

# **LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO**

## **Regione e Governo Locale**

**Bimestrale di studi giuridici e politici  
della Regione Emilia-Romagna**

# **1**

**2009 · ANNO XXX  
gennaio/febbraio**

---

---

**Approfondimenti su Regioni ed enti locali**

---

---

**Indice 1.09**

**APPROFONDIMENTI SU REGIONI ED ENTI LOCALI**

---

---

- 5** L'inquietante vicenda delle ronde: quando la "sicurezza partecipata" mette a rischio la legalità costituzionale / *Giuditta Brunelli*
- 19** Evoluzione e prospettive del rapporto tra Stato, Regioni e Coni in materia di sport / *Felice Blando*
- 77** Nuova disciplina e adeguamento statutario delle società prestatrici di servizi pubblici / *Fabio Dani*
- 97** Le elezioni regionali del 2009 in Sardegna / *Antonella Seddone e Fulvio Venturino*
- 121** La provincia autonoma di Bolzano: un modello europeo? / *Nicoletta Di Sotto*
- 145** Le autonomie territoriali ed il settore radiotelevisivo in Italia, Germania e Spagna / *Maria Elena Monaco*

## **L'inquietante vicenda delle ronde: quando la "sicurezza partecipata" mette a rischio la legalità costituzionale (\*)**

*di Giuditta Brunelli*

**1.** Lo scorso 15 aprile è stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale la circolare 10 marzo 2009, firmata dal Capo del Dipartimento della protezione civile Bertolaso <sup>(1)</sup>, nella quale si chiarisce, con limpida e netta argomentazione, l'esistenza di un divieto per i volontari della protezione civile a partecipare *in quanto tali* alle associazioni dei volontari per la sicurezza previste e regolate nei commi da 3 a 6 dell'art. 6 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (previsioni peraltro eliminate dal disegno di legge di conversione <sup>(2)</sup>), mentre disposizioni analoghe sono attualmente contenute nel disegno di legge in materia di sicurezza all'esame della Camera) <sup>(3)</sup>. Nella circolare si precisa:

---

(1) Presidenza del Consiglio dei ministri, circolare 10 marzo 2009, Organizzazioni di volontariato nelle attività di protezione civile. Chiarimenti in ordine all'applicazione dell'articolo 6, comma 3 e seguenti del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 "Misure urgenti di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori" (09A04247), in *G.U.* n. 87 del 15 aprile 2009.

(2) Via le ronde dal decreto antistupri. Accordo con l'opposizione: le ronde verranno inserite in un d.d.l. In cambio stop all'ostruzionismo (8 aprile 2009), in <http://www.corriere.it>.

(3) Le disposizioni contenute nei commi da 3 a 6 del disegno di legge di conversione del decreto, soppressi alla Camera, riprendevano in realtà, definendola ulteriormente, una misura prevista nel disegno di legge in materia di sicurezza (art. 46 dell'A.S. 733-A, approvato dal Senato, e ora art. 52 dell'A.C. 2180, secondo cui "Gli enti locali, previo parere del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, sono legittimati ad avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare agli organi di polizia locale, ovvero alle Forze di polizia dello Stato, eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale. Dalla presente disposizione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica"): vedi il Dossier n. 114 del Servizio studi del Senato, Disegno di legge A.S. n. 1505 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori", Schede di lettura, aprile 2009, in <http://www.senato.it>, p. 48 ss. In occasione dell'approvazione

a) che l'azione del volontariato di protezione civile trova il suo presupposto, la sua ragion d'essere e il suo limite nelle finalità chiaramente espresse dalla legge, e cioè nello svolgimento di attività "volte alla previsione e prevenzione delle varie ipotesi di rischio, al soccorso delle popolazioni sinistrate ed ogni altra attività necessaria ed indifferibile diretta a superare l'emergenza connessa agli eventi" (art. 3, comma 1, legge n. 225/1992); b) che la materia della protezione civile è distinta e non sovrapponibile rispetto a quella dell'ordine pubblico e della sicurezza (art. 117, commi 2 e 3 Cost.); c) che l'art. 3, comma 6, del citato decreto-legge n. 11/2009, consentendo ai sindaci, d'intesa con i prefetti, di avvalersi della "collaborazione di associazioni tra cittadini non armati" per "segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale", delinea "un contesto nuovo e distinto da quello oggetto della normativa in materia di protezione civile: è evidente, infatti, la differenza di contenuto tra gli eventi che possono arrecare <danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale> e gli eventi di protezione civile come puntualmente elencati al comma 1 dell'art. 2 della legge n. 225/1992".

Da questa ricostruzione del quadro normativo consegue che, mentre "la partecipazione all'associazione ex art. 6 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 *a titolo personale* da parte di soggetti già iscritti anche ad organizzazioni di volontariato di protezione civile è, ovviamente, del tutto libera, nel rispetto dei principi costituzionali di tutela della libertà di pensiero e di associazione", deve essere però "assicurato che l'aderente all'associazione di volontariato di protezione civile, allorquan-

---

definitiva della legge di conversione al Senato, il Governo ha accolto due ordini del giorno presentati dal gruppo della Lega nord (G108 e G108 testo 2, Bricolo e altri), che lo impegnano "in sede di approvazione, alla Camera dei deputati, dell'A.C. 2180, a confermare le disposizioni sull'utilizzo delle forme di volontariato finalizzate allo svolgimento di attività di osservazione del territorio ai fini della segnalazione agli organi di polizia locale, ovvero alle Forze di polizia dello Stato, di eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale con una presenza sul territorio aggiuntiva e non sostitutiva rispetto a quella ordinariamente garantita dalle forze dell'ordine e dalle forze di polizia statali e locali".

do ponga in essere *azioni volte a preservare la sicurezza urbana o ad impedire situazioni di disagio sociale, non utilizzi uniformi, simboli, emblemi, mezzi o attrezzature riconducibili alla protezione civile*". La violazione di questa disposizione da parte di volontari, singoli o associati, appartenenti alle organizzazioni iscritte nell'elenco nazionale e nei registri, elenchi o albi regionali del volontariato di protezione civile comporterà "l'avvio della procedura di cancellazione delle organizzazioni interessate dai predetti elenchi, registri o albi, con le conseguenti iniziative per l'accertamento delle responsabilità per l'improprio utilizzo di risorse strumentali finanziate anche dallo Stato" e la segnalazione all'autorità giudiziaria per le valutazioni di competenza.

Il fatto stesso che si sia resa necessaria la predisposizione di una circolare di questo tenore <sup>(4)</sup> – ben prima dei drammatici fatti dell'Abruzzo, dove pure si sono manifestate, nell'ambito della distruzione provocata dal terremoto, anche esigenze di controllo del territorio sotto il profilo della sicurezza <sup>(5)</sup> – mostra in modo emblematico come la norma sulle cd. "ronde" sia intrinsecamente foriera di gravi incertezze interpretative. Ciò vale sia per la nozione di "sicurezza urbana", consistente nel "rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale" <sup>(6)</sup>, in relazione alla quale non è del tutto chiaro il rapporto con la tradizionale *sicurezza pubblica*, sia – a maggior ragione – per il concetto di "disagio sociale", di cui non sembra esistere alcuna definizione all'interno dell'ordinamento <sup>(7)</sup>. Ma, naturalmente, non sono soltanto que-

(4) Alla cui "massima divulgazione" sono invitate le regioni e le province autonome, l'Associazione dei comuni d'Italia, per il tramite dei sindaci, le Prefetture-Uffici territoriali del Governo e le organizzazioni nazionali del volontariato di protezione civile.

(5) Mi riferisco agli episodi di c.d. sciacallaggio riportati dalla stampa e dalle televisioni nei giorni immediatamente successivi al sisma.

(6) Art. 1 del decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008 "Incolunità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione", in G.U. n. 186 del 9 agosto 2008.

(7) Assai significative, a questo riguardo, le considerazioni del Consiglio Superiore della Magistratura, secondo il quale "[l]'elevato tasso di discrezionalità, già insito

sti i problemi suscitati dalla regolamentazione legislativa delle “associazioni di volontari per la sicurezza”: altri aspetti rilevanti sono costituiti dalla rottura del principio secondo cui solo lo Stato, espressione di un potere democraticamente legittimato, è ente monopolizzatore della forza, e dalla violazione del divieto, posto dall’art. 18, comma 2, Cost., di costituire associazioni che, anche indirettamente, perseguano scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare. Su questo vorrei proporre alcune riflessioni.

