e di funzioni cosiddette «*di area omogenea o ristretta*», con prevalenti compiti di gestione organica e diretta di servizi sociali (sanitari, scolastici, turistici, in funzione riaggregativa e collaborativa tra i Comuni e gli altri enti intracomunitari)³⁸.

Nell'ottica, invece, della *sostituzione* dell'ente provinciale, si fa riferimento all'esperienza comprensoriale – di cui si è già fatto cenno – adottata, seppure con obiettivi diversi, da alcune Regioni, nello specifico Emilia Romagna, Piemonte, Veneto, Lombardia e Sardegna: un'esperienza dai contorni tutt'altro che precisi³⁹. Le ragioni del tra-

³⁸ A. CROSETTI, *op. cit.*, p. 84. Tali rilievi, unitamente ad altri riscontri pratici, hanno recentemente portato il legislatore a interrogarsi circa l'efficacia dell'ente Comunità Montana nello svolgimento del suo compito di valorizzazione della montagna e dell'esercizio associato delle funzioni comunali. Tanto è che sono emersi orientamenti a favore del ridimensionamento numerico o della soppressione dell'ente. Si veda a tal proposito l'art. 2, comma 16-22, della L. 24 dicembre 2007 n. 244 (L. Finanziaria 2008), in *Gazz. Uff.* 28 dicembre 2007, n. 300, con cui si è provveduto a ridurre la spesa pubblica destinata alle Comunità montane e si è proceduto al riordino di queste ultime. Tale normativa è stata, peraltro, sottoposta al vaglio della Corte Costituzionale, sent. 237/2009, che ha dichiarato incostituzionali alcune sue disposizioni perché di dettaglio e quindi lesive della competenza legislativa concorrente della Regione. Tale pronuncia, viceversa, ha ritenuto legittime le previsioni della L. 244/2007 contenenti meri principi generali sulla materia. Per quanto concerne, nello specifico, la disciplina delle Comunità montane della Regione Piemonte, questa è stata oggetto di recenti interventi finalizzati ad adeguarne la consistenza territoriale e demografica a criteri di omogeneità socio-economica; a rafforzarne la natura di enti volti a garantire l'effettività delle misure di sostegno delle zone montane e la promozione, lo sviluppo e la tutela del territorio; a razionalizzarne gli apparati istituzionali; a concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, in ottemperanza a quanto stabilito dall'articolo 2, comma 17 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge finanziaria 2008). Con D.C.R. n. 217 – 46169 del 3 novembre 2008, successivamente integrata dalle D.C.R. n. 253-19393, n. 254-19396, n. 255-19399, n. 256-19400 e n. 257-19405 del 28 aprile 2009, il Consiglio regionale ha ridefinito le zone omogenee della Regione Piemonte, che rappresentano la base territoriale delle nuove Comunità montane. Il 28 agosto 2009, le nuove Comunità montane sono state formalmente costituite con distinti decreti della Presidente della Giunta regionale (cfr. Supplemento ordinario n. 1 del 31 agosto 2009 al BUR n. 34 del 27 agosto 2009).

³⁹ A. CROSETTI, *op. cit.*, pp. 85-86. In entrambe le esperienze, l'esigenza fu più quella di ricercare un ente intermedio caratterizzato dalle funzioni piuttosto che dalla

collo dell'esperienza comprensoriale furono, in particolare, riconducibili alla crisi identitaria di tali enti, dovuta alla loro artificiosità, in quanto mera proiezione organizzativa delle Regioni, e alla loro dimensione programmatica, scissa dalle concrete funzioni amministrative sottostanti. Come conseguenza, la critica negativa al fenomeno dei comprensori favorì un approccio maggiormente positivo all'ente Provincia, riconoscendo, a distanza di circa cento anni dalla loro costituzione e pur ammettendo la loro origine «artificiale» che esse si erano ormai radicate nella realtà sociale, aggregando intorno all'istituzione un'autentica comunità locale dotata di una propria identità e fisionomia⁴⁰.

In materia di assistenza sanitaria e ospedaliera, il D.P.R. 616/1977 attribuì ai Comuni la quasi generalità delle funzioni relative alla concreta erogazione dei servizi, con alcune riserve di competenza allo Stato e il riconoscimento di poteri di ingerenza e direttivi alle Regioni.

Proprio nella diversa prospettiva di *sovrapposizioni* venne, peraltro, a collocarsi il modello organizzativo sovra-comunale sanitario delle Unità Sanitarie Locali (U.S.L.), introdotte con la L. del 23 dicembre 1978 n. 833⁴¹ istitutiva del servizio sanitario nazionale.

Si prese coscienza in quegli anni che la dimensione dei tradizionali ospedali a livello locale era apparsa del tutto irrazionale, dispendiosa oltretutto improduttiva. Essa comportava l'impossibilità di un'efficace programmazione delle risorse, una duplicazione degli interventi, la creazione di piccoli presidi ospedalieri, senza alcun criterio di coerenza e organicità funzionale e distributiva sul territorio.

La creazione delle U.S.L., pertanto, intese fornire risposte di maggiore efficienza anche mediante la definizione di nuovi livelli di governo dei presidi sanitari attraverso: a) la determinazione degli ambiti territoriali; b) la creazione di nuove strutture preposte per materia.

Nello specifico, l'intero territorio venne suddiviso in ambiti territoriali determinati, ciascuno dei quali fu chiamato a garantire tutte le prestazioni sanitarie: assistenza medica, generica e specialistica, assistenza ospedaliera, assistenza farmaceutica, tutela della maternità e dell'infanzia, medicina scolastica e del lavoro, *etc.* Ciascun ambito territoriale venne, quindi, delimitato seguendo il criterio di far corri-

dimensione territoriale. Tali enti intermedi avrebbero dovuto assorbire e prosciugare le competenze della Provincia senza modificare la Costituzione.

⁴⁰ A. PACCHIAROTTI, *op. cit.*, p. 384. Cfr. altresì M.S. GIANNINI, *Il riassetto dei poteri locali*, in *Riv. rim. dir. pubbl.* 1971, pp. 454 ss.

⁴¹ In *Gazz. Uff.* 28 dicembre 1978 n. 360.

spondere, come regola generale, una popolazione insediata oscillante tra i 50.000 e 20.000 abitanti, a seconda delle caratteristiche geo-morfologiche e socio-economiche della zona

Nella maggior parte dei casi, i Comuni vennero tra loro accorpati nell'ambito di strutture di dimensioni ultra-comunali e per contro le grandi realtà urbane furono articolate nuovamente in strutture di dimensioni più ridotte e rispondenti ai servizi da erogare.

L'incerta natura giuridica delle U.S.L. non portò, in ogni caso, a risultati di particolare efficienza. La riforma del sistema sanitario nazionale non risultò neppure completa, in ragione dell'assenza di chiarezza circa le condizioni di autonomia del nuovo ente, degradato dalla giurisprudenza a mero ente strumentale dei Comuni singoli o associati. In questo senso le U.S.L. finirono per costituire una fase marginale delle politiche di assetto del territorio, rivelando ben presto i loro limiti istituzionali⁴².

2. *Un ritorno delle ragioni della Provincia nel dibattito sulla riforma delle Autonomie Locali*

Sulla fine degli anni '70, soprattutto a seguito del D.P.R. 616 del

⁴² F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Cedam, Padova, 2003, pp. 218 ss. R. BALDUZZI, «*Il riparto costituzionale delle competenze in ambito socio-sanitario*», su <http://www.jus-euroregionale.org>. L'art. 15 della L. 833/1978 prevedeva quali organi delle U.S.L.: l'Assemblea Generale (dotata di competenze programmatiche e d'indirizzo quali l'approvazione del bilancio e dei programmi pluriennali); il Comitato di Gestione (organo di governo delle U.S.L. e propulsivo nei confronti dell'Assemblea); il Presidente (con funzioni di direzione e rappresentanza dell'ente). In seguito, con la L. 4/1986 vennero rafforzati i legami delle U.S.L. con i governi locali, mediante la soppressione dell'Assemblea Generale e trasferendo le relative competenze al Consiglio comunale o all'Assemblea delle Comunità montane. Un nuovo moto riformista si ebbe dapprima con l'adozione della L. 4 aprile 1991, n. 111, di conversione del D.L. 6 febbraio 1991 n. 35, poi con il d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, successivamente ancora con il correttivo D.Lgs. 7 dicembre 1993, n. 517, per arrivare al D.Lgs. 19 giugno 1999, n. 229, nella direzione di una maggiore regionalizzazione e aziendalizzazione, in grado di ovviare a talune debolezze della legge istitutiva (consistenti nella mancata individuazione di efficaci strumenti di calcolo della spesa globale, oltre che, come ebbe ad affermare un'importante decisione della Corte Costituzionale n. 245 del 1984, nell'inclinazione a riprodurre e rimoltiplicare i centri di autonomia). Con la riforma costituzionale del 2001, si è avvertito il problema del riparto delle competenze in materia sanitaria. Il legislatore ha disciplinato la tutela della salute attraverso la lettera m) dell'art. 117, secondo comma, mantenendola come competenza concorrente, ma imponendo i livelli essenziali. Tali livelli essenziali sono stati oggetto del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 29 novembre 2001, in cui è sfociato un accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni.

1977, emersero pesanti critiche nei confronti dell'ente Provincia, in particolare per le sue dimensioni sovente troppo ampie, l'arbitrario disegno delle circoscrizioni e la sua inadeguatezza ad assicurare i servizi generali della collettività: tutti elementi che condussero in più occasioni a proporre l'abolizione.

Tuttavia, anche al fine di stemperare l'acuirsi del bipolarismo tra Regione e Comune, prevalse la tendenza, che si era fin dall'inizio contrapposta a quella panregionalista⁴³ poi codificata nelle leggi di riforma, verso una valorizzazione e aggiornamento della Provincia, quale livello intermedio e di raccordo, previsto dal dettato costituzionale, tra la Regione, ente programmatore per eccellenza, ed il Comune, ente di amministrazione attiva per vocazione. Sempre più si affermò la convinzione che alla Provincia occorresse affidare la funzione di coordinamento e di razionalizzazione tra le scelte regionali e quelle comunali, affinché si favorisse il momento di integrazione, in funzione di «snodo» e di osmosi tra i diversi processi di programmazione e di decisione. La funzione delle Province avrebbe dovuto risultare quella di ponte e di mediazione tra programmazione di indirizzo della Regione e programmazione operativa comunale, garantendo della prima la costante possibilità di verifica e di aggiorna-

⁴³ A fronte dell'opinione che intendeva valorizzare il ruolo della Regione rispetto agli altri enti territoriali o, comunque, nelle attività di governo, dirette o indirette, dei relativi territori [si vedano, in tal senso, A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo duale*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V° della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2002 p. 225 e ss.; S. MANGIAMELI, in *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002; p. 242 ss.], una diversa impostazione intendeva proporre una visione maggiormente policentrica dei vari livelli di governo, tramite una bilanciata cooperazione dei diversi enti territoriali e funzionali (per tutti: F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1979; B. CARAVITA, *Lineamenti di Diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, 2009, p. 72; R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1213 e ss.; C. PINELLI, *L'ordinamento repubblicano nel nuovo titolo V*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il «nuovo» ordinamento regionale*, Milano, 2003, p. 149; F. BASSANINI, *Il quadro costituzionale: l'equiordinazione fra stato e istituzioni territoriali e il principio di sussidiarietà*, in *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale* (Atti del LII Convegno di studi di Scienza dell'Amministrazione. Varenna, Villa Monastero, 21-23 settembre 2006), Giuffrè, Milano, 2007, pp. 43 e ss). Se la prima posizione rispecchiava maggiormente gli orientamenti delle sinistre, la seconda si ispirava alla tradizione ed al pensiero istituzionale di area cattolica. Le due posizioni si sono poi avvicinate, da un lato con una maggiore attenzione ai diversi e plurimi livelli di governo locale (in particolare, ma non solo, comunale) e dall'altro lato, in tempi più recenti, con un incremento del ruolo delle Regioni nella conformazione delle competenze locali.

mento dei programmi regionali, in relazione alla loro concreta attuazione e al modificarsi delle reali esigenze economiche⁴⁴.

In considerazione di tali premesse e presa coscienza del fallimento dell'esperienza comprensoriale, si cominciò a guardare alla Provincia nuovamente con maggior favore proprio a partire dagli anni '80. Le Regioni iniziarono a considerare la Provincia come polo intermedio privilegiato per l'esercizio di una serie di funzioni amministrative in materia di sviluppo economico e turismo, trasporti, smaltimento dei rifiuti e tutela dell'ambiente, repressione dell'abusivismo edilizio, caccia e pesca, formazione professionale. Tale rinnovato interesse spinse le Province stesse, in particolare quelle situate nell'Italia del centro e del nord, ad assumere le cosiddette *funzioni libere* o *facoltative* rispetto a quelle conferite per legge, le quali furono consacrate poi nell'art. 14, II comma, della Legge 8 giugno 1990 n. 142, che conteneva una clausola generale in forza della quale le Province potevano assumere esse stesse funzioni non previste dalle leggi («La provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi da essa proposti, promuove e coordina attività nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo»). Come si può desumere dal tenore della norma, trattasi di un'elencazione di settori di intervento assai ampia e esaustiva, in cui la Provincia sarebbe potuta intervenire, pur nel rispetto delle procedure e con attività non di carattere autoritativo⁴⁵.

Sul piano, poi, della legislazione statale, gli anni '80 si caratterizzarono per il dibattito sulla riforma organica delle autonomie locali e per il susseguirsi di una serie di disegni di legge finalizzati al recupero ed al rilancio dell'ente. La diatriba tra regionalisti e autonomisti, pertanto, si spostò dalla questione della soppressione delle Province alla strutturazione delle sue funzioni⁴⁶ e, sul finire degli anni '80, ai lavori parlamentari per la riforma degli enti locali, sfociati con l'approvazione della L. 142/1990 sull'ordinamento delle autonomie locali.

⁴⁴ A. CROSETTI, *op. cit.*, pp. 89-90

⁴⁵ G. PASTORI, *Provincia*, in *Digesto IV Edizione*, Utet, 1999, p. 206.

⁴⁶ A. PACCHIAROTTI, *op. cit.*, p. 386.

Capitolo IV

Le riforme degli anni '90: la rimeditazione delle Province

SOMMARIO: 1. La L. 142/1990: il riordino generale dell'ordinamento locale e l'autonomia statutaria della Provincia. - 1.1. Il concreto potenziamento delle funzioni provinciali. - 1.2. Le materie di competenza delle Province. - 2. La riforma degli anni '90. - 2.1. Un passo avanti nel processo di decentramento delle funzioni. - 2.2. La tipologia delle funzioni della Provincia a seguito della L. 58/1997, della L. 59/1997 e del D.Lgs. 112 del 12 marzo 1998. - 2.3. Il principio di sussidiarietà. - 2.4 Le funzioni trasferite alle Province dal D.Lgs. 112/1998. - 3. La maggiore stabilità del ruolo della Provincia e l'esigenza di coordinamento normativo. - 3.1 Il D.Lgs. 267/2000: la cristallizzazione del ruolo della Provincia come ente intermedio a vocazione programmatrice. - 3.2 Dalla riforma amministrativa a quella costituzionale.

1. *La L. 142/1990: il riordino generale dell'ordinamento locale e l'autonomia statutaria della Provincia*

1.1. *Il concreto potenziamento delle funzioni provinciali*

Agli avvicendamenti costituzionali verificatisi nel periodo intercorrente tra il 1970 e il 1977, seguì un periodo di stabilizzazione del sistema nel corso del quale non si ebbero rilevanti trasferimenti di funzioni tra il potere centrale e quello periferico. Tuttavia, nel corso del decennio successivo, compreso tra la fine degli anni Settanta e gli inizi degli anni Novanta, il legislatore riprese ad affrontare, per un verso, il problema di una nuova distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni e, d'altro lato, ad individuare gli strumenti e le procedure più idonee a garantire il miglior raccordo possibile tra i diversi livelli istituzionali della Repubblica: Stato, Regioni ed altri enti locali¹.

¹ G. ROLLA, *L'organizzazione territoriale della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 18 ss.

Tali dibattiti sfociarono nella legge 8 giugno 1990 n. 142², «*Ordinamento delle autonomie locali*», e trovarono in essa una riforma organica, che tentava di adeguare l'ordinamento provinciale ai principi costituzionali dell'autonomia, ancorché in maniera non del tutto compiuta e soddisfacente³.

L'innovazione più eclatante introdotta legge sembra rappresentata dal riconoscimento alla Provincia di un nuovo ruolo diretto a recuperare il divario tra posizione costituzionale dell'ente e compiti effettivamente esercitati, facendo emergere quanto già prospettato a livello legislativo e istituzionale negli anni precedenti in conseguenza del fallimento dell'esperienza comprensoriale.

L'art. 5 della Costituzione, con cui il costituente intese riconoscere e promuovere l'autonomia degli enti locali, indusse il legislatore a potenziare il profilo funzionale della Provincia quale ente capace di rappresentare in maniera incisiva e compiuta gli interessi della propria comunità. Tale legge, in particolare, individuò il livello intermedio tra Comune e Regione nella Provincia, attribuendo ad essa la cura e la promozione degli interessi della propria comunità (art. 2, comma 3, della L. 142/1990⁴), e riconobbe all'ente, oltre alle tradizionali competenze di natura programmatica, a loro volta distinte in quelle meramente propedeutiche e strumentali rispetto alla programmazione regionale e quelle direttamente rivolte all'adozione di atti programmatici⁵, anche

² Gazz. Uff., 12 giugno 1990, n. 135, S.O.

³ F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Cedam, Padova, 2003, pp. 45 ss. Cfr. A. PACCHIAROTTI, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie*, Maggioli Editore, Ravenna, 2004, p. 391. Tale riforma presentava, infatti, diverse manchevolezze, sotto il profilo delle funzioni amministrative, tra le quali la genericità dei criteri di allocazione ed un insufficiente parametro di controllo rispetto al concreto esercizio del potere regionale di conferimento. In particolare pareva difettare: 1. l'insussistenza di un obbligo in capo alle Regioni di coinvolgere gli enti locali nella formazione delle leggi di conferimento; 2. la mancanza di un obbligo giuridico delle Regioni di trasferire, contestualmente alle nuove funzioni, le risorse per poterle esercitare (trasferimento di personale e di beni, contributi economici e finanziari); 3. la mancata previsione di termini perentori entro i quali la Regione avrebbe dovuto procedere con il conferimento delle funzioni e dei conseguenti meccanismi finalizzati a evitare la sua inerzia.

⁴ Oggi articolo 3, comma terzo, del T.U.E.L. (*Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*), 18 agosto 2000 n. 267, in Gazz. Uff. 28 settembre 2000, n. 227, S.O.

⁵ F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, cit., pp. 237 ss. Tra le competenze della Provincia propedeutiche e strumentali alla programmazione regionale si annoverano le attività di coordinamento delle proposte avanzate dai Comuni e quella di partecipazione alla programmazione regionale: viceversa tra le attività programmatiche dirette della Provincia rientrano l'adozione dei programmi pluriennali generali e settoriali e il piano territoriale di coordinamento. Il pieno territoriale di coordinamento,

ampie funzioni di gestione e amministrazione attiva (art. 14 L. 142/1990⁶).

1.2. Le materie di competenza della Provincia

La rivitalizzazione delle funzioni provinciali caratterizzò in particolare il settore già definito e sviluppato dal D.P.R. 616/1977⁸ come «assetto e utilizzazione del territorio». La successiva L. 142/1990 cristallizzò l'impianto organico delle Province intese come dimensioni ottimali alle quali agganciare la protezione ambientale e la tutela e l'uso del territorio. In particolare la struttura dell'art. 14 della suddetta legge seguì l'impostazione di macro settori e delle materie richiamate dal D.P.R. 616/1977 e risulta oggi confluito nell'art. 19 del T.U.E.L. 267/2000, il quale ne ricalcò esattamente il contenuto⁹.

in particolare, contiene indicazioni vincolanti sull'assetto del territorio per tutti gli enti e amministrazioni pubbliche, relativamente alle diverse destinazioni del territorio, alla localizzazione delle più importanti infrastrutture, al consolidamento del suolo e al regime delle acque, all'istituzione di parchi o riserve naturali.

⁶ Si veda l'art. 19 del D.Lgs. 267/2000, secondo cui «Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori: a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità; b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; c) valorizzazione dei beni culturali; d) viabilità e trasporti; e) protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali; f) caccia e pesca nelle acque interne; g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore; h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali. 2. La provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi da essa proposti, promuove e coordina attività nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo. 3. La gestione di tali attività ed opere avviene attraverso le forme previste dal presente testo unico per la gestione dei servizi pubblici locali».

⁷ A. PACCHIAROTTI, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie*, cit., pp. 381 ss.

⁸ *Gazz. Uff.* 29 agosto 1977, n. 234, S.O.

⁹ Rispetto alla formulazione originaria dell'art. 14 L. 142/1990, il legislatore ha introdotto una lieve modifica con l'art. 6, comma 3, della L. 3 agosto 1999, n. 265, inserendo l'espressione «da essa proposti». Il II comma di detto articolo veniva, pertanto, a configurarsi nel seguente modo: «La provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi da essa proposti, promuove e coordina attività nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo».

Le materie di competenza della Provincia sono identificate come di seguito:

a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità (al riguardo occorre fare riferimento alla materia urbanistica, alla protezione delle bellezze naturali, agli interventi per la protezione della natura, delle riserve e dei parchi naturali, alla gestione e alla difesa del patrimonio forestale e boschivo e alla sistemazione idrogeologica e conservazione del suolo);

b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche (funzioni concernenti la tutela, la disciplina e l'utilizzazione delle risorse idriche);

c) valorizzazione dei beni culturali;

d) viabilità e trasporti (una specificazione del compito di tutela e valorizzazione di cui al punto a);

e) protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali;

f) caccia e pesca nelle acque interne;

g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;

h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;

i) compiti connessi all'istruzione secondaria di secondo grado, a quella artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;

l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Peraltro, alcuni settori sopra menzionati corrispondono a competenze provinciali risalenti nel tempo, quali per esempio la caccia e la pesca, i servizi sociali e assistenziali, i compiti connessi all'istruzione secondaria¹⁰.

Va invece evidenziata una scarsa incidenza della normativa sopra riportata rispetto al settore dello sviluppo economico, rappresentato dal turismo, dall'agricoltura, attività commerciali e produttive: in questo contesto le funzioni della Provincia sono circoscritte alla mera programmazione, come si evince dall'art. 14, comma secondo, in ragione del quale «La provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi, promuove e coordina attività nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e spor-

¹⁰ Si veda Parte I, Cap. II, § 1.2.; cfr. F. STADERINI, *cit.*, pp. 236 ss. Si veda Parte I, Cap. II, § 1.2.; cfr. F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, *cit.*, pp. 236 ss. Si veda Parte I, Cap. II, § 1.2.; cfr. F. STADERINI, *cit.*, pp. 236 ss.

tivo». Tale funzione programmatrice è poi analizzata in maniera più estesa all'art. 15 della L. 149/1990¹¹.

Appare subito in evidenza il fatto che l'art. 14 della L. 142/1990 non attuò un immediato trasferimento delle funzioni in capo alle Province, poiché l'effettiva individuazione delle funzioni spettanti a tali enti venne demandata rispettivamente alla Regione, nelle materie ad essa riservate dall'art. 117 Cost. (nella versione anteriore alla riforma del Titolo V)¹², ed allo Stato per le materie restanti. A tal proposito

¹¹ L'art. 15 della L. 149/1990 (il quale fu recepito testualmente nell'attuale art. 20 del D.Lgs. 267/2000), intitolato «Compiti di programmazione», stabilisce che «1. La provincia: a) raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della regione; b) concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale; c) formula e adotta, con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuove il coordinamento dell'attività programmatrice dei comuni. 2. La provincia, inoltre, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, determina indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica: a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione; c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque; d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali. 3. I programmi pluriennali e il piano territoriale di coordinamento sono trasmessi alla regione ai fini di accertarne la conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale. 4. La legge regionale detta le procedure di approvazione nonché norme che assicurino il concorso dei comuni alla formazione dei programmi pluriennali e dei piani territoriali di coordinamento. 5. Ai fini del coordinamento e dell'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale predisposti dai comuni, la provincia esercita le funzioni ad essa attribuite dalla regione ed ha, in ogni caso, il compito di accertare la compatibilità di detti strumenti con le previsioni del piano territoriale di coordinamento. 6. Gli enti e le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle rispettive competenze, si conformano ai piani territoriali di coordinamento delle province e tengono conto dei loro programmi pluriennali».

¹² L'art. 117 Costituzione, nella versione originaria, recitava: «La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato; altre materie indicate da leggi costituzionali [...]».

– sempre nella versione precedente al nuovo titolo V – va menzionato l'art. 128 Cost., secondo cui «Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni», così come l'art. 118 Cost., comma I, in forza del quale «spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali» e l'art. 117, ultimo comma, infine, secondo cui «le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione». A tal proposito risulta di grande rilevanza l'art. 2, ultimo comma, della L. 140/1990, che espressamente ha previsto l'esercizio, da parte di Comuni e Province, di «funzioni attribuite o delegate dallo Stato e dalla Regione».

Un'ulteriore importante novità venne poi introdotta con la Legge 25 marzo 1993 n. 81¹³, con la quale si stabilì l'investitura diretta del Presidente della Provincia, attribuendo una maggiore legittimazione popolare e una nuova visibilità politica al vertice dell'ente intermedio, anche rispetto alla posizione dei Sindaci dei Comuni. Tale legge rafforzò, infatti, la rappresentatività e l'identità politica del Presidente della Provincia, accentuò il suo ruolo di responsabile dell'amministrazione provinciale nei confronti dei cittadini, soprattutto laddove la frammentazione territoriale in Comuni di dimensione estremamente ridotta attribuisce inevitabilmente un ruolo di maggior rilievo alle Province¹⁴. Spesso, infatti, le dimensioni organizzative dei Comuni non permettono di soddisfare le esigenze dei cittadini, i quali attraverso l'elezione del Presidente della Provincia, riconoscono in questo ultimo un soggetto di loro fiducia capace di realizzare progetti di più ampio respiro, i quali necessitano di risorse maggiori rispetto a quelle che possono essere assicurate da un piccolo Comune.

2. *Le riforme degli anni '90*

2.1. *Un passo avanti nel processo di decentramento delle funzioni*

Nonostante l'entrata in vigore della L. 142/1990 avesse sul piano legislativo riconosciuto all'ente Provincia maggiori potenzialità di sviluppo, di fatto l'inattuazione da parte delle Regioni della riforma provocò inevitabilmente ripercussioni negative sull'autonomia delle Pro-

¹³ Gazz. Uff. 27 marzo 1993, n. 72, S.O.

¹⁴ A. PACCHIAROTTI, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie*, cit., p. 393.

vince. Infatti, nonostante le leggi di riforma amministrativa varate nel corso degli anni '90¹⁵ avessero rappresentato uno stimolo per le Regioni ad avviare il processo di trasferimento alle Province delle funzioni a quest'ultime spettanti in virtù della L. 142/1990, si dovette attendere la riforma Bassanini per veder concretamente e finalmente attribuiti alle Province – sia dallo Stato sia dalla Regione – i compiti e le funzioni che sono oggi contenuti negli artt. 19 e 20 del T.U.E.L.

Si può assistere in quegli anni a sempre più forti e accentuate istanze autonomistiche ed alla necessità di avviare una riforma in senso federale della forma di Stato. Un notevole passo avanti nel processo di decentramento delle funzioni si ebbe con l'approvazione della Legge 15 marzo 1997 n. 59¹⁶, cd «Legge Bassanini», con la Legge 15 maggio 1997 n. 127¹⁷, cd «Bassanini bis», con il D.Lgs. 31 marzo 1998 n. 112¹⁸ e con la Legge 16 giugno 1998 n. 191¹⁹, cd «Bassanini ter»: tali normative diedero impulso alla riforma in senso federale «a Costituzione invariata», segnando la prima tappa del federalismo ammi-

¹⁵ L. 6 dicembre 1991 n. 394, «Legge quadro sulle aree protette», in *Gazz. Uff.* 13 dicembre 1991, n. 292, S.O.; L. 24 febbraio 1992 n. 225, «Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile», in *Gazz. Uff.* 17 marzo 1992, n. 64, S.O.; L. 21 gennaio 1994 n. 61, «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 dicembre 1993, n. 496, recante disposizioni urgenti sulla riorganizzazione dei controlli ambientali e istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente», in *Gazz. Uff.* 27 gennaio 1994, n. 21; L. 5 gennaio 1994 n. 36, a «Disposizioni in materia di risorse idriche» in *Gazz. Uff.* 19 gennaio 1994, n. 14, S.O.

¹⁶ *Gazz. Uff.* 17 marzo 1997, n. 63, S.O.

¹⁷ *Gazz. Uff.* 17 maggio 1997, n. 113, S.O. In tale legge particolare importanza riveste l'art. 5 in materia di controlli, in forza del quale «1. Con riferimento alle funzioni e ai compiti spettanti alle regioni e agli enti locali, in caso di accertata inattività che comporti inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Unione europea o pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia, assegna all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere. 2. Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei Ministri, sentito il soggetto inadempiente, nomina un commissario che provvede in via sostitutiva. 3. In casi di assoluta urgenza, non si applica la procedura di cui al comma 1 e il Consiglio dei Ministri può adottare il provvedimento di cui al comma 2, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro competente. Il provvedimento in tal modo adottato ha immediata esecuzione ed è immediatamente comunicato rispettivamente alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata «Conferenza Stato-regioni» e alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali allargata ai rappresentanti delle comunità montane, che ne possono chiedere il riesame, nei termini e con gli effetti previsti dall'articolo 8, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59».

¹⁸ *Gazz. Uff.* 21 aprile 1998, n. 92, S.O.

¹⁹ *Gazz. Uff.* 20 giugno 1998, n. 142, S.O.

nistrativo²⁰, mediante l'avvio di un ampio processo di trasferimento di funzioni dallo Stato agli enti locali.

Venne altresì inaugurato un circuito di concertazione di natura cooperativa a più livelli che accorpò²¹ e coinvolse non solo le Regioni, ma gli enti locali territoriali, quindi anche le Province, e quelli funzionali, per esempio le Camere di Commercio, nonché gli enti pubblici strumentali. Oltre a tali enti, il trasferimento di funzioni si estese anche alle formazioni sociali contemplate dall'art. 2 della Costituzione ed a singoli soggetti mediante la previsione delle liberalizzazioni²² e privatizzazioni di enti pubblici e di attività in precedenza soggette ad autorizzazione e l'affidamento di servizi. La riallocazione delle materie venne così effettuata ad un livello più prossimo ai cittadini in applicazione del principio di sussidiarietà, verticale ed orizzontale²³.

Ai sopramenzionati interventi, si aggiunge il nuovo vigore attribuito dalla riforma Bassanini alla Conferenza Permanente Stato-Regioni²⁴, istituita con la Legge 400/1988, ed alla Conferenza permanente Stato-città e autonomie locali²⁵, istituita con D.P.C.M. 2 luglio 1996²⁶. Tale rafforzamento consistette nell'ampliamento delle attribuzioni delle istituzioni sopra menzionate e nella previsione di una Conferenza unificata Stato-Regioni e Autonomie Locali, con lo scopo di assumere deliberazioni, promuovere e sancire intese e accordi, designare i soggetti preposti alle varie sedi istituzionali, esprimere pareri sui disegni di legge in materia finanziaria e su quelli ad essi collegati²⁷.

²⁰ Mentre le riforme degli anni '70 furono circoscritte al processo di «regionalizzazione», quelle degli anni '90 andarono ben oltre le previsioni contenute nel Titolo V della Costituzione (riguardanti il mero trasferimento di funzioni amministrative) e vennero ad incidere globalmente sulla riorganizzazione burocratica della Pubblica amministrazione, quindi sul rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici, sul procedimento amministrativo, sulla regolamentazione e conseguente delegificazione, sui meccanismi di controllo.

²¹ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, il Mulino, Bologna, 2004, p. 33.

²² D. Lgs. 31 marzo 1998 n. 114, in *Gazz. Uff.* 24 aprile 1998 n. 95, S.O.

²³ *Infra*, Parte I, Cap. III, § 2.2

²⁴ R. CARPINO, *Il ruolo delle «Conferenze» tra presente e futuro*, in *Comuni d'Italia*, 3/2003, 24, afferma che le Conferenze «rappresentano una stanza di compensazione tra lo Stato e il sistema delle autonomie». Si tratta della prima struttura di raccordo, quale luogo privilegiato di confronto tra lo Stato e le Regioni relativamente agli indirizzi di politica generale che vanno ad incidere sulle competenze spettanti alle Regioni.

²⁵ Tale istituzione favorisce il confronto e il coordinamento sulle problematiche che concernono le funzioni spettanti agli enti locali.

²⁶ *Gazz. Uff.* 27 gennaio 1997 n. 21.

²⁷ F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, cit., pp. 47-48.

2.2. *La tipologia delle funzioni della Provincia a seguito della L. 58/1997, della L. 59/1997 e del D.Lgs. 112 del 12 marzo 1998*

L'elemento di maggior «stravolgimento» del precedente assetto per opera delle L. 58/1997, L. 59/1998 riguarda innanzitutto l'affermarsi di un nuovo principio, quello di sussidiarietà, che colloca gli enti locali e quindi le Province al centro del sistema di distribuzione delle competenze amministrative²⁸.

In secondo luogo, altrettanto rilevante risulta l'introduzione del termine «conferimento», rispetto a quello più generico di «trasferimento», utilizzato dal legislatore in precedenza. Dopo aver sancito l'autonomia dei Comuni e delle Province, l'art. 3 del T.U.E.L. ne definisce le funzioni al comma V: «I Comuni e le Province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato o della Regione, secondo il principio di sussidiarietà. I Comuni e le Province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dall'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni».

Tale articolo non distingue tra funzioni proprie e delegate, ma tra proprie e conferite: va evidenziato a tal proposito che nell'ambito di quest'ultima categoria non rientrano soltanto le funzioni delegate agli enti locali dallo Stato e dalle Regioni, in ossequio a quanto stabilito dall'art. 118 Cost., ma anche quelle trasferite in maniera definitiva agli enti locali con legge statale o regionale.

Tuttavia, al fine di meglio comprendere questa differenza, è necessario procedere ad un'analisi terminologica delle suddette tipologie di funzioni locali, delle quali l'art. 1 della Legge 59/1997 fornisce una chiave di lettura precisa, laddove sancisce che «per “conferimento” s'intende trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti»: per trasferimento si intende dunque una dismissione definitiva di competenze, mentre per delega si intende una cessione di poteri a tempo indeterminato, ma soggetta a revoca. Il termine attribuzione, viceversa, non è soggetto ad un'univoca interpretazione, ma sembrerebbe che il legislatore abbia inteso con tale termine indicare l'assegnazione di competenze nuove. Non essendo tuttavia possibile riscontrare attribuzioni di funzioni nuove rispetto a quelle già previste e ridistribuite ad opera della L. 59/1997, il legislatore potrebbe aver fatto ricorso a tale termine per indicare genericamente lo stesso

²⁸ L'art. 4, terzo comma, del T.U.E.L. stabilisce che «La generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai comuni, alle province e alle comunità montane, in base ai principi di cui all'articolo 4, comma 3, della L. 15 marzo 1997, n. 59, secondo le loro dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale».

conferimento. Si tratterebbe, pertanto, di un'espressione atecnica, con la conseguenza che lo stesso legislatore (sia nel D.L.gs. 112/1998, sia negli altri decreti attuativi della L. 59/1997) finisce per utilizzare in via quasi esclusiva lo strumento del trasferimento, rinunciando a richiamare il concetto di attribuzione, in considerazione dell'oscurità di quest'ultima espressione.

La differenza tra le funzioni proprie e quelle conferite, di cui all'art. 3 del T.U.E.L., segna il discrimine tra la «vecchia» e la «nuova» normativa in materia: appaiono, infatti, «proprie» le funzioni attribuite alle Province e agli altri enti locali anteriormente all'ampio conferimento verificatosi con la L. 59/1997 e i connessi interventi di attuazione, mentre risultano «conferite» le funzioni attribuite con tale riforma e con i successivi interventi che sarebbero stati effettuati in futuro²⁹.

Ulteriore forma di amministrazione indiretta delle Regioni rispetto agli enti locali, intesa come trasferimento delle funzioni amministrative regionali agli enti territoriali, è contenuta nell'art. 118 della Costituzione, in forza del quale la Regione, normalmente, svolge le proprie funzioni delegandole agli enti locali oppure avvalendosi dei loro uffici. Si parla, a tal proposito, degli istituti dell'«avvalimento» e della «delega», che costituiscono una tipologia di amministrazione indiretta, in quanto espletata attraverso altri enti, e necessaria, perché dalla Costituzione è prevista come forma normale di amministrazione regionale.

Nel primo caso, cosiddetto «avvalimento», si assiste a una forma immediata di aggregazione funzionale degli uffici locali, attraverso un trasferimento di risorse finanziarie (non anche umane e strumentali), senza che ciò implichi tuttavia un rapporto diretto con i singoli membri della Giunta provinciale o con i singoli uffici. Tale istituto implica che lo Stato e le Regioni debbano avvalersi degli organi decisionali, vale a dire degli organi di governo o dei dirigenti, i quali mantengono un potere auto-organizzativo sugli uffici dell'ente. Si sottolinea a tal proposito che gli atti posti in essere dagli enti locali nell'esercizio delle funzioni restano imputabili alle Regioni stesse.

Nel secondo caso, cd «delega», viene invece ridotto il bisogno di coordinamento e di interazione operativa fra Stato e Province: tale istituto viene maggiormente utilizzato rispetto a quello dell'avvalimento. Per quanto riguarda la forma, si deve far riferimento agli Statuti delle singole Regioni (le quali, peraltro, si sono attenute alle pre-

²⁹ F. ROMANO, *Una nuova amministrazione*, L. CARBONE, F. CARINGELLA e F. ROMANO (a cura di), in *Il nuovo volto della pubblica amministrazione tra federalismo e semplificazione*, III edizione, Napoli, pp. 160 ss.

visioni contenute nella cosiddetta Legge Scelba), mentre per quanto concerne gli effetti sembra potersi ritenere che la Regione debba limitarsi a dettare le direttive di principio³⁰.

Una volta individuati gli istituti di conferimento delle funzioni dal governo centrale a quello periferico, il legislatore si è altresì premurato di indicare le modalità ed i principi secondo cui detti conferimenti debbano essere effettuati. A tal proposito, la L. 59/1997 impone alle Regioni non solo la delega, ma altresì il trasferimento delle funzioni alle Province, in ossequio al principio di sussidiarietà: l'art. 4, comma quinto, della legge sopra citata stabilisce che «ai fini dell'applicazione dell'art. 3 della L. 18 giugno 1990 n. 141 e del principio di sussidiarietà [...] e del principio di efficienza e di economicità [...] ciascuna Regione adotta, entro sei mesi dall'emanazione di ciascun decreto legislativo, la legge di puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla regione stessa». In caso decorrano tali termini, il Governo si ritiene delegato a provvedere con propri decreti legislativi, sentite le Regioni inadempienti.

In aggiunta, l'art. 3 del D.Lgs. 112/1998 richiama il suddetto articolo, disponendo che ogni Regione «determina in conformità al proprio ordinamento le funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, provvedendo contestualmente a trasferire tutte le altre agli enti locali». Lo stesso articolo elenca dettagliatamente, inoltre, i principi ai quali le Regioni debbano attenersi nel conferimento delle materie di propria competenza agli enti minori: i principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione e gli altri richiamati dall'art. 4, comma terzo, della L. 59/1997, oltreché far riferimento alla dimensione territoriale, associativa e organizzativa dei Comuni, delle Province e delle Comunità Montane³¹.

Si tratta, in entrambe le ipotesi di delega e conferimento di elementi prodromici al principio di sussidiarietà e che, tuttavia, proce-

³⁰ F. ROMANO, *Una nuova amministrazione*, L. CARBONE, F. CARINGELLA, F. ROMANO (a cura di), in *Il nuovo volto della pubblica amministrazione tra federalismo e semplificazione*, cit., p. 121. ss.

³¹ F. ROMANO, *Una nuova amministrazione*, L. CARBONE, F. CARINGELLA, F. ROMANO (a cura di), in *Il nuovo volto della pubblica amministrazione tra federalismo e semplificazione*, cit., pp. 127 ss. Le Regioni hanno provveduto nei termini previsti dalla L. 112/1998, fatta eccezione per Calabria, Campania, Lombardia, Piemonte, Puglia, per le quali è stato necessario adottare interventi sostitutivi del Governo. Per quanto concerne le modalità concrete di attuazione di scelta da parte delle Regioni, alcune hanno optato per leggi organiche di riparto delle funzioni tra amministrazioni regionali e locali (per lo più incentrate su sviluppo economico, ambiente territorio e infrastrutture, servizi alla persona, polizia amministrativa), altre per leggi settoriali (riguardanti ciascuna un settore specifico).

dono in direzione contraria, in quanto si richiede un'indagine sulle funzioni da attribuire agli enti locali piuttosto che stabilire quelle che restano alle Regioni³².

2.3. *Il principio di sussidiarietà: (cenni)*

Il principio di sussidiarietà, ora costituzionalizzato con la Riforma del Titolo V³³, trova la sua fonte primaria nel sistema comunitario all'art. 5, paragrafo 2, del TCE, secondo cui «nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, la comunità interviene secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli stati membri e possono, dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario»³⁴.

Per quanto concerne l'ordinamento del nostro Paese, il principio di sussidiarietà è stato introdotto in maniera espressa³⁵ dall'art. 4, comma terzo, della L. 59/1997³⁶, secondo cui lo Stato attribuisce ai

³² F. ROMANO, *Una nuova amministrazione*, L. CARBONE, F. CARINGELLA e F. ROMANO (a cura di), in *Il nuovo volto della pubblica amministrazione tra federalismo e semplificazione*, cit., pp. 160 ss.

³³ L'art. 118 stabilisce che «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza».

³⁴ F. ROMANO, *Una nuova amministrazione*, L. CARBONE, F. CARINGELLA e F. ROMANO (a cura di), in *Il nuovo volto della pubblica amministrazione tra federalismo e semplificazione*, cit., pp. 89 ss. I fondamenti storici di tale principio sono da rinvenire nella dottrina sociale della Chiesa, formulati nell'enciclica Quadragesimo Anno emanata da Papa Pio XI nel 1931, nella quale viene posto l'accento sulla funzione che lo Stato è chiamato a svolgere quando i singoli non riescono a rispondere ai fondamentali bisogni della persona, senza però sostituirsi ai soggetti adibiti a tali compiti. Sul piano legislativo, il principio di sussidiarietà venne concepito, originariamente, negli stati federali, in particolare nell'ordinamento statunitense (art. I, Sez. VIII, seppure in maniera non espressa), in quello tedesco (art. 72 Costituzione tedesca) e in quello elvetico (art. 3 Costituzione svizzera) per disciplinare i rapporti tra gli stati federati e lo stato federale. Il principio di sussidiarietà è previsto altresì dalla Carta europea delle autonomie locali, adottata a Strasburgo il 15 ottobre 1985 e ratificata dall'Italia con Legge 30 dicembre 1989 n. 439 (*Gazz. Uff.* 22 gennaio 1990 n. 17, S.O).

³⁵ Altra fonte interna del principio di sussidiarietà può essere ravvisata, ma in maniera indiretta, nell'art. 2 della Costituzione, laddove viene affermata la centralità degli individui e delle formazioni sociali spontanee.

³⁶ L'art. 4, terzo comma, della L. 59/1997 prevede, che «I conferimenti di funzioni di cui ai commi 1 e 2 avvengono nell'osservanza dei seguenti principi fondamentali: a) il principio di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti

Comuni, alle Province e alle Comunità montane la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative, mentre trattiene per sé soltanto quelle funzioni che risultino incompatibili con le dimensioni degli enti minori sopra richiamati. A ciò consegue che il complesso delle funzioni amministrative sia attribuito, secondo un ordine gerarchico inverso che dal basso sale verso l'alto, *in primis* ai Comuni, in secondo luogo alle Province ed alle Comunità montane, indi alle Regioni e per ultimo allo Stato. Tale principio è stato altresì richiamato dalla L. 265/1999³⁷ che ha modificato l'art. 2, comma quinto, della L. 142/1990 e successivamente trasferito nell'art. 3, comma quinto, del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, in forza del quale «i comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della Regione, secondo il principio di sussidiarietà»³⁸.

e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati; b) il principio di completezza, con la attribuzione alla regione dei compiti e delle funzioni amministrative non assegnati ai sensi della lettera a), e delle funzioni di programmazione; c) il principio di efficienza e di economicità, anche con la soppressione delle funzioni e dei compiti divenuti superflui; d) il principio di cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell'ambito dell'Unione europea; e) i principi di responsabilità ed unicità dell'amministrazione, con la conseguente attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari, e quello di identificabilità in capo ad un unico soggetto anche associativo della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa; f) il principio di omogeneità, tenendo conto in particolare delle funzioni già esercitate con l'attribuzione di funzioni e compiti omogenei allo stesso livello di governo; g) il principio di adeguatezza, in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni; h) il principio di differenziazione nell'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi; i) il principio della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative; l) il principio di autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi ad essi conferiti».

³⁷ Gazz. Uff. 6 agosto 1999 n. 183 S.O.

³⁸ F. ROMANO, *Una nuova amministrazione*, L. CARBONE, F. CARINGELLA e F. ROMANO (a cura di), in *Il nuovo volto della pubblica amministrazione tra federalismo e semplificazione*, cit., pp. 327 ss. Proprio la L. 265/1999 conferma e rafforza il ruolo delle Province, ponendo in luce le sue funzioni di coordinamento e circoscrivendo contestualmente le attribuzioni delle Regioni in materia di cooperazione con gli enti locali, di programmazione socio-economica e di pianificazione territoriale. Si

Da ciò consegue che il principio di sussidiarietà, inteso come criterio di ripartizione e limitazione delle funzioni amministrative, delimita l'ambito di operatività degli enti territoriali inseriti in un quadro gerarchico. Si assiste pertanto alla suddivisione tra i livelli qui di seguito specificati: il livello più alto rappresentato dal riparto tra Unione europea e singoli Stati membri; un secondo livello, rappresentato dal rapporto tra lo stato e gli enti immediatamente inferiori (le Regioni); un terzo livello, costituito dai rapporti tra lo Stato, da un lato, e le Province e i Comuni e gli altri enti locali dall'altra. Quest'ultimo livello operativo tra Stato e enti più vicini al cittadino prevede, a sua volta, due fasi successive: nella prima, lo Stato conferisce alle Regioni e agli enti locali le funzioni amministrative avvalendosi di leggi e decreti legislativi *ad hoc*, nonché le relative risorse, attraverso decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri; nel secondo, le Regioni – con proprie leggi – conferiscono agli enti locali quelle funzioni che non richiedano una gestione unitaria a livello regionale. Infine, viene ad emergere un quarto livello, costituito dal riparto delle funzioni tra enti locali e privati e/o a associazioni.

Tale inquadramento permette dunque di individuare due differenti tipologie di sussidiarietà: la prima, definita «verticale», interessa i primi tre livelli (Unione Europea/Stati membri; Stati membri/Regioni; Stato/enti locali) e riguarda i diversi livelli di governo della *res publica*; la seconda, denominata invece «orizzontale», riguarda il quarto livello (enti locali/privati e associazioni) e intercorre tra le Pubbliche Amministrazioni, intese in senso ampio, ed i soggetti di diritto privato. Tale distinzione trova fondamento nel summenzionato art. 2, comma quinto, della L. 140/1990 novellata dalla L. 265/1999 e introdotto nell'art. 3, quinto comma, della L. 267/2000, laddove è previsto che gli enti locali svolgano le loro funzioni «anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali³⁹». Il principio di sussidiarietà, tuttavia, non potendo operare come elemento di decentramento amministrativo, viene spesso utilizzato dallo Stato come criterio per giustificare l'avocazione da parte di un ampio raggio di funzioni prestandosi, di conseguenza, più ad un uso politico che tecnico dello stesso⁴⁰.

registra, inoltre, un aumento degli spazi di autodeterminazione delle fonti normative locali e una messa a punto dei meccanismi burocratici diretti ad assicurare una semplificazione procedurale.

³⁹ F. ROMANO, *Una nuova amministrazione*, L. CARBONE, F. CARINGELLA e F. ROMANO (a cura di), in *Il nuovo volto della pubblica amministrazione tra federalismo e semplificazione*, cit., pp. 91 ss.

⁴⁰ F. ROMANO, *Una nuova amministrazione*, L. CARBONE, F. CARINGELLA e F.

2.4. Le funzioni trasferite alle Province dal D.Lgs. 112/1998

Alla luce della disamina delle riforme Bassanini, emerge una chiara e precisa elencazione delle materie trasferite alle Province dalla legislazione delegata, suddivisa nei quattro settori organici, come qui di seguito riportati, sulla base di quanto previsto dal D.Lgs. 112/1998:

A) Sviluppo economico e attività produttive:

- Industria: autorizzazione alle produzioni di mangimi e altre funzioni amministrative in materia (art. 20, comma nono, del D.Lgs. 112/1998); ulteriori competenze nel settore industriale e negli altri settori produttivi dell'agricoltura, artigianato, commercio e turismo: tali funzioni sono delegate alle Province dalle leggi regionali in misura e con modalità differenziate a seconda della Regione.
- Energia: programmi di promozione delle fonti rinnovabili di energia; autorizzazione agli impianti di produzione di energia e controllo del rendimento energetico degli impianti termici (art. 31 del D. Dlgs 112/1998).

B) Territorio, ambiente e infrastrutture:

- Ambiente: funzioni conferite con le leggi regionali (incluse quelle demandate dallo Stato alle Regioni, con gli articoli del D. Dlgs 112/1998 n. 70 «Tutela dell'ambiente», art. 78 «Parchi e riserve», art. 81 «Inquinamento delle acque», art. 84 «Inquinamento acustico, atmosferico e elettromagnetico» e art. 89 «Difesa del suolo»), oltre alle rilevanti funzioni in materia di gestione dei rifiuti, attribuite loro dal D.Lgs. 22/1997⁴¹.
- Protezione civile: predisposizione dei piani provinciali di emergenza, attuazione delle attività di previsione e dei piani regionali di prevenzione dei rischi; vigilanza sulla predisposizione da parte delle strutture provinciali di protezione civile di servizi di emergenza da attivare in caso di calamità ordinaria di secondo livello (art. 108 del DLgs. 112/1998).
- Viabilità e strade: programmazione, progettazione, costruzione, manutenzione della rete stradale (ad eccezione delle strade nazionali e autostrade, che rientrano tra le competenze statali, ex art. 99 del D.Lgs 112/1998). A ciò si aggiunga che le leggi regionali possono delegare alle Province le funzioni conferite dall'art. 94 del D.Dlgs 112/1998 in materia di opere pubbliche.
- Autoscuole: autorizzazioni e vigilanza sulle autoscuole; rico-

ROMANO (a cura di), in *Il nuovo volto della pubblica amministrazione tra federalismo e semplificazione*, cit., p. 99.

⁴¹ Gazz. uff. 15 febbraio 1997 n. 38, S.O.

noscimento dei consorzi tra le autoscuole, esami di idoneità degli insegnanti di autoscuola (art. 105, comma tre, D.Lgs. 112/1998).

- Autotrasporti: autorizzazioni per autotrasporto di merce per conto proprio; controllo delle tariffe a forcella per autotrasporto; esami per il conseguimento dei titoli professionali di autotrasportatore di merci e persone e dell'idoneità alla attività di consulenza per la circolazione dei mezzi su strada, tenuta dagli Albi provinciali degli autotrasportatori (art. 105, comma tre, del D.Lgs. 122/1998).

C) Servizi alla persona e alla comunità:

- Servizi sociali: l'art. 102 del D.Lgs. 112/1998 stabilisce che le Regioni sono tenute a trasferire alla Province o a i Comuni tutte o parte delle funzioni in materia di minori, giovani, anziani, famiglie, handicappati, tossicodipendenti, invalidi civili, cooperazione, IPAB, volontariato assistenziale.
- Istruzione scolastica superiore: istituzione, aggregazione, fusione, soppressione, degli istituti scolastici; redazione dei piani di organizzazione della rete degli istituti superiori, servizi di supporto organizzativo dell'istruzione superiore diretta agli alunni portatori di handicap o svantaggiati, redazione del piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature; sospensione delle lezioni negli istituti scolastici; in caso di necessità e urgenza, costituzione, controlli, vigilanza e eventuale scioglimento degli organi collegiali scolastici.
- Formazione professionale: funzioni già attribuite alle Province dalla L. 142/1990.
- Beni e attività culturali: organizzazione dei propri musei, beni e delle relative attività culturali (artt. 152 e 153 del D.Lgs. 112/1998).

D) Polizia amministrativa locale:

- Polizia amministrativa: tutte le funzioni di polizia amministrativa nelle materie di competenza provinciale (art. 161 del D.Lgs. 112/1998), autorizzazione allo svolgimento di gare locali di veicoli in ambito sovracomunale o provinciale, riconoscimento delle nomina a guardie giurate che esercitano la sorveglianza sulle attività venatorie e sulla pesca. Le suddette funzioni si aggiungono alle preesistenti competenze, tracciate dall'art. 14 della L. 142/1990, ora art. 19 del T.U.E.L.⁴².

⁴² F. ROMANO, *Una nuova amministrazione*, L. CARBONE, F. CARINGELLA e F. ROMANO (a cura di), in *Il nuovo volto della pubblica amministrazione tra federalismo e semplificazione*, cit., pp. 135 ss.

3. *La maggiore stabilità del ruolo della Provincia e l'esigenza di coordinamento normativo*

3.1. *Il D.Lgs. 267/2000: la cristallizzazione del ruolo della Provincia come ente intermedio a vocazione programmatica*

Tra il 1990 e il 2000 si sviluppò, quindi, un intenso processo riformatore, il cui *incipit* va rinvenuto nella L. 142/1990, alla quale seguirono la previsione dell'elezione diretta del Presidente della Provincia e l'ambizioso progetto di federalismo amministrativo «a Costituzione invariata». Tali interventi culminarono, infine, nella necessità di coordinare in un corpo organico le disordinate e numerose disposizioni concernenti gli enti locali, concretizzatasi con l'entrata in vigore del D.Lgs. 267/2000. Detto decreto non si pose, infatti, l'obiettivo di innovare l'insieme della normativa in materia, ma di coordinare le disposizioni previgenti nell'ambito di un quadro sistematico, posto a chiusura di un decennio di riforme concernenti gli enti locali territoriali⁴³.

Già il D.Lgs. 112/1998 aveva dichiarato, seppure non espressamente, il favore nei confronti della conservazione delle Province, valorizzandole con l'attribuzione di nuove funzioni e rendendole enti esponenziali delle proprie rispettive comunità e degli interessi sovra-comunali nel rispetto formale e sostanziale del principio di sussidiarietà. Le Province, quindi, tornano a scoprire un proprio importante ruolo in funzione sussidiaria rispetto ai Comuni: l'attribuzione diretta alle Regioni di funzioni che i Comuni non sono in grado di assolvere con le proprie risorse, senza l'intervento di un ente intermedio, avrebbe infatti comportato un eccessivo distacco del cittadino da questioni che lo riguardano da vicino. La Provincia si trova, dunque, a svolgere rilevanti funzioni di programmazione territoriale e vede valorizzata la sua antica competenza in materia di viabilità e strade, alla quale viene aggiunto il trasporto pubblico e privato, come anche le funzioni programmatiche, operative e di controllo in materia di protezione civile e di polizia. La valorizzazione del ruolo delle Province fu ulteriormente potenziata dalla L. 265/1999, con cui risultò buona parte riformata la Legge 142/1990 e riordinata nel Testo Unico Enti Locali 267/2000.

Proprio in ragione del fatto che in quegli anni si fossero susseguite con una certa rapidità varie riforme legislative circoscritte al piano amministrativo, risultò necessario procedere al recupero della costituzionalità dell'intero sistema territoriale del nostro Paese,

⁴³ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., pp. 34 ss.

estendendo la riforma amministrativa anche sul piano costituzionale.

3.2. *Dalla riforma amministrativa a quella costituzionale*

Le Leggi 59/1997 e 127/1997, insieme alla pressoché contemporanea Legge 265/1999, inaugurarono una fase di razionalizzazione rispetto alle innovazioni che sul piano fattuale erano già avvenute nelle amministrazioni e hanno posto in essere una riforma generale e organica che ha concesso al Governo di anticipare, a Costituzione invariata, il processo di revisione costituzionale che di lì a breve sarebbe stato avviato.

Il legislatore aveva così espresso una notevole ambizione, consistente proprio nel legare le riforme ordinamentali a quelle costituzionali, frutto della consapevolezza della necessità di accompagnare la ridefinizione dei rapporti tra Stato centrale e enti periferici con la stessa riorganizzazione degli apparati di governo, con particolare riferimento alle modalità di elezione degli organi rappresentativi, alle leggi elettorali, alla ripartizione di compiti e di funzioni fra i diversi organi degli enti locali. L'iniziativa governativa della Riforma del Titolo V della Costituzione ebbe come oggetto, infatti, non solo la stabilizzazione dei rapporti tra Stato centrale e enti periferici, introdotta dalle riforme Bassanini, ma altresì l'introduzione di modifiche costituzionali incidenti sul sistema di governo e sugli statuti delle Regioni⁴⁴.

La riforma costituzionale porterà un ulteriore riconoscimento delle autonomie locali, di diverso peso e contenuto, con le correlative riforme in tema di controlli sugli atti, in un quadro coerente con il sistema del parallelismo tra competenze legislative e competenze amministrative. In sostanza nelle materie di competenza legislativa statale, se una funzione concerne un interesse statale, quindi «non localizzabile» per usare un'espressione contenuta nella Legge 57/1997, essa è mantenuta a livello centrale; viceversa, se la funzione può essere attribuita a Regioni e enti locali, questa verrà «delocalizzata» e sottoposta al solo meccanismo dei controlli atti a garantire un esercizio delle funzioni che non sia in contrasto con gli interessi tutelati a livello nazionale⁴⁵.

⁴⁴ F. PIZZETTI, in *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, a cura di G. Berti e G.C. De Martin, Giuffrè, 2001, pp. 23 ss. Cfr. altresì S. PANUNZIO, in *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, cit., pp. 39 ss.

⁴⁵ F. MERLONI, in *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, cit., pp. 175 ss.

Si aprono in tal modo le porte a quello che verrà definito un federalismo «a Costituzione variata»⁴⁶, vale a dire una riforma amministrativa in senso federale accompagnata dalla corrispondente riforma degli articoli della Costituzione relativi agli enti territoriali, contenuti nel Titolo V, motivato da esigenze di modernizzazione del Paese e altresì di adeguamento delle tendenze al quadro europeo, nonché di responsabilizzazione dei rappresentanti politici, come anche di avvicinamento ai cittadini delle decisioni politiche che li riguardano.

⁴⁶ Espressione mutuata dal testo di G. TARANTINI, *Il federalismo a Costituzione variata*, Giappichelli, Torino, 2002.

Capitolo V

La riforma del titolo V della Costituzione: la Provincia di oggi

SOMMARIO: 1. La riforma del Titolo V della Costituzione. - 1.1 La Legge costituzionale 3/2001. - 1.2 La legge 131/2003 cd Legge La Loggia. - 2. Le funzioni attuali della Provincia. - 2.1 L'art. 117 Cost.: le funzioni proprie, fondamentali e trasferite della Provincia. - 2.2. La fisionomia funzionale della Provincia: ruolo e materie di intervento. - 2.3. I controlli. - 2.4. La Provincia e la fiscalità. - 3. Nuove prospettive per la Provincia. - 3.1 I disegni di legge sulla Provincia. - 3.1.1. Disegno di Legge Costituzionale, Senato della Repubblica, 3857, XIII Legislatura. - 3.1.2. Proposta di Legge Costituzionale, Camera dei Deputati, 2818, XV legislatura. - 3.1.3. Proposte di Legge Costituzionale, Camera dei Deputati, 1990, XVI legislatura. - 3.1.4. Proposta di Legge Costituzionale, Camera dei Deputati, 1989, XVI legislatura. - 3.1.5. Proposta di Legge Costituzionale, Camera dei Deputati, 2010, XVI legislatura. - 3.1.6. Proposta di Legge Costituzionale, Camera dei Deputati, 2264, XVI legislatura. - 3.2 «Le ragioni» della Provincia.

1. *La riforma del Titolo V della Costituzione*

1.1. *La Legge costituzionale 3/2001*¹

La legge costituzionale 3 del 2001 ha inteso fortemente accentuare, rispetto al passato, un'attuazione effettiva del principio autonomistico contenuto nell'art. 5 della Costituzione, andando profondamente a influenzare i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali². Va anzitutto

¹ In *Gazz. Uff.* 24 ottobre 2001, n. 248.

² Con l'affermazione che il Comune e la Provincia rappresentano la propria comunità, ne curano gli interessi e ne promuovono lo sviluppo, già l'art. 3 del TUEL attuava in anticipo sul piano legislativo la riforma del Titolo V, avente ad oggetto il riconoscimento costituzionale delle autonomie locali. Con quest'ultima riforma si è provveduto a rideterminare ed accentuare il distinto ruolo tra i diversi livelli istitu-

rilevato che la valorizzazione delle autonomie territoriali non assume più una conformazione piramidale: la ricostruzione dei poteri pubblici parte ora dai livelli più prossimi al cittadino per poi salire verso l'alto ai livelli di governo via via più vicini allo Stato.

In tale inquadramento si inserisce l'art. 114 Cost., il quale stabilisce che «La repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato», evidenziando che la base della struttura è rappresentata dagli enti territorialmente più circoscritti e vicini al cittadino. Si è parlato, a tal proposito, di pluralismo istituzionale paritario³, struttura che impedisce a ciascuna articolazione del sistema di predominare su un'altra e che instaura una visione orizzontale anziché verticale del sistema istituzionale⁴.

Tale norma equipara i Comuni e le Province alle Regioni sotto il profilo della garanzia costituzionale, separandoli dagli altri enti che godono solamente di garanzie legislative e, dunque, di rango inferiore⁵. Alla luce di tale quadro emerge una rinnovata rivalutazione dell'ente Provincia che non soltanto non è stato decostituzionalizzato, ma gode – ai sensi dell'art. 114, comma II, Cost. – di prerogative costituzionali concernenti l'autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, funzionale, finanziaria pari a quelle riconosciute alle Regioni ed alle Città metropolitane.

Si ribadisce ulteriormente in questa sede che, in virtù dell'art. 114 Cost, comma II, la Provincia – al pari dello Stato – è considerata un'entità costitutiva della Repubblica. Nel sistema delle autonomie, pertanto, la Provincia (la quale, ai sensi dell'art. 3, comma III, del T.U. Enti Locali, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove e coordina lo sviluppo) viene ad assumere una collocazione nevralgica nella propria posizione intermedia tra Comune e Regione. La Provincia può avvalersi, dunque, di differenti strumenti normativi e finanziari, svolge numerose funzioni di carattere amministrativo e riveste il ruolo di ente di coordinamento dei

zionali, anche alla luce del sistema delle fonti: potestà legislativa, regolamentare e amministrativa.

³ M. OLIVETTI, *Lo stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, in T. GROPPi e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali del nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, p. 45, nel quale si fa riferimento al cosiddetto «sistema policentrico» (o «a rete» o «*multilevel constitutionalism*»), quale riflesso di un sistema articolato che ha superato il «sistema bipolare» Stato-Regioni.

⁴ G. MARCHETTI, *Le autonomie locali fra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 145 ss.

⁵ G. ROLLA, *L'autonomia dei Comuni e delle Province*, T. GROPPi e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali del nuovo titolo V*, cit., p. 209.

Comuni e di raccordo con la Regione, manifestando in tal modo la propria autonomia e rilevanza a livello istituzionale. Ulteriore elemento da non sottovalutare è il fatto che la Provincia esprime in maniera immediata e diretta gli interessi scaturenti da una determinata realtà territoriale come anche gli interessi dei cittadini che in quella realtà vivono, operano e svolgono attività economiche⁶.

La previsione di una Repubblica costituita da un ordinamento che si muove dal basso è altresì corroborata da altre disposizioni costituzionali modificate dalla L. cost. 3/2001.

Innanzitutto l'art. 117, che prevede la generalità e residualità della potestà legislativa regionale e la specificità di quella statale, introducendo una distinzione tra legislazione esclusiva e legislazione concorrente. Il potere legislativo esclusivo è riservato allo Stato in una serie di materie elencate dal II comma dell'art. 117 Cost., mentre quello concorrente spetta alle Regioni in una serie di materie elencate dal V comma del medesimo articolo, nel rispetto dei principi fondamentali la cui definizione è riservata allo Stato, restando alle Regioni la competenza residuale (meno ampia di quello che si potrebbe a prima vista pensare, ma non priva comunque di significato). In tale articolo viene inoltre precisato che, in conformità all'art. 114 Cost. sopra richiamato, è confermata ulteriormente la parità tra legislatore statale e legislatore regionale, in quanto risultano sottoposti agli stessi vincoli, costituiti da un lato dal rispetto della Costituzione e dall'altro dal rispetto degli obblighi internazionali e da quelli derivanti dall'ordinamento comunitario⁷.

⁶ A. PACCHIAROTTI, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie*, Maggioli Editore, Ravenna, 2004, p. 393.

⁷ L'art. 117 Cost. stabilisce che: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie; f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) norme generali sull'istruzione; o) previdenza sociale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e

Per quanto poi riguarda la potestà amministrativa, l'art. 118⁸ Cost. individua un criterio generale di attribuzione delle funzioni ai Comuni, demandando al legislatore (statale e regionale) il compito di

Città metropolitane; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza. La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive. La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni. Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato».

⁸ L'art. 118 stabilisce che «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

definirne analiticamente la distribuzione e indica i criteri cui essi si devono attenere quando operano in tale senso (sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza)⁹.

1.2. *La Legge 131/2003*¹⁰

La Legge 5 giugno 2003, n. 131 (cosiddetta Legge «La Loggia»), volta ad introdurre disposizioni per l'attuazione del dettato costituzionale, merita un'approfondita disamina e richiede alcune considerazioni. L'art. 2¹¹ di tale legge disciplina, in attuazione dell'art. 117

⁹ G. ROLLA, *L'autonomia dei Comuni e delle Province*, TANIA GROPPI e MARCO OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali del nuovo titolo V*, cit., p. 210.

¹⁰ *Gazz. Uff.* 10 giugno 2003, n.132.

¹¹ L'art. 2 L. 131/2003 prevede la «Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. 1. Il Governo è delegato ad adottare, entro il 31 dicembre 2005, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per gli affari regionali, per le riforme istituzionali e la devoluzione e dell'economia e delle finanze, uno o più decreti legislativi diretti alla individuazione delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento. 2. Con i decreti legislativi di cui al comma 1, si provvede, altresì, nell'ambito della competenza legislativa dello Stato, alla revisione delle disposizioni in materia di enti locali, per adeguarle alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. 3. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, dopo l'acquisizione dei pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, di seguito denominata «Conferenza unificata», da rendere entro trenta giorni dalla trasmissione degli schemi medesimi, sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro quarantacinque giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime. Acquisiti tali pareri, il Governo ritrasmette i testi, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza unificata e alle Camere per il parere definitivo, da rendere, rispettivamente, entro trenta e quarantacinque giorni dalla trasmissione dei testi medesimi. 4. Nell'attuazione della delega di cui ai commi 1 e 2, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: a) garantire il rispetto delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni, l'autonomia e le competenze costituzionali degli enti territoriali ai sensi degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, nonché la valorizzazione delle potestà statutaria e regolamentare dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane; b) individuare le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane in modo da prevedere, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte; c) valorizzare i

Cost., la potestà statutaria e regolamentare degli enti locali, attraverso cui si manifesta il loro potere normativo.

principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione nella allocazione delle funzioni fondamentali in modo da assicurarne l'esercizio da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione anche mediante l'indicazione dei criteri per la gestione associata tra i Comuni; d) prevedere strumenti che garantiscano il rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti, allo scopo individuando specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, Regioni e Stato; e) attribuire all'autonomia statutaria degli enti locali la potestà di individuare sistemi di controllo interno, al fine di garantire il funzionamento dell'ente, secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, nonché forme e modalità di intervento, secondo criteri di neutralità, di sussidiarietà e di adeguatezza, nei casi previsti dagli articoli 141, commi 2 e 8, 193, comma 4, 243, comma 6, lettera b), 247 e 251 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267; f) prevedere una disciplina di principi fondamentali idonea a garantire un ordinamento finanziario e contabile degli enti locali che consenta, sulla base di parametri obiettivi e uniformi, la rilevazione delle situazioni economiche e finanziarie degli enti locali ai fini della attivazione degli interventi previsti dall'articolo 119, terzo e quinto comma, della Costituzione, anche tenendo conto delle indicazioni dell'Alta Commissione di studio di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), della legge 27 dicembre 2002, n. 289; g) procedere alla revisione delle disposizioni legislative sugli enti locali, comprese quelle contenute nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, limitatamente alle norme che contrastano con il sistema costituzionale degli enti locali definito dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, attraverso la modificazione, l'integrazione, la soppressione e il coordinamento formale delle disposizioni vigenti, anche al fine di assicurare la coerenza sistematica della normativa, l'aggiornamento e la semplificazione del linguaggio normativo; h) adeguare i procedimenti di istituzione della Città metropolitana al disposto dell'articolo 114 della Costituzione, fermo restando il principio di partecipazione degli enti e delle popolazioni interessati; i) individuare e disciplinare gli organi di governo delle Città metropolitane e il relativo sistema elettorale, secondo criteri di rappresentatività e democraticità che favoriscano la formazione di maggioranze stabili e assicurino la rappresentanza delle minoranze, anche tenendo conto di quanto stabilito per i Comuni e le Province; l) definire la disciplina dei casi di ineleggibilità, di incompatibilità e di incandidabilità alle cariche elettive delle Città metropolitane anche tenendo conto di quanto stabilito in materia per gli amministratori di Comuni e Province; m) mantenere ferme le disposizioni in vigore relative al controllo sugli organi degli enti locali, alla vigilanza sui servizi di competenza statale attribuiti al sindaco quale ufficiale del Governo, nonché, fatta salva la polizia amministrativa locale, ai procedimenti preordinati alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica non c'è le disposizioni volte ad assicurare la conformità dell'attività amministrativa alla legge, allo statuto e ai regolamenti; n) valorizzare le forme associative anche per la gestione dei servizi di competenza statale affidati ai comuni; o) garantire il rispetto delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale; p) indicare espressamente sia le norme implicitamente abrogate per effetto dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, sia quelle anche implicitamente abrogate da successive disposizioni; q) rispettare i principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale e fare

In virtù di detti poteri, la Provincia stabilisce, con l'approvazione dello statuto, i principi della propria organizzazione e funzionamento, le forme di controllo¹² – anche sostitutivo – in accordo con la Co-

salve le competenze spettanti alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano. 5. La decorrenza dell'esercizio delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane che, a seguito dell'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1, sono attribuite ad un ente diverso da quello che le esercita alla data di entrata in vigore dei medesimi decreti legislativi, è stabilita dalle leggi che determinano i beni e le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire. A tale fine il Governo, in conformità ad accordi da definire in sede di Conferenza unificata, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per gli affari regionali, per le riforme istituzionali e la devoluzione e dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri interessati, presenta al Parlamento uno o più disegni di legge collegati, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, alla manovra finanziaria annuale, per il recepimento dei suddetti accordi. Ciascuno dei predetti disegni di legge è corredato della relazione tecnica con l'indicazione della quantificazione e della ripartizione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, ai fini della valutazione della congruità tra i trasferimenti e gli oneri conseguenti all'esplicitamento delle funzioni conferite. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano fino alla data di entrata in vigore delle norme concernenti il nuovo sistema finanziario in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. 6. Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può emanare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi indicati al comma 4, disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi. 7. I provvedimenti collegati di cui al comma 5 non possono comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.»

¹² Per esempio, in materia ambientale, l'art. 197 del D.Lgs. 152/2006 stabilisce che «In attuazione dell'articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, alle province competono in linea generale le funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, da esercitarsi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, ed in particolare: a) il controllo e la verifica degli interventi di bonifica ed il monitoraggio ad essi conseguenti; b) il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compreso l'accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto; c) la verifica ed il controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate, con le modalità di cui agli articoli 214, 215, e 216; d) l'individuazione, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento di cui all'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove già adottato, e delle previsioni di cui all'articolo 199, comma 3, lettere d) e h), nonché sentiti l'Autorità d'ambito ed i comuni, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti. 2. Ai fini dell'esercizio delle proprie funzioni le province possono avvalersi, mediante apposite convenzioni, di organismi pubblici, ivi incluse le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA), con specifiche esperienze e competenze tecniche in materia, fermo restando quanto previsto dagli articoli 214, 215 e 216 in tema di procedure semplificate. 3. Gli addetti al controllo sono autorizzati ad effettuare ispezioni, verifiche e prelievi

stituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale di disciplina degli organi di governo e delle funzioni fondamentali dei Comuni. La potestà statutaria, in tal modo, risulta potenziata poiché si procede ad un ampliamento del novero delle materie da disciplinare e risultano ridotti i limiti normativi cui uniformarsi, riservando alla fonte regolamentare, attraverso norme di dettaglio, l'attuazione in concreto dei principi.

Si assiste quindi, alla luce di tale disposizione, a una riformulazione del T.U. Enti Locali, in particolare per quanto concerne le funzioni fondamentali, in quanto primarie per il soddisfacimento dei bisogni dei cittadini. Da ciò emerge, altresì, l'esigenza che la legge delegata individui un nucleo analitico e stabile connaturato alle caratteristiche e all'identità delle Province. Seppure il criterio richiamato dall'art. 2 della suddetta legge sia quello delle «funzioni storicamente svolte» e la Provincia – per lo meno rispetto al Comune – risulti molto più «giovane», non pare sussistano ragioni plausibili per interpretare tale riferimento in maniera rigorosa, tanto più se si considera che il legislatore ha intenzionalmente attribuito alla Provincia nuove funzioni in tempi recenti¹³.

L'art. 7, comma I, della L. 131/2003¹⁴ dispone, inoltre, in merito

di campioni all'interno di stabilimenti, impianti o imprese che producono o che svolgono attività di gestione dei rifiuti. Il segreto industriale non può essere opposto agli addetti al controllo, che sono, a loro volta, tenuti all'obbligo della riservatezza ai sensi della normativa vigente. 4. Il personale appartenente al Comando carabinieri tutela ambiente (C.C.T.A.) è autorizzato ad effettuare le ispezioni e le verifiche necessarie ai fini dell'espletamento delle funzioni di cui all'articolo 8 della legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente. 5. Nell'ambito delle competenze di cui al comma 1, le province sottopongono ad adeguati controlli periodici gli stabilimenti e le imprese che smaltiscono o recuperano rifiuti, curando, in particolare, che vengano effettuati adeguati controlli periodici sulle attività sottoposte alle procedure semplificate di cui agli articoli 214, 215, e 216 e che i controlli concernenti la raccolta ed il trasporto di rifiuti pericolosi riguardino, in primo luogo, l'origine e la destinazione dei rifiuti».

¹³ In proposito si veda, ad esempio, la Legge 142/1990, in materia urbanistica, parchi, trasporti, protezione civile, agricoltura e difesa del suolo. Cfr. A. PACCHIAROTTI, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie*, Maggioli Editore, Ravenna, 2004, p. 395.

¹⁴ L'art. 7, comma I, della L. 131/2003 stabilisce «Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, nel rispetto, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori fun-

all'attuazione del nuovo art. 117, comma II lett. p) e dell'art. 118, II comma, Cost. in materia di esercizio delle funzioni amministrative, che «tutte le altre funzioni non diversamente attribuite spettino ai Comuni». Da ciò ne consegue che le funzioni Provinciali vengano individuate in maniera puntuale e tassativa, in ragione delle caratteristiche «ontologiche» dell'ente intermedio (per quanto concerne le funzioni proprie) e delle peculiarità di «efficacia» ed «efficienza» (per quanto concerne le funzioni attribuite).

Nonostante la *ratio* della legge La Loggia fosse quella di completare il quadro normativo introdotto dalla riforma del Titolo V, essa non è tuttavia riuscita a fornire risposte a tutte le numerose questioni rimaste aperte e che attengono prevalentemente all'attuazione pratica. Senza dubbio, l'intento della legge è stato anche quello di non permettere che i soggetti istituzionali risultino completamente liberi di autodeterminare la propria sfera di azione, al fine di evitare l'invasione della sfera di competenza di altri livelli istituzionali.

2. *Le funzioni attuali della Provincia*

2.1. *L'art. 117 Cost.: le funzioni proprie, fondamentali e trasferite della Provincia*

Al fine di individuare in maniera completa e dettagliata le funzioni attuali della Provincia occorre, da un lato, trarre dal dato costituzionale alcuni elementi certi e inequivocabili e, dall'altro, procedere in via interpretativa a una lettura sistematica delle norme in materia¹⁵.

In quello che all'inizio è stato definito un «balletto delle qualificazioni»¹⁶, in dottrina si è dibattuto sull'opportunità di effettuare una

zioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni e Comunità montane favoriscono l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. In ogni caso, quando sono impiegate risorse pubbliche, si applica l'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Tutte le altre funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai Comuni, che le esercitano in forma singola o associata, anche mediante le Comunità montane e le Unioni dei Comuni».

¹⁵ G. SALA, *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1 febbraio 2004, pp. 11 e ss.

¹⁶ A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della Riforma del titolo V*, in *Le regioni*, 2002, p. 308. Per l'interpretazione del concetto di funzioni «trasferite»/«conferite»/«delegate» si veda *supra*, Parte I, Cap. III, § 2.2. Cfr. in tal senso anche G. ROLLA, *L'autonomia dei Comuni e delle Province*, T. GROPPi e M.

distinzione tra le diverse funzioni della Provincia, giungendo da una parte a qualificarle come fondamentali, proprie e trasferite¹⁷, da altra parte a ricondurle alle due grandi categorie di proprie (assorbenti le fondamentali) e di trasferite¹⁸.

La distinzione, in particolare, tra funzioni fondamentali e proprie deriverebbe dal raffronto tra gli artt. 117 e 118 Cost., secondo cui le funzioni proprie sono individuabili e regolabili sia dal legislatore statale sia da quello regionale, mentre le funzioni fondamentali sarebbero determinate unicamente dalla legge statale. Nello specifico, le funzioni fondamentali sono «quelle identificative dell'ente locale come ente di governo territoriale e la loro determinazione in ragione dei principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione

OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali del nuovo titolo V*, cit., p. 219. Cfr. altresì LUCA DE LUCIA, *Le funzioni di province e Comuni nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2005, pp. 46 ss., secondo cui le funzioni proprie coincidono con quelle attività che l'ente locale decide autonomamente di assumere in relazione alle specifiche esigenze della rispettiva collettività e del territorio su cui essa è insediata (ad esempio di sviluppo, assistenza, promozione: funzioni che attengono alle particolari situazioni locali). Tali attività si prefiggono lo scopo di promuovere la collettività e il relativo benessere, tra cui la gestione dei beni pubblici, la promozione del territorio e delle sue attrattive, la politica culturale. Per funzioni proprie si devono, pertanto, intendere tutte quelle attività atte a soddisfare interessi espressi direttamente dal corpo sociale e non normativamente tipizzabili o tipizzate, assunte in base a valutazioni autonome e non autoritative. Oltre a tali funzioni vanno menzionate quelle fondamentali, la cui individuazione è rimessa alla legislazione esclusiva dello Stato e sono caratterizzate dalla doverosità. Anch'esse risultano espressione diretta dei bisogni collettivi, ma sono sottratte a ogni valutazione circa l'an. A titolo esemplificativo, rientrerebbero tra le funzioni fondamentali "poteri amministrativi di pianificazione urbanistica", e la riserva di attività economiche concernenti alcuni servizi locali.

¹⁷ In tal senso le funzioni fondamentali, da determinare con legge statale, comprenderebbero quelle funzioni che concorrono a delineare la fisionomia essenziale degli enti locali. Sul punto vedi S. MANGIAMELI, *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale tra nuove competenze legislative, autonomia normativa ed esigenze di concertazione*, in G. BERTI e G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Roma 2002, pp. 183 ss. Cfr., inoltre, A. D'ATENA, *Il nodo delle funzioni amministrative*, in G. BERTI e G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma*, cit., pp. 303 ss., secondo il quale l'espressione funzioni fondamentali deve essere intesa come sinonimo di funzioni indefettibili (o più importanti). Altra parte della dottrina equipara le funzioni fondamentali alle funzioni proprie, in tal senso cfr. M. CAMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1273.

¹⁸ Per una ricostruzione in tal senso si veda A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 1314 ss., M. CAMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 401 ss.

dipende dall'evolversi dei tempi e di ponderate scelte di politica legislativa»¹⁹. Le funzioni fondamentali vengono, inoltre, considerate attribuzioni necessariamente eguali per gli enti dello stesso livello e risultano, quindi, disciplinate in maniera uniforme a livello territoriale nazionale: esse, infatti, caratterizzano tutte le Province italiane, quali enti di livello immediatamente superiore al Comune, prescindendo in tal guisa dalla dimensione e della struttura organizzativa di ciascuna entità provinciale.

Nei principi e criteri di delegazione, di cui all'art. 2.4 della Legge 131/2003, si è provveduto ad individuare le funzioni fondamentali delle Province, insieme a quelle dei Comuni e delle Città metropolitane ex art. 177 p), le quali risultano quelle «connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte» e siano ispirate ai principi di sussidiarietà e adeguatezza sopra richiamati. Si precisa, inoltre, che l'individuazione delle funzioni fondamentali è espressamente finalizzata alla «*tenuta e coesione dell'ordinamento della Repubblica*»²⁰.

Per una maggiore semplificazione²¹, le funzioni fondamentali possono essere qualificate come di seguito:

¹⁹ R. CAVALLO PERIN e A. ROMANO, *Funzioni fondamentali proprie e conferite*, Capo II, *Provincia*, in *Commentario breve al Testo Unico sulle Autonomie locali*, Cedam, 2002, pp. 123 ss.

²⁰ L'art. 2.4 della L. 131/2003 stabilisce che «nell'attuazione della delega di cui ai commi 1 e 2, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: a) garantire il rispetto delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni, l'autonomia e le competenze costituzionali degli enti territoriali ai sensi degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, nonché la valorizzazione delle potestà statutaria e regolamentare dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane; b) individuare le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane in modo da prevedere, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte; c) valorizzare i principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione nella allocazione delle funzioni fondamentali in modo da assicurare l'esercizio da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione anche mediante l'indicazione dei criteri per la gestione associata tra i Comuni; [...]».

²¹ E. FREDIANI, *Ad impossibilia nemo tenetur: la faticosa ricerca di un minimo di chiarezza in materia di funzioni delle Province nel quadro costituzionale attuale*, in AA.Vv., *Abolire le Province*, a cura di S. Boccalatte, cit., pp. 61 ss.

- a) le funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali al suo funzionamento e al soddisfacimento dei bisogni primari della comunità;
- b) le funzioni storicamente svolte, nonché preordinate a garantire i servizi essenziali su tutto il territorio nazionale, secondo il criterio di razionalizzazione e adeguatezza;
- c) le funzioni individuate sulla base della differenziazione tra Comuni (secondo il criterio di governo di prossimità), Province (secondo il criterio di governo di area vasta) e Città metropolitane (in via residuale);
- d) le funzioni individuate in maniera più specifica, tra cui rientrerebbero i servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Le funzioni proprie sono, invece, quelle che la legge statale e la legge regionale attribuiscono «ulteriormente» alle Province, in considerazione delle differenti dimensioni demografiche e organizzative proprie non del genere ma della specie, quale risultante dell'operare congiunto dei principi di differenziazione, sussidiarietà e adeguatezza. Esse risultano attribuite. Dette funzioni non implicano l'esercizio di poteri autoritativi e sono finalizzate a soddisfare bisogni generali e durevoli della collettività e ad assicurare il buon andamento della pubblica amministrazione, nel rispetto del principio di adeguatezza, del patto di stabilità economica e sociale e a favorire altresì la sussidiarietà orizzontale.

Le funzioni trasferite sono, infine, rappresentate da quelle funzioni, non proprie vale a dire non spettanti alle Province né per genere né per specie, attribuite per scelta organizzativa e operativa dall'ente cosiddetto conferente, le quali spettano alla Provincia in ossequio al principio di adeguatezza e al di fuori della sfera della sussidiarietà²².

2.2. *La fisionomia funzionale della Provincia: ruolo e materie di intervento*

Se si procede ad una disamina delle funzioni Provinciali materia per materia, emerge in maniera evidente che le ipotesi in cui la Provincia possiede la competenza esclusiva di un settore specifico sono estremamente rare. Il più delle volte le funzioni vengono svolte dalla Provincia in concorso con gli altri livelli di governo: locale, regionale e talvolta anche statale. In particolare, nel settore dei servizi, il ri-

²² E. FREDIANI, *Ad impossibilia nemo tenemur: la faticosa ricerca di un minimo di chiarezza in materia di funzioni delle Province nel quadro costituzionale attuale*, in AA.VV., *Abolire le Province*, a cura di S. Boccalatte, cit., pp. 29 ss.

parto per materia, il ruolo di programmazione e organizzazione sono sottoposti, avendo i Comuni poteri di proposta o comunque consultivi, al regime cosiddetto di «coattribuzione» tra i vari livelli di governo territoriale²³.

Va, tuttavia, rilevato che l'ente Provincia, soprattutto nell'ultimo decennio, ha visto crescere significativamente le proprie competenze, in ragione anche e soprattutto del riconoscimento a livello legislativo e costituzionale del principio di sussidiarietà, il quale ha valorizzato la vicinanza dell'ente al cittadino che si manifesta tanto nell'erogazione diretta di servizi quanto nell'adozione di politiche strategiche finalizzate allo sviluppo del territorio locale e della sua comunità. Una riprova di quanto affermato può essere riscontrata non solo nell'ampliamento dei compiti amministrativi di tipo gestionale, ma anche nell'attribuzione di importanti funzioni di programmazione e coordinamento che la Provincia svolge nei confronti dei Comuni del suo territorio. La Provincia esercita, infatti, funzioni amministrative di vasta area che spaziano dai settori dell'ambiente – territorio e delle infrastrutture al settore dei servizi alla persona ed alla comunità e concorre, inoltre, alla formazione di programmi regionali nei settori dell'economia, ambiente e territorio, raccogliendo e coordinando le proposte dei Comuni finalizzate alla programmazione regionale. Il ruolo della programmazione provinciale viene, infatti, delineato chiaramente nell'art. 20 del T.U. Enti locali da cui emerge la posizione intermedia della Provincia, quale ente «di raccolta e coordinamento delle proposte avanzate dai Comuni ai fini della programmazione economica, territoriale e ambientale della Regione». Tale articolo attribuisce, inoltre, alle Province la potestà di formulare e adottare, con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e di promuovere il coordinamento dell'attività programmatica dei Comuni mediante il PTC (Piano Territoriale di Coordinamento): si parla a tal proposito di «programmazione come processo» dove l'ente intermedio ai fini generali svolge il doppio ruolo di portatore e organizzatore dal basso di delle istanze e dei bisogni dei Comuni, da un lato, e ente di area vasta, promotore dell'interazione tra i vari livelli di *governance* locale, dall'altra²⁴.

²³ G. SALA, *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1 febbraio 2004, cit., p. 28.

²⁴ R. CAVALLO PERIN e A. ROMANO, *La programmazione provinciale*, Capo II, *Provincia*, in *Commentario breve al Testo Unico sulle Autonomie locali*, Cedam, 2002, pp. 132 ss.

Al fine di compiere una più possibile esaustiva disamina delle funzioni espletate dalla Provincia, si ritiene opportuno richiamare analiticamente le materie di competenza Provinciale e le relative fonti normative attualmente in vigore. Si procederà, dunque, a un dettagliato richiamo (ALLEGATO A e ALLEGATO B)²⁵ delle norme che disciplinano i settori qui di seguito riportati, emanate a livello costituzionale, statale e regionale, concernenti l'ente Provincia:

- Ordinamento e funzioni in generale
- Compiti di programmazione
- Cooperazione istituzionale
- Difesa del suolo e risorse idriche
- Inquinamento, acustico, atmosferico ed elettromagnetico
- Ambiente e Foreste
- Flora e fauna
- Opere pubbliche
- Protezione civile
- Energia
- Miniere e risorse geotermiche
- Artigianato
- Agricoltura e Turismo
- Fiere Mercati e commercio
- Industria
- Lo sportello unico per le imprese
- Mercato del Lavoro
- Viabilità
- Trasporti
- Servizi Sociali
- Istruzione
- Formazione professionale
- Beni culturali
- Le funzioni informative delle Province.

2.3. I controlli

Ulteriore elemento da analizzare sotto il profilo o meno dell'autonomia delle Province è dato dalla disciplina in materia di controlli, retaggio storico di cui il nostro ordinamento cominciò a liberarsi a partire dagli anni '90. Infatti, già con la L. 142/1990 furono abrogati

²⁵ Lo schema relativo alla ricognizione delle funzioni e dei compiti amministrativi della Provincia è tratto da A. PACCHIAROTTI, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale delle autonomie. Funzioni e compiti amministrativi di Comuni, Province, Comunità Montane e Regioni*, Maggioli Editore, 2004, pp. 399 ss.

i controlli di merito e con la L. 127/1997²⁶ i controlli di legittimità su Comuni e Province furono ridotti al minimo. Questi ultimi cominciarono, peraltro, a essere interpretati alla stregua dell'art. 120 Cost.²⁷ nell'interesse dell'ordinamento e non più, in un'ottica gerarchica, nell'interesse di un ente sovraordinato, quale lo Stato o la Regione.

Si tenga in considerazione, inoltre, che si è riconosciuta all'autonomia statutaria degli enti locali la potestà di individuare sistemi di controllo interni, idonei ad appurare il funzionamento dell'ente, alla stregua dei principi di efficienza, efficacia e economia dell'amministrazione locale²⁸. Con il Testo Unico Enti Locali del 2000, infatti, si è proceduto al completamento del processo in materia mediante la previsione di quattro tipologie di controlli interni; l'art. 147 del testo Unico prevede, infatti, che «gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa ed organizzativa, individuano strumenti e metodologie adeguati a: a) garantire attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa; b) verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati; c) valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale; d) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti».

²⁶ Rubricata «*Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*», in *Gazz. Uff.* n. 113 del 17 maggio 1997.

²⁷ L'art. 120 Cost. stabilisce che «La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale. Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

²⁸ G.A. SALA, *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1 febbraio 2004, cit., pp. 33 e ss.

L'unica forma di controllo esterno, prevista dalla L. 20/1994²⁹ e confermata dalla normativa sopra richiamata, è quella operata dalla Corte dei Conti e risulta finalizzata, secondo l'interpretazione della Corte Costituzionale³⁰, a garantire ad ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art. 97 della Costituzione. A tal proposito si puntualizza che, a livello costituzionale, le forme di controllo previste sono sostanzialmente riconducibili alle seguenti: a) controllo sugli organi degli enti locali, ricompreso nella previsione della lettera p) del 2° comma, dell'art. 117 Cost., la quale riserva al legislatore statale la disciplina sugli organi di governo di Comuni e Province (si tratta, in questa ipotesi, di forme di controllo «eccezionali», circoscritte ad ipotesi limite di disfunzionamento degli organi di governo monocratici o collegiali degli enti locali); b) il controllo sugli enti locali preordinato all'esercizio del potere sostitutivo dell'art. 120, 2° comma, in casi o ipotesi altrettanto «eccezionali»: l'esercizio di questo potere deve avvenire nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione, nell'ambito quindi di una visione non solo gerarchica, ma anche integrata, delle relazioni interistituzionali³¹.

2.4. La Provincia e la fiscalità

Un importante elemento che caratterizza l'autonomia – da intendersi come indipendenza nell'indirizzo politico-amministrativo – è la disponibilità di risorse da parte della Provincia. Paradossalmente il decentramento amministrativo, verificatosi nel corso degli anni '70, si accompagnò con un accentramento fiscale, determinando quale conseguenza un trasferimento di importanti funzioni e compiti, salvo quelli di reperimento delle risorse economiche necessari per esercitarli che rimasero una prerogativa delle istituzioni centrali.

La prima inversione di tendenza rispetto a tale centralismo impositivo si verificò agli inizi degli anni '90, quando si cominciò a riconoscere una nuova autonomia impositiva agli enti, tra i quali la Provincia, contestualmente all'istituzione di strumenti di controllo finanziario centrale sugli enti locali³².

²⁹ Rubricata «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti», in *Gazz. Uff.*, 14 gennaio 1994, n. 10.

³⁰ Cfr. sentt. Corte Costituzionale n. 181/1999 e 29/1995, su www.giurcost.org.

³¹ G.C. DE MARTIN, *Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, su www.amministrazioneincammino.luiss.it.

³² G.A. SALA, *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1 febbraio 2004, cit., pp. 40 e ss.

Oggi la finanza locale si presenta come mista, in quanto composta da entrate tributarie proprie e da trasferimenti erariali. Nel T.U. enti locali, l'art. 149 ha eliminato dal comma V dell'art. 54 della L. 142/1990³³ la garanzia della sufficienza delle contribuzioni erariali per il finanziamento dei servizi essenziali. In sostanza il legislatore ha voluto attribuire alla fiscalità locale la garanzia prioritaria dello svolgimento dei servizi essenziali per finanziare, con ciò che residua, i servizi necessari allo sviluppo³⁴.

L'art. 52, primo comma, del D.Lgs. n. 446 del 1997, stabilisce che le Province e i Comuni possono disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto concerne l'individuazione e definizione dei seguenti elementi: fattispecie imponibili, soggetti passivi e aliquota massima dei singoli tributi, con la conseguente preclusione della possibilità di modificare, con norma regolamentare, gli elementi essenziali della prestazione impositiva.

Per quanto concerne le tipologie, i tributi provinciali risultano essere i seguenti: addizionale provinciale all'IRPEF; tassa o canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche; imposta provinciale di trascrizione; addizionale alla TARSU per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente; addizionale al consumo di energia elettrica.

Gli elementi di novità a livello costituzionale sorgono per effetto della riforma del titolo V della Costituzione: l'art. 119, ai primi due commi, stabilisce che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni, nell'ambito della loro autonomia finanziaria di entrata e di spesa, abbiano risorse autonome, prevedano e applichino tributi ed entrate proprie e, infine, dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. L'autonomia finanziaria dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è ora equiparata totalmente a quella delle Regioni³⁵.

In relazione a tale previsione costituzionale, va rilevato che la pos-

³³ L'art. 54 della L. 142/1990 sanciva il principio dell'autonomia finanziaria per i Comuni e per le Province, prevedendo che «ai comuni e alle province la legge riconosce, nell'ambito della finanza pubblica, autonomia finanziaria fondata su certezza di risorse proprie e trasferite». Inoltre, tale articolo stabiliva che i trasferimenti erariali dovessero garantire i servizi locali indispensabili (V comma) e che le entrate fiscali dovessero servire a finanziare i servizi pubblici indispensabili (VII comma).

³⁴ G.A. SALA, *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1 febbraio 2004, cit., pp. 42 e ss.

³⁵ B. DE SENSI e G.F. FERRARI, *Il federalismo fiscale nella prospettiva comparatistica*, in G.F. FERRARI, *Federalismo, sistema fiscale, Autonomie*, Donzelli, Roma, pp. 20 e ss.

sibilità di stabilire ed applicare entrate proprie deve essere esercitata dagli enti locali in armonia con i principi della Costituzione (articoli 3, 5, 23, 53, 75, 81 e 97) e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario³⁶.

In sintesi, dunque, con la riforma del 2001 sono risultati costituzionalizzati i seguenti principi:

- a) il riconoscimento per Comuni e Province, oltreché per le Regioni (come nel testo originario) dell'autonomia finanziaria, non solo di spesa ma anche di entrata;
- b) gli enti locali hanno risorse autonome come tributi ed entrate proprie oltre alla compartecipazione al gettito dei tributi erariali raccolti sul proprio territorio;
- c) tali fonti devono essere coordinate secondo il principio dell'unità della finanza pubblica e armonizzate con la Costituzione; la previsione di un fondo perequativo previsto a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante;
- d) l'indicazione degli obiettivi legati all'attribuzione di risorse proprie;
- e) la previsione di risorse aggiuntive per la garanzia dei diritti delle persone al fine di rimuovere gli squilibri sociali;
- f) la disponibilità di disporre di un proprio demanio e patrimonio;
- g) la possibilità di ricorrere all'indebitamento allo scopo di finanziare spese per investimenti³⁷.

³⁶ L'art. 119 Cost stabilisce che «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti».

³⁷ F. COVINO, *Autonomia finanziari e solidarietà*, in *La Repubblica delle Autonomie, Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, T. GROPPi e M. OLIVETTI (a cura di), cit., pp. 246-247.

Va, tuttavia, tenuto presente che i criteri di ripartizione delle entrate erariali e di quelli locali risultano piuttosto indeterminati in ragione del fatto che la materia viene disciplinata ogni anno nel collegato alla Legge Finanziaria.

In tale inquadramento si pone altresì il processo di riforma avviato nella XVI legislatura – da realizzare in più fasi e da completare entro quattro anni – del sistema delle leggi finanziarie e di bilancio e dei documenti contabili dello Stato e degli enti locali, imperniato sulla legge 31 dicembre 2009, n. 1961³⁸, che sostituisce la legge 5 agosto 1978, n. 468, e si raccorda con quanto previsto per gli enti locali dalla legge 5 maggio 2009, n. 42³⁹, in materia di federalismo fiscale. L'entrata in vigore della L. 42/2009 ha segnato la conclusione di una fase transitoria, caratterizzata dalla sostanziale mancanza di attuazione della riforma posta in essere con la revisione costituzionale e l'apertura di un nuovo ciclo di decretazione delegata a completamento del sistema⁴⁰.

La struttura della nuova legge è quello di garantire in tutte le sue fasi che il ciclo finanziario dello Stato si coordini con il ciclo finanziario delle Regioni e degli enti locali. Su tale versante, l'art. 1 della legge in esame prevede il principio per il quale tutte le amministrazioni pubbliche come individuate – ai sensi dei commi II e III – concorrano al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Il comma IV stabilisce che le disposizioni della legge e dei relativi decreti legislativi di attuazione costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117 Cost., e sono finalizzate, ai sensi dell'art. 120, II comma, Cost., alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana. A tal fine il comma I dell'art. 8 prevede che le Regioni, le Province autonome e gli enti locali determinano gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dal Dipartimento della Funzione Pubblica⁴¹.

Il Capo III di detta legge, rubricato «finanza degli enti locali», disciplina i principi e i criteri direttivi relativi ai trasferimenti a Province, Comuni e Città metropolitane: seppure non vengano stabiliti trasferimenti di funzioni, tale normativa offre una cornice di garanzia ai finanziamenti nei confronti degli enti locali.

³⁸ In *Gazz. Uff.* n. 303, 31 dicembre 2009.

³⁹ In *Gazz. Uff.* n. 103, 6 maggio 2009.

⁴⁰ G. F. FERRARI, *Inquadramento generale dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli Enti locali (Commento agli artt. 11,12,13 e 21)*, in AA.VV., *Il Federalismo fiscale*, V. NICOTRA, F. PIZZETTI e S. SCOZZESE (a cura di), Donzelli, Roma, pp. 170 e ss.

⁴¹ R. DICKMANN, *La riforma della legislazione di finanza pubblica e del sistema del bilancio dello stato e degli enti pubblici*, su www.federalismi.it.

L'art. 11 della summenzionata legge, in particolare, sulla falsariga dell'art. 8 che disciplina il trasferimento di risorse dallo Stato alle Regioni, contiene l'articolazione in gruppi delle attribuzioni del governo locale e trova la propria *ratio* nell'esigenza di evitare che il passaggio di funzioni non sia accompagnato dalle corrispondenti risorse. La prima categoria di funzioni consiste in quelle fondamentali di cui all'art. 117, II comma, lett. p), Cost., eventualmente connesse con i livelli essenziali delle prestazioni richiamate dalla lett. a) n. 1 e b) dell'art. 11 stesso, da finanziare secondo il criterio di costi *standard* preventivamente determinati⁴².