2. La previsione delle “ronde” si iscrive in un modello sicuritario che sembra proporre una valorizzazione delle autonomie locali e che invece, se analizzato da vicino, si rivela di impronta nettamente statalista. Il nuovo potere di ordinanza in materia di sicurezza urbana, introdotto con decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito in legge 24 luglio 2008 n. 125<sup>(8)</sup>, ha rafforzato il ruolo del sindaco *nella sua qualità di ufficiale di governo*, così esprimendo – come rileva il recente rapporto a cura dell’ANCI *Oltre le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana* – una “generale sfiducia nei confronti di interessi rimessi agli organi rappresentativi, sia locali che nazionali”, e in particolare nei confronti dei consigli comunali rispetto all’organo monocratico del sindaco-ufficiale di governo<sup>(9)</sup>. Assai significativo,

---

nella segnalazione di un danno solo potenziale alla sicurezza urbana, diventa ancor più ampio con riferimento alle situazioni di disagio sociale, espressione talmente generica da poter giustificare le segnalazioni più disparate su questioni che non rientrano nella tutela della sicurezza e non sono di competenza delle forze dell’ordine” (Espressione di un parere sul decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11 “Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori”, delibera del 2 aprile 2009, approvato a maggioranza dal CSM, in <http://www.csm.it>).

(8) In particolare, l’art. 6 della legge n. 125/2008 sostituisce integralmente l’art. 54 del Testo unico sugli enti locali del 2000, stabilendo, fra l’altro, che “il sindaco, quale ufficiale di governo, adotta, con atto motivato e nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento, provvedimenti anche contingibili e urgenti al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana” (lett. a)).

(9) “Allo stesso tempo – prosegue il rapporto –, il potenziamento del ruolo dei sindaci-ufficiali del governo per la sicurezza delle città sembra tradire una debolezza intrinseca dello Stato e del suo legislatore”: Cittalia – Fondazione Anci ricerche, *Oltre*

poi, è che la definizione stessa di “sicurezza urbana” venga rinviata ad un decreto del Ministro dell’interno<sup>(10)</sup>, lo stesso Ministro che “può adottare atti di indirizzo per l’esercizio da parte del sindaco delle funzioni di ufficiale di governo”<sup>(11)</sup>.

Non dissimile è l’ispirazione dei “Patti per la sicurezza”, stipulati a partire dal 2006 tra il Ministero dell’interno e numerose amministrazioni comunali<sup>(12)</sup>, caratterizzati da una “*semplificazione e perentorietà* della domanda di sicurezza” e, soprattutto in quelli più recenti, da una “ribadita e rafforzata centralità della prefettura come organo di governo della sicurezza”, da “un intenso ricorso agli strumenti tipici della prevenzione situazionale<sup>13</sup> ed un affievolimento dell’approccio sociale” e da “una marcata accentuazione dell’orientamento delle attività di controllo verso i fenomeni *visibili* – ma non criminali – generatori del sentimento di insicurezza” come l’abusivismo commerciale e la contraffazione dei marchi<sup>14</sup>.

---

*le ordinanze. I sindaci e la sicurezza urbana* (marzo 2009), 69, in <http://www.anci.it>.  
(10) In base all’art. 6, lett. c), legge n. 125/2008, “un decreto del Ministro dell’interno disciplina l’ambito di applicazione delle ordinanze, anche con riferimento alle definizioni relative alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana”. Le definizioni sono contenute nel decreto ministeriale 5 agosto 2008, sopra ricordato (vedi *supra*, nota 6). Si tratta di un rinvio di assai dubbia legittimità, dato che l’art. 117, comma 2, Cost. riserva una serie di competenze alla legislazione dello Stato, e l’art. 118, comma 2, fa riferimento a funzioni conferite con legge, mentre qui ci troviamo di fronte al rinvio ad una fonte non legislativa: L. VANDELLI, *Le ordinanze del sindaco in materia di sicurezza urbana* (2008), p. 9, in <http://astrid-online.it>. Secondo il citato rapporto ANCI, “[l]a sicurezza urbana, che pure sembra chiaramente evocare una realtà che può essere definita solo dal concorso di funzioni statali e funzioni regionali e locali, e tale da non tradursi solo ed esclusivamente con una sostanziale coincidenza con i concetti di sicurezza e ordine pubblico, finisce invece con il nuovo disposto dell’art. 54 del Tuel per essere fatta rientrare a pieno titolo nella materia statale, appunto, dell’ordine pubblico e sicurezza (di cui all’art. 117, comma 2, lett. h), Cost.)” (Cittalia – Fondazione ANCI ricerche, *Oltre le ordinanze*, cit., pp. 54-55).

(11) Art. 6, lett. l), legge n. 125/2008.

(12) L’elenco aggiornato dei Patti per la sicurezza, e i relativi testi, si trovano nel sito <http://www.interno.it>.

(13) La “prevenzione situazionale” si riferisce alle misure preventive rivolta al contesto fisico: sorveglianza formale, videosorveglianza, sorveglianza informale, numeri verdi per le segnalazioni e le denunce, sorveglianza affidata a soggetti particolari (come ai pensionati rispetto ai parchi, o le scuole, e così via), ordinanze amministrative con finalità dissuasiva: Cittalia – Fondazione ANCI ricerche, *Oltre le ordinanze*, cit., pp. 147 e 149.

(14) Cittalia – Fondazione ANCI ricerche, *Oltre le ordinanze*, cit., pp. 165-166.

Con la regolamentazione delle ronde, si fa un passo ulteriore in questa direzione. Siamo qui nell'ambito della *sicurezza partecipata* <sup>(15)</sup>, esplicitamente ricollegata dal Ministro dell'interno, nella risposta ad una interrogazione parlamentare, proprio al tema dei poteri di ordinanza dei sindaci: "Noi vogliamo intervenire [...] per regolare la partecipazione volontaria dei cittadini alla sicurezza, attuando il principio della sicurezza partecipata. È un esperimento che abbiamo già iniziato lo scorso anno dando ai sindaci poteri di ordinanza: questa regola funziona e penso che sia utile consentire ai cittadini che lo vogliono fare liberamente di partecipare, secondo certe regole ben precise, al presidio e al controllo del territorio. Questo è lo spirito del decreto-legge e, non appena sarà approvato, emanerò il decreto attuativo. Sarà previsto l'obbligo della formazione, ovviamente questi cittadini non potranno girare armati, saranno iscritti in registri tenuti e controllati dalla prefettura e questi servizi – che oggi vengono fatti casualmente, senza nessun controllo (la cosiddetta 'ronda fai da te') – saranno organizzati, controllati e gestiti dai sindaci" <sup>(16)</sup>. Ora, a parte la circostanza paradossale che l'esigenza di controllare il fenomeno delle ronde "fai da te" venga espressa da uno dei principali esponenti del partito che ha determinato la nascita di queste formazioni "spontanee" nelle regioni del nord, è evidente come ci si trovi di fronte all'affidamento a privati di competenze in materia di tutela della sicurezza, sotto il controllo dell'esecutivo (ministro dell'interno, prefettura) e dei sindaci (ancora in veste di ufficiale di governo). È l'esito finale di una concezione distorta, che individua nella sicurezza una sorta di *bene privato*, per la cui difesa diventa possibile mettere addirittura in discussione quel

---

(15) Si tratta in questo caso di "prevenzione comunitaria", sostanziata da azioni di organizzazione e difesa della comunità. "I caratteri distintivi delle azioni di prevenzione comunitaria sono la dimensione localizzata, decentrata e partecipata, come dimostrano le azioni promosse dai cittadini, attraverso gruppi e organizzazioni": Citalia – Fondazione ANCI ricerche, *Oltre le ordinanze*, cit., p. 150.

(16) Camera dei deputati, Assemblea, XVI Legislatura, Resoconto stenografico, Seduta n. 148 di mercoledì 18 marzo 2009, risposta del Ministro dell'interno Roberto Maroni all'interrogazione Nucara n. 3-00434, concernente orientamenti del Governo in merito alle cosiddette "ronde".

carattere dello Stato che lo differenzia da ogni altro ente: il monopolio della forza <sup>(17)</sup>. Con tutto ciò che ne consegue in termini di possibili arbitrarie limitazioni della libertà personale dei cittadini, soprattutto quando si considerino la già ricordata genericità di quel “danno alla sicurezza urbana” e di quelle “situazioni di disagio sociale” che le associazioni volontarie avrebbero il compito di segnalare alle autorità di polizia. Possibilità che vengano presi in considerazione non solo i rischi per la sicurezza, ma anche i comportamenti ritenuti non ortodossi, soprattutto per la presenza di ronde politicizzate <sup>(18)</sup>; rischio di un aggravio

(17) G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 2007-2008, p. 13 ss.

(18) R. GUOLO, *La corsa a creare le ronde di partito*, in *La Repubblica*, 23 febbraio 2009, parla di una nuova “era di vigilantismo”, con il rischio “che nella nuova società della sorveglianza itinerante, le ‘telecamere umane’ mettano nel loro occhiuto campo visivo non solo i rischi per la sicurezza, politicamente selezionati, ma anche i comportamenti non ritenuti ortodossi. E, perché no? anche persone a qualsiasi titolo, sessuale, religioso, politico, sgradite ai *vigilantes* in pettorina”. Nelle intenzioni dei suoi promotori, “il vigilantismo è destinato a mettere sotto controllo le nuove “classi pericolose”, immigrati in primo luogo”. Per F. MARSICO, *I rischi delle ronde*, in <http://www.nelmerito.com> (13 marzo 2009), la deterrenza che le associazioni dei volontari per la sicurezza eserciteranno sarà “direttamente proporzionale alla debolezza – di status socio-culturale, di condizione di soggiorno, di situazione personale – dei soggetti con cui verranno in contatto, rendendo possibile un’area grigia di comportamenti di intimidazione, più difficilmente evidenziabile e sanzionabile rispetto alle forze dell’ordine”. Alla luce di queste osservazioni, è del tutto condivisibile la preoccupazione, espressa dal CSM nel parere già citato *supra* (nota 8), per l’assenza nel decreto-legge di ogni “requisito negativo, preclusivo della partecipazione alle associazioni, come quelli di essere stati condannati per reati di violenza o per il compimento di atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi”. Sulla connotazione politica delle ronde vedi anche V. POLCHI, *Le mani dei partiti sulle ronde*. In *prima fila Lega, An e Destra*, in <http://www.repubblica.it>, 23 febbraio 2009. Significativa, a questo riguardo, l’interrogazione presentata al Ministro dell’interno il 23 febbraio 2009 dalla deputata radicale Maria Antonietta Farina Coscioni, a proposito della notizia secondo cui in Friuli Venezia Giulia sarebbe in corso l’arruolamento di “corpi di volontari” da adibire a cosiddette “ronde” che si vorrebbero intitolare al gerarca fascista Ettore Muti, già segretario del Partito Nazionale Fascista e distintosi per diversi assalti squadristi e per l’occupazione della prefettura di Ravenna durante le operazioni della marcia su Roma. Nell’interrogazione si chiede “se non si ritenga di dover intervenire per scongiurare che a Udine o altrove si intitolino squadre di cittadini in funzione di ‘ronda’ a esponenti e gerarchi del fascismo; se non si ritenga di dover condividere il sentimento di riprovazione e repulsa, oltre che di preoccupazione e inquietudine, non solo degli interroganti, ma anche di larghe fasce di opinione pubblica, nell’apprendere che si potrebbero costituire squadre per la tutela dell’ordine pubblico intitolate a gerarchi e a esponenti del regime fascista; se il pre-

per le forze dell'ordine "regolari", distolte proprio a causa della presenza delle ronde dal compito di garantire un efficace controllo del territorio <sup>(19)</sup>; pericolo, già verificatosi e comunque già teorizzato, della creazione di "controronde" <sup>(20)</sup>. Di fronte a

---

fetto sia stato allertato perché nell'apposito elenco – anche in ottemperanza della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia sulla sicurezza – siano raccolte tutte le informazioni relative ai presunti "arruolati" (in <http://www.radicali.it>).

(19) Assai critici il COCER (organismo di rappresentanza) dei Carabinieri, nonché molti sindacati della Polizia (SIULP, SILP-CGIL, SIAP-ANFP, UGL, CONSAP-Italia sicura, COISP). In particolare, Nicola Tanzi, segretario del SAP, ha messo in luce le difficoltà pratiche destinate a determinarsi: "I centralini di questure e Carabinieri, così come i numeri di emergenza, sono intasati dalle chiamate di chi segnala situazioni e chiede l'intervento delle Forze dell'ordine. Noi non riusciamo a fare fronte, e quando non arriviamo in tempo c'è qualcuno che interviene da solo. Una spirale pericolosa che va fermata con la massima urgenza". Ci si chiede inoltre "quale macchina organizzativa si dovrà realizzare per coordinare e controllare tutte le ronde di tutta l'Italia, per seguirne l'operato, per avere un quadro complessivo, preciso e continuamente aggiornato della loro attività": P. POZZESI, *Queste ronde faranno primavera?*, in *Polizia e democrazia*, n. 2-3, febbraio-marzo 2009, 4. Nel già ricordato parere del CSM relativo al decreto sicurezza si sottolinea come la prevista iscrizione delle associazioni in questione in un apposito elenco tenuto a cura del prefetto, previa verifica da parte di questi, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, dei requisiti stabiliti dal decreto del Ministro dell'interno, non si configuri "come un'autorizzazione amministrativa, ma come una mera verifica della corrispondenza tra i requisiti stabiliti nel decreto ministeriale e quelli posseduti dall'associazione. Si tratta, dunque, non di un effettivo controllo sull'attività realmente svolta dalle associazioni, ma di un accertamento dei fini dichiarati dalle associazioni ai requisiti che verranno indicati nel decreto ministeriale".

(20) Vedi M. FUMAGALLI, *Padova, ronde scortate dalla polizia*, in *Il Corriere della Sera*, 28 febbraio 2009, sui disordini verificatisi presso la stazione ferroviaria di Padova tra gruppi di vigilantes, alcuni riconducibili a partiti politici (Lega e An), e autonomi appartenenti ad un centro sociale. Quanto alle (vaneggianti) "teorizzazioni", vedi F. CARUSO, *Le contro-ronde vanno all'offensiva*, in <http://www.ilmanifesto.it>, 26 febbraio 2009: "è necessario rilanciare la sfida sul terreno della costruzione di una nuova legalità dal basso, di riappropriazione e di rovesciamento concettuale delle stesse categorie della sicurezza e della pace sociale. Per questo andrebbero praticate una sorta di contro-ronde (a qualcuno piacerà forse più il termine "presidi") che intralcino il lavoro di queste milizie governative, ma soprattutto che si configurino come ronde sociali, contro il carovita [...], per denunciare gli speculatori del commercio, contro il lavoro nero e il caporalato, per denunciare e sanzionare dal basso i covi più disumani dello sfruttamento, ronde contro l'omofobia, il razzismo, la precarietà, la devastazione ambientale". "Potete starne certi, dinanzi a controronde sociali saranno gli stessi benpensanti che ora guardano le ronde con indifferenza o anche tacito consenso, ad indignarsi per questo clima da "far-west" e ad attivarsi in prima persona per smantellare ogni sorta di ronda".

tutto questo, non può certo stupire la circostanza che il Capo dello Stato abbia fatto da subito trapelare la sua perplessità su questo provvedimento, ed abbia sentito l'esigenza di precisare, dopo la consultazione informale intervenuta con il Governo a proposito dello schema di decreto-legge in materia di sicurezza pubblica, che “[r]esta naturalmente l'*autonoma ed esclusiva responsabilità del Governo per le scelte di indirizzo e di contenuto* del provvedimento d'urgenza da sottoporre per l'emanazione al Presidente della Repubblica”<sup>(21)</sup>.

3. Ma c'è di più: la natura politica di molte delle associazioni di volontari per la sicurezza, la loro riconducibilità a forme di collateralismo di partito, si configurano come evidente violazione del divieto, posto dall'art. 18, comma 2, Cost., di costituire associazioni che, anche indirettamente, perseguano scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare. Le associazioni paramilitari a scopo politico – così come le associazioni segrete – sono proibite dalla Carta costituzionale in quanto fattori di inquinamento della dialettica democratica, suscettibili di ledere la sfera di libertà politica garantita a tutti i cittadini. Per la loro sussistenza, com'è noto, non è richiesto il possesso di armi, ma sono sufficienti un'organizzazione di tipo gerarchico analoga a quella militare e la dotazione di uniformi<sup>(22)</sup>. Il di-

---

(21) Nota del 20 febbraio 2009, Precisazione sulla leale collaborazione istituzionale tra Governo e Presidenza della Repubblica in materia di decreti-legge, in <http://www.quirinale.it> (corsivo non testuale). Nei giorni immediatamente precedenti all'approvazione del decreto da parte del Consiglio dei ministri, la stampa quotidiana aveva ipotizzato la rinuncia dal parte del Governo alla previsione normativa sulle ronde, proprio a causa della contrarietà del Presidente della Repubblica. Vedi, ad esempio, G. BATTISTINI, *Via la ronde dal decreto legge. I dubbi del Quirinale frenano Maroni*, in <http://www.repubblica.it>, 17 febbraio 2009: “Tramontata [...], per le forti perplessità del Capo dello Stato, l'ipotesi di inserirvi le ronde di cittadini che così seguirebbero l'iter del disegno di legge sulla sicurezza da poco trasmesso al Senato”.