Una volta disegnato lo schema dei criteri di copertura delle spese relative ai gruppi di funzioni, l'art. 11 prosegue con il richiamo ai criteri trasversali integrativi, dettando i presupposti organizzativi e procedurali della regolazione dei finanziamenti: ogni nuovo trasferimento agli enti locali, «secondo l'ascensore della sussidiarietà verticale discendente»⁴³ prevista dall'art. 118 Cost., dovrà essere considerato congiuntamente al contestuale finanziamento (lett. d), dovrà avvenire – pur nella garanzia della salvaguardia delle peculiarità locali – in relazione all'adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali e non dovrà presentare alcun vincolo di destinazione.

In base a tale norma, in particolare, i decreti legislativi di cui all'art. 2 dovranno classificare le spese relative alle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane in:

- a) spese riconducibili alle cosiddette «f.f.» (funzioni fondamentali): si tratta di spese finanziate con tributi propri, con compartecipazioni al gettito di tributi statali e regionali, con addizionali a tali tributi;
- b) spese «n.f.f.» (non funzioni fondamentali): si tratta di spese finanziate con tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi, con il fondo perequativo;
- c) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti UE e con i finanziamenti regionali di cui all'art. 16 («spese ulteriori»).

⁴² G.F. FERRARI, *Inquadramento generale dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli Enti locali (Commento agli artt. 11,12,13 e 21)*, cit., p. 170. La determinazione dei costi *standard* rappresenta il vero elemento innovativo della riforma del federalismo fiscale, che tuttavia è rimasto lacunoso circa le modalità di elaborazione dei costi stessi e che richiederà uno sforzo in tal senso in sede di adozione dei decreti delegati. Alcuni ipotetici criteri potrebbero essere i seguenti: sistema di rilevazione di costi per aree territoriali o per dimensioni demografiche con conseguente elaborazione di medie statistiche; costo medio *pro capite*; *best practices* dei singoli settori.

⁴³ G.F. FERRARI, *Inquadramento generale dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli Enti locali (Commento agli artt. 11, 12, 13 e 21)*, cit., p. 171.

Secondo l'articolo successivo, poi, la legge statale identifica i tributi propri degli enti locali, anche in sostituzione o trasformazione di quelli già esistenti, definendone i presupposti, i soggetti attivi e passivi, le basi imponibili⁴⁴. Con particolare riferimento alle Province, la lett. e) di detto articolo prevede che la legge statale disciplini uno o più tributi propri provinciali, i quali – valorizzando l'autonomia tributaria – *attribuiscono all'ente la facoltà di stabilirli e applicarli in riferimento a particolari scopi istituzionali*⁴⁵.

Anche le Regioni, ai sensi della lett. g) dell'art. 12 stesso, possono istituire – mediante proprie leggi – nuovi tributi di Province (oltre a quelli dei Comuni e delle Città metropolitane), purché ne siano specificati gli ambiti di autonomia.

Inoltre, l'art. 13 prevede «l'istituzione nel bilancio delle regioni di due fondi, uno a favore dei comuni, l'altro a favore delle province e delle città metropolitane, alimentati da un fondo perequativo dello Stato alimentato dalla fiscalità generale con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte; la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai comuni e alle province»⁴⁶.

Tali risorse, che le Regioni ricevono dallo Stato, il quale a sua volta le attinge dalla fiscalità generale, dovranno essere trasferite entro venti giorni agli enti locali: in caso di violazione, lo Stato eser-

⁴⁴ T. MARTINES, A. RUGGERI e C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Appendice di aggiornamento, *Il federalismo fiscale secondo la legge n. 42 del 2009*, Giuffrè, Milano, pp. 21 e ss

⁴⁵ T. MARTINES, A. RUGGERI e C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 22, che a titolo esemplificativo definisce quale «scopo istituzionale» la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi sociali, il finanziamento degli oneri derivanti da flussi turistici e mobilità urbana.

⁴⁶ G.F. FERRARI, *Inquadramento generale dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli Enti locali (Commento agli artt. 11, 12, 13 e 21)*, cit., p. 177. Rispetto ai trasferimenti di cui all'art. 119 Cost. (fondo perequativo, interventi speciali e risorse aggiuntive) la Corte Costituzionale si è pronunciata statuendo quanto segue: 1. il fondo deve essere indirizzato agli enti dotati di minor capacità fiscale e non deve recare con sé vincoli di destinazione all'uso delle risorse (cosiddetto *grants with strings attached*); 2. gli interventi speciali e le risorse aggiuntive devono aggiungersi all'integrale copertura delle funzioni «assegnate» agli enti locali e giustificare le finalità perequative conformemente alle previsioni costituzionali, tenendo conto delle differenti situazioni di singoli o gruppi (si veda in tal senso sent. Corte Cost. 423/2004 su www.giustcost.org).

citerà il potere sostitutivo disciplinato dal II comma dell'art. 120 Cost.⁴⁷.

Inoltre, in virtù dell'art. 28 della L. 42/2009, è previsto che i decreti legislativi di cui all'art. 2 della legge medesima siano improntati alla «coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie, con il vincolo che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni»⁴⁸.

Per quanto riguarda i decreti legislativi di attuazione della L. 42/2009, occorre puntualizzare che essi riguardano i seguenti ambiti: federalismo demaniale; Roma Capitale; fabbisogni standard; federalismo municipale; autonomia tributaria di Regioni e Province; perequazione e rimozione squilibri; sanzioni e premi per Regioni, Province e Comuni; armonizzazione sistemi contabili.

Tra quelli sopra menzionati, sono entrati in vigore i decreti concernenti il federalismo demaniale (Decreto legislativo n. 85 del 28.05.2010), Roma Capitale (Decreto legislativo n. 156 del 17.09.2010), i fabbisogni standard (Decreto legislativo n. 216 del 26.11.2010)⁴⁹.

Il fulcro del decreto relativo al federalismo demaniale, ai sensi dall'art. 19 della legge stessa, risiede nell'applicazione del principio di sussidiarietà e di semplificazione. I beni sono attribuiti innanzitutto ai Comuni, salvo che per l'entità o tipologia dei beni trasferiti, in base ad esigenze di carattere unitario sia opportuna l'attribuzione a Province, Città metropolitane o Regioni, in quanto livelli di governo maggiormente idonei a soddisfare le esigenze di tutela, gestione e va-

⁴⁷ T. MARTINES, A. RUGGERI e C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 22.

⁴⁸ C. TUCCIARELLI, *Federalismo fiscale, ma non solo: la Legge n. 42 del 2009*, in A. FERRARA e G.M. SALERNO (a cura di), *Il «federalismo fiscale»*, pp. 20 e ss.

⁴⁹ Nel corso del 2011, a completamento dell'iter di attuazione della l. 42/2009, sono stati emanati i seguenti ulteriori decreti: Dlgs. 6 settembre 2011, n. 149, «*Mecanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42*»; D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 «*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*»; D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 «*Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*»; D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 «*Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale*»; D.Lgs. 31 maggio 2011, n. 88 «*Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42*». Per maggiori approfondimenti sui decreti attuativi della Legge 42/2009 consultare il sito http://www.governo.it/GovernoInforma/fo-cus/federalismo_fiscale/index.html.

lorizzazione. Viene consentito, inoltre, il superamento delle complesse procedure di «sdemanzializzazione» e il rapido ricorso al processo di valorizzazione del bene attribuito⁵⁰.

Il Consiglio dei Ministri del 17 settembre ha, poi, approvato il decreto su Roma Capitale, attuativo della delega contenuta nell'art. 24 della legge sul federalismo fiscale, che configura l'ordinamento provvisorio e finanziario della capitale, in attesa dell'attuazione della disciplina sulle città metropolitane. Con tale decreto viene costituito l'ente territoriale «Roma capitale», dotato di una speciale autonomia, cui sono attribuite funzioni amministrative ulteriori rispetto a quelle svolte attualmente, relative alla valorizzazione dei beni storici, artistici e ambientali, allo sviluppo del settore produttivo e del turismo, allo sviluppo urbano, all'edilizia pubblica e privata, ai servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità, e alla protezione civile. La delega, inoltre, assegna risorse ulteriori, in considerazione del ruolo di capitale della Repubblica e delle nuove funzioni ad essa attribuite e stabilisce i principi generali per l'attribuzione al nuovo ente territoriale di un nuovo patrimonio.

Occorre menzionare che – in data 18.12.2010 – è entrato in vigore altresì il decreto attuativo concernente l'autonomia di entrata per le Regioni a statuto ordinario e per le Province ubicate nel loro territorio, nonché la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario. Con questo decreto vengono disciplinate la soppressione dei trasferimenti statali di parte corrente con carattere di generalità e permanenza, la compartecipazione delle medesime Regioni al gettito dell'IVA, l'addizionale regionale all'IRPEF e l'IRAP, che le Regioni possono ridurre fino all'azzeramento. Risultano, inoltre, individuate le fonti di finanziamento delle Province, nonché i meccanismi perequativi sopra citati.

Nel complesso, quindi, la fiscalità locale dovrebbe acquisire un peso relativo maggiore proporzionalmente a quello erariale, pur registrandosi una decrescita della pressione fiscale imputabile alla riduzione o comunque razionalizzazione delle spese. La Corte costituzionale rivestirà un ruolo di estrema importanza nell'attribuire o meno alla L. 42/2009 e ai suoi decreti delegati una significativa svolta in materia di autonomia finanziaria e tributaria degli Enti locali⁵¹.

⁵⁰ L. ANTONINI, *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, su www.federalismi.it.

⁵¹ G.F. FERRARI, *Inquadramento generale dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli Enti locali (Commento agli artt. 11,12,13 e 21)*, cit., pp. 178 e ss. La giuri-

3. Nuove prospettive per la Provincia

3.1. I disegni di legge sulla Provincia

L'annosa questione della soppressione o meno delle Province è stata nuovamente e recentemente oggetto di differenti e contrastanti dibattiti parlamentari hanno condotto alla presentazione di vari disegni di legge in materia recanti modifiche al Titolo V della Costituzione, che qui di seguito verranno brevemente analizzati.

3.1.1. *Disegno di Legge Costituzionale, Senato della Repubblica, 3857, XIII Legislatura*⁵²

Nella relazione al Disegno di Legge 3857 si ripercorre l'origine della Provincia, evidenziandone la sua giovane età nonché il suo carattere artificiale in quanto creazione del legislatore. Ne viene, in particolare, criticata l'inadeguatezza delle dimensioni territoriali, il fatto di essere stata creata nell'interesse esclusivo dello stato centrale e la propria inidoneità rispetto agli interessi della comunità territoriale. Viene, inoltre, puntualizzato il fatto che la proposta di abolire la Provincia è un'esigenza più volte sollecitata, soprattutto a partire dagli anni '70, con l'entrata in funzione delle Regioni e con l'assorbimento da parte di queste ultime di molteplici funzioni tradizionalmente devolute alla Provincia e rafforzata dal forte astensionismo che ha caratterizzato sempre più le elezioni Provinciali.

Il summenzionato disegno di legge si propone, da un lato, l'introduzione nella Costituzione della possibilità che i Comuni svolgano in forma associata le funzioni di competenza delle Province e, d'altro canto, la previsione che queste forme associative siano definite dalle Regioni con Legge regionale.

3.1.2. *Proposta di Legge Costituzionale, Camera dei Deputati, 2818, XV legislatura*⁵³

I relatori della Proposta di Legge Costituzionale 2818, gli onorevoli Buemi e Villetti, hanno evidenziato che, nonostante la riforma del Titolo V abbia ribadito il mantenimento della Provincia quale ente in-

sprudenza costituzionale ha, peraltro, confermato l'esclusione di qualsivoglia *reformatio in peius* dell'autonomia finanziaria degli enti locali, intesa come decremento di risorse non accompagnata dalla messa a disposizione di strumenti alternativi (si vedano in tal senso sentt. 29/2004; 241/2004/381/2004; 155/2006 su www.giust-cost.org).

⁵² Disegno di Legge Costituzionale d'iniziativa Dei Senatori Scivoletto, Besostri e Guerzoni comunicato alla Presidenza il 3 marzo 1999, sul sito www.parlamento.it.

⁵³ Proposta di Legge Costituzionale d'iniziativa dei Deputati Buemi, Villetti presentata il 21 giugno 2007, sul sito www.parlamento.it.

termedio tra Comune e Regione, «sin dalla nascita della Repubblica molte voci della dottrina, della politica, del mondo del lavoro e della società civile si sono interrogate sull'opportunità di mantenere le Province e hanno evidenziato la loro inadeguatezza rispetto alle esigenze di una razionale organizzazione del sistema del decentramento».

Nel sopracitato disegno di legge è stato rilevato come, nonostante alcune istituzioni si siano nettamente schierate a favore dell'abolizione delle Province, la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, presieduta dall'on. Massimo D'Alema, nonché la proposta di revisione costituzionale respinta con il referendum del 25-26 giugno 2006, non abbiano mai osato proporre l'abolizione. Gli On. Buemi e Villetti, inoltre, hanno puntualizzato che «le «leggi Bassanini» hanno tentato di rilanciarne il ruolo, affidando loro, prevalentemente, compiti di coordinamento e funzioni delegate» e che nella «XIV legislatura sono state depositate ben 38 proposte di legge per l'istituzione di 28 nuove Province, quasi tutte con carattere bipartisan».

Viene, viceversa, su altro fronte, posto l'accento sul fatto che «le Province nascono dall'alto, quali circoscrizioni prefettizie, con un territorio commisurato al tempo percorso da un messo a cavallo dal confine alla sede prefettizia». Con tale espressione i relatori hanno voluto porre in luce che non sussiste alcun legame delle Province con gli utenti per l'erogazione e il coordinamento dei servizi. Tale asserzione viene argomentata sulla base del fatto che le Province non evocano storia o legami culturali e si caratterizzano per una notevole «labilità» del legame col territorio e nel processo decisionale: esse rappresenterebbero, dunque, un ulteriore mero passaggio con conseguenti «sovrapposizioni, duplicazioni o moltiplicazioni per la risoluzione dei problemi». Secondo i relatori gli interessi dei cittadini risulterebbero «già mediati, oltre che a livello politico attraverso partiti, lobby e associazioni, a livello istituzionale per il tramite degli organi comunali, di Comunità montana (ove esistente), di altre forme associative, di Regione».

Dalle ultime argomentazioni sopra esposte conseguirebbe la difficoltà di mantenere un ente con funzioni prevalentemente di coordinamento, anche in ragione della scarsa «visibilità» del Presidente provinciale rispetto a quella del Presidente della Regione e del Sindaco, poiché la Regione e il Comune dispongono di competenze definite e con ricadute dirette sui propri cittadini. La Provincia risulterebbe, invece, un ente distaccato dalla gente e dall'elettorato a causa della sua incapacità di percepire il nesso tra fiducia concessa dai cittadini, leadership provinciale e ritorno in termini di servizi e responsabilità.

Inoltre il problema, nella prospettiva della razionalizzazione dell'amministrazione locale, non si porrebbe in meri termini di costi, ma di rapporto tra costi e benefici, nel senso che solo se i benefici ven-

gono percepiti dalla popolazione come tali il loro costo può essere sopportato volentieri. Si evidenzia, inoltre, in tale relazione, che ai costi delle Province devono essere sommati quelli delle «Comunità montane, oltre ai consorzi e ad una pletera di enti intermedi che si sovrappongono parzialmente alle Province». In ragione di ciò viene suggerito di favorire le unioni funzionali di Comuni, volte all'aggregazione di attività con utenze omogenee e non artificiali, al fine di favorire un abbattimento dei costi, in quanto il personale burocratico e le strutture sarebbero assorbiti dai Comuni, dalla Regione o dalle Comunità montane.

3.1.3. *Proposte di Legge Costituzionale, Camera dei Deputati, 1990, XVI legislatura*⁵⁴

Anche nella proposta 1990 si pone l'accento sul fatto che «sin dalla nascita della Repubblica, molte voci della dottrina, della politica, del mondo del lavoro e della società civile si sono interrogate sull'opportunità di mantenere le Province e hanno evidenziato la loro inadeguatezza rispetto alle esigenze di una razionale organizzazione del sistema del decentramento».

Vengono sostanzialmente ricalcate, al mantenimento delle Province, le medesime obiezioni sollevate nel progetto di legge menzionato nel paragrafo precedente: costi elevati, nonché scarsa rappresentanza e funzionalità dell'ente. La soppressione delle Province, oltre che consentire la realizzazione di un assetto politico istituzionale più lineare e sicuramente più funzionale, permetterebbe quindi un enorme risparmio per le casse dello Stato e costituirebbe per i cittadini un chiaro segnale di volontà di riformare la «macchina amministrativa», a vantaggio della semplificazione di un sistema efficiente e, soprattutto, meno dispendioso. Da ultimo, l'accorciamento della catena decisionale costituirebbe senza dubbio un decisivo deterrente contro corruzioni e clientele.

3.1.4. *Proposta di Legge Costituzionale, Camera dei Deputati, 1989, XVI legislatura*⁵⁵

La Proposta di Legge Costituzionale 1989 troverebbe la propria ratio anch'essa nell'esigenza di «semplificazione del sistema costitu-

⁵⁴ Tale proposta di legge è stata presentata dagli Onorevoli Donadi, Di Pietro, Evangelisti, Borghesi, Barbato, Cambursano, Cimadoro, Costantini, Di Giuseppe, Favia, Aniello Formisano, Giulietti, Messina, Misiti, Mura, Monai, Leoluca Orlando, Paladini, Palagiano, Palomba, Piffari, Pisicchio, Porcino, Porfidia, Razzi, Rota, Scilipoti, Zizzerain, in data 5 dicembre 2008, su www.parlamento.it.

⁵⁵ Tale proposta di legge è stata presentata dall'On. Casini e altri, in data 5 dicembre 2008, su www.parlamento.it.

zionale», mediante la previsione della soppressione dell'ente Provincia. In particolare, si è evidenziato come «sia forte la richiesta di dar luogo ad una semplificazione dei livelli istituzionali, al fine di promuovere gli effettivi interessi delle locali comunità la cui amministrazione, servizi e risorse risultano sempre più "intrappolati" in troppi livelli di governo». La Provincia risulterebbe, infatti, un ente cui si ricorre sporadicamente e le cui funzioni non avrebbero contribuito a semplificare ma, piuttosto, a complicare l'assetto istituzionale: essa si profilerebbe non come un'espressione di autonomie, quanto piuttosto una diramazione periferica dell'autorità statale.

La soppressione dell'ente Provincia viene, dunque, proposta al fine di eliminare confusioni, di alleggerire il reticolo amministrativo territoriale e di promuovere aggregazioni spontanee di Comuni per la gestione dei servizi nella forma dei consorzi. Essa costituirebbe, inoltre, un fattore di riduzione della spesa pubblica, in funzione di organici e strutturali interventi di razionalizzazione delle risorse, tramite la riduzione dei «centri di spesa» e dei livelli amministrativi.

Tale proposta di legge costituzionale si prefigge, nello specifico agli articoli da 1 a 9, di modificare il testo costituzionale, provvedendo alla soppressione di tutti i passaggi in cui è menzionato l'ente Provincia. L'art. 9 detta alcune norme transitorie, prevedendo che le funzioni esercitate dalle soppresse Province siano trasferite alle Regioni che a loro volta possono delegarle ai Comuni, che possono esercitarle anche congiuntamente con altri Comuni. Nel medesimo articolo è disciplinato il passaggio di proprietà dei beni in dotazione della Provincia e sono regolamentati i rapporti di lavoro in essere con la stessa.

3.1.5. *Proposta di Legge Costituzionale, Camera dei deputati, 2010, XVI legislatura*⁵⁶

Nella Proposta di Legge 2010 si procede ancora una volta ad un *excursus* storico dell'ente Provincia sino ad affermare come attualmente la soppressione delle Province risponda a un'esigenza avvertita dalla stragrande maggioranza dell'opinione pubblica, inteso come fattore di riduzione della spesa pubblica e come eliminazione di un

⁵⁶ Proposta di legge presentata dagli On. Versace, Mazzuca, Vignali, Angeli, Barani, Barbato, Barbieri, Bergamini, Biancofiore, Bonciani, Calero Ciman, Castellani, Castiello, Catanoso, Ceccacci Rubino, Centemero, Di Biagio, Divella, Gava, Giammanco, Golfo, Gozi, Laratta, Lo Presti, Mancuso, Milanato, Minasso, Mistrello Destro, Moffa, Mottola, Mussolini, Angela Napoli, Pagano, Paglia, Patarino, Mario Pepe (Pdl), Polidori, Raisi, Razzi, Luciano Rossi, Sammarco, Santelli, Scelli, Simeoni, Speciale, Stanca, Ventucci, Vessa in data 12 dicembre 2008, su www.parlamento.it.

riferimento amministrativo non indispensabile. Viene, inoltre, evidenziato che con l'introduzione delle città metropolitane si è venuta a creare un'interferenza a livello organizzativo, oltre che funzionale, tra le aree metropolitane e le Province quando esse insistano sul medesimo territorio dell'area metropolitana, puntualizzando che ciò si verificerebbe per tutte le più importanti città metropolitane. La soppressione delle Province determinerebbe minori confusioni e sovrapposizioni di competenze, a beneficio di una maggiore semplificazione delle competenze amministrative territoriali.

3.1.6. *Proposta di Legge Costituzionale, Camera dei Deputati, 2264, XVI legislatura*⁵⁷

Nella relazione alla proposta di legge 2264 si evidenzia come la necessità di procedere con una riforma costituzionale, volta all'abolizione delle Province, nasca dall'esigenza di far fronte alla crisi economica degli ultimi anni.

La riduzione dei costi pubblici, secondo i promotori di questa proposta di legge, potrebbe partire dall'abolizione della Provincia ritenuta «poco partecipata dai cittadini, astrattamente ancorata ad un impianto ordinamentale burocratico di stampo ottocentesco, priva di radicamento territoriale, con competenze e funzioni agevolmente devolvibili alle regioni o ai comuni o alle aree metropolitane o a più dinamiche realtà di consorzi volontari tra comuni legati da medesimi interessi». Nella prima parte, relativa alla soppressione delle Province, si propone innanzitutto di eliminare ogni riferimento all'ente dal testo costituzionale e dagli Statuti delle regioni ad autonomia speciale (artt. 1 e 2), salvo Trento e Bolzano. Con l'articolo 3 viene demandato al legislatore ordinario il compito di disciplinare il trasferimento delle funzioni e del personale ad altri enti territoriali, secondo il principio di sussidiarietà. Nella seconda parte (art. 5), si definiscono le linee generali delle modalità di utilizzo delle risorse ricavate dalla soppressione delle Province, sulla base di un piano di incentivi per l'occupazione giovanile, da destinarsi – nel quadriennio dal 2009 al 2012 – al finanziamento di programmi statali o regionali volti a promuovere l'occupazione giovanile nei vari settori produttivi, compreso quello cooperativo, alla realizzazione di interventi di formazione professionale e all'erogazione di agevolazioni contributive in favore dei datori di lavoro che assumono giovani.

Dal resoconto della I Commissione permanente Affari costituzionali della Presidenza del Consiglio e Interni Modifiche, datato 8 ot-

⁵⁷ Proposta di Legge Costituzionale presentata dall'On. Pisicchio in data 9 marzo 2009, su www.parlamento.it.

tobre 2009, emerge che, in considerazione dell'orientamento prevalente dei gruppi e del parere espresso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, le Commissioni competenti in sede consultiva (Commissioni VII, X, XI e XIII) non si sono espresse, mentre la Commissione parlamentare per le Questioni regionali ha espresso parere contrario⁵⁸.

L'On. Donato Bruno ha precisato in tale occasione che, in merito ai provvedimenti in materia di enti locali, è pervenuta una lettera del Presidente dell'Unione Province Italiane⁵⁹ e che nella seduta precedente del 6 ottobre 2009 tutti gli emendamenti presentati alla proposta Donadi C. 1990 erano stati ritirati dai proponenti.

Il rappresentante dell'UDC, l'On. Mario Tassone, pur prendendo atto del cambio di orientamento sia del relatore sia della maggioranza, ha ribadito che tale ripensamento resta non spiegato e che il richiamo all'esigenza di attendere la discussione del disegno di legge recante il codice delle autonomie risulta pretestuoso. A tali obiezioni l'On. Bruno ha ribadito che i gruppi del Popolo della libertà, del Partito democratico e della Lega Nord Padania sono senz'altro contrari alla soppressione delle Province o almeno contrari a portare il provvedimento all'esame dell'Assemblea in questo momento, prima di aver riflettuto sulla possibilità di risolvere alcuni problemi connessi al sistema delle autonomie mediante una riforma da farsi con legge ordinaria, per la quale l'occasione potrebbe essere appunto il disegno di legge recante il codice delle autonomie. A fronte di questa volontà contraria manifestata dalla maggior parte dei gruppi, il relatore, davanti all'insistenza dei gruppi dell'Italia dei valori e dell'Unione di centro per spostare la discussione in Assemblea, ha proposto il conferimento di un mandato in senso contrario.

Gli esponenti del PD, in particolare l'On. Roberto Zaccaria, hanno sostenuto che la Costituzione debba essere modificata con estrema prudenza e che il tema delle Province debba essere affrontato nella cornice di una più ampia riflessione sul sistema delle autonomie e quindi nell'ambito dell'esame del cosiddetto codice delle autonomie.

L'On. Giuseppe Calderisi del PdL ha ricordato, dal canto suo e sulla medesima linea degli esponenti della Lega Nord Padania, che la soppressione delle Province non è la soluzione giusta per risolvere i problemi legati al sistema delle autonomie, auspicando viceversa «un

⁵⁸ Si tratta del resoconto relativo al titolo V della parte seconda della Costituzione, in materia di soppressione delle Province, Testo base C. 1990 cost. Donadi, C. 1989 cost. Casini e C. 2264 cost. Pisicchio): si veda sul sito *www.camera.it*.

⁵⁹ Si tratta dell'Indagine conoscitiva presentata in occasione dell'Audizione dell'Unione delle Province d'Italia relativamente alle Proposte di Legge Costituzionale sulla soppressione delle Province, in data 30 luglio 2009.

intervento sulla giungla degli enti minori collegati agli enti locali e questo intervento deve essere fatto con legge ordinaria nel contesto di una riflessione più ampia, da svolgersi in occasione dell'esame del disegno di legge del Governo recante il codice delle autonomie»⁶⁰.

La Commissione, in tale occasione, ha deliberato di conferire al relatore, il presidente Bruno, il mandato di riferire all'Assemblea in senso contrario sul provvedimento in esame. La Commissione Parlamentare per le Questioni Regionali ha proposto, dunque, la reiezione delle proposte di legge 1990, 1989 e 2264, con la conseguenza che, nella seduta del 13 ottobre 2009⁶¹, l'Assemblea ha approvato una

⁶⁰ Cfr. l'intervento dell'On. Manuela Dal Lago su www.camera.it.

⁶¹ Nella seduta del 13 ottobre 2009 l'On. Di Pietro ha pronunciato il seguente discorso: [...] «Stiamo parlando dell'abolizione delle province perché, non da oggi ma sin dal tempo della Costituzione, lo si è ritenuto un ente dispendioso, un inutile carrozzone, una burocrazia che raddoppia i tempi, le spese, le procedure. La soppressione delle province è un provvedimento che noi dell'Italia dei Valori riteniamo doveroso prendere al più presto, perché consente la realizzazione di un assetto politico-istituzionale più lineare, più funzionale. Infatti permetterebbe un enorme risparmio per le casse dello Stato e, al riguardo, mi preme segnalare che stiamo parlando di ben 13-15 miliardi di euro l'anno, l'importo di una legge finanziaria in un anno. Stiamo parlando di 2900 consiglieri e di 900 assessori; stiamo parlando di 50 presidenti e vicepresidenti di provincia; stiamo parlando di oltre 100 presidenti di giunta; stiamo parlando di miliardi di euro per spesa corrente che potrebbero essere risparmiati proprio in quella logica di lotta agli sprechi, alle spese pubbliche pazze e ai doppioni che tutte le forze politiche ripetono di voler abolire durante le elezioni, ma il giorno dopo tendono a mantenere perché sono fonte per sistemare questo o quel notevole politico del territorio»[...]. Nello stesso senso l'On. Casini dell'UDC. In tale occasione, esprimo, invece, parere contrario alla soppressione delle Province gli esponenti della Lega, tra cui l'On. Luciano Dussin, e del PD, tra cui l'On. Bressa componente della I Commissione Affari Costituzionali. Si riporta testualmente parte del discorso tenuto da quest'ultimo in occasione della summenzionata seduta: «[...]smettiamola con la demagogia, la Costituzione è estremamente chiara: l'articolo 114, primo comma, esplicitamente dice che la Repubblica è costituita dai comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato, su un piano di equiordinazione. All'articolo 118 sono stati introdotti tre fondamentali principi per quanto riguarda la distribuzione delle funzioni amministrative: i principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza. Questo è il dettato della Costituzione, noi vogliamo che venga attuato e vogliamo smetterla con la demagogia e con i discorsi a vanvera. Se vogliamo essere coerenti con i principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione, una volta cancellate le province dovremmo costituire dei nuovi enti intermedi, perché ci sono delle funzioni che non possono essere assolve interamente dai comuni o dalle regioni. La cosiddetta «area vasta», l'ente intermedio, così come c'è in tutta Europa, deve continuare ad esistere e noi abbiamo in Costituzione le province. Il tema è questo, non altro, fuori di qui si ragiona solo di propaganda. Noi vogliamo che la Costituzione venga attuata e, finalmente, vengano definite, in modo chiaro, quali siano le funzioni fondamentali delle province, quelle proprie e, se vogliamo, anche quelle libere. Deve essere, inoltre, definito in modo chiaro il rapporto con i comuni e le regioni, lasciando alla regione il compito di fare le leggi e le politiche di indirizzo e di sviluppo regio-

questione sospensiva: la discussione del provvedimento è stata conseguentemente rinviata fino alla presentazione e all'esame del disegno di legge del Governo recante «Disposizioni in materia di organi e funzioni degli enti locali, semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento e Carta delle autonomie locali».

Il rallentamento della disamina dei sopraccitati disegni di legge è stato altresì causato dalla concomitanza tra il calendario prefissato e le elezioni amministrative che hanno interessato numerosi consigli Provinciali (nella primavera 2009) e soprattutto dalle controverse posizioni in sede parlamentare nell'affrontare la tematica.

Tale orientamento sembra, pertanto, offrire uno spiraglio di luce rispetto al tema della conservazione delle Province, a dispetto di quanto contenuto nelle varie relazioni illustrative ai disegni di legge sopra citati⁶², superando in tal modo le critiche connesse al carattere artificioso dell'ente, all'insussistenza di un radicamento e di un'identità storica, all'inadeguatezza delle suddivisioni territoriali arbitrarie, all'assenza di un effettivo sinallagma tra il governo provinciale e la realtà sociale ed economica ad esso sottesa; alla burocratizzazione dei procedimenti decisionali, alla sovrapposizione di funzioni con altri livelli di governo e la moltiplicazione di questi ultimi, in particolare le difficoltà che emergono con la Regione, ai costi che devono essere sostenuti per mantenere in vita tale ente⁶³.

nale, e lasciando ai comuni e alle province le funzioni amministrative, così come le leggi di riforma Bassanini avevano fortemente anticipati [...]».

⁶² In tal senso si veda la relazione al DDL 1152, nella quale si giustifica la richiesta di soppressione delle Province, in quanto risulterebbero «da sempre l'elemento più debole nella legittimazione storica e nella presenza istituzionale effettiva. Tra i Comuni, portatori di identità civiche spesso plurisecolari o addirittura millenarie, e la Regione, soggetto nuovissimo di istituzione ma oggi assai corposo nella definizione dei poteri e nella disponibilità di risorse, le Province sono state e sono il vaso di coccio. Esse hanno una identità debole e un ruolo evanescente, pienamente percepiti come tali dai cittadini, mentre la perdurante spinta alla istituzione di nuove province esprime essenzialmente la spinta di una pratica politica localistica e clientelare». Come soluzione alternativa alla Provincia viene proposto tra il Comune e la Regione, per l'esercizio di funzioni amministrative di area vasta, l'associazione tra Comuni, con la precisa prescrizione che essa debba avvalersi esclusivamente del personale e degli uffici dei Comuni associati, vietando esplicitamente l'introduzione di ulteriori livelli di rappresentanza.

⁶³ T. GROPPI, *Soppressione delle Province e nuovo Titolo V (Audizione davanti alla I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, 30 luglio 2009, su www.federalismi.it n. 15/2009)*, la quale richiama alcuni dei momenti storici che hanno visto personaggi eminenti schierarsi per l'abolizione delle Province, tra i quali si annoverano Cavour e Crispi. Si tenga presente come già sin dagli anni Cinquanta vennero istituiti enti che interferirono pesantemente sul ruolo e sulle funzioni della Provincia, in particolare la Legge 959 del 27 dicembre 1953, in *Gazz. Uff.* 31 di-

Ma è stata soprattutto la presentazione ad iniziativa del Governo⁶⁴ dello «schema di disegno di legge recante disposizioni in materia di organi e funzioni degli enti locali, semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento e carta delle autonomie locali» a determinare una sospensione dei lavori di riforma costituzionale. Il testo ha ricevuto l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri il 15 Luglio 2009 ed è poi stato assegnato alla I Commissione Affari costituzionali e alle varie Commissioni per i prescritti pareri: ovviamente tale proposta riguarda anche le funzioni fondamentali delle Province^{65 66}. Nel

cembre 1953 n. 299, istitutiva dei Consorzi di bacino imbrifero montano, nonché la Legge 394 del 6 dicembre 1991, in *Gazz. Uff.* del 13.12.1991, n. 292, istitutiva degli Enti parco aree protette, la L. 3 dicembre 1971 n. 1102, in *Gazz. Uff.* 23 dicembre 1971, n. 324, istitutiva delle Comunità montane, il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in *Gazz. Uff.*, del 28 settembre 2000, n. 227, *Suppl. ord.* n. 162/L istitutiva delle Unioni di Comuni, *etc.*

⁶⁴ Si tratta del Disegno di Legge 3118 proposto in data 13 gennaio 2010 dai Ministri Roberto Calderoli (Ministro senza portafoglio per la semplificazione normativa), Umberto Bossi (Ministro senza portafoglio per le riforme per il federalismo), Raffaele Fitto (Ministro senza portafoglio per i rapporti con le Regioni), Roberto Maroni (Ministro dell'Interno) di concerto con Renato Brunetta (Ministro senza portafoglio per la pubblica amministrazione e l'innovazione), Giulio Tremonti (Ministro dell'Economia e delle finanze). Tale Disegno di legge è stato assegnato alla I Commissione Affari Costituzionali in sede Referente il 26 gennaio 2010 che ne ha discusso il 15 aprile 2010. Su di esso è stato espresso il parere delle seguenti Commissioni: II Giustizia, V Bilancio, VI Finanze, VII Cultura, VIII Ambiente, IX Trasporti, X Attività produttive, XI Lavoro, XII Affari sociali, XIII Agricoltura e della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Si veda sul sito *www.camera.it*.

⁶⁵ L'art. 3 del disegno di legge stabilisce in capo alla Province le seguenti funzioni: «a) la normazione sull'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni; b) la pianificazione e la programmazione delle funzioni spettanti; c) l'organizzazione generale dell'amministrazione e la gestione del personale; d) la gestione finanziaria e contabile; e) il controllo interno; f) l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito sovracomunale; g) la vigilanza ed il controllo nelle aree funzionali di competenza e la polizia locale; h) l'assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni ed alle forme associative; i) la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento; j) la gestione integrata degli interventi di difesa del suolo; k) l'attività di previsione, la prevenzione e la pianificazione d'emergenza in materia di protezione civile; la prevenzione di incidenti connessi ad attività industriali; l'attuazione di piani di risanamento delle aree ad elevato rischio ambientale; l) funzioni di competenza in materia di tutela e valorizzazione dell'ambiente, ivi compresi i controlli sugli scarichi delle acque reflue e sulle emissioni atmosferiche ed elettromagnetiche; la programmazione e l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, nonché le relative funzioni di autorizzazione e controllo; m) la tutela e la gestione, per gli aspetti di competenza, del patrimonio ittico e venatorio; n) la pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico e la programmazione dei servizi di trasporto pubblico locale, nonché le funzioni di autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato in ambito provinciale, in coerenza con la programmazione regionale; o) la costruzione, la classificazione, la gestione e la manutenzione delle strade pro-

quadro della riforma del federalismo istituzionale, tale disegno di legge persegue il duplice obiettivo, da un lato, della semplificazione istituzionale, con la razionalizzazione del quadro delle competenze e la riduzione dei costi al fine di alleggerire la pressione fiscale, dall'altra di una semplificazione amministrativa – burocratica per migliorare il rapporto fra il cittadino e l'amministrazione in termini di accessibilità ai servizi. La soluzione va, pertanto, ricercata non nella soppres-

vinciali e la regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; p) la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici, compresa l'edilizia scolastica, relativi all'istruzione secondaria di secondo grado; q) la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi per il lavoro, ivi comprese le politiche per l'impiego».

L'art. 7 stabilisce che «Le Province possono esercitare una o più funzioni di cui all'articolo 3 in forma associata. La disposizione di cui al primo periodo si applica a decorrere dalla data determinata dai decreti legislativi di cui all'articolo 14».

L'art. 14, in materia di razionalizzazione delle Province, sancisce inoltre che «Ai fini della razionalizzazione ed armonizzazione degli assetti territoriali conseguenti alla definizione e attribuzione delle funzioni fondamentali e delle funzioni amministrative alle Province, il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'interno, del Ministro per i rapporti con le Regioni, del Ministro per le riforme per il federalismo, del Ministro per la semplificazione normativa e del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa iniziativa dei Comuni, sentite le Province e la Regione interessate, uno o più decreti legislativi per la razionalizzazione delle province e la riduzione del numero delle circoscrizioni provinciali. 2. Nell'esercizio della delega, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: a) previsione che il territorio di ciascuna Provincia abbia un'estensione e comprenda una popolazione tale da consentire l'ottimale esercizio delle funzioni previste per il livello di governo di area vasta; b) conseguente revisione degli ambiti territoriali degli Uffici decentrati dello Stato; c) previsione, in conformità all'articolo 133 della Costituzione, dell'adesione della maggioranza dei Comuni dell'area interessata, che rappresentino comunque la maggioranza della popolazione complessiva dell'area stessa, nonché del parere della Provincia o delle Province interessate e della Regione; d) previsione della soppressione di Province in base all'entità della popolazione di riferimento, all'estensione del territorio di ciascuna Provincia e al rapporto tra la popolazione e l'estensione del territorio; e) attribuzione ad una o più Province contigue nell'ambito della stessa Regione delle funzioni e delle corrispondenti risorse umane e strumentali della Provincia da sopprimere; f) individuazione di una disciplina transitoria che assicuri la continuità dell'azione amministrativa e dei servizi ai cittadini. 3. Gli schemi di decreto di cui al comma 1, previo parere della Conferenza unificata, sono trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri da parte delle competenti Commissioni parlamentari, entro il termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione. Decorso il termine per l'espressione dei pareri, i decreti legislativi possono essere comunque adottati».

⁶⁶ Sul tema si confronti la relazione di F. FABRIZZI, *L'eliminazione delle Province: più dubbi che certezze. Riflessioni a margine dei lavori Parlamentari*, su www.federalismi.it, n. 17/2009.

sione dell'ente Provincia, costituzionalmente garantito, ma piuttosto in un significativo alleggerimento del sistema istituzionale con l'abolizione di enti, organismi, agenzie che svolgono funzioni e compiti propri dei Comuni e delle Province.

3.2. «Le ragioni» della Provincia

Occorre, pertanto, alla luce di quanto espresso nel paragrafo precedente, richiamare l'attenzione sulle ragioni a sostegno di una razionalizzazione delle Province, nell'ottica della loro conservazione.

Tra le ragioni principali a favore della Provincia si evidenziano, sinteticamente, il suo ruolo di custode identitario di una determinata comunità, il rigetto di forme di centralismo delle Regioni, nonché l'esigenza di mantenere un livello intermedio tra queste ultime e i Comuni, in particolare per ciò che concerne i servizi⁶⁷, il cui fondamento è ravvisabile nell'intenzione del Costituente sia nella previsione di cui all'art. 5 Cost., sia negli artt. 114, 117, 118, 119, 128, 129, 130, 133 Cost.⁶⁸.

Con riferimento alla prima delle ragioni sopra esposte in favore della Provincia, quest'ultima viene percepita socialmente, per la maggior parte, come memoria collettiva e identitaria di una determinata cultura e fattore caratterizzante le attività e le risorse produttive di un determinato territorio. La Provincia, pertanto, viene sentita come un'istituzione nella quale si identifica una determinata realtà territoriale, culturale sociale ed economica⁶⁹.

A fronte, peraltro, di una notevole frammentazione dei Comuni, la necessità di un ente intermedio diviene estremamente importante anche al fine di porre un freno alle spinte localistiche che conseguirebbero all'eventuale abolizione delle Province e che condurrebbero ad un'ipertrofia, anziché ad una reale semplificazione dei livelli di governo. Si tenga in considerazione, a tal proposito, che la metà delle Province svolge una fondamentale funzione di aggregazione di realtà medio-piccole, evidenziandosi come le stesse presentino la vocazione ad aggregare i Comuni caratterizzati da una popolazione ridotta e variamente sparsa sul territorio⁷⁰. D'altro canto, la tendenza, a creare

⁶⁷ Cfr. *infra* § 4.

⁶⁸ Si tenga, tuttavia, presente che già prima della Costituente, l'art. 74 dello Statuto Albertino aveva stabilito che «le istituzioni comunali e provinciali e le circoscrizioni dei Comuni e delle Province sono regolate dalla Legge».

⁶⁹ R. CARPINO, *Le Province: percezione sociale, ruolo e prospettive*, su www.federalismi.it n. 3/2008.

⁷⁰ T. GROPPI, *Soppressione delle Province e nuovo Titolo V (Audizione davanti*

Province di vasta area e poco popolose, riflette l'esigenza di non attribuire a enti più grandi istanze locali che andrebbero in tal modo a dilatarsi e disperdersi⁷¹.

Altro punto di forza delle Province deriva dal raffronto sui livelli di governo con le altre esperienze comunitarie, con cui l'Italia si trova in perfetta linearità e coerenza.

Per quanto concerne, infine, il tema del presunto risparmio nell'ipotesi dell'abolizione della Provincia, emerge dalle relazioni presentate dai vari organismi sopra richiamati, che la Provincia incide per il solo 2% sulla spesa pubblica totale. Inoltre, l'eventuale eliminazione dell'ente determinerebbe un aumento dei costi pubblici in ragione del fatto che il personale delle Province verrebbe necessariamente trasferito alle Regioni, i cui dipendenti percepiscono una retribuzione mediamente più elevata del 30% rispetto a quella Provinciale.

Alla luce di tale inquadramento, le ragioni a favore e contro la Provincia risultano di svariata natura; qualora, tuttavia, il dibattito tenda a incentrarsi sulla questione dei costi e della razionalizzazione delle funzioni, sembra profilarsi la necessità non tanto di un intervento del legislatore costituzionale, volto ad abolire le Province, ma piuttosto di una legge ordinaria destinata a chiarificare la distribuzione dei compiti e a determinare i ruoli tra i diversi livelli di governo⁷².

alla I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, 30 luglio 2009, cit.

⁷¹ R. CARPINO, *Le Province: percezione sociale, ruolo e prospettive*, cit.

⁷² F. FABRIZZI, *L'eliminazione delle Province: più dubbi che certezze. Riflessioni a margine dei lavori Parlamentari*, su www.federalismi.it, n. 17/2009, cit.

Capitolo VI

La regione Piemonte e le sue Province

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il principio di sussidiarietà. – 3. Le funzioni delle Province piemontesi: natura, tipologie, materie. - 3.1 La natura. - 3.2 Le tipologie. - 3.3 Le materie. – 4. Analisi dei trasferimenti di funzioni e risorse regionali alle Province piemontesi. - 4.1 Il trasferimento delle funzioni. - 4.2 Il trasferimento delle risorse. – 5. Nuove disposizioni sull’assetto degli enti locali. – 6. La Regione Piemonte e le sue Province: punti di forza e punti di debolezza.

1. *Premessa*

A seguito della riforma del Titolo V, l’assetto dei ruoli e dei compiti delle Regioni e delle autonomie locali è stato definito mediante leggi complessive di decentramento, idonee ad individuare trasversalmente il riparto di compiti e funzioni tra Regioni, Province, Comuni e di altri enti locali territoriali ovvero tra enti di autonomia funzionale, con riferimento a discipline già definite in precedenti leggi di settore¹.

Tale strumento legislativo di riparto delle funzioni tra gli enti è stato utilizzato, in particolare, in Piemonte attraverso la L.R. 26 aprile 2000, n. 44² e la L.R. 15 marzo 2001, n. 5³, per la quasi totalità delle materie in cui vengono svolti compiti amministrativi regionali⁴.

¹ Cfr. «*Le Province e l’assetto dei poteri locali nelle leggi della Regione Piemonte (anni 2006-2008)*», a cura dell’UPP (Unione Province Piemontesi), Marzo 2009, su www.csipiemonte.it.

² L.R. 44/2000 in B.U. Piemonte 3 maggio 2000, n. 18.

³ L.R. 5/2001 in B.U. Piemonte 21 marzo 2001 n. 12, Supplemento n. 3.

⁴ Fatte salve alcune eccezioni, come per il settore dell’agricoltura disciplinato dalla L.R. 8 luglio 1999, n. 17, in B.U. Piemonte 14 luglio 1999, n. 28.

Negli ultimi anni, viceversa, l'assetto dei poteri locali si è concretizzato tramite specifiche leggi di settore finalizzate ad innovare la disciplina dei singoli ambiti di intervento determinate da esigenze emergenti, da nuove normative statali, da mutamenti sociali e organizzativi. In questo modo l'individuazione delle funzioni che permangono in capo alla Regione – o di quelle che devono transitare negli altri livelli istituzionali – risulta maggiormente efficiente ed efficace in relazione alla realizzazione di compiti e di attività regolamentati dalla legge di settore⁵.

Altro aspetto non trascurabile è dato dal fatto che, in alcune delle leggi di settore, l'attribuzione dei compiti amministrativi regionali alle Province non concerne vere e proprie funzioni, ma piuttosto singoli adempimenti. In tal modo si complica inevitabilmente il numero degli enti che intervengono nello stesso ambito di materia, attività o, addirittura, nello stesso procedimento, con conseguenti incertezze per i cittadini o le imprese utenti delle prestazioni pubbliche⁶.

2. Il principio di sussidiarietà

Le norme costituzionali sulle funzioni amministrative non riguardano solo la problematica della tipologia e del riparto delle funzioni, ma anche quella relativa all'aspetto più dinamico in cui il ruolo della Provincia viene a delinarsi rispetto a quello dei Comuni.

Da questo angolo visuale meglio si comprendono le articolazioni e gli elementi di flessibilità che le funzioni possono assumere nel quadro dei rapporti tra la Regione e gli enti locali (*in primis* la Provincia), in virtù dell'art. 118 Cost., comma I, in forza del quale «le fun-

⁵ Cfr. «Le Province e l'assetto dei poteri locali nelle leggi della Regione Piemonte (anni 2006-2008)», a cura dell'UPP (Unione Province Piemontesi), cit. Si veda, inoltre, l'Allegato B, nel quale vengono richiamate le leggi di settore che disciplinano in modo organico il riparto dei compiti tra Regione, Province e Comuni, abrogando in parte le precedenti norme dettate, per ciascuna singola materia, con le leggi regionali di decentramento entrate in vigore all'inizio del 2000. In proposito si richiamano – a titolo meramente esemplificativo – le disposizioni contenute nelle recenti leggi regionali che hanno disciplinato la materia dell'artigianato (L.R. 1/2009), dell'istruzione, del diritto allo studio e della libera scelta educativa (L.R. 28/2007), ovvero quella dell'occupazione e del lavoro (L.R. 34/2008), del trasporto (L.R. 2/2008).

⁶ Di tale modalità di riparto di funzioni amministrative si trovano alcuni esempi nelle leggi concernenti la materia dell'agricoltura e dell'ambiente. A titolo esemplificativo, si veda l'art. 7 L.R. 29/2008 in materia di distretti rurali e agro-alimentari, circa l'obbligo indistinto tra i due livelli istituzionali della Provincia e del Comune di fornire servizi per il piano di distretto, mettendo a disposizione risorse umane e fisiche.

zioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza»⁷.

In virtù di tale previsione, il principio di uniformità – in forza del quale tutti gli enti di un medesimo tipo possiedono le medesime attribuzioni – ha lasciato spazio a una situazione maggiormente eterogenea, con la conseguenza, per esempio, che una medesima funzione spettante alla Regione possa essere allocata a livello provinciale. Trattasi, infatti, di un modello non definito – in ragione delle numerose riserve di legge – e di un sistema di riparto aperto e dinamico, delimitato soltanto dal sopra richiamato principio di sussidiarietà.

Tale sistema, pertanto, ha rivoluzionato profondamente anche il ruolo della Provincia, finalizzato alla pianificazione e programmazione di vasta area e alla gestione dei servizi di rete, in quanto esso non risulta più soltanto limitato all'assistenza tecnico-amministrativa, ma è sussidiario rispetto ai Comuni.

Tale principio è stato accolto dal legislatore della Regione Piemonte, sia nel proprio Statuto sia dalla legge regionale che disciplina il conferimento di funzioni e compiti dalle Regioni agli enti locali (L.R. 44/2000). Il principio di sussidiarietà è, infatti, citato espressamente nel preambolo dello Statuto della Regione Piemonte⁸, il quale recita che «Il Piemonte, Regione autonoma nell'unità e indivisibilità della Repubblica italiana, nel quadro dei principi dell'Unione europea, ispirandosi ai principi della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo», richiamandosi indirettamente al principio di sussidiarietà di cui all'art. 5 del Trattato CE e riconoscendo direttamente che «attraverso gli enti locali, le autonomie funzionali, le formazioni sociali, culturali, politiche ed economiche si realizza la partecipazione dei cittadini alle funzioni legislative e amministrative secondo il principio di sussidiarietà».

L'art. 3 dello Statuto, inoltre, sancisce, che «la Regione conforma la propria azione ai principi di autonomia, sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione» e che «ispirandosi al principio di sussidiarietà, pone a fondamento della propria attività legislativa, amministrativa e di programmazione la collaborazione con le Province, i Comuni e le Comunità montane nonché con le auto-

⁷ S. MANGIAMELI, *Il ruolo della Provincia nei sistemi territoriali europei: Italia, Francia, Germania, Spagna, Regno Unito e Polonia*, Assemblea generale delle Province d'Italia, Torino 13-14-15 ottobre 2008, pp. 13 e ss.

⁸ Approvato dal Consiglio regionale con prima deliberazione in data 6 agosto 2004 e con seconda deliberazione in data 19 novembre 2004.

mie funzionali e con le rappresentanze delle imprese e dell'associazionismo per realizzare un coordinato sistema delle autonomie». Lo stesso articolo precisa ancora che la partecipazione del sistema degli enti locali all'attività della Regione è assicurata dal Consiglio delle autonomie locali. L'art. 4, II comma, dello Statuto stesso puntualizza poi che la Regione per realizzare le proprie finalità «assume il metodo della programmazione e della collaborazione istituzionale, perseguendo il raccordo tra gli strumenti di programmazione della Regione, delle Province, dei Comuni, delle Comunità montane, delle unioni di Comuni collinari». L'art. 59 dello Statuto stabilisce altresì che «nelle materie di propria competenza, la Regione conferisce, con legge, le funzioni amministrative agli enti locali, mantenendo quelle che necessitano di un esercizio unitario».

Anche la L.R. 44/2000 dichiara espressamente che «nelle materie di cui alla presente legge, tutte le funzioni non ricondotte espressamente alla competenza della Regione sono conferite tassativamente agli enti locali ai sensi della L. n. 142/1990 e dell'articolo 4 della L.R. n. 34/1998»⁹.

Il quadro legislativo sopra richiamato ha posto le fondamenta per la ricerca e l'individuazione di correttivi e aggiustamenti che man mano vengono individuati per migliorare l'erogazione dei servizi ai cittadini e garantire soluzioni applicative più adeguate e «prossime» alle realtà piemontesi in termini di efficacia.

In attuazione della riforma federalista dello Stato avviata con le leggi «Bassanini» e ai fini di una concreta attuazione del principio di sussidiarietà, la Regione Piemonte, con L.R. 34/98, ha istituito la Con-

⁹ Legge Regionale 20 novembre 1998, n. 34, *Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali*, in B.U. Piemonte 25 novembre 1998, n. 47. L'art. 4 di detta legge recita testualmente che «1. Le funzioni e i compiti amministrativi non riservati alla Regione ai sensi dell'articolo 3, sono di regola esercitati da Comuni, singoli o associati, Comunità montane, Province e dagli altri Enti locali. 2. Le leggi regionali individuano le funzioni ed i compiti amministrativi conferiti ai soggetti indicati al comma 1 e le relative modalità di esercizio nel rispetto dei principi di autonomia dell'ente, di economicità, di efficienza, di efficacia e per la promozione dello sviluppo integrato e sostenibile. 3. Il Comune esercita la generalità delle funzioni e dei compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi localizzati sul territorio. 4. Le Comunità montane e le Province esercitano le funzioni e i compiti amministrativi localizzati sul territorio rispondenti ad interessi sovra-comunali. 5. Le funzioni e i compiti amministrativi di cui al comma 3 non gestibili direttamente dai Comuni nelle forme singola, associativa o di cooperazione previste dalle disposizioni legislative sulle Autonomie locali, possono essere esercitati dalle Comunità montane o dalle Province sulla base dell'apposita normativa regionale di settore adottata con le modalità di cui all'articolo 4 della L. n. 59 del 1997».

ferenza permanente Regione-Autonomie locali, formalmente insediata nel marzo 1999. Essa costituisce un organo di cooperazione fra la Regione e gli enti locali piemontesi per il conferimento a questi di funzioni amministrative ed estrinseca la propria attività esprimendo pareri e formulando proposte sui provvedimenti regionali, legislativi ed amministrativi di carattere generale, in merito al conferimento di funzioni ovvero incidenti in modo strutturale sul sistema piemontese delle Autonomie locali¹⁰.

3. *Le funzioni delle Province piemontesi: natura, tipologie, materie*

3.1. *La natura*

Come già puntualizzato in più occasioni, la Regione e gli enti locali svolgono livelli differenti di funzioni: la Regione riveste una funzione programmatica, la Provincia una funzione di pianificazione su vasta area e i Comuni una funzione gestionale.

L'art. 4 dello Statuto della Regione Piemonte, in linea con la suddetta differenziazione, stabilisce che «1. *La Regione esercita la propria azione legislativa, regolamentare e amministrativa al fine di indirizzare e guidare lo sviluppo economico e sociale del Piemonte verso obiettivi di progresso civile e democratico*». Tale articolo, prosegue, poi, stabilendo che «La Regione, nel realizzare le proprie finalità, assume il metodo della programmazione e della collaborazione istituzionale, perseguendo il raccordo tra gli strumenti di programmazione della Regione, delle Province, dei Comuni, delle Comunità montane, delle unioni di Comuni collinari». Al terzo comma, l'art. 4 sancisce che «La Regione si propone di suscitare e valorizzare tutte le energie, di utilizzare tutte le risorse e di favorire tutti gli apporti nel determinare e soddisfare le esigenze della comunità regionale».

¹⁰ Per maggiori approfondimenti si veda <http://www.regione.piemonte.it/cprall/index.htm>. La Conferenza ha costituito al proprio interno tavoli tecnici per l'approfondimento dell'analisi su provvedimenti di particolare complessità (quali le riforme sul commercio e urbanistica) e per l'individuazione delle risorse da trasferire agli enti locali per l'esercizio delle funzioni conferite, nonché a Comitati per materia previsti dalla legislazione di settore, fra i quali il Comitato al lavoro e formazione professionale di cui all'art. 8 l.r. 41/98 ed il Comitato per le Attività produttive di cui all'art. 19, II comma, della L.R.44/2000. Essa ha costituito al proprio interno anche un gruppo di lavoro per l'attuazione del Piano regionale di *e-government*. In attuazione del D. Lgs. 502/92 è stata inoltre costituita la Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria regionale, per il confronto con rappresentanze degli enti locali su problematiche relative ai settori sanitario e socio-sanitario.

L'art. 62 dello Statuto stesso puntualizza, inoltre, che la Regione si attiva per superare gli squilibri territoriali, economici, sociali e culturali attraverso la programmazione e nel rispetto del principio di sussidiarietà¹¹.

Per quanto concerne i rapporti con gli enti locali, l'art. 97 dello Statuto prevede nello specifico che la Regione Piemonte, «in base al principio di leale collaborazione, promuove e favorisce sistema con i Comuni, le comunità Montane e le Province. Disciplina altresì amministrative e determina la loro allocazione alle autonomie locali, ispirandosi di differenziazione». Lo stesso articolo puntualizza che la Regione s'impegna a valorizzare le forme associative sovra-comunali.

Vengono attribuite, invece, alla Provincia precise funzioni di interesse sovra-comunale che – pur non necessariamente coincidendo con l'intero territorio provinciale – le garantiscono il ruolo di ente intermedio tra Comune e Regione. Per quanto riguarda i compiti di pianificazione, la Provincia da un lato svolge un'azione di coordinamento tra le proposte delle amministrazioni comunali e le scelte di pianificazione regionale e, dall'altro, predispone ed adotta propri piani pluriennali, svolgendo in questo modo un'azione di pianificazione di vasta area in materia socio-economica, territoriale e ambientale.

¹¹ L'art. 62 dello Statuto – rubricato «programmazione regionale» – stabilisce che «1. La Regione opera per superare gli squilibri territoriali, economici, sociali e culturali esistenti nel proprio ambito e fra le grandi aree del Paese. 2. La Regione si attiene al metodo della programmazione per l'impiego delle risorse a sua disposizione. La Regione attraverso il metodo e gli strumenti della programmazione individua gli obiettivi, seleziona le priorità, indica le scelte e definisce le risorse corrispondenti e le modalità del loro reperimento secondo il principio della responsabilità politica e amministrativa. 3. I documenti di programmazione sono predisposti dalla Giunta regionale sulla base dello stato e delle tendenze della situazione economica, sociale e ambientale del Piemonte e sono approvati dal Consiglio regionale. 4. I documenti di programmazione sono assunti anche sulla base di confronti e negoziati che coinvolgono, attraverso le procedure stabilite dalla legge, le forze e i soggetti sociali, le autonomie funzionali e le istituzioni locali. 5. La Regione, attraverso la programmazione e nel rispetto del principio di sussidiarietà, valorizza e coordina in una prospettiva unitaria l'azione dei soggetti pubblici e privati, anche mediante incentivi e disincentivi. I documenti di programmazione costituiscono il quadro di riferimento per la predisposizione dei bilanci annuale, pluriennale e per la definizione degli interventi della Regione. 6. La Giunta presenta ogni anno, oltre al documento di programmazione economico-finanziaria e al bilancio di previsione, una relazione sullo stato di attuazione della programmazione. 7. La legge regionale che determina le norme per la formazione del documento di programmazione stabilisce le procedure relative all'acquisizione dei dati occorrenti, in modo da garantirne l'oggettività e da renderli accessibili a ciascun Consigliere regionale».

3.2. La tipologia

Per quanto concerne la tipologia di funzioni svolte dalle Province – come sancito dalla legge 131/2003, cosiddetta «La Loggia», che fornisce la prima applicazione alla riforma del Titolo V e come emerge dalla legislazione emanata dalla Regione Piemonte nelle varie materie – queste possono essere suddivise in:

1. *funzioni proprie*: le Province sono titolari di funzioni storicamente svolte e quindi consolidate nel tempo in capo alla loro responsabilità;
2. *funzioni fondamentali*: le Province sono titolari di funzioni essenziali per il loro funzionamento, nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, la cui disciplina legislativa è riservata allo Stato;
3. *funzioni trasferite*: la Regione si spoglia di specifiche funzioni che vengono attribuite alle Province;
4. *funzioni delegate (o sub-delegate)*: la Regione attribuisce specifiche funzioni, ma la titolarità di esse permane in capo al soggetto delegante che impartisce le direttive;
5. *funzioni conferite*: la Regione attribuisce alle Province una competenza nuova *ad hoc* per determinate questioni che possano venire in rilievo.

Per quanto concerne, invece, le caratteristiche delle specifiche competenze attribuite alle Province e la verifica dell'adeguatezza di tale collocazione, è necessario rivolgere l'analisi al contenuto di ciascuna di esse, raggruppandole per tipologia di funzioni, con riferimento a quelle attività amministrative che sembrano maggiormente caratterizzare un ente di area vasta (programmazione e pianificazione, regolazione di attività private, gestione di servizi di secondo livello)¹².

Dalla disamina della legislazione per settore è emerso che il tipo di attività amministrativa per la quale è attribuita prevalentemente la titolarità in capo alle Province può essere riassunta come di seguito:

1. *Attività amministrativa per l'elaborazione e l'approvazione di piani e programmi generali, nonché di pianificazione dei servizi e delle attività*. La prima attività si configura, nella stragrande maggioranza di casi, come concorso della Provincia nella formazione di piani e programmi regionali, tramite la formulazione di proposte ovvero l'espressione di pareri. Occorre in proposito rilevare che, per i singoli piani e programmi regio-

¹² Cfr. «Le Province e l'assetto dei poteri locali nelle leggi della Regione Piemonte (anni 2006 - 2008)», a cura dell'UPP (Unione Province Piemontesi), su www.csipiemonte.it, cit.

nali, sono previsti contenuti differenti: individuazione di obiettivi, indirizzi e criteri; fissazione di tipologie e modalità di intervento o, addirittura, di singole azioni previste. La seconda attività riguarda la definizione della destinazione delle risorse regionali per le diverse attività e nelle diverse parti del territorio.

2. *Attività amministrativa di regolazione dello svolgimento*, da parte di soggetti privati, ma anche pubblici, di azioni per le quali vi è la necessità di tutelare un particolare interesse pubblico, per lo più di tipo ambientale, ma anche relativo allo sviluppo economico e sociale. Tale attività di regolazione è attribuita alle Province assegnando ad esse sia compiti di tipo autorizzatorio, sia la tenuta di eventuali registri o altre documentazioni ufficiali che riguardano i soggetti che svolgono l'attività, sia infine, quasi sempre, la vigilanza, il controllo e l'attività sanzionatoria. A detta attività si accompagna, inoltre, l'intervento di sostegno finanziario delle attività regolate.
3. *Attività di promozione e coordinamento per la costruzione di strumenti di aggregazione ed interazione tra diversi centri di interesse, pubblici e privati*: tale attività è finalizzata ad una migliore erogazione di servizi pubblici e a garantire l'efficacia dello sviluppo locale. Accanto a tali compiti di *governance*, l'individuazione del ruolo delle Province si completa nella previsione di attività di collaborazione e supporto agli altri enti locali.
4. *Attività di gestione amministrativa e di organizzazione per la realizzazione di servizi pubblici locali*; tale attività può avvenire in maniera diretta da parte dell'amministrazione stessa ovvero mediante attività svolte all'esterno. Si tratta di servizi che il legislatore della Regione Piemonte ha ritenuto necessario fossero svolti, per le loro caratteristiche di diffusione o di funzionalità, ad un livello territoriale più vasto rispetto a quello comunale, indipendentemente dalla dimensione dei comuni nelle diverse parti del territorio regionale.

I contenuti delle funzioni provinciali attribuite, che emergono dall'analisi per materia e per tipo di attività secondo quanto sopra indicato, mettono in rilievo che le caratteristiche delle decisioni da assumere a livello territoriale intermedio tra Regione e Comune sono quelle proprie di un'attività di «governo», volte quindi ad incidere su aspetti strategici delle attività pubbliche, sia per le infrastrutture (ad esempio viabilità) sia per i servizi (ad esempio istruzione e formazione), tali comunque da investire aspetti di relazione complessiva tra soggetti, pubblici e privati, e da richiedere scelte di priorità e di sviluppo ordinato di sistemi complessi di rete.

3.3. *Le materie*

Si può in primo luogo considerare che le materie nelle quali sono stati attribuiti compiti alle Province sono in parte quelle più tradizionali ed in parte quelle che si sono consolidate in capo alle Province dalla fine degli anni '90 con il primo decentramento amministrativo a costituzione invariata.

Da un'analisi di sintesi dell'Allegato B¹³ si evince – nell'ambito di efficacia ricoperta dalle leggi regionali piemontesi – la tendenza ad attribuire alle Province funzioni che riguardano principalmente i seguenti bisogni dei cittadini e delle imprese:

1. *Tutela e valorizzazione del territorio e dell'ambiente*: in particolare per quanto riguarda il governo del territorio e l'urbanistica, la gestione della fauna e degli ambienti acquatici, il rendimento energetico degli edifici, le aree protette, la gestione dei rifiuti e la tutela della fauna;
 2. *Sviluppo delle risorse umane della comunità ed al loro inserimento lavorativo*: in particolare per quanto riguarda l'istruzione e la formazione professionale, l'occupazione ed il lavoro;
 3. *Interventi per favorire lo sviluppo economico e produttivo*, in particolare per quanto riguarda il settore agricolo (distretti rurali e agro-alimentari; funghi; tartufi) e non quelli relativi all'industria e all'artigianato;
 4. *Servizi relativi alla mobilità ed ai trasporti*, riscontrati nelle leggi considerate solo per quanto attiene alla navigazione interna ed il trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente¹⁴.
4. *Analisi dei trasferimenti di funzioni e risorse regionali alle Province piemontesi*

4.1. *Il trasferimento delle funzioni*

Al fine di delineare un quadro il più possibile chiaro, seppur sintetico e non esaustivo, del decentramento di funzioni dalla Regione Piemonte alle Province occorre analizzare la rilevanza e l'entità dei

¹³ Per lo schema relativo alla ricognizione delle funzioni e dei compiti amministrativi della Provincia si rinvia alla nota 156, p. 61. I dati contenuti nell'Allegato B, ulteriormente aggiornati, sono tratti dalle schede pubblicate sul sito ufficiale della Regione Piemonte www.regione.piemonte.it/oss_riforma, Osservatorio Sulla Riforma Amministrativa. *Trasferimenti delle funzioni/compiti amministrativi*.

¹⁴ UPP (Unione Province Piemontesi), *Le Province e l'assetto dei poteri locali nelle leggi della Regione Piemonte (anni 2006 – 2008)*, Marzo 2009, cit.

compiti attribuiti a queste ultime per settore (si veda Allegato B), anche e soprattutto considerando la dimensione delle risorse finanziarie trasferite dalla Regione per il loro svolgimento (Allegato C)¹⁵.

Alla luce della disamina della legislazione regionale in materia emerge che il complesso delle funzioni amministrative delle Province può essere suddiviso, secondo quanto anticipato al paragrafo 3 del presente capitolo, nei seguenti ordini di competenze:

1. *Programmazione, pianificazione e coordinamento;*
2. *Regolazione delle attività di soggetti pubblici e privati;*
3. *Supporto e promozione di attività di soggetti pubblici e privati;*
4. *Gestione di servizi pubblici.*

I suddetti ordini di competenze saranno analizzati distinguendo le funzioni a seconda delle materie, qui di seguito elencate:

1. *Servizi alla persona:* istruzione, formazione professionale, lavoro, solidarietà sociale;
2. *Servizi per il territorio:* viabilità, edilizia, urbanistica, trasporti, protezione civile;
3. *Servizi per le attività produttive:* industria; agricoltura, turismo,
4. *Servizi per l'ambiente:* risorse idriche, atmosferiche, energetiche; gestione dei rifiuti; tutela flora e fauna.

Nell'ambito della *programmazione, pianificazione e coordinamento*, le Province piemontesi svolgono le seguenti funzioni:

1. *servizi alla persona:* predisposizione e approvazione piani provinciali degli interventi in materia di occupazione e lavoro artt. 8, 9 e 17 L.R. 34/2008, nonché di pianificazione degli interventi concernenti l'assistenza scolastica, la prevenzione e il recupero dell'abbandono scolastico e le dotazioni librerie degli istituti scolastici, interventi di edilizia scolastica e su palestre ed impianti ginnico-sportivi e per esigenze di sicurezza e di igiene artt. 22 e 30, L.R. 28/2007, programmazione socio-assistenziale art. 5, L. R. 1/2004; la programmazione degli interventi di interesse locale, in materia di attività culturali e spettacolo art. 123, L.R. 44/2000.
2. *servizi per il territorio:* pianificazione degli interventi di viabilità provinciale art. 3, L.R. 16/2004, di mobilità delle persone art. 5, L.R. 01/2000 e di coordinamento degli interventi di ma-

¹⁵ Gli spunti per una valutazione dei dati sono stati tratti dalle schede pubblicate sul sito ufficiale della Regione Piemonte www.regione.piemonte.it/oss_riforma, Osservatorio Sulla Riforma Amministrativa. Risorse finanziarie regionali agli Enti Locali piemontesi, nonché sul sito www.csipiemonte.it, UPI, I trasferimenti regionali alle province piemontesi. L'analisi dei dati dell'anno 2009 in rapporto a quelli degli anni precedenti.

nutrizione degli edifici scolastici art. 30, L. 20/2007; l'adozione del programma provinciale di previsione e prevenzione dei rischi art. 71 L.R. 44/2000;

3. *servizi per le attività produttive*: pianificazione dello sviluppo turistico art. 83, L.R. 44/2000 e di programmazione dello sviluppo rurale art. 10, L.R. 17/1999; esse svolgono inoltre un'attività di coordinamento delle reti provinciali di servizi culturali, dei patti territoriali e dei piani integrati d'area;
4. *politica ambientale*: pianificazione dell'attività estrattiva art. 31, L. 44/2000, pianificazione del sistema integrato dei rifiuti art. 3, L.R. 24/2002, programmazione faunistico-ambientale art. 36, L.R. 44/2000, art. 11, I comma, L.R. 37/2006; adozione del piano forestale territoriale art. 10, L.R. 4/2009.

Nell'ambito della *regolazione delle attività di soggetti pubblici e privati*, le Province piemontesi svolgono le seguenti funzioni:

1. *servizi alla persona*: riconoscimento dei corsi di formazione professionale, gestione del registro delle associazioni di promozione sociale art. 6, L.R. 7/2006;
2. *servizi per il territorio*: autorizzazioni e concessioni circolazione veicoli art. 2, L.R. 16/2004; concessioni per il trasporto di persone, manifestazioni e gare di veicoli e natanti art. 3, L.R. 22/2006; art. 5, L.R. 2/2008; al rilascio degli atti autorizzativi all'installazione ed all'esercizio degli impianti di produzione di energia art. 3, L.R. 23/2002; autorizzazioni per progetti sulla valutazione impatto ambientale art. 6, L.R. 40/1998.
3. *servizi per le attività produttive*: individuazione criteri per concessione delle attività agrituristiche art. 4, L.R. 36/2000; tenuta dell'albo provinciale delle pro-loco art. 4, L.R. 96/2006; emanazione di provvedimenti di autorizzazione, di diffida, di sospensione, di revisione e di revoca delle autorizzazioni agli impianti che producono emissioni art. 44, L.R. 44/2000; rilascio di provvedimenti autorizzativi all'installazione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica art. 19, L.R. 28/2008.
4. *servizi per l'ambiente*: collaborazione negli interventi per la conservazione degli ambienti e della fauna acquatica art. 11, L.R. 37/2006; autorizzazioni allevamento fauna selvatica art. 2, L.R. 17/1999; gestione aree protette art. 11, L.R. 19/2009; autorizzazione tartufige e raccolta funghi art. 74, L.R. 44/2000; art. 5, L.R. 16/2008; art. 5, L.R. 24/2007.

Nel terzo ambito di competenze, vale a dire quello del *supporto e promozione di attività di soggetti pubblici e privati*, le Province piemontesi svolgono le seguenti funzioni:

1. *servizi alla persona*: sostegno delle fasce deboli nel mercato del lavoro art. 135, L.R. 44/2000; promozione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro art. 8, L.R. 34/2008; supporto degli asili nido art. 5, L.R. 1/2004 e finanziamenti ad associazioni di volontariato e cooperative sociali art. 5, L.R. 1/2004;
2. *servizi per il territorio*: gestione delle risorse di funzionamento delle scuole art. 30, L.R. 28/2007, dell'assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni art. 1, L.R. 8/2006, dei contributi ai piani di investimento del trasporto pubblico locale art. 5, L.R. 3/2000;
3. *servizi per le attività produttive*: promozione di iniziative culturali art. 126, L.R. 44/2000; assistenza ad operatori del turismo e sport art. 83, L.R. 44/2000; sportello unico per le attività produttive art. 23, L. R. 44/2000; assistenza aziende agrarie e miglioramento e sviluppo dell'allevamento e produzione animale e vegetale art. 2, L.R. 17/1999.
4. *servizi per l'ambiente*: informazione ed assistenza sulle problematiche ambientali art. 36, L. 44/2000, assistenza alla zonizzazione acustica dei Comuni art. 4, L.R. 52/2000; sostegno ad iniziative per il risparmio energetico art. 53, L.R. 44/2000.

Per quanto concerne, infine, il quarto ambito di competenze, *le funzioni di gestione dei servizi pubblici*, le Province piemontesi svolgono le seguenti funzioni:

1. *servizi alla persona*: gestione della formazione professionale e del collocamento art. 8, L.R. 34/2008; servizi di sostegno per l'inserimento della scuola media superiore e formazione professionale di allievi stranieri e per le azioni formative a favore della popolazione carceraria L.R. 28/2007; gestione del servizio bibliotecario art. 126, L.R. 44/2000; interventi a favore dei giovani art. 123, L.R. 44/2000; la promozione ed il coordinamento delle iniziative di formazione ed aggiornamento del personale nel settore dei servizi culturali art. 126, L.R. 44/2000;
2. *servizi per il territorio*: manutenzione ordinaria, straordinaria, programmata e vigilanza delle strade demaniali art. 102, L.R. 44/2000; coordinamento degli interventi di manutenzione, recupero e nuova costruzione di alloggi di edilizia residenziale pubblica art. 90, L.R. 44/2000; interventi per la tutela del demanio idrico art. 56, L.R. 44/2000;
3. *servizi per le attività produttive*: gestione del sistema informativo turistico art. 83, L.R. 44/2000; interventi su impianti sportivi art. 22, L.R. 28/2007.
4. *servizi per l'ambiente*: gestione unitaria dei rifiuti urbani L.R.

24/2002; gestione dei parchi e delle aree protette art. 11, L.R. 19/2009; gestione della fauna ittica art. 17, L.R. 37/2006.

Dal quadro complessivo venutosi a delineare con la disamina della normativa nazionale e regionale per settori, emerge che il ruolo della Regione Piemonte si è attestato prevalentemente sulla materia del *welfare* (istruzione e sanità), del controllo del territorio (edilizia e lavori pubblici), del sistema produttivo (commercio, industria, artigianato e del loro rispettivo impatto sull'ambiente).

Una sorta di equilibrio nella ripartizione tra funzioni regionali e funzioni provinciali sembrerebbe, invece, ravvisarsi in materie quali il *mercato del lavoro* e la relativa *formazione, l'agricoltura, le miniere, la valutazione di impatto ambientale, l'inquinamento, la protezione civile, il turismo e acque minerali e termali, le aree protette e parchi, la gestione rifiuti, l'energia, i trasporti funzioni*.

Le Province rivestono, in particolare, un ruolo significativo nell'ambito della *formazione* e del *mercato del lavoro* e nell'*agricoltura*¹⁶.

4.2. Il trasferimento delle risorse

Va innanzitutto premesso che ad oggi i trasferimenti provenienti dalla Regione rappresentano la principale fonte di entrata della Provincia.

Per quanto concerne, in particolare, la destinazione delle risorse regionali trasferite, questa riguarda in modo prevalente funzioni relative alla *qualificazione delle risorse umane*, vale a dire la formazione professionale ed l'istruzione, al loro inserimento lavorativo, nonché quelle per i servizi locali di trasporto, rispetto a quelle destinate ad altre infrastrutture e servizi. Va, infatti rilevato come – per le suddette materie – l'importo dei trasferimenti da parte della Regione Piemonte alle Province assuma una dimensione significativa per il complesso delle otto Province.

Come si può evincere dai dati riportati nell'Allegato C, la parte più rilevante dei trasferimenti regionali riguarda infatti la *formazione professionale*, che è quantificabile in oltre un terzo dei trasferimenti complessivi. Un'altra porzione rilevante delle risorse trasferite dalla Regione è, invece, destinato alle funzioni relative al *trasporto locale*, mentre i restanti trasferimenti regionali riguardano principalmente sei altre materie gestite dalle Province per effetto del decentramento, tra le quali hanno maggiore rilevanza, in ordine di entità, quelle desti-

¹⁶ Si veda «La ricostruzione attuale dell'assetto delle competenze amministrative in Regione Piemonte: prime riflessioni», L. VIOLINI (a cura di), sul sito <http://www.regione.piemonte.it/>.

nate al *lavoro*, alla *viabilità*, all'*istruzione*, all'*agricoltura*, ai *servizi sociali*, all'*ambiente*, la *tutela della fauna*, le *iniziative di politica giovanile*.

Va rilevata, invece, una progressiva diminuzione *nel corso degli anni* dei trasferimenti regionali che riguardano le *attività produttive*, la *cultura*, il *turismo*, la *protezione civile*, lo *sport* e la *commissione espropri*¹⁷.

5. Nuove disposizioni sull'assetto degli enti locali

L'individuazione dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni amministrative ed erogazione dei servizi rappresenta il fondamento del disegno di riforma degli enti locali posto in essere con l'approvazione della L. 5 maggio 2009 n. 42 (contenente la delega al Governo in materia di federalismo fiscale) e con l'approvazione da parte della Camera dei Deputati del disegno di legge n. 3118 in data 30 giugno 2010 (contenente l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali). Le disposizioni maggiormente innovative riguardano la creazione di strumenti a livello nazionale e soprattutto regionale diretti a incidere sul ruolo delle Province nella collocazione e nella gestione dei servizi e attività diretti ai cittadini e alle imprese.

Tra gli elementi di novità, di estremo interesse risulta in particolare l'individuazione delle funzioni fondamentali, che rileva con riferimento a tre differenti aspetti qui di seguito sinteticamente richiamati.

In primo luogo, in tema di finanziamenti, l'art. 11 della L. 42/2009 introduce la classificazione delle spese degli enti locali riconducibili alle funzioni fondamentali e prevede modalità di finanziamento integrale in base al fabbisogno standard, «relative alle altre funzioni» e «finanziate con contributi speciali, con finanziamenti UE e co-finanziamenti nazionali per le sole funzioni fondamentali (per le funzioni diverse da quelle fondamentali si fa riferimento a modalità di finanziamento senza alcuna specificazione ulteriore).

In secondo luogo, il ruolo delle Province, analizzato dall'art. 3 del DdL 3118¹⁸ individua il contenuto dei compiti che rendono visibile

¹⁷ Si veda «I trasferimenti regionali alle province piemontesi. L'analisi dei dati dell'anno 2009 in rapporto a quelli degli anni precedenti», sul sito <http://www.csi-piemonte.it/>.

¹⁸ Recita testualmente l'art. 3 del DdL 3118 che «Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, le funzioni fondamentali delle province sono: a) la normazione sull'organizzazione e sullo svolgimento delle fun-

il ruolo delle Province dinnanzi ai cittadini e costituisce la base di partenza per definire l'assetto che le leggi regionali devono attribuire al sistema degli enti locali.

In terzo luogo, il capo IV del DdL 3118 stabilisce che il criterio da adottare per una reale razionalizzazione delle Province vada ricercato nell'estensione del territorio e nella dimensione della popolazione: elementi tali da consentire l'ottimale esercizio delle funzioni previste per il livello di governo di area vasta.

Va, peraltro, sottolineato che un'elencazione generale di compiti non sempre permette una loro individuazione dettagliata e precisa: l'art. 6 del summenzionato DdL¹⁹ sancisce che le funzioni fonda-

zioni spettanti in qualità di enti autonomi dotati di propri statuti e muniti di autonomia finanziaria di entrata e di spesa; b) la pianificazione e la programmazione delle funzioni spettanti; c) l'organizzazione generale dell'amministrazione e la gestione del personale; d) la gestione finanziaria e contabile; e) il controllo interno; f) l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito provinciale; g) la vigilanza e il controllo nelle aree funzionali di competenza e la polizia locale; h) la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento; i) la gestione integrata degli interventi di difesa del suolo; l) nell'ambito dei piani nazionali e regionali di protezione civile, l'attività di previsione, la prevenzione e la pianificazione d'emergenza in materia; la prevenzione di incidenti connessi ad attività industriali; l'attuazione di piani di risanamento delle aree ad elevato rischio ambientale; m) la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza, ivi compresi i controlli sugli scarichi delle acque reflue e sulle emissioni atmosferiche ed elettromagnetiche; la programmazione e l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, nonché le relative funzioni di autorizzazione e di controllo; n) la tutela e la gestione, per gli aspetti di competenza, del patrimonio ittico e venatorio; o) la pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico e la programmazione dei servizi di trasporto pubblico locale, nonché le funzioni di autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato in ambito provinciale, in coerenza con la programmazione regionale; p) la costruzione, la classificazione, la gestione e la manutenzione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; q) la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici, compresa l'edilizia scolastica, relativi all'istruzione secondaria di secondo grado; r) la programmazione, l'organizzazione e la gestione dei servizi per il lavoro, ivi comprese le politiche per l'impiego; s) la programmazione, l'organizzazione e la gestione delle attività di formazione professionale in ambito provinciale, compatibilmente con la legislazione regionale; t) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico del territorio provinciale».

¹⁹ L'art. 6 del DdL 3118 stabilisce che «Le funzioni fondamentali di cui agli articoli 2, 3 e 4 della presente legge sono disciplinate dalla legge statale o dalla legge regionale, secondo il riparto della competenza per materia di cui all'articolo 117, commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione. 2. I comuni, le province e le città metropolitane organizzano le rispettive funzioni fondamentali valorizzando, in applicazione del principio di sussidiarietà, l'iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale e per l'erogazione di servizi e prestazioni di interesse pubblico».

mentali sono disciplinate da leggi statali e regionali, secondo il riparto di competenza indicato nell'art. 117 della Costituzione. A tal proposito va ricordato che le leggi regionali potrebbero determinare variazioni per materie di competenza delle Regioni stesse, potendo discostarsi dall'assetto dei compiti delle autonomie locali e attribuire funzioni provinciali ai Comuni o viceversa, per garantirne l'effettivo esercizio, previo accordo con gli enti interessati e in sede di Conferenza unificata. Va comunque rilevato che le disposizioni contenute nel DdL 3118 sembrano attribuire pari dignità ai diversi livelli delle autonomie locali, sulla base della distinzione tra «funzioni comunali di prossimità» e «funzioni provinciali di area vasta». Le funzioni vengono, inoltre, differenziate nei due livelli di autonomia a seconda che siano di carattere strumentale e trasversale (normazione sull'organizzazione delle funzioni; programmazione e pianificazione; organizzazione generale e personale; controllo interno; finanza e contabilità; vigilanza e controllo) oppure di carattere finale, vale a dire collegate direttamente al soddisfacimento di aree di interessi della popolazione (a titolo esemplificativo urbanistica, artigianato, ambiente, etc.)²⁰.

6. *La Regione Piemonte e le sue Province: punti di forza e punti di debolezza*

Il passaggio da un federalismo «a costituzione invariata» al «nuovo» federalismo ha slatentizzato problematiche connesse anche e soprattutto al coordinamento tra l'art. 117 della Costituzione, che elenca dettagliatamente il riparto delle competenze, e l'art. 118 Cost., improntato al principio di sussidiarietà quale parametro cui si devono conformare tutte le leggi ordinarie che attribuiscono funzioni amministrative, il quale lascia larghe maglie di interpretazione.

Le difficoltà sono, peraltro, amplificate dalla complessità normativa riconducibile alla riforma Bassanini, in cui emergono due diversi «modelli» di decentramento: il primo, cosiddetto «predefinito», secondo cui la legge dello Stato stabilisce l'allocazione delle funzioni ai diversi livelli di governo, e un secondo cosiddetto «residuale», in forza del quale la legge dello Stato individua le proprie funzioni e attribuisce alla Regione il compito di stabilire le funzioni da trasferire agli altri livelli di governo secondo la logica del principio di sussidiarietà

²⁰ «I compiti delle province piemontesi e le nuove disposizioni sull'assetto degli enti locali, attualmente all'esame del Parlamento», a cura dell'UPP (Unione Province Piemontesi), Febbraio 2010, su www.csipiemonte.it.

e di differenziazione²¹. La disciplina dell'attribuzione di nuovi compiti alla Provincia evidenzia il delinearsi di un nuovo ruolo dell'ente, come si evince dal fatto che sul complesso delle 34 (trentaquattro) materie per le quali è disciplinato il decentramento nei decreti legislativi emanati in base alla L. 59/1997, in ben 27 (ventisette) vengono espressamente previsti funzioni e compiti in capo alla Provincia.

Si cercherà di evidenziare ora in che modo la Regione Piemonte sia riuscita e riesca tutt'oggi a districarsi nella complessità normativa determinata dal processo di riforma sul decentramento amministrativo.

Una disamina della legislazione della Regione in questo ultimo decennio permette di effettuare una prima verifica sull'evoluzione dell'ordinamento piemontese alla luce delle linee generali dettate con la riforma del titolo V della Costituzione.

Da un lato è certamente possibile rinvenire un notevole impegno dell'ente regionale nell'attuazione della riforma sul decentramento attraverso l'introduzione di elementi innovativi nello sforzo di costruire, in alcune importanti leggi di settore (tra cui istruzione, formazione, lavoro e agricoltura) una ripartizione di funzioni tra Regione, Province e Comuni rispondente ad una logica di sistema, che ha permesso un'allocazione delle funzioni efficace rispetto alle concrete esigenze dei cittadini e degli operatori economici.

D'altro lato, tuttavia, emergono numerose «ombre», imputabili ad una ripartizione tra i diversi livelli istituzionali talvolta casuale e non sempre riconducibile a logiche di coerenza ed efficienza del sistema. Tali carenze derivano, in ultima istanza, anche dall'incertezza che caratterizza il dibattito nazionale sul tema del federalismo amministrativo.

A tal ultimo proposito emerge – con specifico riferimento al ruolo delle Province – una mancanza di univocità, per le diverse materie, nell'individuare il contenuto degli atti di programmazione e pianificazione da attribuire ai livelli di governo immediatamente inferiore. Va, infatti, evidenziato che la forte differenziazione delle numerose materie per le quali è previsto l'esercizio di compiti di regolazione da parte delle Province e la frammentarietà dei relativi adempimenti autorizzativi, per la stessa materia, tra diversi livelli territoriali creano non poche problematiche, prima tra tutte la netta suddivisione tra le ipotesi per le quali la regolazione si pone come funzione di prossimità – e quindi è opportuno che sia attribuita ai Comuni e alle loro

²¹ Si veda L. VIOLINI (a cura di), *La ricostruzione attuale dell'assetto delle competenze amministrative in Regione Piemonte: prime riflessioni*, cit.

forme associative – e quelle per le quali invece essa si configura come compito di area vasta e deve essere allocata alle Province.

Va, inoltre rimarcato che, se da un alto, le leggi di settore hanno permesso di far fronte all'esigenza di efficacia ed efficienza nella realizzazione dei compiti e delle funzioni spettanti ai vari livelli di governo, d'altro canto alcune di esse hanno previsto l'attribuzione dalla Regione Piemonte alle Province di meri adempimenti più che di vere e proprie funzioni. Si assiste talvolta al fenomeno per cui il contenuto concreto dei compiti attribuiti si configura più come apporto e collaborazione ad una funzione regionale che come vera e propria titolarità di una funzione da esercitarsi da parte della Provincia.

Al fine di semplificare e chiarire il sistema dei livelli istituzionali risulterebbe, pertanto, auspicabile che il legislatore regionale cercasse di evitare la frantumazione della ripartizione delle funzioni tra i diversi livelli istituzionali e di attribuire, dunque, ad essi meri adempimenti, singoli compiti e fasi procedurali e – viceversa – configurasse vere e proprie funzioni organiche da porre in capo ad un solo ente pienamente responsabile. Il riparto delle funzioni dovrebbe, dunque, considerare le diverse attività amministrative relative alla gestione o alla pianificazione o alla regolazione e al supporto, alla programmazione e al coordinamento generale, attraverso la corresponsione di adeguate risorse finanziarie²².

Va infine posto l'accento su fatto che, nell'individuare i servizi pubblici locali da gestire a livello comunale (di prossimità) o provinciale (di area vasta), occorre prendere in considerazione i mutamenti intervenuti negli ultimi anni. Infatti oggi molti servizi, che tradizionalmente si collocavano a livello di prossimità, devono essere gestiti ad un livello territoriale più ampio, al fine di assicurare le necessarie economie di scala e le integrazioni tra diverse attività di servizio dovute al mutare degli principali interessi da tutelare a favore del cittadino o anche solo della tecnologia impiegata. Si pensi, a tal proposito, alle problematiche connesse alla gestione integrata dei servizi pubblici locali relativi alle risorse idriche ed ai rifiuti. In tali casi si è assistito ad una vera e propria «entificazione», anche in ragione della presenza nella Regione Piemonte di un numero molto elevato dei Comuni di limitate dimensioni.

Al fine di evitare la moltiplicazione dei livelli e del numero degli enti che operano nel sistema amministrativo regionale, la Regione potrebbe maggiormente ricorrere all'utilizzo delle forme associative tra enti locali. In tal modo si riuscirebbe a creare la dimensione territo-

²² Cfr. «Le Province e l'assetto dei poteri locali nelle leggi della Regione Piemonte (anni 2006-2008)», a cura dell'UPP (Unione Province Piemontesi), cit.

riale adeguata rispetto al contenuto della funzione e a ridurre il numero dei soggetti amministrativi e la conseguente dispersione in termini di risorse e efficacia del sistema. Si tenga, inoltre, presente che l'ordinamento offre diversi altri strumenti giuridici più adeguati per garantire la collaborazione tra enti che gestiscono funzioni che si riferiscono ad interessi territorialmente differenziati, ma connessi funzionalmente, quali gli accordi di programma e le conferenze di servizi²³.

²³ Si pensi alla L.R. 19/2008 sulle Comunità montane. Cfr. UPP (Unione Province Piemontesi), *Le Province e l'assetto dei poteri locali nelle leggi della Regione Piemonte (anni 2006-2008)*, Marzo 2009, cit.

Valutazioni conclusive

Alla luce delle considerazioni effettuate e del panorama politico attuale, emerge chiaramente come il dibattito sulla conservazione o meno dell'ente Provincia sia tornato alla ribalta.

Riepilogando brevemente i passaggi storici cruciali concernenti l'origine e le sorti della Provincia, occorre *in primis* ricordare che essa fu istituita con Legge Rattazzi (R.D. 23 ottobre 1859 n. 3702) in Piemonte, modellata su quella francese e successivamente estesa a tutto il Regno d'Italia. Le origini della Provincia furono, dunque, storicamente, meno risalenti di quelle del Comune: essa risultò, almeno inizialmente, una creazione dello Stato, sulla scia del modello francese del dipartimento che venne istituito in aggiunta ai Comuni, al fine di garantire che «da qualunque punto del territorio fosse possibile arrivare al centro dell'amministrazione, ossia al capoluogo, in una giornata di viaggio»¹.

Per quanto concerne le funzioni delle Province – più circoscritte

¹ G.C. DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la Provincia*, in *Relazione al convegno di Alessandria dell'8 maggio 2009 su «Comuni e Province in Italia e Francia*, p. 2, su www.amministrazioneincammino.luiss.it il quale evidenzia «il nesso stretto, una sorta di gravitazione, fra il territorio in cui sono disseminati gli enti di primo livello, i Comuni e il centro urbano più importante, il capoluogo». Il legame tra Provincia e Comuni sarebbe il frutto di interessi comuni legati alla convivenza e alla esigenza di taluni servizi pubblici organizzati su scala più ampia rispetto a quella comunale, determinandosi in tal modo una forma di identificazione comunitaria nella Provincia (a titolo esemplificativo si pensi a tutte quelle organizzazioni sociali, economiche e politiche che, nella Provincia, trovano lo spazio più appropriato per svolgere le proprie funzioni, quali le Camere di commercio, le associazioni sindacali e industriali, i partiti politici e in molti casi anche le diocesi). Da tale legame emergerebbe, secondo l'autore, la doppia anima della Provincia: da un lato quella di circoscrizione omogenea di decentramento statale, dall'altro quella di corpo locale dotato di propri organi.

di quelle dei Comuni, ma tuttavia non trascurabili, come si evince dal Testo Unico del 1934 – esse riguardano in particolar modo il settore della viabilità locale, dell'edilizia scolastica e al quello socio-sanitario e dell'igiene pubblica. Oltre all'importanza dei settori di intervento, si registrò progressivamente negli anni anche una maggiore autonomia della Provincia, dovuta al suo affrancamento come ente esponentiale della propria comunità e autarchico rispetto all'amministrazione statale decentrata, in particolare rispetto alla Prefettura. Tale configurazione si consolidò sin a partire dal 1948 con l'affermazione dell'ordinamento repubblicano, il quale costituzionalizzò le Province come enti autonomi, riconoscendo una loro mappa territoriale così come era venuta delineandosi nel primo secolo della loro esistenza².

I dibattiti più accesi intorno a questo ente si tennero, infatti, in seno all'Assemblea costituente, nel momento in cui iniziò a prospettarsi l'idea di un ordinamento regionale; essi sfociarono poi – in ragione del favore espresso nei confronti delle Province – in un loro espresso riconoscimento istituzionale, formalizzato nell'art. 114 Cost. Tale previsione riflesse il riconoscimento pressoché unanime del ruolo amministrativo della Provincia, senza peraltro scontrarsi con la spinta regionalistica che andava emergendo sempre più pressantemente in quegli anni, evidenziandone in particolare le rispettive differenti peculiarità e funzioni, come comprovato dall'adozione di alcune specifiche disposizioni che raccordavano la funzione della Regione con quella degli enti territoriali minori. L'art. 118, I comma, Cost., in particolare, sancì l'attribuzione a Province, Comuni e altri enti locali – nell'ambito delle materie di competenza legislativa regionale – delle funzioni amministrative «di interesse esclusivamente locale». Alla stessa stregua deve essere citato il III comma del medesimo articolo, secondo cui la Regione avrebbe esercitato «normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici», nonché l'art. 129, comma 1, Cost. ormai abrogato, in forza del quale «Le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale», nonché l'art. 130 Cost. anch'esso ormai abrogato in tema di controlli sugli atti.

Alla luce di tale quadro normativo, emerge chiaramente che alla Provincia – al pari dei Comuni – venne riconosciuta la piena autonomia³.

² G.C. DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la Provincia*, cit., p. 3.

³ S. MANGIAMELI, *La Provincia: dall'Assemblea Costituente alla Riforma del Titolo V*, Istituto Studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie, M.S. Giannini, in <http://www.issirfa.cnr.it>.

Nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale si andò nella direzione di un sempre maggiore decentramento ed alleggerimento dell'attività della Pubblica Amministrazione, con conseguente riduzione della spesa pubblica imputabile ad una razionalizzazione degli enti locali, che cercava di evitare sovrapposizioni di funzioni⁴. Con l'avvio, negli anni '70, del processo di attuazione delle Regioni ordinarie, tuttavia, si rimise in discussione l'ente Provincia su un piano più pragmatico, in ragione e della gestione accentrata delle funzioni amministrative regionali e dell'adozione di soluzioni alternative alla Provincia nell'area intermedia tra Comuni e Regioni, quali l'istituzione dei Consorzi e delle Comunità montane. Le Province subirono, per conseguenza, un ridimensionamento della loro importanza.

Si dovrà attendere la L. 142/1990 per assistere ad una riforma organica degli enti locali: in tale legge la Provincia veniva definita come un ente di governo di area vasta, che rappresentava gli interessi generali della relativa comunità territoriale ed era preposta al coordinamento dello sviluppo locale, come sancito espressamente negli artt. 13 e 14 (ora trasfusi negli artt. 19 e 20 del TUEL n. 267/2000). Tali articoli elencavano una serie significativa di funzioni proprie, sia nella programmazione socio-economica e nella pianificazione territoriale, sia sul piano operativo nei settori della scuola, della viabilità, dei trasporti, dell'ambiente e dello sviluppo locale.

Per nulla trascurabile apparve, peraltro, il rafforzamento delle funzioni delle Province ad opera delle riforme Bassanini e dell'applicazione del principio di sussidiarietà, per la prima volta sancito in modo esplicito nell'ordinamento italiano. Il D.Lgs. 112/1998, inoltre, specificò dettagliatamente un elenco di materie trasferite alle Province dalla legislazione delegata, suddividendolo nei seguenti settori organici: sviluppo economico e attività produttive; territorio, ambiente e infrastrutture; servizi alla persona e alla comunità; polizia amministrativa locale.

Nonostante alcune difficoltà e resistenze opposte dalle Regioni nel trasferimento delle funzioni e delle relative risorse alle Province, queste ultime divennero man mano titolari di una pluralità di funzioni cui solo un ente intermedio avrebbe potuto far fronte. La rivalutazione dell'ente Provincia troverà, comunque, il proprio culmine con la riforma costituzionale del Titolo V, laddove il legislatore – rimettendo mano all'art. 114 – utilizza una nuova espressione, diretta ad evidenziare il fatto che lo Stato *non è ripartito* in parti (enti locali), bensì esso *risulta costituito* da un aggregato unitario che ne rappre-

⁴ G. PULLI, *Conserviamo la Provincia*, in *Nuova Rassegna* n. 7, 2008, pp. 773-774.

senta il fondamento e ne è al contempo la struttura. La prospettiva così si ribalta: si parte dal Comune e, attraverso la Provincia, si perviene allo Stato. Con la L. cost. 3/2001 è stata altresì riconosciuta a livello costituzionale l'autonomia statutaria alle Province, cui viene demandata disciplina delle funzioni locali da esercitarsi soltanto nell'ambito della Costituzione e non anche delle norme ordinarie con valore circoscrivitivo. Ulteriore rilevante elemento è dato dalla previsione di cui all'art. 119 Cost, in forza del quale le Province godono di un'autonomia finanziaria di entrata e di spesa con risorse autonome, applicano e dispongono di tributi, entrate proprie e di partecipazioni al gettito dei tributi erariali in modo da poter finanziare le proprie funzioni⁵ ⁶.

Per quanto concerne, infine, i rapporti con le Regioni, sembra opportuno effettuare un richiamo al T.U. Enti Locali (D.Lgs. 267/2000), il quale ha introdotto una nuova prospettiva – cosiddetta del «federalismo cooperativo» – in forza della quale alla Regione spetta l'indicazione degli obiettivi generali della programmazione socio-economica e territoriale.

Una volta ripercorsa brevemente l'evoluzione storica della Provincia, occorre ora focalizzare l'attenzione su quale siano in concreto il ruolo e le prospettive istituzionali della Provincia a fronte sia del-

⁵ O. SEPE, *La Provincia: soggetto giuridico appassionante e sfuggente*, in *Rivista Amministrativa*, 153°, Fasc. n. 4, aprile 2001, pp. 279 e ss.

⁶ La materia del federalismo è stata oggetto di riforma da parte della recente L. 42/2009. Di recente, in data 7 ottobre 2010, il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto di attuazione della L. 42/2009, il quale prevede i seguenti punti che riguardano le Province: 1. A decorrere dal 2013, la legge regionale può, «con riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato, istituire tributi regionali e locali nonché, con riferimento ai tributi locali istituiti con legge regionale, determinare variazioni delle aliquote o agevolazioni che Comuni e Province possono applicare nell'esercizio della propria autonomia»; 2. Dal 2012, spetta a ciascuna Provincia delle Regioni a statuto ordinario una compartecipazione all'accisa sulla benzina. Dallo stesso anno è, inoltre, previsto che l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori, costituisca «tributo proprio derivato delle province». L'aliquota dell'imposta è pari al 12,5 per cento. A decorrere dal 2014 le Province possono aumentare o diminuire l'aliquota in misura non superiore a 2,5 punti percentuali. Dal 2013 le Province compartecipano alla tassa automobilistica sugli autoveicoli che spetta alla regione, in misura tale da assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi. 3. Per il finanziamento delle spese dei Comuni e delle Province, successivo alla determinazione dei fabbisogni standard collegati alle spese per le funzioni fondamentali, «è istituito nel bilancio dello Stato, a decorrere dall'anno 2016, un fondo perequativo, con indicazione separata degli stanziamenti per i comuni e degli stanziamenti per le Province, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte».

l'evoluzione legislativa sia delle varie posizioni che sono state assunte, in special modo negli ultimi tempi, volte a mettere in discussione l'opportunità di mantenere in vita questo ente, definito talvolta un «inutile carrozzone», dispendioso e privo di un ruolo effettivo⁷.

A sostegno di tale posizione critica nei confronti della Provincia, pare sufficiente richiamare i disegni di legge analizzati nel capitolo V, i quali contengono, nella stragrande maggioranza, la proposta di sopprimere le Province dal sistema istituzionale della Repubblica, con la conseguenza che si renderebbe necessario un nuovo intervento sul Titolo V della Costituzione e sugli statuti delle Regioni speciali.

In proposito, parte della dottrina definisce tali proposte per lo più sbrigative e superficiali riguardo all'approccio alla delicata questione dell'architettura istituzionale, sostenendo peraltro soluzioni diametralmente diseguali⁸. In riferimento alla tesi a sostegno del mantenimento delle Province, questa affonda le proprie radici nell'analisi dell'evoluzione della Provincia nell'ordinamento italiano e nell'analisi dell'attuazione del quadro costituzionale contenuto nel nuovo Titolo V della Costituzione, il quale delinea una sorta di «via italiana al federalismo». Nel titolo V possono, inoltre, essere rintracciati i presupposti di una forte semplificazione istituzionale, imperniata sulla chiarificazione del ruolo essenzialmente amministrativo dei Comuni e delle Province rispetto a quello legislativo e programmatico delle Regioni, nell'ambito di una visione policentrica della Repubblica volta a valorizzare il più possibile le autonomie territoriali e il principio della sussidiarietà⁹.

Il punto di partenza al quale ancorare «le ragioni della Provincia» è indubbiamente rappresentato dalla loro configurazione quale comunità territoriale: esso costituisce un dato oggettivo – «non artificiale» – vale a dire connesso strettamente al territorio e alla popolazione che, su quel territorio, è insediata.

Un secondo punto concerne le funzioni della Provincia, le quali risultano costituzionalmente distinte in proprie e attribuite dal legislatore statale o regionale. Oltre a queste, peraltro, alcuni autori so-

⁷ G.C. DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la Provincia*, cit., p. 1.

⁸ Cfr. G.C. DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la Provincia*, cit. B. CARAVITA DI TORITTO, su www.federalismi.it, 2006, p. 1, secondo cui «Se non riuole colpire la fantasia degli interlocutori, bisogna lavorare non già per l'abolizione delle Province, bensì per una loro efficace collocazione nel panorama istituzionale e per una più efficiente organizzazione del loro ruolo e delle loro funzioni [...]».

⁹ G.C. DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la Provincia*, cit., p. 1.

stengono sussista altresì uno spazio di auto-assunzione da parte della Provincia di quelle funzioni «libere», in quanto non attribuite istituzionalmente ad altro soggetto del sistema¹⁰.

Un terzo elemento che fa propendere per il riconoscimento di un ruolo ineludibile della Provincia è la propria competenza prevista in una serie di settori assai rilevanti, quali la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, la gestione di interventi di difesa del suolo e concernenti il demanio idrico, fluviale e lacuale, la protezione civile, il risanamento ambientale e i controlli sugli scarichi, lo smaltimento dei rifiuti, la gestione dei parchi e delle aree protette, i bacini di traffico e i servizi di trasporto pubblico locale, la viabilità provinciale, l'edilizia e i servizi scolastici per l'istruzione secondaria, la gestione dei servizi per il lavoro, ed altri ancora.

Infine, ulteriore fattore determinante nella valorizzazione delle Province va ricercato nella sopra richiamata riforma in atto in materia di federalismo fiscale.

Resta, tuttavia, aperto il problema della suddivisione delle competenze e della moltiplicazione degli enti che le esercitano.

In proposito l'art. 118 della Costituzione, III comma, stabilisce che la Regione esercita normalmente le proprie funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici: da ciò si evidenzia che alla Regione spetta la funzione legislativa mentre quella amministrativa può venir conferita attraverso deleghe agli enti locali, con conseguente esclusione di un apparato burocratico complesso presso l'ente Regione¹¹. In sintonia con quanto previsto dall'art. 118 Cost., con l'attribuzione alla Provincia di tutte quelle funzioni di area vasta che soltanto l'ente Provincia pare in grado di svolgere, si viene a valorizzare il ruolo essenzialmente legislativo e programmatico della Regione e si riconosce un ruolo maggiormente operativo ai Comuni e alle Province¹². Queste ultime, insieme ai Comuni, rappresentano gli enti più quali-

¹⁰ G.C. DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la Provincia*, cit., p. 6.

¹¹ *La disposizione VIII delle norme transitorie e finali prevede che «per la formazione dei loro uffici le Regioni devono, tranne che in casi di necessità, trarre il proprio personale da quello dello Stato e degli altri Enti locali.* La ratio di tale norma transitoria risiede nel fatto che agli albori le Regioni non disponevano di un'organizzazione sufficiente rendendosi, quindi, necessario ricorrere ad altri enti; pare, inoltre, sottintendere un appello nei confronti delle Regioni a non costruire un sistema complesso e costoso, in favore di un'ottica di snellimento dei pubblici servizi e di limitazione della spesa pubblica.

¹² G.C. DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la Provincia*, cit., p. 7.

ficati nello svolgere le funzioni amministrative, salvo l'intervento della Regione e dello Stato in funzione sussidiaria laddove il Comune – quale ente di prossimità – e la Provincia – quale ente di vasta area – non siano in grado di assicurarne il corretto esercizio.

Il quadro sopra delineato sembrerebbe non lasciare spazio ad alcuna problematica di distribuzione e divisione delle competenze tra Regioni, Province e Comuni, tuttavia la Provincia vede talvolta adombrato il proprio ruolo in conseguenza dell'esistenza di una pluralità di organismi, i quali tendono a favorire la sovrapposizione e la confusione nello svolgimento e nella ripartizione di funzioni tra i vari livelli di governo.

L'ente Provincia – riconosciuto a livello costituzionale – pare essere snaturato, dunque, non tanto dal neo-centralismo dello Stato, quanto piuttosto dalla proliferazione di enti intermedi, quale conseguenza della «permeabilità alle spinte localistiche e ai gruppi di interesse»¹³.

Tale moltiplicazione – altrimenti definita ipertrofia – di organismi, non riconosciuti a livello costituzionale, risulta in piena contraddizione con la tendenza a semplificare i livelli di governo. Si giunge per tale via al paradosso di richiedere l'abolizione della Provincia, garantita costituzionalmente e confermata nel corso della riforma che ha interessato il Titolo V della Costituzione, e di mantenere in vita invece un numero elevatissimo di altri organismi che non godono di un tale istituzionale riconoscimento.

In controtendenza con gli orientamenti abolizionisti della Provincia, alcuni autori sostengono che non solo le Province non devono essere abolite, ma che ad esse vadano devolute nuove ulteriori competenze, quali per esempio gli interventi speciali per la montagna attualmente attribuiti alle Comunità montane¹⁴.

Altro elemento di grande attualità è rappresentato dalla connessione tra la riallocazione delle funzioni e la dotazione di risorse di cui la Provincia deve godere per poter esercitare integralmente le funzioni ad essa attribuite, ai sensi del IV comma dell'art. 119 Cost. Al centro del dibattito politico attuale vi è dunque la questione dell'au-

¹³ T. GROPPi, *Soppressione delle province e nuovo Titolo V*, 5 agosto 2009, su www.federalismi.it n. 15/2009.

¹⁴ G.C. DE MARTIN, *Un ente strategico, ancorché misconosciuto: la Provincia*, cit., p. 7. L'autore suggerisce una trasformazione delle Comunità montane in unioni obbligatorie polifunzionali di Comuni con un numero di abitanti inferiore a 3000, al fine di gestire in modo associato una serie di funzioni fondamentali di base. L'autore parallelamente suggerisce ancora uno sfoltimento degli enti strumentali e dipendenti dalle Regioni, esercitanti attualmente «funzioni o servizi da decentrare alle Province».

tonomia finanziaria, oggetto della legge delega sul federalismo fiscale n. 42/2009 e quella dell'autonomia impositiva della Provincia.

Emerge, dunque, sia alla luce della disamina relativa all'evoluzione dell'ente Provincia, sia dell'attuale dibattito politico appena menzionato che l'ha posta più volte al centro dell'attenzione, come il ruolo della Provincia e la sua fisionomia risultino tutt'altro che marginali. La Provincia si pone, infatti, come regista e al contempo protagonista dello sviluppo locale e dei servizi a rete, come ente strategico per la definizione e attuazione di politiche locali riguardanti la sostenibilità dello sviluppo socio-economico, l'assetto territoriale e le infrastrutture, la mobilità e il raccordo tra lavoro e formazione e il suo ruolo non risulta surrogabile da alcun altro ente.

Un ultimo elemento di natura più culturale che istituzionale, è che la Provincia, soggetto discusso e criticato, riflette una sorta di difetto di «cultura dell'autonomia locale»¹⁵, determinando un ingiustificata quanto ingiusta diffidenza nei confronti dell'ente stesso. Si trascura, invero, il suo ruolo di ente intermedio formato da un tessuto a rete di diversi enti territoriali e con funzione di collegamento tra di essi. Tale situazione deficitaria sembra imputabile alla visione gerarchica delle istituzioni territoriali, frutto di una cultura della dipendenza nei rapporti tra i vari livelli istituzionali che si pone in netto contrasto con l'impostazione policentrica dell'art. 114 Cost.

Di qui la necessità, in primo luogo, che le attuali e future riforme volte a incidere sull'ente Provincia rispettino la *ratio* perseguita nella nostra Costituzione, che è quella di riconoscere e valorizzare la sua natura e il suo ruolo e di rafforzarne le responsabilità autonome. In secondo luogo, ma non di minor importanza, occorre sensibilizzare dal basso – dalla collettività – e via via salendo attraverso le amministrazioni locali sino al governo centrale, alla «cultura dell'autonomia locale» e all'importanza sul piano applicativo del principio di sussidiarietà che vede – nella prossimità al cittadino e nell'efficienza dei servizi che gli vengono offerti – il proprio punto di partenza.

¹⁵ O. SEPE, *La Provincia: soggetto giuridico appassionante e sfuggente*, in *Rivista Amministrativa*, cit., p. 288.

Allegato A

Funzioni delle Province

Legislazione nazionale

Norme di ordinamento e di organizzazione

FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
Art. 5 Cost.	<i>La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali: attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.</i>
Art. 114, comma I e II, Cost.	<i>La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione</i>
Art. 117 Cost, lett. p)	<i>Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie [...]:</i>
Art. 117, comma VI, Cost.	<i>p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.</i>
Art. 118, I comma, Cost.	<i>Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.</i>
Art. 118, II comma, Cost.	<i>I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.</i>
Art. 118, u. comma, Cost.	<i>Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.</i>
Art. 119, I comma, Cost.	<i>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.</i>

Segue

FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
Art. 119, II comma, Cost.	<i>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.</i>
Art. 119, III comma, Cost.	<i>La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.</i>
Art. 119, IV comma, Cost.	<i>Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.</i>
Art. 119, V comma, Cost.	<i>Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.</i>
Art. 119, VI comma, Cost.	<i>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.</i>
Art. 120, II comma, Cost.	<i>Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.</i>
Art. 123, u. comma, Cost.	<i>In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.</i>
Artt. 2, 4, 7 e 8 della L. 5 giugno 2003, n. 131	<i>Art. 2 (Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) 1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per gli affari regionali, per le riforme istituzionali e la</i>

FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
Artt. 2, 4, 7 e 8 della L. 5 giugno 2003, n. 131	<p><i>devoluzione e dell'economia e delle finanze, uno o più decreti legislativi diretti alla individuazione delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento.</i></p> <p><i>2. Con i decreti legislativi di cui al comma 1, si provvede, altresì, nell'ambito della competenza legislativa dello Stato, alla revisione delle disposizioni in materia di enti locali, per adeguarle alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.</i></p> <p><i>3. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, dopo l'acquisizione dei pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, di seguito denominata «Conferenza unificata», da rendere entro trenta giorni dalla trasmissione degli schemi medesimi, sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro quarantacinque giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime. Acquisiti tali pareri, il Governo ritrasmette i testi, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza unificata e alle Camere per il parere definitivo, da rendere, rispettivamente, entro trenta e quarantacinque giorni dalla trasmissione dei testi medesimi.</i></p> <p><i>4. Nell'attuazione della delega di cui ai commi 1 e 2, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:</i></p> <p><i>a) garantire il rispetto delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni, l'autonomia e le competenze costituzionali degli enti territoriali ai sensi degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, nonché la valorizzazione delle potestà statutaria e regolamentare dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane;</i></p> <p><i>b) individuare le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane in modo da prevedere, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte;</i></p> <p><i>c) valorizzare i principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione nell'allocazione delle funzioni fonda-</i></p>

FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
<p>Artt. 2, 4, 7 e 8 della L. 5 giugno 2003, n. 131</p>	<p><i>mentali in modo da assicurarne l'esercizio da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione anche mediante l'indicazione dei criteri per la gestione associata tra i Comuni;</i></p> <p><i>d) prevedere strumenti che garantiscano il rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti, allo scopo individuando specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, Regioni e Stato;</i></p> <p><i>e) attribuire all'autonomia statutaria degli enti locali la potestà di individuare sistemi di controllo interno, al fine di garantire il funzionamento dell'ente, secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, nonché forme e modalità di intervento, secondo criteri di neutralità, di sussidiarietà e di adeguatezza, nei casi previsti dagli articoli 141, commi 2 e 8, 193, comma 4, 243, comma 6, lettera b), 247 e 251 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;</i></p> <p><i>f) prevedere una disciplina di principi fondamentali idonea a garantire un ordinamento finanziario e contabile degli enti locali che consenta, sulla base di parametri obiettivi e uniformi, la rilevazione delle situazioni economiche e finanziarie degli enti locali ai fini della attivazione degli interventi previsti dall'articolo 119, terzo e quinto comma, della Costituzione, anche tenendo conto delle indicazioni dell'Alta Commissione di studio di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), della legge 27 dicembre 2002, n. 289;</i></p> <p><i>g) procedere alla revisione delle disposizioni legislative sugli enti locali, comprese quelle contenute nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, limitatamente alle norme che contrastano con il sistema costituzionale degli enti locali definito dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, attraverso la modificazione, l'integrazione, la soppressione e il coordinamento formale delle disposizioni vigenti, anche al fine di assicurare la coerenza sistematica della normativa, l'aggiornamento e la semplificazione del linguaggio normativo;</i></p> <p><i>h) adeguare i procedimenti di istituzione della Città metropolitana al disposto dell'articolo 114 della Costituzione, fermo restando il principio di partecipazione degli enti e delle popolazioni interessati;</i></p> <p><i>i) individuare e disciplinare gli organi di governo delle</i></p>

Segue

FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
Artt. 2, 4, 7 e 8 della L. 5 giugno 2003, n. 131	<p><i>Città metropolitane e il relativo sistema elettorale, secondo criteri di rappresentatività e democraticità che favoriscano la formazione di maggioranze stabili e assicurino la rappresentanza delle minoranze, anche tenendo conto di quanto stabilito per i Comuni e le Province;</i></p> <p><i>l) definire la disciplina dei casi di ineleggibilità, di incompatibilità e di incandidabilità alle cariche elettive delle Città metropolitane anche tenendo conto di quanto stabilito in materia per gli amministratori di Comuni e Province;</i></p> <p><i>m) mantenere ferme le disposizioni in vigore relative al controllo sugli organi degli enti locali, alla vigilanza sui servizi di competenza statale attribuiti al sindaco quale ufficiale del Governo, nonché, fatta salva la polizia amministrativa locale, ai procedimenti preordinati alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica nonché le disposizioni volte ad assicurare la conformità dell'attività amministrativa alla legge, allo statuto e ai regolamenti;</i></p> <p><i>n) valorizzare le forme associative anche per la gestione dei servizi di competenza statale affidati ai comuni;</i></p> <p><i>o) garantire il rispetto delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale;</i></p> <p><i>p) indicare espressamente sia le norme implicitamente abrogate per effetto dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, sia quelle anche implicitamente abrogate da successive disposizioni;</i></p> <p><i>q) rispettare i principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale e fare salve le competenze spettanti alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.</i></p> <p><i>5. La decorrenza dell'esercizio delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane che, a seguito dell'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1, sono attribuite ad un ente diverso da quello che le esercita alla data di entrata in vigore dei medesimi decreti legislativi, è stabilita dalle leggi che determinano i beni e le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire. A tale fine il Governo, in conformità ad accordi da definire in sede di Conferenza unificata, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per gli affari regionali, per le riforme istituzionali e la devoluzione e dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri interessati, presenta al Parlamento uno o più disegni di legge collegati, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, alla manovra finanziaria annuale, per il recepimento dei suddetti accordi. Cia-</i></p>

FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
<p>Artt. 2, 4, 7 e 8 della L. 5 giugno 2003, n. 131</p>	<p><i>scuno dei predetti disegni di legge è corredato della relazione tecnica con l'indicazione della quantificazione e della ripartizione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, ai fini della valutazione della congruità tra i trasferimenti e gli oneri conseguenti all'espletamento delle funzioni conferite. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano fino alla data di entrata in vigore delle norme concernenti il nuovo sistema finanziario in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.</i></p> <p>6. Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può emanare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi indicati al comma 4, disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi.</p> <p>7. I provvedimenti collegati di cui al comma 5 non possono comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.</p> <p>Art. 4. (Attuazione dell'articolo 114, secondo comma, e dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione in materia di potestà normativa degli enti locali)</p> <p>1. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà normativa secondo i principi fissati dalla Costituzione. La potestà normativa consiste nella potestà statutaria e in quella regolamentare.</p> <p>2. Lo statuto, in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare.</p> <p>3. L'organizzazione degli enti locali è disciplinata dai regolamenti nel rispetto delle norme statutarie.</p> <p>4. La disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione.</p> <p>5. Il potere normativo è esercitato anche dalle unioni di Comuni, dalle Comunità montane e isolane.</p> <p>6. Fino all'adozione dei regolamenti degli enti locali, si</p>

Segue

FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
<p>Artt. 2, 4, 7 e 8 della L. 5 giugno 2003, n. 131</p>	<p><i>applicano le vigenti norme statali e regionali, fermo restando quanto previsto dal presente articolo.</i></p> <p><i>Art. 7. (Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative)</i></p> <p><i>1. Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, nel rispetto, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni e Comunità montane favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. In ogni caso, quando sono impiegate risorse pubbliche, si applica l'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Tutte le altre funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai Comuni, che le esercitano in forma singola o associata, anche mediante le Comunità montane e le unioni dei Comuni.</i></p> <p><i>2. Per le finalità di cui al comma 1, e comunque ai fini del trasferimento delle occorrenti risorse, sulla base degli accordi con le Regioni e le autonomie locali, da concludere in sede di Conferenza unificata, diretti in particolare all'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti da conferire, il Governo, su proposta del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri interessati, presenta al Parlamento uno o più disegni di legge collegati, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, alla manovra finanziaria annuale, per il recepimento dei suddetti accordi. Ciascuno dei predetti disegni di legge deve essere corredato da idonea relazione tecnica e non deve recare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano fino alla data di entrata in vigore delle norme</i></p>

FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
<p>Artt. 2, 4, 7 e 8 della L. 5 giugno 2003, n. 131</p>	<p><i>relative al nuovo sistema finanziario in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.</i></p> <p><i>3. Sulla base dei medesimi accordi e nelle more dell'approvazione dei disegni di legge di cui al comma 2, lo Stato può avviare i trasferimenti dei suddetti beni e risorse secondo principi di invarianza di spesa e con le modalità previste al numero 4) del punto II dell'Accordo del 20 giugno 2002, recante intesa interistituzionale tra Stato, regioni ed enti locali, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 159 del 9 luglio 2002. A tale fine si provvede mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, tenendo conto delle previsioni di spesa risultanti dal bilancio dello Stato e del patto di stabilità. Si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 3, 7, commi 8, 9, 10 e 11, e 8 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Gli schemi di decreto, ciascuno dei quali deve essere corredato di idonea relazione tecnica, sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, da rendere entro trenta giorni dall'assegnazione.</i></p> <p><i>4. Le Commissioni possono chiedere ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero degli schemi di decreto trasmessi nello stesso periodo all'esame delle Commissioni. Qualora sia concessa, ai sensi del presente comma, la proroga del termine per l'espressione del parere, i termini per l'adozione dei decreti sono prorogati di venti giorni. Decorso il termine di cui al comma 3, ovvero quello prorogato ai sensi del presente comma, senza che le Commissioni abbiano espresso i pareri di rispettiva competenza, i decreti possono comunque essere adottati. I decreti sono adottati con il concerto del Ministro dell'economia e delle finanze e devono conformarsi ai pareri delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario nelle parti in cui essi formulano identiche condizioni.</i></p> <p><i>5. Nell'adozione dei decreti, si tiene conto delle indicazioni contenute nel Documento di programmazione economico-finanziaria, come approvato dalle risoluzioni parlamentari. Dalla data di entrata in vigore dei suddetti decreti o da quella diversa indicata negli stessi, le Regioni o gli enti locali possono provvedere all'esercizio delle funzioni relative ai beni e alle risorse trasferite. Tali decreti si applicano fino alla data di entrata in vigore delle leggi di cui al comma 2.</i></p>

Segue

FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
Artt. 2, 4, 7 e 8 della L. 5 giugno 2003, n. 131	<p>6. <i>Fino alla data di entrata in vigore dei provvedimenti previsti dal presente articolo, le funzioni amministrative continuano ad essere esercitate secondo le attribuzioni stabilite dalle disposizioni vigenti, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale.</i></p> <p>7. <i>La Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati. Resta ferma la potestà delle Regioni a statuto speciale, nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità. Per la determinazione dei parametri di gestione relativa al controllo interno, la Corte dei conti si avvale anche degli studi condotti in materia dal Ministero dell'interno.</i></p> <p>8. <i>Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane.</i></p> <p>9. <i>Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono essere integrate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da due componenti designati, salvo diversa previsione dello statuto della Regione, rispettivamente dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali oppure, ove tale organo non sia stato istituito, dal Presidente del Consiglio regionale su indicazione delle associazioni rappresentative dei Comuni e delle Province a livello regionale. I predetti componenti sono scelti tra persone che, per gli studi compiuti e le esperienze professionali acquisite, sono particolarmente esperte nelle materie aziendalistiche, economiche, finanziarie, giuridiche e contabili; i medesimi durano in carica cinque anni e non sono riconfermabili. Lo status dei predetti componenti è equiparato a tutti gli effetti, per la durata</i></p>

FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
<p>Artt. 2, 4, 7 e 8 della L. 5 giugno 2003, n. 131</p>	<p>dell'incarico, a quello dei consiglieri della Corte dei conti, con oneri finanziari a carico della Regione. La nomina è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica, con le modalità previste dal secondo comma dell'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 1977, n. 385. Nella prima applicazione delle disposizioni di cui al presente comma e ai commi 7 e 8, ciascuna sezione regionale di controllo, previa intese con la Regione, può avvalersi di personale della Regione sino ad un massimo di dieci unità, il cui trattamento economico resta a carico dell'amministrazione di appartenenza. Possono essere utilizzati a tal fine, con oneri a carico della Regione, anche segretari comunali e provinciali del ruolo unico previsto dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, previa intese con l'Agenzia autonomia per la gestione dell'albo dei segretari comunali e Provinciali o con le sue sezioni regionali.</p> <p>Art. 8. (Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo)</p> <p>1. Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento.</p> <p>2. Qualora l'esercizio del potere sostitutivo si renda necessario al fine di porre rimedio alla violazione della normativa comunitaria, gli atti ed i provvedimenti di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro competente per materia. L'articolo 11 della legge 9 marzo 1989, n. 86, è abrogato.</p> <p>3. Fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale, qualora l'esercizio dei poteri sostitutivi riguardi Comuni, Province o Città metropolitane, la nomina del commissario deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Il commissario provvede, sentito</p>

Segue

FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
Artt. 2, 4, 7 e 8 della L. 5 giugno 2003, n. 131	<p><i>il Consiglio delle autonomie locali qualora tale organo sia stato istituito.</i></p> <p><i>4. Nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame.</i></p> <p><i>5. I provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite.</i></p> <p><i>6. Il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.</i></p>
<p>Artt. 3, I-III-IV-V, T.U. Enti locali 267/2000</p> <p>Artt. 4, I-II-III-IV, T.U. Enti locali 267/2000</p>	<p><i>1. Le comunità locali, ordinate in comuni e Province, sono autonome.</i></p> <p><i>3. La Provincia, ente locale intermedio tra comune e Regione, rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi, ne promuove e ne coordina lo sviluppo.</i></p> <p><i>4. I comuni e le Province hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa e amministrativa, nonché autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica.</i></p> <p><i>5. I comuni e le Province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della Regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le Province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonomia iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali.</i></p> <p><i>1. Ai sensi dell'articolo 117, primo e secondo comma, e dell'articolo 118, primo comma, della Costituzione, le regioni, ferme restando le funzioni che attengono ad esi-</i></p>

FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
<p>Artt. 4, I-II-III-IV, T.U. Enti locali 267/2000</p>	<p>genze di carattere unitario nei rispettivi territori, organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le Province.</p> <p>2. Ai fini di cui al comma 1, le leggi regionali si conformano ai principi stabiliti dal presente testo unico in ordine alle funzioni del comune e della Provincia, identificando nelle materie e nei casi previsti dall'articolo 117 della Costituzione, gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio.</p> <p>3. La generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai comuni, alle Province e alle comunità montane, in base ai principi di cui all'articolo 4, comma 3, della L. 15 marzo 1997, n. 59, secondo le loro dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale.</p> <p>4. La legge regionale indica i principi della cooperazione dei comuni e delle Province tra loro e con la Regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile.</p> <p>5. Le regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze.</p>
<p>Art. 6, comma I-II-III, T.U. Enti locali 267/2000</p>	<p>1. I comuni e le Province adottano il proprio statuto.</p> <p>2. Lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dal presente testo unico, stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio. Lo statuto stabilisce, altresì, i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente, le forme di collaborazione fra comuni e Province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi, lo stemma e il gonfalone e quanto ulteriormente previsto dal presente testo unico.</p> <p>3. Gli statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125, e per promuovere la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali del comune e della Provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti.</p>

FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
<p>Art. 7 T.U. Enti locali 267/2000</p> <p>Art. 7 bis T.U. Enti locali 267/2000</p>	<p><i>Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la Provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni.</i></p> <p><i>1. Salvo diversa disposizione di legge, per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti comunali e provinciali si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 25 euro a 500 euro.</i></p> <p><i>1-bis. La sanzione amministrativa di cui al comma 1 si applica anche alle violazioni alle ordinanze adottate dal sindaco e dal presidente della Provincia sulla base di disposizioni di legge, ovvero di specifiche norme regolamentari.</i></p> <p><i>2. L'organo competente a irrogare la sanzione amministrativa è individuato ai sensi dell'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689.</i></p>
<p>Art. 19 T.U. Enti locali 267/2000</p>	<p><i>1. Spettano alla Provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;</i> <i>b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche;</i> <i>c) valorizzazione dei beni culturali;</i> <i>d) viabilità e trasporti;</i> <i>e) protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali;</i> <i>f) caccia e pesca nelle acque interne;</i> <i>g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;</i> <i>h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;</i> <i>i) compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;</i> <i>l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.</i> <p><i>2. La Provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi da essa proposti, promuove e coordina attività, nonché realizza opere di rilevante interesse Provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo.</i></p>

FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
Art. 20 T.U. Enti locali 267/2000	<p>3. La gestione di tali attività ed opere avviene attraverso le forme previste dal presente testo unico per la gestione dei servizi pubblici locali</p> <p><i>La Provincia:</i></p> <p>a) raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della Regione;</p> <p>b) concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale;</p> <p>c) formula e adotta, con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuove il coordinamento dell'attività programmatoria dei comuni.</p> <p>2. La Provincia, inoltre, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica:</p> <p>a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;</p> <p>b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;</p> <p>c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;</p> <p>d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.</p> <p>3. I programmi pluriennali e il piano territoriale di coordinamento sono trasmessi alla Regione ai fini di accertarne la conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale.</p> <p>4. La legge regionale detta le procedure di approvazione, nonché norme che assicurino il concorso dei comuni alla formazione dei programmi pluriennali e dei piani territoriali di coordinamento.</p> <p>5. Ai fini del coordinamento e dell'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale predisposti dai comuni, la Provincia esercita le funzioni ad essa attribuite dalla Regione ed ha, in ogni caso, il compito di accertare la compatibilità di detti strumenti con le previsioni del piano territoriale di coordinamento.</p> <p>6. Gli enti e le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle rispettive competenze, si conformano ai piani territoriali di coordinamento delle Province e tengono conto dei loro programmi pluriennali</p>

Segue

FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
Artt. 1 Legge 15 marzo 1997, n. 59	<p>1. Il Governo è delegato ad emanare, entro il 31 marzo 1998, uno o più decreti legislativi volti a conferire alle regioni e agli enti locali, ai sensi degli articoli 5, 118 e 128 della Costituzione, funzioni e compiti amministrativi nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella presente legge. Ai fini della presente legge, per «conferimento» si intende trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti e per «enti locali» si intendono le Province, i comuni, le comunità montane e gli altri enti locali (2). 2. Sono conferite alle regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 4, comma 3, lettera a), della presente legge, anche ai sensi dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici. 3. Sono esclusi dall'applicazione dei commi 1 e 2 le funzioni e i compiti riconducibili alle seguenti materie: a) affari esteri e commercio estero, nonché cooperazione internazionale e attività promozionale all'estero di rilievo nazionale; b) difesa, forze armate, armi e munizioni, esplosivi e materiale strategico; c) rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose; d) tutela dei beni culturali e del patrimonio storico artistico; e) vigilanza sullo stato civile e sull'anagrafe; f) cittadinanza, immigrazione, rifugiati e asilo politico, estradizione; g) consultazioni elettorali, elettorato attivo e passivo, propaganda elettorale, consultazioni referendarie escluse quelle regionali; h) moneta, perequazione delle risorse finanziarie, sistema valutario e banche; i) dogane, protezione dei confini nazionali e profila-ssi internazionale; l) ordine pubblico e sicurezza pubblica; m) amministrazione della giustizia; n) poste e telecomunicazioni; o) previdenza sociale, eccedenze di personale temporanee e strutturali; p) ricerca scientifica; q) istruzione universitaria, ordinamenti scolastici, programmi scolastici, organizzazione generale dell'istruzione scolastica e stato giuridico del personale; r) vigilanza in materia di lavoro e cooperazione; r-bis) trasporti aerei, marittimi e ferroviari di interesse nazionale. 4. Sono inoltre esclusi dall'applicazione dei commi 1 e 2: a) i compiti di regolazione e controllo già attribuiti con legge statale ad apposite autorità indipendenti; b) i compiti strettamente preordinati alla programmazione, progettazione,</p>

FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
Artt. 1 Legge 15 marzo 1997, n. 59	<p><i>esecuzione e manutenzione di grandi reti infrastrutturali dichiarate di interesse nazionale con legge statale ovvero, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, con i decreti legislativi di cui al comma 1; in mancanza dell'intesa, il Consiglio dei ministri delibera in via definitiva su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri. Alle modifiche della rete autostradale e stradale classificata di interesse nazionale ai sensi dei predetti decreti, fatte salve le norme in materia di programmazione e realizzazione di opere autostradali, si provvede, su proposta della regione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le Commissioni parlamentari competenti per materia; c) i compiti di rilievo nazionale del sistema di protezione civile, per la difesa del suolo, per la tutela dell'ambiente e della salute, per gli indirizzi, le funzioni e i programmi nel settore dello spettacolo, per la ricerca, la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia; gli schemi di decreti legislativi, ai fini della individuazione dei compiti di rilievo nazionale, sono predisposti previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano; in mancanza dell'intesa, il Consiglio dei ministri delibera motivatamente in via definitiva su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri; d) i compiti esercitati localmente in regime di autonomia funzionale dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e dalle università degli studi; e) il coordinamento dei rapporti con l'Unione europea e i compiti preordinati ad assicurare l'esecuzione a livello nazionale degli obblighi derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli accordi internazionali. 5. 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. 6. La promozione dello sviluppo economico, la valorizzazione dei sistemi produttivi e la promozione della ricerca applicata sono interessi pubblici primari che lo Stato, le regioni, le Province, i comuni e gli altri enti locali assicurano nell'ambito delle rispettive competenze, nel rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e delle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, delle esigenze della salute, della sanità e sicurezza pubblica e della tutela dell'ambiente.</i></p>

Segue

FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
<p data-bbox="194 302 383 356">Art. 2 Legge 15 marzo 1997, n. 59</p> <p data-bbox="194 880 409 935">Art. 3 Legge 15 marzo 1997, n. 59</p>	<p data-bbox="445 302 1020 1594"><i>2.1. La disciplina legislativa delle funzioni e dei compiti conferiti alle regioni ai sensi della presente legge spetta alle regioni quando è riconducibile alle materie di cui all'articolo 117, primo comma, della Costituzione. Nelle restanti materie spetta alle regioni il potere di emanare norme attuative ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione. 2. In ogni caso, la disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni e dei compiti amministrativi conferiti ai sensi dell'articolo 1 è disposta, secondo le rispettive competenze e nell'ambito della rispettiva potestà normativa, dalle regioni e dagli enti locali. 2-bis. Le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura adottano, con delibera consiliare a maggioranza assoluta dei componenti, i regolamenti per la disciplina delle materie di propria competenza di cui al comma 2 del presente articolo nonché quelli per l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 2 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e quelli relativi alle materie disciplinate dallo statuto. Restano salve le competenze che in materia regolamentare competono nel settore delle attività produttive allo Stato e agli enti pubblici territoriali. 3.1. Con i decreti legislativi di cui all'articolo 1 sono: a) individuati tassativamente le funzioni e i compiti da mantenere in capo alle amministrazioni statali, ai sensi e nei limiti di cui all'articolo 1; b) indicati, nell'ambito di ciascuna materia, le funzioni e i compiti da conferire alle regioni anche ai fini di cui all'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e osservando il principio di sussidiarietà di cui all'articolo 4, comma 3, lettera a), della presente legge, o da conferire agli enti locali territoriali o funzionali ai sensi degli articoli 128 e 118, primo comma, della Costituzione, nonché i criteri di conseguente e contestuale attribuzione e ripartizione tra le regioni, e tra queste e gli enti locali, dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative; il conferimento avviene gradualmente ed entro il periodo massimo di tre anni, assicurando l'effettivo esercizio delle funzioni conferite; c) individuati le procedure e gli strumenti di raccordo, anche permanente, con eventuale modificazione o nuova costituzione di forme di cooperazione strutturali e funzionali, che consentano la collaborazione e l'azione coordinata tra enti locali, tra regioni e tra i diversi livelli di governo e di amministrazione anche con eventuali interventi sostitutivi nel caso di inadempienza delle regioni e degli enti locali nell'esercizio delle funzioni amministrative ad essi conferite, nonché la presenza e l'intervento, anche unitario, di rappresentanti statali, regionali e locali nelle di-</i></p>

FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
<p>Art. 4 Legge 15 marzo 1997, n. 59</p>	<p><i>verse strutture, necessarie per l'esercizio delle funzioni di raccordo, indirizzo, coordinamento e controllo; d) sopprresse, trasformate o accorpate le strutture centrali e periferiche interessate dal conferimento di funzioni e compiti con le modalità e nei termini di cui all'articolo 7, comma 3, salvaguardando l'integrità di ciascuna regione e l'accesso delle comunità locali alle strutture sovra regionali; e) individuate le modalità e le procedure per il trasferimento del personale statale senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica; f) previste le modalità e le condizioni con le quali l'amministrazione dello Stato può avvalersi, per la cura di interessi nazionali, di uffici regionali e locali, d'intesa con gli enti interessati o con gli organismi rappresentativi degli stessi; g) individuate le modalità e le condizioni per il conferimento a idonee strutture organizzative di funzioni e compiti che non richiedono, per la loro natura, l'esercizio esclusivo da parte delle regioni e degli enti locali; h) previste le modalità e le condizioni per l'accessibilità da parte del singolo cittadino temporaneamente dimorante al di fuori della propria residenza ai servizi di cui voglia o debba usufruire.</i></p> <p><i>2. Speciale normativa è emanata con i decreti legislativi di cui all'articolo 1 per il comune di Campione d'Italia, in considerazione della sua collocazione territoriale separata e della conseguente peculiare realtà istituzionale, socio-economica, valutaria, doganale, fiscale e finanziaria.</i></p> <p><i>1. Nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali, conferiscono alle Province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale. Al conferimento delle funzioni le regioni provvedono sentite le rappresentanze degli enti locali. Possono altresì essere ascoltati anche gli organi rappresentativi delle autonomie locali ove costituiti dalle leggi regionali.</i></p> <p><i>2. Gli altri compiti e funzioni di cui all'articolo 1, comma 2, della presente legge, vengono conferiti a regioni, Province, comuni ed altri enti locali con i decreti legislativi di cui all'articolo 1. 3. I conferimenti di funzioni di cui ai commi 1 e 2 avvengono nell'osservanza dei seguenti principi fondamentali: a) il principio di sussidiarietà, con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle Province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di fa-</i></p>

Segue

FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
Art. 4 Legge 15 marzo 1997, n. 59	<p><i>vorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati; b) il principio di completezza, con la attribuzione alla regione dei compiti e delle funzioni amministrative non assegnati ai sensi della lettera a), e delle funzioni di programmazione; c) il principio di efficienza e di economicità, anche con la soppressione delle funzioni e dei compiti divenuti superflui; d) il principio di cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali anche al fine di garantire un'adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell'ambito dell'Unione europea; e) i principi di responsabilità ed unicità dell'amministrazione, con la conseguente attribuzione ad un unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi, strumentali e complementari, e quello di identificabilità in capo ad un unico soggetto anche associativo della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa; f) il principio di omogeneità, tenendo conto in particolare delle funzioni già esercitate con l'attribuzione di funzioni e compiti omogenei allo stesso livello di governo; g) il principio di adeguatezza, in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni; h) il principio di differenziazione nell'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi; i) il principio della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative; l) il principio di autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali nell'esercizio delle funzioni e dei compiti amministrativi ad essi conferiti. 4. Con i decreti legislativi di cui all'articolo 1 il Governo provvede anche a: a) delegare alle regioni i compiti di programmazione in materia di servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale; attribuire alle regioni il compito di definire, d'intesa con gli enti locali, il livello dei servizi minimi qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini, servizi i cui costi sono a carico dei bilanci regionali, prevedendo che i costi dei servizi ulteriori rispetto a quelli minimi siano a carico degli enti locali che ne programmino l'esercizio; prevedere che l'attuazione delle deleghe e l'attribuzione delle relative risorse alle regioni siano precedute da appositi accordi di programma tra il Ministro dei trasporti e della navigazione e le regioni medesime, sempreché gli stessi accordi siano perfezionati entro il 30</i></p>

FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
Art. 4 Legge 15 marzo 1997, n. 59	<p>giugno 1999; b) prevedere che le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolino l'esercizio dei servizi con qualsiasi modalità effettuati e in qualsiasi forma affidati, sia in concessione che nei modi di cui agli articoli 22 e 25 della legge 8 giugno 1990, n. 142, mediante contratti di servizio pubblico, che rispettino gli articoli 2 e 3 del regolamento (CEE) n. 1191/69 ed il regolamento (CEE) n. 1893/91, che abbiano caratteristiche di certezza finanziaria e copertura di bilancio e che garantiscano entro il 1° gennaio 2000 il conseguimento di un rapporto di almeno 0,35 tra ricavi da traffico e costi operativi, al netto dei costi di infrastruttura previa applicazione della direttiva 91/440/CEE del Consiglio del 29 luglio 1991 ai trasporti ferroviari di interesse regionale e locale; definire le modalità per incentivare il superamento degli assetti monopolistici nella gestione dei servizi di trasporto urbano e extraurbano e per introdurre regole di concorrenzialità nel periodico affidamento dei servizi; definire le modalità di subentro delle regioni entro il 1° gennaio 2000 con propri autonomi contratti di servizio regionale al contratto di servizio pubblico tra Stato e Ferrovie dello Stato Spa per servizi di interesse locale e regionale; c) ridefinire, riordinare e razionalizzare, sulla base dei principi e criteri di cui al comma 3 del presente articolo, al comma 1 dell'articolo 12 e agli articoli 14, 17 e 20, comma 5, per quanto possibile individuando momenti decisionali unitari, la disciplina relativa alle attività economiche ed industriali, in particolare per quanto riguarda il sostegno e lo sviluppo delle imprese operanti nell'industria, nel commercio, nell'artigianato, nel comparto agroindustriale e nei servizi alla produzione; per quanto riguarda le politiche regionali, strutturali e di coesione della Unione europea, ivi compresi gli interventi nelle aree depresse del territorio nazionale, la ricerca applicata, l'innovazione tecnologica, la promozione della internazionalizzazione e della competitività delle imprese nel mercato globale e la promozione della razionalizzazione della rete commerciale anche in relazione all'obiettivo del contenimento dei prezzi e dell'efficienza della distribuzione; per quanto riguarda la cooperazione nei settori produttivi e il sostegno dell'occupazione; per quanto riguarda le attività relative alla realizzazione, all'ampliamento, alla ristrutturazione e riconversione degli impianti industriali, all'avvio degli impianti medesimi e alla creazione, ristrutturazione e valorizzazione di aree industriali ecologicamente attrezzate, con particolare riguardo alle dotazioni ed impianti di tutela dell'ambiente,</p>

Segue

FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
Art. 7 Legge 15 marzo 1997, n. 59	<p>delle strutture di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), si provvede, con le modalità e i criteri di cui al comma 4-bis dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, introdotto dall'articolo 13, comma 1, della presente legge, entro novanta giorni dalla adozione di ciascun decreto di attuazione di cui al comma 1 del presente articolo. Per i regolamenti di riordino, il parere del Consiglio di Stato è richiesto entro cinquantacinque giorni ed è reso entro trenta giorni dalla richiesta. In ogni caso, trascorso inutilmente il termine di novanta giorni, il regolamento è adottato su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri. In sede di prima emanazione gli schemi di regolamento sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica perché su di essi sia espresso il parere della Commissione di cui all'articolo 5, entro trenta giorni dalla data della loro trasmissione. Decorso tale termine i regolamenti possono essere comunque emanati. 3-bis. Il Governo è delegato a emanare, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, entro il 30 settembre 1998, un decreto legislativo che istituisce un'addizionale comunale all'IRPEF. Si applicano i principi e i criteri direttivi di cui ai commi 10 e 11 dell'articolo 48 della legge 27 dicembre 1997, n. 449.</p>
Art. 1 D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112	<p>1. Il presente decreto legislativo disciplina, ai sensi del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni, alle Province, ai comuni, alle comunità montane o ad altri enti locali e, nei casi espressamente previsti, alle autonomie funzionali, nelle materie non disciplinate dal decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143, dal decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, dal decreto legislativo 18 novembre 1997, n. 426, dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, dal decreto legislativo 8 gennaio 1998, n. 3, dal decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, nonché dal decreto legislativo recante riforma della disciplina in materia di commercio, dal decreto legislativo recante interventi per la razionalizzazione del sostegno pubblico alle imprese e dal decreto legislativo recante disposizioni in materia di commercio con l'estero.</p> <p>2. Salvo diversa espressa disposizione del presente decreto legislativo, il conferimento comprende anche le funzioni di organizzazione e le attività connesse e strumentali all'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, quali fra gli altri, quelli di programmazione, di vigilanza, di accesso al credito, di polizia amministrativa, nonché l'adozione di provvedimenti contingibili e urgenti previsti dalla legge.</p>

Segue

FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
<p>Art. 1 D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112</p> <p>Art. 3 D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112</p>	<p>3. <i>Nelle materie oggetto del conferimento, le regioni e gli enti locali esercitano funzioni legislative o normative ai sensi e nei limiti stabiliti dall'articolo 2 della legge 15 marzo 1997, n. 59.</i></p> <p>4. <i>In nessun caso le norme del presente decreto legislativo possono essere interpretate nel senso della attribuzione allo Stato, alle sue amministrazioni o ad enti pubblici nazionali, di funzioni e compiti trasferiti, delegati o comunque attribuiti alle regioni, agli enti locali e alle autonomie funzionali dalle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo.</i></p> <p><i>Conferimenti alle regioni e agli enti locali e strumenti di raccordo</i></p> <p>1. <i>Ciascuna regione, ai sensi dell'articolo 4, commi 1 e 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59, entro sei mesi dall'emanazione del presente decreto legislativo, determina, in conformità al proprio ordinamento, le funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, provvedendo contestualmente a conferire tutte le altre agli enti locali, in conformità ai principi stabiliti dall'articolo 4, comma 3, della stessa legge n. 59 del 1997, nonché a quanto previsto dall'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142.</i></p> <p>2. <i>La generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai comuni, alle Province e alle comunità montane, in base ai principi di cui all'articolo 4, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59, secondo le loro dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale. Le regioni, nell'emanazione della legge di cui al comma 1 del presente articolo, attuano il trasferimento delle funzioni nei confronti della generalità dei comuni. Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative di cui al comma 5 del presente articolo. Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale. Decorso inutilmente il termine di cui sopra, la regione esercita il potere sostitutivo nelle forme stabilite dalla legge stessa. La legge regionale prevede altresì appositi strumenti di incentivazione per favorire l'esercizio associato delle funzioni.</i></p> <p>3. <i>La legge regionale di cui al comma 1 attribuisce agli</i></p>

FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
Art. 3 D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112	<p><i>enti locali</i> le risorse umane, finanziarie, organizzative e strumentali in misura tale da garantire la congrua copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni e dei compiti trasferiti, nel rispetto dell'autonomia organizzativa e regolamentare degli <i>enti locali</i>.</p> <p>4. Qualora la regione non provveda entro il termine indicato, il Governo adotta con apposito decreto legislativo le misure di cui all'articolo 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59.</p> <p>5. Le regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed <i>enti locali</i> nell'ambito delle rispettive competenze.</p> <p>6. I decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'articolo 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59, sono comunque emanati entro il 31 dicembre 1999.</p> <p>7. Ai fini dell'applicazione del presente decreto legislativo e ai sensi dell'articolo 1 e dell'articolo 3 della legge 15 marzo 1997, n. 59, tutte le funzioni e i compiti non espressamente conservati allo Stato con le disposizioni del presente decreto legislativo sono conferiti alle regioni e agli <i>enti locali</i>.</p>
Art. 4 D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112	<p>1. Relativamente alle funzioni e ai compiti conferiti alle regioni e agli <i>enti locali</i> con il presente decreto legislativo, è conservato allo Stato il potere di indirizzo e coordinamento da esercitarsi ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59.</p>
Art. 5 D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112	<p>1. Con riferimento alle funzioni e ai compiti spettanti alle regioni e agli <i>enti locali</i>, in caso di accertata inattività che comporti inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Unione europea o pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia, assegna all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere.</p> <p>2. Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei Ministri, sentito il soggetto inadempiente, nomina un commissario che provvede in via sostitutiva.</p> <p>3. In casi di assoluta urgenza, non si applica la procedura di cui al comma 1 e il Consiglio dei Ministri può adottare il provvedimento di cui al comma 2, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro competente. Il provvedimento in tal modo adottato ha immediata esecuzione ed è immediatamente co-</p>

Segue

FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
<p>Art. 5 D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112</p> <p>Art. 7 D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112</p>	<p><i>municato rispettivamente alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata «Conferenza Stato-regioni» e alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali allargata ai rappresentanti delle comunità montane, che ne possono chiedere il riesame, nei termini e con gli effetti previsti dall'articolo 8, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59.</i></p> <p>4. Restano ferme le disposizioni in materia di poteri sostitutivi previste dalla legislazione vigente.</p> <p>1. I provvedimenti di cui all'articolo 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59, determinano la decorrenza dell'esercizio da parte delle regioni e degli enti locali delle funzioni conferite ai sensi del presente decreto legislativo, contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative. Con la medesima decorrenza ha altresì efficacia l'abrogazione delle corrispondenti norme previste dal presente decreto legislativo.</p> <p>2. Per garantire l'effettivo esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, i provvedimenti di cui all'articolo 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59, che individuano i beni e le risorse da ripartire tra le regioni e tra le regioni e gli enti locali, osservano i seguenti criteri:</p> <p>a) la decorrenza dell'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti contestualmente all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, organizzative e strumentali, può essere graduata, secondo date certe, in modo da completare il trasferimento entro il 31 dicembre 2000;</p> <p>b) la devoluzione alle regioni e agli enti locali di una quota delle risorse erariali deve garantire la congrua copertura, ai sensi e nei termini di cui al comma 3 del presente articolo, degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti nel rispetto dell'autonomia politica e di programmazione degli enti; in caso di delega regionale agli enti locali, la legge regionale attribuisce ai medesimi risorse finanziarie tali da garantire la congrua copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni delegate, nell'ambito delle risorse a tale scopo effettivamente trasferite dallo Stato alle regioni;</p> <p>c) ai fini della determinazione delle risorse da trasferire, si effettua la compensazione con la diminuzione di entrate erariali derivanti dal conferimento delle medesime entrate alle regioni ed agli enti locali ai sensi del presente decreto legislativo.</p> <p>3. Con i provvedimenti di cui all'articolo 7 della legge</p>

Segue

FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
Art. 7 D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112	<p>15 marzo 1997, n. 59, alle regioni e agli enti locali desinistari delle funzioni e dei compiti conferiti sono attribuiti beni e risorse corrispondenti per ammontare a quelli utilizzati dallo Stato per l'esercizio delle medesime funzioni e compiti prima del conferimento. Ai fini della quantificazione, si tiene conto:</p> <p>a) dei beni e delle risorse utilizzati dallo Stato in un arco temporale pluriennale, da un minimo di tre ad un massimo di cinque anni;</p> <p>b) dell'andamento complessivo delle spese finali iscritte nel bilancio statale nel medesimo periodo di riferimento;</p> <p>c) dei vincoli, degli obiettivi e delle regole di variazione delle entrate e delle spese pubbliche stabiliti nei documenti di programmazione economico-finanziaria, approvati dalle Camere, con riferimento sia agli anni che precedono la data del conferimento, sia agli esercizi considerati nel bilancio pluriennale in vigore alla data del conferimento medesimo.</p> <p>4. Con i provvedimenti, di cui all'articolo 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59, si provvede alla individuazione delle modalità e delle procedure di trasferimento, nonché dei criteri di ripartizione del personale. Ferma restando l'autonomia normativa e organizzativa degli enti territoriali riceventi, al personale trasferito è comunque garantito il mantenimento della posizione retributiva già maturata. Il personale medesimo può optare per il mantenimento del trattamento previdenziale previgente.</p> <p>5. Al personale inquadrato nei ruoli delle regioni, delle Province, dei comuni e delle comunità montane, si applica la disciplina sul trattamento economico e stipendiale e sul salario accessorio prevista dal contratto collettivo nazionale di lavoro per il comparto regioni-autonomie locali.</p> <p>6. Gli oneri relativi al personale necessario per le funzioni conferite incrementano in pari misura il tetto di spesa di cui all'articolo 1, comma 9, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.</p> <p>7. Nelle materie oggetto di conferimento di funzioni e di compiti ai sensi del presente decreto legislativo, lo Stato provvede al finanziamento dei fondi previsti in leggi pluriennali di spesa mantenendo gli stanziamenti già previsti dalle leggi stesse o dalla programmazione finanziaria triennale. Sono finanziati altresì, nella misura prevista dalla legge istitutiva, i fondi gestiti mediante convenzione, sino alla scadenza delle convenzioni stesse.</p> <p>8. Al fine della elaborazione degli schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, la Conferenza uni-</p>

Segue

FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
Art. 7 D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112	<p><i>ficata Stato, regioni, città e autonomie locali, di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, di seguito denominata «Conferenza unificata», promuove accordi tra Governo, regioni ed enti locali, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera c), del medesimo decreto legislativo. Gli schemi dei singoli decreti debbono contenere:</i></p> <p><i>a) l'individuazione del termine, eventualmente differenziato, da cui decorre l'esercizio delle funzioni conferite e la contestuale individuazione delle quote di tributi e risorse erariali da devolvere agli enti, fermo restando quanto previsto dall'articolo 48 della legge 27 dicembre 1997, n. 449;</i></p> <p><i>b) l'individuazione dei beni e delle strutture da trasferire, in relazione alla ripartizione delle funzioni, alle regioni e agli enti locali;</i></p> <p><i>c) la definizione dei contingenti complessivi, per qualifica e profilo professionale, del personale necessario per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite e del personale da trasferire;</i></p> <p><i>d) la congrua quantificazione dei fabbisogni finanziari in relazione alla concreta ripartizione di funzioni e agli oneri connessi al personale, con decorrenza dalla data di effettivo esercizio delle funzioni medesime, secondo i criteri stabiliti al comma 2 del presente articolo.</i></p> <p><i>9. In caso di mancato accordo, il Presidente del Consiglio dei Ministri provvede, acquisito il parere della Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59.</i></p> <p><i>10. Nei casi in cui lo Stato non provveda ad adottare gli atti e i provvedimenti di attuazione entro le scadenze previste dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 e dal presente decreto legislativo, la Conferenza unificata può predisporre lo schema dell'atto o del provvedimento e inviarlo al Presidente del Consiglio dei Ministri, per le iniziative di cui all'articolo 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59. Si applica a tal fine la disposizione di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.</i></p> <p><i>11. Ove non si provveda al trasferimento delle risorse disposte ai sensi dell'articolo 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59, nei termini previsti, la regione e gli enti locali interessati chiedono alla Conferenza unificata di segnalare il ritardo o l'inerzia al Presidente del Consiglio dei Ministri, che indica il termine per provvedere. Decorso inutilmente tale termine il Presidente del Consiglio dei Ministri nomina un commissario ad acta.</i></p>

Allegato B

Funzioni delle Province

Legislazione comunitaria, nazionale e regionale

Regione Piemonte - Analisi per settore

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
ORDINAMENTO E FUNZIONI IN GENERALE	L.R. 44/2000 Art. 1.1	<i>Nel quadro dei principi costituzionali relativi all'ordinamento regionale, ed in particolare a quelli di cui alla L. Cost. 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle regioni), nonché in attuazione dell'articolo 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed Enti locali, per la riforma della pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa), la presente legge individua, ai sensi del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), le funzioni di competenza della Regione, degli Enti locali e delle Autonomie funzionali, attinenti alle materie di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) e, in particolare, ai seguenti ambiti: a) sviluppo economico ed attività produttive; b) ambiente, protezione civile ed infrastrutture; c) formazione professionale; d) polizia amministrativa; e) turismo e acque minerali e termali; f) urbanistica, edilizia, aree protette, trasporti e viabilità; g) servizi alla persona ed alla comunità.</i>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p data-bbox="417 438 481 465">Art. 9</p> <p data-bbox="417 687 593 715">Art. 10, I comma</p> <p data-bbox="417 906 535 960">L.R. 8/2006 Art. 1</p>	<p data-bbox="624 302 1014 438"><i>colo 14, comma 1, lettera 1) della L. n. 142/1990 nonché il supporto per la verifica della rispondenza delle forme associative già esistenti rispetto a quanto stabilito dalla presente legge.</i></p> <p data-bbox="624 438 1014 602"><i>Attraverso le procedure concertative previste dalla L.R. n. 34/1998, la Regione favorisce l'unitario sviluppo del sistema delle autonomie locali, nonché la cooperazione tra gli enti locali e tra questi e la Regione.</i></p> <p data-bbox="624 602 1014 684"><i>La Regione definisce e promuove il raccordo di sistemi informativi previsti dall'articolo 9 della L.R. n. 34/1998.</i></p> <p data-bbox="624 684 1014 906"><i>La Regione e gli enti locali operano secondo i principi di concertazione, cooperazione e coordinamento e sono tenuti a fornirsi reciprocamente, a richiesta o periodicamente, informazioni dati statistici e ogni altro elemento utile allo svolgimento delle funzioni di rispettiva competenza.</i></p> <p data-bbox="624 906 1014 1212"><i>La Regione Piemonte trasferisce alle province risorse finanziarie per incrementare, nell'ambito delle funzioni di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), l'attività di assistenza tecnico-amministrativa che le province prestano agli enti locali ubicati nel proprio territorio con particolare attenzione per quelli di minore dimensione.</i></p> <p data-bbox="624 1212 1014 1594"><i>I criteri di ripartizione delle risorse finanziarie di cui al comma 1 sono stabiliti con deliberazione della Giunta regionale, previo parere della Conferenza Permanente Regione-Autonomie Locali, anche tenuto conto, per il primo anno successivo all'entrata in vigore della presente legge, del numero di comuni e del numero di abitanti per provincia nonché della tipologia di progetti relativi all'attività di assistenza tecnico-amministrativa delle singole province. Per gli anni successivi, i criteri di cui al comma 2 sono ridefiniti dalla Giunta</i></p>

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	L.R. 8/2006 Art. 1	regionale in base all'effettivo svolgimento da parte delle singole province dell'attività di assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali. Le province trasmettono annualmente alla Conferenza Permanente Regione-Autonomie Locali ed alla Giunta regionale i risultati dell'attività di cui al comma 1.
COOPERAZIONE	L. 44/2000 Art. 9, I comma Art. 11 Art. 25, II comma L.R. 19/2008 Art. 4 Let. c)	Attraverso le procedure concertative previste dalla L.R. n. 34/1998, la Regione favorisce l'unitario sviluppo del sistema delle autonomie locali, nonché la cooperazione tra gli enti locali e tra questi e la Regione. È istituito presso la Presidenza della Giunta regionale, nell'ambito della segreteria interistituzionale, di cui all'articolo 6, comma 3 della L.R. n. 34/1998, l'Osservatorio sulla riforma amministrativa. Il Consiglio regionale è periodicamente informato sullo stato di attuazione della riforma attraverso un rapporto annuale, approvato dalla Giunta regionale sentita la Conferenza permanente Regione – autonomie locali. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Regione provvede al riordino della legislazione regionale in materia di cooperazione trasferendo agli Enti locali la generalità delle funzioni, ad eccezione di quelle che richiedono la gestione unitaria a livello regionale. Le comunità montane sono titolari omissis c) di ogni altra funzione conferita dalle province e dalla Regione;
POLIZIA AMMINISTRATIVA	D.Lgs 112/1998 Art. 158, II comma	Le regioni e gli enti locali sono titolari delle funzioni e dei compiti di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente trasferite o attribuite. La delega di funzioni amministrative dallo Stato alle regioni e da queste ultime agli enti locali, anche per quanto at-

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>Art. 161, I comma</p> <p>Art. 163, I comma</p> <p>Art. 163, III comma</p> <p>L. 65/1986 Art. 5</p>	<p><i>tiene alla sub-delega, ricomprende anche l'esercizio delle connesse funzioni e compiti di polizia amministrativa.</i></p> <p><i>Sono conferiti alle regioni e agli enti locali, secondo le modalità e le regole fissate dal presente titolo, tutte le funzioni ed i compiti di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente trasferite o attribuite, salvo le riserve allo Stato di cui all'articolo 160.</i></p> <p><i>Le funzioni e i compiti di polizia amministrativa spettanti agli enti locali sono indicati nell'articolo 161 del presente decreto legislativo</i></p> <p><i>Ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione, sono trasferite alle province le seguenti funzioni e compiti amministrativi: a) il riconoscimento della nomina a guardia giurata degli agenti venatori dipendenti dagli enti delegati dalle regioni e delle guardie volontarie delle associazioni venatorie e protezionistiche nazionali riconosciute, di cui all'articolo 27 della legge 11 febbraio 1992, n. 157; b) il riconoscimento della nomina di agenti giurati addetti alla sorveglianza sulla pesca nelle acque interne e marittime, di cui all'articolo 31 del regio decreto 8 ottobre 1931, n. 1604, e all'articolo 22 della legge 14 luglio 1965, n. 963; c) il rilascio dell'autorizzazione per l'espletamento di gare con autoveicoli, motoveicoli e ciclomotori su strade ordinarie di interesse sovracomunale ed esclusivamente provinciale, di cui all'articolo 9 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285.</i></p> <p><i>Il personale che svolge servizio di polizia municipale, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni, esercita anche: a) funzioni di polizia giudiziaria, rivestendo a tal fine la qualità di agente di polizia giudiziaria, riferita agli operatori, o di ufficiale di polizia giudiziaria, riferita ai responsabili del servizio o del Corpo e agli addetti al coor-</i></p>

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	L. 65/1986 Art. 5	<p><i>dinamento e al controllo, ai sensi dell'articolo 221, terzo comma, del codice di procedura penale; b) servizio di polizia stradale, ai sensi dell'articolo 137 del testo unico delle norme sulla circolazione stradale approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, numero 393; c) funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza ai sensi dell'articolo 3 della presente legge.</i></p> <p><i>A tal fine il prefetto conferisce al suddetto personale, previa comunicazione del sindaco, la qualità di agente di pubblica sicurezza, dopo aver accertato il possesso dei seguenti requisiti: a) godimento dei diritti civili e politici; b) non aver subito condanna a pena detentiva per delitto non colposo o non essere stato sottoposto a misura di prevenzione; c) non essere stato espulso dalle Forze armate o dai Corpi militarmente organizzati o destituito dai pubblici uffici.</i></p> <p><i>Il prefetto, sentito il sindaco, dichiara la perdita della qualità di agente di pubblica sicurezza qualora accerti il venir meno di alcuno dei suddetti requisiti.</i></p> <p><i>Nell'esercizio delle funzioni di agente e di ufficiale di polizia giudiziaria e di agente di pubblica sicurezza, il personale di cui sopra, messo a disposizione dal sindaco, dipende operativamente dalla competente autorità giudiziaria o di pubblica sicurezza nel rispetto di eventuali intese fra le dette autorità e il sindaco.</i></p> <p><i>Gli addetti al servizio di polizia municipale ai quali è conferita la qualità di agente di pubblica sicurezza possono, previa deliberazione in tal senso del consiglio comunale, portare, senza licenza, le armi, di cui possono essere dotati in relazione al tipo di servizio nei termini e nelle modalità previsti dai rispettivi regolamenti, anche fuori dal servizio, purché nell'ambito territoriale del-</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>Art. 5</p> <p>Art. 12, I comma</p> <p>L.R. 44/2000, Art. 79</p> <p>Art. 80</p> <p>L.R. 58/1987 Art. 1</p>	<p><i>l'ente di appartenenza e nei casi di cui all'articolo 4. Tali modalità e casi sono stabiliti, in via generale, con apposito regolamento approvato con decreto del Ministro dell'interno, sentita l'Associazione nazionale dei comuni d'Italia. Detto regolamento stabilisce anche la tipologia, il numero delle armi in dotazione e l'accesso ai poligoni di tiro per l'addestramento al loro uso.</i></p> <p><i>Gli enti locali diversi dai comuni svolgono le funzioni di polizia locale di cui sono titolari, anche a mezzo di appositi servizi; a questi si applicano le disposizioni di cui agli articoli 2, 6, 8, 11, 13 e 14 della presente legge, sostituendo al comune ed ai suoi organi l'ente locale e gli organi corrispondenti.</i></p> <p><i>Alle province, ai comuni, alle Comunità montane sono attribuite le funzioni ed i compiti di polizia amministrativa in tutte le materie ad essi conferite.</i></p> <p><i>La Regione promuove l'esercizio in forma associata da parte dei comuni delle funzioni e dei compiti di polizia locale.</i></p> <p><i>È trasferito alle province il rilascio delle autorizzazioni di competenza regionale per l'espletamento di gare con autoveicoli, motoveicoli e ciclomotori, nonché gare atletiche, ciclistiche, con animali o con veicoli a trazione animale di cui all'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada).</i></p> <p><i>Le funzioni di Polizia locale sono esercitate dalle strutture organizzative del servizio Polizia locale o dai competenti corpi o dal personale preposto degli Enti locali territoriali, o dei Consorzi di essi, nelle materie loro attribuite o delegate degli Enti medesimi.</i></p> <p><i>Le medesime strutture od i corpi assicurano inoltre lo svolgimento dei compiti d'istituto nelle materie di competenza regionale allorquando una legge</i></p>

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
AGRICOLTURA	<p>Reg. CE n. 1698/2005 D.Lgs. 228/01 Art. 14, I e III comma</p> <p>Art. 15, I comma</p> <p>Art. 21, I e II comma</p>	<p><i>Adozione del Programma di Sviluppo Rurale (PSR).</i></p> <p><i>Le pubbliche amministrazioni possono concludere contratti di collaborazione, anche ai sensi dell'articolo 119 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con gli imprenditori agricoli anche su richiesta delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale, per la promozione delle vocazioni produttive del territorio e la tutela delle produzioni di qualità e delle tradizioni alimentari locali. omissis</i></p> <p><i>Al fine di assicurare un'adeguata informazione ai consumatori e di consentire la conoscenza della provenienza della materia prima e della peculiarità delle produzioni di cui ai commi 1 e 2, le pubbliche amministrazioni, nel rispetto degli Orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato all'agricoltura, possono concludere contratti di promozione con gli imprenditori agricoli che si impegnino nell'esercizio dell'attività di impresa ad assicurare la tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale.</i></p> <p><i>Al fine di favorire lo svolgimento di attività funzionali alla sistemazione ed alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura ed al mantenimento dell'assetto idrogeologico e di promuovere prestazioni a favore della tutela delle vocazioni produttive del territorio, le pubbliche amministrazioni, ivi compresi i consorzi di bonifica, possono stipulare convenzioni con gli imprenditori agricoli.</i></p> <p><i>Fermo quanto stabilito dal decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, come modificato dal decreto legislativo 8 novembre 1997, n. 389, e senza nuovi o maggiori oneri a carico dei rispettivi bilanci, lo Stato, le regioni e gli enti lo-</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	L.R. 17/1999 Art. 2 Let. f) abrogata	<p><i>cali tutelano, nell'ambito delle rispettive competenze: a) la tipicità, la qualità, le caratteristiche alimentari e nutrizionali, nonché le tradizioni rurali di elaborazione dei prodotti agricoli e alimentari a denominazione di origine controllata (DOC), a denominazione di origine controllata e garantita (DOCG), a denominazione di origine protetta (DOP), a indicazione geografica protetta (IGP) e a indicazione geografica tutelata (IGT); b) le aree agricole in cui si ottengono prodotti con tecniche dell'agricoltura biologica ai sensi del regolamento (CEE) n. 2092/91 del Consiglio, del 24 giugno 1991; c) le zone aventi specifico interesse agrituristico.</i></p> <p><i>È trasferito alle province l'esercizio delle funzioni amministrative riguardanti: a) interventi relativi al miglioramento dell'efficienza delle strutture agrarie e alla creazione di nuove aziende, ivi compresi il finanziamento dei piani di sviluppo aziendali ed interaziendali, per la fase della produzione nonché della trasformazione aziendale; b) interventi relativi al miglioramento e allo sviluppo delle produzioni vegetali; c) interventi relativi al miglioramento e allo sviluppo delle produzioni animali; d) interventi di assistenza tecnica, divulgazione e consulenza alle aziende agricole nonché di formazione professionale, rivolta specialmente ai giovani operatori agricoli ed ai giovani disoccupati, compresi i necessari supporti a livello provinciale; e) attività relative alle avversità atmosferiche nei confronti delle colture e alle calamità naturali per quanto riguarda le strutture aziendali nonché le infrastrutture rurali di livello provinciale; f) interventi relativi alle infrastrutture rurali; g) interventi per l'applicazione di misure comunitarie di accompagnamento; h) interventi per l'erogazione di premi, incentivi ed integrazioni di reddito previsti da regio-</i></p>

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>Art. 2 Let. f) abrogata</p> <p>Art. 10, V comma</p> <p>L.R. 24/2007 Art. 5</p>	<p><i>lamenti comunitari e nazionali; i) interventi per la gestione di quote di produzione fatte salve le funzioni regionali di cui all'articolo 6, comma 1, lettera l-bis); l) interventi per l'applicazione di misure agroambientali, compresa l'agricoltura biologica; m) funzioni, comprese le nomine, relative a commissioni e comitati provinciali previsti da norme statali e regionali; n) rilascio delle autorizzazioni per l'acquisto dei presidi fitosanitari; o) attività relative ai servizi di supporto per l'incremento ippico, ivi compresa l'applicazione delle, norme sulla riproduzione nel settore equino; p) interventi relativi all'attività agrituristica; q) approvazione dei piani di riordino irriguo e fondiario.</i></p> <p><i>Le province, sulla base del riparto, provvedono a formulare programmi operativi annuali entro il 15 novembre di ogni anno. Può essere previsto un riparto pluriennale con conseguente obbligo per le province di elaborare programmi pluriennali e programmi annuali operativi stralcio.</i></p> <p><i>Se non ne deriva grave compromissione per l'equilibrio naturale o ambientale e previo il possesso e la presentazione della autorizzazione di cui all'articolo 3, comma 1, valida per l'anno di richiesta, la provincia può rilasciare, a titolo oneroso, l'autorizzazione alla raccolta di funghi epigei spontanei in quantitativi superiori a quelli consentiti dall'articolo 2, comma 1, qualora costituisca fonte di lavoro stagionale o di reddito, ai cittadini residenti che siano: a) coltivatori diretti o imprenditori agricoli, a qualunque titolo; b) gestori in proprio dell'uso del bosco, compresi gli utenti dei beni di uso civico e di proprietà collettive;c) soci di cooperative agricolo-forestali.</i></p> <p><i>La provincia può delegare le comunità montane, le comunità collinari e i co-</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p data-bbox="494 496 667 524">Art. 7, I comma</p> <p data-bbox="494 717 671 797">L.R. 4/2009 Art. 10, II comma e IV comma</p> <p data-bbox="494 1403 671 1430">Art. 15, II comma</p>	<p data-bbox="701 302 1097 493"><i>Nel caso in cui la Giunta regionale non accolga la proposta di cui al comma 3, rinvia il piano alla provincia proponente per gli adeguamenti necessari. La Giunta regionale ha comunque facoltà di modificare il piano per renderlo compatibile alle normative vigenti.</i></p> <p data-bbox="701 496 1097 711"><i>Le province e i comuni territorialmente competenti forniscono servizi che agevolano l'iter procedurale e la realizzazione del piano e mettono a disposizione le proprie risorse umane e fisiche. La Regione partecipa alle spese di funzionamento dei distretti, secondo le modalità di cui all'articolo 13.</i></p> <p data-bbox="701 715 1097 1070"><i>Le comunità montane per le aree forestali di loro competenza e le province per le restanti aree, predispongono e adottano il piano forestale territoriale sulla base delle norme tecnico-procedurali stabilite con provvedimento della Giunta regionale e in coerenza con i contenuti del piano forestale regionale. A tale scopo, la Regione rende disponibili i dati conoscitivo-strutturali derivati da apposite indagini territoriali e fornisce agli enti il necessario supporto tecnico.</i></p> <p data-bbox="701 1073 1097 1397"><i>Per la redazione dei piani forestali territoriali, nel caso di inadempienza da parte delle comunità montane o delle province e trascorsi dodici mesi dalla data di approvazione delle norme tecnico-procedurali di cui al comma 2, la Giunta regionale esercita potere sostitutivo, ai sensi dell'articolo 14 della legge regionale 20 novembre 1998, n. 34 (Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali).</i></p> <p data-bbox="701 1401 1097 1592"><i>Gli sportelli forestali possono essere altresì istituiti mediante convenzione, presso le province, le comunità montane singole o associate, i comandi provinciali e di stazione del Corpo forestale dello Stato o presso altri soggetti istituzionali.</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>Art. 25, II comma</p> <p>Art. 26, II e III comma</p> <p>Art. 35, I comma lett. c)</p>	<p><i>La Giunta regionale, sentito il comitato tecnico regionale per le foreste e il legno e in armonia con i programmi provinciali di sviluppo per il settore forestale, definisce annualmente le linee di intervento per lo sviluppo dei prodotti forestali, destinando le risorse finanziarie disponibili alla realizzazione di interventi individuati mediante procedure a bando o sostenendo direttamente singole iniziative di enti locali realizzate anche per il tramite di forme di gestione associata o con le modalità di cui all'articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).</i></p> <p><i>Per la definizione delle priorità di cui al comma 1, oltre che per coordinare gli altri interventi programmati sul proprio territorio, le province predispongono un programma provinciale di sviluppo per il settore forestale, individuando anche, di concerto con le comunità montane, le infrastrutture e gli interventi che superano i confini della singola comunità.</i></p> <p><i>I programmi provinciali di sviluppo per il settore forestale hanno validità triennale e sono elaborati in conformità alle indicazioni metodologiche definite dalla Giunta regionale.</i></p> <p><i>Le funzioni di vigilanza e di accertamento delle violazioni alle disposizioni della presente legge e al regolamento forestale, sono esercitate: omissis c) dalle guardie provinciali;</i></p>
ARTIGIANATO	D.Lgs. 112/1998 Art. 12	<p><i>Le funzioni amministrative relative alla materia «artigianato», così come definita dall'articolo 63 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, comprendono anche tutte le funzioni amministrative relative alla erogazione di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi e benefici di qualsiasi genere, comunque denominati, alle</i></p>

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>L.R. 44/2000 Art. 14, II comma</p> <p>Art. 14, III comma</p> <p>Art. 13, II comma, lett. b</p> <p>L.R. 1/2009 Art. 1.2</p> <p>Art. 22</p>	<p><i>imprese artigiane, con particolare riguardo alle imprese artistiche.</i></p> <p><i>Le Province e la città metropolitana, sentiti i Comuni e le Comunità montane, concorrono alla definizione della programmazione regionale in materia di aree attrezzate artigianali, mediante programmi Provinciali o metropolitani.</i></p> <p><i>Le Province e le Comunità montane partecipano, secondo gli indirizzi stabiliti dalla Giunta regionale, all'individuazione delle lavorazioni dell'artigianato artistico e tipico ed all'individuazione delle lavorazioni e delimitazione dei territori interessati ai sensi dell'art. 26, comma 3, della l.r. 21/1997.</i></p> <p><i>Concessione di agevolazioni alle imprese localizzate nelle aree depresse e nelle aree montane previa concertazione con le Province e le Comunità montane interessate secondo le disposizioni della l.r. 21/97 e successive modificazioni ed integrazioni.</i></p> <p><i>Al fine della realizzazione degli obiettivi di cui al comma 1, la Regione si avvale del concorso degli enti locali e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA), delle commissioni regionale e provinciali per l'artigianato, delle confederazioni regionali artigiane e delle loro articolazioni territoriali, nonché di altri soggetti pubblici e privati individuati dalla Giunta regionale, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.</i></p> <p><i>La tenuta degli albi provinciali delle imprese artigiane è delegata alle CCIAA che la esercitano attraverso l'ufficio dell'albo delle imprese artigiane, di seguito denominato ufficio dell'albo, e la commissione provinciale per l'artigianato sulla base delle disposizioni di legge vigenti in materia e nel rispetto dei poteri di indirizzo della Regione.</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>L. R. 44/2000 Art. 18, I comma</p> <p>Art. 18, II comma</p> <p>Art. 18, III comma</p> <p>Art. 19, I comma</p>	<p><i>entro il termine di novanta giorni, che può essere ridotto con regolamento da emanare ai sensi dello stesso articolo 20 della legge n. 241 del 1990.</i></p> <p><i>Secondo le modalità ed i limiti fissati dalla legge regionale di cui all'articolo 19, commi 6 e 12 del d.lgs. 112/1998, alla Provincia, alla Città metropolitana, alla Comunità montana, ai Comuni, qualora individuati quali responsabili del coordinamento e dell'attuazione di strumenti di programmazione negoziata o di progetti di sviluppo locale promossi o partecipati dalla Regione, è conferita la gestione del procedimento di concessione di benefici alle imprese il cui finanziamento sia previsto, nello strumento di programmazione negoziata o nel progetto di sviluppo locale, a carico del Fondo unico regionale di cui all'articolo 19, comma 6 del d.lgs. 112/1998.</i></p> <p><i>La realizzazione e la gestione delle aree attrezzate per attività produttive e delle aree ecologicamente attrezzate spetta ai Comuni, singoli o associati, ed alle Comunità montane. Le Province e la Città metropolitana, sentiti i Comuni e le Comunità montane, concorrono alla definizione della programmazione regionale in materia, mediante programmi provinciali o metropolitani.</i></p> <p><i>La Città metropolitana, le Comunità montane e le Province per il territorio non compreso nelle Comunità montane, svolgono attività di promozione finalizzata alla predisposizione di progetti di sviluppo di sistemi produttivi locali. Nell'esercizio delle funzioni ad essa riservate, la Regione opera in raccordo e collaborazione con gli enti locali, le forze economiche e gli altri soggetti che concorrono allo sviluppo del sistema economico produttivo piemontese, promuovendo ed attivando, anche nei casi non espressamente indicati agli articoli 16 e 23, forme di cooperazione funzionale con tali soggetti.</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>L.R. 15/2005 Art. 3, I e II comma</p> <p>Art. 4, I e II comma</p> <p>Art. 5, I e II comma</p>	<p><i>Al fine di localizzare nuovi insediamenti produttivi, gli enti pubblici territoriali acquisiscono dal Gruppo Fiat la proprietà di una parte, attualmente non utilizzata a scopi industriali, del complesso immobiliare sito in Torino e denominato «Area di Mirafiori».</i></p> <p><i>L'acquisizione avviene tramite una società a maggioranza pubblica che ne cura anche il successivo utilizzo (omissis)...</i></p> <p><i>In considerazione dell'ubicazione strategica del complesso immobiliare sito in Collegno denominato «Campo volo», di proprietà del gruppo Fiat e dell'interesse degli Enti territoriali (n.d.r. – la Regione, la Regione di Torino, la Città di Torino) ad utilizzarlo a finalità pubbliche, viene acquisita la proprietà dello stesso.</i></p> <p><i>L'acquisizione avviene tramite società a maggioranza pubblica che ne cura, d'intesa con la Città di Collegno, anche il successivo utilizzo esclusivamente nell'ambito di finalità di pubblico interesse.</i></p> <p><i>Allo scopo di sostenere lo sviluppo e rafforzare la competitività delle piccole e medie imprese piemontesi, anche artigiane, operanti nella filiera automobilistica, gli Enti territoriali di cui all'art. 2 (n.d.r. – la Regione, la Regione di Torino, la Città di Torino), anche in concorso con l'Università e il Politecnico di Torino, le associazioni di categoria rappresentative delle imprese del settore ed il Gruppo Fiat concorrono, nel rispetto delle procedure previste dalla normativa Comunitaria in materia, alla definizione ed all'attivazione: a) di idonei strumenti per la capitalizzazione delle imprese e il rafforzamento della struttura patrimoniale delle imprese; b) di misure che incentrino la crescita dimensionale delle imprese anche mediante aggregazione, incorporazione ed altre forme di concentrazione; c) di stru-</i></p>

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	Art. 5, I e II comma	<p><i>menti di supporto alle attività di ricerca e sviluppo, diversificazione dell'attività produttiva, formazione e riqualificazione delle risorse umane; d) di idonei strumenti finanziari per garantire maggior facilità nell'accesso al credito per le piccole e medie imprese piemontesi, anche artigiane, operanti nella filiera automobilistica; e) di misure finalizzate all'ammodernamento e alla sostituzione di impianti di produzione; f) di interventi che favoriscano l'incontro tra le esigenze del mondo produttivo e le esigenze della ricerca.</i></p> <p><i>Gli Enti territoriali ed il Gruppo Fiat individuano ed attuano, secondo le rispettive competenze, azioni ed interventi nel campo della ricerca, dell'innovazione e della formazione.</i></p>
SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE	<p>D.Lgs. 112/1998 Art. 23, II comma</p> <p>L. 44/2000 Art. 23, I comma lett. c)</p>	<p><i>Nell'ambito delle funzioni conferite in materia di industria dall'articolo 19, le regioni provvedono, nella propria autonomia organizzativa e finanziaria, anche attraverso le province, al coordinamento e al miglioramento dei servizi e dell'assistenza alle imprese, con particolare riferimento alla localizzazione ed alla autorizzazione degli impianti produttivi e alla creazione di aree industriali. L'assistenza consiste, in particolare, nella raccolta e diffusione, anche in via telematica, delle informazioni concernenti l'insediamento e lo svolgimento delle attività produttive nel territorio regionale, con particolare riferimento alle normative applicabili, agli strumenti agevolativi e all'attività delle unità organizzative di cui all'articolo 24, nonché nella raccolta e diffusione delle informazioni concernenti gli strumenti di agevolazione contributiva e fiscale a favore dell'occupazione dei lavoratori dipendenti e del lavoro autonomo.</i></p> <p><i>omissis c) attivazione, coordinamento e miglioramento dell'offerta di servizi ed assistenza alle imprese, ivi inclusa l'infor-</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
		<i>mazione, anche in collaborazione con le Province, la Città metropolitana, le Comunità montane, i Comuni singoli od associati, le Camere di Commercio e le Associazioni imprenditoriali;</i>
MINIERE, RISORSE GEOTERMICHE, CAVE E TORBIERE	<p>D.Lgs. 112/1998 Art. 32</p> <p>Art. 34, I comma</p> <p>Art. 34, II comma</p> <p>L.R. 44/2000 Art. 29, I comma (sub-delega)</p> <p>Art. 31, I e II comma (in avvalimento)</p> <p>Art. 31, V comma</p>	<p><i>Le funzioni amministrative relative alla materia «miniere e risorse geotermiche» concernono le attività di ricerca e di coltivazione dei minerali solidi, delle risorse geotermiche e dell'anidride carbonica ed includono tutte le funzioni connesse con lo svolgimento di tali attività.</i></p> <p><i>Le funzioni degli uffici centrali e periferici dello Stato relative ai permessi di ricerca ed alle concessioni di coltivazione di minerali solidi e delle risorse geotermiche sulla terraferma sono delegate alle regioni, che le esercitano nell'osservanza degli indirizzi della politica nazionale nel settore minerario e dei programmi nazionali di ricerca.</i></p> <p><i>Sono altresì delegate alle regioni le funzioni di polizia mineraria su terraferma che le leggi vigenti attribuiscono agli ingegneri capo dei distretti minerari ed ai prefetti, nonché le funzioni di polizia mineraria relative alle risorse geotermiche su terraferma.</i></p> <p><i>Sono di competenza delle Province, per quanto concerne il caso previsto dall'articolo 31, comma 1, e della Regione per il caso previsto dall'articolo 31, comma 3, le funzioni di polizia mineraria in materia di cave e torbiere e acque minerali e termali omissis.</i></p> <p><i>Le Amministrazioni comunali si avvalgono per l'istruttoria delle Province facendone richiesta entro 15 giorni dal ricevimento dell'istanza.</i></p> <p><i>Le Amministrazioni comunali provvedono in merito alle istanze valutate le conclusioni della Conferenza di Servizi di cui all'articolo 32.</i></p> <p><i>Le Province predispongono i Piani di Settore dell'Attività estrattiva con-</i></p>

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>Art. 32, I comma (in avvalimento)</p> <p>L.R. 69/1978 Art. 19, III comma</p>	<p><i>gruenti con le linee di programmazione regionale di cui all'articolo 30, comma 1. Ai fini di quanto previsto dall'articolo 31 presso le amministrazioni provinciali è istituita la Conferenza dei Servizi ai sensi dell'articolo 14 comma 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi). Salvo i casi previsti dall'art. 31, comma 3, per i quali la Regione e le Amministrazioni comunali attuano la vigilanza, le Province concorrono alla vigilanza attuata dalle Amministrazioni comunali a cui segnala le eventuali irregolarità riscontrate nell'attività di coltivazione in regime di autorizzazione.</i></p>
COMMERCIO	<p>D.Lgs 114/1998 Art. 6, IV comma consultazione</p> <p>Art. 9, III comma</p> <p>L.R. 28/1999 Art. 9, II e III comma</p>	<p><i>Per l'emanazione degli indirizzi e dei criteri di cui al presente articolo, le regioni acquisiscono il parere obbligatorio delle rappresentanze degli enti locali e procedono, altresì, alla consultazione delle organizzazioni dei consumatori e delle imprese del commercio. La domanda di rilascio dell'autorizzazione è esaminata da una conferenza di servizi indetta dal comune, salvo quanto diversamente stabilito nelle disposizioni di cui al comma 5, entro sessanta giorni dal ricevimento, composta da tre membri, rappresentanti rispettivamente la regione, la provincia e il comune medesimo, che decide in base alla conformità dell'insediamento ai criteri di programmazione di cui all'articolo 6. Le deliberazioni della conferenza sono adottate a maggioranza dei componenti entro novanta giorni dalla convocazione; il rilascio dell'autorizzazione è subordinato al parere favorevole del rappresentante della regione. Ciascuna provincia sulla base delle istanze presentate dai comuni del proprio territorio interessati, provvede, in applicazione dei criteri regionali di cui</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	Art. 11, I e II comma <i>omissis</i>	<i>zione dei posteggi; b) le modalità di partecipazione dei produttori agricoli al commercio su area pubblica; c) le disposizioni relative alla valenza delle autorizzazioni già rilasciate ai sensi della legge 28 marzo 1991, n. 112 (Commercio su aree pubbliche), sia ex novo che per effetto di conversione; d) gli indirizzi in materia di orari delle attività di commercio su area pubblica con particolare riguardo: 1) al rispetto dei principi dell'articolo 8 della presente legge; 2) alle diverse modalità di esercizio dell'attività; 3) all'assetto della rete distributiva locale in sede fissa; 4) alla possibilità di stabilire fasce diversificate di orari fra commercio su area pubblica e commercio in sede fissa in relazione alle esigenze dei consumatori; 5) alle limitazioni per motivi di interesse e di sicurezza pubblica.</i>
PROTEZIONE NATURA E AMBIENTE PAESAGGIO	L.R. 14/2008 Art. 2, II comma	<i>La Giunta regionale, entro il 31 marzo di ogni anno, sulla base delle risorse disponibili e sentite le province, approva un programma di interventi per il finanziamento delle azioni a sostegno del paesaggio di cui al comma 1, acquisito il parere della Commissione per la salvaguardia del patrimonio paesaggistico, di cui all'articolo 6.</i>
PROTEZIONE NATURA E AMBIENTE FUNZIONI DI CARATTERE GENERALE PROTEZIONE FAUNA E FLORA CACCIA, PESCA E ACQUICOLTURA	D.Lgs. 267/2000 Art. 19, I comma, lett. a); lett. e) L.R. 44/2000 Art. 36, I comma	<i>Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori: a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità; e) protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali; Le Province concorrono alla definizione della programmazione regionale in campo territoriale, ambientale ed energetico e provvedono alla specificazione e attuazione a livello provinciale delle medesime ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 15 della l. 142/1990,</i>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>Art. 36, II comma</p> <p>Art. 36, III comma</p> <p>Art. 40, I comma</p> <p>Art. 40, II comma</p> <p>Art. 74, I comma</p>	<p>e all'articolo 57 del d.lgs. 112/1998, garantendo il raggiungimento di un idoneo livello di tutela del sistema ambientale provinciale, attraverso l'adozione coordinata dei piani e dei programmi di loro competenza.</p> <p><i>In campo ambientale ed energetico, le Province provvedono al rilascio coordinato in un unico provvedimento dell'approvazione di progetti o delle autorizzazioni, nulla osta, concessioni o di altri atti di analoga natura per tutte le attività produttive e terziarie, nonché al relativo controllo integrato.</i></p> <p><i>In campo ambientale ed energetico, le Province provvedono altresì all'organizzazione di un sistema informativo coordinato.</i></p> <p><i>Ai sensi dell'articolo 35, sono di competenza della Regione l'individuazione e la definizione delle aree a rischio di incidente rilevante ai sensi del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 (Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), le modalità, ai sensi dell'articolo 18 del d.lgs. 334/1999 e nel rispetto di quanto previsto dal d.lgs. 334/1999, per il coordinamento dei soggetti che procedono alla istruttoria tecnica e per l'esercizio della vigilanza e del controllo.</i></p> <p><i>A tal fine e per gli effetti dell'articolo 72, comma 3 del d.lgs. 112/1998 la Giunta regionale, entro 60 giorni, e, in ogni caso, prima dell'adozione del provvedimento per l'effettivo esercizio delle funzioni da parte degli Enti locali omisis.</i></p> <p><i>Nell'ambito delle competenze di cui all'articolo 36, sono trasferite alle Province, ai sensi degli articoli 14 e 15 della l. 142/1990, le seguenti funzioni amministrative: a) approvazione dei progetti di tutela, conservazione, valorizzazione e risanamento dell'ambiente</i></p>

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>D.P.R. 357/97 art. 5 c. 9</p> <p>L. 394/1991 Art. 25, II comma (parere della Provincia sul piano economico e sociale per la promozione delle attività dei parchi)</p> <p>Art. 25, III comma (parere della Provincia sul piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività dei parchi)</p> <p>Art. 32, I e II comma</p>	<p><i>naturale; b) autorizzazione alla raccolta di specie vegetali protette e relativa erogazione di contributi per la loro coltivazione e valorizzazione, ai sensi della legge regionale 2 novembre 1982, n. 32 (Norme per la conservazione del patrimonio naturale e dell'assetto ambientale).</i></p> <p><i>Qualora, nonostante le conclusioni negative della valutazione di incidenza sul sito ed in mancanza di soluzioni alternative possibili, il piano di intervento debba essere realizzato per motivi imperativi di interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale ed economica, le amministrazioni competenti adottano ogni misura compensativa necessaria per garantire coerenza globale della rete «Natura 2000» e ne danno comunicazione al Ministero dell'Ambiente per le finalità di cui all'art. 13 (Informazione). Il piano per il parco è adottato dall'organismo di gestione del parco ed è approvato dalla regione. Esso ha valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico e sostituisce i piani paesistici e i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello.</i></p> <p><i>Nel riguardo delle finalità istitutive e delle previsioni del piano per il parco e nei limiti del regolamento, il parco promuove iniziative, coordinate con quelle delle regioni e degli enti locali interessati, atte a favorire la crescita economica, sociale e culturale delle comunità residenti. A tal fine predispone un piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili. Tale piano è adottato dall'organismo di gestione del parco, tenuto conto del parere espresso dagli enti locali territorialmente interessati, è approvato dalla regione e può essere annualmente aggiornato.</i></p> <p><i>Le regioni, d'intesa con gli organismi di gestione delle aree naturali protette</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>L.R. 24/2007 art. 5, I comma la Provincia può delegare le Comunità montane, collinari e i Comuni non appartenenti a tali comunità il rilascio di tali autorizzazioni in deroga</p> <p>Art. 6, I comma</p> <p>Art. 6, III comma</p> <p>Art. 6, V comma il rilascio dell'autorizzazione è subordinato al pa-</p>	<p><i>e con gli enti locali interessati, stabiliscono piani e programmi e le eventuali misure di disciplina della caccia, della pesca, delle attività estrattive e per la tutela dell'ambiente, relativi alle aree contigue alle aree protette, ove occorra intervenire per assicurare la conservazione dei valori delle aree protette stesse. I confini delle aree contigue di cui al comma 1 sono determinati dalle regioni sul cui territorio si trova l'area naturale protetta, d'intesa con l'organismo di gestione dell'area protetta.</i></p> <p><i>Se non ne deriva grave compromissione per l'equilibrio naturale o ambientale e previo il possesso e la presentazione della autorizzazione di cui all'articolo 3, comma 1, valida per l'anno di richiesta, la provincia può rilasciare, a titolo oneroso, l'autorizzazione alla raccolta di funghi epigei spontanei in quantitativi superiori a quelli consentiti dall'articolo 2, comma 1, qualora costituisca fonte di lavoro stagionale o di reddito, ai cittadini residenti omissis.</i></p> <p><i>La provincia può autorizzare alla raccolta e alla detenzione di funghi epigei spontanei e per periodi non superiori ad un anno, a titolo gratuito e per fini didattici, scientifici, espositivi e di prevenzione sanitaria, gli istituti universitari, i musei naturalistici pubblici, gli enti pubblici di tutela sanitaria e di ricerca scientifica e le associazioni naturalistiche e micologiche che ne facciano richiesta per i propri dipendenti, studenti o associati e per gli scopi suddetti.</i></p> <p><i>La provincia può rilasciare autorizzazioni collettive gratuite in occasione di giornate di studio, convegni, seminari per la zona e la durata dello svolgimento della manifestazione.</i></p> <p><i>La provincia emette i provvedimenti autorizzativi e ne trasmette copia alla Regione e ai titolari delle autorizzazioni, che sono tenuti a esibirla, su ri-</i></p>

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>re vincolante del relativo ente di gestione dell'area protetta. L. 157/92 Art. 9, I comma</p> <p>Art. 10, II comma</p> <p>Art. 10, VII comma</p> <p>Art. 10, VIII comma lett. a); lett. b); lett. c);</p>	<p><i>chiesta, al personale addetto alla vigilanza ai sensi dell'articolo 9, unitamente a un idoneo documento d'identità.</i></p> <p><i>omissis Alle province spettano le funzioni amministrative in materia di caccia e di protezione della fauna secondo quanto previsto dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, che esercitano nel rispetto della presente legge.</i></p> <p><i>Le regioni e le province, con le modalità previste nei commi 7 e 10, realizzano la pianificazione di cui al comma 1 mediante la destinazione differenziata del territorio.</i></p> <p><i>Ai fini della pianificazione generale del territorio agro-silvo-pastorale le province predispongono, articolandoli per comprensori omogenei, piani faunistico-venatori. Le province predispongono altresì piani di miglioramento ambientale tesi a favorire la riproduzione naturale di fauna selvatica nonché piani di immissione di fauna selvatica anche tramite la cattura di selvatici presenti in soprannumero nei parchi nazionali e regionali e in altri ambiti faunistici, salvo accertamento delle compatibilità genetiche da parte dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica e sentite le organizzazioni professionali agricole presenti nel Comitato tecnico faunistico-venatorio nazionale tramite le loro strutture regionali.</i></p> <p><i>I piani faunistico-venatori di cui al comma 7 comprendono: a) le oasi di protezione, destinate al rifugio, alla riproduzione ed alla sosta della fauna selvatica; b) le zone di ripopolamento e cattura, destinate alla riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale ed alla cattura della stessa per l'immissione sul territorio in tempi e condizioni utili all'ambientamento fino alla ricostituzione e alla stabilizzazione della densità faunistica ottimale per il territorio; c) i centri pubblici di riprodu-</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>Art. 10, X comma</p> <p>Art. 14, I e II comma</p> <p>Art. 27, VII comma</p> <p>L.R. 70/1996 Art. 4, comma I</p>	<p><i>zione della fauna selvatica allo stato naturale, ai fini di ricostituzione delle popolazioni autoctone;</i></p> <p><i>Le regioni attuano la pianificazione faunistico-venatoria mediante il coordinamento dei piani provinciali di cui al comma 7 secondo criteri dei quali l'Istituto nazionale per la fauna selvatica garantisce la omogeneità e la congruenza a norma del comma 11, nonché con l'esercizio di poteri sostitutivi nel caso di mancato adempimento da parte delle province dopo dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.</i></p> <p><i>Le regioni, con apposite norme, sentite le organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e le province interessate, ripartiscono il territorio agro-silvo-pastorale destinato alla caccia programmata ai sensi dell'articolo 10, comma 6, in ambiti territoriali di caccia, di dimensioni subprovinciali, possibilmente omogenei e delimitati da confini naturali.</i></p> <p><i>Le regioni tra loro confinanti, per esigenze motivate, possono, altresì, individuare ambiti territoriali di caccia interessanti anche due o più province contigue.</i></p> <p><i>Le province coordinano l'attività delle guardie volontarie delle associazioni agricole, venatorie ed ambientaliste.</i></p> <p><i>Le funzioni amministrative di programmazione e coordinamento ai fini della pianificazione faunistico-venatoria nonché i compiti di orientamento, di indirizzo e di controllo per l'attuazione delle finalità previste dalla legge n. 157 del 1992 e dalla presente legge regionale sono esercitate dalla Regione e dalle Province nell'ambito ed entro i limiti delle rispettive competenze. In particolare alle Province spettano le funzioni amministrative in attuazione delle norme relative alla gestione e alla tutela di tutte le specie di fauna selvatica in conformità all'articolo 1, comma 3,</i></p>

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>Art. 6, I comma</p> <p>Art. 6, IV comma</p> <p>Art. 30, I e II comma</p>	<p>della legge n. 157 del 1992. All'espletamento di tali funzioni le Province provvedono attraverso adeguati servizi tecnico-ispettivi.</p> <p>Le Province, ai fini della pianificazione generale del territorio agro-silvo-pastorale, predispongono omissis piani faunistico-venatori, di durata quinquennale, articolati per comprensori faunistici omogenei.</p> <p>Le Province predispongono altresì omissis piani di miglioramento ambientale tesi a favorire la riproduzione naturale di tutta la fauna selvatica e piani di cattura e/o reimmissione finalizzati al riequilibrio faunistico, sentiti, per quanto attiene le specie oggetto di attività venatoria, gli Ambiti Territoriali di Caccia (A.T.C.) e i Comprensori Alpini (C.A)</p> <p>La Provincia, sentiti gli organismi di gestione degli A.T.C. e dei C.A., predispone entro il 30 settembre di ciascun anno un piano delle attività e degli interventi per l'anno successivo riportante le indicazioni circa: a) la produzione di specie autoctone nelle zone di ripopolamento e nei centri pubblici di riproduzione; b) la cattura di selvatici provenienti da: 1) parchi nazionali e regionali; 2) zone di ripopolamento e cattura; 3) aree dove ci siano necessità di cattura per motivi agricoli o di equilibrio faunistico; c) immissioni integrative da attuare per esigenze tecniche nelle zone di protezione.</p> <p>Le catture sono predisposte e coordinate dalla Provincia e vengono effettuate dalle guardie delle Province con la collaborazione delle guardie volontarie delle associazioni venatorie, agricole e di protezione ambientale e di cacciatori ed agricoltori anche nei tempi e nei luoghi in cui è vietato l'esercizio venatorio. Nei parchi le catture dei selvatici presenti in sovrannumero devono</p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>Art. 9, II comma</p> <p>Art. 10, I comma</p> <p>Art. 11, II comma</p> <p>Art. 6, V e VI</p> <p>Art. 16, II, II, V e VI comma</p>	<p><i>avvenire d'intesa con gli Enti parchi, secondo le procedure previste dalla L.R. n. 36 del 1989.</i></p> <p><i>L'istituzione delle oasi è deliberata dalla Provincia in attuazione dei piani territoriali provinciali faunistici per fini di particolare interesse faunistico e naturalistico o a tutela di specie rare o in estinzione.</i></p> <p><i>Le zone di ripopolamento e cattura sono istituite dalle Province in territori idonei allo sviluppo naturale e alla sosta della fauna selvatica, non destinati a coltivazioni specializzate o che possano essere particolarmente danneggiati da una rilevante presenza di fauna selvatica.</i></p> <p><i>L'istituzione di centri pubblici è deliberata dalla Provincia, in attuazione dei piani faunistico-venatori provinciali di cui all'articolo 6, su terreni demaniali o su altri terreni idonei per i quali si sia ottenuto per almeno cinque anni l'assenso del proprietario o del conduttore del fondo che ne abbia titolo, e che presentino varietà di aree aperte e zone di rimessa tali da consentire buone concentrazioni di fauna selvatica.</i></p> <p><i>I piani faunistico-venatori adottati dalle Province sono trasmessi per l'esame alla Giunta regionale che ne valuta i contenuti per le previsioni del piano faunistico-venatorio regionale.</i></p> <p><i>I piani faunistico-venatori Provinciali divengono esecutivi omissis trascorsi centoventi giorni dalla data di ricevimento degli stessi da parte della Giunta regionale oppure a seguito di assenso espresso entro tale termine.</i></p> <p><i>La Giunta regionale, sentite le Province, le Comunità montane e le organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello regionale, ripartisce il territorio agro-silvo-pastorale destinato alla caccia programmata in A.T.C. e in C.A. di di-</i></p>