(22) La definizione di organizzazione militare è contenuta nel d.lgs. 14 febbraio 1948, n. 43, il quale – all'art. 1, comma 4 – richiede l'“inquadramento degli associati in corpi, reparti o nuclei, con disciplina e ordinamento gerarchico interno analoghi a quelli militari, con l'eventuale adozione di gradi o uniformi, e con organizzazione atta che all'impiego in azioni di violenza o minaccia”. In tale decreto si sanziona penalmente l'attività di chi promuove, costituisce, organizza, dirige ovvero partecipa ad associazioni di carattere militare, le quali perseguono anche indirettamente scopi po-

vietato di siffatte associazioni è cosa diversa “dalla repressione della violenza, o dalla formazione di bande armate: esso prescindendo dall’uso che di dette organizzazioni viene concretamente fatto, e mira a rendere preventivamente impossibile la costituzione di formazioni *la cui sola esistenza* è un fattore di turbamento dell’ordine pubblico e dei rapporti tra le forze politiche”<sup>(23)</sup>. Ciò corrisponde ad una acquisizione teorica ormai antica, secondo cui “la formazione di un’associazione è sempre un *atto materiale*, che modifica nella misura delle proprie forze il mondo dei fatti”<sup>(24)</sup>. Quando la forza peculiare insita nel fenomeno associativo, ulteriormente esaltata dal carattere militare dell’organizzazione<sup>(25)</sup>, si accompagna al perseguimento di scopi politici, anche in forma indiretta<sup>(26)</sup>, viene messa in gioco l’ “esigenza più essenziale del regime democratico”, costituita dall’eliminazione “di tutti i fattori di turbamento, e in primo luogo di quelli che tendono a sostituire alla suggestione delle idee quelle della forza”. “Non è solo l’uso effettivo della vio-

---

litici; si stabilisce il divieto dell’uso di uniformi e divise da parte di associazioni collegate con partiti politici o aventi anche indirettamente fini politici (art. 2); si concede al Ministro dell’interno la facoltà, limitatamente a periodi di tempo determinati, di vietare l’uso in pubblico di uniformi e divise da parte di associazioni od organizzazioni di qualsiasi natura (art. 3). Sul decreto n. 43 del 1948 vedi C. MORTATI, *Legittimità e opportunità della legge sulle paramilitari*, in *Raccolta di scritti*, III, Milano, Giuffrè, 1972, p. 33 ss.

(23) P. PETTA, *Le associazioni anticostituzionali nell’ordinamento italiano*, in *Giur.cost.*, I, 1978, p. 741 (corsivo non testuale).

(24) A. BRUNIALTI, *Associazione e riunione (diritto di)*, in *Dig.it.*, vol. IV, parte II, Torino, Utet, 1893-99, 47 (corsivo non testuale). La *ratio* del reato associativo deve dunque essere ravvisata nella maggiore pericolosità dell’associazione rispetto al singolo, derivante dalla presenza di un apparato organizzativo, che la rende assai più idonea alla realizzazione del programma criminoso: G. BRUNELLI, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 174.

(25) In quanto “apparato collettivo improntato ad una precisione e assoggettato ad una legge di necessità, al pari di un congegno meccanico”: C. MORTATI, *Legittimità*, cit., p. 34.

(26) Nel senso che “l’associazione stessa persegue i suoi scopi, che sono politici nel senso pieno della parola, servendosi “indirettamente” dell’organizzazione militare”: ciò che consente di “far rientrare nel divieto di cui all’art. 18, comma secondo, una serie di ipotesi che certamente il costituente ha voluto colpire: si pensi alla molteplicità delle organizzazioni collaterali di cui si sono serviti, negli scorsi decenni, certi movimenti eversivi, e soprattutto quelli di matrice pangermanista (associazioni folkloristiche, sportive, combattentistiche ecc.)” (P. PETTA, *Le associazioni*, cit., p. 741).

lenza che si deve impedire, ma tutto ciò che la rende possibile, o che semplicemente può far temere l'impiego potenziale della medesima" (27).

Sotto questo aspetto, anche la previsione, riferita alle associazioni di volontari per la sicurezza, che debba trattarsi di cittadini non armati, non risolve il problema: si è visto infatti come la fattispecie di associazione politica paramilitare non richieda affatto il possesso o la disponibilità di armi. Inoltre, è nota a tutti la rapidità con cui qualsiasi organizzazione se ne può procurare, quanto meno di "improprie" (28), comunque atte ad offendere e a compiere atti di coercizione fisica, con il rischio "del determinarsi di incidenti, e nei casi più gravi della commissione di reati, che possono determinare un aggravio sia per le forze dell'ordine, distogliendole dal perseguimento del fine di garantire un efficace controllo del territorio, sia per l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte della magistratura" (29).

Ciò che soprattutto stupisce, in tutto questo, è l'assoluta mancanza di consapevolezza circa la natura stessa della libertà di associazione, il significato dei suoi limiti costituzionali, la necessità di bilanciarne l'esercizio con gli altri diritti inviolabili (nel caso di specie, *in primis* con la tutela della libertà personale).

4. Una mancanza di consapevolezza che emerge in maniera plastica anche in un'altra vicenda, di cui dovrà occuparsi il giudice costituzionale: con l'ordinanza n. 374 del 2008 è stato infatti dichiarato ammissibile il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevato dal GUP del Tribunale di Verona contro la Camera dei deputati in relazione al processo penale a carico di alcuni deputati della Lega Nord (30), accusati di "atti integranti

(27) C. MORTATI, *Legittimità*, cit., pp. 33-34.

(28) P. PETTA, *Le associazioni*, cit., p. 741.

(29) Così il parere espresso dal CSM con delibera del 2 aprile 2009, cit.

(30) Si tratta dei deputati Mario Borghezio, Umberto Bossi, Enrico Cavaliere, Giacomo Chiappori, Giancarlo Pagliarini, Luigino Vascon, Roberto Maroni e Roberto Calderoli.

il reato di partecipazione ad una associazione di tipo militare”. Secondo il giudice ricorrente, nella delibera con cui la Camera di appartenenza all’epoca dei fatti ha riconosciuto sussistere la guarentigia di cui all’art. 68, comma 1, Cost., “non sarebbe stato adeguatamente affrontato “il tema della connessione tra l’esercizio delle funzioni parlamentari e le attività svolte, invece, in relazione all’associazione vietata dalla legge”, né sarebbero state esplicitate le ragioni per cui “attività materiali [...] possano ricondursi alla categoria delle ‘opinioni’ espresse nell’esercizio delle funzioni di parlamentare”, limitandosi detta proposta a qualificare le condotte oggetto di imputazione come una proiezione di uno specifico ‘disegno politico’”<sup>(31)</sup>.

Di fronte alle specifiche condotte ascritte ai singoli deputati imputati, consistenti, secondo l’ordinanza del giudice veronese del 9 ottobre 2006, nell’aver “*contribuito a costituire, potenziare e dirigere il gruppo associativo Camicie Verdi o Guardia nazionale padana, teorizzandone le finalità, coordinando le modalità di impiego degli appartenenti all’associazione, provocando l’adesione di terzi a detta associazione e ai suoi scopi attraverso la diffusione del programma*”, la Giunta per le autorizzazioni della Camera, *all’unanimità*, ha ritenuto che “tali condotte (al di là di una valutazione di merito che potrebbe per alcuni inclinare al folkloristico e per altri al cattivo gusto istituzionale) possano agevolmente ricondursi al novero delle manifestazioni pubbliche tutelate dall’articolo 21 della Costituzione, dei momenti di riunione e associazione partitica di cui agli articoli 17, 18 e 49 della Costituzione stessa e in definitiva delle opinioni

---

(31) Corte costituzionale, ordinanza n. 374 del 2008. Secondo il giudice ricorrente, la delibera impugnata, nel ritenere sostanzialmente che la prerogativa dell’insindacabilità copra “tutti i comportamenti riconducibili all’attività politica *lato sensu* intesa del parlamentare, e che la sua ricorrenza non è esclusa anche di fronte a comportamenti che in astratto possono rivestire natura illecita”, esorbiterebbe “dall’ambito derogatorio consentito dall’art. 68, primo comma, Cost., risultando violati, da un lato, anche gli artt. 101, secondo comma, 102, primo comma, e 104, primo comma, Cost., posti a tutela della titolarità della funzione giurisdizionale in capo alla magistratura e della legalità ed indipendenza del suo esercizio; dall’altro, l’art. 3, primo comma, Cost., per la disparità di trattamento che in tal modo viene introdotta tra cittadini ordinari e parlamentari, consentendosi a questi ultimi condotte in ipotesi integranti figure di reato prive di qualsiasi connessione con la funzione parlamentare”.

espresse in connessione con la funzione parlamentare ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione" (32). Dunque, costituire e dirigere un'associazione collegata a un partito politico, finalizzata a sostenere gli scopi di tale partito, strutturata in una forma vietata dall'art. 1 del decreto legislativo n. 43 del 1948, come mostra il fatto stesso dell'utilizzazione di una uniforme di stile militare, sarebbe una mera *manifestazione di opinione*, e non quell'*atto materiale* che modifica, nella misura delle proprie forze, il mondo dei fatti, al quale da sempre la dottrina pubblicistica riconduce il fenomeno associativo.