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>Art. 16, II, II, V e VI comma</p> <p>Art. 25, I comma</p> <p>Art. 51, I e IV comma</p> <p>Art. 57, II comma</p>	<p><i>mensione sub-Provinciale, possibilmente omogenei e delimitati da confini naturali, di estensione non inferiore a 20.000 ettari e ove possibile, tenuto conto della conformazione geomorfologica e dei confini naturali, non superiore a 40.000 ettari.</i></p> <p><i>La Giunta regionale, sentiti gli organismi di gestione degli A.T.C. e dei C.A., qualora emerga la necessità di procedere ad una razionale gestione delle risorse faunistiche e purché l'iniziativa non contrasti con il livello di fruizione e di programmazione dell'ambito territoriale di caccia, può stabilire degli indirizzi particolari di gestione venatoria per aree specifiche.</i></p> <p><i>La modifica della perimetrazione degli A.T.C. e dei C.A. è deliberata dalla Giunta regionale anche sulla base di motivate richieste degli organismi di gestione degli A.T.C. e dei C.A. La Giunta regionale, nei limiti posti dalla presente legge, adotta con propri provvedimenti gli atti necessari a realizzare la gestione della caccia programmata.</i></p> <p><i>Presso ogni Provincia è istituito il Comitato consultivo Provinciale per la tutela e la gestione della fauna selvatica e il coordinamento delle politiche venatorie. Il Comitato ha competenze in materia di raccordo tra gli indirizzi programmatici regionali e Provinciali e le politiche gestionali degli A.T.C. e dei C.A. In detto ambito vengono inoltre definiti i termini di collaborazione gestionale tra la Provincia e gli organi direttivi dei singoli ambiti venatori.</i></p> <p><i>omissis la vigilanza sull'attività venatoria è affidata: a) al Servizio ispettivo della Regione Piemonte; b) alle guardie delle Province;</i></p> <p><i>La Provincia coordina l'attività delle guardie volontarie delle associazioni agricole, venatorie e di protezione ambientale.</i></p> <p><i>La Provincia elabora i programmi di</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	L.R. 17/1999 Art. 2, II, III e 3bis comma	<p><i>intervento per il ripristino dell'ambiente e la salvaguardia della fauna selvatica, i quali dovranno riportare indicazioni circa il tipo, la dislocazione, la quantità degli interventi, la misura degli interventi e il loro costo complessivo.</i></p> <p><i>È attribuito alle province, ai sensi dell'articolo 14 della L. n. 142/1990, l'esercizio delle seguenti funzioni amministrative: a) autorizzazioni concernenti il controllo e l'immissione di fauna selvatica, sentito il parere delle Comunità montane se in territorio montano; b) istituzione di zone di protezione lungo le rotte di migrazione dell'avifauna, così come individuate dal piano faunistico regionale; c) autorizzazioni per lo svolgimento di corsi in materia di caccia e pesca previsti da norme statali e regionali, compreso il rilascio di attestati; d) autorizzazioni per l'istituzione di centri di riproduzione e di recupero per la fauna selvatica, sentito il parere delle Comunità montane se in territorio montano; e) autorizzazioni per la cattura, l'inanellamento e l'utilizzo della fauna selvatica a scopo scientifico, per l'uso di apparecchi a generatore autonomo di energia elettrica e per l'esercizio della piscicoltura agricola in risaia; g) attività ispettiva in materia di caccia e pesca, ai sensi dell'articolo 51, comma 1, lettera b), della legge regionale 4 settembre 1996, n. 70 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio); h) attività di promozione faunistica.</i></p> <p><i>È inoltre delegato alle province l'esercizio delle seguenti funzioni amministrative: a) svolgimento dei servizi per il prelevamento e l'uso dei carburanti a prezzi agevolati per l'agricoltura, compresi il conferimento della qualifica di utente di motore agricolo e l'assistenza agli utenti di motore agricolo; b) accertamento e controlli per l'applicazione</i></p>

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>L.R. 9/2000 Art. 2, I comma</p> <p>Art. 2, II comma</p> <p>L.R. 37/2006 Art. 10, I comma</p> <p>Art. 12, II comma</p>	<p><i>degli interventi per la regolazione dei mercati previsti da regolamenti comunitari; c) vigilanza sulla tenuta dei registri e dei libri genealogici e sull'attuazione dei relativi controlli funzionali; d) commissioni tecniche provinciali di cui all'articolo 2 della legge 12 giugno 1962, n. 567 (Norme in materia di affitto di fondi rustici), modificato con legge 3 maggio 1982, n. 203 (Norme sui contratti agrari); e) rilevazioni statistiche nazionali e regionali.</i></p> <p><i>3-bis. Le province, ferma restando la loro competenza sulla vigilanza dell'espletamento del servizio di cui alla lettera a) del comma 3, possono incaricare i Centri Autorizzati di Assistenza Agricola (CAA) riconosciuti a rilasciare i buoni per usufruire del carburante agricolo a prezzi agevolati</i> <i>omissis le Province, anche su richiesta delle organizzazioni professionali agricole Provinciali, dei comitati di gestione degli ambiti territoriali di caccia (ATC) e dei comprensori alpini (CA) competenti per territorio, dei soggetti gestori delle aree protette regionali e di concessionari di aziende faunistico-venatorie e di aziende agri-turistico-venatorie, approvano i piani di contenimenti del cinghiale.</i></p> <p><i>omissis le Province e gli enti di gestione delle aree protette regionali predispongono annualmente omissis un motivato programma per il controllo del cinghiale.</i></p> <p><i>Il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, approva il piano regionale per la tutela e la conservazione degli ambienti e della fauna acquatica e l'esercizio della pesca, di seguito denominato piano regionale.</i></p> <p><i>La Regione, in collaborazione con le province e nel rispetto delle procedure individuate dalla legge regionale 14 di-</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
		<p><i>cembre 1998, n. 40 (Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione), modificata dalla legge regionale 10 novembre 2000, n. 54, verifica la compatibilità, con gli obiettivi di tutela e salvaguardia previsti dal piano regionale, degli interventi e delle opere di interesse pubblico o privato che possono modificare gli ambienti acquatici individuati dal piano regionale.</i></p>
<p>PROTEZIONE NATURA E AMBIENTE PARCHI E RISERVE NATURALI</p>	<p>L. 394/1991 Art. 25, II comma (parere della Provincia sul piano economico e sociale per la promozione delle attività dei parchi) Art. 25, III comma (parere della Provincia sul piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività dei parchi)</p> <p>Art. 32, I comma intesa</p>	<p><i>Il piano per il parco è adottato dall'organismo di gestione del parco ed è approvato dalla regione. Esso ha valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico e sostituisce i piani paesistici e i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello.</i></p> <p><i>Nel riguardo delle finalità istitutive e delle previsioni del piano per il parco e nei limiti del regolamento, il parco promuove iniziative, coordinate con quelle delle regioni e degli enti locali interessati, atte a favorire la crescita economica, sociale e culturale delle comunità residenti. A tal fine predispone un piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili. Tale piano è adottato dall'organismo di gestione del parco, tenuto conto del parere espresso dagli enti locali territorialmente interessati, è approvato dalla regione e può essere annualmente aggiornato.</i></p> <p><i>Le regioni, d'intesa con gli organismi di gestione delle aree naturali protette e con gli enti locali interessati, stabiliscono piani e programmi e le eventuali misure di disciplina della caccia, della pesca, delle attività estrattive e per la tutela dell'ambiente, relativi alle aree contigue alle aree protette, ove occorra intervenire per assicurare la conservazione dei valori delle aree protette stesse.</i></p>

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>Art. 32, II comma intesa</p> <p>L.R. 19/2009 Art. 3, II e III comma</p> <p>Art. 4</p> <p>Art. 11, III comma</p> <p>Art. 15, I comma</p> <p>Art. 19, II comma</p>	<p><i>I confini delle aree contigue di cui al comma 1 sono determinati dalle regioni sul cui territorio si trova l'area naturale protetta, d'intesa con l'organismo di gestione dell'area protetta.</i></p> <p><i>Entro tre anni dall'entrata in vigore della presente legge la Giunta regionale, di concerto con le province, adotta la carta della natura regionale che è approvata dal Consiglio regionale nel rispetto delle procedure previste, per gli strumenti della pianificazione territoriale regionale, dalla vigente legislazione in materia urbanistica e territoriale.</i></p> <p><i>Le province recepiscono la carta della natura regionale e i comuni adeguano, per il territorio di loro competenza, i propri strumenti di pianificazione territoriale nel rispetto delle procedure di formazione e di approvazione degli strumenti medesimi.</i></p> <p><i>Il sistema regionale delle aree protette del Piemonte è composto da: omissis d) le aree protette a gestione provinciale omissis</i></p> <p><i>Le aree protette a gestione regionale, provinciale e locale sono regolate dalla presente legge.</i></p> <p><i>Le aree protette a gestione provinciale e locale sono gestite, a titolo di trasferimento, dalle province, dai comuni o dalle comunità montane interessati territorialmente, che stabiliscono autonomamente la forma di gestione.</i></p> <p><i>Il consiglio è composto: omissis b) da sei componenti nominati con decreto del Presidente della Giunta regionale di cui uno designato d'intesa dalle province interessate e cinque designati dalla comunità delle aree protette.</i></p> <p><i>Le province, i comuni e le comunità montane ai quali sono affidate in gestione aree protette, provvedono autonomamente ad individuare il personale dedicato.</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>Art. 21, I comma Let. D</p> <p>Art. 25, IV comma</p> <p>Art. 41, II comma Let.) d</p> <p>Art. 47, V comma</p> <p>Art. 48, III comma</p> <p>Art. 49, I comma Let. d)</p>	<p><i>La vigilanza nelle aree protette istituite con legge è affidata, sui territori di rispettiva competenza: omissis d) agli agenti di vigilanza della provincia;</i></p> <p><i>Per le aree protette in gestione alle province o ai comuni il piano pluriennale economico-sociale è adottato dagli organismi provinciali e comunali competenti, con il concorso delle parti sociali ed economiche interessate, ed è approvato dalla Giunta regionale con le procedure ed i poteri di cui al comma 3.</i></p> <p><i>La gestione delle aree della rete Natura 2000, sentiti gli enti locali, è delegata a: omissis d) province.</i></p> <p><i>I piani di azione sono predisposti ed approvati dalla Giunta regionale, sentite le province, i soggetti gestori delle aree protette e delle aree della rete Natura 2000 interessate e le associazioni di protezione ambientale.</i></p> <p><i>La Giunta regionale dispone le misure di cui al comma 2 sentite le province, i soggetti gestori delle aree protette e delle aree della rete Natura 2000 interessate, le associazioni di protezione ambientale e venatorie e la commissione consiliare competente e le comunica al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed al Ministero delle politiche agricole e forestali.</i></p> <p><i>La vigilanza nelle aree della rete Natura 2000 è affidata: omissis d) agli agenti di vigilanza delle province territorialmente interessate;</i></p>
<p>PROTEZIONE NATURA E AMBIENTE INQUINAMENTO ATMOSFERICO</p>	<p>D.Lgs. 267/2000 Art. 19, I comma lett. g</p> <p>L.R. 43/2000 Art. 2, I comma</p>	<p><i>Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardano vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori: lett. g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore.</i></p> <p><i>Nell'ambito delle proprie competenze la Regione: a) impartisce le direttive</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>L. 44/2000 art. 44, I comma lett. b) (potere sostitutivo)</p>	<p><i>operativa di episodi acuti di inquinamento atmosferico; i) formulano proposte alla Giunta regionale per l'individuazione di zone in cui si rendano necessari particolari interventi di miglioramento o tutela della qualità dell'aria.</i></p> <p><i>omissis sono attribuite alle province le seguenti funzioni amministrative: a) adozione del piano provinciale di intervento per la gestione operativa di episodi acuti di inquinamento atmosferico; b) esercizio del potere sostitutivo in caso di inerzia dei comuni nell'attuazione degli interventi per la gestione operativa di episodi acuti di inquinamento atmosferico; c) rilevamento della qualità dell'aria e controllo delle emissioni atmosferiche, ivi compresi i provvedimenti di autorizzazione, di diffida, di sospensione, di revisione e di revoca delle autorizzazioni agli impianti che producono emissioni, fatta eccezione unicamente per gli impianti termici di civile abitazione di cui all'articolo 45, comma 1, lettera b). È assorbita in tali funzioni l'autorizzazione di cui all'articolo 17 del D.P.R. n. 203/1988 per le raffinerie, nonché per gli impianti di produzione di energia elettrica non riservati alla competenza statale ai sensi dell'articolo 29 del D.Lgs. n. 112/1998; è ricompresa altresì la formulazione dei rapporti ai Ministeri dell'Industria, dell'Ambiente e della Sanità previsti dall'articolo 17 del D.P.R. n. 203/1988, relativamente alle autorizzazioni per gli impianti di produzione di energia elettrica riservati alla competenza statale dall'articolo 29 del D.Lgs. n. 112/1998; d) tenuta e aggiornamento dell'inventario delle fonti di emissione in atmosfera; e) rilascio dell'abilitazione alla conduzione degli impianti termici, compresa l'istituzione dei relativi corsi di formazione.</i></p>

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
PROTEZIONE NATURA E AMBIENTE INQUINAMENTO DELLE ACQUE	<p>D.Lgs. 267/2000 Art. 19, I comma lett. b) lett. g)</p> <p>D.Lgs. 194/2005 Art. 3, I comma Art. 4, I comma</p> <p>L.R. 44/2000 Art. 47</p>	<p><i>Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori: b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche; lett. g) organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore;</i></p> <p><i>omissis L'autorità individuata dalla Regione o dalla Provincia autonoma elabora e trasmette alla Regione o alla Provincia autonoma competente le mappe acustiche strategiche.</i></p> <p><i>Ai sensi dell'articolo 36, sono attribuite alle province le seguenti funzioni amministrative: a) controllo e vigilanza, mediante l'attività dell'A.R.P.A.: 1) delle sorgenti sonore fisse ricadenti nel territorio di più comuni, con particolare riguardo alle emissioni ed immissioni sonore prodotte dalle infrastrutture ferroviarie e dalle infrastrutture stradali e aeroportuali; 2) degli impianti e delle infrastrutture lineari e puntuali generanti campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici; b) approvazione, nell'ambito della propria competenza territoriale, dei piani pluriennali di risanamento acustico predisposti dagli enti gestori delle infrastrutture di trasporto, di concerto con i comuni interessati; c) esercizio del potere sostitutivo in caso di inerzia da parte delle amministrazioni comunali riguardo all'obbligo di zonizzazione acustica o di predisposizione dei piani di risanamento acustico; d) approvazione dei piani di risanamento acustico delle imprese produttive e terziarie nell'ambito dei provvedimenti di cui all'articolo 36, comma 2; e) monitoraggio e campagne di misura dell'inquinamento acustico ed elettromagnetico tramite l'A.R.P.A.; e-bis) adozione dei piani di risanamento elettro-</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p data-bbox="417 411 597 438">Art. 58, I comma</p> <p data-bbox="417 687 597 797">Art. 55, I comma lett. f) lett. g) in avvalimento</p> <p data-bbox="417 1321 597 1348">Art. 56, I comma</p>	<p data-bbox="624 302 1014 411"><i>magnetico degli impianti radioelettrici, sulla base della regolamentazione e degli indirizzi formulati dalla Regione e con il supporto dell'ARPA.</i></p> <p data-bbox="624 411 1014 687"><i>Sono attribuite agli enti locali titolari del servizio idrico integrato che le esercitano, nella forma associata dell'autorità d'ambito, oltre alle funzioni di cui alla L.R. n. 13/1997, le seguenti funzioni amministrative: a) organizzazione e gestione della rete di monitoraggio delle acque destinate al consumo umano; b) aggiornamento del catasto delle infrastrutture dei servizi idrici.</i></p> <p data-bbox="624 687 1014 1321"><i>Ai sensi dell'articolo 35, sono di competenza della Regione le seguenti funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale: ommissis f) determinazione dei canoni di concessione di derivazione delle acque pubbliche, introito e destinazione, sentiti gli enti locali interessati, dei relativi proventi; g) adozione, sentite le province territorialmente interessate, dei provvedimenti relativi a grandi derivazioni di cui all'articolo 29, comma 3 e all'articolo 89, commi 2 e 3 del D.Lgs. n. 112/1998 sino al verificarsi delle condizioni in essi previste; ove, nelle ipotesi disciplinate dall'articolo 89, comma 2 del D.Lgs. n. 112/1998, la Regione debba rilasciare il relativo provvedimento di concessione, la funzione è esercitata avvalendosi degli uffici della Provincia nel cui territorio ricadono le opere di presa, previo accordo con la medesima.</i></p> <p data-bbox="624 1321 1014 1597"><i>Ai sensi dell'articolo 36, sono attribuite alle province le seguenti funzioni amministrative: a) organizzazione e gestione della rete provinciale di controllo ambientale delle risorse idriche superficiali e sotterranee, integrata con la rete regionale e finalizzata agli approfondimenti mirati sulle fonti di impatto antropico per un corretto esercizio delle funzioni amministrative e di</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	Art. 56, I comma	<p><i>pianificazione di competenza provinciale; b) formazione e aggiornamento del catasto di tutti gli scarichi non recapitanti in reti fognarie e del catasto delle utilizzazioni agronomiche di cui alla lettera e); c) formazione e aggiornamento del catasto delle utenze idriche; d) rilevamento, disciplina e controllo, ivi compreso il rilascio delle relative autorizzazioni, degli scarichi di interesse provinciale ai sensi della legge regionale 17 novembre 1993, n. 48 (Individuazione, ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142, delle funzioni amministrative in capo a province e comuni in materia di rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque di cui alla legge 10 maggio 1976, n. 319 e successive modifiche ed integrazioni); e) rilevamento, disciplina e controllo delle operazioni di utilizzazione agronomica degli effluenti di allevamento o di acque reflue idonee al suddetto utilizzo, ivi comprese quelle provenienti da allevamenti ittici ed aziende agricole ed agroalimentari; f) rilevamento e controllo sull'applicazione del codice di buona pratica agricola e dei programmi d'azione obbligatori nelle zone vulnerabili da nitrati di origine agricola; g) provvedimenti eccezionali e urgenti, integrativi o restrittivi della disciplina degli scarichi e/o degli usi incidenti sulle acque designate e classificate, volti alla tutela delle medesime acque; h) gestione del demanio idrico relativo all'utilizzazione delle acque, ivi comprese le funzioni amministrative relative alle grandi e piccole derivazioni di acqua pubblica, alle licenze di attingimento, alla ricerca, estrazione e utilizzazione delle acque sotterranee a uso diverso da quello domestico, alla tutela del sistema idrico sotterraneo e alla nomina dei regolatori per il riparto delle disponibilità idriche, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 55, comma 1, let-</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>Art. 56, I comma</p> <p>Art. 56, II comma</p> <p>Art. 56, III comma</p> <p>L.R. 13/1997 Art. 5, II comma lett. a) lett. b) lett. c)</p>	<p>tere f) e g); i) irrogazione, nelle fattispecie relative alle funzioni attribuite o trasferite ai sensi del presente articolo, delle sanzioni amministrative conseguenti a violazioni della normativa in materia di tutela qualitativa e quantitativa delle acque; j) introito dei proventi delle sanzioni amministrative di cui alla lettera i) e loro destinazione ad interventi di prevenzione e riduzione dell'inquinamento dei corpi idrici.</p> <p>Con riferimento alle funzioni di cui al comma 1, lettera h) i provvedimenti di concessione di grandi derivazioni sono rilasciati previo parere vincolante della Regione sulla compatibilità con gli obiettivi di qualità dei corpi idrici e con le linee di pianificazione e programmazione regionale; nelle ipotesi di grandi derivazioni che interessino il territorio di più province il relativo provvedimento di concessione è rilasciato dall'Amministrazione provinciale nel cui territorio ricadono le opere di presa d'intesa con le province interessate.</p> <p>Ai sensi dell'articolo 36, sono altresì trasferite alle province le funzioni amministrative di rilevamento, disciplina e controllo, ivi compreso il rilascio delle relative autorizzazioni, degli scarichi di acque risultanti dall'estrazione di idrocarburi nelle unità geologiche profonde, nonché degli scarichi nella stessa falda delle acque utilizzate per scopi geotermici delle acque di infiltrazione di miniere o cave o delle acque pompate nel corso di determinati lavori di ingegneria civile, ivi comprese quelle degli impianti di scambio termico.</p> <p>L'Autorità d'ambito: a) approva il programma di attuazione delle infrastrutture e di acquisizione delle altre dotazioni necessarie per l'erogazione del servizio; b) definisce il modello organizzativo e individua le forme di gestione del servizio idrico integrato nell'ambito degli istituti di cui all'art. 7, comma 1,</p>

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	Art. 5, comma III lett. c) lett. d)	<i>ivi compresa la salvaguardia degli organismi esistenti; c) determina le tariffe del servizio idrico e dispone in ordine alla destinazione dei proventi tariffari. Ove non stabilito nella convenzione di cui all'art. 4 comma 2, l'Autorità d'ambito individua tra gli Enti locali appartenenti alla stessa ovvero istituisce il soggetto cui demandare, in nome e per conto della medesima: c) il compimento degli atti necessari all'affidamento della gestione del servizio, ivi compresa la stipula della convenzione di cui all'art. 11 della legge n. 36 del 1994; d) il controllo operativo, tecnico e gestionale sull'erogazione del servizio.</i>
PROTEZIONE NATURA E AMBIENTE INQUINAMENTO ACUSTICO	L.R. 52/2000 Art. 4 lett. a) lett. b) lett. c) lett. d) potere sostitutivo lett. e) lett. f) lett. g)	<i>Nell'ambito delle proprie competenze le province provvedono a: a) garantire, avvalendosi dell'ARPA ai sensi dell'articolo 3, comma 2, della legge regionale 13 aprile 1995, n. 60 (Istituzione dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale), il monitoraggio dell'inquinamento acustico e promuovere l'esecuzione di campagne di misura; b) esercitare le funzioni di vigilanza e controllo delle sorgenti sonore fisse ricadenti nel territorio di più comuni, oppure i cui effetti sonori si propagano nei territori di più comuni ricompresi nella circoscrizione provinciale, nonché di quelle delle imprese sia di beni sia di servizi soggette ad autorizzazione ambientale di competenza della provincia; c) favorire la composizione di eventuali conflitti fra comuni limitrofi in relazione alla classificazione acustica del territorio; d) esercitare, in via sostitutiva, le competenze comunali in caso di mancato adempimento all'obbligo di zonizzazione acustica o di predisposizione dei piani di risanamento; i relativi costi sono a carico dei comuni inadempienti; e) approvare, d'intesa con i comuni interessati e nell'ambito della propria competenza territoriale, i piani pluriennali di risana-</i>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p data-bbox="417 657 538 711">Art. 12, I e III comma</p> <p data-bbox="417 1044 530 1099">Art. 14, IV comma</p> <p data-bbox="417 1239 596 1294">Art. 15, I comma consultazione</p> <p data-bbox="417 1457 589 1594">L.R. 19/2004 Art. 5, I comma lett. a) lett. i) consultazione</p>	<p data-bbox="623 302 1021 657"><i>mento acustico predisposti dagli enti gestori delle infrastrutture di trasporto sovracomunali; f) approvare, sentiti i comuni interessati, i piani di risanamento acustico predisposti dai titolari di imprese produttive sia di beni sia di servizi soggette ad autorizzazioni ambientali di competenza della provincia, di cui all'articolo 14, comma 3; g) attuare la programmazione e gli interventi necessari alla riduzione dell'inquinamento acustico secondo gli obiettivi fissati dal piano di cui all'articolo 15.</i></p> <p data-bbox="623 657 1021 848"><i>I comuni e le province, negli ambiti di rispettiva competenza, esercitano le funzioni di controllo previste dall'articolo 14 della legge n. 447/1995, anche tramite i dipartimenti provinciali o subprovinciali dell'ARPA ai sensi degli articoli 2 e 3 della L.R. n. 60/1995. omissis</i></p> <p data-bbox="623 848 1021 1039"><i>I sistemi di monitoraggio acustico sono organizzati dalla Provincia, con particolare riguardo alle infrastrutture nodali di trasporto e per aree vaste, e gestiti dall'ARPA sulla base delle direttive impartite dalla Regione ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera c).</i></p> <p data-bbox="623 1039 1021 1230"><i>La Provincia o il Comune, avvalendosi dell'ARPA, periodicamente verificano a campione la realizzazione degli interventi previsti dai piani approvati ai sensi del comma 3 in relazione al raggiungimento dei risultati di risanamento attesi.</i></p> <p data-bbox="623 1230 1021 1457"><i>La Giunta regionale, sentite le province e sulla base dei piani di risanamento comunali, predispone una proposta di Piano triennale di intervento per la bonifica dall'inquinamento acustico, stabilendo gli obiettivi di qualità, i criteri di priorità degli interventi e le risorse finanziarie assegnate.</i></p> <p data-bbox="623 1457 1021 1594"><i>Le competenze della Regione sono: a) fissare, sentite le province, i criteri generali per la localizzazione degli impianti e gli standard urbanistici, fatte salve le prerogative dell'Autorità per le</i></p>

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>Art. 6 c. 1 lett. a); lett c); lett. d); lett. e) po- tere sostitutivo</p>	<p>garanzie nelle comunicazioni e del GRTN, unitamente ai criteri per l'individuazione di aree sensibili di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a) e le misure di cautela da adottarsi in esse; ommissis i) fissare le modalità per il rilascio del parere tecnico sugli impianti fissi elaborato dall'ARPA;</p> <p>Le province, in armonia con le disposizioni di cui al D.Lgs. n. 112/1998 e alla L. n. 36/2001, provvedono a: a) adottare i piani di risanamento di cui all'articolo 9, comma 1, della L. n. 36/2001, sulla base della regolamentazione e degli indirizzi formulati dalla Regione; b) verificare le coerenze e le compatibilità ambientali tra i programmi di sviluppo delle reti degli impianti per telecomunicazioni e radiodiffusione e degli elettrodotti e i piani territoriali di coordinamento; c) esercitare le funzioni di vigilanza e controllo di cui all'articolo 10, comma 5, tenendo conto delle linee di indirizzo del piano territoriale di coordinamento di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e all'articolo 57 del D.Lgs. n. 112/1998, anche supportando i comuni nella loro attività di progettazione specifica; d) esercitare le funzioni di controllo e verifica sulla corretta applicazione delle linee guida regionali di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a); e) esercitare il potere sostitutivo, secondo i principi di cui all'articolo 14 della legge regionale 20 novembre 1998, n. 34 (Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali), decorso un congruo termine e previa diffida, nei confronti dei comuni in caso di inerzia nel rilascio delle autorizzazioni di cui all'articolo 7, comma 1, lettera d) e nell'emanazione dei provvedimenti di cui all'articolo 7, comma 1, lettera f).</p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>Art. 7, I comma lett. a)</p> <p>Art. 8, VI, VII e VIII comma</p> <p>L.R. 31/2000 Art. 5, I, II e III comma</p>	<p><i>I comuni, in armonia con le disposizioni di cui al D.Lgs. n. 112/1998, alla L. n. 36/2001 e al D.Lgs. n. 259/2003, provvedono a: a) definire, sulla base dei programmi di sviluppo di cui all'articolo 9, specifici tracciati per la localizzazione degli elettrodotti, sentite le province e nel rispetto dei criteri regionali e dei parametri tecnici fissati dalle norme statali vigenti;</i></p> <p><i>Se la riduzione a conformità non consente il mantenimento della qualità del servizio, i gestori presentano alla provincia una proposta di piano di risanamento. La provincia adotta il piano di risanamento, avvalendosi del parere dell'ARPA, sentiti i comuni interessati ed acquisito il preventivo parere vincolante da parte degli organi tecnici ed ausiliari periferici delle autorità centrali competenti.</i></p> <p><i>In caso di inottemperanza dei gestori a presentare proposte, il piano di risanamento è formulato dalla provincia su proposta dell'ARPA e dei comuni, sentiti gli enti interessati ed acquisito il preventivo parere degli organi tecnici ed ausiliari periferici del Ministero delle Comunicazioni. Le azioni di risanamento sono a carico dei titolari degli impianti.</i></p> <p><i>In caso di mancato risanamento, secondo le previsioni e prescrizioni del piano, dei sistemi radioelettrici, per telefonia mobile e per radiodiffusione e degli impianti per telefonia fissa nonché delle stazioni radioelettriche per trasmissioni di dati, a causa dell'inerzia o inottemperanza dei gestori, la provincia richiede al Ministero competente la disattivazione dei relativi impianti, e ne dà comunicazione ai comuni interessati.</i></p> <p><i>Le province definiscono apposite linee guida per l'applicazione della presente legge, con particolare riguardo alle norme tecniche di cui all'articolo 3.</i></p>

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
		<p><i>Le province esercitano il controllo sul corretto e razionale uso dell'energia da illuminazione esterna da parte dei comuni e degli Enti o organismi sovra-comunali ricadenti nel loro territorio e provvedono a diffondere i principi dettati dalla presente legge; esercitano, altresì, la sorveglianza e l'applicazione delle sanzioni previste dalla presente legge sugli impianti di illuminazione privati.</i></p> <p><i>Le province intervengono, con il provento delle sanzioni di cui all'articolo 9, comma 4, a: a) potenziare il servizio di controllo; b) finanziare iniziative volte alla diffusione della finalità della presente legge; c) istituire uno sportello di supporto tecnico per i comuni ai fini dell'applicazione della presente legge.</i></p>
PROTEZIONE NATURA E AMBIENTE GESTIONE DEI RIFIUTI	<p>D.Lgs. 152/2006 Art. 196, I comma consultazione</p> <p>Art. 197, I comma</p>	<p><i>Sono di competenza delle Regioni, nel rispetto dei principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del presente decreto, ivi compresi quelli di cui all'art. 195 (Competenze dello Stato): a) la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento, sentiti le province, i comuni e le Autorità d'ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti, di cui all'art. 199 omissis.</i></p> <p><i>In attuazione dell'articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, alle province competono in linea generale le funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, da esercitarsi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, ed in particolare: a) il controllo e la verifica degli interventi di bonifica ed il monitoraggio ad essi conseguenti; b) il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compreso l'accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui alla parte</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	Art. 197, I comma	<p><i>quarta del presente decreto; c) la verifica ed il controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate, con le modalità di cui agli articoli 214, 215, e 216; d) l'individuazione, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento di cui all'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove già adottato, e delle previsioni di cui all'articolo 199, comma 3, lettere d) e b), nonché sentiti l'Autorità d'ambito ed i comuni, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti. Ai sensi dell'articolo 36, sono attribuite alle province le seguenti funzioni amministrative: a) adozione del programma provinciale per lo smaltimento dei rifiuti; ommissis; c) approvazione dei progetti e rilascio delle autorizzazioni alla realizzazione, nonché rilascio delle autorizzazioni all'esercizio di impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti previsti dagli articoli 27, 28 e 29 del D.Lgs. n. 22/1997 (32); d) rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 5 del D.Lgs. n. 95/1992 relativa all'eliminazione degli olii usati; e) esercizio del potere sostitutivo nel caso di inerzia dei comuni, dei consorzi di comuni, delle aziende municipalizzate, delle Comunità montane, dei consorzi di bacino nell'attuazione degli obblighi di cui all'art. 3, comma 1, lettera l), L.R. 24 ottobre 2002, n. 24 (33); f) attuazione e gestione dell'anagrafe provinciale dei siti contaminati; g) provvedimenti di verifica dei progetti di bonifica di cui all'articolo 17, comma 5 del D.Lgs. n. 22/1997; h) il rilevamento dei dati inerenti le bonifiche effettuate sul proprio territorio e trasmissione degli stessi alla Regione.</i></p> <p><i>Ai fini dell'esercizio delle proprie fun-</i></p>

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	Art. 197, I comma	<p>zioni le province possono avvalersi, mediante apposite convenzioni, di organismi pubblici, ivi incluse le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA), con specifiche esperienze e competenze tecniche in materia, fermo restando quanto previsto dagli articoli 214, 215 e 216 in tema di procedure semplificate.</p> <p>Gli addetti al controllo sono autorizzati ad effettuare ispezioni, verifiche e prelievi di campioni all'interno di stabilimenti, impianti o imprese che producono o che svolgono attività di gestione dei rifiuti. Il segreto industriale non può essere opposto agli addetti al controllo, che sono, a loro volta, tenuti all'obbligo della riservatezza ai sensi della normativa vigente.</p> <p>Il personale appartenente al Comando carabinieri tutela ambiente (C.C.T.A.) è autorizzato ad effettuare le ispezioni e le verifiche necessarie ai fini dell'espletamento delle funzioni di cui all'articolo 8 della legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente.</p> <p>Nell'ambito delle competenze di cui al comma 1, le province sottopongono ad adeguati controlli periodici gli stabilimenti e le imprese che smaltiscono o recuperano rifiuti, curando, in particolare, che vengano effettuati adeguati controlli periodici sulle attività sottoposte alle procedure semplificate di cui agli articoli 214, 215, e 216 e che i controlli concernenti la raccolta ed il trasporto di rifiuti pericolosi riguardino, in primo luogo, l'origine e la destinazione dei rifiuti.</p> <p>Le province, nella programmazione delle ispezioni e controlli di cui al presente articolo, possono tenere conto, nella determinazione della frequenza degli stessi, delle registrazioni ottenute dai destinatari nell'ambito del sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) (603).</p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>Art. 197, I comma</p> <p>L.R. 44/2000 Art. 50 lett. b abrogata dalla L.R. 24 ottobre 2002 n. 24</p> <p>L.R. 24/2002 Art. 3</p>	<p><i>Restano ferme le altre disposizioni vigenti in materia di vigilanza e controllo previste da disposizioni speciali.</i></p> <p><i>Ai sensi dell'articolo 36, sono attribuite alle province le seguenti funzioni amministrative: a) adozione del programma provinciale per lo smaltimento dei rifiuti; b) ommissis; c) approvazione dei progetti e rilascio delle autorizzazioni alla realizzazione, nonché rilascio delle autorizzazioni all'esercizio di impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti previsti dagli articoli 27, 28 e 29 del D.Lgs. n. 22/1997; d) rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 5 del D.Lgs. n. 95/1992 relativa all'eliminazione degli olii usati; e) esercizio del potere sostitutivo nel caso di inerzia dei comuni, dei consorzi di comuni, delle aziende municipalizzate, delle Comunità montane, dei consorzi di bacino nell'attuazione degli obblighi di cui all'art. 3, comma 1, lettera l), L.R. 24 ottobre 2002, n. 24; f) attuazione e gestione dell'anagrafe provinciale dei siti contaminati; g) provvedimenti di verifica dei progetti di bonifica di cui all'articolo 17, comma 5 del D.Lgs. n. 22/1997; h) il rilevamento dei dati inerenti le bonifiche effettuate sul proprio territorio e trasmissione degli stessi alla Regione.</i></p> <p><i>Nell'ambito delle loro competenze, in coerenza con le disposizioni della L.R. n. 44/2000, le province provvedono: a) all'adozione dei programmi provinciali sulla base del piano regionale e secondo le modalità stabilite dall'articolo 6; b) al coordinamento delle forme di associazione tra i soggetti preposti alla realizzazione del sistema integrato di gestione dei rifiuti; c) alla verifica dell'attuazione del programma provinciale, anche tramite gli osservatori provinciali di cui all'articolo 10, comma 5, della legge 23 marzo 2001, n. 93 (Disposizioni in campo ambientale); d) al con-</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	Art. 3	<p><i>trollo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compreso l'accertamento delle violazioni del D.Lgs. n. 22/1997; e) alla verifica ed al controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate di cui agli articoli 31, 32 e 33 del D.Lgs. n. 22/1997; f) all'individuazione all'interno del programma provinciale, sentiti i comuni, delle zone idonee alla localizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, con indicazioni plurime per ogni tipo di impianto, nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, sulla base del piano territoriale di coordinamento di cui al D.Lgs. n. 267/2000 e successive modificazioni, ove già adottato, e dei criteri del piano regionale; g) all'iscrizione delle imprese e degli enti sottoposti alle procedure semplificate di cui agli articoli 31, 32 e 33 del D.Lgs. n. 22/1997 ed ai relativi controlli; h) all'approvazione dei progetti ed al rilascio delle autorizzazioni alla realizzazione di impianti di smaltimento e di recupero di rifiuti, nonché al rilascio delle autorizzazioni all'esercizio di impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti previsti dagli articoli 27, 28 e 29 del D.Lgs. n. 22/1997; i) al rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 95 (Attuazione delle direttive n. 75/439/CEE e n. 87/101/CEE relative alla eliminazione degli olii usati); l) all'esercizio del potere sostitutivo, nel caso di inerzia dei comuni, dei consorzi di comuni, delle comunità montane e dei consorzi di bacino, per l'espletamento delle funzioni, degli obiettivi e delle attività di cui all'articolo 11, commi 1, 3, 6, 11 e 15 ed all'articolo 12, commi 3, 4 e 6; m) all'emanazione dei provvedimenti di rin-</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	Art. 3	<p><i>novo, di diffida, di sospensione e di revoca delle autorizzazioni all'esercizio di cui all'articolo 28 del D.Lgs. n. 22/1997; n) al rilascio delle autorizzazioni e dei provvedimenti di diffida, sospensione, revoca, rinnovo relativi all'utilizzazione in agricoltura dei fanghi derivanti dalla depurazione delle acque, di cui agli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 99 (Attuazione della direttiva n. 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura), nonché al ricevimento dei registri di carico e scarico di cui all'articolo 14, comma 2, del D.Lgs. n. 99/1992, ed alla trasmissione alla Regione delle informazioni necessarie per gli adempimenti di cui all'articolo 6, comma 1, numero 5), del D.Lgs. n. 99/1992; o) al rilascio dei provvedimenti per il trasporto transfrontaliero dei rifiuti in conformità al regolamento CE n. 259/93 del Consiglio, del 1° febbraio 1993 (Regolamento del Consiglio relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio) ed ai sensi dell'articolo 16, comma 4, lettera a) del D.Lgs. n. 22/1997 e delle disposizioni attuative nazionali e regionali e all'invio periodico alla Regione dei dati relativi al quantitativo di rifiuti per cui è stato richiesto il movimento transfrontaliero di rifiuti e del quantitativo effettivamente trasportato sia in entrata che in uscita dall'Italia; p) ad assicurare la gestione unitaria dei rifiuti urbani prodotti nel territorio provinciale ed a gestire le situazioni di emergenza trovando soluzioni prioritariamente all'interno del territorio di propria competenza, adottando a tal fine ogni provvedimento necessario e, solo in seconda priorità, facendo riferimento ad impianti</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	L.R. 44/2000 Art. 60, I, II e III comma	<p><i>zione delle calamità; b) tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche.</i></p> <p><i>Ai sensi dell'articolo 36 le province concorrono alla pianificazione e alla programmazione in materia di tutela del reticolo idrografico e di difesa del suolo attraverso gli strumenti di pianificazione territoriale ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 57 del D.Lgs. n. 112/1998, in conformità ai piani di bacino.</i></p> <p><i>Ai sensi dell'articolo 57 del D.Lgs. n. 112/1998, i piani territoriali e provinciali assumono il valore e gli effetti dei piani di tutela nel settore delle acque e della difesa del suolo e vengono definiti con intese tra la Regione, la Provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti.</i></p> <p><i>Dopo il riordino del Magistrato per il Po, ai sensi dell'articolo 92 del D.Lgs. n. 112/1998 la Regione, sentita la Conferenza permanente Regione-autonomie locali, definisce la gerarchizzazione della rete idrografica di interesse regionale anche sulla base dei piani di cui al comma 2, affidando alle province compiti di progettazione, realizzazione, gestione, manutenzione e sorveglianza di opere idrauliche di qualsiasi natura riguardanti corsi d'acqua superficiali o laghi naturali di interesse regionale di cui all'art. 59 comma 1, lettera c) nonché compiti di polizia idraulica ai sensi del R.D. n. 523/1904.</i></p>
ENERGIA	L. 239/04 Art. 1, III comma	<p><i>Gli obiettivi generali di politica energetica del Paese, il cui conseguimento è assicurato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione dallo Stato, dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, dalle regioni e dagli enti locali, sono: a) garantire sicurezza, flessibilità e continuità degli approvvigionamenti di energia, in quantità commisurata alle</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	Art. 1, III comma	<p><i>esigenze, diversificando le fonti energetiche primarie, le zone geografiche di provenienza e le modalità di trasporto; b) promuovere il funzionamento unitario dei mercati dell'energia, la non discriminazione nell'accesso alle fonti energetiche e alle relative modalità di fruizione e il riequilibrio territoriale in relazione ai contenuti delle lettere da c) a l); c) assicurare l'economicità dell'energia offerta ai clienti finali e le condizioni di non discriminazione degli operatori nel territorio nazionale, anche al fine di promuovere la competitività del sistema economico del Paese nel contesto europeo e internazionale; d) assicurare lo sviluppo del sistema attraverso una crescente qualificazione dei servizi e delle imprese e una loro diffusione omogenea sul territorio nazionale; e) perseguire il miglioramento della sostenibilità ambientale dell'energia, anche in termini di uso razionale delle risorse territoriali, di tutela della salute e di rispetto degli impegni assunti a livello internazionale, in particolare in termini di emissioni di gas ad effetto serra e di incremento dell'uso delle fonti energetiche rinnovabili assicurando il ricorso equilibrato a ciascuna di esse. La promozione dell'uso delle energie rinnovabili deve avvenire anche attraverso il sistema complessivo dei meccanismi di mercato, assicurando un equilibrato ricorso alle fonti stesse, assegnando la preferenza alle tecnologie di minore impatto ambientale e territoriale; f) promuovere la valorizzazione delle importazioni per le finalità di sicurezza nazionale e di sviluppo della competitività del sistema economico del Paese; g) valorizzare le risorse nazionali di idrocarburi, favorendone la prospezione e l'utilizzo con modalità compatibili con l'ambiente; h) accrescere l'efficienza negli usi finali dell'energia; i) tutelare gli utenti-consumatori, con</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	L.R. 23/2002 Art. 3	<p>seguito di un procedimento unico, al quale partecipano la regione e gli enti locali interessati, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241</p> <p><i>Le province:</i> a) provvedono, attraverso l'adozione coordinata dei piani e dei programmi di loro competenza, all'attuazione del piano regionale energetico-ambientale osservando le linee di indirizzo e di coordinamento dallo stesso previste; b) provvedono, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 36, comma 2 e dall'articolo 53 della L.R. n. 44/2000, al rilascio degli atti autorizzativi all'installazione ed all'esercizio degli impianti di produzione di energia non riservati alla competenza dello Stato, nonché al rilascio dei provvedimenti in materia di deposito e lavorazioni di oli minerali non riservati alla competenza dello Stato; c) provvedono, ai sensi dell'articolo 44 della L.R. n. 44/2000, al rilascio dell'abilitazione alla conduzione degli impianti termici, compresa l'istituzione dei relativi corsi di formazione; d) redigono ed adottano programmi di intervento per la promozione e l'incentivazione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico in attuazione del D.Lgs. n. 112/1998 e della L.R. n. 44/2000; e) esercitano le funzioni di controllo sul rendimento energetico degli impianti termici, secondo quanto disposto dall'articolo 31, comma 2, lettera c), del D.Lgs. n. 112/1998 e dall'articolo 53, comma 1, lettera d), della L.R. n. 44/2000, con facoltà di prevedere l'autocertificazione anche per gli impianti civili di potenza superiore a 35 chilowatt; il controllo sul rendimento energetico degli impianti termici è coordinato con il controllo delle emissioni atmosferiche degli impianti termici delle attività produttive e terziarie ed è svolto avvalendosi dell'Agenzia regionale per</p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>L.R. 13/2007 Art. 12, I, II, III e IV comma</p>	<p><i>l'articolo 1, commi 56 e 57, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia) e di quelli relativi alla attività di distribuzione di GPL sia attraverso bombole che attraverso serbatoi di cui agli articoli 8, 9, 13, 14 e 20 del decreto legislativo 22 febbraio 2006, n. 128 (Riordino della disciplina relativa all'installazione e all'esercizio degli impianti di riempimento, travaso e deposito di GPL, nonché all'esercizio dell'attività di distribuzione e vendita di GPL in recipienti, a norma dell'articolo 1, comma 52 della legge 23 agosto 2004, n. 239) (35); e) funzioni relative ai servizi a rete di distribuzione energetica, fatte salve le competenze attribuite alla Regione e ai comuni.</i></p> <p><i>Sugli impianti con bollino verde le province, avvalendosi dell'ARPA, effettuano ispezioni a campione, volte ad accertare la rispondenza delle condizioni di esercizio e manutenzione rispetto a quanto dichiarato nel rapporto di controllo tecnico, nonché verifiche sulla sussistenza dei requisiti delle imprese di manutenzione autorizzate ai sensi dell'articolo 11 e sulla correttezza e regolarità del loro operato, secondo i criteri dettati dalla Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 21, comma 1, lettera l).</i></p> <p><i>Le province, nel rispetto dei criteri individuati dalla Giunta regionale ai sensi dell'articolo 21, comma 1, lettera j), svolgono le ispezioni sugli impianti termici privi del bollino verde, nonché sui sistemi di condizionamento d'aria, al fine di verificare l'osservanza delle norme relative all'esercizio e manutenzione.</i></p> <p><i>Le province possono delegare le funzioni di cui al comma 2 agli enti locali, previo accordo con i medesimi.</i></p> <p><i>Le province e gli enti locali effettuano</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
		<p><i>le ispezioni di cui al comma 2, incaricando anche organismi esterni, in possesso dei requisiti di cui all'allegato I del decreto del Presidente della Repubblica 26 agosto 1993, n. 412 (Regolamento recante norme per la progettazione, l'installazione, l'esercizio e la manutenzione degli impianti termici degli edifici ai fini del contenimento dei consumi di energia, in attuazione dell'articolo 4, comma 4, della legge 9 gennaio 1991, n. 10) e successive modificazioni.</i></p>
CARBURANTI	L.R.14/2004 Art. 2, I comma consultazione	<p><i>Per il raggiungimento delle finalità di cui all'articolo 1, riferite alla rete degli impianti stradali, lacuali e ad uso privato, la Giunta regionale, sentite le rappresentanze degli enti locali, le organizzazioni regionali rappresentative dei consumatori, dei gestori e delle imprese del settore e le organizzazioni sindacali di categoria: a) individua i bacini di utenza anche non contigui, per garantire un'articolata presenza del servizio di distribuzione dei carburanti su scala regionale e per evitare fenomeni di squilibrio territoriale; b) definisce le zone omogenee comunali e le caratteristiche degli impianti esistenti o di nuova installazione nelle medesime, ai fini dell'attuazione degli interventi operativi sulla rete; c) definisce le tipologie dei nuovi impianti; d) determina le superfici minime, le distanze minime e gli indici di edificabilità degli impianti; e) determina gli obiettivi di bacino ed i conseguenti strumenti per il raggiungimento degli stessi; f) individua le aree carenti di servizio, territorialmente svantaggiate, e le eventuali altre aree in cui sia possibile installare impianti funzionanti esclusivamente con il servizio self-service pre-pagamento; g) determina e disciplina i criteri di incompatibilità; h) definisce l'articolazione degli orari e delle fasce orarie flessibilizzate secondo</i></p>

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>Art. 2, I comma consultazione</p> <p>L.R. 35/2006 Art. 24</p>	<p><i>le caratteristiche e le esigenze del territorio; i) stabilisce le sospensioni facoltative dell'attività degli impianti; l) individua i criteri e le modalità per lo sviluppo negli impianti delle attività commerciali integrative, artigianali e di somministrazione di alimenti e bevande; m) individua le modifiche degli impianti e le relative modalità di realizzazione; n) stabilisce le modalità per il prelievo di carburanti in contenitori mobili; o) individua gli eventuali altri criteri e parametri.</i></p> <p><i>Dopo il comma 3 dell'articolo 2 della L.R. n. 17/1999 è aggiunto il seguente: «3-bis. Le province, ferma restando la loro competenza sulla vigilanza dell'espletamento del servizio di cui alla lettera a) del comma 3, possono incaricare i Centri Autorizzati di Assistenza Agricola (CAA) riconosciuti a rilasciare i buoni per usufruire del carburante agricolo a prezzi agevolati».</i></p>
LAVORI PUBBLICI	L.R. 44/2000 Art. 67, I comma	<p><i>Ai sensi dell'articolo 36, sono trasferite alle province le seguenti funzioni amministrative: a) la progettazione, l'approvazione, la realizzazione e la gestione delle opere pubbliche di loro competenza; b) le funzioni relative alla dichiarazione d'urgenza ed indifferibilità dei lavori, l'espropriazione per pubblica utilità nonché l'occupazione temporanea d'urgenza per la realizzazione dei lavori di competenza provinciale o soggetti ad autorizzazione provinciale e per la realizzazione di lavori o interventi di pubblica utilità realizzati da altri enti pubblici o soggetti privati e non localizzati nell'ambito territoriale delle comunità montane e fatto salvo quanto previsto dall'articolo 66, comma 2, lettera a); c) l'accertamento dei danni alle opere pubbliche di loro competenza in conseguenza di eventi calamitosi.</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
EDILIZIA RESIDENZIALE	<p>D.Lgs. 112/1998 Art. 59, I comma lett. c)</p> <p>L.R. 44/2000 Art. 89, I comma lett. c) consultazione</p> <p>Art. 90</p> <p>Art. 91, I comma lett. a)</p>	<p><i>Sono mantenute allo Stato le funzioni e i compiti relativi: omisis al concorso, unitamente alle regioni ed agli altri enti locali interessati, all'elaborazione di programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale omisis</i></p> <p><i>Sono di competenza della Regione le seguenti funzioni amministrative omisis la predisposizione dei piani e dei programmi di intervento, inerenti il programma regionale per l'edilizia residenziale, sentite le province;</i></p> <p><i>Le province predispongono e gestiscono, d'intesa con la Regione, un sistema informativo, articolato su base comunale, finalizzato all'individuazione del fabbisogno abitativo, nonché alla programmazione ed al coordinamento degli interventi di manutenzione, recupero e nuova costruzione di alloggi di edilizia residenziale pubblica.</i></p> <p><i>Sono trasferite, altresì, alle province le funzioni relative: a) alla formazione e gestione dell'anagrafe dei soggetti fruitori di contributi pubblici e degli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica, nonché dell'inventario del patrimonio di edilizia residenziale pubblica; b) alla vigilanza sulla gestione amministrativo-contabile delle cooperative edilizie comunque fruitori di contributi pubblici, anche attraverso l'acquisizione dei verbali redatti a seguito delle ispezioni e revisioni ai sensi del decreto legislativo Capo Provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577 (Provvedimenti per la cooperazione) e della legge 31 gennaio 1992, n. 59 (Nuove norme in materia di società cooperative).</i></p> <p><i>Sono trasferite ai comuni le funzioni relative a: rilevazione del fabbisogno di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata ed agevolata, in collaborazione con la Provincia, ai fini dell'elaborazione dei dati per il sistema informativo di cui all'articolo 90, comma.</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
URBANISTICA	<p>D.Lgs. 112/08 Art. 56</p> <p>L.R. 56/1977 Art. 7 parere o consultazione</p>	<p><i>Sono conferite alle regioni e agli enti locali, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59, tutte le funzioni amministrative non espressamente mantenute allo Stato dalle disposizioni della presente sezione.</i></p> <p><i>La Giunta Regionale, sentite le Province e la Città Metropolitana, adotta il Piano Territoriale Regionale e lo trasmette alle Province ed alla Città Metropolitana. Entro i successivi quarantacinque giorni, le Province e la Città Metropolitana esprimono con deliberazione consiliare, e trasmettono alla Regione, il loro parere; contestualmente alla trasmissione alle Province ed alla Città Metropolitana, viene data notizia sul Bollettino Ufficiale della Regione con indicazione delle sedi in cui chiunque può prendere visione degli elaborati al fine di far pervenire nei successivi quarantacinque giorni motivate osservazioni. Decorso i termini predetti, la Giunta Regionale, esaminati i pareri e le osservazioni ed acquisito il parere della Commissione Tecnica Urbanistica e della Commissione Regionale per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, espresso in seduta congiunta e rassegnato entro trenta giorni dalla richiesta, assume le determinazioni al riguardo e procede, con provvedimento motivato, alla predisposizione degli elaborati definitivi; conseguentemente il Piano è sottoposto al Consiglio Regionale per l'approvazione.</i></p> <p><i>La Giunta Provinciale o la Giunta Metropolitana predispone, con concorso dei Comuni attuato secondo le modalità dell'articolo 9-ter, il Piano Territoriale Provinciale o il Piano Territoriale Metropolitaniano che viene trasmesso alle Comunità Montane ed ai Comuni interessati. Entro sessanta giorni dalla ricezione, le Comunità Montane ed i Comuni esprimono con deliberazione con-</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	Art. 8 quinquies, II, III, IV, V, VI e VII comma	<p><i>La Giunta Provinciale o la Giunta Metropolitana predispone, nei casi di propria competenza, il Progetto Territoriale Operativo o il Piano Paesistico e, acquisito il parere dei Comuni e delle Comunità Montane interessate, lo adotta. I pareri sono espressi entro sessanta giorni dal ricevimento della proposta inviata dalla Giunta Provinciale o dalla Giunta Metropolitana; trascorso tale termine, la Giunta Provinciale o la Giunta Metropolitana può, in ogni caso, procedere all'adozione. Il Piano adottato è inviato alla Giunta Regionale.</i></p> <p><i>La Giunta Regionale dà notizia dell'adozione dei Piani di cui ai commi 2 e 3 sul Bollettino Ufficiale della Regione, con l'indicazione della sede in cui chiunque può prendere visione degli elaborati; entro sessanta giorni dalla pubblicazione sul Bollettino ufficiale chiunque può far pervenire alla Giunta Regionale, alla Giunta Provinciale o alla Giunta Metropolitana le proprie motivate osservazioni.</i></p> <p><i>La Giunta Regionale, esaminate le osservazioni pervenute ed acquisito il parere della Commissione Tecnica Urbanistica e della Commissione Regionale per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali, espresso in seduta congiunta e rassegnato nel termine di trenta giorni dalla richiesta, procede, per quanto riguarda i Piani da essa adottati, alla predisposizione, con motivato provvedimento, degli elaborati definitivi che vengono trasmessi al Consiglio Regionale per l'approvazione. Per quanto attiene ai Piani adottati dalle Province o dalla Città Metropolitana le stesse provvedono, dopo l'esame delle osservazioni pervenute, alla redazione degli elaborati definitivi.</i></p> <p><i>I Piani di competenza provinciale o metropolitana, acquisito il parere di conformità con il Piano Territoriale Regio-</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>Art. 8 sexies, III e IV comma</p> <p>Art. 10 bis</p> <p>Art. 15, I, II, III e VII comma</p>	<p>nale espresso dalla Giunta Regionale nel termine di sessanta giorni dalla richiesta, sono trasmessi ai rispettivi Consigli per l'approvazione.</p> <p>I Comuni interessati provvedono ai necessari adempimenti; qualora i Comuni non provvedano entro tre mesi, la Giunta Regionale esercita i poteri sostitutivi.</p> <p>Le varianti agli strumenti urbanistici locali di cui al presente articolo, sono approvate con deliberazione della Giunta Regionale previo parere della Commissione Tecnica Urbanistica la quale si esprime nella prima seduta successiva al ricevimento degli atti e comunque non oltre trenta giorni</p> <p>La Giunta Regionale, le Giunte Provinciali e la Giunta Metropolitana attivano iniziative per favorire la diffusa conoscenza degli strumenti di pianificazione territoriale, promuovono ed assicurano l'aggiornamento del processo di pianificazione del territorio predisponendo, a tal fine, relazioni biennali sullo stato di attuazione del processo di pianificazione</p> <p>Il Consiglio Comunale adotta preliminarmente una deliberazione programmatica che, sulla base dei contenuti del Piano Territoriale e di una prima indagine conoscitiva sulla situazione locale e sulle dinamiche in atto, individua gli obiettivi generali da conseguire e delinea i criteri di impostazione del Piano Regolatore Generale.</p> <p>La deliberazione programmatica, divenuta esecutiva ai sensi di legge, è immediatamente inviata alla Provincia, alla Comunità Montana e ad ogni altro soggetto individuato dagli statuti e dai regolamenti comunali, ai fini dell'attuazione dell'articolo 1, punto 8.</p> <p>Chiunque può presentare osservazioni e proposte con le modalità e i tempi indicati nella deliberazione stessa.</p> <p>Sulla base degli elementi acquisiti il Co-</p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p data-bbox="494 302 672 356">Art. 15, I, II, III e VII comma</p> <p data-bbox="494 660 615 742">Art. 17, VII comma parere</p>	<p data-bbox="700 302 1090 411"><i>mune elabora il progetto preliminare di Piano Regolatore e lo adotta entro 180 giorni dalla deliberazione programmatica. omissis</i></p> <p data-bbox="700 414 1090 1597"><i>Entro 180 giorni dall'avvenuto deposito, il Consiglio Comunale adotta il Piano Regolatore Generale motivando l'accoglimento e il rigetto delle osservazioni e delle proposte presentate. Non sono soggette a pubblicazione né a nuove osservazioni le modifiche introdotte nel Piano Regolatore Generale a seguito di accoglimento di osservazioni. Sono varianti parziali al Piano Regolatore Generale, la cui adozione spetta al Consiglio comunale, quelle che non presentano i caratteri indicati nei commi 4 e 6, che individuano previsioni tecniche e normative con rilevanza esclusivamente limitata al territorio comunale con indicazione nella deliberazione da parte dei Comuni interessati della compatibilità con i piani sovracomunali, quelle che ammettono nuove destinazioni d'uso delle unità immobiliari di superficie pari o inferiore a duecento metri quadrati, site in fabbricati esistenti dotati di opere di urbanizzazione primaria, e quelle che consentono ai Comuni con popolazione inferiore a diecimila abitanti che hanno Piani Regolatori Generali vigenti con capacità insediativa residenziale esaurita, di incrementare la capacità insediativa residenziale stessa non oltre il 4 per cento. Tali incrementi devono essere realizzati su aree contigue a quelle residenziali già esistenti o a quelle residenziali di nuovo impianto previste dal Piano Regolatore Generale vigente, comunque dotate di opere di urbanizzazione primaria collegate funzionalmente con quelle comunali. La delibera di adozione è depositata in visione presso la Segreteria comunale ed è pubblicata presso l'Albo Pretorio del Comune. Dal</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>Art. 17, VII comma parere</p> <p>Art. 71, I comma delega</p>	<p><i>quindicesimo al trentesimo giorno di pubblicazione, chiunque ne abbia interesse, ivi compresi i soggetti portatori di interessi diffusi, può presentare osservazioni e proposte anche munite di supporti esplicativi. La delibera di adozione deve essere inviata alla Provincia che, entro quarantacinque giorni dalla ricezione, si pronuncia con delibera di Giunta sulla compatibilità della variante con il Piano territoriale provinciale e i progetti sovracomunali approvati. Il pronunciamento si intende espresso in modo positivo se la Provincia non delibera entro il termine sopra indicato. Entro trenta giorni dallo scadere del termine di pubblicazione il Consiglio comunale delibera sulle eventuali osservazioni e proposte ed approva definitivamente la variante. Qualora la Provincia abbia espresso parere di non compatibilità con il Piano territoriale provinciale e i progetti sovracomunali approvati, la delibera di approvazione deve dare atto del recepimento delle indicazioni espresse dalla Provincia oppure essere corredata di definitivo parere favorevole della Giunta provinciale. Nel caso in cui tramite più varianti parziali, vengano superati i limiti di cui al comma 4, la procedura di cui al presente comma non può più trovare applicazione. La deliberazione di approvazione è trasmessa alla Provincia entro dieci giorni dalla sua adozione e alla Regione, unitamente all'aggiornamento degli elaborati del Piano Regolatore Generale. L'esercizio delle funzioni espropriative per quanto attiene alle opere di pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, art. 106, è delegato, per le opere di loro acquisizione e competenza, ai Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, alle Province, alle Comunità Montane, ai Consorzi dei Co-</i></p>

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p data-bbox="494 356 673 384">Art. 72, I comma</p> <p data-bbox="494 606 673 769">L.R. 1/2007 Art. 2 Inserimento del titolo IV-bis nella L.R. 56/1977 Art. 31-bis, II comma</p> <p data-bbox="494 991 609 1044">Art. 31-ter, V comma</p> <p data-bbox="494 1485 628 1567">L.R. 29/2009 Art. 5 parere</p>	<p data-bbox="701 302 1092 354"><i>muni istituiti ai sensi dei precedenti artt. 8, 16 e 34.</i></p> <p data-bbox="701 356 1092 602"><i>Restano riservate alla Regione ed esercitate dal Presidente della Giunta regionale le funzioni espropriative non delegate ai sensi del precedente art. 71, nonché quelle attinenti alle opere regionali e quelle dello Stato, ove esse siano delegate alle Regioni, compresi in questo caso i provvedimenti di accesso e di occupazione temporanea.</i></p> <p data-bbox="701 604 1092 984"><i>La conferenza di pianificazione è composta dal comune, dalla provincia competente per territorio e dalla Regione, che si esprimono, con diritto di voto, per le proprie competenze. La comunità montana, ove presente, è invitata, senza diritto di voto, alla conferenza di pianificazione. La comunità montana partecipa, con diritto di voto, alla conferenza di pianificazione nel solo caso in cui la variante strutturale riguardi un piano regolatore intercomunale di comunità montana approvato ai sensi dell'articolo 16.</i></p> <p data-bbox="701 986 1092 1483"><i>Il sindaco o suo delegato, contestualmente alla pubblicazione del documento programmatico, convoca la conferenza di pianificazione, nella quale la Regione, la provincia e la comunità montana, nel caso in cui la variante strutturale riguardi un piano regolatore intercomunale di comunità montana approvato ai sensi dell'articolo 16, visto il documento programmatico, entro trenta giorni dalla prima riunione della conferenza, possono formulare rilievi e proposte. Decorso inutilmente il termine, salvo che sia prorogato con decisione unanime dei partecipanti aventi diritto di voto, la procedura di formazione ed approvazione della variante strutturale prosegue.</i></p> <p data-bbox="701 1485 1092 1594"><i>Le province, in caso di uso civico di pesca, rilasciano un parere di conformità dei regolamenti comunali, previsti all'articolo 9, alla legge regionale 29</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p data-bbox="417 797 597 824">Art. 17, I comma</p> <p data-bbox="417 990 555 1070">L.R. 20/2009 Art. 14, VI comma</p>	<p data-bbox="623 302 1014 411"><i>dicembre 2006, n. 37 (Norme per la gestione della fauna acquatica, degli ambienti acquatici e regolamentazione della pesca).</i></p> <p data-bbox="623 411 1014 493"><i>Le province provvedono all'organizzazione di corsi per la formazione dei soggetti di cui all'articolo 14.</i></p> <p data-bbox="623 493 1014 797"><i>Le province garantiscono, nell'ambito della loro attività istituzionale, l'assistenza tecnico-amministrativa ai piccoli comuni e alle ASBUC frazionali, per l'esercizio delle funzioni di cui ai relativi articoli 6 e 7. Di tale attività si tiene conto ai fini del riparto dei fondi di cui all'articolo 1 della legge regionale 7 febbraio 2006, n. 8 (Disposizioni in materia di collaborazione e supporto all'attività degli enti locali piemontesi).</i></p> <p data-bbox="623 797 1014 984"><i>La vigilanza sull'osservanza dei regolamenti locali di cui all'articolo 9 è affidata ai Corpi di polizia municipale e provinciale, alle Guardie Ecologiche Volontarie ed al Corpo forestale dello Stato, anche a mezzo di apposite convenzioni.</i></p> <p data-bbox="623 984 1014 1212"><i>Le modalità operative per la ristrutturazione o la rilocalizzazione degli edifici di cui al presente articolo possono essere preventivamente definite da una convenzione stipulata tra i comuni, gli operatori interessati e, eventualmente, la Regione e le province, se richieste, contenente gli impegni delle parti.</i></p>
VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE	<p data-bbox="417 1239 589 1288">D.Lgs. 152/2006 Art.7, II comma</p> <p data-bbox="417 1403 490 1430">Art. 21</p>	<p data-bbox="623 1239 1014 1397"><i>Sono sottoposti a VAS secondo le disposizioni delle leggi regionali, i piani e programmi di cui all'articolo 6, commi da 1 a 4, la cui approvazione compete alle regioni e province autonome o agli enti locali.</i></p> <p data-bbox="623 1397 1014 1594"><i>Sulla base del progetto preliminare, dello studio preliminare ambientale e di una relazione che, sulla base degli impatti ambientali attesi, illustra il piano di lavoro per la redazione dello studio di impatto ambientale, il proponente ha la facoltà di richiedere una fase di con-</i></p>

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p data-bbox="493 302 568 329">Art. 21</p> <p data-bbox="493 1348 664 1430">L.R. 40/1998 Art. 6, I comma lett. b)</p>	<p data-bbox="700 302 1098 1124"><i>sultazione con l'autorità competente e i soggetti competenti in materia ambientale al fine di definire la portata delle informazioni da includere, il relativo livello di dettaglio e le metodologie da adottare. La documentazione presentata dal proponente in formato elettronico, ovvero nei casi di particolare difficoltà di ordine tecnico, anche su supporto cartaceo, include l'elenco delle autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati necessari alla realizzazione ed esercizio del progetto. L'autorità competente all'esito delle attività di cui al comma 1: a) si pronuncia sulle condizioni per l'elaborazione del progetto e dello studio di impatto ambientale; b) esamina le principali alternative, compresa l'alternativa zero; c) sulla base della documentazione disponibile, verifica, anche con riferimento alla localizzazione prevista dal progetto, l'esistenza di eventuali elementi di incompatibilità; d) in carenza di tali elementi, indica le condizioni per ottenere, in sede di presentazione del progetto definitivo, i necessari atti di consenso, senza che ciò pregiudichi la definizione del successivo procedimento.</i></p> <p data-bbox="700 1130 1098 1343"><i>Le informazioni richieste tengono conto della possibilità per il proponente di raccogliere i dati richiesti e delle conoscenze e dei metodi di valutazioni disponibili. La fase di consultazione di cui al comma 1 si conclude entro sessanta giorni e, allo scadere di tale termine, si passa alla fase successiva.</i></p> <p data-bbox="700 1348 1098 1594"><i>Al fine di garantire la semplificazione, la razionalizzazione ed il coordinamento delle procedure di autorizzazione necessarie per la realizzazione dei progetti, sono individuate come autorità competenti: a) la Regione, per i progetti di cui agli allegati A1, B1; b) le province, per i progetti di cui agli allegati A2 e B2;</i></p>

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	Art. 20	<p><i>retti, dell'attuazione del piano o del programma sull'uomo, la fauna, la flora, il suolo e il sottosuolo, le acque superficiali e sotterranee, l'aria, il clima, il paesaggio, l'ambiente urbano e rurale, il patrimonio storico, artistico e culturale, e sulle loro reciproche interazioni, in relazione al livello di dettaglio del piano o del programma e fornisce indicazioni per le successive fasi di attuazione.</i></p> <p><i>L'adozione e l'approvazione dei piani e programmi di cui al comma 1, da parte delle autorità preposte, avviene anche alla luce delle informazioni e delle valutazioni di cui al comma 2.</i></p> <p><i>Agli effetti della presente legge, qualunque soggetto può presentare all'autorità preposta all'approvazione dello strumento di pianificazione o programmazione osservazioni in ordine alla compatibilità ambientale, nel periodo di pubblicazione previsto dalla normativa di competenza. Tale autorità assume il provvedimento di competenza tenendo conto anche delle osservazioni pervenute.</i></p> <p><i>I piani e programmi studiati ed organizzati sulla base di analisi di compatibilità ambientale possono prevedere condizioni di esclusione automatica dalla procedura di V.I.A. di progetti di cui agli allegati B1, B2 e B3, non ricadenti, neppure parzialmente, in aree protette, come previsto dall'articolo 10, comma 4, nonché criteri per l'autorità competente da utilizzare nella fase di verifica di cui all'articolo 10, commi 1, 2 e 3. Tali piani e programmi possono altresì prevedere di sottoporre alla procedura di V.I.A. tipologie di opere o interventi non incluse negli allegati A1, A2, B1, B2 e B3, in relazione alla particolare sensibilità ambientale di un territorio; in questo caso l'autorità preposta all'adozione e approvazione dello strumento notifica alla Regione le de-</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	Art. 21, II e III comma	<p><i>cisioni assunte al fine di consentire gli adempimenti di cui all'articolo 23, comma 6.</i></p> <p><i>Nei casi di interventi od opere realizzati senza l'effettuazione della procedura di V.I.A., l'autorità competente dispone la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale a cura e spese del responsabile, definendone i termini e le modalità. In caso di inottemperanza l'autorità competente provvede d'ufficio a spese dell'adempiente. Il recupero di tali spese è effettuato con le modalità e gli effetti previsti dal Testo unico delle disposizioni di legge relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639.</i></p> <p><i>Qualora si accertino violazioni delle prescrizioni impartite o modifiche progettuali tali da comportare variazioni rispetto al giudizio di compatibilità ambientale, l'autorità competente impone al proponente l'adeguamento dell'opera o dell'intervento. Qualora tale adeguamento non risulti più possibile, l'autorità competente adotta ulteriori prescrizioni al fine di garantire comunque la compatibilità ambientale dell'opera o dell'intervento. Decorso il termine assegnato per l'adeguamento, l'autorità competente adotta i provvedimenti di cui al comma 2.</i></p>
VIABILITÀ	D.Lgs. 267/2000 Art. 19 lett. d) D.Lgs.112/1998 Art. 99	<p><i>Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori: d) viabilità e trasporti; omissis</i></p> <p><i>Sono conferite alle regioni e agli enti locali, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59, tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate negli articoli del presente capo e tra queste, in particolare, le funzioni di programmazione, pro-</i></p>

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	Art. 3	<p>sati; l'autorizzazione, valida su tutto il territorio regionale, è rilasciata per tutta l'estensione della rete viaria classificata regionale, provinciale e comunale, con le limitazioni previste dall'autorizzazione stessa; b) dalla provincia in cui ha origine il transito, per i veicoli ed i trasporti eccezionali per i quali è noto l'itinerario; l'autorizzazione, valida su tutto il territorio regionale, è rilasciata per tutto il percorso richiesto nell'ambito del territorio regionale sulla rete viaria classificata regionale, provinciale e comunale, con le limitazioni previste dall'autorizzazione stessa.</p> <p>Nei casi in cui l'impresa richiedente abbia sede fuori dal territorio regionale ovvero il transito abbia origine al di fuori della Regione Piemonte, le autorizzazioni di cui al comma 1, sono rilasciate dalla provincia che per prima è interessata dal percorso effettuato dal veicolo o trasporto eccezionale.</p>
TRASPORTI	<p>D.Lgs. 267/2000 Art. 19 lett. d)</p> <p>D.Lgs 112/98 Art. 105, III comma</p>	<p>Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori: d) viabilità e trasporti;</p> <p>Sono attribuite alle province, ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59, le funzioni relative: a) alla autorizzazione e vigilanza tecnica sull'attività svolta dalle autoscuole e dalle scuole nautiche; b) al riconoscimento dei consorzi di scuole per conducenti di veicoli a motore; c) agli esami per il riconoscimento dell'idoneità degli insegnanti e istruttori di autoscuola; d) al rilascio di autorizzazione alle imprese di autoriparazione per l'esecuzione delle revisioni e al controllo amministrativo sulle imprese autorizzate; e) al controllo sull'osservanza delle tariffe obbligatorie a forcella nel settore dell'autotrasporto di cose per conto terzi; f) al rilascio di licenze per</p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>Art. 105, III comma</p> <p>L.R. 01/2000 Art. 5</p>	<p><i>l'autotrasporto di merci per conto proprio; g) agli esami per il conseguimento dei titoli professionali di autotrasportatore di merci per conto terzi e di autotrasporto di persone su strada e dell'idoneità ad attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto su strada; h) alla tenuta degli albi provinciali, quali articolazioni dell'albo nazionale degli autotrasportatori.</i></p> <p><i>Sono trasferiti alle province le funzioni ed i compiti diversi da quelli indicati nell'articolo 4, relativi alla programmazione ed amministrazione delle reti e dei servizi provinciali di trasporto pubblico di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b), nonché gli accertamenti previsti dall'articolo 5, settimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 753 (Nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto) per i servizi di propria competenza.</i></p> <p><i>Sono delegate alle province le seguenti funzioni e compiti:</i></p> <p><i>a) la programmazione operativa e l'amministrazione del servizio regionale di trasporto pubblico su gomma, in attuazione degli indirizzi di cui all'articolo 4, comma 5, lettera g), compresi i servizi, di competenza regionale, interregionali, di granturismo e transfrontalieri; b) l'individuazione ed il finanziamento dei servizi di trasporto pubblico urbano nei comuni con popolazione inferiore a trentamila abitanti; c) l'indirizzo e la promozione dell'integrazione dei servizi urbani con quelli provinciali; d) l'individuazione ed il finanziamento dei servizi di trasporto pubblico in aree a domanda debole; e) la concessione di autostazioni per servizi di linea; f) la definizione, sulla base di parametri socio-economici e territoriali, del numero massimo di autorizzazioni da prevedere nei regolamenti</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	Art. 5	<p><i>comunali, in materia di servizi di noleggio con veicoli della categoria M1 di cui all'articolo 47, comma 2, lettera b), del D.Lgs. n. 285/1992; g) il rilascio dell'autorizzazione all'uso in servizio di linea degli autobus destinati al servizio di noleggio con conducente, relativamente alle linee di propria competenza.</i></p> <p><i>Le competenze attribuite alle regioni all'articolo 14, comma 8, del D.Lgs. n. 422/1997 sono delegate ai Presidenti delle province interessate, i quali provvedono sentita la Commissione consultiva provinciale di cui all'articolo 5 della legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada), come modificato dall'articolo 1 della legge regionale 3 giugno 1997, n. 27.</i></p> <p><i>Le province svolgono le funzioni di cui ai commi 1 e 2 attraverso l'elaborazione del piano provinciale dei trasporti e del programma triennale dei servizi di trasporto pubblico locale.</i></p> <p><i>Il piano provinciale dei trasporti è lo strumento fondamentale di indirizzo e di sintesi della politica provinciale di settore e delinea: a) l'assetto delle reti infrastrutturali di trasporto di interesse provinciale, sulla base delle indicazioni del piano regionale dei trasporti; b) l'assetto dei servizi di trasporto di interesse provinciale, definito in stretta integrazione tra le diverse modalità ed organizzato per bacini di trasporto; c) gli indirizzi per l'elaborazione dei piani urbani del traffico; d) l'analisi e la definizione dei costi e la previsione economica e finanziaria con l'indicazione della ripartizione dei finanziamenti tra gli Enti locali per l'attuazione del piano.</i></p> <p><i>Il programma triennale dei servizi di trasporto pubblico determina, d'intesa con i comuni e le comunità montane interessate ed in conformità dell'assetto dei servizi e dei criteri definiti dalla</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	Art. 8	<p><i>di un consorzio denominato Agenzia per la mobilità metropolitana. Il consorzio, fatto salvo quanto stabilito all'articolo 8-bis, gestisce tutte le funzioni trasferite o delegate in materia di trasporto pubblico degli enti aderenti in ambito metropolitano ed in particolare quelle di programmazione unitaria ed integrata del sistema della mobilità e dei trasporti, di attuazione della programmazione e di amministrazione dei servizi di trasporto pubblico locale di competenza degli enti aderenti relative all'ambito metropolitano.</i></p> <p><i>Al fine di assicurare la concorrenza, i servizi extraurbani su gomma attribuiti al consorzio ed esercitati non prevalentemente nei confini dell'area della conurbazione di Torino, sono appaltati separatamente da quelli esercitati nell'area della conurbazione. I servizi esercitati prevalentemente nei confini dell'area della conurbazione di Torino possono essere suddivisi in più lotti ove ciò sia opportuno per garantire l'economicità, l'efficienza e la qualità del servizio. Per servizi esercitati prevalentemente nei confini dell'area della conurbazione di Torino, corrispondente ai confini esterni dei comuni aderenti al consorzio, si intendono quelli la cui produzione chilometrica annua sia svolta per almeno i due terzi all'interno dell'area della conurbazione.</i></p> <p><i>Gli Enti aderenti possono esercitare attraverso il consorzio ulteriori funzioni di propria competenza in materia di mobilità.</i></p> <p><i>La convenzione e lo statuto del consorzio disciplinano, in particolare, gli organi e le relative competenze, i rapporti tra gli Enti aderenti al consorzio, la quota di partecipazione dei medesimi in funzione dei servizi conferiti, le risorse finanziarie e la dotazione organica del personale ed ogni altro aspetto necessario.</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	L.R. 2/2008 Art. 5	<p><i>programma annuale di assegnazione dei contributi, alla determinazione della documentazione necessaria per l'erogazione del contributo ed all'erogazione agli aventi diritto.</i></p> <p>Sono conferite alle province le seguenti funzioni amministrative: a) <i>il rilascio delle autorizzazioni allo svolgimento di manifestazioni nautiche o di altro tipo che interferiscono con la navigazione e interessano due o più comuni, una o più province, regioni limitrofe o Stati esteri, limitatamente al demanio idrico regionale. Nel caso in cui la manifestazione interessi più province, le funzioni sono esercitate dalla provincia ove si svolge il percorso prevalente;</i> b) <i>la tenuta dei registri delle navi minori e dei galleggianti, il rilascio delle licenze di abilitazione, dei certificati di navigabilità e di ogni altro adempimento connesso;</i> c) <i>la tenuta dei registri di costruzione delle navi e dei galleggianti;</i> d) <i>il rilascio di estratti cronologici, comprese le funzioni amministrative collegate;</i> e) <i>il rilascio di giornali di bordo, comprese le funzioni amministrative collegate;</i> f) <i>il rilascio del registro dei reclami, comprese le funzioni amministrative collegate;</i> g) <i>il rilascio dell'inventario di bordo, comprese le funzioni amministrative collegate;</i> h) <i>la tenuta dei registri ed il rilascio della licenza di abilitazione alla navigazione delle imbarcazioni ad uso privato.</i></p> <p><i>Le funzioni amministrative di cui al comma 1, lettera a), sono trasferite dalle province alle gestioni associate di cui all'articolo 7, nel termine di sei mesi dalla loro costituzione.</i></p> <p>Competono, inoltre, alle province le funzioni relative: a) <i>alla predisposizione della metodologia di calcolo del fabbisogno teorico di offerta del servizio di trasporto pubblico di navigazione non di linea;</i> b) <i>alla predisposi-</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
<p>PROTEZIONE CIVILE</p>	<p>D.Lgs. 267/2000 Art. 19 lett. a)</p> <p>D.Lgs.112/98 Art. 107, I comma, lett. f) punto 2 intesa</p> <p>Art. 108, I comma lett. a) punto 1)</p> <p>L.R. 44/2000 art. 70, I comma lett. b);</p> <p>Art. 71</p>	<p><i>Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardano vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori: a) difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità;</i></p> <p><i>Ai sensi dell'articolo 1, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59, hanno rilievo nazionale i compiti relativi: omissis f) alle funzione operative riguardanti: omissis la predisposizione, d'intesa con la Regione e gli Enti locali interessati, dei piani di emergenza in caso di eventi calamitosi di cui all'art. 2 comma 1, lett. c) della legge 225/92.</i></p> <p><i>Tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate nelle disposizioni dell'articolo 107 sono conferite alle regioni e agli enti locali e tra queste, in particolare: a) sono attribuite alle regioni le funzioni relative: omissis agli indirizzi per la predisposizione dei piani provinciali di emergenza in caso di eventi calamitosi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b), della legge n. 225 del 1992.</i></p> <p><i>Ai sensi dell'articolo 35, sono di competenza della Regione le seguenti funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale: omissis b) adozione, sentite le Province, del programma di previsione e di prevenzione dei rischi, predisposto in sintonia con gli strumenti della programmazione e pianificazione socioeconomica e territoriale, comprendente in particolare l'identificazione dei rischi regionali, la quantificazione della vulnerabilità ambientale e l'individuazione degli interventi mitigatori.</i></p> <p><i>Ai sensi dell'articolo 36, sono attribuite alle province le seguenti funzioni amministrative: a) l'adozione del programma provinciale di previsione e prevenzione dei rischi; b) l'attuazione,</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>Art. 21, II comma</p> <p>D.L. 343/2011 convertito in L. 401/2001 Art. 5, IV comma bis e ter</p>	<p><i>emergenza di protezione civile e di recupero.</i></p> <p><i>In particolare favorisce l'attività di formazione promuovendo e coordinando con le province la realizzazione di corsi di formazione di tutte le componenti del sistema di protezione civile avvalendosi in relazione alle necessità formative, di esperti, istituti e centri specializzati, agenzie formative dotate di specifica competenza.</i></p> <p><i>Per lo svolgimento delle attività in materia di protezione civile, il Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero il Ministro dell'interno da lui delegato, si avvale del Dipartimento della protezione civile che promuove, altresì, l'esecuzione di periodiche esercitazioni di intesa con le Regioni e gli Enti locali nonché l'attività di informazione esercitazioni, di intesa con le Regioni e gli Enti locali, nonché l'attività di informazione alle popolazioni interessate, per gli scenari nazionali; l'attività tecnico-operativa, volta ad assicurare i primi interventi, effettuati in concorso con le Regioni e da queste in raccordo con i Prefetti e con i Comitati Provinciali di protezione civile (...) e l'attività di formazione in materia di protezione civile, in raccordo con le Regioni.</i></p> <p><i>Il Dipartimento della protezione civile, d'intesa con le Regioni, definisce, in sede locale e sulla base dei piani di emergenza, gli interventi e la struttura organizzativa necessari per fronteggiare gli eventi calamitosi da coordinare con il prefetto anche per gli aspetti dell'ordine e della sicurezza pubblica.</i></p> <p><i>Il Dipartimento della protezione civile svolge compiti relativi alla formulazione degli indirizzi e dei criteri generali, di cui all'art. 107, co 1, let. a) e f), n. 1, e all'art 93, co. 1, lett. g) del d.lgs 112/98, da sottoporre al Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero al Ministro dell'interno da lui delegato per l'approva-</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
		<p>zione al Consiglio dei Ministri nonché quelli relativi alle attività, connesse agli eventi calamitosi di cui all'art. 2, co. 1, lett. c), della legge 225/92, concernenti la predisposizione di ordinanze, da emanarsi dal Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero dal Ministro dell'interno da lui delegato.</p>
TUTELA DELLA SALUTE	<p>D.Lgs. 267/2000 Art. 19, Lett g)</p> <p>L.R. 18/2007 Art. 14, VII comma</p>	<p><i>Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori: omissis h) servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale; La Giunta regionale elabora apposite linee-guida per la predisposizione dei PEPS, di concerto con le province.</i></p>
SERVIZI SOCIALI	<p>L. 328/00 Art. 5, I comma</p> <p>L.R. 1/2004 Art. 5, III comma: in delega</p>	<p><i>Per favorire l'attuazione del principio di sussidiarietà, gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle risorse disponibili in base ai piani di cui agli articoli 18 e 19, promuovono azioni per il sostegno e la qualificazione dei soggetti operanti nel terzo settore anche attraverso politiche formative ed interventi per l'accesso agevolato al credito ed ai fondi dell'Unione europea. Nell'ambito delle previsioni della legislazione nazionale e regionale nonché degli atti di programmazione, indirizzo e coordinamento regionali, le province concorrono alla programmazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali quali enti intermedi e soggetti di programmazione decentrata delle politiche regionali e di coordinamento del territorio. Sono attribuite alle province le seguenti funzioni: a) partecipazione all'elaborazione degli strumenti della programmazione previsti al titolo III, con le modalità ivi indicate; b) raccolta ed elaborazione dei dati sui bisogni, sulle risorse pubbliche e private e sull'offerta</i></p>

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	Art. 5, III comma: in delega	<p><i>di servizi del territorio di competenza; c) coordinamento degli interventi territoriali su richiesta degli enti locali interessati; d) promozione di forme di coordinamento fra enti gestori istituzionali e soggetti del terzo settore; e) diffusione, di concerto con gli enti gestori istituzionali, dell'informazione in materia di servizi sociali sul territorio di competenza; f) competenze in materia di cooperative sociali ed organizzazioni di volontariato, compresa l'erogazione dei relativi contributi; g) formazione di base, riqualificazione e formazione permanente degli operatori dei servizi sociali di cui all'articolo 6, comma 2, lettera d), sulla base dei bisogni rilevati tramite gli enti gestori istituzionali e anche in raccordo con l'università, compresa l'erogazione dei relativi finanziamenti; h) competenze in materia di asili nido comunali ed erogazione dei relativi contributi; i) realizzazione di altri interventi per la promozione e l'integrazione dei servizi sociali locali; j) istituzione, con le modalità e secondo i criteri stabiliti dalla Giunta regionale, informata la competente commissione consiliare, dell'ufficio provinciale di pubblica tutela, con compiti di supporto a favore dei soggetti ai quali è conferito dall'autorità giudiziaria l'esercizio delle funzioni di tutore; k) competenze, attribuite dalla legge o dagli statuti, in materia di aziende pubbliche di servizi alla persona e nomina dei membri dei consigli di amministrazione quando questa sia attribuita dagli statuti alla regione; l) controllo pubblico, ai sensi degli articoli 23 e 25 del codice civile, sulla amministrazione delle persone giuridiche di diritto privato che hanno ottenuto il riconoscimento in seguito alla trasformazione delle IPAB o delle aziende pubbliche di servizi alla persona, compresi lo scioglimento del Consiglio di</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	Art. 5, III comma: in delega	<p><i>amministrazione e la nomina del commissario straordinario.</i></p> <p><i>Sono delegate alle province, fino alla trasformazione delle IPAB in aziende pubbliche di servizi alla persona o in persone giuridiche di diritto privato, le seguenti funzioni: a) vigilanza sugli organi e sull'attività amministrativa delle IPAB, esclusi la sospensione e lo scioglimento del consiglio di amministrazione e la nomina del commissario straordinario; b) nomina dei membri del consiglio di amministrazione delle IPAB quando questa sia di competenza regionale e dichiarazione di decadenza dei membri del consiglio di amministrazione delle IPAB nei casi previsti dalla legge.</i></p> <p><i>Entro i termini e sulla base di indicazioni individuati dalla Giunta regionale di concerto con le province e gli enti gestori istituzionali, le province trasferiscono agli enti gestori istituzionali del proprio territorio la gestione delle funzioni di cui all'articolo 5 della legge 18 marzo 1993, n. 67 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9, recante disposizioni urgenti in materia sanitaria e socio-assistenziale) relative ai non vedenti, agli audiolesi, ai figli minori riconosciuti dalla sola madre, ai minori esposti all'abbandono, ai figli minori non riconosciuti ed alle gestanti e madri in difficoltà, mettendo a disposizione di tali enti le risorse umane, patrimoniali e finanziarie utilizzate alla data di entrata in vigore della legge nazionale.</i></p> <p><i>Per le finalità di cui al comma 4 le province esercitano le seguenti funzioni:</i></p> <p><i>a) attivazione delle procedure per la mobilità del personale in servizio a tale data, con le garanzie previste dalle norme contrattuali vigenti, o per il trasferimento dell'equivalente in denaro;</i></p> <p><i>b) trasferimento della proprietà o de-</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>Art. 5, III comma: in delega</p> <p>Art. 11, II comma</p> <p>Art. 19, I comma</p> <p>Art. 34, III e IV comma</p>	<p><i>gli altri diritti in base ai quali le province dispongono dei beni mobili e immobili utilizzati a tale data, ovvero dell'equivalente in denaro; c) trasferimento annuale, per il tramite della Regione, delle risorse finanziarie equivalenti a quelle utilizzate per l'esercizio 2000 al netto degli importi erogati da altri enti. Le risorse provenienti dalle singole province sono utilizzate nell'ambito del territorio della provincia dalla quale le risorse medesime sono trasferite.</i></p> <p><i>La Regione e gli enti locali, secondo quanto previsto dalla specifica normativa vigente nelle singole materie, riconoscono ed agevolano il ruolo di tali organizzazioni, nonché quello degli enti religiosi riconosciuti dallo Stato, nella programmazione, nella organizzazione e nella gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.</i></p> <p><i>La Giunta regionale, sulla base di quanto previsto dalla normativa nazionale in materia, sentita la competente commissione consiliare, recepisce con apposito provvedimento, previa concertazione con i comuni e con gli altri soggetti interessati di cui all'articolo 14, comma 2, lettera a), i livelli essenziali e omogenei delle prestazioni di cui all'articolo 18 sulla base dei seguenti criteri: a) peculiarità dei bisogni della popolazione interessata; b) necessità di una distribuzione omogenea sul territorio in relazione alle sue caratteristiche socio-economiche; c) analisi degli indicatori di risultato e di benessere sociale individuati dal piano regionale; d) utilizzo di tutte le risorse presenti e attivabili sul territorio.</i></p> <p><i>La Regione, le province e gli enti gestori istituzionali promuovono iniziative formative a sostegno della qualificazione delle attività dei soggetti del terzo settore.</i></p> <p><i>La programmazione regionale delle attività formative degli operatori sociali è predisposta dalla Regione, dalle province</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	Art. 51, I comma	<p>e dagli enti gestori istituzionali di cui all'articolo 9, comma 4, ciascuno per quanto di competenza, e con il concorso dell'università e degli altri enti e soggetti accreditati titolari di funzioni formative.</p> <p>La Regione, in accordo con il Ministero della Giustizia nelle sue diverse articolazioni, con gli enti locali e con tutti i soggetti interessati alla promozione di iniziative a favore della popolazione adulta detenuta ed ex detenuta, programma le politiche di sostegno alle persone detenute ed ex detenute sulla base dei seguenti criteri: a) realizzazione di politiche tese al reinserimento sociale e lavorativo di detenuti o di ex detenuti; b) sostegno al miglioramento delle condizioni di vita dei detenuti nelle carceri mediante attività di preparazione professionale, sportive, culturali e ricreative e progetti di attività lavorative intramurarie; c) promozione dell'attività di formazione congiunta tra operatori penitenziari e operatori dei servizi sul territorio; d) realizzazione di politiche tese a ridurre la conflittualità sociale e a favorire l'elaborazione, a livello locale, di progetti tesi a creare una nuova cultura sui problemi della devianza e della sicurezza; e) promozione dei progetti presentati da comuni o da altri soggetti ai fini della realizzazione di strutture di accoglienza per detenuti semiliberi, ammessi al lavoro all'esterno, affidati in prova al servizio sociale e per ex detenuti; f) promozione di progetti di sostegno alle famiglie e di mediazione fra vittime e autori di reati; g) promozione di progetti mirati a rispondere a bisogni specifici di particolari tipologie di persone detenute, quali popolazione femminile, donne con figli, immigrati extracomunitari, persone con problemi di dipendenza, detenuti che necessitano di un particolare trattamento rieducativo in relazione al tipo di reato commesso.</p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>L.R. 7/2006 Art. 6, I comma</p> <p>Art. 11</p>	<p><i>È istituito il registro regionale delle associazioni di promozione sociale della Regione Piemonte. Il registro regionale si articola in una sezione regionale e in sezioni provinciali.</i></p> <p><i>La Regione, le province, i comuni e gli altri enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze: a) favoriscono lo sviluppo dell'associazionismo di promozione sociale, salvaguardandone l'autonomia di organizzazione e di iniziativa; b) hanno facoltà di mettere a disposizione, previa verifica di disponibilità, spazi e attrezzature nelle proprie strutture con utilizzazione non onerosa di beni mobili ed immobili per manifestazioni e iniziative temporanee delle associazioni di promozione sociale iscritte nel registro regionale di cui all'articolo 6; c) hanno facoltà di concedere anche a titolo gratuito, in comodato o in uso, beni mobili ed immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali e previa verifica di disponibilità, alle associazioni di promozione sociale iscritte nel registro regionale di cui all'articolo 6 per lo svolgimento delle loro attività istituzionali; d) hanno facoltà di stipulare convenzioni con le associazioni di promozione sociale, ai sensi dell'articolo 13.</i></p> <p><i>La Regione e le province, per quanto di competenza e limitatamente all'accertamento del possesso dei requisiti di iscrizione, dispongono controlli sulle attività delle associazioni iscritte nelle corrispondenti sezioni del registro regionale di cui all'articolo 6.</i></p> <p><i>La sede delle associazioni di promozione sociale ed i locali nei quali si svolgono le relative attività sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee previste dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 del Ministro per i Lavori pubblici (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti mas-</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>L.R. 28/2007 Art. 18, I e II comma</p> <p>Art. 30</p>	<p><i>La Regione, con il piano triennale di cui all'articolo 27, può prevedere specifici stanziamenti di risorse per sostenere corsi di istruzione e formazione che si svolgono nelle case circondariali del territorio piemontese, al fine di agevolare l'inserimento sociale di chi si trova in situazione di detenzione.</i></p> <p><i>Per le finalità di cui al comma 1 gli enti locali competenti per territorio, secondo le linee dettate dal piano triennale, stipulano apposite convenzioni con le case circondariali</i></p> <p><i>Le province esercitano le seguenti funzioni: a) concorrono all'elaborazione del piano triennale di cui all'articolo 27 e favoriscono, nel proprio ambito territoriale, il coordinamento delle azioni di cui alla presente legge promuovendo l'esercizio di funzioni associate; b) svolgono le funzioni riguardanti l'istruzione secondaria di secondo grado di cui all'articolo 139 del d.lgs 112/1998; c) promuovono la stipulazione degli accordi di collaborazione di cui all'articolo 5; d) predispongono ed approvano il piano annuale degli interventi in materia di assistenza scolastica di cui all'articolo 6 ed erogano le relative risorse; e) predispongono ed approvano il piano annuale degli interventi in materia di prevenzione e recupero di cui all'articolo 7 ed erogano le relative risorse; f) predispongono ed approvano il piano annuale degli interventi in materia di dotazioni librerie di cui all'articolo 8, commi 1 e 2, ed erogano le relative risorse; g) provvedono agli interventi di cui all'articolo 15; h) sostengono gli interventi di inserimento di cui all'articolo 17, con riguardo agli allievi delle scuole secondarie di secondo grado e dei percorsi di formazione professionale; i) sostengono le azioni formative di cui all'articolo 18, stipulando apposite convenzioni con le case circondariali; j) eseguono gli in-</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	Art. 22, VI e VII comma	<p><i>terventi di edilizia scolastica di cui all'articolo 22, comma 6; k) adottano i provvedimenti per l'attuazione dei programmi di edilizia scolastica di cui all'articolo 22, comma 7.</i></p> <p><i>Sono di competenza delle province le funzioni relative all'edilizia scolastica riguardanti le scuole secondarie di secondo grado.</i></p> <p><i>Le province esercitano altresì le funzioni amministrative relative all'attuazione dei programmi, in favore dei comuni, delle loro forme associative, delle comunità montane e collinari, per mirati e limitati interventi di edilizia scolastica e per gli interventi su palestre ed impianti ginnico-sportivi, nonché per gli interventi urgenti dovuti ad esigenze di sicurezza e di igiene.</i></p>
FORMAZIONE PROFESSIONALE	L.R. 44/2000 Art. 77	<p><i>Sono attribuite alle province, oltre a quelle già previste dalla legge regionale n. 63/1995, le seguenti ulteriori funzioni: a) la gestione delle attività formative previste nelle direttive annuali di cui all'articolo 18 della L.R. n. 63/1995, ad eccezione di quelle relative all'effettuazione di azioni sperimentali o di rilevante interesse della Regione che impongono la gestione unitaria a livello regionale, come individuate nelle medesime direttive. L'attribuzione ha luogo con gradualità a partire dal 1° gennaio 2001. Prima di tale data, la Regione può procedere, previa valutazione di modalità e tempi concordati con le province, all'attribuzione di alcune competenze gestionali (54); b) l'istituzione delle commissioni esaminatrici di cui all'articolo 24 della L.R. n. 63/1995. A modifica di quanto previsto all'articolo 24, comma 2 della L.R. n. 63/1995 il Presidente delle commissioni è designato dalla Provincia. Le commissioni possono essere integrate da un funzionario della Regione designato dall'Assessore regionale competente su</i></p>

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p data-bbox="417 302 481 329">Art. 9</p> <p data-bbox="417 990 542 1044">L.R. 2/2007 Art 3</p> <p data-bbox="417 1239 529 1294">Art. 8, I e II comma</p>	<p data-bbox="623 302 1021 520"><i>vatorio regionale del mercato del lavoro; b) formulano proposte e pareri obbligatori sui Programmi triennali e sulle direttive annuali di attuazione di cui agli articoli 17 e 18; c) approvano e trasmettono alla Regione i progetti territoriali e i piani provinciali di politica del lavoro di cui all'articolo 6.</i></p> <p data-bbox="623 520 1021 715"><i>Le Province riconoscono i corsi di cui all'articolo 14, esercitano la vigilanza su essi, nominano le Commissioni d'esame e provvedono al rilascio dei relativi attestati, ad eccezione dei corsi direttamente svolti dalle Province, per i quali provvede la Regione.</i></p> <p data-bbox="623 715 1021 988"><i>Alle Province è delegato o subdelegato l'esercizio della funzione prevista dall'articolo 41, comma 3, D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 «Attuazione della delega di cui all'articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382», nonché il coordinamento delle azioni di orientamento professionale e scolastico in collaborazione con gli organi della Pubblica istruzione competenti in materia.</i></p> <p data-bbox="623 988 1021 1233"><i>Le province esercitano le funzioni loro attribuite dalla L.R. 13 aprile 1995, n. 63 (Disciplina delle attività di formazione e orientamento professionale) e dalla L.R. 26 aprile 2000, n. 44 (di attuazione del D.Lgs. n. 112/1998) e promuovono, mediante opportune misure, la qualificazione dell'offerta formativa dell'apprendistato.</i></p> <p data-bbox="623 1233 1021 1370"><i>La Regione e le province, nell'ambito delle rispettive competenze, definiscono i criteri e le modalità di finanziamento della formazione degli apprendisti e dei tutori aziendali.</i></p> <p data-bbox="623 1370 1021 1597"><i>La Regione e le province promuovono la qualità e la diffusione di un'adeguata offerta formativa per gli apprendisti, in particolare attraverso: a) l'integrazione dei sistemi informativi e la messa a disposizione dei mezzi telematici per la facilitazione degli obblighi formativi relativi al contratto di ap-</i></p>

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	Art. 8, I e II comma	<i>prendistato; b) la predisposizione di materiali didattici, modelli, strumenti e metodologie per la formazione dei tutori aziendali e dei tutori e docenti degli enti accreditati per la formazione degli apprendisti, anche in collaborazione con gli enti bilaterali; c) il monitoraggio e la valutazione dell'apprendistato sul territorio regionale nonché azioni di assistenza tecnica da realizzarsi, anche promuovendo adeguate forme di raccordo con gli enti bilaterali.</i>
MERCATO DEL LAVORO	D.Lgs. 469/1997 Art. 4, I comma lett. e) e II comma L.R. 34/2008 Art. 9	<i>L'organizzazione amministrativa e le modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti ai sensi del presente decreto sono disciplinati, anche al fine di assicurare l'integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative, con legge regionale da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, secondo i seguenti principi e criteri direttivi: omis- sionis gestione ed erogazione da parte delle province dei servizi connessi alle funzioni e ai compiti attribuiti ai sensi del comma 1, lettera a), tramite strutture denominate «centri per l'impiego»; omis- sionis. Le province individuano adeguati strumenti di raccordo con gli altri enti locali, prevedendo la partecipazione degli stessi alla individuazione degli obiettivi e all'organizzazione dei servizi connessi alle funzioni e ai compiti di cui all'articolo 2, comma 1. L'articolo 3, comma 1, della legge 28 febbraio 1987, n. 56, si applica anche ai Centri per l'impiego istituiti dalle amministrazioni provinciali Le province esercitano le seguenti funzioni: a) concorrere alla elaborazione del programma triennale delle politiche del lavoro previsto all'articolo 15; b) predisporre ed approvare i piani provinciali degli interventi di cui al-</i>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	Art. 9	<p><i>l'articolo 17; c) organizzare e gestire il collocamento e le attività ad esso connesse, nonché l'avviamento a selezione presso le pubbliche amministrazioni; d) organizzare e gestire le attività concernenti le politiche attive del lavoro di cui al capo VI, fatta eccezione per quelle che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale, individuati ai sensi dell'articolo 4, comma 2; e) istituire, organizzare e gestire i centri per l'impiego di cui all'articolo 20, nell'ambito dei bacini individuati dalla Regione, assicurando lo svolgimento integrato dei compiti di cui alle lettere c) e d); f) esercitare il governo della rete locale dei servizi per il lavoro, da svolgere attraverso il coordinamento degli operatori pubblici e privati accreditati e l'affidamento di servizi ai soggetti pubblici e privati, anche mediante il conferimento di risorse pubbliche, nel rispetto delle disposizioni concernenti le procedure ad evidenza pubblica.</i></p> <p><i>Le province assicurano la concertazione con le parti sociali nell'esercizio delle funzioni loro attribuite.</i></p> <p><i>Allo scopo di ampliare l'offerta di servizi agli utenti in relazione a specifici bisogni locali specie in materia di progettazione di iniziative e di interventi integrati per lo sviluppo locale, le province possono stipulare convenzioni con gli enti locali nell'ambito del bacino dell'impiego, o con apposite agenzie da essi costituite.</i></p> <p><i>Le province, in coerenza con gli atti di indirizzo della Regione, individuano opportuni strumenti di raccordo con gli altri enti locali presenti nel bacino territoriale dell'impiego, di cui all'articolo 4, comma 1, lettera e), o, laddove siano presenti più bacini in uno stesso comune, a livello comunale, al fine di rappresentare adeguatamente le esigenze delle comu-</i></p>

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>Art. 9</p> <p>Art. 17</p> <p>Art. 18, I e III comma</p> <p>Art. 19</p> <p>Art. 21, I e II comma</p> <p>Art. 21, I e II comma</p>	<p><i>nità nell'ambito del Comitato istituzionale al lavoro di cui all'articolo 10, nonché per favorire la partecipazione degli stessi enti locali e delle organizzazioni non lucrative e di utilità sociale, presenti sul territorio all'individuazione degli obiettivi e all'organizzazione dei servizi connessi alle funzioni e ai compiti attribuiti alle province medesime.</i></p> <p><i>Le province approvano il piano degli interventi concernenti le funzioni ad esse attribuite, nel rispetto degli obiettivi e delle priorità stabiliti dal programma triennale regionale di cui all'articolo 15 e dai conseguenti atti di indirizzo regionali.</i></p> <p><i>Per la predisposizione e la realizzazione dei piani provinciali possono essere attivati, se richiesti dalle province, servizi di assistenza tecnica previsti dai programmi operativi dei fondi strutturali europei.</i></p> <p><i>È istituito presso la Giunta regionale un Nucleo di monitoraggio del sistema regionale delle politiche del lavoro e dei servizi per l'impiego.</i></p> <p><i>Per lo svolgimento dei compiti affidati il Nucleo di monitoraggio si avvale dei rapporti di monitoraggio dell'Agenzia Piemonte Lavoro, oltre che della collaborazione degli uffici della Regione e delle province.</i></p> <p><i>Il sistema regionale dei servizi per l'impiego è costituito dai seguenti soggetti:</i></p> <p><i>a) centri per l'impiego, quali strutture organizzative delle province; omissis</i></p> <p><i>Ai fini dell'applicazione della presente legge si definisce «accreditamento» il provvedimento mediante il quale la Regione, in coerenza con le politiche regionali per l'occupazione, riconosce ad un operatore, pubblico o privato, l'idoneità a:</i></p> <p><i>a) erogare, nell'ambito del territorio regionale, i servizi al lavoro, anche mediante l'utilizzo di risorse pubbliche, fatta eccezione per le funzioni</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>Art. 133</p> <p>Art. 135, I comma</p> <p>D.Lgs. 276/03 Art. 14, I comma</p>	<p><i>tuazione del programma regionale; c) la collaborazione con l'Osservatorio permanente sulla condizione dei giovani anche tramite eventuali convenzioni. Le funzioni di cui alle lettere a) e b) del comma 1, sono svolte d'intesa con gli Enti locali.</i></p> <p><i>Le province, nel rispetto del programma triennale e dei rispettivi piani annuali gestiscono sul proprio territorio, d'intesa con gli Enti locali, gli interventi di politica giovanile, secondo quanto previsto dalla normativa regionale.</i></p> <p><i>Al fine di incentivare forme e rappresentanze giovanili le province, i comuni, singoli o associati possono istituire forme di rappresentanza o Forum di associazioni ed aggregazioni di giovani definendone la composizione e le attribuzioni.</i></p> <p><i>Al fine di favorire l'inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati e dei lavoratori disabili, i servizi di cui all'articolo 6, comma 1, della legge 12 marzo 1999, n. 68, sentito l'organismo di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 così come modificato dall'articolo 6 della legge 12 marzo 1999, n. 68, stipulano con le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale e con le associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela delle cooperative di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 8 novembre 1991, n. 381, e con i consorzi di cui all'articolo 8 della stessa legge, convenzioni quadro su base territoriale, che devono essere validate da parte delle regioni, sentiti gli organismi di concertazione di cui al decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, e successive modificazioni ed integrazioni, aventi ad oggetto il conferimento di commesse di lavoro alle cooperative sociali medesime da parte delle imprese associate o aderenti.</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>L. 96/2006 Art. 4, II comma</p> <p>L.R. 36/2000 Art. 4, I comma</p> <p>L.R. 44/2000 Art. 83, II comma</p>	<p><i>stica, nonché con i soggetti pubblici e privati interessati.</i></p> <p><i>Affinché l'organizzazione dell'attività agrituristica non abbia dimensioni tali da perdere i requisiti di connessione rispetto all'attività agricola, le regioni e le province autonome definiscono criteri per la valutazione del rapporto di connessione delle attività agrituristiche rispetto alle attività agricole che devono rimanere prevalenti, con particolare riferimento al tempo di lavoro necessario all'esercizio delle stesse attività.</i></p> <p><i>Per favorire il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 1 è istituito l'albo delle associazioni turistiche pro loco, coordinato in sezioni provinciali. Alla Provincia competono le funzioni relative a: a) elaborazione del programma turistico provinciale, in coerenza con gli indirizzi dei programmi regionali; b) monitoraggio dello sviluppo del sistema di informazione e di accoglienza locale e della promozione turistica locale, in coerenza con gli indirizzi dei programmi regionali; c) sviluppo e gestione del sistema informativo turistico provinciale, con la collaborazione dei comuni, nell'ambito dell'osservatorio turistico regionale e la acquisizione, elaborazione e diffusione dei dati statistici e amministrativi sul movimento turistico, sulle strutture, le attività e i servizi turistici, compresa la tenuta di albi ed elenchi; d) nulla-osta all'istituzione di uffici di Informazione ed accoglienza turistica (I.A.T.) e all'uso della relativa denominazione; e) riconoscimento dei corsi di formazione per le professioni turistiche e l'accertamento dell'idoneità professionale all'esercizio di attività turistiche, da individuare con specifica disciplina regionale; f) concorso all'elaborazione e all'attuazione delle politiche comunitarie, nazionali e regionali riguardanti il turismo; g) individuazione dei comuni ru-</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	<p>Art. 85, I e II comma</p> <p>Art. 86 in delega</p> <p>L.R. 33/2001 Art. 3, II comma</p> <p>Art. 7, II comma</p>	<p><i>rali non montani ai fini delle deroghe alle attività agro-turistiche.</i></p> <p><i>Sono riservate alla Regione le seguenti funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale:</i></p> <p><i>a) attività promozionale volta al complessivo rilancio turistico del comparto idrotermale; b) attività di osservatorio; c) sorveglianza sullo sfruttamento del patrimonio minerario e relativo monitoraggio.</i></p> <p><i>Le funzioni di cui al comma 1 sono esercitate assicurando la partecipazione degli Enti locali.</i></p> <p><i>Sono delegate alle province le seguenti funzioni amministrative: a) il rilascio delle concessioni minerarie e dei permessi di ricerca di cui alla legge regionale 12 luglio 1994, n. 25 (Ricerca e coltivazione di acque minerali e termali); b) la vigilanza mineraria sui lavori di ricerca di cui agli articoli 34 e 35, comma 1 della L.R. n. 25/1994; c) l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 37 della L.R. n. 25/1994; d) le funzioni di polizia mineraria in materia di acque minerali e termali così come stabilito dall'articolo 29.</i></p> <p><i>I corsi di qualificazione sono organizzati dai soggetti formativi previsti dalla legge regionale 13 aprile 1995, n. 63 (Disciplina delle attività di formazione ed orientamento professionale), e successive modifiche ed integrazioni, sulla base dei programmi approvati dalla Giunta regionale, e sono riconosciuti dalle province.</i></p> <p><i>La Provincia cura la tenuta e l'aggiornamento degli elenchi di coloro che sono abilitati all'esercizio delle professioni turistiche. Negli elenchi viene specificata la professione, la specializzazione o specialità, la località o il territorio di riferimento dell'attività, le lingue conosciute, la frequenza dei corsi di aggiornamento; negli elenchi viene altresì annotato se gli iscritti esercitano effettivamente l'attività.</i></p>

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	Art. 10, I comma	<i>Gli organismi costituiti dai soggetti professionali disciplinati dalla presente legge, al fine di prestare in modo organizzato e strutturato i servizi turistici attinenti al proprio campo di competenza professionale, sono iscritti in elenchi tenuti ed aggiornati dalla Provincia.</i>
BENI, ATTIVITÀ CULTURALI E SPETTACOLO	L.R. 44/2000 Art. 126	<p><i>Ferme restando le competenze e le funzioni assegnate allo Stato dal D.Lgs. n. 490/1999 e dagli articoli 149, 150, 152 e 153 del D.Lgs. n. 112/1998, le province esercitano tutte le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi ed alla promozione dello sviluppo culturale delle Comunità di riferimento, nonché tutte le funzioni ed i compiti amministrativi relativamente agli interventi che riguardano zone intercomunali o l'intero territorio provinciale.</i></p> <p><i>In particolare alle province sono attribuite le seguenti funzioni amministrative: a) in materia di beni culturali: 1) la promozione ed il coordinamento delle reti provinciali di servizi culturali in materia di musei, biblioteche, archivi, aree archeologiche e complessi monumentali e degli altri beni culturali del proprio territorio, a carattere provinciale o sovracomunale in accordo con i comuni e gli enti interessati; 2) la promozione ed il coordinamento delle iniziative di formazione ed aggiornamento del personale del settore; 3) il coordinamento dell'attività di censimento, inventariazione, riordino e catalogazione dei beni culturali del proprio territorio, collaborando alla formazione del sistema informativo regionale; 4) il sostegno, anche in concorso con Stato e Regione, alla conservazione, manutenzione, sicurezza, restauro, gestione, valorizzazione e promozione dei beni culturali; 5) l'incremento del patrimonio pubblico di beni culturali mediante acquisto diretto o esercizio del diritto di</i></p>

Segue

MATERIA	FONTE NORMATIVA	FUNZIONI
	Art. 126	<p><i>prelazione e di esproprio, con le modalità previste dagli articoli 60, 61 e 91 del D.Lgs. n. 490/1999, ai sensi dell'articolo 149 comma 5 del D.Lgs. n. 112/1998;</i></p> <p><i>b) in materia di attività culturali e spettacolo: 1) la promozione delle attività espositive e delle arti visive; 2) la tutela, la valorizzazione e la promozione dell'originale patrimonio linguistico del Piemonte come indicato all'articolo 1 della L.R. n. 37/1997; 3) la promozione delle attività musicali, teatrali, di danza, cinematografiche, di rassegne e festival; 4) la promozione dell'orientamento musicale e più in generale dell'educazione permanente.</i></p> <p><i>Sono trasferite alle province le funzioni amministrative concernenti la programmazione degli interventi di interesse locale, in materia di attività culturali e spettacolo, secondo gli indirizzi generali definiti. Tale programmazione è integrata nella programmazione generale della Provincia ed è volta all'equilibrato sviluppo del territorio.</i></p>

ALLEGATO C

Regione Piemonte
trasferimento risorse economiche
dalla Regione alle Province

Sul sito della Regione Piemonte è possibile estrapolare i dati relativi ai trasferimenti per spese di funzionamento, di intervento e di investimento per le L.R. 44/00 e 5/01, quelli per spese di funzionamento e del personale per la L.R. 17/99.

Le «*ASSEGNAZIONI FONDI*» sono quelle determinate dalle deliberazioni della Giunta Regionale e i «*TRASFERIMENTI FONDI*» comprendono i trasferimenti della Regione Piemonte a favore delle Province.

(Le somme trasferite nel 2001 sono indicate in Lire, quelle degli anni successivi in €)

*TRASFERIMENTI PER SPESE DI INTERVENTO
E DI INVESTIMENTO ANNO 2010*

<i>Province piemontesi</i>	<i>Spese di intervento</i>
Risorse idriche	€ 1.680.637
Politiche sociali	€ 18.609.872
Cultura	€ 1.815.089

<i>Province piemontesi</i>	<i>Spese di investimento</i>
Edilizia scolastica	€ 3.919.919
Energia	€ 730.800

<i>Province</i>	<i>Risorse Idriche</i>	<i>Cultura</i>	<i>Edilizia Scolastica</i>	<i>Energia</i>
Alessandria	€ 200.411	€ 153.610	€ 488.814	€ 76.950
Asti	€ 128.545	€ 105.152	€ 281.058	€ 48.086
Biella	€ 141.925	€ 86.385	€ 314.770	€ 44.237
Cuneo	€ 399.444	€ 263.524	€ 854.151	€ 115.393
Novara	€ 103.713	€ 122.575	€ 378.664	€ 63.427
Torino	€ 390.130	€ 916.843	€ 1.130.112	€ 267.325
Verbano Cusio				
Ossola	€ 169.498	€ 89.410	€ 239.507	€ 53.858
Vercelli	€ 146.970	€ 77.590	€ 232.843	€ 61.524
TOTALE	€ 1.680.637	€ 1.815.089	€ 3.919.919	€ 730.800

<i>Province piemontesi</i>	<i>Politiche sociali</i>
Alessandria	€ 1.852.892
Asti	€ 807.909
Biella	€ 1.185.820
Cuneo	€ 1.836.463
Novara	€ 1.665.608
Torino	€ 9.850.413
Verbania	€ 641.956
Vercelli	€ 768.811
TOTALE	€ 18.609.872

ASSEGNAZIONE FONDI 2010

*SPESE DI FUNZIONAMENTO, PERSONALE, INTERVENTO
E DI INVESTIMENTO*

Legge regionale n. 17/1999 come modificata ed integrata da successive leggi regionali

<i>Province</i>	<i>Spese di funzionamento e personale</i>
Alessandria	€ 2.729.269
Asti	€ 2.132.365
Biella	€ 711.976
Cuneo	€ 3.399.013
Novara	€ 1.725.994
Torino	€ 2.952.525
Verbano Cusio Ossola	€ 663.236
Vercelli	€ 1.304.827
TOTALE*	€ 15.619.206

*Leggi regionali n. 44/2000 e 5/2001 come modificate
ed integrate da successive leggi regionali*

<i>Province</i>	<i>Spese di funzionamento, intervento e investimento</i>
Alessandria	€ 4.039.727
Asti	€ 2.164.154
Biella	€ 2.501.166
Cuneo	€ 5.369.225
Novara	€ 3.378.767
Torino	€ 16.957.700
Verbano Cusio Ossola	€ 2.105.679
Vercelli	€ 2.300.418
TOTALE**	€ 38.852.636

*TRASFERIMENTI PER SPESE DI INTERVENTO
E DI INVESTIMENTO ANNO 2009*

<i>Province piemontesi</i>	<i>Spese di intervento</i>	
Edilizia scolastica	€	3.919.919
Risorse idriche	€	1.680.637
Politiche sociali	€	18.609.872
Cultura	€	1.815.089

<i>Province piemontesi</i>	<i>Spese di investimento</i>	
Edilizia scolastica	€	3.919.919
Energia	€	695.000

<i>Province</i>	<i>Risorse Idriche</i>		<i>Cultura</i>		<i>Edilizia Scolastica</i>		<i>Energia</i>	
Alessandria	€	200.411	€	153.610	€	488.814	€	73.180
Asti	€	128.545	€	105.152	€	281.058	€	45.730
Biella	€	141.925	€	86.385	€	314.770	€	42.070
Cuneo	€	399.444	€	263.524	€	854.151	€	109.740
Novara	€	103.713	€	122.575	€	378.664	€	60.320
Torino	€	390.130	€	916.843	€	1.130.112	€	254.230
Verbano Cusio								
Ossola	€	169.498	€	89.410	€	239.507	€	51.220
Vercelli	€	146.970	€	77.590	€	232.843	€	58.510
TOTALE	€	1.680.637	€	1.815.089	€	3.919.919	€	695.000

<i>Province</i>	<i>Politiche sociali</i>	
Alessandria	€	1.852.892
Asti	€	807.909
Biella	€	1.185.820
Cuneo	€	1.836.463
Novara	€	1.665.608
Torino	€	9.850.413
Verbania	€	641.956
Vercelli	€	768.811
TOTALE	€	18.609.872

ASSEGNAZIONE FONDI 2009

*SPESE DI FUNZIONAMENTO, PERSONALE, INTERVENTO
E DI INVESTIMENTO*

Legge regionale n. 17/1999 come modificata ed integrata da successive leggi regionali

<i>Province</i>	<i>Spese di funzionamento e personale</i>
Alessandria	€ 2.729.269
Asti	€ 2.132.365
Biella	€ 711.976
Cuneo	€ 3.399.013
Novara	€ 1.725.994
Torino	€ 2.952.525
Verbano Cusio Ossola	€ 663.236
Vercelli	€ 1.304.827
TOTALE*	€ 15.619.206

*Leggi regionali n. 44/2000 e 5/2001 come modificate
ed integrate da successive leggi regionali*

<i>Province</i>	<i>Spese di funzionamento, intervento e investimento</i>
Alessandria	€ 4.035.957
Asti	€ 2.160.384
Biella	€ 2.498.999
Cuneo	€ 5.363.572
Novara	€ 3.375.660
Torino	€ 16.944.605
Verbano Cusio Ossola	€ 2.103.041
Vercelli	€ 2.297.404
TOTALE **	€ 38.779.622

*TRASFERIMENTI PER SPESE DI INTERVENTO
E DI INVESTIMENTO ANNO 2008*

<i>Province piemontesi</i>	<i>Spese di intervento</i>	
Risorse idriche	€	1.709.208
Politiche sociali	€	18.926.240
Cultura	€	1.845.945

<i>Province piemontesi</i>	<i>Spese di investimento</i>	
Edilizia scolastica	€	3.986.558
Energia	€	903.800

<i>Province</i>	<i>Risorse Idriche</i>		<i>Cultura</i>		<i>Edilizia Scolastica</i>		<i>Energia</i>	
Alessandria	€	203.818	€	156.221	€	497.124	€	95.170
Asti	€	130.731	€	106.939	€	285.836	€	59.474
Biella	€	144.338	€	87.853	€	320.121	€	54.680
Cuneo	€	406.235	€	268.004	€	868.671	€	142.709
Novara	€	105.476	€	124.658	€	385.102	€	78.449
Torino	€	396.763	€	932.430	€	1.149.324	€	330.609
Verbano Cusio								
Ossola	€	172.379	€	90.930	€	243.579	€	66.610
Vercelli	€	149.468	€	78.909	€	236.802	€	76.099
TOTALE	€	1.709.208	€	1.845.945	€	3.986.558	€	903.800

<i>Province</i>	<i>Politiche sociali</i>	
Alessandria	€	1.884.392
Asti	€	821.643
Biella	€	1.205.979
Cuneo	€	1.867.683
Novara	€	1.693.923
Torino	€	10.017.870
Verbania	€	652.869
Vercelli	€	781.881
TOTALE	€	18.926.240

ASSEGNAZIONE FONDI 2008

SPESE DI FUNZIONAMENTO, PERSONALE, INTERVENTO
E DI INVESTIMENTO

<i>Legge regionale n. 17/1999</i>	
<i>Province</i>	<i>Spese di funzionamento e personale</i>
Alessandria	€ 2.775.667
Asti	€ 2.168.616
Biella	€ 724.080
Cuneo	€ 3.456.796
Novara	€ 1.755.336
Torino	€ 3.002.718
Verbano Cusio Ossola	€ 674.511
Vercelli	€ 1.327.009
TOTALE*	€ 15.884.732
<i>Legge regionale n. 44/2000 e 5/2001</i>	
<i>Province</i>	<i>Spese di funzionamento, intervento e investimento</i>
Alessandria	€ 4.604.086
Asti	€ 2.509.015
Biella	€ 2.828.405
Cuneo	€ 6.203.505
Novara	€ 3.844.464
Torino	€ 18.966.604
Verbano Cusio Ossola	€ 2.495.714
Vercelli	€ 2.736.377
TOTALE**	€ 44.188.170

*TRASFERIMENTI PER SPESE DI INTERVENTO
E DI INVESTIMENTO ANNO 2007*

<i>Province piemontesi</i>	<i>Spese di intervento</i>
Risorse idriche	€ 1.680.637,00
Politiche sociali	€ 18.609.872,00
Cultura	€ 1.815.089,00

<i>Province piemontesi</i>	<i>Spese di investimento</i>
Edilizia scolastica	€ 3.919.919,00
Energia	€ 903.000,00

<i>Province</i>	<i>Risorse Idriche</i>	<i>Cultura</i>	<i>Edilizia Scolastica</i>	<i>Energia</i>
Alessandria	€ 200.411,00	€ 153.610,00	€ 488.814,00	€ 95.086,00
Asti	€ 128.545,00	€ 105.152,00	€ 281.058,00	€ 59.418,00
Biella	€ 141.925,00	€ 86.385,00	€ 314.770,00	€ 54.631,00
Cuneo	€ 399.444,00	€ 263.524,00	€ 854.151,00	€ 142.584,00
Novara	€ 103.713,00	€ 122.575,00	€ 378.664,00	€ 78.380,00
Torino	€ 390.130,00	€ 916.843,00	€ 1.130.112,00	€ 330.317,00
Verbania	€ 169.498,00	€ 89.410,00	€ 239.507,00	€ 66.551,00
Vercelli	€ 146.970,00	€ 77.590,00	€ 232.843,00	€ 76.033,00
TOTALE	€ 1.680.637,00	€ 1.815.089,00	€ 3.919.919,00	€ 903.000,00

Politiche sociali

<i>Province</i>	<i>Volontariato</i>	<i>Cooperative soc. art. 14/L.r. 18/94</i>	<i>Cooperative soc. art. 19/L.r. 18/94</i>	<i>I.p.a.b.</i>
Alessandria	€ 226.325,00	€ 56.301,00	€ 3.539,00	€ 42.772,00
Asti	€ 103.079,00	€ 37.814,00	€ 2.818,00	€ 22.548,00
Biella	€ 80.670,00	€ 36.974,00	€ 2.818,00	€ 24.425,00
Cuneo	€ 257.697,00	€ 144.534,00	€ 10.748,00	€ 57.813,00
Novara	€ 145.655,00	€ 57.982,00	€ 4.194,00	€ 22.548,00
Torino	€ 1.261.598,00	€ 418.478,00	€ 31.723,00	€ 64.424,00
Verbania	€ 73.948,00	€ 54.620,00	€ 6.883,00	€ 18.795,00
Vercelli	€ 91.874,00	€ 33.613,00	€ 2.818,00	€ 26.778,00
TOTALE	€ 2.240.850,00	€ 840.319,00	€ 65.544,00	€ 280.106,00

<i>Province</i>	<i>Asili nido</i>	<i>Formazione</i>	<i>Totale</i>
Alessandria	€ 832.420,00	€ 691.533,00	€ 1.852.892,00
Asti	€ 433.688,00	€ 207.959,00	€ 807.909,00
Biella	€ 818.218,00	€ 222.712,00	€ 1.185.820,00
Cuneo	€ 641.247,00	€ 724.421,00	€ 1.836.463,00
Novara	€ 1.155.774,00	€ 279.452,00	€ 1.665.608,00
Torino	€ 6.251.889,00	€ 1.822.299,00	€ 9.850.413,00
Verbania	€ 347.387,00	€ 140.320,00	€ 641.956,00
Vercelli	€ 443.520,00	€ 170.205,00	€ 768.811,00
TOTALE	€ 10.924.147,00	€ 4.258.904,00	€ 18.609.872,00

ASSEGNAZIONE FONDI 2007

*SPESE DI FUNZIONAMENTO, PERSONALE, INTERVENTO
E DI INVESTIMENTO*

<i>Legge regionale n. 17/1999</i>	
<i>Province</i>	<i>Spese di funzionamento e personale</i>
Alessandria	€ 2.729.269,00
Asti	€ 2.132.365,00
Biella	€ 711.976,00
Cuneo	€ 3.399.013,00
Novara	€ 1.725.994,00
Torino	€ 2.952.525,00
Verbano Cusio Ossola	€ 663.236,00
Vercelli	€ 1.304.827,00
TOTALE*	€ 15.619.206,00

<i>Legge regionale n. 44/2000 e 5/2001</i>	
<i>Province</i>	<i>Spese di funzionamento, intervento e investimento</i>
Alessandria	€ 4.563.621,00
Asti	€ 2.489.721,00
Biella	€ 2.798.444,00
Cuneo	€ 6.151.780,00
Novara	€ 3.796.292,00
Torino	€ 18.677.428,00
Verbania	€ 2.476.739,00
Vercelli	€ 2.705.390,00
TOTALE	€ 43.659.416,00

*TRASFERIMENTI PER SPESE DI INTERVENTO
E DI INVESTIMENTO ANNO 2006*

<i>Province piemontesi</i>	<i>Spese di intervento</i>
Risorse idriche	€ 1.647.684,18
Politiche sociali	€ 18.244.973,27
Cultura	€ 1.779.499,60

<i>Province piemontesi</i>	<i>Spese di investimento</i>
Edilizia scolastica	€ 3.843.058,71
Energia	€ 903.800,00

<i>Province</i>	<i>Risorse Idriche</i>	<i>Cultura</i>	<i>Edilizia Scolastica</i>	<i>Energia</i>
Alessandria	€ 196.481,39	€ 150.597,84	€ 479.229,42	€ 95.170,09
Asti	€ 126.024,78	€ 103.089,80	€ 275.547,29	€ 59.470,03
Biella	€ 139.141,98	€ 84.690,89	€ 308.597,61	€ 54.680,30
Cuneo	€ 391.612,24	€ 258.357,15	€ 837.402,51	€ 142.709,95
Novara	€ 101.679,39	€ 120.171,30	€ 371.239,47	€ 78.449,80
Torino	€ 382.481,86	€ 898.867,04	€ 1.107.953,84	€ 330.609,88
Verbania	€ 166.174,43	€ 87.656,82	€ 234.810,88	€ 66.610,03
Vercelli	€ 144.088,12	€ 76.068,76	€ 228.277,70	€ 76.099,92
TOTALE	€ 1.647.684,18	€ 1.779.499,60	€ 3.843.058,71	€ 903.800,00

Politiche sociali

<i>Province</i>	<i>Volontariato</i>	<i>Cooperative soc. art. 14/L.r. 18/94</i>	<i>Cooperative soc. art. 19/L.r. 18/94</i>	<i>I.p.a.b.</i>
Alessandria	€ 221.888,16	€ 55.197,42	€ 3.470,03	€ 41.933,57
Asti	€ 101.057,97	€ 37.072,91	€ 2.763,17	€ 22.106,44
Biella	€ 79.088,84	€ 36.249,05	€ 2.763,17	€ 23.946,35
Cuneo	€ 252.644,93	€ 141.700,00	€ 10.537,53	€ 56.680,34
Novara	€ 142.799,31	€ 56.845,11	€ 4.112,62	€ 22.106,44
Torino	€ 1.236.861,59	€ 410.273,39	€ 31.101,69	€ 63.161,23
Verbania	€ 72.498,15	€ 53.549,75	€ 6.748,36	€ 18.426,62
Vercelli	€ 90.073,41	€ 32.954,57	€ 2.763,17	€ 26.253,10
TOTALE	€ 2.196.912,35	€ 823.842,21	€ 64.259,72	€ 274.614,09

<i>Province</i>	<i>Asili nido</i>	<i>Formazione</i>	<i>Totale</i>
Alessandria	€ 816.098,11	€ 677.973,87	€ 1.816.561,16
Asti	€ 425.185,02	€ 203.881,67	€ 792.067,18
Biella	€ 802.175,16	€ 218.345,91	€ 1.162.568,48
Cuneo	€ 628.673,94	€ 710.216,99	€ 1.800.453,72
Novara	€ 1.133.112,55	€ 273.973,07	€ 1.632.949,09
Torino	€ 6.129.303,18	€ 1.786.567,67	€ 9.657.268,76
Verbania	€ 340.576,45	€ 137.569,14	€ 629.368,47
Vercelli	€ 434.823,95	€ 166.868,21	€ 753.736,41
TOTALE	€ 10.709.948,37	€ 4.175.396,53	€ 18.244.973,27

ASSEGNAZIONE FONDI 2006

SPESE DI FUNZIONAMENTO, PERSONALE, INTERVENTO
E DI INVESTIMENTO

<i>Legge regionale n. 17/1999</i>	
<i>Province</i>	<i>Spese di funzionamento e personale</i>
Alessandria	€ 2.681.054,55
Asti	€ 2.093.854,26
Biella	€ 704.115,63
Cuneo	€ 3.368.866,58
Novara	€ 1.702.651,06
Torino	€ 2.923.933,27
Verbano Cusio Ossola	€ 654.730,89
Vercelli	€ 1.283.742,55
TOTALE	€ 16.021.177,72

<i>Legge regionale n. 44/2000 e 5/2001</i>	
<i>Province</i>	<i>Spese di funzionamento, intervento e investimento</i>
Alessandria	€ 4.350.120,32
Asti	€ 2.363.557,96
Biella	€ 2.675.898,30
Cuneo	€ 5.847.890,13
Novara	€ 3.633.345,47
Torino	€ 17.977.361,96
Verbania	€ 2.344.120,38
Vercelli	€ 2.567.322,85
TOTALE	€ 41.759.617,35
Fondi a disposizione della Regione Piemonte per i saldi in materia Socio-assistenziale	€ 369.480,33

* Comprensivo dei fondi introitati dalla Regione per concessioni in essere su base comunale, ancora da suddividersi

<i>Sono inoltre stati trasferiti fondi alla Province piemontesi:</i>	
per Commissioni Espropri	€ 183.484,53
per Protezione civile	€ 900.000,00
Legge regionale n. 7/2006	€ 50.000,00
Tartufi	€ 55.286,00

*TRASFERIMENTI PER SPESE DI INTERVENTO
E DI INVESTIMENTO ANNO 2005*

<i>Province piemontesi</i>	<i>Spese di intervento</i>
Risorse idriche	€ 1.623.334,05
Politiche sociali	€ 16.820.027,85
Cultura	€ 1.753.201,65

<i>Province piemontesi</i>	<i>Spese di investimento</i>
Edilizia scolastica	€ 3.786.264,84

<i>Province</i>	<i>Risorse idriche</i>	<i>Cultura</i>	<i>Edilizia Scolastica</i>
Alessandria	€ 193.577,72	€ 148.372,26	€ 472.147,21
Asti	€ 124.162,34	€ 101.566,31	€ 271.475,16
Biella	€ 137.085,69	€ 83.439,30	€ 304.037,05
Cuneo	€ 385.824,87	€ 254.539,06	€ 825.027,10
Novara	€ 100.176,74	€ 118.395,37	€ 365.753,17
Torino	€ 376.829,42	€ 885.583,29	€ 1.091.580,14
Verbania	€ 163.718,65	€ 86.361,40	€ 231.340,77
Vercelli	€ 141.958,74	€ 74.944,59	€ 224.904,14
TOTALE	€ 1.623.334,17	€ 1.753.201,58	€ 3.786.264,74

Politiche sociali

<i>Province</i>	<i>Volontariato</i>	<i>Cooperative soc. art. 14/L.r. 18/94</i>	<i>Cooperative soc. art. 19/L.r. 18/94</i>	<i>I.p.a.b.</i>
Alessandria	€ 218.609,03	€ 54.381,69	€ 3.418,75	€ 41.313,86
Asti	€ 99.564,50	€ 36.525,04	€ 2.722,33	€ 21.779,74
Biella	€ 77.920,04	€ 35.713,35	€ 2.722,33	€ 23.592,46
Cuneo	€ 248.911,26	€ 139.605,91	€ 10.381,80	€ 55.842,70
Novara	€ 140.688,97	€ 56.005,04	€ 4.051,84	€ 21.779,74
Torino	€ 1.218.582,84	€ 404.210,24	€ 30.642,06	€ 62.227,81
Verbania	€ 71.426,75	€ 52.758,37	€ 6.648,63	€ 18.154,31
Vercelli	€ 88.742,28	€ 32.467,56	€ 2.722,33	€ 25.865,12
TOTALE	€ 2.164.445,66	€ 811.667,20	€ 63.310,07	€ 270.555,75

<i>Province</i>	<i>Asili nido</i>	<i>Formazione</i>	<i>Totale</i>
Alessandria	€ 804.037,55	€ 480.337,80	€ 1.602.098,68
Asti	€ 418.901,50	€ 144.484,41	€ 723.977,52
Biella	€ 790.320,36	€ 154.705,33	€ 1.084.973,87
Cuneo	€ 619.383,19	€ 503.208,85	€ 1.577.333,71
Novara	€ 1.116.367,04	€ 194.121,25	€ 1.533.013,88
Torino	€ 6.038.722,35	€ 1.265.832,19	€ 9.020.217,50
Verbania	€ 335.543,30	€ 97.454,33	€ 581.985,69
Vercelli	€ 428.397,98	€ 118.231,74	€ 696.427,00
TOTALE	€ 10.551.673,27	€ 2.958.375,89	€ 16.820.027,85

ASSEGNAZIONE FONDI 2005
SPESE DI FUNZIONAMENTO, PERSONALE, INTERVENTO
E DI INVESTIMENTO

<i>Legge regionale n. 44/2000 e 5/2001</i>	
<i>Province</i>	<i>Spese di funzionamento, intervento e investimento</i>
Alessandria	€ 4.099.622,59
Asti	€ 2.273.123,21
Biella	€ 2.576.746,91
Cuneo	€ 5.567.064,83
Novara	€ 3.505.006,89
Torino	€ 17.222.239,53
Verbano Cusio Ossola	€ 2.241.645,39
Vercelli	€ 2.484.336,32
TOTALE	€ 39.969.785,68
Fondi a disposizione della Regione Piemonte per i saldi in materia Socio-assistenziale	€ 1.172.645,19
<i>Legge regionale n. 17/1999</i>	
<i>Province</i>	<i>Spese di funzionamento e personale</i>
Alessandria	€ 2.636.211,37
Asti	€ 2.059.659,37
Biella	€ 687.700,12
Cuneo	€ 3.283.119,78
Novara	€ 1.667.143,90
Torino	€ 2.851.855,44
Verbano Cusio Ossola	€ 640.621,56
Vercelli	€ 1.260.337,49
TOTALE	€ 15.086.649,03

TRASFERIMENTI FINANZIARI ANNO 2004 AGLI ENTI LOCALI

<i>Legge regionale n. 44/2000 e s.m.i.</i>	
<i>Province piemontesi</i>	<i>Spese di funzionamento</i>
Alessandria	€ 1.563.244,67
Asti	€ 976.842,34
Biella	€ 898.160,52
Cuneo	€ 2.344.124,12
Novara	€ 1.288.600,54
Torino	€ 5.430.530,78
Verbano Cusio Ossola	€ 1.094.122,81
Vercelli	€ 1.250.001,90
TOTALI	€ 14.845.627,68

* «Con esclusione dei fondi introitati dalla Regione per concessioni in essere su base comunale, ancora da suddividersi»

<i>Province piemontesi</i>	<i>Spese di intervento</i>
Risorse idriche	€ 1.597.769,94
Politiche sociali	€ 18.383.054,90
Cultura	€ 1.725.592,20

<i>Province piemontesi</i>	<i>Spese di investimento</i>
Edilizia scolastica	€ 3.726.638,61

<i>Legge regionale 17/1999 (Modalità delle erogazioni)</i>		
<i>Province piemontesi</i>	<i>Spese di personale</i>	<i>Spese di funzionamento</i>
Alessandria	€ 2.131.404,49	€ 459.805,67
Asti	€ 1.504.049,85	€ 476.613,04
Biella	€ 423.892,14	€ 234.738,07
Cuneo	€ 2.242.849,65	€ 921.312,65
Novara	€ 1.384.488,15	€ 238.144,84
Torino	€ 2.012.011,69	€ 738.092,64
Verbano Cusio Ossola	€ 416.151,30	€ 199.518,74
Vercelli	€ 949.345,52	€ 242.804,52
TOTALI	€ 11.064.192,79	€ 3.511.030,20
Comunità montane		€ 592.254,34

ASSEGNAZIONE FONDI 2004

SPESE DI FUNZIONAMENTO, PERSONALE, INTERVENTO
E DI INVESTIMENTO

<i>Legge regionale n. 44/2000 e 5/2001</i>	
<i>Province</i>	<i>Spese di funzionamento, intervento e investimento</i>
Alessandria	€ 4.036.560,31
Asti	€ 2.238.262,51
Biella	€ 2.537.029,29
Cuneo	€ 5.481.641,90
Novara	€ 3.451.045,59
Torino	€ 16.956.229,59
Verbano Cusio Ossola	€ 2.207.392,83
Vercelli	€ 2.446.411,35
TOTALE	€ 39.354.573,37
Fondi a disposizione della Regione Piemonte per i saldi in materia Socio-assistenziale	€ 1.827.909,35

* «Con esclusione dei fondi introitati dalla Regione per concessioni in essere su base comunale, ancora da suddividersi»

<i>Legge regionale n. 17/1999</i>	
<i>Province</i>	<i>Spese di funzionamento e personale</i>
Alessandria	€ 2.591.210,16
Asti	€ 1.980.662,89
Biella	€ 658.630,21
Cuneo	€ 3.164.162,30
Novara	€ 1.622.632,99
Torino	€ 2.750.104,33
Verbano Cusio Ossola	€ 615.670,04
Vercelli	€ 1.192.150,04
TOTALE	€ 14.575.222,99

*TRASFERIMENTI PER SPESE DI INTERVENTO
E DI INVESTIMENTO ANNO 2003*

<i>Province piemontesi</i>	<i>Spese di intervento</i>
Risorse idriche	€ 1.571.061,89
Politiche sociali	€ 17.431.455,99
Cultura	€ 1.696.747,49

<i>Province piemontesi</i>	<i>Spese di investimento</i>
Edilizia scolastica	€ 3.664.344,75

<i>Province</i>	<i>Risorse idriche</i>	<i>Cultura</i>	<i>Edilizia Scolastica</i>
Alessandria	€ 187.344,41	€ 143.594,59	€ 456.943,79
Asti	€ 120.164,24	€ 98.295,83	€ 262.733,51
Biella	€ 132.671,46	€ 80.752,51	€ 294.246,88
Cuneo	€ 373.401,08	€ 246.342,76	€ 798.460,72
Novara	€ 96.951,00	€ 114.582,97	€ 353.975,70
Torino	€ 364.695,29	€ 857.066,97	€ 1.056.430,59
Verbano Cusio			
Ossola	€ 158.446,82	€ 83.580,52	€ 223.891,46
Vercelli	€ 137.387,59	€ 72.531,34	€ 217.662,10
TOTALI	€ 1.571.061,89	€ 1.696.747,49	€ 3.664.344,75

Politiche sociali*

<i>Province</i>	<i>Volontariato</i>	<i>Cooperative soc. art. 14/L.r. 18/94</i>	<i>Cooperative soc. art. 19/L.r. 18/94</i>	<i>I.p.a.b.</i>
Alessandria	€ 211.569,68	€ 52.630,57	€ 3.308,66	€ 39.983,53
Asti	€ 96.358,46	€ 35.348,91	€ 2.634,67	€ 21.078,42
Biella	€ 75.410,97	€ 34.563,36	€ 2.634,67	€ 22.832,77
Cuneo	€ 240.896,16	€ 135.110,51	€ 10.047,50	€ 54.044,53
Novara	€ 136.158,70	€ 54.201,64	€ 3.921,37	€ 21.078,42
Torino	€ 1.179.343,72	€ 391.194,42	€ 29.655,37	€ 60.224,04
Verbano Cusio				
Ossola	€ 69.126,76	€ 51.059,52	€ 6.434,54	€ 17.569,73
Vercelli	€ 85.884,72	€ 31.422,08	€ 2.634,67	€ 25.032,25
TOTALI	€ 2.094.749,17	€ 785.531,01	€ 61.271,45	€ 261.843,69

<i>Province</i>	<i>Asili nido</i>	<i>Formazione</i>	<i>Totali</i>
Alessandria	€ 778.147,04	€ 360.234,54	€ 1.445.874,02
Asti	€ 405.412,61	€ 108.386,67	€ 669.219,74
Biella	€ 764.871,55	€ 116.030,12	€ 1.016.343,44
Cuneo	€ 599.438,67	€ 377.410,31	€ 1.416.947,68
Novara	€ 1.080.419,33	€ 145.592,35	€ 1.441.371,81
Torino	€ 5.844.271,74	€ 949.383,36	€ 8.454.072,65
Verbano Cusio Ossola	€ 324.738,60	€ 73.091,46	€ 542.020,64
Vercelli	€ 414.603,30	€ 88.674,66	€ 648.251,68
TOTALI	€ 10.211.902,84	€ 2.218.803,47	€ 15.634.101,66

ASSEGNAZIONE FONDI ANNO 2003

*SPESE DI FUNZIONAMENTO, PERSONALE, INTERVENTO
E DI INVESTIMENTO*

<i>Legge regionale n. 44/2000 e 5/2001</i>	
<i>Province</i>	<i>Spese di funzionamento, intervento e investimento (in EURO)</i>
Alessandria	€ 3.745.606,83
Asti	€ 2.095.140,11
Biella	€ 2.087.282,67
Cuneo	€ 5.102.209,93
Novara	€ 3.253.116,82
Torino	€ 15.984.257,23
Verbano Cusio Ossola	€ 2.066.090,88
Vercelli	€ 2.284.738,42
Beneficiari diretti	€ 1.797.354,33
TOTALE	€ 36.618.442,89

<i>Legge regionale n. 17/1999</i>	
<i>Province</i>	<i>Spese di funzionamento e personale (in EURO)</i>
Alessandria	€ 2.544.468,06
Asti	€ 1.937.651,92
Biella	€ 647.620,67
Cuneo	€ 3.104.795,96
Novara	€ 1.594.747,61
Torino	€ 2.704.134,06
Verbano Cusio Ossola	€ 575.632,83
Vercelli	€ 1.143.127,27
TOTALE	€ 14.252.178,38

TRASFERIMENTI FINANZIARIO ANNO 2002 AGLI ENTI LOCALI

L.r. 44/00 e 5/01 (Modalità delle erogazioni)							
Province	Spes. di fun 50%		Saldo		Totale		
Alessand.	€	542.741,46	€	447.571,36	€	990.312,82	
Asti	€	339.148,99	€	279.678,97	€	618.827,96	
Biella	€	311.831,99	€	257.152,11	€	568.984,10	
Cuneo	€	813.854,48	€	671.144,52	€	1.484.999,00	
Novara	€	447.388,02	€	368.938,21	€	816.326,23	
Torino	€	1.885.420,94	€	1.554.811,08	€	3.440.232,02	
Verbania	€	379.867,49	€	313.257,46	€	693.124,95	
Vercelli	€	433.987,00	€	357.887,07	€	791.874,07	
TOTALI	€	5.154.240,37	€	4.250.440,78	€	9.404.681,15	
Com. Montane Comuni			€	282.154,00		€ 508.227,00	

Province	Risorse idriche	Cultura	Politiche Sociali	Edilizia Scolast.	Musica popolare	Energia	Totale
Alessand.	184.757,81 €	134.537,03 €	1.337.364,74 €	450.634,91 €	7.075,00 €	95.170,09 €	2.209.539,58 €
Asti	118.505,17 €	91.877,69 €	614.041,19 €	259.106,03 €	5.061,00 €	59.470,03 €	1.148.061,11 €
Biella	130.839,71 €	73.233,59 €	962.957,10 €	290.184,30 €	6.404,00 €	54.679,87 €	1.518.298,57 €
Cuneo	368.245,65 €	229.203,58 €	1.259.492,13 €	787.436,61 €	13.738,00 €	142.709,95 €	2.800.825,92 €
Novara	95.612,19 €	105.976,96 €	1.354.460,94 €	349.088,47 €	7.024,00 €	78.449,80 €	1.990.612,36 €
Torino	359.660,05 €	792.709,70 €	7.795.534,86 €	1.041.844,77 €	52.524,00 €	330.609,88 €	10.372.883,26 €
Verbania	156.259,20 €	74.989,55 €	488.907,01 €	220.800,26 €	7.437,00 €	66.610,03 €	1.015.003,05 €
Vercelli	135.490,72 €	67.500,92 €	598.397,27 €	214.656,88 €	4.029,00 €	76.099,92 €	1.096.174,71 €
TOTALI	1.549.370,50 €	1.570.029,02 €	14.411.155,24 €	3.613.752,23 €	103.292,00 €	903.799,57 €	22.151.398,56 €

L.r. 17/99 (Modalità delle erogazioni)

Province	Person. 50%	Personal. saldo	Spese di funz. 50%	Spese di fun. saldo	Tratt. Accessorio	Totale
Alessand.	€ 931.049,65	€ 931.049,65	€ 212.128,68	€ 212.128,68	€ 201.450,68	€ 2.487.807,34
Asti	€ 656.078,96	€ 656.078,96	€ 223.365,31	€ 223.365,31	€ 136.565,81	€ 1.895.454,35
Biella	€ 190.940,83	€ 190.940,83	€ 111.635,81	€ 111.635,81	€ 29.170,06	€ 634.323,34
Cuneo	€ 985.694,40	€ 985.694,40	€ 371.308,50	€ 371.308,50	€ 197.135,67	€ 2.911.141,47
Novara	€ 616.548,57	€ 616.548,57	€ 106.985,52	€ 106.985,52	€ 108.701,23	€ 1.555.769,41
Torino	€ 892.550,11	€ 892.550,11	€ 347.892,27	€ 347.892,27	€ 165.964,13	€ 2.646.848,89
Verbania	€ 152.439,00	€ 152.439,00	€ 90.777,49	€ 90.777,49	€ 69.332,27	€ 555.765,25
Vercelli	€ 423.290,66	€ 423.290,66	€ 114.764,78	€ 114.764,78	€ 45.313,57	€ 1.121.424,45
TOTALI	€ 4.848.592,18	€ 4.848.592,18	€ 1.578.858,36	€ 1.578.858,36	€ 953.633,42	€ 13.808.534,50
Com. Montane						€ 455.644,00

ASSEGNAZIONE FONDI ANNO 2002

SPESE DI FUNZIONAMENTO, PERSONALE, INTERVENTO
E INVESTIMENTO

<i>Legge regionale n. 44/2000 e 5/2001</i>	
<i>Province</i>	<i>Spese di funzionamento, intervento e investimento (in EURO)</i>
Alessandria	€ 3.199.852,40
Asti	€ 1.766.889,07
Biella	€ 2.087.282,67
Cuneo	€ 4.285.824,92
Novara	€ 2.806.938,59
Torino	€ 13.813.115,28
Verbano Cusio Ossola	€ 1.708.128,00
Vercelli	€ 1.888.048,78
TOTALE	€ 31.556.079,71
Fondi a disposizione della Regione per i saldi del settore socio assistenziale	€ 2.779.629,76
<i>Legge regionale n. 17/1999</i>	
<i>Province</i>	<i>Spese di funzionamento e personale (in EURO)</i>
Alessandria	€ 2.487.807,34
Asti	€ 1.895.454,35
Biella	€ 634.323,34
Cuneo	€ 2.911.141,47
Novara	€ 1.555.769,41
Torino	€ 2.646.848,89
Verbano Cusio Ossola	€ 555.765,25
Vercelli	€ 1.121.424,45
TOTALE	€ 13.808.534,50

TRASFERIMENTI FINANZIARI ANNO 2001 AGLI ENTI LOCALI

L.L.r. 44/00 e 5/01

Province	Ant. 20%	Sp. di funz.	Sp. di funz.	Totale (1)	Ambiente	Trasporti	Ris. Idriche
Alessand.	€ 80.806.000	€ 242.300.000	€ 258.891.500	€ 581.997.500	€ 298.912.800	€ 38.264.500	€ 357.741.000
Asti	€ 36.410.000	€ 108.999.000	€ 116.544.000	€ 261.953.000	€ 169.180.200	€ 19.132.000	€ 229.458.000
Biella	€ 26.947.000	€ 80.870.000	€ 86.440.500	€ 194.257.500	€ 163.902.000	€ 7.829.000	€ 253.341.000
Cuneo	€ 134.665.000	€ 403.749.000	€ 431.342.500	€ 969.756.500	€ 423.922.800	€ 46.093.500	€ 713.023.000
Novara	€ 44.464.000	€ 133.279.000	€ 142.562.500	€ 320.305.500	€ 245.853.000	€ 30.335.500	€ 185.131.000
Torino	€ 263.686.000	€ 790.036.000	€ 844.841.000	€ 1.898.563.000	€ 1.115.089.200	€ 127.418.000	€ 696.399.000
Verbania	€ 42.417.000	€ 127.142.000	€ 135.896.500	€ 305.455.500	€ 176.125.200	€ 4.524.500	€ 302.560.000
Vercelli	€ 41.745.000	€ 124.921.000	€ 133.746.000	€ 300.412.000	€ 185.014.800	€ 26.403.000	€ 262.347.000
TOTALI	€ 671.140.000	€ 2.011.296.000	€ 2.150.264.500	€ 4.832.700.500	€ 2.778.000.000	€ 300.000.000	€ 3.000.000.000

Province	Amb. saldo	Totale (2)	Trasporti	Ris. Idriche	Energia
Alessand.	€ 21.735.000	€ 320.647.800	€ 38.264.500	€ 357.741.000	€ 200.200.000
Asti	€ 12.302.000	€ 181.482.200	€ 19.132.000	€ 229.458.000	€ 134.050.000
Biella	€ 11.918.000	€ 175.820.000	€ 7.829.000	€ 253.341.000	€ 127.400.000
Cuneo	€ 30.825.000	€ 454.747.800	€ 46.093.500	€ 713.023.000	€ 270.025.000
Novara	€ 17.877.000	€ 263.730.000	€ 30.335.500	€ 185.131.000	€ 165.025.000
Torino	€ 81.083.000	€ 1.196.172.200	€ 127.418.000	€ 696.399.000	€ 579.600.000
Verbania	€ 12.807.000	€ 188.932.200	€ 4.524.500	€ 302.560.000	€ 133.525.000
Vercelli	€ 13.453.000	€ 198.467.800	€ 26.403.000	€ 262.347.000	€ 140.175.000
TOTALI	€ 202.000.000	€ 2.980.000.000	€ 300.000.000	€ 3.000.000.000	€ 1.750.000.000

Province	Prot. Civ.	Ed. Scol.	Cultura	Politiche sociali	TOTALE
Alessand.	€ 200.000.000	€ 1.256.700.000	€ 300.200.000	(Trasferimenti	€ 3.255.750.800
Asti	€ 200.000.000	€ 430.500.000	€ 188.500.000	diretta agli utenti)	€ 1.645.075.200
Biella	€ 200.000.000	€ 418.200.000	€ 139.800.000		€ 1.516.647.500
Cuneo	€ 200.000.000	€ 1.732.200.000	€ 468.000.000		€ 4.853.845.800
Novara	€ 200.000.000	€ 382.800.000	€ 228.400.000		€ 1.775.727.000
Torino	€ 200.000.000	€ 1.823.700.000	€ 1.643.400.000		€ 8.165.252.200
Verbania	€ 200.000.000	€ 382.000.000	€ 130.800.000		€ 1.647.797.200
Vercelli	€ 200.000.000	€ 473.900.000	€ 140.900.000		€ 1.742.604.800
TOTALI	€ 1.600.000.000	€ 6.900.000.000	€ 3.240.000.000	€ 18.583.718.000	€ 43.186.418.500

<i>L.r. 17/99</i>				
<i>Province</i>	<i>Ant. 20%</i>	<i>Saldo</i>	<i>Pers.</i>	<i>TOTALE</i>
Alessandria	€ 123.555.000	€ 656.141.000	€ 3.450.265.349	€ 4.229.961.349
Asti	€ 122.500.000	€ 711.733.000	€ 2.431.284.174	€ 3.265.517.174
Biella	€ 86.850.500	€ 333.501.500	€ 707.584.842	€ 1.127.936.842
Cuneo	€ 256.399.000	€ 1.102.613.000	€ 3.652.766.077	€ 5.011.778.077
Novara	€ 53.537.000	€ 341.639.000	€ 2.284.793.582	€ 2.679.969.582
Torino	€ 253.524.000	€ 1.046.855.000	€ 3.307.594.03	€5 4.607.973.035
Verbania	€ 71.286.000	€ 269.697.000	€ 564.907.297	€ 905.890.297
Vercelli	€ 79.283.000	€ 341.788.000	€ 1.568.621.565	€ 1.989.692.565
TOTALI	€ 1.046.934.500	€ 4.803.967.500	€ 17.967.816.921	€ 23.818.718.921
Comunità Montane				€ 850.000.000

ASSEGNAZIONE FONDI ANNO 2001

*SPESE DI FUNZIONAMENTO, PERSONALE, INTERVENTO
E INVESTIMENTO*

<i>Legge regionale n. 44/2000 e 5/2001</i>	
<i>Province</i>	<i>Spese di funzionamento, intervento e investimento (in LIRE)</i>
Alessandria	€ 3.745.606,83
Alessandria	€ 3.255.750.800
Asti	€ 1.645.075.200
Biella	€ 1.516.647.500
Cuneo	€ 4.853.845.800
Novara	€ 1.775.727.000
Torino	€ 8.165.252.200
Verbano Cusio Ossola	€ 1.647.797.200
Vercelli	€ 1.742.604.800
Beneficiari diretti	€ 18.583.718.000
TOTALE	€ 43.186.418.500
<i>Legge regionale n. 17/1999</i>	
<i>Province</i>	<i>Spese di funzionamento e personale (in EURO)</i>
Alessandria	€ 4.229.961.349
Asti	€ 3.265.517.174
Biella	€ 1.127.936.842
Cuneo	€ 5.011.778.077
Novara	€ 2.679.969.582
Torino	€ 4.607.973.035
Verbano Cusio Ossola	€ 905.890.297
Vercelli	€ 1.989.692.565
TOTALE	€ 23.818.718.921

Considerazioni civilistiche sui consorzi in materia di acque

di Alessandro Ciatti

*Quid prohibetis aquis? usu communis aquarum est,
nec solem proprium natura, nec aëra fecit,
nec tenues undas: ad publica munera veni.*

(OVIDIO, *Metamorfosi*, VI, 204-206)

SOMMARIO: 1. Sussidiarietà orizzontale e consorzi idrici. – 2. La natura «pubblica» e la natura «privata» delle acque e la disciplina delle strutture consortili. – 3. La natura giuridica dei consorzi e il regolamento. – 4. Le differenti strutture consortili rinvenibili nella legislazione. – 5. L'acquisto, la cessione e la perdita della qualità di consorziato e lo scioglimento del consorzio. – 6. L'amministrazione del consorzio e le deliberazioni dell'assemblea: la loro validità e la loro efficacia.

1. *Sussidiarietà orizzontale e consorzi idrici.*

Una rilevante manifestazione di «sussidiarietà orizzontale» ci è offerta dalle strutture consortili di gestione della risorse idriche, quando esse siano costituite volontariamente per «riunire e usare in comune le acque defluenti dal medesimo bacino di alimentazione o da bacini contigui», secondo quanto prevede l'art. 918 cod. civ., oppure quando siano costituite con provvedimento amministrativo – su richiesta della maggioranza degli interessati (consorzi obbligatori) o d'ufficio (consorzi coattivi) – per «provvedere a opere di sistemazione degli scoli, di soppressione di ristagni o di raccolta di acque» (v. art. 914), cioè per realizzare il prosciugamento e quindi la bonifica rigorosamente intesa, o al contrario per raccogliere acqua per l'esecuzione di opere idrauliche, sia per scopi irrigui, sia per la produzione di energia¹. Del resto, ai consorzi di bonifica e di irrigazione viene domandato espres-

¹ Le strutture consortili della provincia di Cuneo sono assai numerose e di rilievo significativo, anche se poco studiate: l'indagine tuttora più approfondita sulla

samente dall'art. 53 del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale* di concorrere – con lo Stato, le regioni le province, i comuni e le comunità montane – ad assicurare la tutela e il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione. Si riconosce in tal modo a quelle strutture un'indubbia attitudine a svolgere compiti di interesse generale, cioè tali da trascendere la sommatoria degli interessi facenti capo ai singoli utenti, testimoniandone una vocazione che perdura ininterrotta da quasi dieci secoli a disciplinare l'utilizzazione delle risorse idriche in maniera efficiente, ordinata e razionale.

Le difficoltà nello scriminare con nettezza tra gli scopi ai quali la risorsa idrica è destinata fa dubitare della scelta, eccessivamente rigorosa, compiuta dal legislatore del 1942²: il primo codice unitario, con maggiore condivisibile prudenza, aveva viceversa preferito utilizzare un'unica formula comprensiva per descrivere le strutture di cui ci occupiamo, prevedendo, all'art. 657, che coloro che avessero «interesse comune nella derivazione e nell'uso dell'acqua, o nella bonificazione o nel prosciugamento de' terreni» potessero riunirsi in consorzio «affine di provvedere all'esercizio, alla conservazione ed alla difesa dei loro diritti» e che la formazione del consorzio medesimo potesse «anche venire ordinata dall'autorità giudiziaria sulla domanda della maggioranza degli interessati, e sentiti sommariamente gli altri», quando si fosse trattato «dell'esercizio, della conservazione e della difesa di diritti comuni, dei quali non (fosse) possibile la divisione senza grave danno» (v. art. 659)³. Simile previsione non trovasi riprodotta nella legislazione vigente, che affida interamente ai singolo proprietari, ovvero all'autorità amministrativa, il compito di dar vita agli organismi consortili di cui ci occupiamo.

Da altro punto di vista, del resto, la prima codificazione unitaria

materia (che resta quello di S. GIANZANA, *Le acque nel diritto civile italiano*, vol. II, 2, *Dei Consorzi di difesa, di irrigazione, di scolo e di bonifica. della competenza giudiziaria ed amministrativa in materia d'acque. della responsabilità dello Stato in punto alle acque pubbliche. Questioni legali sulla risaie*, Torino, 1880) non ne fa menzione, pur dedicando speciale attenzione anche i profili di ricostruzione storica della materia (v. analogamente G. DONNA, *Lo sviluppo storico delle bonifiche e dell'irrigazione in Piemonte (dalle origini ai giorni nostri)*, Torino, 1939).

² V. C. PETROCCHI, *Delle acque*, in *Cod. civ., Commentario*, a cura di D'Amelio, Firenze, 1942, p. 406.

³ Giudicava simile previsione «degnà di lode» e meritevole «sia pure dal punto di vista *de lege ferenda*, di essere mantenuta oggi», A. SACCHI, *Trattato teorico-pratico sulle Servitù prediali*, vol. II, Torino, 1904, p. 479.

veniva criticata per la scarsità di disciplina ch'essa sottoponeva agli interpreti⁴, la quale aveva finito con l'essere inevitabilmente seguita da un copioso florilegio di legislazione «speciale». Il codificatore del 1865 si era in effetti ritrovato a riflettere sulla materia, dovendola riscrivere *ab imis*. Nonostante infatti l'uso antichissimo e la disciplina speciale esistente – e a differenza di altre legislazioni (come quella prussiana del 28 febbraio 1843 o quella bavarese del 28 maggio 1852) – i codici italiani pre-unitari avevano ignorato l'istituto del consorzio in materia di acque⁵ e solamente durante la stesura del codice del 1865 si era avvertito che «La potenza dell'associazione è così grande, così universalmente riconosciuta, che anche negl'interessi privati vuol essere favorita, provvedendosi a che il capriccio e l'indifferenza di pochi fra gl'interessati non sia di ostacolo al vantaggio certo di molti», pur con la prudente avvertenza che «la legge civile de(bba) essere cauta nell'ammettere il sistema delle maggioranze, perché esse costituiscono una violenza alla volontà di quelli che sono in minor numero»⁶.

L'origine di simili strutture risale agli ultimi anni del secolo undicesimo: si ha notizia di un consorzio nel padovano (quello di Ottoville) già esistente nel 1100⁷. Sin dall'origine essi avevano struttura privata ed assolvevano la funzione di protezione dei terreni contro le piene dei fiumi e di miglioramento fondiario attraverso l'immissione o l'emissione delle acque. Talora erano regolati dagli statuti disegnati dall'autonomia dei singoli consorziati, mentre in altri casi essi si trovavano sottoposti a una rigida tutela governativa (secondo il modello della repubblica veneta, che aveva disegnato una legislazione assai sofisticata tale da rendere di fatto la disciplina dei consorzi in larghissima misura etero determinata⁸).

L'ordinaria gestione e la rappresentanza dell'ente era attribuita a capi o direttori eletti dai singoli consorziati (secondo le leggi venete i capi eletti erano tre e duravano in carica due o tre anni) mentre la gestione straordinaria spettava all'assemblea che deliberava a maggioranza⁹. Si escludeva ch'essi avessero assunto la natura di persone giu-

⁴ D. CALLEGARI, *I consorzi nel campo dell'agricoltura*, Torino, 1940, p. 7.

⁵ S. GIANZANA, *Le acque nel diritto civile italiano*, cit., vol. II, 2, p. 62 s.

⁶ *Relazione* al cod. civ. 1865 del Ministro Codacci-Pisanelli.

⁷ A. PERTILE, *Storia del diritto italiano dalla caduta dell'Impero romano alla codificazione*, 2^a ed., vol. IV, *Storia del diritto privato*, Torino, 1893, p. 368, nonché *amplius* AA.VV., *Cenni storici illustrativi del consorzio Ottoville*, Padova, 1911.

⁸ Vedila ampiamente illustrata nella monumentale opera di C. DE' BOSIO, *Dei consorzi d'acque del regno lombardo-veneto, della loro istituzione, organizzazione ed amministrazione. Trattato amministrativo-legale*, Verona, 1855.

⁹ A. PERTILE, *Storia del diritto italiano dalla caduta dell'Impero romano alla codificazione*, cit., p. 368 s., ove si rinvencono ampie indicazioni tratte dagli statuti.

ridiche, dovendosi viceversa considerare alla stregua di enti gestori di proprietà comuni: in caso di scioglimento del consorzio le attività e le passività venivano assegnate «in ragione della utilità che ciascun trae dall'opera»¹⁰.

2. *La natura «pubblica» e la natura «privata» delle acque e la disciplina delle strutture consortili.*

Conformemente alla tradizione del diritto romano¹¹, la disciplina dettata da entrambe le codificazioni unitarie evitava una rigida definizione che consentisse di distinguere le acque private da quella pubbliche. Come era stato del resto notato autorevolmente, quelle espressioni si rivelano a ben vedere in sostanza ingannevoli perché facevano «a molti ritenere, consapevolmente o no, che le acque possano essere dello Stato: il che è un errore che permette il fiorire dell'altro, per cui si parla di acque di proprietà privata»¹².

Il codice del 1865 ascriveva per tanto al demanio il lido del mare, i porti, i seni, le spiagge, i fiumi e i torrenti (art. 427), attribuendo ai privati tutti gli altri beni, compresi quindi i corsi d'acqua minori (art. 435). A ogni buon conto, si riconosceva che la proprietà dell'acqua non fosse «assoluta, ma passeggera, mobile, di semplice uso»¹³. Si prevedeva infatti che ogni proprietario o possessore d'acque potesse usarne a suo piacimento o anche disporre a favore d'altri, ma «dopo essersene servito» e non gli si consentiva di «divertirle in modo, che si disperde(ssero) in danno di altri fondi» (art. 545 cod. civ. 1865). Quando l'acqua sgorgasse da una sorgente ubicata nel proprio fondo (v. art. 540 cod. civ. 1865) se ne poteva usare a proprio piacimento, salvo il diritto che avesse acquistato il proprietario del fondo inferiore in forza di un titolo o della prescrizione (*i.e.* acquisitiva, che si compiva col possesso trentennale; v. art. 541) e purché la sorgente stessa, per eventi sopravvenuti, non fosse passata sul fondo altrui¹⁴.

¹⁰ A. PERTILE, *Storia del diritto italiano dalla caduta dell'Impero romano alla codificazione*, cit., p. 369, *contra* A. HEUSLER, *Institutionen des Deutschen Privatrechts*, I, Leipzig, 1885, p. 296 ss., il quale avrebbe viceversa voluto che simili unioni avessero a considerarsi persone giuridiche.

¹¹ Cfr. E. COSTA, *Le acque nel diritto romano*, Bologna, 1919, p. 18 ss.

¹² Fil. VASSALLI, *Premesse storiche alla interpretazione della nuova legge sulle acque pubbliche*, in *Acqua e trasporti*, 1917, p. 100 ss., ora in *Studi giuridici*, vol. II, Milano, 1960, p. 40 s. (da cui traiamo le citazioni).

¹³ C. DIONISOTTI, *Delle servitù delle acque secondo il Codice civile italiano*, 2^a ed., Torino, 1872, p. 29.

¹⁴ C. DIONISOTTI, *Delle servitù delle acque secondo il Codice civile italiano*, loc. cit.

Neppure si consentiva al proprietario della sorgente medesima di deviarne il corso, quando essa somministrasse «agli abitanti di un comune, o di una frazione di esso l'acqua che (fosse) loro necessaria» (art. 542). Quello infine il cui fondo costeggiasse un'acqua «che corre(va) naturalmente e senza opere manufatte, tranne quella dichiarata demaniale, o sulla quale altri (avesse) diritto» poteva, mentre trascorrevano, farne uso per la irrigazione dei suoi fondi o per l'esercizio delle sue industrie, a condizione però di restituirne le colature e gli avanzi al corso ordinario (art. 543).

Dal canto suo, la *Legge sui lavori pubblici* (allegato F alla l. 20 marzo 1865, n. 2248), agli artt. 102 e 132, pareva negare carattere «privato» anche alle acque minori, come i fossati, rivi e colatori pubblici, in guisa che, per superare il contrasto senza immaginare l'abrogazione della disposizione a opera del codice ad essa sopravvenuto, si dovette ipotizzare che alcuni corsi d'acqua potessero ancora ritenersi privati mentre la gran parte di questi dovesse ritenersi demaniale¹⁵.

Simile impostazione pareva confermata dalla l. 10 agosto 1884, n. 2644, *Legge concernente le derivazioni di acque pubbliche*, la quale, richiedendo di compilare un elenco delle acque pubbliche (sia pure a scopo dichiarativo), ammetteva implicitamente l'attuale sussistenza di acque «private» accanto a quelle «pubbliche»¹⁶.

L'idea di catalogare le acque pubbliche veniva ripresa dal r.d.l. 9 ottobre 1919, n. 2161, *Disposizioni sulle derivazioni ed utilizzazioni di acque pubbliche, stabilendo altresì le norme di giurisdizione e di procedure del contenzioso sulle acque pubbliche* e soprattutto dal r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, *Testo unico delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici*, il quale stabiliva che esse dovessero essere iscritte, a cura del Ministero dei lavori pubblici, distintamente per province, in elenchi da approvarsi per decreto reale, su proposta del ministro dei lavori pubblici, sentito il consiglio superiore dei lavori pubblici, previa la procedura da esperirsi nei modi indicati dal regolamento. Con un criterio tanto flessibile da rivelarsi non sempre facilmente utilizzabile in pratica¹⁷, per acque pubbliche dovevano intendersi (v. art. 1, abrogato a opera dell'art. 2 del d.p. r. 18 febbraio 1999, n. 238, *Regolamento recante norme per l'attuazione di talune disposizioni*

¹⁵ L. BARASSI, *Proprietà e comproprietà*, Milano, 1951, p. 558; C. PETROCCHI, *Acque pubbliche (teorica delle)*, in *Dig. it.*, vol. I, 2, Torino, 1899-1900, p. 211 e C. VITTA, *L'amministrazione delle acque pubbliche*, in *Primo tratt. compl. di dir. amm. it.*, Milano, 1930, p. 852.

¹⁶ S. PIERI, voce *Acque*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. civ., *Aggiornamento*, vol. I, Torino, 2003, p. 22-.

¹⁷ Cfr. E. MICCOLI, *Le acque pubbliche*, Torino, 1958, p. 25.

della L. 5 gennaio 1994, n. 36, in materia di risorse idriche) «tutte le acque sorgenti, fluenti e lacuali, anche se artificialmente estratte dal sottosuolo, sistemate o incrementate, le quali, considerate sia isolatamente per la loro portata o per l'ampiezza del rispettivo bacino imbrifero, sia in relazione al sistema idrografico al quale appartengono, (avessero) od acquist(assero) attitudine ad usi di pubblico generale interesse». Ne discendeva che le acque potevano per tanto ritenersi private solamente quando fossero state non idonee a realizzare usi di interesse generale e per questo tali da non poter essere incluse negli elenchi¹⁸, fermo restando il carattere non attributivo dell'iscrizione nell'elenco¹⁹.

La codificazione del 1942 sostanzialmente riprendeva tale impostazione, attribuendo allo Stato, e quindi al demanio pubblico, i fiumi, i torrenti, i laghi «e le altre acque definite pubbliche dalle leggi vigenti in materia» (art. 822), mentre l'art. 909, nel riconoscere il potere del proprietario del fondo di utilizzare le acque in esso esistenti, faceva tuttavia «salve le disposizioni delle leggi speciali per le acque pubbliche e per le acque sotterranee», così ammettendo l'esistenza di acque «private», acque cioè che l'amministrazione non avrebbe potuto catalogare negli elenchi, poiché prive di attitudine a servire interessi generali. Giova precisare a questo punto che l'espressione «acque private», se riferita alle acque fluenti (diverso discorso valeva invece per quelle piovane raccolte o per quelle scaturite naturalmente dal suolo), doveva essere intesa *cum grano salis*, poiché per ciò che concerne le acque correnti, se si parla di acque pubbliche o di acque private, ci si vuole riferire all'uso non alla proprietà di queste. L'art. 909 non riconosceva al proprietario del fondo quel «diritto di godere e disporre in modo pieno ed esclusivo» descritto nell'art. 832, quanto piuttosto una mera facoltà di uso, accompagnata da quella di disposizione, che tuttavia va riferita non alla proprietà (che non c'è) ma appunto al diritto di goderne. Trattandosi di beni immobili, e non potendosi annoverare tra le *res comune omnium*, quelle acque dovevano ritenersi quindi appartenenti al patrimonio disponibile dello Stato, siccome beni vacanti, mentre il godimento doveva essere giustificato siccome esercizio di una servitù prediale²⁰.

Com'è noto, la legge 5 gennaio 1994, n. 36, *Disposizioni in materia di risorse idriche*, (indicata spesso anche come «legge Galli») si

¹⁸ A. CICU e E. BASSANELLI, *Corso di diritto agrario*, Milano, 1940, p. 240, 251 e, più di recente, F. BRUNO, *Aspetti privatistici della nuova normativa sulle acque*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, p. 11 ss.

¹⁹ L. BARASSI, *Proprietà e comproprietà*, cit., p. 561.

²⁰ L. BARASSI, *Proprietà e comproprietà*, cit., p. 564 ss.

era proposta in sostanza di rendere pubbliche «tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo», con ciò, almeno a seguire l'impostazione prevalente (e per quanto possa rilevare ormai), abrogando tacitamente l'art. 1 del Testo unico del 1933²¹.

Simile impostazione è stata infine confermata dal d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, *Norme in materia ambientale*, il quale – all'art. 144 – vuole che tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengano al demanio dello Stato, poiché, banalizzando con l'enfasi retorica una affermazione pesante di responsabilità, «le acque costituiscono una risorsa che va tutelata ed utilizzata secondo criteri di solidarietà; qualsiasi loro uso è effettuato salvaguardando le aspettative ed i diritti delle generazioni future a fruire di un integro patrimonio ambientale».

Per quanto più a noi interessa, l'impatto delle differenti discipline sul nostro tema si rivela a ben vedere assai relativo: più che altro si tratta di veder ribadito che, sul piano dominicale, la risorsa idrica, se non appartiene al demanio, è bene vacante, e siccome immobile, incapace di acquisto in capo al singolo mediante occupazione, mentre ciò che, al di là di considerazioni più che altro enfatiche, davvero sembra rilevare è il regime d'uso della risorsa stessa, sul quale l'impatto delle riforme, dalla legge Galli sino al testo del 2006, appare invero assai poco significativo (se si vuole sembra confermarlo persino l'art. 144, comma 4, laddove riconosce che gli usi diversi dal consumo umano siano sempre consentiti, pur se «nei limiti nei quali le risorse idriche siano sufficienti e a condizione che non ne pregiudichino la qualità»)²².

La disciplina consortile, per quanto riguarda i profili strettamente civilistici, non può quindi ritenersi, come vorrebbe qualcuno, sconvolta dalle riforme recenti e recentissime, che in qualche modo anzi sembrano averla confermata e forse pure avvalorata. Né condivisibile per analoghe ragioni sembra l'impostazione di quanti vorrebbero la disciplina codicistica nettamente contrapposta a quella del r.d. 1775 del 1933, in guisa tale che questa riguarderebbe le acque pubbliche mentre l'altra andrebbe confinata a quelle private e dovrebbe intendersi quindi fortemente ridimensionata²³. Ancóra una volta si vuole

²¹ V., ad esempio, S. PIERI, voce *Acque*, cit., p. 23; in senso contrario, giustamente, sembra orientata Cass., S.U., 27 luglio 1999, n. 507, in *Dir. giur. agr.*, 2000, p. 394 ss.

²² Cfr. M. TAMPONI, *Aspetti privatistici del regime delle acque*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, p. 355.

²³ G. CARAPEZZA FIGLIA, *Delle acque*, in *Codice civile*, annot. con la dottrina e la giurisprudenza, *Libro terzo – Della proprietà*, 3ª ed., a cura di G. Perlingieri, Napoli 2010, p. 341 s.

sovrapporre il profilo dominicale, sconosciuto in sostanza al regime delle acque, a quello del godimento, quasi dimenticando che al legislatore del 1942 il regime consortile del 1933 non poteva che essere ben noto e ch'egli non intese affatto abrogarlo o sostituirlo, mentre d'altra parte non v'è neppure contraddizione tra un testo e l'altro, perché è connaturata all'essenza del vantaggio arrecato ai singoli dalla risorsa idrica il vantaggio collettivo di quanti potranno, anche *in abstracto*, avere interesse a servirsene successivamente.

Le previsioni dettate invece dal codice del 1942 costituiscono un rilevante nucleo minimo – e un nucleo minimo di libertà contrattuale – attorno al quale la disciplina ulteriore si costruisce non potendolo sopraffare, quando non sussistano evidenti ragioni di salvaguardia dell'interesse collettivo.

3. *La natura giuridica dei consorzi e il regolamento*

Il consorzio in genere è una forma di comunione sulle strutture immobiliari (e relative pertinenze) che consentono di sfruttare la risorsa idrica, collegata (anche se non necessariamente) a una pluralità di diritti che consentono di utilizzarla²⁴. Tali diritti possono costituire una servitù, quindi una relazione tra i fondi (di ciascun consorziato) e il fondo ove si trovano ubicate le opere (fondo che assume quindi natura servente) tale da realizzare una pluralità di servitù distinte ma necessariamente collegate nell'esercizio della servitù medesima.

Il consorzio può trarre origine da un atto negoziale – avente natura plurilaterale senza comunione di scopo, considerata l'intrinseca contrapposizione tra gli interessi dei singoli utenti²⁵ – oppure da un provvedimento amministrativo ma, considerata la natura sicuramente apparente delle opere di presa o di derivazione, può costituirsi pure per usucapione o per destinazione del padre di famiglia. Quando le parti intraprendano anche un'attività propedeutica di ricerca della falda, di costruzione delle opere di presa o di derivazione, vi si potrà scorgere un appalto, ove, in genere, assumeranno la veste di com-

²⁴ S. GIANZANA, *Le acque nel diritto civile italiano*, cit., vol. II, 2, p. 37.

²⁵ In questo senso esattamente D. CALLEGARI, *I consorzi nel campo dell'agricoltura*, cit. p. 120 s.; non troveranno quindi applicazione le regole dettate per l'invalidità o lo scioglimento di quei contratti, come gli artt. 1420, 1446 e 1459 e 1466 (v. per tutti D. RUBINO, *Le associazioni non riconosciute*, Milano, 1952, p. 5 e 194 ss.) ma piuttosto l'invalidità del vincolo di uno o più utenti sarà riconducibile alle regole che presiedono più in generale all'invalidità o all'inefficacia parziale.

mittenti i proprietari di quei fondi che dovranno servirsi delle opere realizzate per la derivazione dell'acqua.

Alla struttura non sembra necessario riconoscere soggettività²⁶ e, se proprio si vuole, si può utilizzare quella strana figura dell'ente di gestione alla quale la giurisprudenza, in prevalenza forense, riconduce il condominio. A far opinare in senso contrario – ipotizzando in tal modo di riconoscere alla struttura natura associativa, intravedendovi così un centro di interessi in qualche modo separato da quello dei singoli utenti²⁷ – non può indurre l'art. 58 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, *Testo Unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici*, laddove prevede che le derivazioni ad uso agricolo, che abbiano in comune la presa dal corso d'acqua pubblica, anche se godute da diversi utenti, «costituiscono un'utenza unica complessiva e sono rappresentate secondo le norme regolanti il consorzio, se questo esiste, o la comunione degli utenti»²⁸.

Invero una contrapposizione effettiva tra consorzio e comunione di utenti, a volerla trovare a ogni costo, dipende solamente dal fatto che nel primo caso è rinvenibile quel regolamento «risultante da atto scritto», di cui è menzione all'art. 918 cod. civ., mentre nell'altro, pur sussistendo una pluralità di diritti di utilizzazione di contenuto simile sulla stessa risorsa, appartenenti cioè a differenti soggetti, non v'è regolamento o questo – come accadrà assai più di frequente – viene affidato a intese verbali o addirittura ricostruibili *a posteriori* solamente *per facta concludentia*, fondate più che altro sull'osservanza delle regole di buon vicinato o quindi sulla reciproca tolleranza (con tutto ciò che ne potrebbe pure derivare, anche per quanto concerne la preclusione all'acquisto del possesso ai sensi dell'art. 1144 cod. civ.).

Simile impostazione non dipende solamente dal fatto che manchi un'espressa indicazione che riconosca in generale ai consorzi la personalità giuridica, come vorrebbe taluno²⁹, e neppure dal fatto che è lo stesso art. 920 (per ciò che concerne i consorzi volontari) a dichiarare applicabili le norme stabilite per la comunione. Invero sembra decisivo ritenere che il riconoscimento della soggettività a queste strutture sia in sostanza superfluo e tale da eccedere lo scopo ch'esse sono chiamate ad assolvere, visto che i consorziati non attribuiscono

²⁶ Conf. S. GIANZANA, *Le acque nel diritto civile italiano*, cit., vol. II, 2, p. 38, per quanto concerne le coutenze, diversamente per i consorzi obbligatori e coattivi (e forse pure per i volontari), v. p. 65 ss.

²⁷ V., ad esempio, D. CALLEGARI, *I consorzi nel capo dell'agricoltura*, cit., p. 124.

²⁸ In senso contrario sembra invece C. RODDI, *Le leggi sui consorzi pubblici e privati costituiti fra enti o persone private*, Borgo San Dalmazzo, 1949, p. 42 ss.

²⁹ N. GERMANO, *Trattato delle servitù*, vol. VI, *Parte speciale. Distanza legale, e servitù di veduta, stillicidio, passaggio, acquedotto, ecc.*, Napoli, 1896, p. 499 s.

loro alcuna ulteriore funzione che non consista nel regolare l'ordinata gestione e il coordinamento tra le utilità arrecate ai singoli proprietari dallo sfruttamento delle risorse idriche³⁰.

Tale indicazione potrebbe non valere invece per quanto concerne i consorzi coattivi, almeno quando, nel costituirli, l'autorità amministrativa non si proponesse soltanto di realizzare il migliore e più razionale sfruttamento delle risorse idriche, quanto invece di ottenere un incremento produttivo dei fondi serviti. Lo comprova l'esplicito rinvio alle norme dettate per i consorzi di miglioramento fondiario (v. l'art. 921, comma 2), ove si prevede che i consorzi stessi siano «persone giuridiche private» (art. 863, comma 2). Giova tuttavia precisare che l'intento di miglioramento produttivo deve risultare almeno *ab implicito* dal provvedimento costitutivo: diversamente la natura coattiva dell'aggregazione tra i fondi non riesce da sola a giustificare il riconoscimento della soggettività in capo alla struttura di gestione³¹.

Com'è ovvio, è lo stesso art. 1117 a impedire che la comunione di che trattasi possa essere ricondotta *sic et simpliciter* alla disciplina del condominio di edifici: occorre comunque tenere in conto che in qualche misura è possibile ipotizzare anche qui la sussistenza di quel carattere essenziale della normale indivisibilità delle parti comuni (art. 1119), che si può giustamente collocare a fondamento dell'istituto. Ne discende pertanto l'applicabilità della disciplina specialmente dettata, previo giudizio di compatibilità con i caratteri peculiari della struttura consortile, e sempre che non esista una disciplina espressa che se ne occupi.

Inapplicabile sarà perciò l'art. 1138, il quale vuole che sia formato un regolamento quando nell'edificio il numero dei condómini sia superiore a dieci, riconoscendo in questa ipotesi a ciascun contitolare il potere di prendere l'iniziativa per predisporlo. Nulla di tutto ciò può ammettersi per quanto riguarda i consorzi di cui ci stiamo occupando: l'art. 918 si limita infatti a prevedere che il regolamento debba «risultare da atto scritto» e che esso sia «deliberato dalla maggioranza calcolata in base all'estensione dei terreni a cui serve l'acqua» (sul catasto consortile, v. art. 29, l. reg. Piemonte, 9 agosto 1999, n. 21).

Il fatto che il regolamento debba «risultare» da atto scritto non costituisce necessaria estrinsecazione della regola generale prevista all'art. 1350 cod. civ., poiché per iscritto dovrebbero richiedersi vergate

³⁰ Cfr. A. BUTERA (C. FERRINI e G. PULVIRENTI), *Delle servitù stabilite per fatto dell'uomo*, Napoli-Torino, 1926, p. 703.

³¹ Diversamente sembra opinare M. FRAGALI, *La comunione*, in *Tratt. dir. civ. comm.*, dir. da A. Cicu e F. Messineo, vol. XIII, t. 1, Milano, 1973, p. 175.

solamente quelle clausole aventi natura contrattuale, capaci di costituire o regolare oneri reali, obbligazioni *propter ius* o servitù; viceversa l'art. 918 introduce un requisito formale di portata soltanto apparentemente più ampia, che non può che intendersi come richiamo *in parte qua* del citato disposto di cui all'art. 1350. Diversamente, si tratterebbe di un'inutile concessione al formalismo, eccessiva e quindi non accettabile, se solo si pone mente al fatto che una regola simile non è dettata neppure per quanto concerne le associazioni e i comitati non riconosciuti o per le società di persone e si giustifica forse per il numero – che il legislatore doveva immaginare in genere molto elevato – dei soggetti che si trovano a partecipare ai consorzi. Il principio di congruenza dei mezzi con lo scopo – e l'opportunità di dedurre da una disposizione una norma capace di innovare (e non ripetere) l'ordinamento – deve quindi indurre a ritenere che la previsione voglia mantenere valide le previsioni regolamentari sia pure non ridotte in iscritto.

Si deve escludere che il regolamento, in sé e per sé, possa essere trascritto, se non vi siano rinvenibili clausole che costituiscano, modificano o estinguano servitù prediali, clausole che richiedono in ogni caso di essere approvate dall'unanimità dei partecipanti al consorzio: la contraria opinione, che basandosi sull'art. 1932, n. 6, cod. civ. 1865 voleva indiscriminatamente trascrivibili i regolamenti consortili³², doveva ritenersi errata già prima dell'entrata in vigore del codice vigente. Come infatti era stato giustamente osservato, il consorzio già in allora non poteva essere considerato in sé e per sé né quale atto costitutivo di servitù prediale né quale contratto di società, piuttosto manifestando somiglianze ora con il primo istituto ora con il secondo³³. Del resto ogni residuo dubbio parrebbe cancellato, visto che gli artt. 2247 e 2248 di fatto hanno espunto dal concetto di società le comunioni a scopo di godimento, mentre l'art. 2643 n. 10, fa espressamente riferimento, per ciò che concerne gli atti tra vivi soggetti a trascrizione, ai «contratti di società e di associazione con i quali si conferisce il godimento di beni immobili o di altri diritti reali immobiliari», ai quali, come si è detto, sicuramente non possono essere ricondotti i consorzi in discorso.

Con riferimento al regolamento condominiale, si è poi sostenuto che la trascrizione generica – riguardante cioè l'atto con il quale si acquista uno dei fondi, pur col richiamo espresso al regolamento – è sembrata ad alcuno insufficiente per rendere opponibili all'acqui-

³² N. GERMANO, *Trattato delle servitù*, vol. VI, cit., p. 502.

³³ Con la consueta finezza, v. N. COVIELLO, *Della trascrizione*, vol. II, Napoli, 1899, p. 315.

rente i vincoli in esso eventualmente rinvenibili, poiché non consentirebbe ai terzi di conoscere la consistenza del vincolo stesso imposto sulle singole proprietà³⁴. Tale impostazione merita di essere condivisa anche per quanto concerne i consorzi, poiché, se è vero che la funzione della trascrizione immobiliare consiste, generalmente, nella risoluzione dei conflitti tra differenti successori dal medesimo autore, è vero anche che quel meccanismo si fonda pur sempre sulla conoscibilità che i potenziali acquirenti ne possano avere.

Simili osservazioni valgono alla condizione che non esista una specifica previsione normativa, tale da rendere opponibili *erga omnes* i vincoli fondiari generati dal consorzio, come quelli di pagare il contributo consortile o i debiti assunti nell'interesse di questo, o i pesi imposti a uno o più tra i fondi a vantaggio della collettività degli altri fondi o di parte di questa³⁵. In generale, per quanto concerne i consorzi di derivazione e di utilizzazione delle acque pubbliche, l'art. 64 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, prevede che venga curata dall'amministrazione del consorzio «la trascrizione dei provvedimenti che determinano gli immobili soggetti al contributo consorziale». Dal che si dovrebbe desumere che l'omessa trascrizione, oltre a comportare eventualmente la responsabilità degli organi amministrativi dell'ente gestorio, implichi l'inopponibilità dei vincoli medesimi ai creditori ipotecari oltre che ai terzi acquirenti *inter vivos* dei fondi interessati (mentre per ciò che concerne gli acquirenti a causa di morte, sia a titolo universale sia a titolo particolare, la trascrizione eseguita potrà solamente assicurare la continuità del flusso di vicende traslative ma, com'è noto, non potrà assolvere il compito di disciplinare i conflitti, compito assolto invece dalla disciplina sostanziale dettata dal diritto successorio³⁶). Il riferimento alla trascrizione dei contratti era del resto già previsto da alcune leggi precedenti e conferma la natura reale e non puramente obbligatoria dei vincoli generati dall'atto³⁷.

Si deve escludere poi che, quando il regolamento manchi in tutto o in parte, ciascun consorziato possa rivolgersi all'autorità giudiziaria, dopo aver visto respingere dall'assemblea la sua proposta di formazione del regolamento stesso³⁸: non è infatti possibile riconoscere

³⁴ Cfr. A. VISCO, *Le case in condominio*, Milano, 1967, p. 482.

³⁵ V. ancora N. COVIELLO, *Della trascrizione*, cit., vol. II, p. 317 ss.

³⁶ Per tutti, v. R. NICOLÒ, *La trascrizione, Appunti del Corso di Diritto Civile tenuto dal prof. Rosario Nicolò*, II, (Anno accademico 1972-1973), a cura di R. Moschella, G. Mariconda e F. Gazzoni, Milano, 1973, p. 5 ss.

³⁷ N. COVIELLO, *Della trascrizione*, cit., vol. II, p. 321, al quale rinviamo anche per l'indicazione precisa delle disposizioni legislative evocate nel testo.

³⁸ Non condivisibile è l'impostazione che ritiene necessaria, nei consorzi, la presenza del regolamento in guisa che questi si dovrebbero per questo differenziare

all'autorità giudiziaria un simile potere in assenza di una previsione espressa, mentre l'applicazione in via analogica dell'art. 1138 deve sicuramente ritenersi preclusa dall'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale, consideratane la natura eccezionale.

L'impossibilità di trovare una maggioranza capace di deliberare validamente il regolamento o singole previsioni regolamentari, necessarie ad assicurare la fruttuosa prosecuzione del rapporto consortile, non potrà che condurre ciascun singolo consorziato a chiederne la divisione. Ciò è del resto confermato dall'art. 919, che ammette il consorziato a domandarla quando possa essere effettuata senza grave danno e quindi *a fortiori* se questa sia necessitata dall'impossibilità per la struttura di funzionare. La divisione sarà del resto sempre possibile alle condizioni dettate dall'art. 1111, mentre, nell'ipotesi in cui la struttura non riesca a operare correttamente nell'interesse dei consorziati, si ripete perché non si riesca a raggiungere una maggioranza capace di esprimere un'ideale regolamentazione di determinate rilevanti questioni, pare di dover escludere che il giudice possa stabilire la congrua dilazione per un periodo non superiore a cinque anni, prevista dalla citata disposizione. La proroga della situazione di comunione in simili casi si dovrebbe rivelare piuttosto pregiudizievole che vantaggiosa per i singoli consorziati. Per questo, anche sussistendo un patto di rimanere uniti in consorzio, al giudice dovrà consentirsi di ordinare ugualmente lo scioglimento della comunione, ai sensi dell'art. 1111, comma 3, cod. civ., sempre considerato che quel patto è sottoposto alla consueta validità infradecennale e non potrà che essere stipulato per iscritto, a pena di nullità, secondo quanto prevede l'art. 918.

Giova ricordare poi che le clausole predisposte per iscritto, le quali vengano sottoposte all'acquirente di un fondo in consorzio, non rientrano nella previsione dell'art. 1341, cpv, e come tali non richiedono la specifica approvazione, ancorché abbiano contenuto vessatorio, poiché non possono essere considerate predisposte unilateralmente da una soltanto delle parti³⁹. Senza bisogno di una specifica approvazione scritta del consorziato, il regolamento potrà così contenere, ad

dalla comunione ordinaria (M. FRAGALI, *La comunione*, cit., 1, p. 176). Pare invece possibile immaginare una struttura consortile priva di un regolamento scritto e pure capace di assolvere alle sue funzioni, ad esempio attraverso la dazione liberale spontanea, da parte di alcuni consorziati, dei contributi necessari ad assicurare l'esistenza dell'organismo.

³⁹ Cfr. Cass., 14 gennaio 1993, n. 395, in *Arch. loc.*, 1993, p. 531 ss. e in *Giust. civ.*, 1994, I, p. 504 ss.; Cass., 7 gennaio 1992, n. 49, in *Arch. loc.*, 1992, p. 547 ss.; in *Giur. it.*, 1992, I, 1, c. 1465 ss.; in *Giust. civ.*, 1992, I, p. 2407 ss., con nota di M. DE TILLA e in *Vita not.*, 1992, p. 542 ss.

esempio, la facoltà di sospendere l'utilizzo dell'acqua in caso di inadempimento dell'obbligazione di pagare il contributo o derogare, per quanto concerne le controversie tra consorziati, alla competenza territoriale del giudice del luogo ove si trovano i beni comuni o la maggior parte di essi (quindi ove si trova l'estensione più ampia dei terreni serviti dalle opere idrauliche) (v. art. 23 cod. proc. civ.), in favore del luogo ove si trova l'amministrazione del consorzio, o ancora devolvere quelle controversie alla cognizione di uno o più arbitri anche designati dal consorziato e dal consorzio stesso (non trovano infatti applicazione le limitazioni alla facoltà di nomina degli arbitri, previste all'art. 34, comma 2, del d. lgs. 17 gennaio 2003, n. 5, poiché, come detto, non si tratta di struttura societaria).

4. *Le differenti strutture consortili rinvenibili nella legislazione*

Sul piano concreto, si possono anzitutto annoverare i consorzi di presa e di derivazione, con i quali si indirizza una massa di acqua attraverso un'unica bocca di presa, perciò a costi nettamente inferiori a quelli che ci si dovrebbe diversamente sobbarcare se si dovessero approntare tante prese quante sono le utenze che si avvantaggiano della risorsa⁴⁰. Quando la titolarità delle opere di presa appartenga a un solo proprietario (v. art. 47, comma 1, del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, *Testo unico delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici*) gli altri fondi – a causa della riconducibilità delle opere medesime alla nozione di «fondo»⁴¹ – ne godono a titolo di servitù e spetta alla convenzione tra i singoli titolari dei fondi dominanti di disciplinare la forzosa coesistenza di diritti di contenuto simile aventi ad oggetto lo stesso fondo servente.

Il *nemini res sua servit* non impedisce di opinare analogamente, quando le opere di presa appartengano in comunione ai fondi che si servono dell'acqua, secondo quanto prevede l'art. 58 del Testo unico 1775 del 1933 da noi già evocato (*retro* al par. precedente).

Per assicurare la più razionale e proficua utilizzazione delle acque e il migliore esercizio delle utenze, l'amministrazione competente è legittimata a riunire tutti o parte degli utenti di un corso o bacino d'acqua, costituendo coattivamente una comunione sulle opere di derivazione: la «costituzione del consorzio obbligatorio» – se-

⁴⁰ M. BUSCA, *Le acque nella legislazione italiana*, Torino, 1962, p. 352.

⁴¹ Volendo, sul punto, v. nostro, *Le servitù*, in *Tratt. dir. civ. del Consiglio nazionale del notariato*, diretto da P. Perlingieri, Napoli, in corso di pubblicazione, p. 6 ss.

condo quanto stabilisce l'art. 59 del r.d. 1775 del 1933 – può essere promossa da uno o più interessati o aver luogo d'ufficio, mentre, se si tratti di sole utenze irrigue, la costituzione del consorzio avverrà nei modi previsti dalle leggi sulla bonifica integrale, nell'ipotesi cioè che le opere realizzate abbiano la natura e la funzione della bonifica. In questo caso occorre riconoscere alla struttura la soggettività, atteso ch'essa si differenzia da quelle precedenti proprio in quanto passa attraverso la realizzazione di opere aventi natura e funzione appunto di bonifica, fermo restando che la costituzione coattiva di un consorzio di irrigazione non può ritenersi consentita⁴². Ciò trova implicita conferma nell'art. 863 cod. civ., ove espressamente si riconosce la natura di persona giuridica privata e addirittura quella di persona giuridica pubblica, quando per la vasta estensione territoriale o per la particolare importanza delle loro funzioni ai fini dell'incremento della produzione, i consorzi siano riconosciuti di interesse nazionale con apposito provvedimento amministrativo⁴³, mentre quelli di semplice irrigazione vanno ricondotti sempre all'art. 918 del codice stesso.

Si è soliti infine ricordare i consorzi di difesa per opere idrauliche e per opere di scolo e bonifica. I primi sono tuttora regolati dal r.d. 25 luglio 1904, n. 523, *Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie*: si riconosce loro il compito di riscuotere e di versare i contributi tra i singoli proprietari per concorrere alle spese di realizzazione delle opere (dette di II categoria⁴⁴), che vengono eseguite e gestite dall'amministrazione (e risultano quindi estranei alla nostra materia) oppure per contribuire alla realizzazione e alla manutenzione delle opere medesime (ma di III categoria) o addirittura per l'esecuzione e la manutenzione delle opere medesime (di IV e V categoria). Gli altri vanno ricondotti al-

⁴² M. BUSCA, *Le acque nella legislazione italiana*, cit., p. 369; va ricordato che il d.l. 18 dicembre 2008, n. 200, ha abrogato l'art. 2 del r.d.l. 18 giugno 1936, n. 1335, *Disposizioni sui canali demaniali*, il quale prevedeva che, quando fosse richiesta la concessione di derivazione da un'unica bocca di presa dai canali demaniali o da più bocche interdipendenti a favore di un gruppo di utenti irrigui, l'Amministrazione potesse tra l'altro procedere coattivamente alla costituzione di un consorzio fra gli utenti dell'acqua derivata da un'unica bocca o da più bocche interdipendenti.

⁴³ In generale, cfr. D. CALLEGARI, *I consorzi nel campo dell'agricoltura*, cit., p. 60 ss.; A. MOSCHELLA, voce *Bonifica*, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 1959, p. 569 ss., A. VITALE e C. PETROCCHI, voce *Consorzi di bonifica integrale*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. IV, Torino, 1959, p. 254 ss.; A. ABRAMI, voce *Consorzi di bonifica integrale*, in *Noviss. Dig. it.*, Appendice, Torino, 1981, p. 482 ss.; nonché l'ampia ricostruzione di F. MILANI, *Consorzi reali in agricoltura, Parte speciale*, Milano, 1961, 5 ss.

⁴⁴ Sulla classificazione delle opere idrauliche, v. anzitutto il r.d. 25 luglio 1904, n. 523.

l'art. 914 cod. civ., il quale fa riferimento ai consorzi per opere di sistemazione degli scoli, di soppressione degli stagni e di raccolta delle acque, rinviando all'art. 921, il quale come si è detto riguarda i consorzi di miglioramento fondiario. Questi consorzi possono, ben inteso, essere costituiti coattivamente ma anche per via negoziale e, per quanto a noi interessa qui, non si differenziano in fondo poi molto da quelli di cui già si è detto, se non perché presuppongono la realizzazione di opere spesso ingenti e molto dispendiose dal punto di vista economico.

Precisiamo che l'atto costitutivo, salvo espressa disposizione di legge, potrà essere trascritto solamente se, suo tramite, si dovrà realizzare una vicenda traslativa avente a oggetto beni immobili⁴⁵, mentre esso non potrà essere trascritto in alcun altro caso, per la regola di tipicità degli atti soggetti a trascrizione.

5. *L'acquisto, la cessione e la perdita della qualità di consorziato e lo scioglimento del consorzio*

Ciò che prima di ogni altra cosa distingue le comunioni in esame dal condominio di edifici è la natura normalmente volontaria dell'adesione del singolo consorziato, che deve essere formulata con la forma scritta *ad validitatem* ed essere accompagnata dalla richiesta di adesione formulata all'organo amministrativo costituito per l'attuazione del contratto, o, se esso manchi (ad esempio perché non sia stato ancora designato), a tutti gli originari contraenti (v. art. 1332 cod. civ.)⁴⁶.

Se ne deve dedurre che l'acquirente di uno o più terreni compresi nel consorzio, sino all'adesione (e salvo sempre che non sia diversamente previsto da una legge apposita), non si trovi automaticamente investito della qualità di consorziato, alla quale ovviamente potrà pur sempre rinunciare, mentre trattandosi di servitù sicuramente apparente, la contitolarità del diritto, e perciò l'assunzione della qualità di consorziato, potrà discendere dall'acquisto per usucapione.

Bisogna poi domandarsi se egli, dopo aver prestato la propria adesione, possa recedere dalla struttura, ai sensi dell'art. 1373, comma 2,

⁴⁵ In questo senso giustamente D. CALLEGARI, *I consorzi nel campo dell'agricoltura*, cit., p. 123.

⁴⁶ Cfr. S. GIANZANA, *Le acque nel diritto civile italiano*, cit., vol. II, 2, p. 84, il quale (a p. 237) sembra ritenere che la forma scritta andrebbe intesa *ad probationem tantum*.

senza domandare la divisione del consorzio, alla quale può procedersi, secondo l'art. 919, solamente quando non ne derivi un grave danno, poiché in tal caso – e in deroga a quanto prevede l'art. 1111 cod. civ. – sarà necessaria la deliberazione della maggioranza dei tre quarti dei consorziati, sempre calcolata in base all'estensione dei terreni a cui serve l'acqua. Lo scioglimento del vincolo in capo a un solo consorziato ci sembra possa ammettersi in ogni caso, purché sia possibile sottrarre i terreni serviti dall'acqua comune all'utilizzo da parte del singolo (ad esempio attraverso la piombatura degli accessi ai canali comuni di derivazione)⁴⁷.

La qualità di consorziato si trasmette necessariamente con l'alienazione del fondo dominante e, salvo espressa indicazione dello statuto (che dovrà tuttavia osservare i limiti previsti all'art. 1379 cod. civ.), la vicenda traslativa si perfeziona indipendentemente dalla manifestazione del consenso al trasferimento espressa dalla struttura consortile⁴⁸.

La qualità di consorziato si perde del resto – rendendo così indebite oggettivamente le prestazioni eventualmente elargite alla struttura (*recte* agli altri consorziati) – per non uso ventennale dei diritti di utilizzazione dell'acqua, cioè per prescrizione della servitù, che fa venire meno ogni posizione soggettiva del singolo rispetto agli altri titolari del diritto medesimo.

La sopravvenuta impossibilità di utilizzazione della risorsa idrica non comporta di per sé l'estinzione del diritto ripartito tra i consorziati, poiché l'art. 1074 richiede a tal fine che sia decorso il termine ventennale di prescrizione previsto all'art. 1073 cod. civ.: estinto invece il diritto, gli atti riguardanti il consorzio divengono *ope legis* inefficaci.

Analogamente deve ritenersi quando si verifichi la divisione, che, salvo accordo per raggiungerla in via amichevole, può essere pronunciata dal giudice ai sensi degli artt. 784 ss. cod. proc. civ. Potrà pure darsi che l'atto o il provvedimento divisionale assuma natura soggettivamente oppure oggettivamente parziale, in guisa che l'aggiudicazione in via esclusiva della servitù avvenga in favore di una pluralità di utenti, sciogliendosi in tal modo il vincolo solamente per determinati soggetti, oppure che sia la risorsa idrica a trovarsi ripar-

⁴⁷ S. GIANZANA, *Le acque nel diritto civile italiano*, cit., vol. II, 2, p. 51; M. BU-SCA, *Le acque nella legislazione italiana*, cit., p. 363.