Leggiamo, per renderci conto fino in fondo di questa pericolosa sottovalutazione della realtà, quanto scritto nella decisione del Parlamento europeo del 24 ottobre 2007 sulla richiesta di consultazione sui privilegi e le immunità dell'on. Gian Paolo Gobbo (33), accusato, insieme ad altri, del reato di aver promosso, organizzato e diretto un'associazione paramilitare con scopi politici, chiamata *Camicie verdi*, e di avervi partecipato. Secondo il Parlamento europeo, "la partecipazione a un movimento i cui membri indossavano un'uniforme di stile militare e che a quanto pare intendeva raggiungere i propri obiettivi mediante l'uso potenziale o effettivo della forza è chiaramente in contraddizione e incompatibile con il ruolo e le responsabilità inerenti a un mandato parlamentare"; pertanto, "non si può ritenere che tale partecipazione costituisca un legittimo esercizio del diritto di libertà di espressione né il normale esercizio delle funzioni di deputato a un parlamento eletto che rappresenta i cittadini" (34).

---

(32) Camera dei deputati, XV legislatura, Disegni di legge e relazioni, Documenti, Relazione della Giunta per le autorizzazioni (Relatore: Giovanardi), doc. IV-quater n. 9, presentata alla Presidenza il 19 marzo 2007, 4. Nella Relazione si osserva altresì che "l'associazione delle Camicie Verdi altro non era che un servizio d'ordine, simile a quelli organizzati dai partiti in occasione dei comizi e delle manifestazioni di piazza ancora oggi così frequenti nella vita politica e sociale italiana. All'evidenza, la mera esistenza e organizzazione di tali servizi d'ordine non costituiscono di per sé un attacco all'integrità dello Stato e alla quiete pubblica" (p. 5).

(33) P6\_TA (2007) 0456, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* del 16 ottobre 2008.

(34) Il Parlamento "ritiene che, ai sensi dell'articolo 9 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee e, nella misura in cui è pertinente,

In fondo, la questione delle ronde parte da qui, parte dall'atteggiamento di una classe politica inconsapevole degli esiti di disgregazione a cui può condurre il disinteresse per il rispetto della legalità costituzionale. "Le formazioni paramilitari – scriveva Mortati nel 1948 – sono una delle espressioni esteriori della crisi profonda che travaglia lo Stato, per la rottura dell'equilibrio delle forze sociali su cui esso poggiava: ed è questa crisi che bisogna superare nella sua sostanza, ponendo su nuove basi i rapporti tra le classi e creando gli istituti che leghino più strettamente l'apparato statale con le forze vive della società" <sup>(35)</sup>.

(\*) Quando questo saggio era già in bozza, è entrata in vigore la legge 15 luglio 2009, n. 94, il cui art.3, comma 40, dispone che i sindaci, previa intesa con il prefetto, possano avvalersi di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale. La legge si limita a prevedere che le associazioni vengano iscritte in un apposito elenco tenuto a cura del prefetto, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica (comma 41) e che i sindaci debbano avvalersi in via prioritaria di quelle costituite tra gli appartenenti, in congedo, alle forze dell'ordine, alle forze armate e agli altri corpi dello Stato. Le associazioni diverse da queste ultime sono iscritte negli elenchi solo se non siano destinatarie, a nessun titolo, di risorse economiche a carico della finanza pubblica (comma 42). Gli ambiti operativi delle disposizioni di cui ai commi 40 e 41, i requisiti per l'iscrizione nell'elenco e le modalità di tenuta degli elenchi sono determinati con decreto del Ministro dell'interno (comma 43).

Tale decreto, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 183 dell'8 agosto 2009, istituisce in ciascuna Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo l'elenco provinciale delle associazioni di cittadini di cui all'art. 3, comma 41, della legge n. 94 del 2009, stabilendo fra l'altro che, ai fini dell'iscrizione in tale elenco, le associazioni di "osservatori volontari" non debbano essere espressione di partiti o movimenti politici, né di organizzazioni sindacali né essere ad alcun titolo riconducibili a questi, così come non debbano essere riconducibili a movimenti, associazioni o gruppi organizzati aventi tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi di cui alla legge 25 giugno 1993, n. 205 (art. 1). L'art. 2 del decreto delinea i compiti delle associazioni di osservatori volontari, precisando come esse debbano svolgere "attività di mera osservazione" in specifiche aree del territorio comunale e di segnalazione alle forze dell'ordine di eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale. L'attività di osservazione può essere svolta in nuclei composti da un numero di persone non superiore a tre, di cui almeno una di età pari o superiore a 25 anni, che non devono portare al seguito armi o altri oggetti atti ad offendere. È fatto divieto di utilizzare uniformi, emblemi, simboli, altri segni distintivi o denominazioni riconducibili, anche indirettamente, ai corpi di polizia, anche locali, alle forze

---

dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione italiana, l'immunità parlamentare non copra i fatti attribuiti a Gian Paolo Gobbo e decide pertanto di non difenderne l'immunità né i privilegi".

(35) C. MORTATI, *Legittimità*, cit., 37.

armate, ai corpi forestali regionali, agli organi della protezione civile o ad altri corpi dello Stato, ovvero che contengano riferimenti a partiti o movimenti politici e sindacali, nonché sponsorizzazioni private. Gli osservatori volontari non devono essere stati denunciati o condannati, anche con sentenza non definitiva, per delitti non colposi, né possono essere aderenti o essere stati aderenti a movimenti, associazioni o gruppi organizzati di cui alla legge n. 205 del 1993. Nonostante alcune precisazioni che tengono conto di critiche e perplessità avanzate dal documento del CSM richiamato nel testo, dalla dottrina e in sede politica, molti sono gli aspetti discutibili delle citate previsioni.

Vi è, in primo luogo, una violazione della riserva di legge assoluta, essendosi rinviata a un decreto ministeriale la determinazione di regole e criteri di grande delicatezza, in una materia che tocca da vicino i diritti fondamentali.

Restano, inoltre, i dubbi interpretativi legati all'individuazione dei presupposti oggettivi per effettuare le segnalazioni alla polizia locale o alle forze di polizia dello Stato (con particolare riguardo all'incerta nozione di "disagio sociale"); l'impronta nettamente statalista della "sicurezza partecipata", dissimulata dalla proclamata valorizzazione delle comunità locali; il rischio che, in concreto, le associazioni di volontari possano comunque essere indotte ad un uso improprio della forza, mettendo a repentaglio la libertà personale dei cittadini e determinando un aggravio per le forze dell'ordine regolari.

Infine, come ha giustamente notato Enzo Letizia, segretario dell'Associazione nazionale dei funzionari di polizia, "[l]a legge non prevede alcuna sanzione, per cui chi continuerà a farsi le ronde da sé, anche portandosi dietro una pistola se in possesso di porto d'armi, resterà impunito" (A. CUSTODERO, *Reato di clandestinità e ronde oggi scatta la stretta di Maroni* (8 agosto 2009), in [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it)). Anche in dottrina, del resto, si è notato, prima dell'approvazione della legge, che il testo normativo "non pare in grado di disciplinare, in generale, i fenomeni associativi e i comportamenti delle associazioni e dei singoli individui. Essa si limita, infatti, a porre prescrizioni concernenti la collaborazione di cui il Sindaco può beneficiare": così M.CECCHETTI, S. PAJNO, *Quando una "ronda" non fa primavera. Usi e abusi della funzione legislativa* (27 maggio 2009), in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 10/09, 5, i quali ritengono tuttavia che le nuove norme sulle ronde non debbano suscitare particolare allarme. Preoccupato, invece, l'approccio di M. MASSA, *I vigilanti privati e il volto pubblico della sicurezza*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), fasc. 2/2009.