⁴⁸ App. Milano, 26 giugno 1959, in *Foro pad.*, 1959, II, p. 55 ss.; v. pure M. BU-SCA, *Le acque nella legislazione italiana*, loc. cit., il quale, pur condividendo l'impostazione di cui al testo, non riesce in sostanza a spiegarla (visto che non considera le singole utenze idriche alla stregua di servitù).

tita tra differenti titolari, così da rendere inutile la sopravvivenza della precedente struttura in comunione, per essere forse pure sostituita da due o più nuove comunioni di servitù, facenti capo a una pluralità di titolari.

La domanda di divisione dell'intero compendio (ovvero di una sua frazione) deve essere rigettata non soltanto se ne possa derivare un grave danno e non si sia raggiunta la maggioranza dei tre quarti – calcolata sull'estensione dei terreni a cui serve l'acqua, come già si è detto – ma pure quando le parti pattuirono un obbligo di rimanere in comunione, che non potrà superare in ogni caso il decennio previsto al cit. art. 1111. Lo stesso deve ritenersi ove l'autorità giudiziaria ritenga di dover disporre una congrua dilazione, giammai superiore al lustro, giudicando pregiudizievole per gli interessi dei singoli consorziati l'immediato scioglimento (si pensi all'ipotesi in cui sia in corso di realizzazione un'importante opera di miglioramento, che non portata a compimento si rivelerebbe dannosa per la comunità dei singoli utenti).

A proposito del patto di rimanere in comunione, è da ritenere che, con gli strumenti di ermeneutica negoziale, nella gran parte dei casi (e a meno di una differente indicazione manifestata *apertis verbis*) quel patto si dovrà desumere *ab implicito* dall'espressa adesione al consorzio, che, come ricordato, richiede la forma scritta *ad validitatem*, poiché comporta l'acquisto di una servitù, sia pure in contitolarità con altri fondi dominanti, di tal che la domanda divisoria della struttura, proposta dal singolo consorziato prima del decennio, dovrà giudicarsi nella gran parte dei casi inammissibile.

6. *L'amministrazione del consorzio e le deliberazioni dell'assemblea: la loro validità e la loro efficacia*

L'amministrazione del consorzio spetta in comune ai differenti titolari dei fondi serviti – ovvero, secondo l'art. 15, comma 6, l. reg. Piemonte 9 agosto 1999, n. 21, all'affittuario, al conduttore o al titolare di diritti reali di godimento, qualora gli stessi siano tenuti, per legge o in base al contratto, al pagamento del contributo consortile⁴⁹

⁴⁹ Crediamo che simile previsione, salva espressa indicazione nel regolamento che ne faccia applicazione, sia da ritenere incostituzionale per contrasto con l'art. 117 Cost. (sia nel testo originario, sia in quello novellato dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3), siccome disciplina una materia sottratta alla competenza legislativa delle regioni; sulla distribuzione delle competenze tra Stato e regioni, v. sinteticamente, a proposito dei consorzi idrici, A.M. MARTUCCELLI, *La gestione in comune delle acque e degli impianti irrigui: i consorzi*, in *Riv. dir. agr.*, 1989, I, p. 502 ss.

– che costituiscono l'assemblea generale della struttura, anche se è assai probabile che le attribuzioni esecutive vengano assegnate a un organo ristretto, in genere a composizione monocratica, che assume il ruolo di capo o presidente⁵⁰, al quale si trovano spesso affiancati un segretario e un camparo che lo coadiuvano⁵¹. Dall'esame dei diversi regolamenti emerge spesso una struttura assai più articolata.

Nei Modelli di Statuto per Consorzi irrigui, pubblicati dalla Federazione nazionale delle irrigazioni⁵², si suggerisce, per le strutture destinate a servire àmbiti territoriali modesti, una clausola tipo che distribuisca le attribuzioni tra l'Assemblea generale, che elegge il Consiglio direttivo – il quale la dovrebbe convocare, presentarle il conto delle entrate e delle spese, provvedere all'esecuzione dei progetti tecnici e compiere tutti gli amministrativi – il Presidente – che ha la rappresentanza della struttura – il Collegio degli arbitri – per la definizione delle controversie tra utenti – e i Revisori dei conti. Nelle strutture di maggiore rilevanza si raccomanda invece di riservare all'Assemblea solamente il potere di deliberare sulle modifiche allo Statuto o al perimetro consorziale e sull'elezione dei membri della Deputazione dei delegati, la quale si trova quindi a svolgere le funzioni di organo rappresentativo in secondo grado a competenza generale, mentre le funzioni esecutive e di rappresentanza vengono ripartite tra Consiglio direttivo e Presidente⁵³.

Alcuni ritengono che le previsioni codicistiche, le quali disciplinano il computo dei voti per l'adozione del regolamento e per la deliberazione di scioglimento, basandola sulla maggioranza calcolata sull'estensione dei terreni a cui serve l'acqua, dovrebbero ritenersi inderogabili, siccome dirette a favorire uno svolgimento ordinato delle re-

⁵⁰ D. CALLEGARI, *I consorzi nel campo dell'agricoltura*, cit., p. 125.

⁵¹ Cfr. S. GIANZANA, *Le acque nel diritto civile italiano*, cit., vol. II, 2, p. 44.

⁵² Edizione consultata Milano, 1928; la consultazione dei regolamenti, relativi ai principali consorzi della provincia di Cuneo, conferma le indicazioni rinvenibili nei modelli di statuto, anche se ragioni di riservatezza suggeriscono di non darne conto analiticamente qui.

⁵³ V. in specie il modello di Statuto consortile «C», p. 71 ss.; per quanto riguarda la rappresentanza processuale, crediamo non necessario immaginare una soggettività in capo al consorzio (v. la celebre decisione App. Torino, 22 aprile 1871, in *Giur. it.*, 1871, p. 435 ss. – su cui v. S. GIANZANA, *Le acque nel diritto civile italiano*, cit., vol. II, 2, p. 44 ss. – che vedeva opposto il barone Ricci Desferres alla bealera denominata Ronchi, che voleva attraversare con un ponte canale, ed era stata evocata in giudizio in persona dei suoi legali rappresentanti: geometra Dematteis, cavaliere Bruno di Tornafort e Pietro Rosso) potendosi piuttosto fare ricorso all'art. 1131 cod. civ. e riconoscere in tal modo che il presidente del consorzio possa stare in giudizio per tutte le domande relative ai beni in comunione, senza bisogno di autorizzazione dell'assemblea.

lazioni tra i singoli utenti, di guisa da doversi ritenere previsione di interesse collettivo, perché impedisce la formazione di «maggioranze turbolente»⁵⁴. Simile impostazione – ben inteso quando non sia riferita alle strutture previste dal r.d. 1775 del 1933 (v. art. 65) e l. reg. Piemonte, 9 agosto 1999, n. 21 (art. 28) – non convince, poiché proprio non v'è alcuna ragione per precludere all'autonomia dei singoli comproprietari di regolare come meglio credono le loro relazioni, specialmente se, per le dimensioni della struttura o per l'eterogeneità di condizione tra i singoli utenti (quando, ad esempio, soltanto alcuni si possano considerare agricoltori a titolo esclusivo), si riveli più confacente una normativa differente⁵⁵.

Anzi, il rinvio alle norme sulla comunione (piuttosto che a quelle stabilite per il condominio), di cui al cit. art. 920 cod. civ., deve condurre ad escludere che il «metodo assembleare» debba qui assumersi come irrinunciabile⁵⁶: ci sembra che sia la stessa *littera legis* ad escludere che, salvo espressa indicazione rinvenibile nel regolamento, le deliberazioni a maggioranza dei singoli utenti debbano necessariamente essere assunte in assemblea (mentre deve in quest'ultimo caso sicuramente ritenersi applicabile l'art. 66 disp. att., che fissa in cinque giorni il termine minimo per la comunicazione dell'avviso di assemblea ai partecipanti)⁵⁷. Piuttosto sembra del tutto lecito che queste possano essere manifestate mediante adesione a un documento proposto oppure deliberato con il meccanismo delle assemblee separate, previsto per le società cooperative all'art. 2540, fermo che – in assenza di un'espressa previsione statutaria – il computo delle maggioranze dovrà seguire il criterio codicistico dell'estensione dei terreni serviti dalla risorsa idrica.

L'impugnazione delle deliberazioni, siano o non assunte col metodo assembleare, è disciplinata dall'art. 1109, salvo differente previsione statutaria: premesso che la disposizione non può essere riferita alle deliberazioni nulle e, a volerle ritenere distinguibili da queste, a quelle inesistenti⁵⁸, deve riconoscersi a ciascuno degli utenti dissenzienti di ottenere dal Giudice competente secondo il valore

⁵⁴ S. GIANZANA, *Le acque nel diritto civile italiano*, cit., vol. II, p. 280 ss.

⁵⁵ In senso conf., v. D. CALLEGARI, *I consorzi nel campo dell'agricoltura*, cit., p. 126.

⁵⁶ In tema di comunione, cfr. Cass., 3 novembre 2008, n. 26408, conf. Cass., 27 ottobre 2000, n. 14162, in *Riv. giur. edil.*, 2001, I, p. 43; *contra* Cass., 27 gennaio 1982, n. 539, in *Rep. Foro it.*, 1982, voce *Comunione e condominio*, n. 36

⁵⁷ A proposito dell'art. 1105 cod. civ., v. Cass., 5 agosto 1992, n. 9291, in *Arch. loc. cond.*, 1993, p. 88; in *Nuova giur. civ. comm.*, 1993, I, p. 547 ed in *Vita not.*, 1993, p. 199, nonché App. Brescia, 31 maggio 1988, in *Giust. civ.*, 1988, I, p. 2096 ss.

⁵⁸ Cfr. Cass., 28 agosto 1986, n. 5272, in *Riv. giur. edil.*, 1986, I, p. 909 ss.

della delibera⁵⁹ – ovvero dagli arbitri ai quali la questione sia stata devoluta con clausola statutaria o con apposito compromesso⁶⁰ – una sentenza costitutiva che dichiari priva di effetti la determinazione assunta dalla maggioranza, tale da arrecare grave pregiudizio alle strutture comuni (la bocca di presa o gli apparati di derivazione), o che sia stata assunta senza una preventiva idonea informazione, oppure che disponga innovazioni o altri atti eccedenti l'amministrazione ordinaria, pregiudizievoli per l'interesse di uno o più utenti, ovvero tali da importare una spesa eccessivamente gravosa o in ogni modo quando non si fosse raggiunta la maggioranza di due terzi dell'estensione dei terreni serviti dall'acqua.

La domanda deve essere proposta – salvo differente previsione statutaria (che deve in ogni modo osservare, in caso di abbreviazione, l'art. 2965, cioè non sia tale da rendere eccessivamente difficile l'esercizio del diritto) – entro trenta giorni dalla comunicazione del provvedimento deliberato, ma la decadenza deve essere ritualmente eccepita dalle parti convenute⁶¹. Il giudice adito (ovvero il Tribunale se la domanda sia stata proposta al Giudice di pace), appositamente richiesto, può finalmente sospendere con decreto o con ordinanza reclamabile al collegio, sussistendo i soliti requisiti del *periculum in mora* e del *fumus boni juris*⁶², l'efficacia del provvedimento, col rito di cui agli artt. 669 *bis* ss. cod. proc. civ. – sempre che sia stata preventivamente proposta la domanda di merito (essendo cioè preclusa la proposizione dell'istanza cautelare *ante causam*)⁶³.

⁵⁹ Cfr. Trib. Nocera Inferiore, 12 giugno 2000, in *Arch. loc.*, 2001, p. 698 ss.

⁶⁰ V. S. GIANZANA, *Le acque nel diritto civile italiano*, cit., vol. II, 2, p. 87.

⁶¹ Cfr. Cass., 20 aprile 2005, n. 8216, in *Guida dir.*, 2005, fasc. 23, p. 49 ss.; Cass., 28 novembre 2001, n. 15131, in *Arch. loc. cond.*, 2007, p. 98 ss.

⁶² Trib. Nola, 28 dicembre 1994, in *Giur. mer.*, 1995, p. 705 ss.

⁶³ Cfr., in fattispecie relativa all'art. 1137, Trib. Nocera Inferiore, 2 febbraio 2001, in *Arch. loc. cond.*, 2001, p. 450 ss.

*Il diritto allo studio universitario fra autonomie e sussidiarietà: un confronto fra Italia e Francia**

di Michele Rosboch

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il quadro normativo e istituzionale del diritto allo studio in Italia e in Francia. – 2.1. Il concetto di «diritto allo studio». – 2.2. Strumenti ed interventi per il diritto allo studio in Italia e in Francia. – 2.3. I sistemi di Italia e Francia a confronto. – 3. Osservazioni conclusive.

1. *Premessa*

Il confronto fra le vicende istituzionali di Francia ed Italia offre sempre spunti di un certo interesse per cogliere, nei differenti ambiti, il senso della tradizione e dello sviluppo dei due paesi, nonché le possibilità di dialogo e scambio transfrontaliero¹.

* Il lavoro di seguito riportato fa riferimento ai contenuti della relazione tenuta a Cuneo il 25 febbraio 2010 nell'ambito di un seminario organizzato presso la sede del corso di laurea in Scienze giuridiche di Cuneo dal titolo «Autonomie, efficienza e responsabilità: il diritto allo studio universitario e lo sviluppo del territorio. Il caso della provincia di Cuneo», con la partecipazione dell'avv. MARIA GRAZIA PELLERINO, Presidente dell'Ente regionale per il diritto allo studio del Piemonte (con un intervento sul tema: «Il diritto allo studio universitario in Piemonte») e del dott. DIEGO CELLI, Presidente del Consiglio nazionale degli studenti universitari (con un intervento su: «Le nuove frontiere del diritto allo studio: il contributo degli studenti»). Il seminario ha permesso di evidenziare il contributo rilevante offerto dai servizi del diritto allo studio nel contesto della complessiva offerta formativa delle Università piemontesi (con particolare riferimento alle sedi cuneesi), come emerso anche su scala nazionale dal posizionamento di eccellenza degli Atenei del Piemonte nel *ranking* italiano anche grazie agli ottimi indicatori dei servizi agli studenti. Inoltre, anche da questo specifico punto di vista, la presenza degli insediamenti universitari contribuisce ad uno sviluppo armonico del territorio, sostenendo la crescita culturale, la diffusione delle conoscenze, la mobilità studentesca (anche a livello internazionale) e la diffusione di attività economiche dedicate (residenziali, mutualistiche, editoriali, etc.). In proposito cfr. *I numeri del sistema universitario in Piemonte: azioni, risultati, prospettive*, Torino 2010, *passim*.

¹ Per gli essenziali riferimenti bibliografici generali sul tema del diritto allo studio in ambito universitario mi limito a rimandare, sia con riguardo ai sistemi europei sia con riferimento alle prospettive di sviluppo italiane a *Recenti sviluppi nelle*

Ciò è di particolare importanza nei settori dell'istruzione (ivi compresa quella universitaria) e della cultura. che offrono da sempre il terreno per dialogo e collaborazione fra gli studiosi e le istituzioni dei due paesi. Inoltre è di un certo rilievo discorrere di problemi universitari italo-francesi in Piemonte (ed in specie a Cuneo) terra di profonda vocazione transfrontaliera (prospettiva in cui si colloca anche il progetto di ricerca nel cui ambito si inserisce anche l'odierna iniziativa)².

Il processo della unificazione europea, che muove proprio oggi i significativi passi dell'integrazione costituzionale³, non può evidentemente prescindere dall'integrazione dei sistemi di alta formazione e di ricerca universitaria. Proprio l'Europa dei saperi e della cultura costituisce, infatti, la condizione essenziale dello sviluppo complessivo dell'Europa dei valori e della democrazia⁴. In questa direzione si sono mosse le Istituzioni universitarie ed i Governi europei, secondo una linea di dialogo e di avvicinamento fra i diversi sistemi ben sintetizzata dalle dichiarazioni comuni di Parigi (del 25.5.1998) e Bologna (19.6.1999), nonché dal più recente protocollo sull'istruzione di Lisbona⁵.

In particolare, il testo bolognese considera significativamente, accanto allo sviluppo armonico delle strutture didattiche e di ricerca, i servizi agli studenti quale priorità nell'integrazione universitaria eu-

politiche per il diritto allo studio nei paesi dell'Unione europea, Roma, 1998; *L'Università italiana e l'Europa. Analisi dei sistemi di istruzione superiore di Italia, Francia, Germania, Regno Unito, Spagna, Svezia, Ungheria*, Soveria Mannelli 2010; *Il diritto allo studio nell'Università che cambia. Atti del Convegno per il decennale della Fondazione Ceur*, a c. L. VIOLINI, Milano 2002, nonché *Il diritto allo studio universitario. Radici e prospettive*, a c. E. GENTA, Savigliano, 2003 e *L'efficacia delle politiche di sostegno agli studenti universitari*, a c. L. BIGGERI e G. CATALANO, Bologna 2006. Il presente intervento riprende – con integrazioni, aggiornamenti e modifiche – il mio testo su *Il diritto allo studio fra Italia e Francia*, in *Alfabetizzazione, scolarizzazione e processi formativi nell'Arco alpino. Itinerari di studio, temi di ricerca e prospettive d'intervento*, a c. P. SIBILLA e G. CHIOSSO, Torino 2005, pp. 63-71.

² Occorre ricordare anche che Torino è sede dell'Università italo-francese, istituita in Italia dalla l. n. 161/2000 a seguito dell'Accordo fra i Governi di Italia e Francia sottoscritto a Firenze il 6 ottobre 1998 e che l'Università di Torino è fra i fondatori di un progetto «PRES», che riunisce per attività di ricerca in settori di eccellenza anche le Università di Nizza, Parigi VII, Corsica, Genova e Tolone.

³ Per tutti, fra i moltissimi, J. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, a c. di M. COMBA, Bologna 2003.

⁴ Si veda in proposito la *Comunicazione* della Commissione Europea del 5.2.2003 su *Il ruolo delle università nell'Europa della conoscenza*.

⁵ Di rilievo è stata pure la dichiarazione di Milano conseguente al Forum dei Ministri Europei del 26-27 novembre 2003 sul tema dell'importanza del «capitale umano».

ropea⁶. Pur nella sinteticità e genericità della formulazione è possibile cogliere nella dichiarazione di Bologna una precisa volontà politica da parte degli Stati dell'Unione Europea, nella direzione di collocare in posizione strategica per lo sviluppo prossimo venturo dell'Università i servizi allo studente e le attività di supporto alle tradizionali attività didattiche e formative.

2. *Il quadro normativo e istituzionale del diritto allo studio in Italia e in Francia*

Nel volgere ora lo sguardo alla situazione normativa ed istituzionale (organizzativa) della materia del diritto allo studio in Italia e in Francia, occorre premettere qualche sintetica considerazione utile a chiarire il concetto di «diritto allo studio», con riguardo specifico al mondo dell'Università, così come emerge – nello specifico – dal dettato costituzionale e dalla normativa di riferimento.

2.1. *Il concetto di «diritto allo studio»*

Con l'espressione «diritto allo studio» si vuole qui indicare il complesso di interventi (normativi e non), di servizi e di provvidenze che intendono rendere effettivo e praticabile il diritto all'istruzione superiore. Tale diritto gode sia in Italia sia in Francia di una «copertura costituzionale», con preciso ed esplicito richiamo nella Carta costituzionale italiana del 1948 (artt. 33-34) e con un generico richiamo nel Preambolo costituzionale del 1946 (in assenza di riferimenti nella

⁶ «Dobbiamo guardare in modo particolare all'obiettivo di accrescere la competitività internazionale del sistema europeo dell'istruzione superiore. L'efficacia e la vitalità di ogni civiltà viene infatti valutata anche con il metro dell'attrazione che il suo sistema culturale riesce ad esercitare nei riguardi degli altri Paesi. Occorre che il sistema dell'istruzione superiore europeo acquisti nel mondo un grado di attrazione corrispondente alla nostra straordinaria tradizione scientifica e culturale. Nell'affermare il nostro sostegno ai principi generali enunciati nella Dichiarazione della Sorbona, ci impegniamo a coordinare le nostre politiche per conseguire in tempi brevi, e comunque entro il primo decennio del 2000, i seguenti obiettivi, che consideriamo di primaria importanza per l'affermazione dello spazio europeo dell'istruzione superiore e per la promozione internazionale del sistema europeo dell'istruzione superiore: ... * Promozione della mobilità mediante la rimozione degli ostacoli al pieno esercizio della libera circolazione con particolare attenzione a: – *per gli studenti, all'accesso alle opportunità di studio e formazione ed ai correlati servizi*» (*Lo spazio europeo dell'Istruzione*, Dichiarazione congiunta dei Ministri Europei dell'Istruzione Superiore, Bologna 19 Giugno 1999).

Costituzione del 4.X.1958)⁷. Più recentemente i Trattati di Maastricht e di Nizza hanno inserito un'espressa menzione della «qualità dell'istruzione» – in specie universitaria – fra gli obiettivi della politica comunitaria⁸.

La stessa dottrina pubblicistica ha, inoltre, valutato attentamente l'importanza della tutela e della garanzia dei cosiddetti «diritti sociali» – fra i quali rientra a pieno titolo anche il diritto allo studio – come costituenti una vera e propria cittadinanza sociale a completamento della tradizionale «cittadinanza politica»⁹.

Una nozione di tal genere, nel contesto dello sviluppo della personalità sociale degli studenti può consentire ora di volgere – in sintesi – lo sguardo in una prospettiva di comparazione ai sistemi italiano e francese.

2.2. *Strumenti ed interventi per il diritto allo studio in Italia e in Francia*

a) *L'Italia*

In estrema sintesi, la situazione italiana muove dall'applicazione del principio costituzionale del sostegno agli studenti «capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi», attraverso la predisposizione di una serie di interventi tipici e non, disciplinati dal combinato disposto della legge quadro n. 390 del 1991¹⁰, del DPCM applicativo della stessa (emanato con cadenza triennale) e delle normative re-

⁷ «La Nazione garantisce l'eguale accesso del fanciullo e dell'adulto all'istruzione, alla formazione professionale e alla cultura. L'organizzazione dell'insegnamento pubblico, gratuito e laico in tutti i gradi è un dovere dello Stato».

⁸ Cfr. art. 149 del Trattato di Nizza (modifica G36 del Trattato di Maastricht). Tali principi sono ripresi anche dal progetto di Costituzione europea in discussione, nella parte dedicata alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, art. III-182. In generale cfr., per tutti, G. VIGNOCCHI, *In tema di ristrutturazione del sistema universitario e di rapporti fra organismi universitari e soggetti imprenditoriali*, in *Studi in onore di Elio Casetta*, Padova 2002, pp. 19-33.

⁹ Per tutti, A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, XI, Roma 1989, pp. 1-34; *Evoluzione dello Stato delle autonomie e tutela dei diritti sociali. A proposito della riforma del Titolo V della Costituzione*, a c. L. CHIEFFI, Padova 2001; B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano 2001; A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in «Le Regioni», XXX (2002), pp. 771-813 e G. BALLARINO-D. CHECCHI, *Sistema scolastico e disuguaglianza sociale*, Bologna 2006.

¹⁰ Per le notizie essenziali sulla l. 390/91, cfr. M. ROSBOCH, *Il diritto allo studio nell'Università che cambia. Cenni critici a dieci anni dalla l. 390/91*, in «Persona Impresa & Società», (2001), pp. 14-21.

gionali¹¹. Tale assetto si è determinato dopo il superamento di un impianto, ancora nella sostanza risalente alla riforma Gentile, operato con la delega alle Regioni delle funzioni di organizzazione dei servizi per il diritto allo studio (ex Dpr 616 del 1977) nell'ambito di una legislazione quadro nazionale.

Il sistema disegnato dalla l. 390/91 si muove secondo un livello discendente di competenze e di interventi, dallo Stato alle Regioni, con il coinvolgimento per talune tipologie di servizio anche delle Università¹².

Per quanto riguarda l'organizzazione il cardine del sistema risiede negli organismi regionali di gestione (art. 25 l. 390/91) costituiti in tutte le Regioni o su base territoriale (come ad esempio in Piemonte, un Ente per tutte le Università) o su base di Ateneo (come in Lombardia, dove si erano costituiti tanti Enti quante le Università); gli Enti regionali, amministrati da un Consiglio che vede la presenza di componenti di nomina regionale, di docenti e studenti, provvede all'erogazione delle borse di studio, nonché ai servizi di alloggio e refezione. Può attivare anche altri servizi (ad esempio culturali o di orientamento).

I criteri di fruizione delle borse, dei servizi mensa e di alloggio sono disciplinati rigorosamente da un DPCM emanato ogni tre anni (quello vigente risale però al 2001) e dalla sua ricezione annuale a livello regionale, che stabilisce i criteri di reddito e merito necessari per accedere alle provvidenze¹³.

Sono nella gran parte dei casi rivolti alla generalità degli studenti gli altri servizi «atipici», indicati dalle diverse normative regionali ed individuati col concorso degli Atenei: servizi librari, editoriali, attività internazionali, di orientamento, etc.¹⁴.

Su tale impostazione sono intervenuti, a partire dalla riforma del Titolo V della Costituzione approvata nel 2001, alcuni cambiamenti,

¹¹ Offre un quadro completo delle diverse leggi regionali emanate dal 1992 a oggi S. ZITOLO, *La normativa regionale sul diritto allo studio universitario*, in *Il diritto allo studio universitario. Radici...* cit., pp. 157-214.

¹² In specie per i servizi non tipici, come il tutorato, l'orientamento e le attività culturali.

¹³ Cfr. art. 4, l. 390/91.

¹⁴ È soprattutto per questi servizi che la legislazione nazionale ha riconosciuto il ruolo attivo delle organizzazioni studentesche: «Per potenziare i servizi di orientamento e tutorato e per favorire la formazione culturale degli studenti e promuovere il diritto allo studio a decorrere dall'anno accademico 2002-2003, le università promuovono, sostengono e pubblicizzano le attività di servizio agli studenti iscritti ai propri corsi, svolte da associazioni e cooperative studentesche e dai collegi universitari legalmente riconosciuti» (l. 22.11.2002 n. 268 art. 7, comma 1).

volti a rendere il sistema più flessibile e ad adeguarlo alle nuove esigenze di servizi imposte dalla riforma degli ordinamenti didattici, ormai a regime in quasi tutti gli Atenei¹⁵; in tale direzione si possono collocare i numerosi interventi atti a favorire la partecipazione e l'iniziativa studentesca nel campo dei servizi culturali, di orientamento e di mutualità¹⁶, l'avvio del prestito d'onore con la legge Finanziaria del 2004 ed alcune leggi regionali (Toscana e Piemonte su tutte), nonché il piano di sviluppo delle residenze universitarie avviato con la l. 338/2000 nella direzione di un ampio coinvolgimento delle istituzioni private¹⁷.

Si attende ormai da parecchi anni l'emanazione di un nuovo DPCM, che dovrà disegnare l'assetto del diritto allo studio in Italia prendendo atto dei mutamenti portati dalla compiuta attivazione dei nuovi ordinamenti e dall'estensione del sistema delle autonomie delle Regioni degli stessi Atenei¹⁸.

Peraltro una linea interpretativa del dettato della riforma costituzionale del 2001 considera superato lo strumento del DPCM, ritenendo unicamente operante per le Regioni il vincolo del rispetto dei «Livelli essenziali delle prestazioni» da desumersi dai principi generali della materia così come risultanti dalla stessa Costituzione e dalla normativa nazionale vigente¹⁹. Anche la legge 240/10 sembra portare a tale seconda soluzione.

¹⁵ G. PASTORI, *Il diritto allo studio universitario fra riforme istituzionali ed amministrative*, in *Il diritto allo studio universitario. Radici... cit.*, pp. 11-27 e T. AGASISTI, *Il diritto allo studio universitario tra opportunità e criticità: quali prospettive?*, in «Paradoxa», 1 (2010), pp. 1-12 dell'estratto.

¹⁶ T. AGASISTI, *Verso un sistema competitivo tra statale e privato nella gestione dei servizi*, in *Il welfare studentesco. Enti e studenti per una nuova stagione del diritto allo studio universitario*, in corso di stampa.

¹⁷ Pur caratterizzata da un forte ritardo per quanto riguarda la situazione degli alloggi per studenti (circa 1/3 della disponibilità francese, nel 2001) l'Italia vanta peraltro alcune importanti e risalenti istituzioni di «eccellenza»: cfr. M.R. SPASIANO, *I collegi universitari legalmente riconosciuti dal M.i.u.r. nella riforma del diritto allo studio universitario: attualità e prospettive*, in *Il diritto allo studio nell'Università che cambia... cit.*, pp. 31-44.

¹⁸ Qualche indicazione sulla linea di sviluppo della politica del Miur si è potuto cogliere nel DM 3 settembre 2003 n. 149, che ha individuato nel prestito d'onore e nei servizi di tutorato, orientamento e mobilità internazionale gli ambiti di finanziamento di progetti pilota da presentare su base regionale per il miglioramento qualitativo della vita universitaria per il triennio 2004-2006.

¹⁹ Occorre inoltre segnalare la possibile ricaduta delle recenti disposizioni sul cosiddetto «federalismo fiscale» contenute nella legge delega n. 42 del 2009. Tale normativa non menziona espressamente il diritto allo studio universitario fra le materie d'interesse regionale in cui trova applicazione la disciplina dei «costi standard» (prevista già dall'anno 2010 per le materie dell'istruzione e della sanità); peraltro si possono ipotizzare ricadute indirette anche sulla materia del diritto allo studio universitario, dipendenti dai cambiamenti d'impostazione generale delle finanze regionali

b) *La Francia*²⁰

Il sistema francese segue nella sua filosofia di fondo la disciplina dell'università francese, caratterizzata da un notevole centralismo e dall'assenza in capo agli Atenei di quell'autonomia funzionale, che caratterizza – al contrario – le Università italiane; peraltro – rispetto al nostro paese – la situazione francese mostra un livello maggiore di investimenti ed un conseguente più elevato standard qualitativo dei servizi²¹.

Perno del sistema è la legge 16 aprile 1955, che istituisce il «Centre National des Oeuvres Universitaires et Scolaires» con funzioni di indirizzo e coordinamento di 28 Centri Regionali ed altri 16 locali. Ad essi è affidato (con la precisazione delle competenze avvenuta nel 1987) l'intero settore del diritto allo studio universitario, che risulta pertanto sottratto alla gestione diretta delle Università. In tal senso forte è l'analogia con la situazione italiana²².

I Centri Regionali (paragonabili ai nostri Enti Regionali di gestione) sono amministrati da un Consiglio di 24 membri (7 dei quali di nomina statale e 4 rettorale, oltre a 7 studenti ed ulteriori rappresentanti delle Università e della Regione). Rispetto agli Enti italiani preponderante è il peso centrale (con ben 11 componenti dipendenti – di fatto – dal Governo centrale) ed elevato è il peso degli studenti, mentre assai scarso quello degli Enti locali (che è, invece, maggioritario in Italia).

I Centri servizi studenteschi sono dal punto di vista amministrativo e gestionale totalmente distinti dalle amministrazioni delle Università; essi provvedono all'erogazione dei servizi rivolti a tutti gli studenti, secondo criteri di accesso di tipo egualitario in considerazione della condizione sociale ed economica degli studenti.

Di grande importanza è il sistema dei servizi abitativi: circa 150.000

derivanti da tali leggi: in generale cfr. *Il federalismo fiscale*, a c. V. NICOTRA-F. PIZZETTI-S. SCOZZESE, Roma 2009; nello specifico il contributo di A. POGGI, *Costi standard e livelli essenziali delle prestazioni. (Commento agli articoli 2,7,8,9,10 e 20)*, in *Il federalismo...* cit., pp. 109-125.

²⁰ In generale sulle vicende dell'Università in Francia si veda, per tutti, S.J. MINOT, *Histoire des universités françaises*, Paris 1991. Ringrazio il collega prof. Marc Ortolani dell'Università di Nizza-Sophia Antipolis per i preziosi suggerimenti in merito alle recenti evoluzioni del sistema universitario francese.

²¹ Cfr. *Modelli di Università in Europa e la questione dell'autonomia*, Fondazione Agnelli, Torino 1996, con i contributi di D. SORACE per la situazione italiana (*L'autonomia delle università italiane nel nuovo quadro normativo: una lettura critica*, pp. 219-298) e di A. STAROPOLI per quella francese (*L'insegnamento superiore in Europa. Il modello francese*, pp. 1-75).

²² J.P. HARDY, *Il diritto allo studio in Francia*, in *Recenti sviluppi...* cit., pp. 143-155. Notizie e dati di rilievo si possono trovare nel sito www.education.fr

studenti sono ospitati nelle strutture gestite dai CROUS, mentre è possibile per gli studenti che trovano autonomamente un alloggio il rimborso di una quota delle spese²³.

Per quanto riguarda, poi, le borse di studio e le provvidenze assegnate per concorso il sistema francese prevede un sistema misto fra borse e prestiti d'onore, con ampi criteri di differenziazione degli studenti sulla base, oltre che del reddito, anche del merito e della concreta situazione accademica²⁴.

Occorre segnalare, inoltre, la recente legge sulla libertà e responsabilità delle Università (legge n. 2007-1199 del 10 agosto 2007), che sancisce il principio dell'autogoverno degli Atenei, anche con riferimento ad aspetti di organizzazione dei servizi e delle provvidenze studentesche, quali – ad esempio – i servizi di orientamento e di inserimento professionale (art. 20 e art. 21)²⁵.

Infine non vanno dimenticati gli stanziamenti governativi a favore delle Associazioni studentesche, operanti soprattutto negli Atenei di più risalente tradizione²⁶.

2.3. I sistemi di Italia e Francia a confronto

Pur nelle differenze evidenziate i sistemi italiani e francese mostrano significativi punti di contatto e – soprattutto – identiche questioni aperte di grande rilevanza. Anzitutto si è rilevata la scelta compiuta in entrambi i paesi di sottrarre le competenze sul diritto allo studio alle amministrazioni universitarie, per convogliarle – invece – su organismi pubblici istituiti (pur con vincoli centrali, a ben vedere

²³ Va inoltre osservato che nel sistema francese le spese per l'istruzione universitaria sono deducibili dalle imposte in misura del 50%, mentre dal 1995 è possibile provvedere ad un'ulteriore detrazione (all'origine di 185 Ecu) per ciascun figlio iscritto all'Università. In Italia la deducibilità è limitata alle tasse universitarie nella misura del 22%. Nel sistema italiano è possibile, inoltre, la deduzione di una quota delle somme spese per la residenzialità degli studenti fuori sede. Per una comparazione generale del sistema italiano con gli altri sistemi europei, si veda M. REGINI, *Malata e denigrata. L'Università italiana a confronto con l'Europa*, Roma 2009.

²⁴ In Italia, oltre al merito ed al reddito, si guarda unicamente alla distanza dalla sede universitaria, distinguendo fra studenti residenti, pendolari e fuori sede. Con il DPCM del 2001 è aumentato vertiginosamente il numero degli idonei in Italia (anche in ragione della riduzione dei limiti di merito richiesti, a oggi soddisfatti dalla totalità delle matricole e dalla gran maggioranza degli studenti delle lauree triennali): così facendo l'unico vero criterio di selezione è quello economico.

²⁵ In merito cfr. M. CALAMO SPECCHIA, *Lo statuto dell'Università in Francia. Dalle Écoles napoleoniche all'autonomia costituzionale*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», (2009-II), pp. 672-676.

²⁶ Essi ammontano complessivamente a circa 2 milioni di Euro, a cui vanno sommati i contributi delle singole Università.

più marcati in Francia che in Italia) a livello regionale e rappresentativi anche della componente studentesca.

Tale scelta (anche se messa oggi da qualche voce in discussione) credo che si sia rivelata felice e debba essere perseguita ulteriormente, sviluppando – peraltro – i livelli di autonomia di tali istituzioni e la possibilità di creare un sistema misto nella gestione dei servizi²⁷.

Per quanto riguarda le tradizionali provvidenze studentesche il sistema francese (costituito da borse, prestito d'onore ed oneri deducibili/detraibili) si mostra più flessibile ed efficiente di quello italiano ed indica per il nostro legislatore una linea necessaria da percorrere anche per reperire nuove risorse ed impiegare più proficuamente quelle esistenti. Idem per quanto concerne le residenze e gli alloggi per gli studenti, dove la Francia si mostra più avanti dell'Italia (che pure è impegnata da qualche anno in un'opera cospicua di costruzione di nuove strutture).

Con riguardo alla situazione italiana occorre anche menzionare la recente rivisitazione, che prevede una legge di riforma del sistema universitario complessiva dell'assetto del diritto allo studio universitario, con l'istituzione di un fondo nazionale a sostegno degli studenti meritevoli ed una delega generale al Governo per ridisegnare il sistema della gestione a livello regionale del diritto allo studio (con il possibile superamento degli Enti regionali di gestione)²⁸.

²⁷ È questa una linea di sviluppo autorevolmente indicata livello europeo dal Comitato economico e sociale del 25.4.2000: cfr. A. POGGI, *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano 2001, pp. 305-335.

²⁸ Nello specifico la recente l. 240/10 di riordino del sistema universitario («Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario») contiene anche un'importante delega al Governo per la riforma della materia del diritto allo studio universitario, individuando centralmente i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e rimandando poi alle leggi regionali per le articolazioni dei servizi a livello territoriale (art. 5, comma 1, lettera d); i principi di maggior rilievo della delega – individuati nell'art. 5, comma 6 – sono i seguenti: – «definire i LEP, anche con riferimento ai requisiti di merito ed economici, tali da assicurare gli strumenti ed i servizi... per il conseguimento del pieno successo formativo...»; – «garantire agli studenti la più ampia libertà di scelta in relazione alla fruizione dei servizi per il diritto allo studio universitario»; – favorire il raccordo fra le regioni, le università e le diverse istituzioni «che concorrono al successo formativo degli studenti al fine di potenziare la gamma dei servizi e degli interventi posti in essere dalle predette istituzioni...»; – prevedere la stipula di specifici accordi «per la sperimentazione di nuovi modelli nella gestione e nell'erogazione degli interventi»; – «definire le tipologie di strutture residenziali destinate agli studenti universitari e le caratteristiche peculiari delle stesse».

Come si può rilevare sembra prospettarsi una linea di riforma volta a costruire un sistema articolato, destinato a proporre nei diversi sistemi regionali un complesso

Da ultimo, il quadro del diritto allo studio in Italia e in Francia risulta essere stato fortemente condizionato in questi anni, da un lato dai processi di revisione delle rispettive carte costituzionali (nel senso dell'aumento dell'affermazione delle autonomie locali e funzionali e del principio di sussidiarietà)²⁹, dall'altro dall'avvio dei percorsi universitari integrati (secondo il modello del 3+2) già a regime in Italia ed in fase di sperimentazione oltr'Alpe. Tutto ciò pone problemi di compatibilità e di adeguamento di una normativa sorta in tempi in cui l'organizzazione della didattica (specialmente in Italia) era assai diversa. Sia in Italia sia in Francia resta poi da affrontare in modo nuovo il problema dell'adeguata organizzazione del diritto allo studio post-universitario³⁰.

3. Osservazioni conclusive

Queste brevi osservazioni conducono in ogni caso a considerare l'importanza del settore del diritto allo studio come basilare per il progresso complessivo dell'Università, intesa come vera e propria «comunità» che concorre al pari di altri corpi intermedi allo svolgimento ed al completamento della personalità umana³¹, in un contesto europeo in cui il futuro coerente dell'Unione europea vede nella valorizzazione del capitale umano (che spetta, su tutti, proprio alle istitu-

di fornitori dei servizi (pubblici o privati) previo accreditamento a livello regionale. Inoltre, la legge 240/10 istituisce (accanto alle tradizionali provvidenze per gli studenti) un fondo speciale per il merito su base nazionale (art. 4) al fine di promuovere l'eccellenza e il merito fra gli studenti universitari.

²⁹ Si vedano le leggi costituzionali n. 3 del 2001 per l'Italia e 24.3.2001 per la Francia; in entrambi i casi il mutato quadro generale delle fonti del diritto condiziona anche la disciplina della materia del diritto allo studio. Sul tema della sussidiarietà cfr. per tutti, I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli 2003. Cfr. anche T.E. FROSINI, *Principio di Sussidiarietà (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, Milano 2008, pp. 1133-1150 e L.M. SALAMON, *Modelli di new governance, cioè di sussidiarietà*, in «Atlantide», V (18-2009) pp. 21-26.

³⁰ Cfr. A. CROSETTI, *Il diritto allo studio e l'amministrazione: profili evolutivi*, in *Il diritto allo studio universitario. Radici... cit.*, pp. 65-72.

³¹ Fra i molti, G.M. LOMBARDI, *Autonomia universitaria e riserva di legge*, in «Studi sassaresi», s. III-I (1967-68), pp. 821-843 e C. PECORELLA, *L'autonomia universitaria, un potere in discussione*, in «Studi parmensi», XIC (1977), pp. 49-63 (anche in ID., *Studi e ricerche di storia del diritto*, Torino 1995, pp. 347-360. Si vedano – infine – C. DECARO, *L'Università italiana fra «Costituzione culturale» e Spazio europeo*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», cit., pp. 677-701 e G. VITTADINI-T. AGASISTI, *Autonomia, responsabile e diversificata*, in «Atlantide», VI (19-2010), pp. 9-13.

zioni universitarie) la risorsa più importante su cui fare affidamento, in una prospettiva costruttiva di «sostenibilità dei diritti» e di sviluppo equilibrato della società della conoscenza³².

Inoltre, anche il superamento stabile delle situazioni di crisi del sistema economico non possono fare a meno dell'investimento (per lo più «anticiclico») di risorse e di attenzione al sistema universitario, di cui i servizi agli studenti costituiscono ormai parte integrante ed essenziale (anche per le loro virtuose ricadute sullo sviluppo economico dei territori sede delle istituzioni universitarie)³³.

E senza dubbio può essere di un certo rilievo favorire la conoscenza di sistemi diversi ed operare per una più stretta connessione fra diverse esperienze universitarie, come fra Italia e Francia sta proficuamente avvenendo in questi ultimi anni.

³² Interessanti notazioni – per tutti – in F. PRAUSSELLO, *Economia dell'istruzione e del capitale umano*, Bari-Roma 1996 e *Investire nel capitale umano*, Ocse, Roma 2001. Inoltre, cfr. D.B. JOHNSTONE, *The economics and politics of cost sharing in Higher Education: a comparative prospective*, in «Economics of Education Review», 23 (2003), pp. 403-410.

³³ Lo ha ribadito con particolare chiarezza il Magnifico Rettore dell'Università di Torino, EZIO PELIZZETTI, in occasione dell'inaugurazione dell'anno accademico 2009-2010 (il testo del discorso è consultabile sul sito www.unito.it). Occorre poi menzionare il piano di sviluppo decennale da oltre 10 miliardi di Euro avviato dal Governo francese nel 2009 per il rafforzamento delle Università francesi e della ricerca.

Il ruolo delle Camere di Commercio quali autonomie funzionali

Prospettive generali.

Ricadute sulle problematiche locali: l'ente camerale cuneese

di Simona Rodriquez

SOMMARIO: Parte I - *I profili storico-istituzionali.* - 1. Le Camere di commercio. Premesse introduttive e ipotesi di studio. - 2. Breve excursus storico. Dalle «Camere di commercio ed arti» alle attuali Camere di commercio. - 3. Le Regioni e le funzioni amministrative camerali. Il d.p.r. n. 616 del 1977. - 4. Le riforme degli anni Novanta: l'importanza della l. n. 580 del 1993. - 5. Le riforme degli anni Novanta: dalla l. n. 59 del 1997 al d.lgs. n. 300 del 1999. - 6. Le Camere di commercio quali autonomie funzionali: la conferma della Corte costituzionale. - 7. La riforma del Titolo V della Costituzione: il nuovo assetto delle competenze degli enti ad autonomia funzionale e i recenti interventi della Consulta.

Parte II - *I profili funzionali.* - 1. Le funzioni delle Camere di commercio. Premesse e classificazioni. - 1.1. La gestione di albi, ruoli ed elenchi. - 1.2. Le funzioni in senso lato di assenso. - 1.3. Le funzioni certificative. - 1.4. I compiti di informazione, assistenza e consulenza tecnica. - 1.5. La formazione e l'addestramento professionale. - 1.6. Le funzioni di supporto e di promozione. - 1.7. Le funzioni di arbitraggio e di tutela del consumatore.

Parte III - *Le problematiche locali. La Camera di Commercio di Cuneo.* - 1. Le ricadute locali. Premesse. - 2. L'ente camerale cuneese. Profili istituzionali ed obiettivi. La cooperazione transfrontaliera e transnazionale. - 2.1. L'Eurocin Geie «Le Alpi del Mare/Les Alpes de la Mer». Lo sviluppo dei flussi transfrontalieri. - 2.2. Il Centro estero Alpi del Mare. Brevi cenni. - 3. L'ente camerale cuneese e le fonti normative applicabili. La l. n. 580/1993 e lo Statuto. - 4. L'ente camerale cuneese e le fonti normative applicabili. I Regolamenti. - 5. Le funzioni della Camera di commercio di Cuneo. - 5.1. I servizi anagrafici-certificativi. La pubblicazione dell'elenco dei protesti cambiari. - 5.2. I servizi anagrafici-certificativi. L'Albo provinciale delle imprese artigiane e la legge regionale e la legge regionale 14 gennaio 2009, n. 1 (Testo Unico in materia di artigianato) - 5.3. I servizi anagrafici-certificativi. L'Albo dei nocciolieti. - 5.4. Le funzioni di promozione del territorio. Il marchio di qualità per le strutture turistiche. - 5.5. I progetti transfrontalieri realizzati dalla Camera di commercio di Cuneo.

Parte I

I profili storico-istituzionali

1. Le Camere di commercio. Premesse introduttive e ipotesi di studio

I più recenti sviluppi nella costruzione del mercato comune e la trasformazione dei sistemi giuridici europei legata all'espansione delle

libertà di circolazione e di stabilimento, propongono nuovi spunti di riflessione circa il ruolo che, in tale contesto, può essere assunto dalle Camere di commercio.

Se si osserva l'arco di tempo intercorso dalla fondamentale legge di riforma – datata 1993 – sino ad oggi, balza subito agli occhi la velocità del cambiamento che ha visto protagoniste le Camere di commercio. Un cambiamento profondo tanto dal punto di vista della loro configurazione giuridica e formale, quanto nell'ottica dei ruoli che esse sono state chiamate a svolgere e delle nuove, rilevanti, funzioni che sono state loro assegnate.

I risultati conseguiti in questi anni hanno dunque portato le CCIAA – che poco più di un decennio fa sembravano rischiare la marginalizzazione e la riduzione di ruolo e di funzioni – ad essere concretamente al centro di alcuni degli aspetti più interessanti della modernizzazione del paese.

La ricerca svolta consiste nello sviluppare la conoscenza della realtà delle Camere di commercio, in particolare operanti nella provincia di Cuneo, avvalendosi di un'apertura storica e transfontaliera. Prima di affrontare le ricadute sulle problematiche locali del territorio cuneese, sarà, tuttavia, indispensabile un'ottica più generale, al fine di inquadrare la posizione delle CCIAA nell'attuale ordinamento costituzionale e amministrativo italiano.

Così, con l'intento di ripercorrere la genesi e l'evoluzione delle Camere, lo studio inizia con una breve sintesi storica degli organismi che li hanno preceduti, sebbene questi, a causa della loro diversa natura, non siano del tutto comparabili con gli attuali Enti camerali.

2. *Breve excursus storico. Dalle «Camere di commercio ed arti» alle attuali Camere di commercio*

Le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura vengono oggi comunemente definite enti pubblici non territoriali, aventi il compito di rappresentare gli interessi generali del sistema delle imprese, assicurando e promuovendo il loro sviluppo nell'ambito delle economie locali¹.

Senza voler qui risalire alle corporazioni medioevali², è assai si-

¹ Sul punto, per questa definizione, FRICANO, *Le Camere di commercio in Italia*, Milano, 1996, 17.

² Per un'ampia e completa ricostruzione storica del fenomeno, cfr. ancora FRICANO, *Le Camere di commercio in Italia*, cit., 17 ss. Sul punto, v. altresì PIZZI, *L'assetto normativo delle Camere di commercio nel periodo 1862-1944*, in ORSI BATT-

gnificativo prendere le mosse dalla legge n. 680 del 6 luglio 1862, la quale ricondusse le Camere (più precisamente «le Camere di commercio ed arti») nell'ambito dell'amministrazione statale, segnando una decisa frattura rispetto al periodo precedente, in cui esse erano espressione della libertà di associazione mercantile, qualificabili come «confraternite» dirette prevalentemente, anche se non esclusivamente, a tutelare gli interessi dei rispettivi aderenti³.

Ad una situazione caratterizzata da un'ampia autonomia di esercizio delle attività, fondata su Statuti e consuetudini, la legge del 1862 sostituì un sistema diretto ad attribuire alle Camere un ruolo essenzialmente consultivo del Governo.

Sul versante organizzativo, alla precedente autonomia (che si traduceva nell'autoamministrazione realizzata da organi direttamente designati da rappresentanti dei tre rami maggiori della produzione) fece seguito un regime sostanzialmente statalistico. Per un verso, con decreto reale e nella massima discrezionalità, venivano fissate la sede, la circoscrizione di operatività, il finanziamento e lo scioglimento delle stesse. Per altro verso, tuttavia, si manteneva alle Camere la caratteristica di sede di rappresentanza delle categorie produttive⁴.

Un'ulteriore accentuazione del carattere di amministrazione collegata allo Stato si verificò nel periodo giolittiano.

La legge 20 marzo 1910, n. 121, e il successivo regolamento di attuazione approvato con regio decreto 19 febbraio 1911, n. 245, qualificarono le «Camere di commercio e industria» come enti di diritto pubblico, attribuendo loro la specifica finalità di rappresentare gli interessi delle corrispondenti categorie e ampliando, conseguentemente, la loro sfera di attribuzioni.

Il ruolo ad esse attribuito le collocava in una dimensione maggiormente inserita nel sistema amministrativo come si desumeva, peraltro, dall'obbligo di collaborazione con le stesse imposto alle altre amministrazioni pubbliche (art. 7)⁵. Si stabilizzava, inoltre, quella con-

GLINI (a cura di), *Amministrazione pubblica e istituzioni finanziarie*, Milano, 1980, 853 ss.

³ Sul primo assetto normativo assunto dalle Camere, cfr. VIDARI, *Principali provvedimenti legislativi chiesti dal commercio italiano e desunti dalle proposte delle Camere di commercio*, Milano, 1873; PIGOZZI e MARIOTTI, *Camere di commercio ed arti*, in *Digesto italiano*, VI, Torino, 1888, 276.

⁴ In argomento, cfr. ancora PIGOZZI, MARIOTTI, *Camere di commercio ed arti*, cit., 286.

⁵ Come fa notare ancora FRICANO, *Le Camere di commercio in Italia*, cit., 20: «La legge del 1910 rispetto a quella del 1862, nell'aumentare i compiti delle Camere, ridusse l'autonomia delle stesse accrescendo l'azione di vigilanza e di tutela esercitata dal Ministero».

figurazione bifronte di «amministrazioni pubbliche per mezzo di interessati»⁶ ovvero «amministrazioni che funzionano per la promozione di interessi di classe in modo naturale ed obiettivo, stabilite nel pubblico interesse»⁷.

Altri passaggi significativi furono il R.d.l. 8 maggio 1924, n. 750 (e relativo regolamento di attuazione n. 29 del 1925) e la l. 18 aprile 1926, n. 731.

Con il primo, le Camere venivano ancora definite quali enti di diritto pubblico e considerate organi consultivi dello Stato. Di qui la rigida determinazione, con decreti del Ministro dell'economia, sia delle categorie, sia del numero dei consiglieri e della ripartizione di essi tra le categorie rappresentative. Di qui, ancora, l'accresciuta vigilanza dello Stato sulle Camere.

La legge del 1926 le trasformava in «Consigli provinciali dell'economia»⁸; sopprimeva i meccanismi elettorali, introduceva il sistema delle nomine governative e preponeva i Prefetti ai Consigli⁹.

Se, da un lato, sopravviveva, soprattutto a livello organizzativo, il nucleo essenziale della disciplina delle Camere (la rappresentatività delle categorie), dall'altro lato, si accentuava maggiormente il carattere di amministrazione statale: la circoscrizione di utenza dei Consigli era la Provincia, di cui essi rappresentavano gli interessi e da cui mutuavano l'organo di vertice, il Prefetto, assumendo la fisionomia di «prefetture economiche»¹⁰.

L'intera legislazione in materia venne successivamente assorbita dal Testo unico delle leggi sui Consigli provinciali dell'economia corporativa e sugli Uffici provinciali dell'economia corporativa, approvato con R.d. 20 settembre 1934, n. 2011. I Consigli vennero nuovamente

⁶ SANTI ROMANO, *Le Camere di commercio, il tributo camerale e le casse di risparmio*, Scritti minori, II, Milano, 1950.

⁷ FERRARA, *La classificazione delle persone giuridiche*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1912, 342.

⁸ I «Consigli provinciali dell'economia» vennero creati attraverso la fusione delle Camere di commercio e industria, dei Comitati forestali, dei Consigli agrari provinciali, dei Comizi agrari e delle Commissioni provinciali di agricoltura. Presieduti dai Prefetti, detti organi collegiali risultarono composti dai delegati di tutte le organizzazioni dei datori di lavoro e dei prestatori d'opera, pariteticamente rappresentate. Assorbono i patrimoni ed il personale delle Camere di commercio e industria e dei Comitati forestali ed assunsero la fisionomia di parlamenti economici provinciali.

⁹ *Amplius*, POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001.

¹⁰ Cfr. GASPARINI CASARI, *Rapporti fra le Camere di commercio e le categorie produttive nei progetti di riforma. Problemi generali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979, 80.

qualificati come enti pubblici forniti di personalità giuridica, con l'obiettivo di rappresentare gli interessi delle attività economiche delle rispettive province e assicurarne il coordinamento e lo sviluppo, in armonia con gli interessi generali della Nazione¹¹.

Nel secondo dopoguerra, chiusa la parentesi corporativa, vennero sciolti i Consigli provinciali dell'economia corporativa e, contemporaneamente, si dispose la costituzione¹², in ogni capoluogo di Provincia, delle Camere di Commercio, industria e agricoltura (d.lgt. n. 315 del 1944), cui vennero attribuite tutte le funzioni precedentemente spettanti ai Consigli.

La stessa normativa demandava ad un successivo decreto legislativo la disciplina delle Camere, creando, dunque, in attesa di una nuova legge organica, un mero regime transitorio¹³. Quella normativa, tuttavia, si è sostanzialmente trascinata sino alla riforma del 1993, salvo frammentarie modifiche.

Nonostante fosse avvertita, in ambito sia istituzionale che dottrinale, l'opportunità di dar seguito alla disciplina introdotta nel 1944 e, più in generale, di riformare l'intero sistema camerale, l'inerzia del legislatore nei decenni successivi fu pressoché totale. Se si eccettuano le modifiche legislative concernenti l'ampliamento delle categorie rappresentate e il numero dei componenti della giunta¹⁴, oltretutto il personale e il finanziamento delle Camere di commercio¹⁵, si determinò un sostanziale consolidamento della disciplina «transitoria».

¹¹ Non mutano, dunque, le funzioni, né l'ordinamento dei Consigli, i quali si trovano, semmai, ad interpretare un ruolo «politico» più accentuato: possono essere delegati ad esercitare poteri di vigilanza sugli enti od organi che operano nel campo economico o sociale, e può loro venire conferita la funzione di tutela sugli enti ed Istituti di carattere pubblico della provincia aventi per scopo l'incremento della produzione, del credito, del risparmio, della previdenza sociale e dell'istruzione professionale. In argomento, v. PIZZI, *Camere di commercio*, in *Dig./disc. pubbl.*, II, Torino, 1987, 448.

¹² Il d.lgt. n. 315 del 1944 parla di «ricostituzione», usando impropriamente la locuzione con riferimento ad organi mai esistiti con la specifica denominazione di Camere di commercio, industria ed agricoltura. Lo fa notare attentamente MOLTENI, *Camera di Commercio*, in *Enc. Dir.*, V, 1959, 963.

¹³ Più in dettaglio, cfr. ancora FRICANO, *Le Camere di commercio in Italia*, cit., 24.

¹⁴ Cfr. in particolare: l. 12 luglio 1951, n. 560; l. 29 dicembre 1956, n. 1560; l. 23 febbraio 1968, n. 125; l. 23 febbraio 1968, n. 125. *Amplius*, v. MORANA, *Camera di Commercio*, in *Enc. Dir.*, VI, *Aggiornamento*, Milano, 2002, 211 ss.

¹⁵ Sulla disciplina del personale camerale intervennero, in particolare, la l. 23 febbraio 1968, n. 125, che prevede la partecipazione nella giunta di tre rappresentanti del personale (nominati dalle giunte medesime su designazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative), scelti fra il personale delle Camere di commercio.

L'assetto delle Camere ha conservato, così, per parecchi decenni, quei caratteri di «lacunosità» e parziale «provvisorietà» che anche la giurisprudenza costituzionale ebbe occasione di rilevare, sottolineando la perdurante inerzia del legislatore statale ad adottare una disciplina di attuazione¹⁶.

3. *Le Regioni e le funzioni amministrative camerali. Il d.p.r. n. 616 del 1977*

La tardiva attuazione dell'ordinamento regionale congelò, per diversi decenni, il problema della potenziale concorrenza delle competenze camerali con quelle delle regioni ad autonomia ordinaria. Nella prima fase del trasferimento, operato con i d.P.R. del 1972¹⁷, il problema venne solo marginalmente toccato dall'art. 2, lett. e), d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 2, il quale attribuì alle Regioni le funzioni amministrative concernenti le commissioni provinciali per l'artigianato, operanti all'interno delle Camere di commercio.

Il successivo d.P.R. n. 616 del 1977 incise decisamente sulle funzioni assolate dalle Camere, segnando probabilmente il momento di «massima decurtazione e di minima fortuna»¹⁸ delle stesse.

Pur mantenendo alle Camere la caratteristica di ente necessario ed obbligatorio, l'art. 64 del d.P.R. n. 616 attribuiva espressamente alle Regioni «le funzioni amministrative attualmente esercitate dalle Camere di Commercio nelle materie trasferite o delegate dal presente decreto»¹⁹.

Le «restanti» funzioni amministrative, tuttavia, si riducevano a ben poca cosa dal momento che altre norme del d.P.R. n. 616 completavano la sottrazione delle funzioni alle Camere nelle materie dell'artigianato, dell'agricoltura, dell'istruzione artigiana e professionale e delle fiere e mercati²⁰.

¹⁶ Corte cost., 1 aprile 1982, n. 65, in *Giur. Cost.*, 1982, I, 656.

¹⁷ Cfr. d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 1-6 e d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 7-11.

¹⁸ FERRARI, *Le competenze delle C.C.I.A.A. e i rapporti con gli enti locali*, in FERRARI (a cura di), *Le Camere di commercio e le innovazioni normative di cui alla l. 580/1993*, Milano, 1997, 61.

¹⁹ Sul ruolo delle Camere di commercio dopo l'attuazione dell'ordinamento regionale, anche con riferimento ai numerosi progetti di legge sul riordino degli enti camerali, cfr. STORCHI, *I rapporti tra Camere di commercio e regioni dopo il d.P.R. n. 616 del 1977*, in GIANOLIO (a cura di), *Le Camere di commercio fra Stato e regioni*, Milano, 1979, 433 ss.

²⁰ Le funzioni sottratte alle Camere per effetto del d.P.R. n. 616 risultavano le seguenti: quelle in materia di artigianato (art. 35); di agricoltura (art. 66 e 69); di

La disciplina sulle Camere di commercio dettata dal decreto del 1977, tuttavia, non rappresentava un'eccezione, ma al contrario, costituiva solo un'espressione della più generale tendenza allo «svuotamento del pluralismo» riconosciuto dalla Carta costituzionale, e dunque di quell'orientamento, rinvenibile nella politica degli anni Settanta, teso a privilegiare le istituzioni a base territoriale, in virtù del loro legame al circuito della rappresentanza politica, e contestualmente a svalutare quelle che, come gli enti locali non territoriali (e tra questi, le Camere di commercio), costituivano espressione di un «variegato pluralismo istituzionale e sociale»²¹.

Il d.P.R. n. 616 aveva dunque preannunciato una riforma dell'istituto camerale che, in allora, si immaginava coincidente con la loro soppressione.

In realtà, già all'indomani della sua adozione, iniziava un percorso a ritroso, che vedeva le Camere riappropriarsi di molte funzioni loro sottratte, attraverso il meccanismo della delega statale. Parte della dottrina ha, anzi, sostenuto che proprio lo «snellimento» del 1977, o comunque l'avvenuta «chiarificazione circa la natura giuridica, il ruolo e i raccordi con Stato e Regione» ha reso le Camere di commercio disponibili alla grande riforma degli anni Novanta²².

Altra dottrina ha sottolineato che «la totale separazione funzionale rispetto agli enti territoriali e locali può aver irrobustito il canale di comunicazione delle Camere con lo Stato e aver disposto il legislatore statale (consapevole dell'eccessivo carico amministrativo gravante sulle Regioni) ad una maggiore disponibilità di deleghe verso le Camere di commercio»²³.

istruzione artigiana e professionale (art. 35); di fiere e mercati (art. 51). L'art. 55 prevedeva, inoltre, la soppressione della potestà consultiva in materia di chiusura settimanale obbligatoria dei pubblici servizi, di applicazione degli orari dei negozi e di orario degli impianti stradali di distribuzione dei carburanti; l'art. 39 eliminava i consorzi provinciali per l'istruzione tecnica; l'art. 54 devolveva ai Comuni alcune potestà concernenti i mercati al minuto e all'ingrosso; l'art. 52 attribuiva alle Regioni dei compiti di promozione dell'associazionismo e della cooperazione nel commercio e dell'assistenza alle piccole e medie imprese. Ad esse rimanevano compiti amministrativi quali la pubblicazione dei bollettini, la formazione e la tenuta degli albi professionali, degli elenchi e dei registri in quanto strutture periferiche del Ministero per l'industria, il commercio e l'artigianato.

²¹ Così D'ATENA, *Dalla partitocrazia al pluralismo funzionale* (relazione al Congresso su «Le autonomie funzionali: le Camere di commercio, problemi e prospettive», Roma, 20 marzo 1996), in ID., *L'Italia verso il «federalismo»*. *Taccuini di viaggio*, Milano, 2001, 348. V. altresì MORANA, *Camera di commercio*, cit., 214.

²² Sul punto, FERRARI, *Le Camere di commercio e le innovazioni normative di cui alla l. n. 580/1993*, cit., 61.

²³ La riflessione è di POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, cit., 159.

4. *Le riforme degli anni Novanta: l'importanza della l. n. 580 del 1993*

L'inizio degli anni Novanta segna l'avvio di un percorso normativo di notevoli trasformazioni.

Il nuovo ruolo che le Camere di commercio sono venute acquisendo negli ultimi anni – e ancora oggi in corso di evoluzione – ha certamente le sue radici nella l. 29 dicembre 1993, n. 580²⁴.

In un clima in cui si iniziavano a respirare i primi cenni di una inversione di tendenza rispetto allo statalismo del periodo precedente, la legge di riforma n. 580 del 1993 contribuisce a riordinare integralmente le CCIAA italiane, innovandone la struttura organizzativa, la base rappresentativa e il quadro delle competenze.

Al carattere di ente pubblico tradizionalmente riconosciuto alle Camere di commercio, la legge aggiunge, per la prima volta, la qualificazione di «ente autonomo». Sembra già delineata, dunque, la natura di «autonomia funzionale» degli Enti camerali, che sarà, tuttavia, recepita ufficialmente all'interno della l. n. 59/1997, la cosiddetta «Bassanini-uno».

Il regime di autonomia si riflette, *in primis*, sulle funzioni attribuite alle Camere di commercio, per le quali il legislatore privilegia una disciplina incentrata sugli obiettivi e sulle finalità da perseguire, sottolineando il carattere «strumentale» che rispetto a tali obiettivi e finalità rivestono le singole attività espressamente menzionate dalla legge.

La «missione generale»²⁵ delle Camere di commercio è individuata nell'art. 1, della legge n. 580 del 1993, il quale, al primo comma, specifica che le Camere svolgono «nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali». Tali funzioni sono poi precisate nell'art. 2, comma 1, come «funzioni di supporto e di promozione degli interessi generali delle imprese» e «funzioni nelle materie amministrative ed economiche relative al sistema delle imprese»²⁶.

²⁴ Sulla riforma delle Camere di commercio attuata con la l. n. 580/1993, cfr., tra gli altri, SEPE, *Il sistema organizzativo delle Camere di commercio*, in *Dir. Econ.*, 1996, 319 ss.; MONTANARI, *Camere di commercio*, in *Dig./disc. pubbl.*, XII, 1997, 527; FERRANTE, *Le politiche di riforma amministrativa: il caso delle Camere di commercio*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1999, 195 ss.; BASSETTI, *Considerazioni sulla riforma delle Camere di commercio*, *ivi*, 221 ss.; FERRARI (a cura di), *Le Camere di commercio e le innovazioni normative di cui alla l. 580/1993*, atti del Convegno, Milano, 29 settembre 1995, Milano, 1997.

²⁵ Per l'espressione, v. ancora MORANA, *Camera di commercio*, cit., 216.

²⁶ Sull'importanza della l. n. 580/1993, cfr. anche l'accurata analisi di FERRANTE,

Lo spettro di possibilità di interventi delle Camere diventa, dunque, amplissimo: dalla promozione alla tutela dell'attività economica attraverso, in particolare, le seguenti competenze e funzioni:

- a) competenze relative ai soggetti economici concernenti, nel dettaglio, la definizione dello *status* soggettivo di operatore economico (istituzione e tenuta del registro delle imprese e degli albi e ruoli professionali);
- b) competenze relative all'attività di produzione e comportanti, in particolare, il possibile intervento delle Camere al fine di sancire il rispetto di alcuni interessi collettivi (controllo delle clausole vessatorie, predisposizione dei contratti – tipo, etc.);
- c) competenze relative alle interrelazioni tra i soggetti sul mercato o tra imprese e amministrazione pubblica (e, dunque, diverse attività: dalla informazione economica, all'organizzazione di infrastrutture alle funzioni conciliative e arbitrali).

L'elencazione suindicata costituisce una sintesi rispetto a una realtà ben più complessa e resa di difficile interpretazione in forza dei numerosi interventi normativi susseguitisi nel tempo. Un dato particolarmente rilevante deve essere, tuttavia, sottolineato: l'attribuzione alle Camere, come funzioni proprie, delle competenze di interesse generale inerenti la cura e lo sviluppo del sistema delle imprese in ambito locale.

La nuova clausola di attribuzione di funzioni prevista dalla legge del 1993, in definitiva, ha comportato il conferimento alle Camere di commercio della generalità dei compiti di promozione e di supporto al sistema delle imprese, fatte salve quelle attribuite dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato alle amministrazioni statali e alle Regioni.

5. *Le riforme degli anni Novanta: dalla l. n. 59 del 1997 al d.lgs. n. 300 del 1999*

La generalità della formula di attribuzione adottata nella l. n. 580 del 1993 ha conferito alle Camere di commercio un ruolo centrale nell'amministrazione degli interessi delle imprese, rispetto sia all'amministrazione statale che a quella regionale.

Con la l. n. 59 del 1997 questo nuovo ruolo è stato stabilizzato. I compiti e le funzioni di cui le Camere di commercio si sono

Le politiche di riforma amministrativa: il caso delle Camere di commercio, in *Le istituzioni del federalismo*, 1999, 195. In argomento, d'obbligo anche il riferimento a BASSETTI, *Considerazioni sulla riforma delle Camere di commercio*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1999, 221.

riappropriate dall'inizio degli anni Novanta sono, infatti, espressamente riconfermati dalla legge n. 59 del 1997, contestualmente all'ampia delega che questa conferisce al Governo per l'attuazione del decentramento amministrativo. L'art. 1, comma 4, ha infatti escluso dal conferimento «d) i compiti esercitati localmente in *regime di autonomia funzionale* delle Camere di commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura e dalle Università degli studi».

Il passaggio è rilevante poiché sanziona, a livello istituzionale, il principio di attribuzione introdotto dalla riforma del 1993 che, in uno scenario ancora dominato dalla ripartizione di funzioni delineata dal d.P.R. n. 616, costituiva indubbiamente una sorta di «promessa» alle Camere.

Nel nuovo assetto costituito dalla legge n. 59/1997, invece, quel principio diventa effettivo e comporta, in primo luogo, un rovesciamento dell'impostazione precedente.

Mentre prima spettavano alle Camere solo le competenze che non fossero state trasferite o delegate alle Regioni e agli enti locali, ora sono questi ultimi a vedersi attribuire solo le competenze che lo Stato decida di non conferire alle Camere «*in regime di autonomia funzionale*». La nozione di *autonomia funzionale* viene, dunque, utilizzata dalla l. n. 59/1997 per indicare una delle possibili modalità di espressione del principio di sussidiarietà considerato nella sua dimensione orizzontale, attraverso un *favor* per l'autorità «territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati» nello svolgimento delle funzioni amministrative (art. 4, comma 3)²⁷.

Nel ripercorrere la vicenda storica che ha caratterizzato l'evoluzione funzionale delle Camere di commercio italiane, resta da sottolineare che la legislazione successiva al 1993 ha provveduto ad ampliare lo spettro di attribuzioni degli Enti camerali, che qui di seguito si cercherà di sintetizzare.

Il d.lgs. n. 112/1998, ad esempio, ha attribuito ad esse le funzioni degli Uffici metrici provinciali e degli Uffici provinciali per l'industria, il commercio e l'artigianato; rafforzato i compiti di conciliazione e arbitrato previsti dall'art. 2 della l. n. 580/1993, disponendo espressamente l'intervento nei conflitti tra utenti dei servizi di pubblica utilità e soggetti esercenti il servizio, in quelli relativi ai contratti di subfornitura e in quelli promossi dalle associazioni di con-

²⁷ La nozione di autonomia funzionale non è peraltro nuova alla riflessione dottrinale: sul punto cfr. BILANCIA, *Sull'autonomia funzionale delle Camere di commercio*, in *Diritto amministrativo*, 1999, 473 ss.; nonché, ancora, l'ampia trattazione di POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, cit.

sumatori ed utenti; ha previsto, nelle Camere, l'individuazione di un «responsabile delle attività finalizzate alla tutela del consumatore e della fede pubblica, con particolare riferimento ai compiti in materia di controllo di conformità dei prodotti e strumenti di misura già svolti dagli uffici di cui al co. 1»; ha altresì disposto che gli Enti camerali possano svolgere funzioni strumentali allo «sportello unico», al quale debbono provvedere i Comuni, e ad una serie di attività in materia di sviluppo economico e di attività produttive, alle quali debbono provvedere le Regioni.

Da ultimo, il D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 sulla riforma dell'organizzazione del Governo, nel definire le funzioni del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero delle attività produttive, ha sottratto alle competenze delle amministrazioni centrali le funzioni già conferite dal legislatore alle autonomie funzionali, prevedendo l'ipotesi che tali Ministeri possano «avvalersi» degli uffici delle Camere di commercio, oltre che degli enti territoriali (art. 23, comma 3; art. 24, comma 1, lett. c); art. 27, comma 3; art. 29, comma 2)²⁸.

6. *Le Camere di commercio quali autonomie funzionali: la conferma della Corte costituzionale*

La qualificazione – operata dal legislatore degli anni Novanta – delle Camere di commercio quali autonomie funzionali ha trovato un'esplicita conferma nella giurisprudenza costituzionale²⁹.

²⁸ Al riguardo, si vedano le considerazioni di CASSESE, *Le Camere di commercio e la autonomia funzionale*, Unioncamere, il quale sottolinea due caratteristiche di tale utilizzazione. In primo luogo, in taluni casi è funzionale a compiti specifici (programmazione economica e finanziaria, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale e delle politiche di coesione), in altri (l'utilizzazione da parte del Ministero delle Attività produttive e delle due Agenzie) può estendersi a tutti i compiti dell'utilizzante. In secondo luogo, simmetricamente con tale distinzione, l'utilizzazione nel primo caso è delle Camere, nel secondo degli «uffici delle Camere». Questo secondo tipo di utilizzazione costituisce un'anomalia, perché consente ad organi ed enti centrali di avvalersi delle strutture locali, prescindendo dalla loro dipendenza da organismi rappresentativi. Viene così a prodursi una doppia dipendenza degli uffici, organicamente dall'organismo rappresentativo di vertice e funzionalmente dall'organo od ente utilizzante. Questa codipendenza, non nuova nell'ordinamento italiano, può essere all'origine di disfunzioni notevoli della struttura camerale.

²⁹ Corte Cost., 8 novembre 2000, n. 477, in *Giur. Cost.*, 2000, 3708. A commento della sentenza, cfr. RINALDI, *L'autonomia della Camera di commercio dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, 178 ss.; TONIATTI, *Alcuni spunti intorno al «riflesso dell'autonomia dei privati operanti nel sistema delle attività economiche» sull'autonomia legislativa regionale e sulla configurazione normativa delle Ca-*

La Suprema Corte, nel riconoscere alla l. n. 580 del 1993 il carattere di grande riforma economico-sociale, ha definito la Camera di commercio come «un ente pubblico locale, dotato di autonomia funzionale, che entra a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali» di cui all'art. 118 cost.³⁰.

È evidente come la sentenza si ricollegli a quella parte di dottrina che già da tempo era approdata a ricondurre nella categoria degli «altri enti locali», utilizzata negli artt. 118 e 130 cost., non solo gli enti derivati dai comuni e dalle province, ma anche quelli, di diversa natura, caratterizzati dalla «autonomia delle formazioni sociali» e dalla «rappresentatività di interessi di collettività locali, non meramente professionali o corporativi, ma strettamente collegati con utilità e finalità generali»³¹.

Nel contempo, tuttavia, ed è forse questo l'elemento di maggiore interesse della sentenza, la Corte non manca di evidenziare come proprio la caratteristica di essere ente che, dopo la riforma del 1993, «entra a pieno titolo, formandone parte costitutiva, nel sistema dei poteri locali secondo lo schema dell'art. 118 della Costituzione, diventando anche potenziale destinatario di deleghe dello Stato e della Regione», porta inevitabilmente con sé il problema della rappresentatività dell'ente stesso.

Autonomia e rappresentatività, afferma, infatti, la Corte, costituiscono i due pilastri della nuova configurazione istituzionale che le Camere hanno assunto nell'ordinamento; pilastri che si legano, ed anzi trovano fondamento, nell'attribuzione alle stesse di funzioni di interesse generale (anche amministrative di certificazione) per il sistema delle imprese.

La qualificazione delle Camere come enti autonomi rappresenta – secondo la Suprema Corte – la chiave interpretativa dell'intera disciplina di riforma, in grado di «condurre a unità di ispirazione i sin-

mere di commercio di Trento e Bolzano, ivi, 198 ss.; POGGI, La prima sentenza della Corte dopo la riforma camerale del 1993: le funzioni di interesse generale per lo sviluppo del sistema delle imprese tra principio di autonomia e principio di rappresentatività, in Giur. It., 2001, VII, 1327.

³⁰ Nella versione originaria, precedente alla riforma del Titolo V della Costituzione operata nel 2001.

³¹ VIGNOCCHI, *Gli enti pubblici non territoriali nell'ordinamento regionale*, in *Gli enti locali nell'ordinamento regionale (Atti del XXXI Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, 18-20 settembre 1975)*, Milano, 1977, 295. In senso contrario, tra gli altri, SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, I, Napoli, 1984, 527, il quale, nell'inserire le Camere di commercio tra gli enti periferici strumentali dello Stato, a carattere necessario e di tipo associativo ad appartenenza obbligatoria, escludeva la loro riconducibilità alla categoria degli enti locali di cui agli art. 118 e 130 cost.

goli aspetti di quest'ultima». E tale autonomia viene a costituire un «riflesso nel loro regime giuridico dell'autonomia dei privati operanti nel sistema delle attività economiche a essi facenti capo».

7. *La riforma del Titolo V della Costituzione: il nuovo assetto delle competenze degli enti ad autonomia funzionale e i recenti interventi della Consulta*

Il quadro costituzionale all'interno del quale studiare la problematica dei rapporti tra enti territoriali ed enti ad autonomia funzionale può dirsi radicalmente mutato a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione.

Il nuovo testo costituzionale opera una nuova ripartizione delle competenze normative tra Stato, Regioni ed Enti locali, alla luce dei principi di sussidiarietà e federalismo³². Il nuovo art. 117 Cost. capovolge il rapporto tra regola ed eccezioni per quanto concerne le competenze rispettive di Stato e Regioni.

Mentre prima la regola era la competenza dello Stato, eccezionale essendo quella delle Regioni (individuata, per quanto riguarda le Regioni a Statuto ordinario, nell'art. 117 Cost.), ora la regola è la competenza delle Regioni, eccezionale essendo quella dello Stato. Inoltre, mentre, almeno per quanto riguarda le Regioni a Statuto ordinario, la potestà legislativa regionale era solo concorrente, ora è di regola esclusiva.

Più in dettaglio, l'art. 117 Cost., nella sua nuova formulazione, prevede:

³² I commenti e le prese di posizione intorno ai nodi problematici posti dal nuovo testo costituzionale sono sterminati e sono. Si segnalano, senza alcuna pretesa di completezza, tra i primi interventi, FALCON, *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 3; PIZZETTI, *All'inizio della XIV legislatura: riforme da attuare, riforme da completare e riforme da fare. Il difficile cammino dell'innovazione ordinamentale e costituzionale in Italia*, in *Le Regioni*, 2001, 437; ROMBOLI (a cura di), *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro It.*, 2001, V, 185 ss. con gli interventi di P. Cavalieri, G. D'auria, C. Pinelli, A. Ruggeri. Cfr. ancora FALCON, *Modello e transizione nel nuovo titolo V della parte II della Costituzione* e CORPACI, *Revisione del titolo V della parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, 1322. Sul punto, cfr. altresì PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni tra riforma amministrativa e revisione costituzionale*. Atti dell'VIII Convegno Nazionale di studi regionali, Consiglio Regionale della Liguria, 25-26 gennaio 2002, 27.

- Al 2° comma, l'elenco delle «materie» nelle quali lo Stato ha potestà legislativa esclusiva;
- Al 3° comma, l'indicazione delle «materie» nelle quali lo Stato e le Regioni hanno potestà legislativa;
- Al 4° comma, la disposizione secondo la quale «Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato».

Nessuna delle disposizioni costituzionali in materia, peraltro, menziona esplicitamente le Camere di commercio³³. Manca altresì ogni riferimento o implicito richiamo alla categoria più ampia delle autonomie funzionali, al cui novero possono ricondursi le CCIAA secondo quanto riconosciuto – come in precedenza notato – dalla stessa Corte costituzionale con sentenza 8 novembre 2000, n. 477³⁴.

È indubbio, tuttavia, che il trasferimento della potestà legislativa residuale alle Regioni a seguito dell'entrata in vigore del nuovo art. 117 Cost., abbia determinato una diversa allocazione della *potestas decidendi* in materia economica tra Stato e Regioni, e «potrebbe incidere sulla titolarità della potestà ordinamentale nei confronti delle Camere di commercio, finora spettante allo Stato, oltretutto sulla disciplina delle funzioni loro attribuite o delegate»³⁵.

In questa prospettiva, due recenti ricorsi proposti dalla Regione Liguria e dalla Regione Trentino-Alto Adige Südtirol hanno offerto alla Consulta l'occasione per precisare il riparto di competenze legislative ed amministrative dello Stato e delle Regioni nei confronti delle CCIAA³⁶. Entrambe le Regioni sollevavano conflitto di attribuzione contro lo Stato a seguito dell'emanazione di provvedimenti ministeriali, nel primo caso di decisione del ricorso proposto da associazioni imprenditoriali della Provincia di Imperia avverso il decreto del Presidente della Regione recante: «Determinazione del numero dei rappresentanti nel Consiglio Camerale di Imperia spettante a ciascuna organizzazione imprenditoriale, sindacale e associazione dei consumatori e utenti o loro raggruppamenti»; nel secondo caso di fissazione di criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato da parte delle Camere di commercio, per il triennio 2005-2007.

La Regione Liguria, in particolare, sosteneva che la riforma del

³³ Cfr. sul punto CARANTA, *Le Camere di commercio in bilico tra competenze statali e competenze regionali*, nota a Corte Cost., 9 novembre 2007, n. 374, Corte Cost., 13 luglio 2007, n. 272, in *Giur. It.*, 2008, 3 ss.

³⁴ Corte Cost., 8 novembre 2000, n. 477, cit., 3708.

³⁵ MORANA, *Camera di commercio*, cit., 222.

³⁶ Si tratta delle già citate sentenze Corte Cost., 9 novembre 2007, n. 374, Corte Cost., 13 luglio 2007, n. 272, cit., 3, con nota di CARANTA, *Le Camere di commercio in bilico tra competenze statali e competenze regionali*.

Titolo V della Costituzione avesse attribuito la materia «Camere di commercio» alla competenza esclusiva delle Regioni, sulla base della clausola di residualità di cui all'art. 117, 4° comma, Cost., in quanto tutte le materie riferibili allo sviluppo economico ed alle attività produttive (tra cui l'agricoltura, l'industria, l'artigianato, il turismo, il commercio) dovrebbero ritenersi assorbite in tale competenza legislativa regionale.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 374 del 2007, respingeva tale impostazione, ribadendo la lettura estremamente estensiva delle competenze statali affermatasi nella giurisprudenza di questi anni³⁷ e confermando quella ricostruzione che, ancora oggi, non riesce a convincere gran parte della dottrina³⁸.

La Consulta, in particolare, partiva dal presupposto che le Camere di commercio, da un lato, sono espressione del sistema delle imprese e, dall'altro, svolgono funzioni che richiedono una disciplina uniforme; «è quindi necessario, per la funzionalità stessa del sistema camerale nel suo complesso, che l'attribuzione dei consiglieri sia effettuata sulla base di omogenei criteri di valutazione del grado di rappresentatività delle organizzazioni imprenditoriali». Contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente – proseguiva la Corte – «non è possibile affermare che, a séguito della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, non sia consentito allo Stato esercitare la potestà legislativa in materia di ordinamento delle camere di commercio. Questa Corte ha infatti più volte affermato, allorché sia ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, che lo Stato è abilitato ad esercitare anche la potestà legislativa, e ciò pure se tali funzioni amministrative siano riconducibili a materie di competenza legislativa regionale concorrente o residuale».

Così interpretata, «la Corte intacca, forse irrimediabilmente, la stessa rigidità della Costituzione. Si tratta di un'istigazione allo Stato a continuare ad occuparsi di tutto, al di fuori da ogni attenzione per le competenze stabilite (ormai, che si pensavano stabilite)»³⁹.

³⁷ Il *leading case* è Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303, in *Giur. It.*, 2004, 1567, con nota di MASSA PINTO, *Nota in margine alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale: una «opinione concorrente»*; in *Corriere Giur.*, 2004, 1, 30, con nota di DICKMANN, *I principi di sussidiarietà e di proporzionalità ed il principio dell'intesa per un corretto metodo della legislazione statale di attrazione di funzioni amministrative regionali*.

³⁸ Profondamente critico nei confronti degli orientamenti della Corte costituzionale è, tra gli altri, BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni e il superamento del riparto per materie*, in *Regioni*, 2006, 903 ss.

³⁹ Ancora CARANTA, *Le Camere di commercio in bilico tra competenze statali e*

Parte II
I profili funzionali

1. *Le funzioni delle Camere di commercio. Premesse e classificazioni*

La legge di riforma n. 580/1993 non contiene un elenco esaustivo delle competenze camerali, ma si limita ad indicarne alcune a titolo esemplificativo e a disciplinare nel dettaglio quelle relative alla tenuta del registro delle imprese istituito presso la Camera di commercio (art. 8, l. n. 580/1993). Le altre competenze camerali seguitano così a ricavarsi dai singoli atti normativi che ne dettano la disciplina, nell'ambito di una stratificazione di interventi normativi non solo di diversa epoca, ma anche di varia entità e qualità, di taglio microeconomico, microfunzionale, riorganizzativo o riequilibrativo, destinati alla disciplina di specifici settori di materia, nonché alla revisione generale del rapporto tra Stato e Regioni o al riassetto del governo locale.

Una ricostruzione sistematica del dato funzionale delle Camere di commercio, nonostante l'adozione della legge di riordino n. 580/1993, appare dunque ancora problematica.

Dovendosi tentare – sia pur brevemente – la definizione di una griglia di funzioni idonea a fungere da chiave di lettura meramente descrittiva e comparativa, si può ipotizzare la classificazione seguente⁴⁰:

competenze regionali, cit., 3 ss., il quale prosegue rilevando come si tratti di risultato che fa sistema con la giurisprudenza che, a partire da una discussa sentenza in materia di aiuti di Stato, tende a mantenere salde nelle mani dello Stato le redini del governo dell'economia. La sentenza in materia di aiuti di Stato è Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 14, in *Giur. It.*, 2004, 459, con nota di CALZOLAIO, *Tutela della concorrenza o concorrenza sotto tutela?*, ed *ivi*, 2234, con nota di TALIENTI, *Le politiche statali di sostegno del mercato alla luce del diritto comunitario e delle competenze legislative regionali nel nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione, con particolare riferimento alla «tutela della concorrenza»*; in *Giur. Cost.*, 2004, 237, con note di PACE, *Gli aiuti di Stato sono forme di «tutela» della concorrenza?*, DOLSO, *Tutela dell'interesse nazionale sub specie di tutela della concorrenza?*, e BUZZACCHI, *Principio della concorrenza e aiuti di Stato tra diritto interno e diritto comunitario*, ed *ivi*, 4677, con nota di PACE, *Il concetto di tutela della concorrenza l'art. 117 Cost. e il diritto comunitario: la «costituzionalizzazione» della figura dell'«imprenditore sovvenzionato»*; in *Regioni*, 2004, 1015, con note di PIZZETTI, *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma?*, e CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*.

⁴⁰ In questo lavoro si utilizzerà, in particolare, la classificazione suggerita da FERRARI, *Le competenze delle CCAA e i rapporti con gli enti locali*, in FERRARI, *Le Camere di commercio e le innovazioni normative di cui alla l. 580/1993*, cit., 53. Secondo FRICANO, *Le Camere di commercio in Italia*, cit., 170, l'insieme delle competenze attribuite attualmente agli Enti camerali può essere classificato in tre gruppi:

- a) Funzioni relative alla gestione di albi, ruoli ed elenchi;
- b) Funzioni in senso lato di assenso;
- c) Funzioni certificative;
- d) Funzioni di informazione, assistenza e consulenza tecnica;
- e) Funzioni di formazione e di addestramento professionale;
- f) Funzioni di supporto e di promozione;
- g) Funzioni di arbitraggio e di tutela del consumatore.

1.1. La gestione di albi, ruoli ed elenchi

È ormai unanimemente riconosciuta in dottrina l'estrema difficoltà di qualificazione delle tre diverse categorie (albi, ruoli ed elenchi) secondo criteri sostanzialistici, considerata l'inconferenza, ai fini classificatori, delle scelte terminologiche utilizzate dal legislatore. Ciò ha indotto qualche illustre autore a proporre un'interpretazione latissima del termine «elenco», come riferito a «documenti compilati e tenuti da organi dello Stato o di enti pubblici, variamente definiti (elenchi, albi, liste, ruoli, registri e simili), fondati su di un accertamento e finalizzati alla produzione di certezze giuridiche»⁴¹.

Si tenterà, dunque, prescindendo dalla formale denominazione legislativa, di operare una categorizzazione sistematica secondo alcuni caratteri comuni.

Ciò precisato, si può allora distinguere tra funzioni in cui la Camera è:

- a) semplicemente depositaria di copie ed elenchi gestiti da altri soggetti;
- b) dotata di compiti meramente istruttori;
- c) competente per la tenuta degli elenchi (in senso generico).

Più in dettaglio, tra i casi in cui la Camera risulta essere mera depositaria di copie ed elenchi gestiti da altri soggetti, si segnalano: l'albo nazionale degli agenti di assicurazione, previsto e disciplinato dalla L. 7/02/1979, n. 48 (*Istituzione e funzionamento dell'Albo nazionale degli agenti di assicurazione*); nonché il ruolo nazionale dei periti assi-

funzioni amministrative, funzioni promozionali e funzioni di ricerca economica. Un altro criterio di classificazione deriva dalla materia che può essere generale o settoriale. «Si parlerà così di funzioni di carattere particolare se hanno per scopo la cura degli interessi dei singoli settori economici: agricoltura, commercio interno, commercio estero, industria, artigianato, turismo, trasporti e comunicazioni, ecc.; si parlerà invece di funzioni di carattere generale nel caso in cui si propongono di perseguire fini generali».

⁴¹ Cfr., sebbene non così recenti, PUBUSA, *Elenco*, in *Enc. Giur.*, Roma, XII, 1989, 1; CASSARINO, *Elenco*, in *Enc. Dir.*, Milano, XIV, 1965, 353; GIANNINI, *Albo*, in *Enc. Dir.*, Milano, I, 1958, 1013.

curativi, di cui alla L. 17/02/1992, n. 166 (*Istituzione e funzionamento del ruolo nazionale dei periti assicurativi per l'accertamento e la stima dei danni ai veicoli a motore ed ai natanti soggetti alla disciplina della l. 24/12/1969, n. 990, derivanti dalla circolazione, dal furto e dall'incendio degli stessi*).

Entrambi gli albi sono istituiti presso il Ministero delle Attività Produttive che provvede a tutti gli adempimenti relativi alla gestione degli elenchi e ne trasmette copia alle Camere di commercio.

In altre ipotesi, la Camera di commercio è chiamata ad esercitare compiti di natura istruttoria, finalizzati all'iscrizione ad elenchi gestiti a livello nazionale. La domanda di iscrizione è presentata presso la Camera, che provvede all'istruzione, trasmettendo successivamente la documentazione al soggetto competente. Nell'ambito di tali funzioni, si ricordano, a mero titolo esemplificativo: l'albo nazionale delle imprese esercenti servizio di smaltimento dei rifiuti, di cui al D.m. 21/06/1991 n. 324, abrogato dall'art. 23, D.M. 28/04/1998, n. 406, recante norme di attuazione di direttive dell'Unione europea, avente ad oggetto la disciplina dell'Albo nazionale delle imprese che effettuano la gestione dei rifiuti⁴². A titolo di esempio, si ricordi anche il caso dell'Albo nazionale promotori finanziari, di cui alla l. 2/01/1991, n. 1, abrogata dall'art. 214, d.lgs. 24/2/1998, n. 58, *Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria*, il cui art. 31 prevedeva l'istituzione, presso la Consob, dell'Albo unico nazionale dei promotori finanziari⁴³. Dal 1° gennaio 2009, tuttavia, l'albo dei promotori finanziari non è più tenuto dalla Consob, bensì dall'Organismo per la tenuta dell'albo unico dei promotori finanziari, costituito in forma di associazione tra l'Associazione Nazionale delle società di collocamento di Prodotti Finanziari e di Servizi di Investimento (Assoreti), l'Associazione Nazionale Promotori Finanziari (Anasf) e l'Associazione Bancaria Italiana (Abi)⁴⁴.

Vi è infine l'ampia categoria degli elenchi istituiti presso le Camere e gestiti dalle stesse o da speciali commissioni, alla cui formazione le Camere partecipano in vario modo. Una prima ipotesi, dai caratteri peculiari, è quella della tenuta del registro delle imprese (art. 8, l. 29/12/1993, n. 580; regolamento di attuazione approvato con

⁴² Deve sottolinearsi che recentemente la normativa regolante il settore è stata rivisitata con il D.lgs 8 novembre 2006 n. 152, il quale ha introdotto importanti novità in merito alle competenze dell'Albo e alle imprese che sono tenute ad iscriversi.

⁴³ Sulla figura del promotore finanziario, cfr. in generale, ESINI e MORELLO, *Il promotore finanziario. I principali aspetti della figura tra legge n. 1/1991 e Decreto Eurosime*, Torino, 1996.

⁴⁴ Cfr. Delibera CONSOB n. 16737 del 18 dicembre 2008, reperibile in www.albopf.it.

d.P.R. 7/12/1995, n. 581)⁴⁵. L'art. 8 della l. 580/1993 istituisce presso le Camere di commercio l'ufficio del registro delle imprese di cui all'art. 2188 c.c., abrogando le norme relative al registro delle ditte, già curato in precedenza dalle Camere di commercio⁴⁶. L'applicazione del nuovo regime è subordinata all'emanazione di un regolamento di attuazione (art. 8, c. 2), da ultimo disposta con il d.P.R. n. 581/1995.

Sono poi da ricordare una serie di registri (si pensi al registro esercenti il commercio; al ruolo degli agenti di affari in mediazione), albi ed elenchi, alla cui tenuta è preposta la Camera di commercio (direttamente o mediante la partecipazione ad apposite commissioni), l'iscrizione ai quali costituisce condizione per l'esercizio di determinate attività economiche o per l'ottenimento di provvedimenti abilitanti.

La Camera è tenuta, in tal caso, a verificare la sussistenza di una pluralità di requisiti, variamente individuati nelle singole ipotesi e che, in via generale, possono essere identificati in: idoneità tecnico-professionale del soggetto; requisiti di ordine morale; sufficienza dell'attrezzatura od organizzazione tecnica e capacità finanziaria.

Vi sono poi alcune ipotesi particolari in cui l'iscrizione al registro viene intesa come una mera forma di pubblicità notizia, senza effetti costitutivi. A mero titolo esemplificativo, si segnala il ruolo dei periti ed esperti (T.U. n. 2011/1934).

Il T.U. del 1934, all'art. 32, in particolare, autorizza le Camere di Commercio a formare il ruolo dei periti ed esperti in settori non disciplinati per legge da albi professionali⁴⁷. L'iscrizione al ruolo ha fun-

⁴⁵ Sulla tenuta del registro delle imprese da parte degli Enti camerali, cfr., ad esempio, BOCCHINI, *Finalmente istituito il registro delle imprese*, in *Corriere giur.*, 1994, 137; NOTARI, *Camere di commercio e registro delle imprese: i primi passi della riforma*, in *Riv. Società*, 1994, 1144.

⁴⁶ Il t.u. del 1934 attribuiva la tenuta del registro delle ditte agli Uffici provinciali, ma con il d.P.R. 620/1955 tale funzione veniva trasferita alle Camere. La disciplina era da ultimo stabilita nel d.m. 9 marzo 1982. A norma dell'art. 1, tutti coloro che esercitavano una delle attività di cui all'art. 2195 c.c., compresi i piccoli imprenditori, dovevano farne denuncia alla Camera nella cui circoscrizione si trovava la sede dell'impresa. L'iscrizione al registro delle ditte non aveva effetti costitutivi della qualità di imprenditore, tuttavia rivestiva importanti funzioni certificative e di pubblicità legale. Tale disciplina è rimasta transitoriamente in vigore sino alla piena attuazione del nuovo regime.

⁴⁷ In giurisprudenza, cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 6 luglio 2000, n. 3789, in *Foro Amm.*, 2000, 2700: «La competenza attribuita alle camere di commercio, industria e artigianato di istituire ruoli di esperti è limitata esclusivamente ai settori di attività proprie dei soggetti (imprenditori commerciali, industriali, agricoli ed artigiani), cui si riferisce l'ordinamento istituzionale camerale, non comprende invece i ruoli di esperti tributari, la cui materia è devoluta dall'ordinamento agli iscritti nei relativi albi professionali, ai sensi del r.d. 27 ottobre 1953, n. 1067 e 1068». In argomento, cfr. altresì Cons. Stato, Sez. VI, 14 maggio 1993, n. 353, in *Cons. Stato*, 1993, I, 706:

zione di mera pubblicità conoscitiva: si configura come semplice riconoscimento da parte di un ente pubblico dell'«esperienza» del richiedente. Piuttosto attenuata risulta essere, invece, l'ingerenza delle Camere nella formazione e nella tenuta dell'albo delle imprese artigiane voluto già dalla legge 25 luglio 1956, n. 1860. Oggi la disciplina è contenuta nella legge 8 agosto 1985, n. 443 (*legge quadro sull'artigianato*) e nelle connesse leggi regionali di settore. I compiti e le funzioni amministrative per il riconoscimento della qualifica artigiana alle imprese e per la formazione e la tenuta degli albi provinciali delle imprese artigiane sono attribuiti alle Commissioni provinciali dell'artigianato.

1.2. *Le funzioni in senso lato di assenso*

Le Camere di commercio sono altresì preposte al *rilascio delle licenze* necessarie all'esercizio di diverse attività economiche. Nell'ambito di tali attribuzioni, si pensi al caso dell'esercizio dei molini, ex l. n. 857/1949, in vigore in quanto compatibile con la l. 31 luglio 1956, n. 1002. Tra le attribuzioni specifiche nel settore dell'industria alimentare, una particolare disciplina che investe pienamente il campo di attività degli Enti camerali, è quella relativa alla macinazione.

Secondo quanto disposto dall'art. 6, l. 7 novembre 1949, n. 857, l'esercizio, il trasferimento e la trasformazione dei molini sono soggetti al rilascio di una licenza da parte della Camera, sentiti i pareri dell'Ispettorato del lavoro e dell'Ufficiale sanitario sui requisiti tecnici ed igienico-sanitari.

La licenza è soggetta, secondo l'art. 9 della l. n. 857/1949, al visto annuale della Camera da apporsi entro il mese di gennaio previa esibizione della ricevuta comprovante il pagamento della tassa annuale di concessione governativa.

È tuttavia di estrema importanza sottolineare che, ai sensi del sopravvenuto art. 22, co. 2, lett. a) – *Liberalizzazioni e semplificazioni*

«L'art. 32 r.d. 20 settembre 1934, n. 2011 espressamente vieta alle camere di commercio di istituire ruoli di periti ed esperti per le materie riservate alla competenza di liberi professionisti iscritti in appositi albi (come quelli contemplati dai d.p. r. 27 ottobre 1953, n. 1067 e 1068)». Ancor meno recentemente, v. T.A.R. Lombardia, Sez. I, 17 aprile 1989, n. 159, in *Fisco*, 1989, 3979: «Le camere di commercio possono, ai sensi dell'art. 32, r.d. n. 2011 del 1934, compilare i ruoli dei periti ed esperti, con esclusione di quelle attività professionali per le quali sussistono albi regolati da apposite disposizioni; tra tali esclusioni, rientra anche la materia tributaria e fiscale che apposite norme demandano a professionisti iscritti nei relativi albi, quali i dottori commercialisti, i ragionieri ed i periti commerciali; illegittimo, pertanto, si appalesa il provvedimento che configuri un ruolo di esperti in consulenze fiscali».

concernenti le funzioni delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura – del D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*), l'esercizio dei mulini per la macinazione dei cereali, nonché il loro trasferimento, trasformazione o riattivazione di cui alla L. 7/11/1949, n.857, si intendono assentiti qualora non sia comunicato all'interessato il provvedimento di diniego entro il termine di sessanta giorni (termine che può essere ridotto con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241).

Prima del recente intervento del c.d. Decreto Bersani, le Camere di commercio era anche preposte al rilascio della licenza necessaria all'esercizio dell'attività di panificazione. L'art. 4, del d.l. n. 223/2006, c.d. Decreto Bersani, convertito con l. n. 248/2006 (pubblicata in G.U. n. 186 dell'11/08/2006) ha soppresso, a partire dal 4 luglio 2006, il regime autorizzatorio e le precedenti competenze della Camera di commercio in materia di panifici disciplinate dalla l. n. 1002/1956. Come diretta conseguenza, dunque, la Camera di commercio non rilascia più le autorizzazioni per l'esercizio dell'attività di panificazione e gli interessati devono presentare una dichiarazione di inizio attività al Comune competente per territorio.

1.3. Le funzioni certificative

Alle Camere di commercio spetta altresì la funzione di rilasciare, a richiesta, certificati. Le certificazioni camerale contribuiscono alla circolazione di informazioni certe e, dunque, allo sviluppo regolato del mercato. La certezza dell'informazione non va, tuttavia, confusa con la verità dell'informazione. Talvolta, infatti, i certificati rilasciati dalle Camere di commercio riguardano le registrazioni basate sulle dichiarazioni degli interessati: in questo caso si presume che i fatti o le situazioni certificati siano veri fino a che non venga provato il contrario⁴⁸. Quando le registrazioni vengono effettuate a seguito di ac-

⁴⁸ In giurisprudenza, sebbene piuttosto risalente nel tempo, utile il riferimento a Cass. Civ., Sez. I, 11 giugno 1998, n. 5830, in *Mass. Giur. It.*, 1998: «I certificati delle Camere di commercio, concernendo annotazioni fatte in pubblici registri delle dichiarazioni di interessati, hanno pieno valore probatorio solo in ordine all'esistenza delle dichiarazioni stesse e non già in merito alla loro veridicità. Relativamente a tale aspetto, detti certificati possono integrare solo gli estremi di presunzioni semplici ed assumere valore probatorio unicamente se non contraddette da altre risultanze di causa». In senso conforme, meno recentemente, Cass. Civ., Sez. lav., 23 dicembre 1991, n. 13911, in *Mass. Giur. It.*, 1991; Id, Sez. III, 8 marzo 1988, n. 2349, in *Mass. Giur. It.*, 1988. Sulla responsabilità delle Camere di commercio per false certifica-

certamenti condotti dalla Camera di commercio, la certezza è allora identificabile anche con la verità dell'informazione, nel senso che si ha in assoluto la presunzione di veridicità dell'informazione.

Tra le principali certificazioni che la Camera di Commercio rilascia all'impresa, sulla base di modelli ministeriali predeterminati e a seguito del pagamento dei diritti di segreteria da parte del richiedente, si segnalano:

- Certificazione anagrafica: Al fine di prendere visione della situazione anagrafica di qualsivoglia impresa, l'Ufficio del Registro delle imprese (per i riferimenti normativi, si vedano i già citati art. 8, l. 580/1993 e Regolamento di attuazione approvato con D.P.R. 7/12/1995, n. 581) istituito presso le Camere di commercio riveste un'importanza fondamentale. Oltre alla consultazione diretta dell'archivio e alla possibilità di ottenere copia di atti e documenti scritti e depositati, l'Ufficio è in grado di offrire elenchi di imprese suddivise per settori merceologici, classe di capitale sociale, numero di addetti, provincia o comune di appartenenza. I certificati hanno valenza probatoria su quanto risulta depositato o iscritto nel Registro delle imprese. Oltre ai certificati di iscrizione possono essere rilasciati certificati attestanti il deposito di atti e la mancanza di iscrizione. Per l'uniformità della certificazione anagrafica a livello nazionale, i certificati sono rilasciati secondo i modelli ministeriali.
- Certificati di iscrizione abbreviati e completi: I certificati di iscrizione abbreviati sono quelli che attestano la sola esistenza dell'impresa, di cui si consegue così l'identificazione univoca e

zioni, cfr. Cass. Civ., Sez. Un., 10 febbraio 1996, n. 1030, in *Nuova Giur. Civ.*, 1996, I, 684, con nota di PINORI, *Sulla responsabilità delle Camere di commercio per false certificazioni*. Cfr., in particolare, la motivazione in punto 3: «(...) Nel *genus* delle cosiddette certificazioni «in senso improprio», rilasciate dalla Pubblica amministrazioni, si comprendono le attestazioni, le quali non riproducono un fatto già rappresentato in un registro pubblico (o equiparato o, comunque, in un foglio ufficiale); quindi, non fanno riferimento ad alcuna certezza legale, ma costituiscono il risultato di una attività di accertamento compiuta direttamente da pubbliche autorità. In questa categoria – in quanto non riproducono un fatto già rappresentato in un registro pubblico, ma attestano un accertamento compiuto dall'amministrazione pubblica – rientrano le certificazioni, che le Camere di commercio rilasciano in ordine all'origine delle merci, ai sensi dell'art. 13 del D.P.R. 28 giugno 1995, n.620. Con riferimento a casi consimili, la giurisprudenza afferma che l'attività della pubblica amministrazione, anche nel campo della pura discrezionalità, deve svolgersi nei limiti posti non solo dalla legge, ma anche dalla norma primaria del *neminem laedere* (...). Le Camere di commercio, come qualsivoglia amministrazione pubblica – rilasciando certificazioni inesatte a causa di negligente o errato accertamento circa l'origine delle merci – possono incorrere in un comportamento colposo, in violazione della norma primaria del *neminem laedere*, che si risolve in un illecito civile».

le informazioni legali essenziali. Recano, infatti, il numero d'iscrizione, la data di iscrizione, la denominazione, il codice fiscale, la forma giuridica e la sede dell'impresa. I certificati di iscrizione completi sono quelli che contengono, in aggiunta ai dati identificativi essenziali, informazioni legali, amministrative ed economiche, comprese la descrizione dell'attività esercitata, le unità locali e le persone aventi cariche sociali. Con questo tipo di certificato si ha una «fotografia» completa dell'impresa certificata.

- Certificati speciali: Per ottenere i c.d. certificati speciali i richiedenti devono indicare sommariamente nella richiesta quanto deve risultare dalla certificazione. A titolo esemplificativo, è possibile certificare che l'impresa non si trovi in stato di liquidazione, fallimento, concordato preventivo o amministrazione controllata.
- Certificati storici: I certificati storici riportano, oltre ai dati identificativi dell'impresa, le informazioni riguardanti gli atti e le comunicazioni iscritti o depositati al Registro delle imprese e le modificazioni avvenute in un certo periodo di tempo. È possibile richiedere certificati concernenti l'impresa dalla sua nascita in avanti o limitati a determinate date o trascrizione di atti. Essi contengono un maggior numero di notizie rispetto agli altri certificati, presentando, informazioni sia remote che attuali sulle imprese.
- Certificati di deposito: I certificati di deposito attestano l'avvenuto deposito di atti e di modelli riguardanti le richieste di iscrizione o le denunce al Repertorio economico amministrativo. Questo tipo di certificazione ha per obiettivo la dimostrazione dell'avvenuta presentazione degli atti relativi ad una predeterminata impresa, ad una certa data e in un determinato Registro delle imprese.
- Certificati di non iscrizione: I certificati che attestano la mancanza di iscrizione di una impresa nel Registro delle imprese di una determinata provincia sono denominati certificati di non iscrizione. Essi riportano i dati essenziali relativi all'imprenditore o ad altro soggetto per il quale è richiesta la certificazione e la non iscrizione nel Registro delle imprese.

Ad assicurare la pubblicità economica dell'impresa contribuiscono, oltre ai certificati, le c.d. visure. Con quest'ultime è possibile il monitoraggio completo delle informazioni contenute nell'anagrafe e l'estrapolazione di un maggior numero di informazioni rispetto a quelle fornite dai certificati. Le visure, pur contenendo le medesime notizie, differiscono dai certificati in quanto prive della firma del funziona-

rio camerale, di timbri e bolli: non hanno, dunque, alcun valore legale, ma costituiscono esclusivamente semplice informazione⁴⁹. Al pari dei certificati, hanno caratteristiche diverse: accanto alle visure contenenti le notizie legali, amministrative ed economiche dell'impresa, vi sono quelle storiche e di deposito degli atti.

Certificati d'origine e carte di legittimazione per i viaggiatori di commercio (artt. 8-13 d.p. r. 620/1955; Regolamento CEE n. 2454/1993). Il rilascio dei certificati di origine per le merci destinate all'esportazione originariamente fu uno dei più tipici e tradizionali compiti delle Camere. Il già citato T.U. n. 2011 (art. 46) conferì tale compito agli Uffici provinciali dell'economia e il d.lgs. 21 settembre 1944, n. 315 ne trasferì la competenza ai subentrati Uffici provinciali dell'industria e del commercio. Soltanto con il d.p.r. 28 giugno 1955, n. 620, il compito è stato nuovamente attribuito alle Camere.

Il Certificato di Origine può oggi definirsi un documento che attesta l'origine dei prodotti esportati in via definitiva. Viene rilasciato dalla Camera di commercio nella cui circoscrizione il richiedente ha la sede legale, una filiale o una sede operativa. Per ottenere un Certificato di Origine il richiedente (l'impresa esportatrice) è tenuto alla presentazione di una fattura di vendita e, qualora la merce esportata non sia prodotta dallo speditore, lo stesso deve fornire informazioni sufficienti a stabilire l'origine (indirizzo del produttore, dichiarazioni, ecc.). Per le merci originarie da Paesi non comunitari, è necessario presentare la relativa documentazione doganale.

In via generale, la materia è regolata dalla Convenzione per la semplificazione delle formalità doganali di Ginevra del 3 novembre 1923, approvata e resa esecutiva in Italia con r.d. 4 maggio 1924, n. 1907, con integrazioni derivanti dalle clausole dei trattati, degli accordi e delle altre convenzioni fra i singoli Stati o gruppi di Stati. L'art. 10 della Convenzione prevede l'obbligo, per i fabbricanti o commercianti e viaggiatori di commercio che intendono ammettere in franchigia provvisoria, nel territorio di ciascuno degli Stati contraenti, campioni e modelli di cui non sussista divieto di importazione, di munirsi delle cosiddette «carte di legittimazione per viaggiatori di commercio». Il rilascio, secondo quanto stabilito dal d.p. r. 28 giu-

⁴⁹ In giurisprudenza, si segnala T.A.R. Toscana, Sez. I, 18 dicembre 1991, n. 673, in *Foro Amm.*, 1991: «La visura camerale non può in alcun modo tener luogo del certificato di iscrizione alla camera di commercio, difettando alla stessa gli elementi essenziali e sostanziali necessari a qualificarla come certificato; ne consegue che la stessa non è idonea a svolgere alcuna funzione accertativa in senso stretto, con riguardo ai dati in essa contenuti, ma al più una funzione, di fatto meramente conoscitiva, suscettibile di conferma dei dati medesimi nei modi e nelle forme previste all'uopo dalla legge».

gno 1955, n. 620, è affidato alle Camere di commercio e costituisce un atto di attestazione con valore dichiarativo. L'Ente camerale procede, infatti, ad un semplice accertamento volto a verificare la qualità di industriale, commerciante, rappresentante o viaggiatore di commercio attraverso l'iscrizione dell'impresa nel registro delle imprese; ad accertare il possesso dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività, quando ciò è prescritto dalle leggi nazionali e ad appurare l'iscrizione nei ruoli delle contribuzioni dovute all'Erario. Trattasi di un servizio non molto diffuso, come testimonia la richiesta delle «carte», in verità molto esigua.

Come ipotesi particolare di attività di certificazione si può annoverare anche il rilascio del codice meccanografico per gli operatori con l'estero (Circolare del Ministero del Commercio Estero del 20/07/1957 e succ. modif. ed integr.; Circolare del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato n. 3255/C del 20/09/1991; Circolare del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato n. 3456/C del 19/11/1998; D.M. 4 maggio 1990). Si tratta di un codice alfanumerico che viene assegnato, per conto del Ministero del Commercio Estero, dalla Camera di commercio, al fine di identificare i soggetti economici che abitualmente operano con l'estero (importatori/esportatori), nonché le imprese del terziario (autotrasportatori; imprese turistico-alberghiere; società di trading), che effettuano movimenti valutari con l'estero. Ha funzioni di rilevanza statistica e viene richiesto dagli Istituti di credito per le operazioni commerciali che danno seguito a transazioni monetarie superiori ad un certo importo.

Al fine di favorire il commercio con l'estero, compito delle Camere di commercio è altresì quello del rilascio dei carnet ATA (Conv. Bruxelles 6/12/1961, resa esecutiva con d.p. r. 2070/1963). Il Carnet ATA (Admission Temporaire – Temporary Admission) è un documento doganale che permette di esportare temporaneamente merci verso Paesi non comunitari, oppure di farle transitare negli stessi, senza pagare dazi doganali o IVA. Viene rilasciato dalle Camere di Commercio ai soggetti e le imprese che esportano temporaneamente dal territorio comunitario:

- campioni commerciali;
- merce destinata all'esposizione in mostre e fiere;
- materiale professionale.

Il rilascio del Carnet ATA è subordinato alla presentazione dell'elenco dettagliato delle merci in esportazione temporanea e di una garanzia assicurativa calcolata sul valore delle merci medesime.

Rilascio di certificati dei risultati delle analisi e accertamenti dei laboratori chimico-merceologici istituiti dalle C.C.I.A. (art. 3, l. n. 1767/1940):

Per quel che concerne i c.d. laboratori chimico-merceologici, è da premettere che la certificazione di qualità è una delle attività svolte dalle Camere di Commercio a supporto della valorizzazione del territorio. L'impresa, per essere competitiva sul mercato, deve innovare e certificare continuamente tanto i processi quanto i prodotti. A tal fine le Camere di Commercio hanno istituito, nel 1905, il primo Laboratorio chimico-merceologico e oggi sono impegnate a gestire una rete di 28 Laboratori chimico-merceologici e di 30 Sportelli informativi a indirizzo tecnologico diffusi su tutto il territorio nazionale. L'istituzione degli attuali laboratori è prevista nella l. 13/11/1940, n. 1767, la quale attribuisce agli Enti camerali la possibilità di istituire i predetti laboratori, previa autorizzazione ministeriale.

I Laboratori chimico-merceologici, oltre ad eseguire tutti gli accertamenti tecnici ed analitici nell'ambito di materie disciplinate da leggi e regolamenti, la cui applicazione è demandata alle Camere di Commercio, effettuano analisi ed accertamenti per verificare la rispondenza di determinati prodotti a requisiti fissati dalle norme in vigore. Noto è l'attività dei Laboratori svolta su richiesta di enti e di soggetti privati. In tal caso gli accertamenti, le analisi tecniche e la certificazione relativa sono eseguiti a spese del richiedente, in base alle tariffe camerali che vengono fissate tenendo conto del tariffario nazionale delle prestazioni professionali dei chimici.

1.4. I compiti di informazione, assistenza e consulenza tecnica

La l. n. 580/1993, all'art. 2, c. 1, nell'attribuire alle Camere di commercio funzioni di informazione, assistenza, consulenza tecnica a favore degli operatori, statuisce: «Le Camere di commercio svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, funzioni di supporto e di promozione degli interessi generali delle imprese nonché, fatte salve le competenze attribuite dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato alle amministrazioni statali e alle regioni, funzioni nelle materie amministrative ed economiche relative al sistema delle imprese».

Attribuzioni di questo tipo, oltre che nella previsione generale della l. n. 580/1993 e latamente in quelle funzioni istituzionali che fanno da sempre capo alle Camere, risultano anche da numerose leggi di settore. Basti pensare all'attività di consulenza e di orientamento in materia di promozione dell'imprenditorialità giovanile nelle aree depresse (dl. n. 26/1995, convertito in l. 29/03/1995, n. 95 – ex l. n. 44/1986). Tale attività era già svolta dalle Camere ai sensi della l. n. 44/1986, la quale, tra l'altro, istituiva il Comitato per lo sviluppo di nuova imprenditorialità. Tale Comitato è stato sostituito, con l. n.

95/1995, dalla Società per l'imprenditoria giovanile, alla cui costituzione in forma di società per azioni è seguita l'abrogazione della normativa precedente⁵⁰. La società ha ereditato le funzioni del precedente Comitato e, in particolare, ai sensi dell'art. 1, co. 2, della l. n. 95/1995, può promuovere la costituzione e la partecipazione al capitale sociale di altre società operanti a livello regionale per le medesime finalità, cui partecipano anche le Camere di commercio, le quali, peraltro, in materia, mantengono le precedenti funzioni di consulenza e orientamento.

1.5. *La formazione e l'addestramento professionale*

La formazione è uno dei compiti tradizionali delle Camere di commercio, le quali contribuiscono notevolmente allo sviluppo e al perfezionamento dell'istruzione tecnica e dell'addestramento professionale mediante la gestione, da sole, o in consorzio con altri organismi, di corsi di qualificazione, di aggiornamento, perfezionamento, specializzazione in materia di commercio con l'estero, di commercio interno, di mestieri artigiani.

Con l'approvazione della l. 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale), alle Camere di commercio è stato riconosciuto anche un ruolo attivo nel sistema di alternanza scuola – lavoro. La legge prevede tirocini formativi e individua le Camere sia quali soggetti in grado di intervenire nella progettazione, attuazione e valutazione dei percorsi di formazione; sia come potenziali enti che possano accogliere studenti in tirocinio in regime di convenzione⁵¹.

⁵⁰ Sulla natura della Società per l'imprenditorialità giovanile, quale organismo di diritto pubblico, cfr. di recente in giurisprudenza, Cons. Stato, Sez. VI, 22 gennaio 2001, n.192, in *Urbanistica e appalti*, 2001, 330; in *Giur. It.*, 2001, 1265: «La Società per l'Imprenditoria Giovanile, costituita in forza di espressa previsione di legge, con il compito di produrre servizi a favore di organismi ed enti anche territoriali, imprese ed altri soggetti economici, gestendo fondi nazionali, regionali e comunitari, presenta tutti gli elementi oggettivi e soggettivi indicatori della natura di "organismo di diritto pubblico"». Il Supremo Collegio, chiamato ad interpretare la controversa nozione comunitaria di organismo di diritto pubblico, riconosce tale natura alla società per l'Imprenditoria Giovanile, costituita ai sensi dell'art. 1, 2° comma, L. 29 marzo 1995, n. 95, con lo specifico compito di soddisfare finalità di interesse generale per il Paese, quali lo sviluppo di una nuova imprenditorialità e l'ampliamento della base produttiva e occupazionale giovanile, gestendo fondi nazionali, regionali e comunitari.

⁵¹ Cfr. in particolare, l'art. 4, l. 28 marzo 2003, n. 53: «(...) Al fine di assicurare agli studenti che hanno compiuto il quindicesimo anno di età la possibilità di rea-

1.6. *Le funzioni di supporto e di promozione*

La base normativa per l'esercizio di funzioni promozionali è costituita, ancora una volta, dalla l. 29 dicembre 1993, n. 580, il cui art. 2, 2° comma, attribuisce alle Camere di commercio il compito di svolgere funzioni di supporto e di promozione degli interessi generali delle imprese. L'interpretazione di questa norma induce ad affermare che l'attività facoltativa, *latu sensu* promozionale, che gli enti svolgevano in passato, direttamente o a mezzo di aziende speciali, diventa obbligatoria e deve essere incrementata, perché il sostegno e la promozione degli interessi economici rientrano oggi tra le funzioni che la legge di riforma attribuisce loro⁵². In che cosa consistano le funzioni di supporto e promozione la legge non lo specifica, limitandosi, nel prosieguo dell'articolo, a prevedere la possibilità per le Camere di commercio di partecipare ad accordi di programma per la realizzazione di interventi a favore dell'economia, di esercitare attività conciliativa, arbitrale, ecc. Questi ultimi compiti possono rientrare nel concetto di supporto alle imprese, ma ciò non è sufficiente a chiarire la lettera della norma, poiché le funzioni arbitrali e conciliative sono previste come possibili e sono quindi svolte dalle Camere di commercio solo ove lo ritengano necessario, mentre quelle promozionali e di supporto sono, come già accennato, obbligatorie. «Questa genericità, voluta o non voluta che sia, apre alle Camere di commercio una possibilità di intervento non calcolabile, poiché queste dovranno immaginare e creare, in assoluta autonomia, le attività di supporto e promozione più adeguate per le imprese insediate nel territorio di loro competenza»⁵³. L'attività di supporto e promozione

lizzare i corsi del secondo ciclo di alternanza scuola – lavoro, come modalità di realizzazione del percorso formativo, progettata, attuata e valutata dall'istituzione scolastica e formativa in collaborazione con le imprese, con le rispettive associazioni di rappresentanza e con le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, che assicuri ai giovani, oltre alla conoscenza di base, l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro, il Governo è delegato ad adottare (...) un apposito decreto legislativo su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro delle attività (...), nel rispetto di diversi criteri direttivi, tra cui, per quel che interessa in questa sede: «svolgere l'intera formazione dai 15 ai 18 anni, attraverso l'alternanza di periodi di studio e di lavoro, sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica o formativa, sulla base di convenzioni con imprese o con le rispettive associazioni di rappresentanza o con le camere di commercio».

⁵² Sul punto, cfr. MARCHI, *Il ruolo delle Camere di commercio dopo le riforme degli anni '90*, in *Le autonomie funzionali. Il dibattito sulla governance in Europa e le riforme costituzionali in Italia* (a cura di Gallo e Poggi), Milano, 2002, 92.

⁵³ Cfr. ancora MARCHI, *Il ruolo delle Camere di commercio dopo le riforme degli anni '90*, in *Le autonomie funzionali*, cit., 92.

può, quindi, comprendere le iniziative più diverse, svolte direttamente dall'ente o a mezzo di aziende speciali: organizzazione di corsi di formazione e di convegni in materie di interesse per le imprese, attività di informazione e orientamento, pubblicazioni sull'economia locale, assistenza per l'internazionalizzazione attraverso l'apertura di appositi sportelli, interventi per l'innovazione e la qualità dell'azienda, organizzazione di fiere, attività di informazione sul mercato locale, nazionale e internazionale. Tra le iniziative promozionali si possono ancora segnalare i cosiddetti *servizi reali alle imprese*⁵⁴, i quali rappresentano, in un certo senso, la contropartita del diritto annuale versato dagli imprenditori alle Camere di commercio⁵⁵. Possono essere classificati o in riferimento al settore economico (agricoltura, industria, artigianato, turismo, commercio, trasporti, ecc.), o sulla base dell'area aziendale interessata (approvvigionamenti, produzione, internazionalizzazione, ecc.), o in relazione alla natura del servizio.

1.7. *Le funzioni di arbitraggio e di tutela del consumatore*

La l. n. 580/1993 ha inoltre espressamente attribuito alle Camere la facoltà di:

- promuovere la costituzione di commissioni arbitrali e conciliative⁵⁶ per la risoluzione delle controversie tra imprese e tra im-

⁵⁴ Si pensi agli incentivi finanziari a favore delle imprese, intesi ad agevolare la concessione di prestiti di esercizio o di investimento, come quelli destinati al miglioramento delle condizioni di sicurezza sui luoghi di lavoro.

⁵⁵ Per quel che concerne l'aspetto connesso al reperimento delle risorse finanziarie, la maggiore novità della l. n. 580/1993, consistente nella previsione di un diritto annuale obbligatorio dovuto «ad ogni singola Camera di commercio e a carico di ogni impresa iscritta o annotata» (art. 18, 3° comma) è stata gradualmente preparata da una serie di provvedimenti normativi che, a partire dal 1990, riducevano il contributo a carico dello Stato e nel contempo aumentavano il diritto annuale. Sul punto, cfr. POGGI, *La prima sentenza della Corte dopo la riforma camerale del 1993: le funzioni di interesse generale per lo sviluppo del sistema delle imprese tra principio di autonomia e principio di rappresentatività*, cit., 1327.

⁵⁶ Nella spinta verso il ricorso a modi di risoluzione delle controversie alternative rispetto alla giustizia civile statale, la conciliazione e l'arbitrato amministrati dalle Camere di commercio sono strumenti a cui il legislatore italiano guarda in questi ultimi anni con crescente favore. Fra gli interventi successivi alla riforma delle Camere di commercio, cfr. la l. 14 novembre 1995, n. 481, che, nel dettare norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità, nonché per l'istituzione delle relative autorità, ha previsto, all'art. 2, 24° comma, l'emanazione di uno o più regolamenti diretti a contemplare i casi in cui la risoluzione delle controversie insorte tra utenti e soggetti esercenti il servizio può esser rimessa in prima istanza alle commissioni arbitrali e conciliative istituite presso le Camere di commercio. Da ultimo, l'art. 10 della l. 18 giugno 1998, n. 192, di disciplina della subfornitura nelle

- prese e consumatori ed utenti (art. 2, c. 4, lett. a)). Le istituzioni arbitrali presso le camere di commercio svolgono oggi un vero e proprio servizio pubblico di composizione delle controversie⁵⁷. Si è in tal modo confermata una competenza che le Camere, invero, già esercitavano in via volontaria, senza però alcuna base normativa⁵⁸;
- predisporre e promuovere contratti-tipo tra imprese, loro associazioni e associazioni a tutela degli interessi dei consumatori e utenti (art. 2, c. 4, lett. b)); promuovere forme di controllo sulla presenza di clausole inique inserite nei contratti (art. 2, c. 4, lett. c)). Queste due ultime competenze attribuiscono alle Camere una funzione di tutela dei consumatori che trova corrispondenza anche nella partecipazione al Consiglio camerale di un rappresentante delle associazioni di tutela degli inte-

attività produttive, ha disposto che le relative controversie siano sottoposte ad un tentativo obbligatorio di conciliazione presso la Camera di commercio nel cui territorio ha sede il subfornitore; e l'art. 3, 2° comma della l. 30 luglio 1998, n. 281, di disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti, consente alle associazioni dei consumatori e degli utenti inserite nell'elenco tenuto presso il ministero dell'industria di attivare, prima del ricorso al giudice, la procedura di conciliazione dinanzi alla Camera di commercio competente per territorio. Sulle funzioni arbitrali esercitate dagli Enti camerali, v. BUONFRATE, LEOGRANDE, *L'arbitrato amministrato dalle Camere di commercio*, Milano, 1998, 30 ss. In argomento, cfr. altresì IUDICA, *Le commissioni arbitrali e conciliative e le relative procedure*, in FERRARI, *Le Camere di commercio e le innovazioni normative di cui alla l. 580/1993*, cit., 99; MINERVINI, *Le Camere di commercio e la conciliazione delle controversie*, in *Riv. Trim. Dir. e Proc. Civ.*, 2001, 939; CAPONI, *L'arbitrato amministrato delle Camere di commercio in Italia*, in *Riv. Arbitrato*, 2000, 663.

⁵⁷ Una questione dogmatica fondamentale è se l'attività svolta dall'istituzione nell'ambito di un arbitrato amministrato presso la Camera di commercio abbia natura amministrativa o giurisdizionale. Sulla problematica, v. ancora CAPONI, *L'arbitrato amministrato delle Camere di commercio in Italia*, cit., 673 ss., secondo il quale il servizio pubblico di composizione delle controversie non avrebbe natura giurisdizionale, né amministrativa in senso stretto, bensì forme ed effetti disciplinati dal diritto privato.

⁵⁸ La legge 6 luglio 1862, n. 680, infatti, non contemplava l'offerta di servizi di arbitrato. Già nel 1863, tuttavia, la Camera di commercio ed arti di Bergamo elaborò un modello – successivamente seguito da altri Enti camerali – decidendo di costituirsi in «giudizio arbitramentale per la decisione di tutte le controversie che in affari commerciali ed industriali si verificano nella sua circoscrizione». L'istituto visse privo di fondamento legislativo fino al 1924. In base al disposto dell'art. 3, lett. f), del r.d.l. 8 maggio 1924, n. 750 agli Enti camerali era riconosciuta esplicitamente l'attribuzione di promuovere la costituzione e di regolare il funzionamento di arbitrato permanente per la risoluzione di controversie in materia industriale e commerciale. Detti Enti, successivamente, anche in assenza di una precisa normativa, continuarono ad esercitare questa delicata funzione. Sul punto, v. in dottrina CAPONI, *L'arbitrato amministrato delle Camere di commercio in Italia*, cit., 673 ss.

ressi dei consumatori e degli utenti (art. 10, c. 6)⁵⁹. Non si può non notare che ci si trova di fronte a compiti ben diversi da quelli di tipo certificativo sopra descritti, poiché in quel caso le Camere di commercio esercitano, in quanto enti pubblici, funzioni amministrative in senso stretto, mentre l'attività qui in oggetto si concreta in un servizio reso agli utenti, eventualmente garantito, nella sua qualità, dall'essere il fornitore un soggetto pubblico che persegue «l'interesse generale del sistema delle imprese»;

- costituirsi parte civile nei giudizi relativi ai delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio (art. 2, c. 5)⁶⁰;
- promuovere l'azione per la repressione della concorrenza sleale ai sensi dell'art. 2601 c.c. (art. 2, c. 5)⁶¹.

Parte III

Le problematiche locali. La Camera di Commercio di Cuneo

1. *Le ricadute locali. Premesse*

Il presente studio nasce dall'intento di sviluppare la conoscenza della realtà delle Camere di commercio, in particolare operanti nella

⁵⁹ In argomento, cfr. NAPOLI, *Legittimazione delle Camere di commercio all'azione inibitoria dell'uso delle condizioni generali di contratto*, in *Nuove Leggi civili*, 1997, 1277. Sul punto, v. anche CASELLA, *I contratti-tipo tra imprese e consumatori: forme di controllo sulle clausole inique*, in FERRARI, *Le Camere di commercio e le innovazioni normative di cui alla l. 580/1993*, cit., 87 ss.

⁶⁰ In argomento, cfr. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, cit., 200. Secondo l'A., l'art. 2, comma 5, l. n. 580/1993 è una chiara esemplificazione delle funzioni di tutela e rappresentanza degli interessi economici generali a livello locale svolte dalle Camere di commercio. Più in generale, sulle attribuzioni previste espressamente dalla l. n. 580/1993, l'A. osserva: «Si tratta di funzioni disciplinate dalla stessa legge del 1993 che, comunque, prevede espressamente la presenza di fonti di autonomia nella disciplina dell'esercizio dei compiti attribuiti. Ed anzi in certi settori in cui l'esperienza delle Camere è decisamente avanzata rispetto agli strumenti previsti dalla normativa in vigore (è il caso del sistema informatizzato dei dati delle imprese che operano sul territorio nazionale rispetto ai vecchi registri cartacei provinciali) l'espandersi degli spazi di autonomia regolamentazione è sospinta con decisione dalle Camere stesse ed auspicata dalla dottrina, in vista degli effetti di maggiore efficienza del servizio che essa produce. La tensione tra i due poli (quello dell'intervento statale e quello dell'autonomia camerale) è assolutamente evidente».

⁶¹ In argomento, v. in dottrina GHIDINI e MINIERI, *Reprimere la concorrenza sleale* e PALMIERI, *Le Camere parti civili nei processi per reati economici*, in *Impresa e Stato*, 1998.

provincia di Cuneo, avvalendosi di un'apertura storica e transfrontaliera.

Prima di affrontare le ricadute sulle problematiche locali del territorio cuneese, è sembrato, tuttavia, utile partire da un'ottica più generale, al fine di inquadrare la posizione delle CCIAA nell'attuale ordinamento italiano.

Così, con l'obiettivo di ripercorrere la genesi e l'evoluzione delle Camere di commercio, una prima parte dello studio è stata dedicata ad una breve sintesi storica degli organismi che hanno preceduto gli Enti camerali di oggi, agli interventi normativi e giurisprudenziali che si sono susseguiti nel tempo e che hanno condotto all'attuale configurazione delle CCIAA.

Nella terza parte del lavoro saranno, invece, affrontate problematiche che più da vicino presentano aspetti di ricadute locali e, in particolare, di ricadute sul territorio cuneese. Come per la parte generale, anche per la parte specifica dedicata allo studio della Camera di commercio di Cuneo, si partirà da aspetti istituzionali, per poi, successivamente, concentrarsi su profili strettamente funzionali.

2. L'ente camerale cuneese. Profili istituzionali ed obiettivi. La cooperazione transfrontaliera e transnazionale

La Camera di commercio di Cuneo riveste, oggi, un ruolo di riferimento forte e concreto per la promozione e lo sviluppo delle economie locali e, più in generale, del sistema produttivo.

Tale azione si esplica attraverso una diversificata serie di attività, tra cui si possono già annoverare:

- La formazione e l'innovazione tecnologica delle imprese;
- La raccolta e la diffusione di informazioni destinate agli operatori economici;
- L'espansione delle relazioni d'affari anche internazionali, a favore della cooperazione transfrontaliera e transnazionale (attraverso Eurocin Geie «Le Alpi del Mare/Les Alpes de la Mer»);
- La creazione di servizi e il finanziamento di progetti a favore delle nuove imprese, con un'attenzione particolare all'imprenditoria giovanile e femminile, la promozione e l'organizzazione di manifestazioni utili per la crescita economica e sociale della Provincia di Cuneo (attraverso l'azienda speciale Centro estero Alpi del mare).

2.1. *L'Eurocin Geie «Le Alpi del Mare/Les Alpes de la Mer». Lo sviluppo dei flussi transfrontalieri*

Tra le attività attraverso cui la Camera di commercio di Cuneo intende promuovere e sviluppare l'economia locale, si è già annoverata l'espansione delle relazioni d'affari (anche) internazionali, a favore della cooperazione transfrontaliera e transnazionale. Appare sul punto opportuno soffermarsi – sia solo per brevi cenni – su un organismo nato nel 1994, su iniziativa delle Camere di commercio di Cuneo, Imperia e Nizza ed ampliatisi nel 2000 a seguito dell'ingresso di nuovi membri pubblici e privati⁶². L'Eurocin G.E.I.E., nato il 19 maggio 1994, rappresenta il primo Gruppo europeo d'interesse economico in Europa tra le Camere di commercio frontaliere di Cuneo, Imperia e Nizza.

Tra i suoi scopi, sicuramente degno di nota è l'obiettivo di favorire l'integrazione economica, culturale e scientifica, attraverso lo sviluppo dei flussi transfrontalieri e la promozione della sua immagine comune sia all'interno che all'esterno dell'Euroregione delle Alpi del Mare.

A seguito delle modifiche statutarie apportate nel corso del 1999, il G.E.I.E. dispone oggi di uno Statuto dotato di maggiore snellezza e flessibilità, al fine di semplificare l'accesso degli organismi operanti a livello locale, quali Camere di Commercio, Istituzioni private che fanno parte dell'Euroregione delle Alpi del Mare⁶³.

Dal punto di vista più strettamente funzionale, si noti che le attività che possono essere svolte dall'Eurocin G.E.I.E. presentano un'estrema varietà ed eterogeneità. A titolo di esempio, si ricordano:

1. la pubblicazione e la diffusione di riviste e bollettini, atti a far pervenire messaggi d'informazione alle imprese ed alle parti sociali che agiscono nel triangolo delle Alpi del Mare – Province

⁶² Per la normativa sull'Eurocin G.E.I.E., cfr. il *Regolamento CEE n. 2137/85 del 25 luglio 1985*, relativo all'istituzione di un Gruppo Europeo di interesse economico (JOCE L.199/1 del 31/07/1985) e il d.lgs. 23 luglio 1991, n. 240 (G.U.R.I. n. 182 del 5 agosto 1991).

⁶³ Nell'ottobre 2000, l'assemblea generale dell'Eurocin si è riunita per accogliere ufficialmente nuovi Membri. Dal lato italiano: le Camere di commercio di Asti, Alessandria e Genova, l'Unioncamere del Piemonte, la Città di Cuneo, la Banca Regionale Europea, la S.I.T.R.A.C.I. (Società italiana del traforo del Ciriogia), l'Agenzia turistica locale di Cuneo, l'Autorità portuale di Savona. Dal lato francese: le Camere di commercio di Marsiglia e Tolone. Negli anni successivi, deve sottolinearsi che si è registrato il recesso di alcuni membri: a partire dall'ottobre 2003, la «Chambre de commerce et d'industries de Marseille Provence» e da maggio 2004, la Camera di Commercio di Imperia e la «Chambre de commerce et d'industries du Var» (Tolone).

- di Cuneo e Imperia (Italia) – Département des Alpes – Maritimes (France);
2. l'organizzazione, la gestione e/o la partecipazione a fiere, esposizioni e mercati nazionali ed internazionali;
 3. l'organizzazione di studi, progetti e ricerche di mercato;
 4. la realizzazione di piani di promozione di vendita, campagne pubblicitarie e attività di pubbliche relazioni;
 5. la promozione della commercializzazione delle produzioni e dei servizi del triangolo delle Alpi del Mare;
 6. il ricorso, per la realizzazione delle finalità sociali, a finanziamenti nazionali e/o comunitari;
 7. la promozione e il supporto per la realizzazione delle infrastrutture relative alle vie di comunicazione essenziali allo sviluppo dell'Euroregione.

2.2. *Il Centro estero Alpi del Mare. Brevi cenni*

Nell'elencare le attività svolte dalla Camera di commercio di Cuneo, si è richiamata la funzione legata alla creazione di servizi e il finanziamento di progetti a favore delle nuove imprese; alla promozione e all'organizzazione di manifestazioni utili per la crescita economica e sociale della Provincia di Cuneo.

Un cenno, sul punto, merita l'azienda speciale Centro estero Alpi del Mare.

Trattasi di un'azienda speciale della Camera di Commercio di Cuneo che, con la sua costituzione avvenuta nel 1981 e la sua denominazione di «Ente per la Valorizzazione delle attività economiche della provincia di Cuneo», aveva inteso dotarsi di uno strumento moderno ed efficiente, in grado di intraprendere una politica di promozione dell'economia provinciale.

Dalla sua costituzione ad oggi, le funzioni del Centro estero Alpi del Mare hanno visto una notevole espansione: dall'organizzazione di alcune iniziative sul territorio provinciale, si è passati a funzioni prevalentemente rivolte ai mercati esteri e/o emergenti.

L'attività svolta dal Centro Estero Alpi del Mare a favore dei principali settori produttivi dell'economia provinciale può essere così sintetizzata:

- 1) Partecipazione a manifestazioni fieristiche specializzate in Italia ed all'estero;
- 2) Organizzazione di missioni economiche all'estero al fine di verificare le reali prospettive di mercato offerte da Paesi emergenti;

- 3) Organizzazione di *workshops*, degustazioni ed altre manifestazioni autonome sia in Italia che all'estero⁶⁴;
- 4) Organizzazione di visite concernenti la realtà produttiva provinciale ed *educational tours* rivolti a stampa e ad operatori economici stranieri;
- 5) Assistenza alle imprese.

3. *L'ente camerale cuneese e le fonti normative applicabili. Lo Statuto*

Per quanto riguarda la normativa generale di riferimento, per un quadro che vuole essere il più possibile completo ed organico, deve *in primis* ricordarsi lo Statuto della Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Cuneo, approvato dal Consiglio camerale con deliberazione n.7/C del 20 dicembre 1999 e successivamente modificato con deliberazioni n. 5/C del 10 settembre 2004, n. 4/C del 9 gennaio 2006 e n. 7/C del 13 ottobre 2009⁶⁵.

Ai sensi dell'art. 4 dello Statuto, in particolare, viene specificato che, nell'ambito della sua autonomia, la Camera di commercio di Cuneo svolge tutte le funzioni proprie o ad essa delegate dallo Stato, dalla Regione ed in generale dall'ordinamento giuridico nazionale e comunitario, nonché quelle derivanti da convenzioni internazionali.

È il comma 2 dell'art. 4 a precisare che, per il raggiungimento dei propri scopi, la Camera di commercio promuove, realizza e gestisce strutture ed infrastrutture di interesse economico generale a livello locale, regionale, nazionale e transfrontaliero, direttamente o mediante la partecipazione ad organismi anche associativi, ad enti, consorzi e società.

La norma specifica altresì che l'ente camerale può costituire aziende speciali secondo le norme del diritto privato, per interventi diretti a promuovere e sostenere lo sviluppo delle imprese e dell'economia locale (si pensi al Centro estero Alpi del Mare).

⁶⁴ Deve sottolinearsi che il Centro estero Alpi del mare – Cuneo ha predisposto, per il 2009, un programma promozionale incentrato sul settore viticolo agroalimentare volto a raggiungere i migliori risultati promozionali e commerciali a livello interregionale, nazionale ed estero. Risulta, inoltre, essere particolarmente forte, per il settore agroalimentare, la collaborazione con il Centro estero per l'internazionalizzazione Scpa (Ceipiemonte), la società creata dalla Regione Piemonte e dagli Enti del sistema camerale piemontese, al fine di rafforzare e coordinare tutti gli interventi in materia di internazionalizzazione dell'economia regionale.

⁶⁵ Il testo dello Statuto è reperibile in http://images.cn.camcom.it/f/Varie/st/statuto_camera.pdf.

I principi-cardine seguiti, nell'esercizio delle sue attività, dalla Camera di commercio di Cuneo, sono elencati all'art. 5 dello Statuto. La norma specifica che, data la sua natura e la sua funzione, l'ente camerale informa tutta la sua azione al perseguimento dell'obiettivo fondamentale di promuovere e sostenere lo sviluppo del sistema delle imprese e dell'economia locale, adattandola alle caratteristiche peculiari del sistema socio-economico provinciale, ed in particolare alle seguenti specificità:

- a) ampiezza de territorio e distribuzione territoriale delle attività economiche;
- b) composizione settoriale delle attività economiche e tendenze evolutive della stessa anche verso forme di economia multifunzionale;
- c) carattere montuoso o collinare di una parte significativa del territorio, con conseguenti difficoltà di comunicazione e trasporto e quindi differenziate opportunità nell'insediamento e conduzione delle imprese;
- d) carattere transfrontaliero dell'area;
- e) ricchezza di risorse paesaggistiche ed ambientali, di tradizioni storico-culturali ed una peculiare qualità della vita;
- f) spiccata vocazione turistica e tipicità e varietà dei prodotti agricoli correlati ad una tradizione enogastronomica di assoluto rilievo;
- g) imprenditoria costituita da un sistema di piccole e medie imprese distribuite sul territorio.

Degno di nota è anche l'art. 6 dello Statuto, concernente le relazioni della Camera di commercio cuneese con il resto del Sistema camerale. L'ottica transfrontaliera si evince chiaramente dai commi 2 e 3 della norma. «La Camera di commercio di Cuneo può aderire ad unioni regionali, interregionali ed anche transfrontaliere tra Camere di commercio o istituzioni corrispondenti. La Camera di commercio favorisce le forme associative tra Camere di commercio, anche partecipando attivamente all'attività di queste, nonché degli organismi promossi dal sistema camerale».

Il comma 3 dell'art. 6 prosegue specificando che l'ente camerale cuneese «può aderire agli organismi promossi dal sistema camerale per la realizzazione e la gestione di reti informative camerali nazionali ed europee, e può promuovere o costituire reti informative locali, a livello regionale od anche transfrontaliero».

4. *L'ente camerale cuneese e le fonti normative applicabili. I regolamenti*

L'art. 8 dello Statuto della Camera di commercio cuneese si sofferma sull'autonomia regolamentare di cui gode l'ente camerale. In particolare, viene previsto che, nelle materie di propria competenza, in quelle delegate e negli altri casi previsti dallo Statuto, la Camera di commercio detta norme di disciplina mediante Regolamenti.

I regolamenti che, secondo quanto prevede lo Statuto, sono stati deliberati dal Consiglio camerale e possono dirsi attualmente in vigore, sono, nel dettaglio, i seguenti:

- Il *Regolamento per le linee guida sui controlli delle dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto di notorietà e sull'acquisizione diretta dei documenti*; approvato di recente con deliberazione del Consiglio camerale n. 14/C/ dell'1 dicembre 2008;
- Il *Regolamento per il diritto di accesso agli atti amministrativi*; approvato dal Consiglio camerale con deliberazione n. 13/C dell'1 dicembre 2008. L'art. 3 del Regolamento specifica, in particolare, che sono oggetto del diritto di accesso gli atti e i documenti amministrativi formati dagli uffici camerali o presso i medesimi detenuti, quali, a titolo esemplificativo: a) le deliberazioni del Consiglio e della Giunta camerale; b) le determinazioni presidenziali; c) le determinazioni del Segretario Generale e dei dirigenti; d) le decisioni delle Commissioni istituite e operanti in seno alla Camera di commercio; e) i documenti contenenti autorizzazioni, iscrizioni, pareri, attestati rilasciati da organi, dirigenti o altri dipendenti camerali; f) le direttive, istruzioni e simili diramate agli uffici camerali relative a interpretazioni di norme e procedure applicate nei rapporti con l'esterno;
- Il *Regolamento delle procedure in economia per l'acquisto di beni, servizi ed esecuzione di lavori necessari alla Camera di commercio di Cuneo*; approvato con deliberazione del Consiglio camerale n. 3/C dell'8 gennaio 2007;
- Il *Regolamento del Comitato per la promozione dell'imprenditoria femminile*; revisionato dalla Giunta camerale con deliberazione n. 117 del 17 maggio 2007. Il ruolo del Comitato per la promozione dell'imprenditoria femminile – secondo quanto previsto nel Regolamento – è quello di sviluppare iniziative e avanzare proposte alla Giunta Camerale su ogni questione che possa avere attinenza con la condizione femminile, al fine di programmare e promuovere politiche rivolte al conseguimento di pari opportunità. Al Comitato sono, in particolare, attribuiti

i seguenti compiti: *a)* proporre suggerimenti nell'ambito della programmazione delle attività camerali, che riguardino lo sviluppo e la qualificazione della presenza delle donne nel mondo dell'imprenditoria; *b)* partecipare alle attività delle Camere proponendo tematiche di genere in relazione allo sviluppo dell'imprenditoria locale; *c)* promuovere indagini conoscitive sulla realtà imprenditoriale locale, anche con studi di settore, per individuare le opportunità di accesso e di promozione delle donne nel mondo del lavoro e dell'imprenditoria in particolare; *d)* promuovere iniziative per lo sviluppo dell'imprenditoria femminile, anche tramite specifiche attività di informazione, formazione imprenditoriale e professionale e servizi di assistenza manageriale mirata; *e)* attivare iniziative volte a facilitare l'accesso al credito anche promovendo la stipula delle convenzioni previste nell'ambito del Progetto per l'accesso delle imprenditrici alle fonti di finanziamento; *f)* curare la divulgazione nel territorio delle iniziative e delle attività di ricerca e studio sullo sviluppo locale promosse dalle Camere di Commercio; *g)* proporre iniziative per attivare un sistema di collaborazioni sinergiche con gli enti pubblici e privati che sul territorio svolgono attività di promozione e sostegno all'imprenditoria femminile in generale.

Il Comitato è inoltre composto da 14 membri: dal Presidente della Camera di commercio o suo delegato in qualità di Presidente del Comitato; da rappresentanti designati dalla Federazione Provinciale Coltivatori Diretti; dall'Unione Provinciale Agricoltori; dalla Confederazione Italiana Agricoltori; dall'Unione Provinciale delle Cooperative; dalla Lega delle Cooperative; dalla Confindustria; dall'Unione del Commercio, del Turismo e dei Servizi della Provincia di Cuneo; dall'A.P.I. Associazione Piccole e Medie industrie; da un rappresentante designato dalla Confartigianato di Cuneo; da un rappresentante designato dalla C.N.A. Confederazione Nazionale Artigianato; da un rappresentante designato dai Sindacati; da un rappresentante designato dal settore bancario.

- Il *Regolamento per il riconoscimento dell'idoneità dei laboratori all'esecuzione della verifica periodica degli strumenti di misura*; approvato con deliberazione n. 4/C del 30 aprile 2004 e aggiornato in data 10 gennaio 2005. Il Regolamento disciplina, in particolare, il procedimento per il riconoscimento dell'idoneità dei laboratori all'esecuzione della verifica periodica degli strumenti di misura, prevista dal decreto del Ministro delle Attività Produttive del 10 dicembre 2001. Il provvedimento consiste nel riconoscere, al laboratorio che ne faccia richiesta, l'i-

doneità all'esecuzione della verifica periodica degli strumenti di misura. La Camera di commercio di Cuneo, una volta ricevuta l'istanza per il riconoscimento e verificato, mediante l'intervento dei propri ispettori metrici, il possesso dei requisiti da parte del laboratorio richiedente, emana il provvedimento di riconoscimento dell'idoneità a svolgere la verifica periodica. Il provvedimento ha validità su tutto il territorio nazionale e contiene: *a)* l'indicazione delle categorie degli strumenti di misura, con le relative caratteristiche metrologiche, per le quali il laboratorio viene abilitato; *b)* l'indicazione dell'organismo che ha certificato la conformità del sistema di garanzia della qualità; *c)* la durata del provvedimento di riconoscimento dell'idoneità; *d)* il contrassegno di verifica periodica che il laboratorio applicherà sugli strumenti di misura dallo stesso verificati con esito positivo, secondo quanto stabilito dal D.M. 182/2000; *e)* i sigilli di protezione e di garanzia che il laboratorio applicherà sugli strumenti di misura che avranno superato la verifica periodica, secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 517/1992 e dalla direttiva ministeriale del 30 luglio 2004.

- Il *Regolamento per la concessione della conformità metrologica*; approvato dal Consiglio camerale con deliberazione n. 13/C del 20 dicembre 2002 e disciplinante il procedimento per il rilascio, del provvedimento di concessione di conformità metrologica previsto dal decreto del Ministro dell'industria del 28 marzo 2000 n. 179. La concessione di conformità metrologica consiste nell'attribuzione al fabbricante di strumenti metrici, che dispone di un sistema di garanzia di qualità della produzione, e che ne faccia richiesta alla Camera di Commercio, della facoltà di rilasciare per ogni strumento prodotto una «Dichiarazione di conformità metrologica» in sostituzione della verifica prima effettuata dall'Ufficio metrico camerale.
- Il *Regolamento di conciliazione*; approvato dal Consiglio camerale con deliberazione n. 5/C del 9 gennaio 2006;
- Il *Regolamento per l'emanazione dei provvedimenti sanzionatori*; approvato dal Consiglio camerale con deliberazione n. 3/C del 29 aprile 2002 e contenente la disciplina dei procedimenti diretti all'accertamento delle violazioni ed all'irrogazione delle sanzioni amministrative di competenza della Camera di commercio di Cuneo.
- Il *Regolamento per l'erogazione di contributi*; approvato dal Consiglio camerale con deliberazione n. 10/C del 28 dicembre 2001. La Camera di commercio di Cuneo, nell'ambito delle proprie funzioni di supporto e di promozione degli interessi gene-

rali delle imprese e dello sviluppo economico provinciale, può infatti erogare contributi a soggetti pubblici e privati. Gli interventi camerale sono disposti nel rispetto delle normative vigenti in materia di aiuti di stato ed in armonia con i programmi pluriennali ed annuali della Camera, con particolare riguardo ai seguenti principi: *a)* individuazione preventiva dei campi di intervento che l'Ente ritiene prioritari con particolare attenzione alle iniziative impostate di concerto con gli enti pubblici e le associazioni di categoria; *b)* significatività dell'intervento: al fine di evitare dispersioni di risorse, i fondi camerale stanziati sono assegnati, di norma, al sostegno di progetti promozionali di significativa importanza per l'economia del territorio cuneese ed il sistema delle imprese; *c)* partecipazione finanziaria del soggetto proponente e/o dei beneficiari finali dell'intervento stesso. Possono, in particolare, accedere ai contributi camerale: *a)* enti pubblici o società a prevalente capitale pubblico; *b)* organismi privati portatori di interessi diffusi per il sistema delle imprese quali in via esemplificativa: associazioni imprenditoriali e di categoria, consorzi, cooperative, associazioni di consumatori e organismi similari; *c)* singole imprese nell'ambito di iniziative regolamentate con appositi bandi o in caso di organizzazione di iniziative di interesse generale.

- Il *Regolamento per la nomina dei conciliatori nelle controversie tra consumatori e imprese*; approvato dal Consiglio camerale con deliberazione n. 5/C dell'8 gennaio 2007.

5. *Le funzioni della Camera di commercio di Cuneo*

Come per la parte generale, anche per la parte specifica dedicata allo studio della Camera di commercio di Cuneo, si è partiti da aspetti istituzionali, evidenziando le principali normative applicabili, per poi, successivamente, concentrarsi su profili strettamente funzionali. Nelle pagine che seguono, si soffermerà l'attenzione su alcune delle funzioni più rilevanti dell'ente camerale cuneese, con specifico riferimento alle potenzialità di impatto sul territorio.

5.1. *I servizi anagrafici-certificativi. La pubblicazione dell'elenco dei protesti cambiari*

Alle Camere di commercio e, dunque, anche all'ente camerale cuneese, compete in via esclusiva, ai sensi della l. 12/02/1955, n. 77, la pubblicazione dell'elenco ufficiale dei protesti cambiari per mancato

pagamento di cambiali, di vaglia cambiari e di assegni. Anche prima dell'emanazione di detta legge, gli Enti camerali provvedevano, di propria iniziativa, nell'interesse del credito e degli scambi, alla pubblicazione di elenchi periodici, inseriti nei propri bollettini. Non essendo, tuttavia, una funzione ufficiale, la pubblicazione non offriva alcuna garanzia di completezza e di precisione; le rettifiche erano molto numerose; i protesti venivano spesso pubblicati con notevole ritardo⁶⁶. La necessità di evitare abusi e, d'altro canto, l'esigenza di uniformare in tutto il territorio dello Stato, la pubblicazione dei protesti, condussero all'emanazione di una legge che desse il carattere di ufficialità agli elenchi, assicurasse una certa tempestività alla loro redazione e consentisse una facile e sicura consultazione dei medesimi da parte di chiunque avesse interesse. L'art. 1 della citata legge del 1955 affida esclusivamente alle Camere l'incarico della pubblicazione ufficiale dell'elenco dei protesti cambiari per mancato pagamento di cambiali accettate, di vaglia cambiari e di assegni bancari, nonché delle dichiarazioni di rifiuto di pagamento fatte in conformità alla legge cambiaria⁶⁷. Si tratta di un fondamentale quanto delicato servizio svolto dalle Camere di commercio, d'indubbio aiuto agli operatori economici, nella scelta dei loro interlocutori. Sono evidenti, infatti, i riflessi di tale servizio camerale sul credito, sul buon nome commerciale, sulla fede pubblica. Allo scopo di accrescere il livello di certezza e di trasparenza dei rapporti commerciali, la pubblicazione è effettuata da parte della Camera di commercio con l'inserimento dei protesti nel registro informatico, da effettuarsi nei dieci giorni successivi alla ricezione dell'elenco. La registrazione informatica, infatti, assicura completezza, omogeneità e tempestività delle informazioni su tutto il territorio nazionale. Ciascun protesto è conservato nel registro informatico per cinque anni dalla data di registrazione. Le notizie sui pro-

⁶⁶ Cfr. FRICANO, *Le Camere di commercio in Italia*, cit., 213.

⁶⁷ Sul tema, utile il riferimento a Cass. Civ., Sez. Un., 22 febbraio 1995, n. 1970, in *Giust. Civ.*, 1995, I: «L'attività delle Camere di commercio, diretta alla pubblicazione dei bollettini dei protesti, rappresenta un'attività di carattere materiale – non già provvedimento, né autoritativa –, come tale inidonea ad affievolire i diritti soggettivi che la subiscano o entrino, comunque, in contatto con essa». Su tale funzione, cfr. altresì Cass. civ., Sez. Un., 29 agosto 1990, n. 8983, in *Vita Notar.*, 1990, 642: «ai sensi della l. 12 febbraio 1955, n. 77, l'attività delle Camere di commercio in materia di pubblicazione degli elenchi dei protesti cambiari consiste in una mera operazione materiale che, senza alcun potere discrezionale, ha come risultato la divulgazione di notizie, risolvendosi, quindi, in comportamenti che rientrano nella categoria degli atti materiali posti in essere all'infuori di una potestà amministrativa». Nello stesso senso, cfr. Cass. civ., Sez. Un., 3 aprile 1989, n. 1612, in *Giur. It.*, 1989, I,1, 1318, nota di SICCHIERO, *Ancora in tema di cancellazione del nome dal bollettino dei protesti*.

testi cambiari sono messe a disposizione del pubblico mediante accesso al registro informatico per il tramite dei terminali delle Camere di commercio e dei terminali collegati ad InfoCamere.

Il registro informatico dei protesti è operativo, per quanto riguarda l'ente camerale cuneese, dal mese di giugno 2001. I pubblici ufficiali, abilitati a levare protesti cambiari, devono trasmettere l'elenco mensile dei protesti al presidente della Camera di commercio di Cuneo, entro il giorno successivo la fine di ogni mese. Dal registro informatico possono essere estratti:

- visure di protesti;
- l'elenco degli ufficiali levatori della provincia di Cuneo;
- statistiche aggiornate fino a tre mesi precedenti la richiesta.

5.2. *I servizi anagrafici-certificativi. L'Albo provinciale delle imprese artigiane e la legge regionale 14 gennaio 2009, n. 1 (Testo Unico in materia di artigianato)*

Piuttosto attenuata è l'ingerenza delle Camere di commercio nella formazione e nella tenuta dell'albo delle imprese artigiane voluto già dalla legge 25 luglio 1956, n. 1860. Oggi la disciplina è contenuta nella legge 8 agosto 1985, n. 443 (*legge quadro sull'artigianato*) e nelle connesse leggi regionali di settore. I compiti e le funzioni amministrative per il riconoscimento della qualifica artigiana alle imprese e per la formazione e la tenuta degli albi provinciali delle imprese artigiane sono attribuiti alle Commissioni provinciali dell'artigianato. La domanda di iscrizione, l'iscrizione e le successive denunce di modifica e di cessazione entro 15 giorni sono comunicate dalla Commissione provinciale per l'artigianato all'ufficio del registro delle imprese perché provveda all'annotazione nell'apposita sezione speciale. La Commissione dispone, inoltre, la cancellazione dall'albo delle imprese artigiane per le quali sia venuto a mancare uno dei requisiti prescritti o quando ne sia stata accertata, anche d'ufficio, la cessazione dell'attività⁶⁸.

Per quanto riguarda la competenza dell'ente camerale cuneese nella formazione e nella tenuta dell'albo imprese artigiane, degna di nota è la disciplina contenuta nella legge regionale 14 gennaio 2009, n. 1, «Testo Unico in materia di artigianato»⁶⁹.

⁶⁸ Cfr. ancora quanto argomentato da FRICANO, *Le Camere di commercio in Italia*, cit., 250: «gli Enti camerali hanno una scarsa ingerenza per quanto concerne l'albo delle imprese artigiane poiché la loro competenza, di per sé già di carattere marginale, legata alla copiosa normativa regionale, si estrinseca nella ospitalità degli albi e delle Commissioni provinciali e nell'anticiparne i relativi oneri».

⁶⁹ Pubblicata nel B.U. 22 gennaio 2009, n. 3.

Ai sensi dell'art. 1, comma 1° e comma 2°, la Regione Piemonte adotta, nel rispetto della normativa comunitaria e della legislazione nazionale e regionale, gli interventi a sostegno dell'artigianato attraverso lo sviluppo della qualificazione e della competitività delle imprese, la tutela della professionalità, la valorizzazione delle produzioni nelle diverse espressioni territoriali e settoriali. Al fine della realizzazione di tali obiettivi, la Regione si avvale del concorso degli enti locali e delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA), delle commissioni regionale e provinciali per l'artigianato, delle confederazioni regionali artigiane e delle loro articolazioni territoriali, nonché di altri soggetti pubblici e privati individuati dalla Giunta regionale, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

È, più in particolare, l'art. 22 della legge regionale citata, a dettare la disciplina dell'albo provinciale dell'impres artigiane. La norma specifica che la tenuta degli albi provinciali delle impres artigiane è delegata alle Camere di commercio che la esercitano attraverso l'Ufficio dell'albo delle impres artigiane e la Commissione provinciale per l'artigianato sulla base delle disposizioni di legge vigenti in materia e nel rispetto dei poteri di indirizzo della Regione.

La Giunta regionale stipula apposite convenzioni con le Camere di commercio o con l'Unione regionale delle CCIAA del Piemonte sui servizi da assicurare per lo svolgimento delle funzioni dell'ufficio dell'albo e delle commissioni provinciali per l'artigianato e per il trasferimento delle risorse finanziarie necessarie alla tenuta dell'albo. Le convenzioni determinano i criteri e le modalità di concertazione per l'utilizzo delle risorse finanziarie camerale e regionali, al fine della realizzazione di interventi comuni per il sostegno e la qualificazione del comparto artigiano.

Più in particolare, secondo quanto viene specificato dalla l.r. n. 1/2009, l'Ufficio Albo provinciale delle impres artigiane:

- provvede all'iscrizione, alle modifiche ed alla cancellazione delle impres artigiane secondo le procedure previste dalla normativa vigente per il registro impres. In sintesi, l'Ufficio procede direttamente all'evasione delle pratiche, nei termini previsti per il registro impres, senza che le stesse siano esaminate ed approvate dalla Commissione Provinciale per l'Artigianato.
- svolge funzioni di segreteria della Commissione Provinciale per l'Artigianato che continuerà ad operare, ma solo con compiti di vigilanza e controllo da esercitarsi sulle iscrizioni, modifiche e cancellazioni già effettuate dall'Ufficio dell'Albo;
- trasmette settimanalmente le comunicazioni di iscrizione, modifica e cancellazione all'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale di Cuneo.

5.3. *I servizi anagrafici-certificativi. L'Albo dei nocciolieti*

Nell'ambito delle funzioni attribuite alle Camere di commercio, sono poi da annoverare una serie di registri, albi ed elenchi, alla cui tenuta è preposta la Camera di commercio (direttamente o mediante la partecipazione ad apposite commissioni), l'iscrizione ai quali costituisce condizione per l'esercizio di determinate attività economiche o per l'ottenimento di provvedimenti abilitanti. La Camera è tenuta a verificare la sussistenza di una pluralità di requisiti, variamente individuati nelle singole ipotesi, che in via generale possono essere identificati in: *a)* idoneità tecnico-professionale del soggetto; *b)* requisiti di ordine morale; *c)* sufficienza dell'attrezzatura od organizzazione tecnica; *d)* capacità finanziaria.

Tra gli elenchi tenuti dagli enti camerali, vi sono altresì quelli relativi non ai soggetti esercenti le diverse attività, ma a determinate categorie di beni. Si pensi, in tal caso, all'Albo dei nocciolieti tenuto dalla Camera di commercio di Cuneo. Nell'Albo devono iscriversi i terreni impiantati a nocciolo rivendicabili con l'Indicazione geografica protetta «*Nocciola del Piemonte*». Il conduttore iscritto all'Albo dei nocciolieti che intenda commercializzare la nocciola con l'Indicazione geografica protetta deve denunciare all'ente camerale cuneese, entro un termine determinato, la quantità di nocciole prodotte.

5.4. *Le funzioni di promozione del territorio. Il marchio di qualità per le strutture turistiche*

L'ente camerale cuneese promuove il territorio della provincia di Cuneo attraverso la valorizzazione e la promozione dei prodotti tipici, sostenendo processi di innovazione e di qualità del sistema turistico-alberghiero e partecipando a fiere e manifestazioni.

La Camera di commercio di Cuneo promuove, in particolare, in collaborazione con l'Istituto nazionale ricerche turistiche (ISNART) di Roma, il Marchio di qualità per le strutture turistiche, nell'ambito di un progetto nazionale che coinvolge circa 90 Camere di commercio. L'obiettivo è la promozione della qualità nel settore turistico, in un'ottica di miglioramento continuo dell'ospitalità delle strutture, per meglio rispondere alle aspettative e ai bisogni dei cittadini⁷⁰.

Direttamente o attraverso la sua azienda speciale (il più volte citato Centro Estero Alpi del Mare), l'ente camerale cuneese sostiene

⁷⁰ Il progetto 2009 vede il coinvolgimento della Provincia di Cuneo per la categoria dei *bed & breakfast*, mentre per la categoria degli agriturismo, Regione Piemonte e Unioniocamere Piemonte.

inoltre gli enti e le associazioni locali per la realizzazione sul territorio provinciale di fiere, convegni e avvenimenti collegati. In collaborazione con Unioncamere Piemonte, la Camera organizza appuntamenti informativi o dedicati alla promozione del trasferimento tecnologico transnazionale.

Più in generale, deve dirsi che gli interventi delle Camere di commercio di supporto e di promozione del territorio possono suddividersi in:

- *Interventi a favore della produttività, contributi alle imprese:* in questo tipo di interventi rientrano gli incentivi finanziari a favore delle imprese, intesi ad agevolare la concessione di prestiti di esercizio o di investimento, come quelli destinati al miglioramento delle condizioni di sicurezza sui luoghi di lavoro. L'attività di supporto finanziario delle Camere di commercio a favore delle piccole e medie imprese, attraverso la concessione di contributi finalizzati allo sviluppo economico e sociale, è assai estesa. Gli enti camerali, avendo per obiettivo il perseguimento dell'interesse generale delle imprese, nell'attribuire contributi e benefici finanziari non possono conferire vantaggi economici a una sola impresa ma a una pluralità di imprese secondo criteri e modalità predeterminati. Possono, inoltre, indirizzare i propri interventi di sostegno finanziario a favore di iniziative promozionali organizzate da altri soggetti pubblici e privati.
- *Interventi a favore di consorzi e cooperative di garanzia collettiva.* I consorzi (a responsabilità limitata) e le cooperative di garanzia collettiva fidi (Confidi), sono generalmente costituiti fra operatori appartenenti allo stesso settore economico, per iniziativa di una specifica associazione di categoria. Lo sviluppo dei Confidi è da attribuire anche al sostegno finanziario delle Camere di commercio, i cui interventi si sostanziano nell'erogazione di contributi per la riduzione del tasso d'interesse sui finanziamenti accordati dalle banche alle piccole e medie imprese consorziate, nonché contributi volti ad incrementare le garanzie collettive costituite in forma di fondo rischi e fidejussioni concesse con le stesse finalità.
- *Promozione dell'associazionismo.* Tra gli interventi a favore della produttività rientrano anche quelli svolti per favorire la promozione dell'associazionismo, come gli interventi tesi a promuovere la costituzione di gruppi d'acquisto tra dettaglianti e di unioni volontarie tra grossista e dettaglianti, l'affiliazione di piccole imprese settoriali ad impresa trainante (*franchising*), ovvero la costituzione di consorzi per la produzione e la vendita di prodotti tipici.

- *Interventi a favore della commercializzazione.* Notevole è l'azione diretta a promuovere la commercializzazione delle produzioni locali alla ricerca di nuovi mercati. A tale scopo, gli enti camerali organizzano direttamente mostre ed esportazioni di prodotti agroalimentari, industriali e dell'artigianato artistico e di qualità, concorsi, premi e manifestazioni varie, con conseguenti campagne pubblicitarie e di marketing. L'azione, tesa a sollecitare la partecipazione delle piccole e medie imprese (sostenendo in tutto o in parte oneri per l'acquisizione di spazi espositivi o per il trasporto delle merci) alle maggiori rassegne fieristiche internazionali, consente a piccoli imprenditori di allacciare rapporti d'affari con altri operatori italiani e stranieri.

5.5. *I progetti transfrontalieri realizzati dalla Camera di commercio di Cuneo*

Tra le funzioni dell'ente camerale cuneese intese a promuovere e sviluppare l'economia locale, si è già più volte annoverata l'espansione delle relazioni d'affari (anche) internazionali, a favore della cooperazione transfrontaliera e transnazionale.

La Camera di commercio di Cuneo, in particolare, ha avviato numerosi progetti di cooperazione transfrontaliera con enti e istituzioni francesi al fine di offrire alle aziende maggiori opportunità di accesso alle risorse produttive e di apertura ai nuovi mercati. Attraverso i progetti di cooperazione, che rientrano nell'ambito delle iniziative finanziate dall'Unione Europea e dalla Regione Piemonte, si è creata una rete transfrontaliera tra Italia-Francia al fine di favorire scambi commerciali.

Tra i progetti realizzati o in fase di realizzazione, si possono annoverare:

- *Progetto Europamel@- Portale dell'arco mediterraneo latino.* La Camera di commercio di Cuneo è *partner* del progetto EuroPamel@ (acronimo di Portale dell'Arco Mediterraneo Latino). Il progetto, finanziato dalla Commissione europea nell'ambito del programma di sviluppo Interreg IIIB Medocc, è stato avviato nel giugno 2006. EuroPamel@ ha l'obiettivo di sviluppare riflessioni e analisi socio-economiche comparate sulla realtà dell'arco mediterraneo-latino. Il progetto ha inteso sviluppare una base dati georeferenziata incentrata sulla conoscenza delle economie e delle dinamiche di sviluppo del tessuto imprenditoriale dei diversi territori (con attenzione anche ai temi socio-demografici, dei trasporti, del tessuto urbano, della ricerca e dell'innovazione).

- *Progetto A.R.T. – Artigianato in rete transfrontaliera.* La Camera di Commercio di Cuneo, in collaborazione con la Camera di Commercio di Imperia e la *Chambre de Métiers et de l'Artisanat di Saint Laurent du Var*, ha realizzato il progetto «A.R.T. – Artigianato in Rete Transfrontaliera». Il progetto rientra nel Programma d'Iniziativa Comunitaria INTERREG III, ALCOTRA Italia-Francia ed è finanziato dall'Unione Europea e dalla *Regione Piemonte*. Nell'ambito del progetto, è stata realizzata una rete transfrontaliera per l'accesso ai mercati delle imprese artigiane operanti nei tre territori attraverso strumenti di informazione, assistenza e cooperazione. Sono state altresì realizzate iniziative destinate alle imprese artigiane per favorire la cooperazione transfrontaliera, tra cui una serie di guide, incontri formativi/informativi, partecipazione a fiere e *workshops*.
- *Progetto D.A.U.T.I.C. – Diffusione e miglioramento dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione tra le imprese.* Il progetto D.A.U.T.I.C. rientra nell'ambito del Programma Interreg IIIB Medocc. L'iniziativa, che ha coinvolto un ambito territoriale transnazionale ed è stato realizzato dalle Camere di Commercio di Nizza, Marsiglia, Var, Torino, Cuneo, Genova e Savona, dalle Unioncamere di Piemonte, Liguria e dalla Deputazione provinciale di Malaga, ha avuto come obiettivo principale la realizzazione congiunta di un'indagine comparata sull'utilizzo e sul mancato utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione da parte delle imprese, con particolare attenzione alle imprese di piccole e medie dimensioni.

*I servizi di interesse economico-generale
in una prospettiva transfrontaliera*
Prospettive generali e ricadute su problematiche locali
di Simona Rodriquez

SOMMARIO: Parte I - *La cooperazione transfrontaliera*. – 1. La cooperazione transfrontaliera. L'evoluzione dagli anni '50 ad oggi. – 2. Un esempio di cooperazione transfrontaliera: il programma Italia-Francia (Alcotra).

Parte II - *I servizi di interesse economico-generale*. – 1. Premesse introduttive. – 2. La nozione di servizi di interesse economico-generale: la Commissione europea e il Libro verde del 2003. – 3. La Commissione europea e il Libro bianco sui servizi di interesse generale del 2004. – 4. La Risoluzione del Parlamento europeo sul Libro bianco della Commissione sui servizi di interesse generale. – 5. Il riparto di competenze tra Comunità europea e Stati membri e il meccanismo della compensazione. – 6. Cenni sui servizi di interesse economico generale privi di rilevanza comunitaria: il caso dei servizi ambientali e dei servizi idrici. – 7. Il caso dei trasporti: tra politica comune e politiche nazionali. – 8. La gestione dei trasporti in Piemonte e l'importanza della cooperazione transfrontaliera. – 9. La gestione dei rifiuti: le principali novità del d.lgs. n. 152/2006 e le competenze regionali. – 10. La gestione dei rifiuti e le competenze provinciali. – 11. Le spedizioni transfrontaliere dei rifiuti. – 12. La gestione dei rifiuti in Piemonte e la cooperazione transfrontaliera INTERREG Italia/Francia: il Progetto R2D2 – Riduzione raccolta.

Parte I

La cooperazione transfrontaliera

1. *La cooperazione transfrontaliera. L'evoluzione dagli anni '50 ad oggi*

Fin dalla fine degli anni '50, alcuni gruppi precursori di regioni frontaliere, principalmente ai confini tra i paesi scandinavi, tra Paesi Bassi e Germania e tra Francia, Germania e Svizzera avviarono e svilupparono una prima forma di cooperazione transfrontaliera organizzata, al fine di superare le barriere storiche ed ovviare agli squilibri e ai problemi di condizione periferica causati dall'ostacolo dei confini nazionali.

La realizzazione di una completa e soddisfacente cooperazione

transfrontaliera, tuttavia, si è, sin dall'origine, scontrata con numerosi ostacoli di ordine pratico e giuridico¹.

L'ostacolo più arduo, di ordine pratico, è da sempre legato alla politica dei diversi Governi nazionali in tema di cooperazione internazionale: pur consapevoli dell'importanza di tale obiettivo, si è sovente stati restii ad acconsentire a tali forme, soprattutto laddove in esse fosse coinvolta una propria collettività territoriale substatale, e ciò per timore sia di perdere il controllo sulla dimensione internazionale dello Stato, sia di divenire responsabili di azioni non poste in essere direttamente, bensì perseguite dagli organismi di governo delle proprie collettività territoriali (magari rette, come il caso di alcune Regioni italiane, da maggioranze politiche diverse da quelle centrale)².

Ulteriori impedimenti, di carattere giuridico, sono emersi con il passare degli anni, primo tra tutti la difficoltà di reperire istituti di comune utilizzo e disciplina nei diversi ordinamenti nazionali coinvolti, senza poter tralasciare il fatto che i sistemi amministrativi nazionali presentano delle accentuate diversità, e tali diversità risaltano particolarmente al livello dei poteri (giurisdizione, competenze), delle risorse (finanze e personale) e degli *iter* decisionali specifici delle autorità governative locali e regionali.

Alla luce di tali rilievi, è risultato evidente che l'obiettivo della cooperazione doveva essere necessariamente raggiunto attraverso l'introduzione di nuovi strumenti giuridici creati *ad hoc*.

Così, sia nell'ambito del diritto internazionale generale, sia in ambito comunitario, si è assistito all'emanazione di apposite normative volte a regolare il fenomeno.

Le prime forme di cooperazione transfrontaliera furono, invero, limitate a mere ipotesi di «gemellaggio», finalizzate all'adozione di accordi aventi ad oggetto programmi di mutua assistenza in caso di catastrofi naturali ovvero l'organizzazione congiunta di manifestazioni culturali³.

Queste forme di cooperazione embrionale hanno poi via via lasciato il posto alla creazione di veri e propri poli economici tran-

¹ In materia, *amplius* V. COCUCCI, *Nuove forme di cooperazione territoriale transfrontaliera: il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2006, 891 ss.

² Ancora V. COCUCCI, *Nuove forme di cooperazione territoriale transfrontaliera: il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale*, cit., 894.

³ Cfr., per una breve ricostruzione delle più antiche forme di cooperazione transfrontaliera, M. AUDIT, *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, Paris, 2002, 2.

sfrontalieri, aventi l'obiettivo di concludere specifici accordi in materia di ambiente, servizi pubblici, infrastrutture e urbanistica⁴.

Attraverso una sempre maggiore consapevolezza – da parte degli Stati – dei vantaggi derivanti dalla cooperazione transfrontaliera – si giunse così alla creazione, nel 1971, dell'Assemblea delle Regioni Frontaliere d'Europa (ARFE), nel 1972, del Fondo Europeo dello Sviluppo Regionale (FEDER), nonché alla stipulazione della *Convenzione Quadro Europea sulla Cooperazione Transfrontaliera delle Collettività o Autorità Territoriali*, firmata a Madrid il 21 maggio 1980, il più strutturato antesignano del GECT (Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale)⁵.

In considerazione dell'estrema importanza di tale documento, si ritiene – per i fini di questo studio – riportare qui di seguito alcuni stralci della Convenzione, a partire dal suo Preambolo.

Gli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari della presente Convenzione,

Considerando che lo scopo del Consiglio d'Europa è di realizzare una più stretta unione tra i suoi membri e di promuovere la cooperazione tra essi;

Considerando che ai sensi dell'articolo 1 dello Statuto del Consiglio d'Europa questo scopo sarà conseguito principalmente con la conclusione di accordi nell'ambito amministrativo;

Considerando che il Consiglio d'Europa mira ad assicurare la partecipazione delle collettività o autorità territoriali d'Europa alla realizzazione del suo scopo;

Considerando l'importanza che può rivestire per il raggiungimento di questo obiettivo la cooperazione delle collettività o autorità territoriali di frontiera in materie quali lo sviluppo regionale, urbano e rurale, la protezione dell'ambiente, il miglioramento delle infrastrut-

⁴ A titolo di esempio, si ricorda la *Conferenza permanente delle Camere di commercio italo-francesi nelle zone di frontiera*; le Commissioni consultive paritetiche italo-slovene costituite presso il Comune di Gorizia; il Comitato per la promozione dei traffici del Brennero, nonché le numerose iniziative riguardanti le Alpi (Euregio Alpina, Alpenrat).

⁵ La Convenzione di Madrid è in vigore tra 33 Stati del Consiglio d'Europa, tra cui l'Italia (per cui è entrata in vigore il 30 giugno 1985) che l'ha ratificata con l. 19 novembre 1984, n. 948. Ancor prima della Convenzione di Madrid, gli sforzi «bottom-up» delle regioni frontaliere per istituzionalizzare la cooperazione transfrontaliera sono stati facilitati da alcune iniziative internazionali e nazionali. La Conferenza europea dei ministri responsabili dell'assetto territoriale (CEMAT), organo di consultazione del Consiglio d'Europa fondato nel 1970, aveva elaborato una «Strategia europea per l'assetto territoriale», che costituiva la prima concisa strategia per la cooperazione transfrontaliera in Europa. Nel 1977, inoltre, fu firmato l'Accordo del Consiglio nordico sulla cooperazione transfrontaliera tra i comuni.

ture e dei servizi offerti ai cittadini e l'aiuto reciproco in caso di sinistri;

Considerando che dall'esperienza acquisita consegue che la cooperazione dei poteri locali e regionali d'Europa è di natura tale da permettere un migliore assolvimento della loro missione ed è in particolare suscettibile di contribuire a valorizzare e a incrementare lo sviluppo delle regioni di frontiera;

Decisi a favorire per quanto possibile questa cooperazione e a contribuire così al progresso economico e sociale delle regioni di frontiera e alla solidarietà che unisce i popoli europei,

Hanno stabilito quanto segue:

Articolo 1

Ogni Parte contraente s'impegna ad agevolare e a promuovere la cooperazione transfrontaliera tra le collettività o autorità territoriali che dipendono dalla sua giurisdizione e le collettività o autorità territoriali dipendenti dalla competenza di altre Parti contraenti. Essa s'adopererà a promuovere la conclusione degli accordi e intese che si renderanno necessari a tal fine, nel rispetto delle norme costituzionali proprie di ciascuna Parte.

Articolo 2

1. Nella presente Convenzione è considerata cooperazione transfrontaliera ogni comune progetto che miri a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività o autorità territoriali dipendenti da due o da più Parti contraenti, nonché la conclusione di accordi e intese utili a tal fine. La cooperazione transfrontaliera sarà esercitata nel quadro delle competenze delle collettività o autorità territoriali, quali sono definite dal diritto interno. L'ambito e la natura di queste competenze non sono determinati dalla presente Convenzione.

2. Ai fini della presente Convenzione l'espressione «collettività o autorità territoriali» si riferisce alle collettività, autorità o organismi che esercitano funzioni locali e regionali e che sono considerati tali nel diritto interno di ciascuno Stato. Tuttavia, ogni Parte contraente può, al momento della firma della presente Convenzione o con successiva comunicazione al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, designare le collettività, autorità o organismi, gli oggetti e le forme ai quali essa intenda limitare il campo di applicazione o che essa intenda escludere dal campo di applicazione della presente Convenzione.

Articolo 3

1. Ai fini della presente Convenzione, le Parti contraenti agevoleranno, sotto riserva delle disposizioni dell'articolo 2 paragrafo 2, le iniziative delle collettività ed autorità territoriali che prendano in considerazione gli schemi di intesa tra collettività e autorità territoriali elaborati nel quadro del Consiglio d'Europa. Esse potranno, se lo stimeranno necessario, prendere in considerazione i modelli d'accordi

interstatali, bilaterali o plurilaterali messi a punto in seno al Consiglio d'Europa e destinati ad agevolare la cooperazione tra le collettività e le autorità territoriali.

Le intese e gli accordi da concludere potranno in particolare ispirarsi ai modelli e schemi d'accordi, di statuti e di contratti allegati alla presente Convenzione numerati da 1.1 a 1.5 e da 2.1 a 2.6, con gli adattamenti resi necessari dalla situazione particolare propria a ciascuna Parte contraente. Questi modelli e schemi di accordi, di statuti e di contratti, essendo di natura indicativa, non hanno valore contrattuale.

2. Nel caso in cui stimino necessario concludere accordi interstatali, le Parti contraenti possono in particolare fissare l'ambito, le forme e i limiti entro i quali hanno la possibilità di agire le collettività e autorità territoriali interessate alla cooperazione transfrontaliera. Ogni accordo può parimenti definire le collettività o organismi ai quali si applica.

3. Le disposizioni che precedono non intaccano la facoltà delle Parti contraenti di ricorrere di comune accordo ad altre forme di cooperazione transfrontaliera. Ugualmente, le disposizioni della presente Convenzione non possono essere interpretate tali da rendere privi d'effetto gli accordi di cooperazione già esistenti.

4. Gli accordi e le intese saranno conclusi nel rispetto delle competenze previste dal diritto interno di ogni Parte contraente in materia di relazioni internazionali e di orientamento politico generale, come pure nel rispetto delle norme di controllo o di tutela alle quali sono soggette le collettività o autorità territoriali.

5. A tal fine, ogni Parte contraente può, al momento della firma della presente Convenzione o con successiva comunicazione al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, indicare le autorità che, secondo il suo ordinamento interno, sono competenti ad esercitare il controllo o la tutela nei confronti delle collettività ed autorità territoriali interessate.

Articolo 4

Ogni Parte contraente si adopererà a risolvere le difficoltà di ordine giuridico, amministrativo o tecnico che siano di natura tale da ostacolare lo sviluppo e il buon funzionamento della cooperazione transfrontaliera e si consulterà, per quanto necessario, con la o con le altre Parti contraenti interessate.

Articolo 5

Nel caso di una cooperazione transfrontaliera iniziata in conformità alle disposizioni della presente Convenzione, le Parti contraenti esamineranno l'opportunità di accordare alle collettività o autorità territoriali che vi partecipano le stesse agevolazioni date in caso di cooperazione esplicita nell'ambito interno.

Articolo 6

Ogni Parte contraente darà per quanto possibile tutte le informazioni

che le sono richieste da un'altra Parte contraente allo scopo di agevolare l'adempimento da parte di questa degli obblighi che le incombono in virtù della presente Convenzione.

Articolo 7

Ogni Parte contraente curerà che le collettività o autorità territoriali interessate siano informate dei mezzi di azione che sono loro offerti dalla presente Convenzione.

[...]

Articolo 11

1. Ogni Parte contraente potrà, per quel che la concerne, denunciare la presente Convenzione indirizzando una notificazione al Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

2. La denuncia avrà effetto sei mesi dopo la data in cui è ricevuta la notificazione dal Segretario Generale [...].

Secondo la Convenzione di Madrid, sono, dunque, considerate cooperazioni transfrontaliere tutte le forme di concertazione – ivi inclusa la stipulazione di accordi – miranti a rinforzare e sviluppare i rapporti di vicinato tra le collettività territoriali di due o più Paesi.

Il documento ha avuto così l'obiettivo di introdurre un quadro generale di riferimento per il successivo sviluppo delle relazioni di cooperazione, promuovendo, quale strumento esecutivo, l'accordo⁶. In tal senso, la Convenzione è stata utilizzata quale strumento giuridico entro cui far rientrare progetti di cooperazione di origine più antica, quale l'Euregio, la Comunità di Lavoro delle Alpi Occidentali, l'Alp-Adria, l'Arge-Alp, oltre alla Comunità di Lavoro dei Pirenei.

Per quanto concerne, più specificamente, l'Italia, alla luce della Convenzione di Madrid, è stata formulata una prima richiesta di *accordo tra la Provincia di Cuneo e il Dipartimento francese delle Alpi*

⁶ Come visto, infatti, se l'art. 1 della Convenzione specifica che «ogni Parte contraente s'impegna ad agevolare e a promuovere la cooperazione transfrontaliera tra le collettività o autorità territoriali che dipendono dalla sua giurisdizione e le collettività o autorità territoriali dipendenti dalla competenza di altre Parti contraenti. Essa s'adopererà a promuovere la conclusione degli accordi e intese che si renderanno necessari a tal fine, nel rispetto delle norme costituzionali proprie di ciascuna Parte»; l'art. 2, comma 1, prosegue precisando che: «nella presente Convenzione è considerata cooperazione transfrontaliera ogni comune progetto che miri a rafforzare e a sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività o autorità territoriali dipendenti da due o da più Parti contraenti, nonché la conclusione di accordi e intese utili a tal fine». Sugli accordi e sulla loro importanza nel sistema creato dalla Convenzione di Madrid, N. Bassi, *Gli accordi fra soggetti pubblici nel diritto europeo*, Milano, 2004, 304 ss.

Marittime, inteso alla costituzione di una Commissione transfrontaliera di sviluppo, con il compito di definire gli obiettivi, il programma e le azioni interessanti entrambi gli enti (tra cui, ad esempio, il progetto di realizzazione di un traforo transfrontaliero); a tale accordo ha poi aderito anche la Provincia di Imperia.

I limiti più evidenti della Convenzione di Madrid si rinvencono, tuttavia, già dal linguaggio stesso adottato dal documento. Come visto, l'art. 3 della Convenzione specifica che le «Parti contraenti agevoleranno [...] le iniziative delle collettività ed autorità territoriali» e che «esse potranno, se lo stimeranno necessario, prendere in considerazione i modelli d'accordi interstatali, bilaterali o plurilaterali messi a punto in seno al Consiglio d'Europa e destinati ad agevolare la cooperazione tra le collettività e le autorità territoriali». Sembra chiaro, dunque, che trattasi di una convenzione di diritto internazionale, capace pertanto di limitare soltanto gli Stati firmatari e soltanto nei limiti dei relativi processi di ratifica ovvero delle riserve formulate in tale sede.

Al fine di dare alle forme di concertazione previste nella Convenzione di Madrid un contenuto più sostanziale e vincolante, si è sottoscritto, il 9 novembre 1995, un primo *Protocollo addizionale*, peraltro non sottoscritto dall'Italia. La cooperazione transfrontaliera non ha trovato, tuttavia, con il suddetto Protocollo, una soluzione definitiva alle problematiche già evidenziatesi in sede di attuazione della Convenzione quadro. È, ancora una volta, evidente, la debolezza della soluzione tecnica data da tale Protocollo: esso specifica, infatti, all'art. 2, che le «decisioni prese nell'ambito di un accordo di cooperazione transfrontaliera vengono attuate dalle collettività o autorità territoriali nell'ambito dei rispettivi ordinamenti giuridici e in conformità alle rispettive legislazioni nazionali»: l'efficacia giuridica di tali decisioni è, pertanto, equiparata agli effetti che nell'ordinamento di riferimento hanno gli atti emanati da detti enti. Tale soluzione comporta che dette decisioni non hanno di per sé valore giuridico, ma mutuano tale valore dalla competenza che agli enti cooperanti è riconosciuta dai rispettivi ordinamenti: il che significa, in definitiva, che il Protocollo non definisce il valore dell'obbligazione sottoscritta da tali enti a livello internazionale, tant'è che uno o più degli enti cooperanti potrebbe decidere, nel prosieguo dell'attuazione dell'accordo, di sottrarsi al regime da esso previsto, senza che vi siano strumenti giuridici di coazione nei confronti di tale ente.

Tali inconvenienti potevano essere in definitiva superati soltanto da un Regolamento UE che istituisse ufficialmente – grazie alla forza cogente di tale fonte normativa – una forma, seppure facoltativa, di cooperazione transfrontaliera, regolamentandone gli effetti e le solu-

zioni applicative: ciò è avvenuto con il *Regolamento CE 1082/2006* del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, *relativo a un Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT)*⁷. Quanto alle dirette ricadute sul territorio, si pensi che, con *l.r. 16 dicembre 2009, n. 32*, la Regione Piemonte, unitamente alle Regioni italiane Liguria e Valle d'Aosta e a due Regioni francesi, ha istituito, in conformità al regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, n. 1082/2006, uno strumento di cooperazione a livello comunitario al fine di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale tra i suoi membri (il *GECT Euroregione Alpi Mediterraneo*). In particolare, tali Regioni intendono favorire una strategia congiunta di sviluppo economico e sociale e di promozione comune nei confronti delle istituzioni europee, con la finalità (art. 1, c. 1, l.r. n. 32 del 2009) di rafforzare i legami economici, sociali e culturali tra le rispettive popolazioni.

Per quanto attiene, invece, i precedenti nel diritto comunitario, i primi accenni alla cooperazione transfrontaliera sono stati introdotti dal Trattato di Amsterdam (art. 265 TCE) con riferimento al Comitato delle Regioni.

La scelta comunitaria verso la cooperazione transfrontaliera era però apparsa già chiara precedentemente con i citati programmi FEDER⁸ ed *INTERREG*, nonché con la creazione di un appropriato strumento giuridico applicabile in tutti gli Stati membri: il *GEIE* (Gruppo Europeo di Interesse Economico)⁹.

⁷ Sul Regolamento e, più in generale, sul Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT), si veda ancora l'ampio studio di V. Cocucci, *Nuove forme di cooperazione territoriale transfrontaliera: il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale*, cit., 891 ss.

⁸ Il Programma FEDER ha previsto una via facilitata all'ottenimento del finanziamento per investimenti di carattere «frontaliero», cioè localizzati in una Regione posta a confine con uno o più degli altri Stati membri.

⁹ L'obiettivo fondamentale del GEIE, aperto ad enti di diritto sia privato che pubblico, è la cooperazione economica (cioè tra imprese). È stato utilizzato per la cooperazione transfrontaliera (e generalmente interregionale) al livello di progetto, ma si è rivelato inadatto all'uso da parte delle autorità pubbliche per la cooperazione transfrontaliera al livello di programma. La ragione è che (nella maggior parte dei paesi) alle autorità pubbliche non è normalmente consentito trasferire le proprie competenze e responsabilità ad un ente con uno statuto giuridico di questo tipo, senza contare che gli obiettivi di un GEIE devono essere fissati fin dall'inizio e non è pertanto possibile affrontare le nuove questioni che sorgono nel corso di un lungo periodo di cooperazione transfrontaliera. Un esempio è il GEIE creato dalla circoscrizione di Bayonne-Anglet-Biarritz (F) e dalla Diputacion Foral de Guipuzcoa a San Sebastian (E), avente lo scopo di *lanciare, promuovere e coordinare azioni transfrontaliere che migliorino l'infrastruttura, le installazioni ed i servizi nella regione transfrontaliera*. Altri esempi di GEIE costituiti sono: il Sud Mont-Blanc tra la lo-

L'introduzione di importanti programmi di finanziamento dell'UE, iniziata con Interreg I nel 1990, ha accelerato gli sviluppi nel campo della cooperazione transfrontaliera ed ha creato nuove esigenze in fatto di disposizioni istituzionali in grado di occuparsi dello sviluppo e della gestione dell'attuazione di programmi transfrontalieri.

Nel periodo 1990-93, *Interreg I* ha comportato 31 programmi operativi. Tali programmi costituivano un pacchetto eterogeneo per dimensioni e disposizioni istituzionali, che può essere in linea di massima suddiviso in due categorie:

– La prima categoria aveva adottato un approccio «bottom-up». I programmi si sono sviluppati sulla base dei molti anni di esperienza e delle strutture transfrontaliere esistenti come le Euroregioni sul confine tra Paesi Bassi e Germania. Di conseguenza, su questo ed altri confini simili, lo sviluppo e la gestione dei programmi è avvenuto tramite la collaborazione tra le euroregioni e le autorità degli Stati membri; i programmi, inoltre, erano su scala regionale/locale, rispettando così la portata geografica di queste strutture;

– La seconda categoria ha adottato un approccio «top-down», con programmi compilati dalle autorità nazionali senza implicazione delle strutture transnazionali nei rari casi in cui queste esistevano (per esempio Pyrénées sul confine tra Spagna e Francia).

La finalità perseguita da Interreg I è stata ulteriormente confermata nella seconda tornata di tale programma (INTERREG II, 1994-1999), nel quale si dava particolare sostegno alle strutture istituzionali od amministrative condivise, ed ancora di più dopo la riforma dei fondi strutturali, con la quale la cooperazione territoriale è divenuta uno degli obiettivi fondamentali degli stessi. *Interreg IIA* ha rappresentato un notevole ampliamento rispetto ad Interreg I in termini di numero di programmi (59 PO) e copertura geografica, principalmente per l'inclusione di regioni ammissibili dei tre nuovi Stati membri e dell'ex Germania orientale, ma anche per l'inclusione di confini marittimi più interni.

calità sciistica valdostana di La Thuile e quella francese di Rosière; quello dell'Euroregione che associa Bruxelles, la Fiandra, il Kent e il Pas de Calais. Per quel che concerne quest'ultima, si noti che numerosi organismi transfrontalieri sono chiamati «euroregioni». Pur non essendo identici dal punto di vista della forma giuridica o dell'organizzazione, presentano molte caratteristiche comuni. In particolare: sono permanenti; hanno un'identità distinta dai loro membri; dispongono di risorse amministrative, tecniche e finanziarie proprie; seguono un loro *iter* decisionale interno. L'area geografica di un'euroregione è tipicamente determinata dal livello d'integrazione socioeconomica e non solo dalle unità amministrative. Gli organismi delle euroregioni transfrontaliere non costituiscono un nuovo livello di governo locale o regionale, ma sono un punto di interscambio per gli organismi del settore pubblico e privato esistenti. Benché siano il principale organismo per tutte le attività regionali/locali di natura transfrontaliera, l'attuazione della maggior parte delle azioni previste dai piani e programmi transfrontalieri viene svolta dalle autorità competenti e da altre organizzazioni secondo le procedure nazionali.

Un importante nuovo sviluppo riguardante i confini esterni dell'UE è stata l'istituzione, nel 1994, del programma *Phare CBC* (Cross-Border Cooperation, cooperazione transfrontaliera) sulle regioni frontaliere dei paesi dell'Europa centrale (PEC) con gli Stati membri dell'UE. Phare CBC ha coperto 15 confini nazionali (con 17 programmi). Per quanto riguarda le disposizioni istituzionali, Phare CBC ha introdotto un'importante innovazione e, cioè, l'istituzione di Comitati misti di programmazione e monitoraggio (CMPM) per ciascuno dei confini, composti da rappresentanti dei paesi interessati, cui hanno partecipato attivamente i servizi della Commissione responsabili di Interreg e di Phare CBC.

A differenza dell'ambito internazionale generale, in ambito comunitario si è assistito ad una proliferazione di progetti specificamente volti alla cooperazione territoriale: in particolare, si è avuto l'aumento progressivo di casi in cui due o più Stati membri sono giunti ad accordi volti a realizzare obiettivi specificamente legati allo sviluppo dei propri territori, sia pur in mancanza di un quadro regolamentare della materia.

Inizialmente, si è assistito ad un aumento di accordi bilaterali che hanno condotto alla costituzione di Commissioni per la cooperazione transfrontaliera in campo territoriale (ad esempio, la Commissione Frontaliera tra Francia ed Italia nel 1981). Tale modalità di concertazione, tuttavia, è stata via via abbandonata, anche in considerazione dell'evoluzione del quadro regolamentare a seguito della sottoscrizione della Convenzione di Madrid.

A partire dal 1980, dunque, si è assistito ad una moltiplicazione di tentativi di cooperazione territoriale tra Stati membri dell'UE, da realizzarsi entro i limiti previsti da detta Convenzione. Tra di essi, si contano accordi di cooperazione privi di una struttura permanente ed accordi di cooperazione che hanno previsto la costituzione di un apposito organismo, dotato o non di personalità giuridica. Laddove tali organismi hanno ricevuto personalità giuridica privata, essi sono stati assimilati a quelle che, nel nostro diritto, si chiamano associazioni o fondazioni, più raramente a società di tipo commerciale; laddove invece hanno ricevuto personalità giuridica pubblica, essi sono stati inglobati da enti pubblici di diritto interno.

L'importanza della cooperazione territoriale è stata, peraltro, ben evidenziata dalla politica di coesione dell'UE. L'art. I-3 del recente Trattato di Lisbona (che adotta una Costituzione per l'Europa), d'altronde, nello specificare che l'Unione «promuove la coesione [...] territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri», non lascia dubbi su quanto la coesione territoriale rientri tra gli obiettivi cardini dell'UE¹⁰.

¹⁰ In proposito, sul Trattato di Lisbona, si vedano, tra i numerosi contributi, J.

Al fine di un pieno raggiungimento di tale obiettivo, non potevano certo considerarsi sufficienti i meri incentivi di ordine finanziario, i quali, peraltro, come si è già notato, esistono sin dal 1990 con i programmi INTERREG. È stata la stessa gestione di tali fondi ad aver mostrato, invero, quanto fosse necessario e improrogabile costituire un'apposita struttura istituzionale transfrontaliera (e ciò è accaduto, come noto, con l'istituzione del già richiamato Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale).

Ancor prima del già richiamato Regolamento CE 1082/2006, un importante slancio in tal senso si è avuto con il *Libro Bianco sulla Governance europea* del 5 agosto 2001¹¹.

E. FOSSUM e A. J. MENENDEZ, *The Constitution's Gift? A deliberative democratic analysis of Constitution making in the European Union*, in *European Law Journal*, 2005, 380 ss.; C. CLOSA, *Constitution and Democracy in the Treaty Establishing a Constitution for Europe*, in *European Public Law*, 2005, 145 ss.; A. DASHWOOD – A. JOHNSTON, *The Institutions of the enlarged EU under the regime of the Constitutional Treaty*, in *Common Market Law Review*, 2004, 1481 ss.; A. PETERS, *European Democracy after the 2003 Convention*, in *Common Market Law Review*, 2004, 37 ss.; M. CREMONA, *The draft Constitutional Treaty: external relations and external action*, in *Common Market Law Review*, 2003, 1347 ss.; A. TIZZANO, *Prime note sul progetto di Costituzione europea*, in *Dir. Unione Eur.*, 2003, 249 ss.; J. KOKOTT e A. RÜTH, *The European Convention and its draft Treaty establishing a Constitution for Europe: appropriate answers to the Laeken questions?*, in *Common Market Law Review*, 2003, 1315 ss. Sul fallimento del referendum in Francia e Olanda, cfr., tra gli altri, A. HURRELMANN, *European Democracy, the 'Permissive Consensus' and the Collapse of the EU Constitution*, in *European Law Journal*, 2007, 343; G. DE BURCA, *After the Referenda*, in *European Law Journal*, 2006, 6; C. JOERGES, *On the Disregard for History in the Convention Process*, in *European Law Journal*, 2006, 2. Sul «periodo di riflessione» sul futuro dell'Unione, si veda Editorial comments, *What should replace the Constitutional Treaty?*, in *Common Market Law Review*, 2007, 561.

¹¹ COM(2001) 428 def., in G.U.C.E. 12 ottobre 200 n. C 287/1. Sul Libro Bianco sono stati innumerevoli i contributi della dottrina. Tra i tanti, per la bibliografia straniera, M. WIND, *The Commission White Paper. Bridging the gap between the governed and the governing?*, Jean Monnet Working Paper, No. 6/01, in www.jeanmonnetprogram.org; K. A. ARMSTRONG, *Rediscovering civil society: the European Union and the White Paper on Governance*, cit., 102; nonché, *ex multis*, N. MACCORMICK, *A comment on the Governance Paper*, Jean Monnet Working Paper, No. 6/01, in www.jeanmonnetprogram.org; F. W. SCHARPF, *European Governance: Common Concerns vs. the Challenge of Diversity*, Jean Monnet Working Paper, No. 6/01, in www.jeanmonnetprogram.org; C. SCOTT, *The Governance of the European Union: the potential for multi-level control*, in *European Law Journal*, 2002, 59 ss.; P. ALLOTTI, *European Governance and the Rebranding of Democracy*, in *European Law Review*, 2002, 27 ss.; A. SCHOUT e A. JORDAN, *Coordinated European Governance: self-organizing or centrally steered?*, in *Public Administration*, 2005, 201 ss. Tra gli altri, per la bibliografia italiana, G. TIBERI, *Il libro Bianco sulla Governance europea: verso un rafforzamento delle istanze democratiche nell'Unione?*, in *Quad. costituzionali*, 2002, 163 ss.

Nell'elencare i principi di una buona *governance*, la Commissione enuncia anche quello di una «maggiore flessibilità», precisando che «le condizioni locali possono rendere difficile stabilire una serie di norme da applicare in tutta l'Unione senza imporre agli atti giuridici un'eccessiva complessità. Gli atti normativi ed i programmi a forte incidenza territoriale devono poter essere attuati con maggiore flessibilità, purché si preservi l'omogeneità delle condizioni di concorrenza, indispensabile per il funzionamento del mercato interno. La Commissione è anche favorevole a verificare se, nel rispetto delle attuali disposizioni del trattato, si possa migliorare l'attuazione di determinate politiche comunitarie mediante contratti tripartiti su obiettivi specifici, che verrebbero conclusi tra gli Stati membri, le regioni e le località da essi designate a tale scopo e la Commissione stessa. I governi centrali avrebbero un ruolo chiave nel predisporre i contratti e resterebbero responsabili della loro esecuzione, nell'ambito della quale, l'autorità subnazionale designata negli Stati membri s'impegnerà ad attuare determinate azioni per conseguire obiettivi specifici definiti nella legislazione «primaria». I contratti comprenderebbero disposizioni di controllo. In una simile impostazione rientrerebbero i regolamenti e le direttive riguardanti i settori per i quali le pubbliche autorità subnazionali sono responsabili dell'attuazione nell'ambito dell'ordinamento istituzionale o amministrativo nazionale. A titolo sperimentale, questa impostazione potrebbe essere applicata alla politica ambientale. Inoltre, la Commissione si è già impegnata ad attuare in futuro un maggiore decentramento nella politica regionale». Viene così sancito l'impegno dell'Unione a promuovere la sottoscrizione di contratti e/o di convenzioni tripartite (e, dunque, tra UE, Stato membro e Regione coinvolta), al fine di facilitare l'attuazione di obiettivi comuni in una precisa area geografica, attraverso una continua concertazione tra i diversi livelli di governo¹².