# **Evoluzione e prospettive del rapporto tra Stato, Regioni e Coni in materia di sport**

*di Felice Blando*

*Lo sport è un'attività umana cui si riconosce un interesse pubblico tale da richiederne la protezione e l'incoraggiamento da parte dello Stato.  
(Corte costituzionale, sent. 25 marzo 1976, n. 57)*

## **Sommario**

**1.** *L'assetto del Coni nel passaggio dallo Stato fascista allo Stato repubblicano. L'organizzazione pubblica sportiva prima dell'avvento delle Regioni a statuto ordinario. Caratteri e limiti dell'intervento statale nell'organizzazione dello sport. -* **2.** *I poteri delle Regioni per il governo e la tutela dello sport. La ripartizione di competenze tra Regione e Coni alla luce del d.P.R. 616/1977: le difficoltà di una distinzione giuridica tra sport agonistico e sport sociale. Innovazioni e continuità dell'intervento regionale in materia di sport sino alle soglie degli anni Novanta. -* **2.1.** *Segue. Su alcuni caratteri del Coni e dell'«ordinamento sportivo». Rapporti tra Coni e Regioni. -* **3.** *L'organizzazione pubblica sportiva dopo la prima legge di riforma organica del settore ad opera del d.lgs. 242/99 e la delineazione di un sistema conicentrico. -* **4.** *Lo sport nel disegno del c.d. «terzo decentramento» amministrativo. -* **5.** *La legislazione regionale nell'attuale ordinamento costituzionale: continuità e discontinuità con l'assetto antecedente la riforma del Titolo V. -* **5.1.** *Segue. Il significato della materia «ordinamento sportivo» nell'art. 117 della Costituzione. -* **6.** *Il ruolo dello Stato. Perché lo Stato non può sostituirsi alle istituzioni sportive. Interferenze tra ordinamento statale e sportivo. -* **7.** *Conclusioni.*

1. *L'assetto del Coni nel passaggio dallo Stato fascista allo Stato repubblicano. L'organizzazione pubblica sportiva prima dell'avvento delle Regioni a statuto ordinario. Caratteri e limiti dell'intervento statale nell'organizzazione dello sport*

Per più di un cinquantennio l'asse portante del sistema pubblicistico dello sport è stata la legge 16 febbraio 1942, n. 426, recante la «Costituzione e ordinamento del Comitato olimpico nazionale italiano» <sup>(1)</sup>.

E' ormai assodato che con l'emanazione di questa legge veniva portato a termine un disegno puntuale e preciso: «assorbire» nel partito fascista lo sport italiano, attraverso la creazione di un ente alle dipendenze di quest'ultimo (v. art. 1) <sup>(2)</sup>.

(1) Le origini del Coni risalgono ad un Comitato provvisorio creato nel 1896 al fine di curare la partecipazione degli atleti italiani alle olimpiadi di Atene. Costituito stabilmente nel 1914 con l'attuale denominazione esso ebbe nel 1927 la funzione di accentrare in sé le federazioni nazionali di vari sport (lo statuto approvato in quell'anno denominò il Coni «federazione delle federazioni sportive nazionali»), e successivamente, con d.m. 26 febbraio 1934, ottenne la capacità giuridica quale ente dipendente del partito fascista ai sensi della l. 14 giugno 1928, n. 1310. Una sintetica analisi della storia giuridica del Coni è condotta da L. RIGO, *Storia della normativa del Coni Dalle sue origini alla legge istitutiva del 1942 (1ª Parte)*, in *Riv. dir. sport.*, 1986, p. 565 ss.; ID., *Storia della normativa del Coni Dalle sue origini alla legge istitutiva del 1942 (2ª Parte)*, in *Riv. dir. sport.*, 1987, p. 219 ss.; adde, R. SIMONETTA, *L'organizzazione dello sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1954, p. 26 ss.; M.V. DE GIORGI, *Libertà e organizzazione nell'attività sportiva*, in *Giur. it.*, 1975, IV, c. 123 ss. Per ulteriori approfondimenti si vedano G. ROSSI, *Enti pubblici associativi. Aspetti del rapporto fra gruppi sociali e pubblico potere*, Jovene, Napoli, 1979, pp. 87-97 e I. MARANI TORO, A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, Giuffrè, Milano, 1977, pp. 218-229.

(2) In buona sostanza, con l'avvento del fascismo, il Coni funzionò da ufficio sportivo centrale del partito, alle dirette dipendenze del segretario di questo, il cui potere si estendeva alla possibilità di assumerne la presidenza (come effettivamente avvenne). Sintetizza i vari aspetti di questa realtà W. CESARINI SFORZA, *Enti sportivi e direttori delle gare* (1936), in *Il Corporativismo come esperienza giuridica*, Giuffrè, Milano, 1942, pp. 117-123. Cesarini Sforza osservava anche che all'attività del Coni dovesse riconoscersi il carattere di funzione pubblica perché: «senza dubbio le funzioni del C.O.N.I. sono dirette al conseguimento dei fini del Partito; ora non sembra possibile differenziare i fini del Partito da quelli dello Stato neanche in materia di educazione fisica e sportiva. Che poi lo Stato s'interessi anche dello sport apparirà strano solo a chi volesse continuare a definire lo Stato fascista unicamente in base gli schemi offerti dai vecchi trattati di scienza dell'amministrazione» (*op. cit.*, p. 120).

La ragione di tale accentramento è intuitiva: la visione politica del tempo tendeva ad accentrare e inglobare tutto nello Stato, in tal guisa che ogni fenomeno che assumesse un certo peso sociale veniva giocoforza sottoposto al suo controllo <sup>(3)</sup>.

A tal fine, secondo gli artt. 2 e 3, n. 1, della 426/1942, veniva assegnato al Coni il compito di conservare, controllare e incrementare ciò che veniva definito come «patrimonio sportivo nazionale»; la medesima norma, al n. 2, puntualizzava che il Coni «coordina e disciplina l'attività sportiva comunque e da chiunque esercitata» <sup>(4)</sup>.

La legge in oggetto conferiva al Coni tutte le possibili competenze in materia di attività sportiva, incluso il potere di riconoscimento in capo alle «Società e le Sezioni sportive» (art. 10).

Un riconoscimento che voleva dire accesso agli impianti sportivi del Coni, ai contributi finanziari e inserimento nel circuito dello sport programmato.

Le modifiche apportate alla legge 426/1942 dal r.d.l. – c.p.s. 2 agosto 1943, n. 704 («Soppressione del Partito Nazionale Fascista») e dal d.l. 11 maggio 1947, n. 362 («Modificazioni alle legge 16 febbraio 1942 concernente la Costituzione e l'ordinamento del Comitato Nazionale Olimpico – Coni») <sup>(5)</sup>,

(3) Basta pensare ai sindacati professionali, che lo Stato fascista, intervenendo a disciplinare l'attività, trasformò in persone di diritto pubblico, fornite di poteri di supremazia (una introduzione al tema è in P. MARCHETTI, *Stato e sindacati nella giuspubblicistica italiana tra "biennio rosso" e corporativismo fascista, Parte prima*, in *Giornale di st. cost.*, 1994, pp. 169-189; ID., *Stato e sindacati nella giuspubblicistica italiana tra "biennio rosso" e corporativismo fascista, Parte seconda*, in *Giornale di st. cost.*, 1995, pp. 159-171).

(4) Il Tribunale di Salerno (ord. 9 marzo 1979, in *Giur. cost.*, II, 1979, p. 1481 ss.) ha sollevato la questione di legittimità costituzionale di questi due articoli là dove usavano la dizione «nazionale» (sport nazionale) e «nazionali» (manifestazioni sportive nazionali), in riferimento all'art. 11 Cost. ed all'art. 48 del trattato CEE. La questione di costituzionalità è stata rigettata (Corte cost., ord. 30 luglio 1984, in *Foro it.*, 1984, I, c. 2654) perché rivolta contro atti privi di forza di legge, considerato che l'impugnativa era rivolta avverso tali norme legislative unicamente al fine di proporre censura sotto il profilo costituzionale relativamente ad alcune norme del regolamento organico della Figc che da quelle sarebbero consentite.

(5) Il primo provvedimento sottopose l'ente alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sopprimendo la sua dipendenza dal Partito Nazionale Fascista. Il secondo, realizzando l'adeguamento dell'organizzazione del Coni al nuovo ordina-

depurandola dalle incrostazioni autoritarie, le permetteranno di superare le questioni di legittimità costituzionale che saranno sollevate intorno ad essa <sup>(6)</sup> e, al contempo, confermeranno la competenza universale del Coni sulle attività sportive.

La legittimazione del sistema Coni ad opera di questi ultimi provvedimenti legislativi ha così permesso allo Stato repubblicano di utilizzare al meglio le potenzialità offerte dallo sport agonistico come strumento di legittimazione internazionale nella sua difficile opera di ricostruzione post-bellica: lo sport quale strumento di autorappresentazione di una nazione <sup>(7)</sup>.

E il Coni, forte delle attribuzioni riconosciutegli dal rinnovato assetto della sua legge istitutiva, ha esercitato con crescente determinazione la propria autorità soprattutto nel settore dello sport agonistico.

La struttura federale dell'ente, oltre alla cura dello sport agonistico ed alla promozione della partecipazione degli atleti alle olimpiadi, ha favorito l'estensione dei suoi interessi nello sport scolastico e delle forze armate, nel controllo delle associazioni sportive, nella gestione di centri ricreativi e dei giochi della gioventù <sup>(8)</sup>.

---

mento giuridico statale, modificò nel senso dell'elettività le norme della legge del 1942 relative alle nomine degli organi di vertice. Con la l. 22 dicembre 1951, n. 1379 e 31 luglio 1959, n. 617 venne attribuita al Ministero del turismo e dello spettacolo la vigilanza sul Coni e furono trasferite a questo Ministero le funzioni esercitate nel settore dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

(6) Nonostante ciò, per tale aspetto, la legittimità costituzionale della legge istitutiva del Coni è stata contestata in due occasioni. La Cassazione, con una decisione del 1965, respinse l'eccezione, sostenendo che la legge «depurata dai riferimenti ad istituti soppressi dall'ordinamento democratico e da quelli della concezione razzistica dello Stato» poteva ritenersi ispirata ai criteri dettati dall'art. 32 della Costituzione: Cass. civ., sez. I, 29 luglio 1963, n. 2118, in *Foro it.* 1963, I, c. 163. Nell'altra occasione il dubbio di costituzionalità fu respinto dalla Corte d'appello di Firenze, secondo cui i riferimenti al miglioramento fisico e morale della razza sarebbero stati eliminati dall'art. 1 del r.d.l. 20 gennaio 1944, n. 25 con il quale furono abrogate tutte le disposizioni che richiamavano la nozione di razza (Corte d'appello di Firenze, 3 giugno 1970, in *Riv. dir. sport.*, 1970, pp. 260 ss.).

(7) Per ulteriori approfondimenti della tematica, ci permettiamo di rinviare a F. BLANDO, *Lo sport quale fattore d'identità nazionale e di integrazione europea*, in [www.giustiziasportiva.it](http://www.giustiziasportiva.it) (2008).

(8) Si veda soprattutto il *Libro verde dello sport* emanato dal Coni nel 1966 (in *Riv. dir. sport.*, 1966), su cui ritorneremo più avanti.

Quanto ai poteri dello Stato varie leggi ne hanno previsto competenze e funzioni più o meno ampie sulle attività sportive in virtù degli interessi rivolti in materia di salute <sup>(9)</sup>, credito <sup>(10)</sup>, e, per taluni aspetti, in materia di istruzione <sup>(11)</sup>, turismo <sup>(12)</sup>, circolazione stradale <sup>(13)</sup>, opere pubbliche <sup>(14)</sup>, e altre ancora <sup>(15)</sup>.

Ma nessuna di queste competenze o funzioni è stata ricomposta ad unità, ad esempio con la creazione di un ministero dello sport, e pertanto nell'ossatura dell'amministrazione statale non si è formata né sedimentata una struttura che abbia avuto come sua cura specifica lo sport <sup>(16)</sup>.

E così, al contrario da quanto sostenuto dalla dottrina prevalente <sup>(17)</sup>, l'assetto egemonico conquistato dal Coni non è scaturito da un disinteresse o disimpegno dello Stato verso lo sport, bensì dalla circostanza che il Coni ha funzionato come scatola di trasmissione di quegli interessi di cui lo Stato era anche por-

(9) Cfr. la legge 28 dicembre 1950, n. 1055 (Tutela sanitaria delle attività sportive).

(10) V. la legge 24 dicembre 1957, n. 1295 (Costituzione di un Istituto per il credito sportivo con sede in Roma).

(11) Legge 7 febbraio 1958, n. 88 (Provvedimenti per l'educazione fisica), che ha prescritto l'obbligatorietà dell'insegnamento dell'educazione fisica in tutte le scuole ed istituti di istruzione secondaria o artistica (art. 1). La stessa legge regolava le funzioni e l'ordinamento degli Istituti di educazione fisica, aventi grado universitario, con compito di preparare o perfezionare la preparazione di quanti intendevano svolgere l'insegnamento dell'educazione fisica e impieghi tecnici nel campo sportivo.

(12) Legge 31 luglio 1959, n. 617 (Istituzione del Ministero del turismo e dello spettacolo).

(13) D.P.R. 15 giugno 1959, n. 393 (Testo Unico delle norme sulla disciplina della circolazione stradale (art. 9).

(14) Legge 21 giugno 1928, n. 1580 (Provvedimenti per la costruzione dei campi sportivi), cui ha fatto seguito il r.d.l. 2 febbraio 1939, n. 302.

(15) Numerose altre connessioni vi sono state in materia di agricoltura (v. il r.d. 5 giugno 1939, n. 1016, T.U. delle norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia), difesa (v. la normazione sul Tiro a segno nazionale), trasporti (v. la normazione sull'Automobile club d'Italia), previdenza (v. d.l. 16 ottobre 1934, n. 2047 e d.P.R. 4 ottobre 1948, n. 1362). Si rammenti che i provvedimenti menzionati in questa nota e in quelle precedenti sono stati nel tempo modificati o integrati o abrogati, ma ciò non rileva ai fini della nostra descrizione.

(16) Solo nella XV legislatura è stato istituito un Ministero senza portafoglio per le politiche giovanili e le attività sportive.

(17) V. da ultimo E. CROCKETT BERNARDI, *Lo sport tra lavoro e passatempo*, in L. MUSUMARRA e E. CROCKETT BERNARDI (a cura di), *Il rapporto di lavoro dello sportivo*, Expert edizioni, Forlì, 2007, p. 7.

tatore.

Già nel 1947 la Cassazione, e nel 1970 il Consiglio di Stato, coglievano bene questo aspetto.

In proposito, infatti, quest'ultimo giudice nel scrutinare le funzioni del Coni ha osservato come «Trattasi, evidentemente – come già ebbero a rilevare le Sezioni unite della Suprema Corte di cassazione con decisione n. 693 del 7 maggio 1947 – di attività integrative delle funzioni proprie dello Stato, svolte per il raggiungimento di finalità di interesse generale»<sup>(18)</sup>.

Da qui l'attribuzione della qualifica di ente pubblico in capo al Coni, e cioè di ente ausiliario dell'amministrazione statale, che doveva operare in modo funzionale rispetto alle direttive statali in tale settore<sup>(19)</sup>: ente ausiliario, capace nello stesso

(18) Cons. Stato, sez. IV, 20 ottobre 1970, n. 658, in *Riv. dir. sport.*, 1970, p. 401 ss., con nota di A. MARANI TORO, *Il Coni e il controllo della Corte di conti e in Giur. it.*, 1971, III, c. 112 ss. V. in proposito P. VIRGA, *Attività e prestazioni*, v. IV, in *Diritto Amministrativo*, IV ed., Giuffrè, Milano, 1996, p. 269 che individua come lo «Stato, fra i suoi fini, ricomprende anche quello della promozione dello sport, del quale riconosce l'alta finalità sociale».