Un'ulteriore spinta verso una soddisfacente cooperazione territoriale si è avuta grazie all'adozione dello *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (Ssse)* nel 1999. Redatto dagli Stati membri in collaborazione con la Commissione Europea, il documento è rivolto al conseguimento di comuni obiettivi di sviluppo territoriale. A tal fine, esso delinea direttive chiare ed estremamente precise, anche se non vincolanti, per le politiche territoriali degli Stati membri e per quelle

¹² Sulle convenzioni e sui contratti tripartiti, si veda N. BASSI, *I contratti e le convenzioni tripartiti di obiettivi fra comunità. Stati membri e autorità regionali e locali: un tentativo di inquadramento sistematico*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2003, 493 ss.

settoriali dell'Unione Europea¹³. Lo SSSE, in particolare, fonda le sue basi sul principio, enunciato dalla UE, del *conseguimento di uno sviluppo equilibrato e sostenibile, in particolare rafforzando la coesione socio-economica*.

In ambito comunitario, è dunque evidente come si sia giunti – con il passare degli anni e l'evoluzione del quadro regolamentare – ad una sempre maggiore consapevolezza di quanto sia cruciale, oggi, la cooperazione territoriale al fine di una piena realizzazione del processo di integrazione europea.

2. *Un esempio di cooperazione transfrontaliera: il programma Italia-Francia (Alcotra)*

Come già si è avuto modo di notare, la finalità perseguita da Interreg I è stata ulteriormente confermata nella seconda tornata di tale programma (INTERREG II, 1994-1999), nel quale si è dato particolare sostegno alle strutture istituzionali od amministrative condizionate.

Interreg IIA ha rappresentato un notevole ampliamento rispetto ad Interreg I in termini di numero di programmi e copertura geografica, principalmente per l'inclusione di regioni ammissibili dei tre nuovi Stati membri e dell'ex Germania orientale, ma anche per l'inclusione di confini marittimi più interni. Dal 1997 al 2001, sono stati realizzati 256 progetti riguardanti principalmente i seguenti settori di intervento:

- Territorio: pianificazione, salvaguardia e gestione comune degli spazi transfrontalieri;
- Cultura: gestione e valorizzazione del patrimonio culturale comune;
- Turismo: azioni comuni di promozione turistica;

¹³ Cfr., in particolare, quanto specificato al punto 3) del documento: «senza prevedere nuove competenze comunitarie in materia di assetto territoriale, lo Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE) costituisce un quadro di orientamento politico finalizzato a migliorare la cooperazione tra le politiche comunitarie settoriali che hanno un impatto significativo sul territorio. La sua elaborazione prende le mosse dalla constatazione che l'azione degli Stati membri si integra meglio se è basata su obiettivi di sviluppo territoriale definiti in comune. Si tratta di un documento di natura intergovernativa a carattere indicativo e non vincolante. Conformemente al principio di sussidiarietà, la sua applicazione avviene al livello di intervento più appropriato e a discrezione dei diversi protagonisti nell'ambito dello sviluppo territoriale». Per maggiori dettagli, http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24401_it.htm.

- Agricoltura: conservazione e valorizzazione del patrimonio genetico vegetale e animale, in connessione con la gestione del territorio e il mantenimento delle biodiversità.

Il programma, in particolare, è stato suddiviso in quattro assi:

- Asse 1 – Sviluppare i fattori di connessione tra i territori di frontiera (e, all'interno di questo, migliorare l'organizzazione dei trasporti nell'area di frontiera; promuovere il collegamento tra reti di servizi al pubblico; sostenere lo sviluppo dei fattori di connessione tra i territori);
- Asse 2 – Valorizzare il patrimonio del territorio transfrontaliero (e, all'interno di questo, rafforzare la cooperazione nel campo dell'assetto del territorio);
- Asse 3 – Favorire le sinergie transfrontaliere in ambito economico;
- Asse 4 – Accompagnare la creazione del mercato unico (attraverso la compensazione degli effetti negativi derivanti dall'apertura delle frontiere).

A seguito di Interreg II, è stata istituita l'iniziativa *Interreg III*, la quale fa parte dei programmi di cooperazione transeuropea previsti per il periodo di programmazione dei fondi strutturali e di coesione 2000-2006. All'interno di Interreg III, fondamentale è il *Programma di Iniziativa Comunitaria Interreg III A Alcotra*, notificato dalle amministrazioni italiane e francesi alla Commissione europea in data 4 dicembre 2000 e approvato ufficialmente in data 12 novembre 2001, con decisione (CE)01/2768.

Alcotra fa parte della sezione A (cooperazione transfrontaliera) dei Programmi di iniziativa comunitaria Interreg e rappresenta un ulteriore, fondamentale programma di cooperazione tra Italia e Francia che interessa i territori situati lungo il confine continentale tra i due Stati.

In particolare, quanto alle più recenti forme di cooperazione transfrontaliera, *Alcotra 2007-2013* rappresenta il quarto programma di cooperazione transfrontaliera lungo la frontiera continentale tra l'Italia e la Francia. Il programma si caratterizza per l'impulso di nuove strategie territoriali che si traducono in tre tipologie di progetti (progetti singoli, piani integrati transfrontalieri, progetti strategici) rispondenti ognuna a bisogni specifici del territorio sia a livello locale, sia su più vasta scala. Il programma individua il seguente obiettivo globale:

«Migliorare la qualità della vita delle popolazioni e lo sviluppo sostenibile dei sistemi economici e territoriali transfrontalieri attraverso la cooperazione in ambito sociale, economico, ambientale e culturale».

L'obiettivo globale si declina in obiettivi specifici che si traducono in maniera concreta in assi e misure:

- 1) Favorire la competitività e lo sviluppo sostenibile dei sistemi produttivi transfrontalieri;
- 2) Sviluppare strategie comuni per preservare e gestire la biodiversità, le risorse naturali e il paesaggio dello spazio transfrontaliero e per gestire i rischi naturali e tecnologici;
- 3) Favorire l'attrattività dell'area, migliorando i servizi e rafforzando l'identità delle comunità transfrontaliere;
- 4) Accompagnare lo sviluppo di un'autentica cooperazione tra aree e soggetti della frontiera.

All'interno delle tematiche specifiche affrontate dal programma, si individuano poi alcune priorità trasversali comuni:

- 1) *Cooperazione amministrativa e normativa*, per superare le differenze di tipo amministrativo e normativo che ostacolano il progredire dell'integrazione tra le aree appartenenti a stati differenti;
- 2) *Pari opportunità di genere e non discriminazione*, per attivare specifiche azioni di intervento nei confronti delle fasce deboli;
- 3) *Sostenibilità ambientale*, per promuovere l'attenzione alla componente ambientale nelle diverse tipologie di progetti;
- 4) *Uso delle tecnologie dell'informazione*, per sviluppare i sistemi informativi comuni e condivisi riguardanti tutta l'area di cooperazione o gran parte di essa;
- 5) *Formazione e bilinguismo*, per realizzare attività formative che accompagneranno trasversalmente le iniziative di cooperazione, compresa la formazione linguistica dei soggetti coinvolti.

Quanto ai territori interessati, il programma Alcotra copre l'intera frontiera alpina tra Italia e Francia. In particolare, sono coinvolte tre regioni italiane (Valle d'Aosta, Piemonte e Liguria) e due regioni francesi (Rhône-Alpes, Provence Alpes-Côte d'Azur). Le zone interessate sono: Regione Autonoma Valle d'Aosta, Province di Torino e Cuneo, Provincia di Imperia, Dipartimenti della Savoie e della Haute-Savoie, Dipartimenti della Hautes-Alpes, delle Alpes-de-Haute-Provence e delle Alpes-Maritimes¹⁴.

¹⁴ Cfr., per maggiori dettagli, <http://www.interreg-alcotra.org/pages.asp?p=18>.

Parte II

I servizi di interesse economico-generale

1. *Premesse introduttive*

La parte I di questo studio è parsa necessaria al fine di fornire un inquadramento generale del fenomeno della cooperazione transfrontaliera, fenomeno entro cui si provvederà, in questa seconda parte, a studiare e analizzare la tematica dei servizi di interesse economico-generale.

Più nel dettaglio, la ricerca consisterà nello sviluppare la conoscenza della realtà dei servizi di interesse economico-generale, avvalendosi di un'apertura storica e transfontaliera.

La prima prospettiva che si prenderà in considerazione sarà, ovviamente, quella europea. Nel *piano d'azione Un Programma per l'Europa: le proposte della società civile (CESE 593/2009)*, il Comitato economico e sociale europeo ha sottolineato, infatti, l'importanza dei servizi di interesse generale, riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, così come definiti dal protocollo allegato al Trattato di Lisbona. Da anni si sono moltiplicate le iniziative comunitarie in materia di servizi di interesse economico-generale, in considerazione della loro importanza per la coesione sociale e territoriale dell'Unione europea nel contesto della globalizzazione. La loro rilevanza sarà tanto maggiore quanto più essi saranno in grado di rispondere alle sfide che si presenteranno all'Unione in importanti contesti multinazionali o transnazionali: si pensi alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico e delle risorse idriche, al mantenimento della qualità dell'aria e al connesso problema della gestione dei rifiuti, senza contare il nodo cruciale della gestione dei trasporti.

Nell'ambito delle competenze di ciascuno Stato membro, trattasi di problematiche che vanno ben oltre le frontiere tradizionali degli Stati e trovano l'unica risposta soddisfacente in una concezione europea dell'idea di «interesse generale» e di «servizio adeguato».

Così, con l'intento di ripercorrere l'evoluzione della nozione di «servizio di interesse economico-generale», lo studio darà un'attenzione particolare all'approccio seguito – in materia – dalla Commissione europea. Trattasi di approccio fondato su una serie di principi che trovano riflesso nelle politiche settoriali della Comunità e che possono essere così sintetizzati:

– consentire alle autorità pubbliche di operare nell'interesse dei cittadini: la Commissione – come si vedrà più avanti nello studio – tende a voler rispettare il ruolo fondamentale degli Stati membri e

delle autorità regionali e locali nell'ambito dei servizi di interesse generale. Le politiche comunitarie riguardanti tale settore prevedono vari livelli di intervento e l'impiego di diversi strumenti, nel rispetto del *principio di sussidiarietà*;

– garantire la coesione e l'accesso universale: l'accesso di tutti i cittadini e di tutte le imprese a servizi di interesse generale di alta qualità in tutto il territorio degli Stati membri viene considerato dalla Commissione indispensabile per la promozione della coesione sociale e territoriale nell'Unione europea, *ivi* compresa l'eliminazione degli svantaggi causati dalla mancanza di accessibilità nelle regioni ultraperiferiche.

Da questo quadro meramente indicativo, lo studio si svilupperà seguendo un approccio transfrontaliero, con ampia attenzione alle ricadute istituzionali e sul territorio. L'obiettivo sarà quello di comprendere le possibilità di miglioramento della cooperazione fra aree transfrontaliere, in termini di accessibilità e integrazione dei servizi, al fine di accrescere la competitività e la coesione dei territori interessati.

2. *La nozione di servizi di interesse economico-generale: la Commissione europea e il Libro verde del 2003*

La Commissione europea definisce i servizi di interesse generale «parte dei valori condivisi da tutte le società europee e [...] tratto essenziale del modello europeo di società», atteso il loro ruolo «fondamentale per migliorare la qualità della vita di tutti i cittadini e per superare l'emarginazione e l'isolamento sociali» nonché per «stimolare la competitività complessiva del sistema, considerandone l'incidenza sull'economia e l'importanza per la produzione di altri beni e servizi». Trattasi di assunti direttamente rinvenibili dal «Libro verde sui servizi di interesse generale» del 21 maggio 2003¹⁵, in cui la Commissione ha sottolineato come i servizi di interesse generale siano, oggi, al centro del dibattito politico e riguardino la questione fondamentale del ruolo delle autorità pubbliche nell'economia di mercato. Da un lato – ha affermato la Commissione – v'è l'esigenza di garantire il buon funzionamento del mercato e il rispetto delle regole del gioco da parte di tutti gli interessati; dall'altro lato, v'è la necessità di garantire l'interesse generale e, in particolare, la soddisfazione

¹⁵ «Libro verde sui servizi di interesse generale», 21 maggio 2003, COM (2003), 270 def.

delle esigenze essenziali dei cittadini e la preservazione del bene pubblico, quando il mercato non vi sopprimerà.

Nel documento, si parte dal presupposto che la realtà dei servizi di interesse generale nell'Unione europea è piuttosto complessa e in costante evoluzione, riguardando un'ampia gamma di attività e organizzazioni diverse, quali:

- *attività delle grandi industrie di rete* (energia, servizi postali, trasporti e telecomunicazioni)¹⁶, la sanità, l'istruzione e i servizi sociali;
- attività che hanno dimensioni diverse, dal livello europeo o globale a quello puramente locale;
- attività che hanno una natura diversa, di mercato e non di mercato.

La giurisprudenza della Corte di giustizia europea ha, nel frattempo, prodotto un'abbondante lista di c.d. «servizi di interesse economico generale», che si estende dal *servizio postale di base*¹⁷ attraverso l'esercizio dei sistemi pubblici di telecomunicazioni¹⁸ e la *garanzia di fornitura di corrente*¹⁹, lo *smaltimento ed il riciclo di rifiuti*²⁰, sino alla *gestione di stazioni televisive*²¹. D'altra parte, è stato correttamente osservato che la maggioranza delle decisioni della Corte di giustizia non precisano affatto i criteri che permetterebbero di qua-

¹⁶ Sul punto, fondamentale è il richiamo a F. GIGLIONI, *L'accesso al mercato nei servizi di interesse generale. Una prospettiva per riconsiderare liberalizzazioni e servizi pubblici*, Milano, 2008, in part. 61: «Nel tempo la Comunità europea è intervenuta direttamente a 'legiferare' sui servizi di interesse generale di rilevanza comunitaria e, per tale via, è venuta a definire anche un concetto europeo di servizio di interesse economico generale che si affianca a quelli nazionali. La competenza normativa concorrente viene esercitata nei confronti di quei servizi a rete in cui l'elemento dell'integrazione transnazionale è decisivo per la realizzazione compiuta di un mercato interno in cui si possano sviluppare pari opportunità e garanzie per operatori e utenti. In questi ambiti gli stati membri sono tenuti a rispettare i vincoli definiti direttamente dalla Comunità, mentre hanno ampia libertà per tutto ciò che non viene disciplinato dal livello comunitario». In materia, definisce i servizi pubblici a rete quei servizi che hanno col territorio un rapporto necessario nel senso che esso è servente e beneficiante allo stesso tempo del servizio medesimo, S. CASSESE, *Servizi pubblici a rete e governo del territorio*, in *Giorn. dir. amm.*, 1997, 1075.

¹⁷ Corte di giustizia CE, 19 marzo 1993, C-320/91, *Corbeau*, in *Racc.*, 1993, I, 2533, n. 15.

¹⁸ Incidentalmente, Corte di giustizia CE, 20 marzo 1985, 41/83, *Italia c. Commissione*, in *Racc.*, 1985, 873.

¹⁹ Corte di giustizia CE, 23 ottobre 1997, C-157/94, *Commissione c. Paesi Bassi*, in *Racc.*, 1997, I, 5768; Id., 23 ottobre C-159/94, *Commissione c. Francia*, *ibid.*, 5815.

²⁰ Corte di giustizia CE, 23 maggio 2000, C-209/98, *E. Affalds c. K. Kommune*, in *Racc.*, 2000, I, 3777.

²¹ Corte di giustizia CE, 30 aprile 1974, C-155/73, *Sacchi*, in *Racc.*, 1974, 409 ss., n. 15.

lificare in quanto tali i servizi di interesse economico generale²². La Corte, di regola, si limita a riconoscere o a rifiutare tale qualificazione, senza fornire alcuna motivazione.

Dinanzi a tale complessità, la Commissione apre – nel Libro verde – un dibattito sul ruolo dell’Unione europea nella definizione degli obiettivi d’interesse generale e nell’organizzazione, finanziamento e valutazione dei servizi stessi. Allo stesso tempo, la Commissione riafferma il contributo significativo del mercato interno e delle regole della concorrenza al miglioramento di numerosi servizi pubblici in termini di qualità e di efficacia, a vantaggio dei cittadini e delle imprese.

Al punto 5) del Libro verde, si tenta una ricostruzione storica dell’evoluzione dei servizi di interesse economico-generale, sottolineando come, nei primi anni di vita delle Comunità, l’obiettivo di integrazione economica abbia portato a concentrare l’impegno sulla rimozione delle barriere al commercio fra gli Stati membri. In particolare, fin dalla seconda metà degli anni ’80, alcuni settori che, in misura più o meno significativa, forniscono servizi di interesse economico generale, si sono progressivamente aperti alla concorrenza: si pensi alle telecomunicazioni, ai servizi postali, ai trasporti e all’energia.

«La liberalizzazione ha dato impulso alla modernizzazione, all’interconnessione e all’integrazione di questi settori. Ha aumentato il numero dei concorrenti e generato riduzioni di prezzo, specialmente in quei settori e paesi già liberalizzati. La Comunità ha sempre promosso una liberalizzazione ‘controllata’, vale a dire un’apertura graduale del mercato, accompagnata da misure di tutela dell’interesse generale, in particolare per garantire, con il concetto di servizio universale, l’accesso di ciascuno, indipendentemente dalla situazione economica, sociale o geografica, ad un servizio di qualità specificata ad un prezzo abbordabile²³. In questo contesto, si è cercato di garantire

²² Si veda lo studio di G. HERMES, *Dal diritto della concorrenza alla politica istituzionale: l’art. 86, secondo comma, Trattato CE*, in E. FERRARI (a cura di), *Attività economiche ed attività sociali nei servizi di interesse generale*, Torino, 2007, 121 ss., in part. 129.

²³ La qualificazione di «servizio universale» implica la necessità che taluni servizi ricompresi all’interno di un unico settore siano resi in modo tale che tutti possano goderne le utilità, a prescindere dalla propria ubicazione geografica e dalle condizioni sociali. Sulla nozione di servizio universale, si vedano, senza pretesa di esautività, tra i più recenti, S. TORRICELLI, *Il mercato dei servizi di pubblica utilità*, Milano, 2007, in part. 231; S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2004, 92; G. C. MANNARÀ, *Servizio universale e telecomunicazioni*, in L. AMMANNATI, M. A. CABIDDU e P. DE CARLI (a cura di), *Servizi pubblici concorrenza diritti*, Milano, 2001, in part. 195.

idonei parametri per i *servizi transfrontalieri* che non possono essere adeguatamente regolamentati soltanto a livello nazionale».

La Commissione – si legge nel Libro verde – ha ripetutamente cercato di rendere più chiare le politiche comunitarie del settore. In una prima Comunicazione orizzontale del 1996²⁴, ha illustrato il vantaggio dei cittadini derivante dall'interazione fra le azioni comunitarie nei settori della concorrenza e della libera circolazione e i mandati di servizio pubblico. La Comunicazione è stata aggiornata nel 2000, nell'intento di accrescere la certezza giuridica per gli operatori in ordine all'applicazione alle rispettive attività delle regole del mercato interno e della concorrenza²⁵.

In entrambe le Comunicazioni, la Commissione ha sottolineato la necessità del raggiungimento di almeno quattro obiettivi: 1) garantire un efficace funzionamento dei servizi di interesse economico generale; 2) fare in modo che i servizi di interesse economico generale vengano definiti in modo corretto; 3) evitare ripercussioni negative sui mercati aperti alla concorrenza; 4) garantire l'accesso di tutti i cittadini ai servizi essenziali.

Nel 2001, queste due comunicazioni sono state integrate da una *Relazione al Consiglio europeo di Laeken*²⁶.

Tale ultimo documento risponde alle preoccupazioni in merito alla redditività economica di operatori incaricati di compiti di servizio pubblico. La relazione richiama le garanzie offerte dall'articolo 86, paragrafo 2 del Trattato, l'azione della Comunità e la responsabilità degli Stati membri, in particolare rispetto alla definizione degli obblighi di servizio pubblico. Inoltre, viene sottolineato come la Commissione si sia impegnata a valutare, in modo approfondito, le prestazioni delle industrie che forniscono servizi di interesse generale, effettuando indagini settoriali e orizzontali.

Nella relazione, si legge che, a livello di Unione europea:

²⁴ «*I servizi di interesse generale in Europa*», del 26 settembre 1996, COM (1996), 281, def., dove si legge che «i servizi d'interesse economico generale (SIEG) si differenziano dai normali servizi nella misura in cui le autorità pubbliche ritengono che la prestazione di detti servizi sia necessaria anche quando il relativo mercato non è sufficientemente redditizio per garantire servizi soddisfacenti. La nozione di servizi d'interesse generale è basata infatti sulla duplice necessità di garantire ovunque un servizio di qualità ad un prezzo accessibile per tutti. I servizi d'interesse generale contribuiscono infatti agli obiettivi di solidarietà e di parità di trattamento che sono alla base del modello europeo di società».

²⁵ «*I servizi di interesse generale in Europa*», GU C 17 del 19 gennaio 2001.

²⁶ Relazione al Consiglio europeo di Laeken intitolata «*I servizi di interesse generale*» [COM(2001)598 – non pubblicata nella Gazzetta ufficiale].

«il ruolo dei servizi d'interesse economico generale è stato esplicitamente riconosciuto dall'articolo 16 del trattato CE, introdotto dal trattato di Amsterdam»²⁷. Più recentemente – continua il testo della relazione – l'accesso ai servizi d'interesse economico generale è stato inserito tra i diritti fondamentali dell'Unione europea. L'articolo 36 della Carta dei diritti fondamentali, solennemente proclamata al Consiglio europeo di Nizza, recita: «Al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea».

Una volta richiamate le due Comunicazioni del 1996 e del 2000 e la Relazione di Laeken, all'interno del Libro Verde, la Commissione prosegue, dunque, illustrando il quadro normativo dei servizi di interesse economico generale e richiamando, in particolare:

– l'*art. 16 del Trattato CE*, il quale affida alla Comunità e agli Stati membri la responsabilità di assicurare, attraverso le loro politiche, che i servizi d'interesse economico generale possano assolvere i loro compiti²⁸;

– l'*art. 86, par. 2 del Trattato CE*, che riconosce implicitamente agli Stati membri il diritto di imporre specifici *obblighi di servizio pubblico* agli operatori economici²⁹. La norma stabilisce un principio fondamentale che garantisce che i servizi di interesse economico generale possano continuare ad essere prestati e sviluppati nel mercato comune. I prestatori di servizi di interesse generale sono esentati dal

²⁷ Secondo l'art. 16 del Trattato CE, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, la Comunità e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione del presente Trattato, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni che consentano loro di assolvere i loro compiti.

²⁸ Tale articolo – precisa la Commissione – enuncia un principio, ma non fornisce alla Comunità alcuno strumento d'azione specifico.

²⁹ La prima definizione di *obblighi di servizio pubblico* è rinvenibile nell'art. 2 del Regolamento del Consiglio CEE, 26 giugno 1969, n. 1191, relativo all'azione degli Stati membri in materia di obblighi inerenti alla nozione di servizio pubblico nel settore dei trasporti per ferrovia, su strada e per via navigabile, secondo cui sono tali «gli obblighi che l'impresa di trasporto, ove considerasse il proprio interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura né alle stesse condizioni»; lo stesso art. 2, nei successivi commi, definisce le diverse tipologie di obblighi di servizio pubblico (gli obblighi di esercizio, di trasporto e tariffari). Sul punto, D. CASALINI, *Aiuti di Stato alle imprese, servizi di interesse economico generale a rete e criterio dell'investitore privato in economia di mercato*, nota a Corte giustizia CE, 3 luglio 2004, C-83/01, C-93/01, C-94/01, in *Foro amm.*, Cds, 2003, 2732, in part. 2738.

rispetto delle norme del Trattato nella misura in cui ciò sia strettamente necessario per l'assolvimento della loro missione di interesse generale³⁰. Pertanto, in caso di controversia, l'assolvimento di una missione di servizio pubblico può effettivamente prevalere sull'applicazione delle norme comunitarie, comprese quelle in materia di mercato interno e concorrenza³¹. Deve, inoltre, essere sottolineato che la giurisprudenza comunitaria ha, da sempre, mantenuto un orientamento restrittivo nel giustificare deroghe alle regole di concorrenza a favore delle imprese incaricate di servizi di interesse economico generale, così affermando, ad esempio, che l'attribuzione di diritti speciali od esclusivi deve essere proporzionale agli oneri di servizio pubblico imposti all'impresa incaricata del servizio di trasporto aereo³², del servizio postale universale³³, o all'ufficio pubblico per l'occupazione che svolge attività di collocamento³⁴ e l'adempimento della missione di servizio di interesse economico generale non deve poter essere garantito senza l'attribuzione di tali diritti³⁵; la deroga alla disci-

³⁰ L'art. 86, par. 2, del Trattato CE, ammette, dunque, eccezioni soltanto nella misura in cui l'applicazione delle norme sulla concorrenza e sugli aiuti di Stato, nonché il divieto di discriminazione dell'art. 12, Trattato CE, renderebbe in via di fatto o di diritto impossibile l'adempimento dei compiti affidati. Nella sentenza *EdF ed altri* (Corte di giustizia CE, 23 ottobre 1997, C-159/94, *Commissione c. Francia*, in *Racc.*, 1997, I, 5815), la Corte di giustizia ha formulato anche i limiti di questa libertà di scelta: per esempio, l'interesse della Comunità allo sviluppo degli scambi commerciali ed il principio di proporzionalità. Al proposito, spetta agli Stati l'onere (materiale) della prova della necessità delle limitazioni della concorrenza. Si veda G. HERMES, *Dal diritto della concorrenza alla politica istituzionale: l'art. 86, secondo comma, Trattato CE*, in E. FERRARI (a cura di), *Attività economiche ed attività sociali nei servizi di interesse generale*, cit., 121 ss.

³¹ In materia, cfr. P.M. HUBER, *L'armonizzazione dei servizi di interesse economico generale in Europa ed i suoi limiti*, in E. FERRARI (a cura di), *Attività economiche ed attività sociali nei servizi di interesse generale*, cit., 91, in part. 93 ss. Sul punto, si rimanda anche allo studio di A. LUCCHETTI, *Il quadro istituzionale dei servizi di interesse economico generale: la gestione del servizio idrico integrato nelle recenti pronunce giurisprudenziali nazionali e comunitarie*, in *Astrid - Rassegna*, n. 17, 2005.

³² Corte di giustizia CE, 11 aprile 1989, C-66/86, *Abmed Saeed c. Centrale zur B.*, in *Racc.*, 1989, 803.

³³ Corte di giustizia CE, 19 maggio 1993, C-320/91, *Corbeau*, in *Racc.*, 1993, I-2533.

³⁴ Corte di giustizia CE, 23 aprile 1991, C-41/90, *K. Hofner et F. Elser c. Macrotron*, in *Racc.*, 1991, I-1979.

³⁵ Corte di giustizia CE, 23 ottobre 1997, C-158/94, *Commissione CE c. Repubblica Italiana*, in *Racc.*, 1997, I-5789, e con nota di S. SANTI, *Diritti esclusivi di importazione e di esportazione di energia elettrica e nozione di servizio d'interesse economico generale in una recente sentenza della Corte di giustizia*, in *Rass. giur. Enel*, 1997, 860.

plina sulla concorrenza è legittima se non sussistono modalità alternative che abbiano un effetto meno negativo sul mercato³⁶;

– *Art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, secondo il quale l'Unione riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione stessa³⁷.

3. *La Commissione europea e il Libro bianco sui servizi d'interesse generale del 2004*

Nel maggio 2004, la Commissione europea adotta un *Libro Bianco sui servizi di generale interesse*, basato sulle conclusioni del Libro verde del 2003³⁸.

Il Libro Bianco, infatti, fa seguito a una vasta consultazione pubblica, lanciata dal Libro verde, sul ruolo dell'Unione europea nella fornitura ai consumatori e alle imprese europee di servizi d'interesse generale di qualità. Il documento preannuncia «un approccio sistematico per identificare e riconoscere le specifiche caratteristiche dei servizi di interesse generale insieme con i servizi sociali e sanitari di interesse generale e identificare il contesto nel quale tali servizi possono operare e possano essere modernizzati».

Al par. 2.1., la Commissione, nel richiamare il Libro Verde, afferma:

«Il dibattito sul Libro verde ha reiterato l'importanza dei servizi di interesse generale come uno dei pilastri del modello europeo di società. Nonostante le differenze di opinioni e di vedute, talvolta notevoli, tra i diversi interlocutori che hanno partecipato al dibattito, la consultazione ha rivelato un ampio consenso sull'esigenza di garantire la fornitura di servizi di interesse generale di alta qualità e a prezzi accessibili a tutti i cittadini e a tutte le imprese dell'Unione europea. Esso ha inoltre confermato l'esistenza di una nozione comune di servizi di interesse generale nell'UE. Tale nozione riflette i valori e gli obiettivi della Comunità e si basa su una serie di elementi comuni,

³⁶ Trib. primo grado CE, 8 luglio 1999, T-266/97, *Vlaamse T. M. c. Commissione*, in *Racc.*, 1999, II-2329.

³⁷ In materia, L. BERTONAZZI e R. VILLATA, *Servizi di interesse economico generale*, in M.P. CHITI e G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Tomo IV, Milano, Giuffrè, 2007, in part. 1809 ss.

³⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 12 maggio 2004, intitolata «Libro bianco sui servizi d'interesse generale» [COM (2004) 374 def.-Non pubblicata nella Gazzetta Ufficiale].

tra cui: servizio universale, continuità, qualità del servizio, prezzi accessibili e tutela degli utenti e dei consumatori».

Nel par. 2.2., si precisa come l'erogazione dei servizi di interesse generale possa essere organizzata in collaborazione con il settore privato o affidata a imprese pubbliche o private. Per contro, la definizione degli obblighi e delle funzioni del servizio pubblico spetta alle autorità pubbliche ai relativi livelli di competenza. Queste ultime sono altresì responsabili della regolamentazione del mercato e devono garantire che gli operatori svolgano le funzioni di servizio pubblico che sono state loro affidate.

«Nella consultazione sul Libro verde è stato sottolineato che nell'ambito di un mercato interno competitivo le autorità pubbliche competenti devono mantenere i poteri necessari per garantire l'effettiva realizzazione degli obiettivi di politica pubblica e il rispetto delle scelte democratiche, tenendo conto anche del livello di qualità e dei costi ad esso associati. È opportuno che le autorità pubbliche competenti dispongano di strumenti e competenze adeguati. Le attuali norme settoriali della Comunità forniscono poteri e strumenti giuridici specifici che consentono alle autorità degli Stati membri di perseguire gli obiettivi di politica pubblica. In particolare, gli Stati membri dovrebbero tener conto delle funzioni sempre più complesse delle autorità di regolamentazione e fornire a queste ultime tutte le risorse e gli strumenti necessari».

Al par. 2.3., la Commissione prosegue affermando come *spetti soprattutto alle autorità nazionali, regionali e locali competenti definire, organizzare, finanziare e controllare i servizi di interesse generale* e al par. 3.1. si legge che «la Commissione rispetta il ruolo fondamentale degli Stati membri e delle autorità regionali e locali nel settore dei servizi di interesse generale. Tale ruolo trova riscontro nelle politiche comunitarie riguardanti i servizi di interesse generale, che prevedono vari livelli di intervento e l'impiego di diversi strumenti in linea con il *principio di sussidiarietà*».

Come già notato da attenta dottrina, l'affermazione della Commissione non pare costituire una novità. Nella materia delle *public utilities*, il principio di sussidiarietà verticale è stato invocato per legittimare la limitazione dell'intervento comunitario a vantaggio della potestà di scelta degli ordinamenti nazionali³⁹.

³⁹ Cfr. l'ampio studio di G.F. CARTEI, *I servizi di interesse economico generale tra riflusso dogmatico e regole di mercato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005, n. 5, 1119 ss.

In realtà, l'analisi del diritto positivo svela una prospettiva assai diversa da quella segnalata. Nei documenti della Commissione e negli atti normativi, infatti, affiora che la sussidiarietà comunitaria presenta applicazioni ambigue⁴⁰, più affini al principio di leale cooperazione che ad un criterio di riparto delle competenze simile a quello descritto dall'art. 5 del Trattato.

Secondo questa parte di dottrina, le ragioni appaiono molteplici. In primo luogo, l'applicazione della deroga di cui all'art. 86, secondo comma, del Trattato è sottoposta al controllo della Commissione, la quale, allorché svolge lo scrutinio di compatibilità tra la misura proposta dagli Stati e le regole comunitarie, è indotta a privilegiare un'interpretazione *market-oriented*.

In secondo luogo, la competenza della Comunità Europea si estende a materie che limitano notevolmente la potestà degli Stati in tema di servizi di interesse economico generale. Si pensi ai principi in materia di libertà economiche, di concorrenza, coesione sociale e territoriale, per non dimenticare le reti transeuropee⁴¹.

La conseguenza è che la disciplina dei servizi di interesse economico generale è destinata ad essere modellata sulle risultanze delle scelte prese in ambito comunitario, lasciando agli ordinamenti nazionali uno spazio regolatorio limitato, centrato prevalentemente sull'articolazione organizzativa interna e sulla normazione di dettaglio. La ragione appare semplice: diversamente, infatti, la sussidiarietà potrebbe tradursi nella riaffermazione larvata del ruolo interventista dello Stato, in contrasto con il criterio che l'applicazione della deroga di cui all'art. 86, secondo comma, del Trattato è di stretta interpretazione e «non è lasciata alla discrezione dello Stato membro»⁴², spettando in ogni caso alla giurisprudenza comunitaria il controllo della valutazione svolta in sede nazionale⁴³.

⁴⁰ Sulle ambiguità del principio di sussidiarietà, P. BILANCIA, *Il carattere bifronte del principio di sussidiarietà*, in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della «sussidiarietà»*, Milano, 2005, 73 ss. Meno recentemente, S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro it.*, 1995, V, 373 ss.

⁴¹ Si veda, ancora, G.F. CARTEI, *I servizi di interesse economico generale tra riflesso dogmatico e regole di mercato*, cit., 1119 ss.

⁴² Corte di giustizia CE, 20 marzo 1985, C-41/83, Repubblica italiana, in *Racc.*, 1985, 873-900.

⁴³ Corte di giustizia CE, 10 dicembre 1991, C-179/90, Merci convenzionali Porto di Genova, in *Racc.*, 1991.

4. *La Risoluzione del Parlamento europeo sul Libro bianco della Commissione sui servizi di interesse generale*

Il processo di consultazione avviato dalla Commissione a partire dal Libro Bianco del 2004 ha mostrato che la maggior parte delle difficoltà incontrate nell'applicazione delle regole comunitarie nel settore dei servizi di interesse economico-generale non erano causate dalle regole stesse, quanto, piuttosto, dalla scarsa conoscenza o dalla loro errata interpretazione da parte delle autorità pubbliche o delle imprese erogatrici di servizi. Esisteva, quindi, un'evidente necessità di una più chiara comunicazione del sistema di regole applicabili ai diversi servizi di interesse generale, piuttosto che un radicale cambiamento del sistema stesso. I risultati del processo di consultazione furono presentati durante un *Forum sui servizi di interesse generale* organizzato dalla Presidenza portoghese dell'Unione Europea a Lisbona nel settembre 2007.

La risoluzione del Parlamento Europeo (A6-0275/2006 del 26 Settembre 2006) ha completato l'ampio giro di consultazioni tra le diverse istituzioni ed i diversi portatori d'interesse iniziate con il Libro Bianco del 2004.

La risoluzione supporta e ribadisce i principi ispiratori e le priorità definite nel Libro Bianco, stabilendo come non sia possibile definire i servizi di interesse generale in maniera uniforme e richiedendo all'Unione Europea ed alla Commissione di continuare ad intervenire nei diversi ambiti e settori, così da raggiungere una maggiore chiarezza e consistenza del quadro regolamentare europeo nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà.

Il Parlamento europeo, in particolare:

«sottolinea che i SIG dovrebbero essere di alta qualità, avere un'adeguata copertura territoriale, essere forniti ad un prezzo ottimale, rispettare l'equilibrio sociale e garantire una sicurezza duratura degli approvvigionamenti, [...] la maggior parte dei SIG possono essere prestati in un regime di concorrenza leale, nell'ambito del quale le imprese private e pubbliche devono ricevere un trattamento sostanzialmente uguale»;

«è del parere che l'obiettivo delle regole di concorrenza dovrebbe essere di migliorare la qualità della fornitura di servizi, agevolare la scelta dei consumatori, garantire prezzi accessibili e realizzare altri obiettivi di pubblico interesse, tra cui lo sviluppo sostenibile»;

«ritiene che l'articolo 86, paragrafo 2 del trattato CE, fornisca garanzie perché gli Stati membri assicurino che i SIEG vengano forniti conformemente agli obblighi di servizio universale stabiliti dal diritto comunitario o dagli Stati membri stessi;

«rileva che il livello delle autorità locali e regionali si è dimostrato

vicino ai cittadini e valido per la fornitura di SIG e continua ad essere in grado di garantire, in relazione a tali servizi, il diritto di partecipazione, la protezione dei consumatori e l'interesse generale; rileva che il livello europeo deve contribuire a non compromettere la capacità del livello comunale e regionale di offrire tali servizi»; «chiede urgentemente, in tale contesto e nell'interesse di una possibile maggiore efficienza risultante dall'inserimento di nuovi operatori e di nuove forme di fornitura di SIG, una maggiore certezza giuridica per le diverse forme di organizzazione inter-autorità (cooperazione tra autorità locali, partenariato pubblico/privato, concessioni), un chiarimento del campo di applicazione del diritto europeo in materia di concorrenza, assegnazione di contratti e aiuti di Stato, nonché dei criteri generali validi a livello europeo; sottolinea che l'esternalizzazione dei servizi pubblici che non è della stessa natura dei contratti pubblici dovrebbe essere oggetto di un chiarimento giuridico; chiede alla Commissione di precisare le regole per attribuzione di tali servizi esternalizzati distinguendole chiaramente da quelle per i contratti pubblici» (par. 26).

5. *Il riparto di competenze tra Comunità europea e Stati membri e il meccanismo della compensazione*

La Comunità europea ha elaborato una politica sui servizi di interesse generale basata su diversi livelli di intervento, distinguendo, in particolare:

- a) servizi di interesse economico generale forniti dalle *grandi industrie di rete*;
- b) altri servizi di interesse economico generale;
- c) servizi non economici.

Le *grandi industrie di rete* delle telecomunicazioni, dei servizi postali, dell'energia (elettricità e gas) e dei *trasporti* presentano – come affermato nel già richiamato Libro verde – «una chiara dimensione comunitaria e le caratteristiche per sviluppare un concetto di interesse generale europeo»: ragion per cui la Comunità europea, sin dagli anni Ottanta, ha adottato direttive che puntavano ad armonizzare le legislazioni nazionali nel duplice segno della liberalizzazione graduale e della definizione di *standards* minimi di obblighi di servizio pubblico⁴⁴.

⁴⁴ Cfr. ancora L. BERTONAZZI e R. VILLATA, *Servizi di interesse economico generale*, cit., 1816-1817, in part. nt. 52, i quali notano che l'armonizzazione a livello europeo degli obblighi di servizio pubblico non impedisce agli Stati membri, in sede di adozione delle misure di recepimento delle direttive, di imporre obblighi addizionali e di maggior intensità, se non diversamente stabilito nelle diverse direttive comunitarie.

Altri servizi di interesse economico generale, quali la gestione dei rifiuti, l'approvvigionamento idrico o la radiodiffusione, non sono stati interessati da specifiche norme di diritto comunitario derivato. In generale, tali servizi sono soggetti alle norme e ai principi del Trattato, a partire da quelli in materia di mercato interno, di concorrenza e di aiuti di Stato.

Infine, i servizi non economici non sono soggetti a specifiche norme comunitarie, né alle norme del Trattato sul mercato interno, la concorrenza e gli aiuti di Stato. Come affermato, infatti, nel punto 31 del già citato Libro verde, infatti, «i servizi di interesse generale collegati alla funzione di protezione del *welfare* e alla tutela sociale rientrano chiaramente fra le responsabilità nazionali, regionali e locali».

Più in generale, al di fuori degli spazi di intervento del legislatore comunitario, si espande il terreno di pertinenza dei legislatori nazionali, il cui operato è tuttavia sottoposto al controllo delle istituzioni comunitarie, specialmente sotto il profilo della compatibilità delle misure volta per volta adottate con l'art. 86, par. 2, del Trattato CE. In questo quadro, sembra corretto configurare una «responsabilità comune» della Comunità e degli Stati membri nel settore dei servizi di interesse economico generale⁴⁵.

Come già si è avuto modo di rilevare, l'art. 86, par. 2 del Trattato CE, riconosce il potere-dovere degli Stati membri di assegnare agli operatori incaricati della gestione di servizi di interesse economico generale specifici obblighi di servizio pubblico. L'adempimento di tali obblighi genera costi suscettibili di mettere in crisi l'equilibrio economico-finanziario del gestore del servizio: donde l'esigenza di calcolare i costi supplementari di erogazione associati all'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico e di definire un *meccanismo di compensazione* finanziaria a favore dell'operatore. L'art. 86, par. 2 del Trattato consente di compensare i costi aggiuntivi sostenuti dai fornitori di servizi di interesse economico generale per l'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico ma non impone un modello particolare di compensazione finanziaria, ragion per cui – in mancanza di statuizioni espresse e settoriali nel diritto comunitario derivato – spetta agli Stati definire il tipo di sostegno finanziario da apprestare.

Il finanziamento può avere diverse forme: finanziamento diretto dal bilancio statale (ad esempio, le esenzioni fiscali), contributi degli operatori di mercato, concessione di diritti speciali o esclusivi, calcolo della media delle tariffe o, nel caso di servizi sociali non eco-

⁴⁵ Cfr. il punto 2 del Libro bianco citato, in cui si riafferma la responsabilità primaria degli Stati membri quanto alla «definizione dettagliata dei servizi» e alla «erogazione degli stessi».

nomici, finanziamento basato su principi di solidarietà. La Commissione ha generalmente ritenuto che le compensazioni pagate da uno Stato alle imprese incaricate di gestire un servizio di interesse economico generale non rappresentano aiuti, in quanto si limitano a compensare il costo effettivo generato dall'assolvimento degli obblighi di servizio pubblico. Si deve, altresì, far presente che la qualificazione giuridica del concetto di compensazione è stata, in giurisprudenza, oggetto di diverse interpretazioni.

Infatti, nelle sentenze *FFSA*⁴⁶ e *Television portuguesa*⁴⁷, il Tribunale di primo grado ha stabilito che le compensazioni del costo effettivo degli obblighi di servizio pubblico costituiscono aiuti di Stato, ai sensi dell'art. 87, par. 1, del Trattato, anche se il loro importo non supera quanto è stimato necessario per assolvere l'obbligo di servizio pubblico. In particolare, il Tribunale di primo grado delle Comunità europee ha osservato che l'articolo 86, paragrafo 2, del Trattato prevede una deroga a favore delle imprese incaricate della gestione di servizi d'interesse economico generale, «di modo che la corresponsione di un aiuto di Stato può sfuggire al divieto di cui all'articolo 87 del medesimo Trattato, a condizione che l'aiuto di cui trattasi miri solo a compensare il costo supplementare generato dall'adempimento della missione particolare incombente all'impresa incaricata della gestione di un servizio di interesse economico generale e che la concessione dell'aiuto si riveli necessaria affinché la suddetta impresa possa garantire il rispetto degli obblighi di servizio pubblico ad essa imposti in condizioni di equilibrio economico».

Contra, nella sentenza *Ferring*⁴⁸, la Corte di Giustizia ha ritenuto che le compensazioni concesse dagli Stati per importi non superiori a quanto risulti necessario per l'esecuzione del servizio pubblico non rappresentano un vantaggio per le imprese beneficiarie e, di conseguenza, non costituiscono un aiuto di Stato (inversamente, l'importo della compensazione, che eccede i costi derivanti dall'obbligo di servizio pubblico, può costituire un aiuto di Stato e non può essere autorizzato in virtù dell'art. 86 del Trattato).

Nella sentenza *Gemo*⁴⁹, relativa al servizio pubblico di raccolta ed

⁴⁶ La sentenza *FFSA* (causa T-106/95) del 27 febbraio 1997, riferendosi al fatto che l'articolo 87, par. 1, non distingue gli interventi statali a seconda della loro causa o del loro scopo, ma li definisce in funzione dei loro effetti, ha confermato che il vantaggio finanziario concesso dalle autorità pubbliche ad un'impresa per compensare il costo degli obblighi di servizio pubblico si qualifica come aiuto, ai sensi dell'art. 87, par. 1

⁴⁷ Trib. primo grado, 10 maggio 2000 (causa T-46/97).

⁴⁸ Corte di giustizia CE, 22 novembre 2001 (causa C-53/00).

⁴⁹ Corte di giustizia CE, 20 novembre 2003 (causa C-126/01).

eliminazione delle carcasse di animali e dei rifiuti dei macelli, la Corte di Giustizia ha interpretato, invece, l'articolo 86 del Trattato nel senso che tale regime deve essere qualificato come aiuto di Stato. Nel caso di specie, la Corte di Giustizia ha ribadito, inoltre, che la nozione di aiuto è più ampia di quella di sovvenzione: «essa può designare non soltanto prestazioni positive come le sovvenzioni, i prestiti o le assunzioni di partecipazione al capitale di imprese, ma anche interventi che, in varie forme, alleviano gli oneri normalmente gravanti sul bilancio di un'impresa e che di conseguenza, senza essere sovvenzioni in senso stretto, hanno la stessa natura e producono effetti identici. Fra i vantaggi indiretti che producono gli stessi effetti delle sovvenzioni, si deve rilevare che è ivi ricompresa la fornitura di beni o di servizi a condizione di favore».

Infine, in tale contesto giurisprudenziale così mutevole, si inserisce la sentenza *Altmark*⁵⁰, in cui la Corte ha deciso che una compensazione finanziaria, che costituisce solo la contropartita di obblighi di servizio pubblico imposti dagli Stati membri, non presenta le caratteristiche di un aiuto di Stato, purché ricorrano le seguenti quattro condizioni: 1) l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'assolvimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro; 2) i parametri sulla base dei quali verrà calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente; 3) la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire tutti o parte dei costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto degli introiti relativi agli stessi nonché di un margine di utile ragionevole; 4) quando la selezione viene effettuata al di fuori dell'ambito di una gara di appalto pubblico, il livello di compensazione deve essere determinato in rapporto a un'analisi dei costi in cui un'impresa media dovrebbe incorrere (tenuto conto degli introiti e del margine di utile ragionevole ricavato dall'adempimento dei suddetti obblighi).

Così, solo nel momento in cui ricorrono le suddette quattro condizioni, si può ritenere che l'impresa non abbia tratto alcun «vantaggio» finanziario.

6. *Cenni sui servizi di interesse economico generale privi di rilevanza comunitaria: il caso dei servizi ambientali e dei servizi idrici*

Accanto a una competenza *concorrente* (esercitata con riguardo ai servizi di interesse economico-generale di dimensione europea), l'U-

⁵⁰ Corte di giustizia CE, 24 luglio 2003, C-280/00, in *Racc.*, 2003, I, 7747.

nione ha sviluppato una competenza normativa che può essere definita *ripartita*. In questa ipotesi, l'Unione si limita a individuare i principi (si pensi ai noti principi di non discriminazione, di trasparenza, di neutralità, di proporzionalità, di reciprocità, di mutuo riconoscimento) che devono applicarsi ai servizi di interesse economico generale che non sono considerati di rilevanza comunitaria e, dunque, gli Stati membri conservano una maggiore libertà di organizzazione e definizione delle regole.

Tali principi trovano efficacia anche nei confronti dei servizi di interesse generale di rilievo comunitario, ma mentre questi sono poi tradotti in atti vincolanti dello stesso ordinamento comunitario, nel caso degli altri servizi di interesse economico generale, i principi costituiscono il solo criterio di interferenza del livello sovrastatale. La disciplina concreta dei servizi di rilevanza non comunitaria spetta agli Stati membri, ma la Commissione e la Corte di giustizia vigilano sulla conformità delle scelte nazionali con i principi appena menzionati.

Sull'estensione di tale compito di vigilanza da parte delle Istituzioni comunitarie esistono, tuttavia, problemi ricostruttivi. Se si parte dal presupposto che tali servizi sono, *in primis*, i servizi ambientali, i servizi idrici e tutti gli altri servizi in cui il bacino di utenza è costituito da comunità locali o regionali, per le quali può sembrare fondato il dubbio che la disciplina possa avere un rilievo comunitario perfino indiretto (si pensi al caso dei trasporti pubblici locali), v'è da registrare, in materia, un'evoluzione della giurisprudenza comunitaria.

Per lungo tempo, la disciplina dei servizi locali è stata ritenuta completamente estranea al rispetto della disciplina comunitaria⁵¹. Sotto tale profilo, tuttavia, si è assistito a un *revirement* della Corte di Giustizia. Nella sentenza *Altmark*, la Corte ha escluso che il carattere meramente locale del servizio possa escludere automaticamente l'esercizio del potere di vigilanza da parte dell'ordinamento comunitario⁵². Se un determinato servizio locale – ha proseguito la Corte – è stato oggetto di politiche di liberalizzazione e di apertura dei mercati in uno Stato membro, all'interno del mercato europeo viene a crearsi uno squilibrio tra le imprese locali di gestione dei mercati protetti e quelli operanti nei mercati aperti a sfavore di quest'ultime, tale da alterare le condizioni di equa concorrenza. Ne deriva, dunque, che una deroga richiesta per i servizi di interesse generale a livello locale

⁵¹ Cfr la causa *Risan*: Corte di giustizia CE, 9 settembre 1999, C-108/98, in *Racc.*, 1999, I, 5219.

⁵² Corte di giustizia CE, 24 luglio 2003, C-280/00, in *Racc.*, 2003, I, 7747. Cfr., in materia, lo studio di E. ZANELLI, *Servizio pubblico e sentenza Altmark: l'anello mancante*, in *Pol. Dir.*, 2004, 175.

può comportare conseguenze indirette di disequilibrio, che pregiudicano la parità tra gli operatori nel mercato interno europeo; questo rischio giustifica una verifica di queste discipline anche da parte degli organi comunitari.

In ogni caso, *l'Unione europea tende a escludere la irrilevanza comunitaria delle discipline dei servizi di ambito locale quando essi interessano porzione di territorio che sono di confine tra Stati membri e dove, dunque, è molto alto il grado di contesa del servizio tra imprese di più Stati membri e, più in generale, in ogni caso in cui, per la dimensione di mercato, è ragionevole supporre un interesse transfrontaliero del servizio*⁵³.

7. Il caso dei trasporti: tra politica comune e politiche nazionali

Come già notato, l'Unione europea ha elaborato una politica sui servizi di interesse generale basata su diversi livelli di intervento, distinguendo, in particolare: a) servizi di interesse economico generale forniti dalle *grandi industrie di rete*; b) altri servizi di interesse economico generale; c) servizi non economici.

In dettaglio, si è già affermato come le *grandi industrie di rete* dei trasporti presentino – come previsto nel già richiamato Libro verde – «una chiara dimensione comunitaria e le caratteristiche per sviluppare un concetto di interesse generale europeo»: ragion per cui la Comunità europea, sin dagli anni Ottanta, ha adottato direttive che puntavano ad armonizzare le legislazioni nazionali nel duplice segno della liberalizzazione graduale e della definizione di *standards* minimi di obblighi di servizio pubblico.

La politica comunitaria volta alla costituzione ed allo sviluppo di una rete transeuropea nel settore dei trasporti è stata introdotta solo in fase di avanzata integrazione comunitaria, con l'entrata in vigore, nel 1993, delle modifiche apportate a Maastricht al Trattato di Roma (artt. 154 ss.).

Tuttavia, già ai sensi dell'art. 3 del Trattato di Roma istitutivo della Comunità economica europea, i trasporti rappresentavano uno dei settori per i quali era prevista, sin dalle origini, l'instaurazione di una politica comune, finalizzata alla realizzazione di un mercato comune⁵⁴.

⁵³ Sul punto, si rinvia a F. GIGLIONI, *L'accesso al mercato nei servizi di interesse generale. Una prospettiva per riconsiderare liberalizzazioni e servizi pubblici*, cit., 77.

⁵⁴ Si veda, di recente, D.U. GALETTA e M. GIAVAZZI, *Trasporti terrestri*, in M.P. CHITI e G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Tomo IV, Milano, Giuffrè, 2007, in part. 2173.

Al momento dell'entrata in vigore del Trattato, peraltro, le normative nazionali vigenti in materia di trasporti accordavano una netta prevalenza ai vettori nazionali rispetto a quelli stranieri ed il mercato dei trasporti risultava, così, rigidamente suddiviso su base nazionale. Già in prima battuta, fu evidente come la normativa comunitaria avrebbe dovuto occuparsi, anzitutto, di smantellare quel sistema di «barriere normative» all'ingresso, che avevano l'effetto di alterare le condizioni concorrenziali esistenti nei diversi Stati membri, determinando oggettive disomogeneità fra i differenti mercati nazionali⁵⁵.

Un impulso decisivo all'attuazione di una politica comunitaria dei trasporti si ha, tuttavia, soltanto a partire dalla metà degli anni Ottanta, in coincidenza con l'adozione dell'Atto unico europeo, in vigore dal 1987. In quello stesso periodo, infatti, la Commissione predispose un nuovo *Memorandum*, che porta il significativo titolo «*Evoluzione verso una politica comune dei trasporti*»⁵⁶ e, subito dopo, invia al Consiglio il suo primo *Libro Bianco sul completamento del mercato interno*⁵⁷.

Per quanto riguarda, più in particolare, i trasporti per ferrovia, deve dirsi che l'integrazione dei mercati del trasporto ferroviario degli Stati membri si è rivelata sin dall'inizio difficoltosa. Data la forte commistione – nel settore – tra pubblico e privato, si è assistito, sin dall'origine, ad un'assoluta mancanza di trasparenza nell'attività e nei conti delle ferrovie e ad un'insensibilità crescente delle stesse rispetto ad obiettivi di economicità ed efficienza della gestione. A ciò si aggiungevano le problematiche inerenti al costo delle infrastrutture⁵⁸.

⁵⁵ In materia, cfr. F. MUNARI, *Il diritto comunitario dei trasporti*, Milano, 1996, 7 ss.

⁵⁶ COM(83)58 def. del 9 febbraio 1983.

⁵⁷ COM(85)310 def. del 14 giugno 1985. Sull'evoluzione successiva e, in particolare, sul Regolamento CEE n. 1191/69 sugli obblighi di servizio pubblico, sul Regolamento CEE n. 1983/91 e le recenti proposte di modifica (Proposta rivista di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai servizi pubblici di trasporto passeggeri su strada e per ferroviaria, Bruxelles, 20 luglio 2005, documento COM(2005)319 def., in <http://eur-lex.europa.eu>), si veda ancora l'ampio studio di D.U. GALETTA e M. GIAVAZZI, *Trasporti terrestri*, cit., 2191 ss. Il 9 giugno 2006 si è giunti finalmente all'accordo politico sulla proposta in seno al Consiglio trasporti. La proposta mira ad istituire un «nuovo quadro normativo per il mercato europeo, sempre più aperto e competitivo, dei servizi pubblici di trasporto passeggeri»: cfr. comunicato stampa n. 2735, Sessione del Consiglio trasporti, telecomunicazioni e energia, Lussemburgo, 8 e 9 giugno 2006, 100042/06 (Presse 167), in www.consilium.europa.eu. Un primo commento sul testo del regolamento approvato dal Consiglio trasporti di J.L. ANDREANI, *Une victoire du service public «à la française»*, è apparso sul quotidiano *Le Monde* del 9-10 luglio 2006.

⁵⁸ Sui trasporti ferroviari, cfr. M. CAPANTINI, *Attività amministrative private nei servizi di interesse economico generale e principi dell'azione amministrativa*, in *Riv.*

In questo contesto si colloca, innanzitutto, la *Direttiva CEE n. 440/1991*⁵⁹, la quale ha rappresentato un decisivo passo in avanti sulla strada della deregolamentazione generale del settore: l'obiettivo perseguito è il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario e il distacco tra pubblici poteri e trasporto ferroviario. La direttiva, come noto, è stata attuata con molto ritardo dall'Italia, con il d.p.r. 8 luglio 1998, n. 277⁶⁰, in seguito abrogato ad opera del d.lgs. 8 luglio 2003, n. 188.

Quest'ultimo provvedimento riveste un'importanza fondamentale, racchiudendo tutte le misure di adeguamento dell'Italia al complesso di obblighi delineato dalle nuove direttive comunitarie in materia ferroviaria. In sintesi, esso disciplina: a) l'utilizzo e la gestione dell'infrastruttura ferroviaria adibita a servizi di trasporto ferroviario nazionali e internazionali, nonché i principi e le procedure da applicare nella determinazione e nella imposizione dei diritti dovuti per il suo utilizzo; b) l'attività di trasporto per ferrovia effettuata da imprese ferroviarie operanti in Italia e i criteri relativi al rilascio, alla proroga ed alla modifica delle licenze per la prestazione di servizi di trasporto ferroviario da parte delle imprese ferroviarie e delle associazioni internazionali di imprese ferroviarie; c) il diritto di accesso all'infrastruttura ferroviaria per le associazioni internazionali di imprese ferroviarie; d) i principi e le procedure da seguire nella ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e nella riscossione dei diritti dovuti per l'utilizzo dell'infrastruttura (art. 1, comma 1)⁶¹.

It. dir. pubbl. comunitario, 2008, 71, in part. 86 ss. Meno recentemente, S. TORRICELLI, *Il trasporto ferroviario liberalizzato: organizzazione della concorrenza e tutela del pubblico interesse*, in A. BRANCASI (a cura di), *Liberalizzazione del trasporto terrestre e servizi pubblici economici*, Bologna, 2003, 53 ss.

⁵⁹ Direttiva del Consiglio del 29 luglio 1991, in *GUCE*, n. L 237 del 24 agosto 1991, 25 ss. Deve sottolinearsi che, successivamente, il legislatore comunitario è intervenuto modificando profondamente la direttiva in questione con la direttiva CE n. 12/2001 e la direttiva CE n. 51/2004. L'art. 3 della direttiva CEE n. 440/91, come modificata dalla direttiva CE n. 12/2001, in particolare, fornisce una nuova e più estesa nozione di «impresa ferroviaria», definita quale «impresa pubblica o privata titolare di una licenza ai sensi delle vigenti disposizioni comunitarie e la cui attività principale consiste nella prestazione di servizi per il trasporto di merci e/o di persone per ferrovia e che garantisce obbligatoriamente la trazione». La direttiva, inoltre, ridefinisce «gestore dell'infrastruttura», «qualsiasi organismo o impresa incaricati [...] della creazione e della manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria, compresa eventualmente anche la gestione dei sistemi di controllo e di sicurezza dell'infrastruttura».

⁶⁰ Cfr. M. CASANOVA e M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, Milano, 2004, 199 ss.

⁶¹ Completamente differente è l'evoluzione della normativa sui trasporti pubblici locali e sui rapporti Stato- regioni, si veda, ad esempio, M. SMERALDI, *Riforma am-*

8. *La gestione dei trasporti in Piemonte e l'importanza della cooperazione transfrontaliera*

Con il documento *Accessibilità e Mobilità in Piemonte: la gestione del processo di pianificazione*, approvato con DGR n. 27 - 13113 del 25 gennaio 2010⁶², la Regione Piemonte ha posto in evidenza come i complessi problemi della mobilità esigano azioni coerenti, efficaci ed efficienti tra i vari livelli della pubblica amministrazione e richiedano un'azione sistemica tra le diverse politiche di settore a ciascun livello; l'integrazione delle politiche in un quadro di cooperazione interistituzionale.

Alla luce di tali premesse, il documento si pone l'obiettivo di rilevare ed affrontare due esigenze:

- perseguire la realizzazione di un processo di innovazione fondato sul principio della mobilità sostenibile, che promuova una mobilità più efficiente dal punto di vista economico, sociale e ambientale in linea con i traguardi definiti in sede europea e nazionale, indicando interventi adeguati alle diverse esigenze di mobilità extraurbana ed urbana, incentivando l'uso dei sistemi di mobilità collettiva e un più ampio utilizzo delle integrazioni tecnologiche disponibili;
- incrementare l'accessibilità, sia interregionale che intraregionale, individuando nel potenziamento delle reti regionali e nella realizzazione di grandi opere strategiche, gli elementi che possono contribuire ad un equilibrato sviluppo del territorio, offrendo un contributo all'avvio di un ampio processo di pianificazione – concertata e coordinata a tutti i livelli istituzionali – per la definizione di assetti e di progetti strategici verso cui far confluire le risorse disponibili.

Il documento costituisce, quindi, una fase importante nel nuovo processo di pianificazione e *governance* che tradurrà le strategie definite in politiche territoriali locali per la cui attuazione emerge il ruolo strategico della cooperazione tra settori interni alla Regione (programmazione economica, pianificazione territoriale e urbanistica, ambiente, sanità, ricerca, innovazione, formazione e trasporti), il coin-

ministrativa, sussidiarietà e concorrenza nella regionalizzazione del trasporto locale, in *Dir. trasp.*, 1999, 11 ss. Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, si veda ancora l'ampio studio di D.U. GALETTA e M. GIAVAZZI, *Trasporti terrestri*, cit., in part. 2216 ss. Sulla riforma operata dal d.lgs. n. 422/1997, cfr., ad esempio, N. RANGONE, *I trasporti pubblici di linea*, in S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, Milano, Giuffrè, 2003, 2272.

⁶² Il documento è reperibile in <http://www.regione.piemonte.it/trasporti/prt/index.htm>.

volgimento degli enti locali e l'affiancamento di una cooperazione orizzontale con le altre Regioni al fine di costruire una strategia comune mirata a raggiungere il traguardo della sostenibilità della mobilità.

Senza poter dimenticare che il Piemonte occupa una posizione geografica strategica per i traffici internazionali verso la Francia e la Svizzera. Tale posizione è stata sfruttata in passato per la realizzazione di ferrovie di grande *comunicazione internazionale e transfrontaliera*: il valico del Frejus (linea Torino-Modane) tra Italia e Francia, dove transitano in media circa 10 milioni di tonnellate di merce all'anno; il valico del Sempione (Milano/Novara-Sempione) tra Italia e Svizzera⁶³. A queste si può aggiungere la linea internazionale Cuneo-Limone-Ventimiglia/Nizza, la quale, tuttavia, soprattutto per la tortuosità e l'acclività, non è utilizzata per il traffico merci.

La sovrapposizione dei traffici e la conseguente saturazione delle linee più importanti, insieme alle previsioni di sviluppo dei traffici ferroviari anche per effetto di una più corretta politica di ripartizione modale, hanno indotto l'Unione Europea alla programmazione di una *rete ad Alta Velocità-Alta Capacità*, che interessa particolarmente il territorio piemontese. Si tratta delle nuove linee: AV/AC Torino – Milano, già in esercizio tra Torino e Novara e in corso di realizzazione tra Novara e Milano, che sarà collegata da un lato alla linea AV/AC Torino – Lione, in corso di progettazione, e dall'altro alla AV/AC Milano – Venezia – Trieste a completare il «Corridoio 5» Lisbona – Kiev; AV/AC del 3° valico dei Giovi che collegherà il sistema portuale di Genova-Voltri all'entroterra piemontese e lombardo e ai valichi del Gottardo e del Sempione.

Intensa è altresì l'attività che la Regione Piemonte sta svolgendo per mettere a punto e accelerare l'*iter* di approvazione dei progetti e per ulteriori iniziative, d'intesa con le confinanti Regioni francesi, per il miglioramento delle comunicazioni internazionali (Tenda, Mercantour, Monginevro), che lasciano prevedere un futuro ampliamento del sistema ferroviario regionale. A questo riguardo, occorre richiamare il già citato programma *Interreg III 2000/2006* e, in particolare, i *Progetti della Direzione Trasporti*.

Come noto, l'obiettivo generale dell'iniziativa comunitaria INTERREG è quello di evitare che i confini nazionali ostacolino lo sviluppo equilibrato e l'integrazione del territorio europeo. L'isolamento delle zone frontaliere ha un duplice aspetto: da un lato, i confini rappresentano per le comunità di tali zone una barriera economica, sociale e culturale ed impediscono di gestire coerentemente gli ecosi-

⁶³ Tali dati sono reperibili sul sito della Regione Piemonte www.regione.piemonte.it.

stemi; dall'altro, le zone frontaliere vengono spesso trascurate dalle politiche nazionali e di conseguenza le loro economie hanno tendenza a diventare periferiche nell'ambito dello Stato di cui fanno parte.

Il mercato unico e l'Unione economica e monetaria costituiscono potenti catalizzatori ai fini di un cambiamento; rimane, comunque, un ampio margine d'azione per rafforzare la cooperazione a beneficio reciproco delle zone frontaliere di tutta la Comunità.

In tale contesto, la nuova fase di INTERREG si è proposta di rafforzare la coesione economica e sociale nella Comunità, promuovendo la *cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale* e lo sviluppo equilibrato del territorio della Comunità. L'iniziativa si è incentrata sugli interventi concernenti le frontiere e le zone di frontiera interne ed esterne della Comunità europea. È stata riservata particolare attenzione ai seguenti aspetti:

- frontiere esterne della Comunità europea, in particolare nella prospettiva dell'ampliamento;
- cooperazione concernente le regioni ultraperiferiche della Comunità;
- cooperazione concernente le regioni insulari.

Considerati gli obiettivi che l'iniziativa comunitaria si pone, tutte le sezioni in cui è articolato il programma hanno previsto assi e misure riguardanti la tematica dei trasporti a vari livelli. La Direzione Trasporti, sin dalla prima edizione del programma, ha sfruttato l'opportunità offerta dall'iniziativa Interreg per sviluppare, supportare e partecipare a numerosi progetti rientranti nel proprio campo di competenze. In particolare, per l'iniziativa INTERREG III 2000/2006, i progetti realizzati o in corso che coinvolgono la Direzione Trasporti sono i seguenti:

– *Interreg III 2000/2006 – III A Cooperazione transfrontaliera.*

La finalità del progetto è la cooperazione transfrontaliera tra autorità di zone limitrofe ai fini della creazione di poli socioeconomici transfrontalieri mediante strategie congiunte di sviluppo territoriale sostenibile. All'interno del progetto sono state sviluppate le tematiche relative ai Trasporti Italia Svizzera (Asse 2) e, in particolare, ai Trasporti Italia – Francia (Asse 2 misura 2.1.). Il già più volte richiamato Programma INTERREG III A Italia-Francia (Alpi), denominato Alcotra (Alpi Latine Cooperazione Transfrontaliera) persegue l'obiettivo generale dell'iniziativa comunitaria Interreg: «evitare che i confini nazionali ostacolino lo sviluppo equilibrato e l'integrazione territoriale europea», mediante una strategia definita sulla base di un processo di concertazione allargato tra le autorità nazionali, regionali, locali e i principali partner socioeconomici dei due paesi e di un'analisi dei punti di forza e di debolezza dell'area interessata.

Il Settore Pianificazione dei Trasporti della Direzione Trasporti è partner transfrontaliero del progetto «Miglioramento delle Relazioni ferroviarie tra le stazioni di Torino e Nizza – Progetto Calipso». Il capofila unico di gestione è la Région Provence Alpes Côte d'Azur. Al progetto partecipa, come partner, anche la Regione Liguria. Il progetto si articola in tre studi lo studio della Regione Provence riguarda il potenziamento commerciale delle relazioni ferroviarie transfrontaliere, con particolare riferimento a Nizza, alla Costa Azzurra, la Riviera di ponente (Liguria) ed il Piemonte e le province di Torino e Cuneo; lo studio della Regione Piemonte valuta la possibilità di migliorare/razionalizzare i tempi di percorrenza tra Torino – Cuneo – Ventimiglia – Nizza, proponendo interventi di adeguamento infrastrutturale sulla linea ferroviaria; lo studio della Regione Liguria concerne la riorganizzazione funzionale della stazione di Ventimiglia.

– *Interreg III 2000/2006 – III B Cooperazione transnazionale*

Il progetto ha come obiettivo fondamentale la cooperazione transnazionale tra autorità nazionali, regionali e locali ai fini della promozione di una maggiore integrazione territoriale tra ampi raggruppamenti di regioni europee, per realizzare uno sviluppo sostenibile, armonioso ed equilibrato nella Comunità e una migliore integrazione territoriale.

All'interno del Progetto le tematiche dei Trasporti sono state sviluppate nell'Asse 3 misura 3.1 (PIC Medoc) e Asse 2 misura 2.2 (PIC Spazio Alpino), aventi come obiettivo la promozione di sistemi di trasporto efficienti e sostenibili e miglioramento dell'accesso alla società dell'informazione.

9. *La gestione dei rifiuti: le principali novità del d.lgs. n. 152/2006 e le competenze regionali*

Si è già anticipato come la Comunità europea abbia elaborato una politica sui servizi di interesse generale basata su diversi livelli di intervento, distinguendo, in particolare, a) servizi di interesse economico generale forniti dalle *grandi industrie di rete*; b) altri servizi di interesse economico generale; c) servizi non economici.

I cosiddetti *altri servizi di interesse economico generale*, quali la gestione dei rifiuti, l'approvvigionamento idrico o la radiodiffusione, non sono stati interessati da specifiche norme di diritto comunitario derivato. In generale, tali servizi sono soggetti alle norme e ai principi del Trattato, a partire da quelli in materia di mercato interno, di concorrenza e di aiuti di Stato.

Quanto alla disciplina nazionale, deve dirsi che il nuovo D.lgs. 3

aprile 2006, n. 152 («Norme in materia ambientale»), così come integrato e modificato dal D.lgs. n. 4/2008, ha apportato considerevoli modifiche alla disciplina della gestione dei rifiuti, introducendo, per la prima volta, il principio di *gestione integrata dei rifiuti* ed istituendo un nuovo ente (l'Autorità d'ambito, c.d. Ato, ai sensi dell'art. 201, comma 2⁶⁴) per la gestione ed il controllo, all'evidente fine di perseguire più efficacemente l'unicità del governo dei rifiuti e la separazione di quest'ultimo dalla «gestione» e introducendo una disciplina settoriale per l'affidamento dei servizi, mediante gara, che mira alla tutela della concorrenza⁶⁵.

In tema di programmazione e pianificazione nella gestione dei rifiuti, il Tu conferma sostanzialmente, rispetto al 1° comma dell'art. 4 del decreto Ronchi, il noto ordine di priorità, statuendo che, ai fini di una corretta gestione dei rifiuti, le pubbliche amministrazioni favoriscono la riduzione dello smaltimento finale dei rifiuti attraverso:

- a) il riutilizzo, il riciclo o le altre forme di recupero;
- b) l'adozione di misure economiche e la determinazione di condizioni di appalto che prevedano l'impiego dei materiali recuperati dai rifiuti al fine di favorire il mercato di tali materiali;
- c) l'utilizzazione dei rifiuti come combustibile o come altro mezzo per produrre energia (art. 181).

Quanto alle competenze regionali, l'art. 196 del d.lgs. n. 152/2006 (che non ha subito interventi di riforma ad opera del d.lgs. n. 4/2008), riconosce alle Regioni competenze in materia di:

- a) predisposizione, adozione e aggiornamento, sentiti le province, i

⁶⁴ Il d.lgs. n. 152/2006 conferma così la distribuzione territoriale del servizio pubblico secondo gli Ambiti territoriali ottimali, unità territoriali costituite non dalle circoscrizioni amministrative tradizionali, bensì da circoscrizioni individuate sulla base di parametri di natura tecnico-economica, prescindendo dal fatto che possa essere considerato opportuno far coincidere concettualmente le due differenti tipologie territoriali. All'interno di tali Ato, deve essere assicurata la gestione integrata dei rifiuti, al fine di razionalizzare sia le attività preliminari di smaltimento e recupero, sia la scelta delle soluzioni impiantistiche più avanzate, convenienti ed ambientalmente compatibili, nell'ottica del principio dell'autosufficienza regionale. Deve precisarsi che, nonostante l'art. 201 menzioni genericamente gli enti locali, prevedendo che gli stessi «costituiscano le Autorità d'ambito», deve ritenersi che a quest'ultime partecipino soltanto i comuni, come indirettamente confermato dall'art. 198, comma 1, il quale dispone che i comuni concorrono «nell'ambito delle attività svolte a livello degli ambiti territoriali ottimali, alla gestione dei rifiuti urbani assimilati», sicché appare legittimo concludere che anche la potestà regolamentare sia trasferita alle Autorità d'ambito. In questo senso, viene confermata la tendenza ad indebolire il ruolo delle province, in capo alle quali permangono solo poteri di controllo (art. 197, comma 1, lett. b) e di localizzazione territoriale (art. 197 comma 1, lett. d).

⁶⁵ In argomento, *amplius* P. GIAMPIETRO, *La nuova gestione dei rifiuti*, Milano, 2008, 159.

- comuni e le Autorità d'ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti, di cui all'art. 199;
- b) regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, anche pericolosi, secondo un criterio generale di separazione dei rifiuti di provenienza alimentare e degli scarti di prodotti vegetali e animali o comunque ad alto tasso di umidità, dai restanti rifiuti;
 - c) elaborazione, approvazione e aggiornamento dei piani per la bonifica di aree inquinate di propria competenza;
 - d) approvazione dei progetti di nuovi impianti per la gestione dei rifiuti, anche pericolosi, e autorizzazione alle modifiche degli impianti esistenti;
 - e) autorizzazione all'esercizio delle operazioni di smaltimento e di recupero dei rifiuti, anche pericolosi;
 - f) attività in materia di *spedizioni transfrontaliere dei rifiuti*;
 - g) delimitazione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani e assimilati;
 - h) redazione di linee guida e di criteri per la predisposizione e l'approvazione dei progetti di bonifica e di messa in sicurezza;
 - i) promozione della gestione integrata dei rifiuti;
 - j) incentivazione alla riduzione della produzione dei rifiuti e al recupero degli stessi;
 - k) definizione dei criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti.

Nell'ambito delle competenze regionali e, in particolare, delle funzioni di programmazione connesse con le funzioni di indirizzo e coordinamento dello Stato – tra cui si rammentano i criteri generali per la redazione dei piani regionali ed il loro coordinamento, le linee guida per l'individuazione degli Ato, per la definizione delle gare d'appalto e dei requisiti di ammissione delle imprese nonché su forme e modi di cooperazione tra enti locali – la disciplina dei piani regionali è stata pressoché integralmente confermata, rispetto all'art. 22 del decreto Ronchi.

Con l'art. 199, in particolare, viene ribadita la competenza regionale alla predisposizione ed approvazione dei piani (regionali) di gestione dei rifiuti dopo l'esperimento di idonee forme di pubblicità e di previa consultazione dei comuni, delle province ed anche dell'Autorità d'ambito, assicurando altresì la massima partecipazione dei cittadini:

«Le regioni, sentite le province, i comuni e, per quanto riguarda i rifiuti urbani, le Autorità d'ambito di cui all'articolo 201, nel rispetto

dei principi e delle finalità di cui agli articoli 177, 178, 179, 180, 181 e 182 ed in conformità ai criteri generali stabiliti dall'articolo 195, comma 1, lettera m) ed a quelli previsti dal presente articolo, predispongono piani regionali di gestione dei rifiuti assicurando adeguata pubblicità e la massima partecipazione dei cittadini, ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241».

I commi seguenti proseguono specificando che i piani regionali di gestione dei rifiuti prevedono misure tese alla riduzione delle quantità, dei volumi e della pericolosità dei rifiuti. I piani regionali di gestione dei rifiuti prevedono inoltre: a) le condizioni ed i criteri tecnici in base ai quali, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia, gli impianti per la gestione dei rifiuti, ad eccezione delle discariche, possono essere localizzati nelle aree destinate ad insediamenti produttivi; b) la tipologia ed il complesso degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti urbani da realizzare nella regione, tenendo conto dell'obiettivo di assicurare la gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200, nonché dell'offerta di smaltimento e di recupero da parte del sistema industriale; c) la delimitazione di ogni singolo ambito territoriale ottimale sul territorio regionale, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettera m); d) il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno di ciascuno degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200, nonché ad assicurare lo smaltimento dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuti; e) la promozione della gestione dei rifiuti per ambiti territoriali ottimali attraverso una adeguata disciplina delle incentivazioni, prevedendo per gli ambiti più meritevoli, tenuto conto delle risorse disponibili a legislazione vigente, una maggiorazione di contributi; a tal fine le regioni possono costituire nei propri bilanci un apposito fondo; f) le prescrizioni contro l'inquinamento del suolo ed il versamento nel terreno di discariche di rifiuti civili ed industriali che comunque possano incidere sulla qualità dei corpi idrici superficiali e sotterranei, nel rispetto delle prescrizioni dettate ai sensi dell'articolo 65, comma 3, lettera f); g) la stima dei costi delle operazioni di recupero e di smaltimento dei rifiuti urbani; h) i criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti nonché per l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti, nel rispetto dei criteri gene-

rali di cui all'articolo 195, comma 1, lettera p); i) le iniziative dirette a limitare la produzione dei rifiuti ed a favorire il riutilizzo, il riciclaggio ed il recupero dei rifiuti; l) le iniziative dirette a favorire il recupero dai rifiuti di materiali e di energia; m) le misure atte a promuovere la regionalizzazione della raccolta, della cernita e dello smaltimento dei rifiuti urbani; n) i tipi, le quantità e l'origine dei rifiuti da recuperare o da smaltire, suddivisi per singolo ambito territoriale ottimale per quanto riguarda i rifiuti urbani; o) la determinazione, nel rispetto delle norme tecniche di cui all'articolo 195, comma 2, lettera a), di disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare, comprese quelle di cui all'articolo 225, comma 6; p) i requisiti tecnici generali relativi alle attività di gestione dei rifiuti nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria.

Si è, dunque, mantenuto fermo lo stato dell'evoluzione normativa in tema di piani regionali, confermando in capo alle regioni e alle province, i già conosciuti poteri pianificatori in ordine ai criteri di localizzazione degli impianti per la gestione dei rifiuti (ad eccezione delle discariche), alla delimitazione di ogni singolo Ato, nonché all'individuazione, a cura delle province, delle aree inidonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti⁶⁶.

10. *La gestione dei rifiuti e le competenze provinciali*

L'art. 197 del d.lgs. n. 152/2006 individua le competenze provinciali, in attuazione dell'art. 19 del Tuel (D.lgs. n. 267/2000) che appaiono sostanzialmente ridotte rispetto al decreto Ronchi, con particolare riferimento alle funzioni amministrative concernenti la programmazione e l'organizzazione della gestione rifiuti (ora riconosciute ad altri soggetti, quali, ad esempio, l'Albo gestori).

In linea generale, l'art. 197 prevede, in capo alle Province, le funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, da esercitarsi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, in particolare:

- a) il controllo e la verifica degli interventi di bonifica ed il monitoraggio ad essi conseguenti;
- b) il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di inter-

⁶⁶ In generale, sulle novità apportate dal nuovo Codice dell'ambiente, si richiama, ad esempio, S. NESPOR e A. L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2009; S. MAGLIA e M. SANTOLOCI (a cura di), *Il codice dell'ambiente: con il D.L.vo n. 152/2006, testo unico ambientale*, Piacenza, La Tribuna, 2007.

mediazione e di commercio dei rifiuti, ivi compreso l'accertamento delle violazioni delle disposizioni di cui alla parte quarta del presente decreto;

c) la verifica ed il controllo dei requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate, con le modalità di cui agli articoli 214, 215, e 216;

d) l'individuazione, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento di cui all'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove già adottato, e delle previsioni di cui all'articolo 199, comma 3, lettere d) e h), nonché sentiti l'Autorità d'ambito ed i comuni, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti.

Il comma 2 dell'art. 197 specifica che, ai fini dell'esercizio delle proprie funzioni, le province possono avvalersi, mediante apposite convenzioni, di organismi pubblici, ivi incluse le Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA), con specifiche esperienze e competenze tecniche in materia.

11. Le spedizioni transfrontaliere dei rifiuti

Il d.lgs. n. 152/2006 non trascura l'importanza della cooperazione transfrontaliera anche nella gestione dei rifiuti, prevedendo, all'art. 194, il caso delle spedizioni transfrontaliere. Ai sensi di tale previsione, in particolare:

1. Le spedizioni transfrontaliere dei rifiuti sono disciplinate dai regolamenti comunitari che regolano la materia, dagli accordi bilaterali di cui all'articolo 19 del regolamento (CEE) 1° febbraio 1993, n. 259, e dal decreto di cui al comma 3.

2. Sono fatti salvi, ai sensi dell'articolo 19 del predetto regolamento (CEE) 1° febbraio 1993, n. 259, gli accordi in vigore tra lo Stato della Città del Vaticano, la Repubblica di San Marino e la Repubblica italiana. Alle importazioni di rifiuti solidi urbani e assimilati provenienti dallo Stato della città del Vaticano e dalla Repubblica di San Marino non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 20 del predetto regolamento.

3. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con i Ministri delle attività produttive, della salute, dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture e dei trasporti, nel rispetto delle norme del regolamento (CEE) n. 259 del 1° febbraio 1993 sono disciplinati:

a) i criteri per il calcolo degli importi minimi delle garanzie finan-

ziarie da prestare per le spedizioni dei rifiuti, di cui all'articolo 27 del predetto regolamento; tali garanzie sono ridotte del cinquanta per cento per le imprese registrate ai sensi del regolamento (CE) n. 761/2001, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001 (Emas), e del quaranta per cento nel caso di imprese in possesso della certificazione ambientale ai sensi della norma Uni En Iso 14001;

b) le spese amministrative poste a carico dei notificatori ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 1, del regolamento;

c) le specifiche modalità per il trasporto dei rifiuti negli Stati di cui al comma 2;

d) le modalità di verifica dell'applicazione del principio di prossimità per i rifiuti destinati a smaltimento.

4. Sino all'emanazione del predetto decreto continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al decreto interministeriale 3 settembre 1998, n. 370.

5. Ai sensi e per gli effetti del regolamento (CEE) n. 259 del 1° febbraio 1993:

a) le autorità competenti di spedizione e di destinazione sono le regioni e le province autonome;

b) l'autorità di transito è il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio;

c) corrispondente è il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

6. Le regioni e le province autonome comunicano le informazioni di cui all'articolo 38 del regolamento (CEE) n. 259 del 1° febbraio 1993 al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio per il successivo inoltra alla Commissione dell'Unione europea, nonché, entro il 30 settembre di ogni anno, i dati, riferiti all'anno precedente, previsti dall'articolo 13, comma 3, della Convenzione di Basilea, ratificata con legge 18 agosto 1993, n. 340 [...].

Riprendendo analoga disposizione normativa contenuta nell'art. 16 del previgente d.lgs. n. 22 del 1997, l'articolo in questione è specificamente dedicato a disciplinare le spedizioni transfrontaliere dei rifiuti, vale a dire i rifiuti esportati o importati dal (nel) nostro territorio nazionale verso (o da) Stati esteri.

Benché il regolamento comunitario 1° febbraio 1993, n. 259 affermi espressamente, al 5° Considerando, che «la sorveglianza e il controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno di uno Stato membro (dell'Unione europea) rientrano nelle competenze nazionali», la materia delle spedizioni transfrontaliere è, come dimostra il testo dell'art. 194, tutt'ora retta da principi comunitari

Ciò, d'altronde, discende dall'ovvia considerazione che la circolazione dei rifiuti deve trovare una disciplina uniforme a livello sopranazionale, affinché la collaborazione ed il coordinamento tra gli Stati

membri dell'Unione possano far fronte a fenomeni criminali che trascendono la singola dimensione nazionale⁶⁷.

È d'obbligo, tuttavia, precisare che, benché i riferimenti contenuti nell'art. 194 si riferiscano, ancora, al Regolamento comunitario n. 295/1993, il predetto Regolamento è stato sostituito dal *Regolamento CE n. 1013/2006*, entrato in vigore dal 12 luglio 2007. Deve così ritenersi che, nonostante il legislatore statale non abbia formalmente provveduto, a seguito dell'emanazione del predetto regolamento Ce 1013/2006, e neanche successivamente in occasione del recente intervento correttivo al codice dell'ambiente con il d.lgs. 4/2008, ad aggiornare i riferimenti alla nuova normativa comunitaria del surriferito regolamento, quest'ultimo viene comunque a trovare applicazione immediata. Peraltro, la norma di chiusura del nuovo Regolamento comunitario prevede espressamente che: «I riferimenti al regolamento abrogato si intendono fatti al nuovo Reg. Ce 1013/2006» (cfr. art. 61 Reg. Ce 1013/2006), venendo così in soccorso di quelle legislazioni nazionali che – come la nostra – non abbiano ancora richiamato formalmente il nuovo assetto.

Quanto alle fonti comunitarie, si deve ricordare, altresì, il Regolamento del Consiglio 29 aprile 1999, n. 1420 (concernente le regole e le procedure comuni per le spedizioni di determinati tipi di rifiuti verso taluni Paesi non appartenenti all'Ocse).

L'art. 194 del d.lgs. 152/2006, al comma 5, procede, ai sensi e per gli effetti del Reg. 259/1993, all'individuazione delle Autorità competenti di spedizione di destinazione e di transito. Il suddetto Regolamento, nell'articolo dedicato alle definizioni (art. 2), conteneva un riferimento all'art. 36 che attribuiva agli Stati membri la possibilità di procedere direttamente alla designazione delle Autorità competenti per l'attuazione del Regolamento.

Il Regolamento Ce 1013/2006, all'art. 2, detta i seguenti criteri definitivi per l'individuazione delle autorità competenti:

– «Autorità competente di spedizione»: l'autorità competente per la zona dalla quale si prevede che la spedizione avrà inizio o nella quale essa ha inizio;

– «Autorità competente di destinazione»: l'autorità competente per la zona verso la quale è prevista o ha luogo la spedizione, o nella quale si effettua il carico a bordo dei rifiuti prima del recupero o dello smaltimento in una zona non soggetta alla giurisdizione di alcun paese;

– «Autorità competente di transito»: l'autorità competente per

⁶⁷ *Amplius* G. BOTTINO, *Art. 194*, in BOTTINO, AGNOLETTI, ANDREIS ET ALTRI, *Codice dell'ambiente*, Milano, 2008, 1558 ss.

qualsiasi paese, diverso da quello dell'autorità competente di spedizione o di destinazione, attraverso il cui territorio è prevista o ha luogo la spedizione di rifiuti. Al riguardo, è legittimo così ritenere che ogni Stato membro, sulla scorta dei criteri sopraindicati, possa designare specificamente in base al proprio ordinamento interno quale sia il soggetto destinato ad incarnare il ruolo di «autorità» nelle fasi previste dalla norma comunitaria.

Nel nostro ordinamento, stando alla lettera dell'art. 194, d.lgs. 152/2006 (anche se non richiama ancora il Reg. CE 1013/2006) può ritenersi effettuata e ancora valida la scelta di attribuire, in via generale, i ruoli in parola alle regioni e alle province autonome. Non può, però, sottacersi che l'indicazione del legislatore nazionale possa essere interpretata come volontà di devolvere i compiti in parola alle Regioni senza pretermettere, però, la eventuale ripartizione e delegazione delle funzioni amministrative (tra le quali annoverare quelle per cui è questione) che i singoli ordinamenti regionali abbiano in concreto adottato. È noto, infatti, come in tema di rifiuti molti ordinamenti regionali abbiano, con apposita legge regionale, delegato poteri e funzioni amministrative alle province.

Si tratterà, perciò, di discernere in base alle leggi regionali se vi possono essere state previsioni di deleghe, anche in tema di spedizioni transfrontaliere di rifiuti, dalle regioni alle province.

Si può portare ad esempio la normativa della Regione Piemonte, nella quale con legge regionale 24 ottobre 2002, n. 24, art. 3, lett. o) è stato delegato alle province il compito di rilasciare tutti i provvedimenti utili per procedere al trasporto transfrontaliero di rifiuti, in conformità al dettato del Reg. Cee 259/1993, (oggi, 1013/2006) individuando quindi, tale ente, quale Autorità (di destinazione o di spedizione a seconda dei casi) preposta alla vigilanza in tale materia. La stessa legge prevede che le province informino periodicamente le regioni sullo stato delle singole procedure di spedizione e sul quantitativo totale di rifiuti in uscita ed in entrata dall'Italia.

12. *La gestione dei rifiuti in Piemonte e la cooperazione transfrontaliera INTERREG Italia/Francia: il Progetto R2D2 – Riduzione raccolta*

Il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, come già notato, attribuisce alle Regioni la competenza di programmazione attraverso l'adozione dei Piani di gestione dei rifiuti e la competenza di regolamentare l'attività di gestione dei rifiuti e di promuoverne la gestione integrata, di incentivare la riduzione dei rifiuti, di favorire il recupero di materia

incentivando le raccolte secondo un criterio di separazione dei rifiuti con un elevato tasso di umidità dai restanti rifiuti, nonché di perseguire l'autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani.

Per quanto più specificamente concerne la Regione Piemonte, la legge regionale 24 ottobre 2002, n. 24, «Norme per la gestione dei rifiuti», prevede che la Regione adotti il Piano Regionale di gestione dei rifiuti e che la Giunta, ai sensi dell'articolo 2, commi 1 e 2, provveda tra l'altro: alla regolamentazione dell'attività di gestione dei rifiuti mediante l'adozione di direttive e di indirizzi – anche ad integrazione di quelli individuati dallo Stato – e di obblighi e divieti per l'esercizio delle funzioni attribuite agli enti locali; alla promozione della gestione integrata dei rifiuti al fine di ottimizzarne il riutilizzo, il riciclaggio, il recupero e lo smaltimento; all'incentivazione della riduzione della produzione dei rifiuti ed in particolare degli imballaggi, anche tramite accordi con la grande distribuzione.

La Direzione Regionale Ambiente, nel 2005, ha avviato l'iter di approvazione del nuovo Piano Regionale di gestione dei rifiuti urbani, che è soggetto alla Valutazione Ambientale Strategica ai sensi del decreto legislativo 152/2006 e della legge regionale 40/1998, secondo le procedure definite dall'atto di indirizzo regionale in materia di VAS, approvato con deliberazione della Giunta Regionale n. 12-8931 del 9 giugno 2008.

Con deliberazione della Giunta Regionale n. 44-12235 del 28 settembre 2009 è stata adottata la Proposta di progetto di Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani e dei Fanghi di depurazione, corredata del Rapporto Ambientale e relativa Sintesi non tecnica.

Con deliberazione della Giunta Regionale n. 34-13218 dell'8 febbraio 2010 è stato espresso parere positivo circa la compatibilità ambientale della proposta di Progetto di Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani e dei Fanghi di depurazione adottata con deliberazione della Giunta Regionale n. 44-12235 del 28 settembre 2009, con l'indicazione che in fase di adozione definitiva ed approvazione del Piano siano osservate le prescrizioni ed indicazioni contenute nella relazione tecnica allegata al parere di compatibilità ambientale.

Sulla base delle osservazioni pervenute dai soggetti istituzionali e dal pubblico consultato e del predetto parere di compatibilità ambientale, è stato predisposto il Progetto di Piano Regionale. In attesa della sua definitiva adozione da parte della Giunta Regionale per l'invio al competente Consiglio Regionale, al fine di rendere operativi sul territorio regionale criteri tecnici in materia di gestione di rifiuti urbani in linea con gli obiettivi stabiliti dal decreto legislativo 152/2006, la Regione ha ritenuto di estrarre dalla Proposta di Piano alcuni criteri, operando peraltro come concordato con gli Enti Locali in sede

di seduta della Conferenza Regione – Autonomie Locali del 12 febbraio 2010, anticipandone così l'adozione e l'applicazione ai sensi dell'articolo 2, commi 1 e 2 della legge regionale 24/02.

Alla luce di tali considerazioni, nel rispetto della normativa comunitaria, nazionale e regionale sono stati predisposti i criteri tecnici in materia di gestione dei rifiuti urbani, con la *Deliberazione della Giunta regionale 1 marzo 2010 n. 32 – 13426 – Criteri tecnici regionali in materia di gestione dei rifiuti urbani*⁶⁸. In particolare, sono stati quantificati gli obiettivi di riduzione della produzione dei rifiuti e sono stati individuati i modelli organizzativi di raccolta, nonché gli obiettivi di riciclaggio, di recupero energetico e di autosufficienza dello smaltimento, riservando quest'ultima operazione esclusivamente ai rifiuti che non possono essere recuperati né come materia né come energia.

Quanto alla cooperazione transfrontaliera, l'importanza di tale fenomeno emerge, anche e soprattutto, in relazione alla gestione dei rifiuti. Quanto, più specificamente, al caso del Piemonte, si è già avuto modo di trattare del Programma Alcotra – quale esempio di cooperazione transfrontaliera tra Italia e Francia – nella prima parte di questo studio.

Come noto, nell'ambito dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale 2007 – 2013, la Commissione europea ha approvato, con Decisione C(2007) 5716 del 29 novembre 2007, il Programma operativo Alcotra (Alpi Latine Cooperazione Transfrontaliera), il quale rappresenta il quarto programma di cooperazione transfrontaliera lungo la frontiera continentale tra l'Italia e la Francia.

Questo programma si caratterizza, in particolare, per l'impulso di nuove strategie territoriali che si traducono in tre tipologie di progetti (progetti singoli, piani integrati transfrontalieri, progetti strategici), rispondenti ognuno a bisogni specifici del territorio sia a livello locale, sia su più vasta scala.

I territori interessati dal programma sono i seguenti:

- la Regione Autonoma Valle d'Aosta;
- le Province di Torino e di Cuneo;
- la Provincia di Imperia;
- i Dipartimenti della Savoie e dell'Haute-Savoie (Regione Rhône-Alpes);
- i Dipartimenti delle Hautes-Alpes, delle Alpes-de-Haute-Provence e delle Alpes-Maritimes (Regione Provence-Alpes-Côte d'Azur).

⁶⁸ In B.U. n. 10 dell'11 marzo 2010.

All'interno del programma Alcotra 2007-2013 si colloca il *Progetto R2D2- Riduzione Raccolta - Déchets de demain*.

In conformità alla gerarchia dei principi di gestione dei rifiuti stabilita dall'Unione Europea, il progetto si pone l'obiettivo di migliorare le capacità di intervento e regolazione dei partners nella loro gestione dei rifiuti, soprattutto nei settori della prevenzione della produzione dei rifiuti urbani e della raccolta differenziata.

Nel territorio dei partners del progetto⁶⁹ sono state realizzate e sperimentate diverse esperienze di riduzione della produzione di rifiuti e di «minimizzazione» della quantità da smaltire, quali il compostaggio domestico, la raccolta domiciliare dei rifiuti, il conferimento dei rifiuti presso contenitori ad accesso controllato o presso i centri di raccolta, l'incentivazione al riutilizzo degli imballaggi attraverso la diffusione della vendita di prodotti sfusi.

L'esigenza che ha spinto i partners a predisporre il progetto è, tuttavia, quella di un confronto con altre realtà e l'attuazione non di singoli interventi, ma di un insieme coordinato di azioni su un territorio più vasto.

Obiettivo generale del progetto è quello di offrire ai partners, attraverso lo scambio di esperienze e l'attuazione di iniziative pilota, modelli e strumenti per migliorare la politica locale di riduzione e minimizzazione dei rifiuti, oltreché ottimizzare i sistemi di raccolta con particolare riferimento ai territori montani e alle «aree sparse».

Il progetto prevede, dopo una prima fase di analisi e ricerca di «buone pratiche» e la realizzazione di workshop e visite-studio per lo scambio di esperienze tra i partner, la predisposizione, l'attuazione ed il monitoraggio – per ciascuna azione di riduzione e/o minimizzazione dei rifiuti – di «iniziative pilota» sui territori dei partners.

L'attuazione di iniziative pilota e le azioni di comunicazione collegate costituiscono un importante veicolo di sensibilizzazione sia verso target specifici (amministratori pubblici e soggetti coinvolti direttamente nelle varie azioni), sia verso la cittadinanza in genere.

Il Progetto prevede la realizzazione delle seguenti azioni:

- *Definizione di modelli e di strumenti per la promozione del compostaggio domestico*
- *Manifestazioni ecocompatibili:*

⁶⁹ I partners del progetto sono, in particolare: quanto all'Italia, il Consorzio CISA di Ciriè (soggetto capofila); il Consorzio Canavesano Ambiente di Ivrea; il Consorzio COSRAB di Biella; la Regione Piemonte – Direzione Ambiente; la Comunità Montana del Giovo (provincia di Savona). Quanto alla Francia, l'Association du Pays Sisteronais-Buëch di Sisteron e l'Association GESPER di Digne les Bains.

- *Ambito 1* – Promozione delle pratiche ecocompatibili nell'organizzazione di manifestazioni.
- *Ambito 2* – Organizzazione di manifestazioni pedagogiche di promozione dell'ecocittadinanza
- *Riduzione di imballaggi e pubblicità*
 - *Ambito 1* – Riduzione della diffusione della pubblicità nelle cassette postali.
 - *Ambito 2* – Riduzione dei sacchi a perdere (shopper) per la spesa
 - *Ambito 3* – Promozione della vendita di prodotti sfusi
- *Riduzione dei rifiuti alimentari*
 - *Ambito 1* – Valorizzazione degli alimenti destinati a diventare rifiuto
 - *Ambito 2* – Azioni di sensibilizzazione presso le mense scolastiche
- *Modalità di raccolta rifiuti*
 - *Ambito 1* – Raccolta porta a porta
 - *Ambito 2* – Raccolta «controllata» con contenitori stradali
 - *Ambito 3* – Ottimizzazione della gestione di centri di raccolta/déchetteries
- *Attività generali di conduzione e valutazione del progetto*

L'intervento della Regione Piemonte – nell'ambito del progetto R2D2 – è finalizzato alla realizzazione dei seguenti interventi:

- Linee guida per il monitoraggio delle iniziative di promozione del compostaggio domestico e per la quantificazione della riduzione di rifiuti ottenibile;
- Studio e verifica della possibilità di attivare in Piemonte iniziative di «compostaggio domestico collettivo»;
- Diffusione della vendita di prodotti sfusi e, più in generale, iniziative per la riduzione della produzione di rifiuti di imballaggio;
- Progetti pilota per la riduzione dei rifiuti alimentari nella ristorazione collettiva.

Elenco degli autori

ALESSANDRO CIATTI, straordinario di Diritto Privato nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Torino e docente di Diritto Privato nel Corso di Laurea di Scienze del Diritto Italiano ed Europeo di Cuneo.

ELISABETTA COSCIA, laureata in Giurisprudenza e borsista della ricerca «Le autonomie territoriali e funzionali nella provincia di Cuneo in prospettiva transfrontaliera (alla luce del principio di sussidiarietà)».

BÉNÉDICTE DECOURT HOLLENDER, dottore di ricerca in Storia del diritto, Università di Nizza-Sophia Antipolis, assegnista di ricerca dell'Università di Torino.

ALBERTO ODDENINO, associato di Diritto Internazionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino e docente di Diritto Internazionale nel Corso di Laurea di Scienze del Diritto Italiano ed Europeo di Cuneo.

ALBERTO RINAUDO, dottorando di ricerca in diritto romano nell'Università di Torino.

SIMONA RODRIQUEZ, avvocato, dottore di ricerca in Scienze Strategiche, assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche di Torino, borsista della ricerca «Le autonomie territoriali e funzionali nella provincia di Cuneo in prospettiva transfrontaliera (alla luce del principio di sussidiarietà)».

MONICA ROSANO, avvocato, borsista della ricerca «Le autonomie territoriali e funzionali nella provincia di Cuneo in prospettiva transfrontaliera (alla luce del principio di sussidiarietà)».

MICHELE ROSBOCH, associato di Storia del Diritto nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino e docente di Storia delle Dottrine Politiche nel Corso di Laurea di Scienze del Diritto Italiano ed Europeo di Cuneo.

STEFANO SICARDI, ordinario di Diritto Costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino, docente di Diritto Costituzionale nel Corso di Laurea di Scienze del Diritto Italiano ed Europeo di Cuneo e Presidente del Corso di Laurea in Scienze del Diritto Italiano ed Europeo di Cuneo.

PAOLO SILVESTRI, borsista di Filosofia del Diritto nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino.



LA BUONA STAMPA

Questo volume è stato impresso
nel mese di dicembre dell'anno 2011
dalla Multimedia s.c.a.r.l. - Giugliano (NA)
per le Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a., Napoli
Stampato in Italia / Printed in Italy

Per informazioni ed acquisti

Edizioni Scientifiche Italiane - via Chiatamone, 7 - 80121 Napoli

Tel. 0817645443 - Fax 0817646477

Internet: www.edizioniesi.it