(19) I numerosissimi contributi dottrinali sulla natura giuridica del Coni trovano un filo conduttore nel rilievo della "anomalia" di tale ente nel panorama giuridico italiano che, nella vasta gamma di enti collettivi con disciplina integralmente o parzialmente pubblicistica, presenta caratteri del tutto atipici. Di là da questo punto, l'unanimità viene meno. A titolo orientativo ricorderemo a proposito della natura giuridica del Coni che secondo un'autorevole dottrina esso deve considerarsi come persona giuridica-organo, autorità indipendente, perché esso esercita, sotto la vigilanza degli organi ministeriali, funzioni amministrative in materia sportiva: P. VIRGA, *Attività e prestazioni*, cit., p. 272. Logico corollario di questa impostazione è che gli atti posti in essere dai suoi organi e dalle federazioni dal medesimo dipendenti (sanzioni disciplinari, affiliazioni, radiazioni, iscrizioni al campionato etc.) sono impugnabili innanzi alla giurisdizione amministrativa. Sul punto si v. *amplius* C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il Coni e la regolamentazione dello sport*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 190 ss. Cfr., altresì, G. LANDI, G. POTENZA, V. ITALIA, *Manuale di diritto amministrativo*, XI ed., Giuffrè, Milano, 1999, p. 76. Altra dottrina (M. SANINO, *Comitato olimpico nazionale italiano (CONI)*, in *Enc. giur. Treccani*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, v. VI, 1988, p. 2; ID., *Diritto sportivo*, Cedam, Padova, 2002, p. 82) puntualizza che il Coni dovrebbe annoverarsi tra gli enti funzionali in quanto titolari di funzioni pubbliche non afferenti ad interessi di gruppi territoriali (richiamandosi ad una categoria elaborata da M.S. GIANNINI nelle *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 161). SANINO (*Comitato olimpico nazionale italiano (Coni)*, *loc. cit.*) precisa anche che per quanto riguarda la funzione il Coni dovrebbe annoverarsi tra gli enti di servizio, perché preposto alla gestione di un servizio pubblico, e, in relazione alla struttura, tra gli enti associativi. Quest'ultima formula organizzativa è, appunto, quella nella quale i sog-

tempo di veicolare politiche sportive dense di implicazioni politico-simboliche.

Tanto è che la legge del '42, in linea con le concezioni nazionalistiche che l'avevano ispirata, non conteneva alcun esplicito riferimento all'ordinamento sportivo internazionale<sup>(20)</sup>.

---

getti facenti parte del corpo sociale sottostante, di cui sono esponenti, determinano direttamente o a mezzo di rappresentanti eletti o delegati le decisioni fondamentali dell'ente. La più compiuta elaborazione della figura dell'ente pubblico associativo nella dottrina italiana si deve a Giampaolo Rossi, tra le molte opere dedicate dall'A. all'argomento basterà ricordare *Enti pubblici associativi. Aspetti del rapporto fra gruppi sociali e pubblico potere*, cit.; ID, *Ente pubblico*, in *Enc. giur. Treccani*, v. XII, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1989, p. 22 ss.; ID, *Gli enti pubblici*, Bologna, 1990, *passim*. In tutte queste opere Rossi affronta sotto diverse angolature le problematiche legate agli enti sportivi. La formula organizzativa in questione si risolve, sempre a parere di Rossi (*Enti pubblici associativi*, cit., p. 120), pertanto nella qualificazione del Coni come ente pubblico indipendente. Anche Luiso accetta la natura di ente indipendente anche se problematicamente segnala che «è legittimo il dubbio che sia possibile realizzare una presenza pubblica nel settore tramite un ente pubblico indipendente, dato che questo, per definizione, non si trova in un rapporto di subordinazione con un organo statale» (F.P. LUISO, *La giustizia sportiva*, Giuffrè, Milano, p. 198). La collocazione del Coni tra gli enti a struttura associativa è accettata, tra i tanti, da G. MORBIDELLI, *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, in V. CERULLI IRELLI, G. MORBIDELLI (a cura di), *Ente pubblico e enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 1993, pp. 179-180; V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 371; B. MARCHETTI, *Lo sport, Diritto amministrativo speciale*, t. 1°, *Le funzioni di ordine. Le funzioni del benessere*, II ed., nel *Trattato di diritto Amministrativo*, a cura di S. CASSESE, Giuffrè, Milano, 2003, p. 933 ss.; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, V ed. riv. e aggiornata, Giuffrè, Milano, 2003, p. 74; e già S. CASSESE, *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive e sull'applicazione ad esse della disciplina del «parastato»*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, p. 117 ss.

(20) Il legame tra il Coni e l'ordinamento sportivo internazionale trovava il primo riconoscimento normativo ad opera del d.P.R. 2 agosto 1974, n. 530, con cui sono state adottate norme di attuazione delle disposizioni di istituzione e ordinamento del Coni. Affermava W. CESARINI SFORZA (*La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, I, c. 1381 ss. – spec. c. 1390, n.t 13 –; anche in *Riv. dir. sport.*, 1969, p. 359 ss.) che: «La fonte della competenza degli enti sportivi nazionali, quando c'è una organizzazione internazionale, si trova in quest'ultima. Il problema, tanto discusso, circa il rapporto tra ordinamento giuridico internazionale e ordinamento interno si riproduce – e viene risolto nel senso della supremazia del primo – nel campo degli sports». Sulla rilevanza giuridica delle regole emanate dagli organismi sportivi internazionali all'interno dell'ordinamento statale ha ben deciso il Tar Lazio, in una pronuncia che aveva ad oggetto la legittimità di una deliberazione della giunta esecutiva del Coni ritenuta in contrasto con una norma olimpica, affermando che il Coni: «nel perseguire i propri scopi istituzionali, deve operare, oltretutto nel rispetto del diritto interno, anche in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del

Il risultato così conseguito, peraltro, non poteva incidere su quella particolare attività che è lo sport agonistico, le cui regole il Coni ripete, appunto, dall'ordinamento sportivo internazionale.

L'attività agonistica, svolta in forma non occasionale ma programmata, e cioè al fine di consentire la redazione e l'aggiornamento delle graduatorie dei valori sportivi ed il continuo miglioramento dei risultati, deve essere necessariamente organizzata in modo che tutti i poteri di governo siano esercitati da una sola autorità nel campo nazionale e da una sola autorità nell'ambito mondiale; ed è proprio a questo proposito che l'impostazione della legge è rimasta su un piano infaustamente formalistico.

Lo Stato repubblicano è stato sicuro di non poter penetrare nei territori più intimi dell'organizzazione sportiva, assicurandosi però la conformità dell'agire del Coni agli indirizzi di politica generale e, al contempo, beneficiando a livello di immagine (interna ed esterna) della produzione agonista dello sport di alto livello <sup>(21)</sup>.

---

Comitato internazionale olimpico (art. 1 d.P.R. 2 febbraio 1974, n. 530) è anche vero che l'eventuale sindacato sulla conformità tra la sua azione e le norme promananti da tale organizzazione sportiva internazionale non può competere al giudice nazionale, ma soltanto agli organi di quello stesso ordinamento di volta in volta a tal fine deputati» (Tar Lazio, sez. III, 24 ottobre 1985, n. 1613, in V. FRATTAROLO, *L'ordinamento sportivo nella giurisprudenza*, in *Racc. sist. giur. commentata*, fondata da M. ROTONDI e dir. da G. LEVI, Giuffrè, Milano, 1995, p. 51 ss.). L'assenza di interferenze tra l'ordinamento statale e quello sportivo internazionale è rimarcata in una interessante pronuncia resa dalla giurisprudenza iberica, nella quale si legge che: «sebbene esista, e sia persino auspicabile, una stretta relazione tra le federazioni sportive internazionali e quelle nazionali, e le norme delle prime possano bensì costruire un modello per le seconde, le norme degli organismi sportivi internazionali non costituiscono una fonte del diritto, potendo gli organismi sportivi nazionali adeguarsi a tali norme solo nei limiti in cui sono compatibili con l'ordinamento giuridico nazionale» (Tribunale di prima istanza n. 23 di Barcellona, 18 novembre 1991, in *Riv. dir. sport.*, 1992, p. 392 ss.; *ivi*, p. 401 ss., App. prov., Sez. XIV, 23 marzo 1992, che ha confermato la sentenza di primo grado). In realtà, lo stretto legame tra ordinamento internazionale sportivo e Coni emergeva negli artt. 1 e 19 del primo «Regolamento del Coni e delle Federazioni sportive» in vigore dall'1 giugno 1964 (in *Riv. dir. sport.*, 1965, p. 261, con ampio commento di S. BORGHESE). Detto regolamento non fu sottoposto ad alcuna approvazione da parte del ministero competente e venne approvato semplicemente dal consiglio nazionale (art. 30).

(21) Nella giurisprudenza il richiamo a questo aspetto è ricorrente, tra le tante v.

Da qui la ragione della scelta normativa di garantire anche una sostanziale autonomia finanziaria al Coni con la devoluzione a suo favore, disposta con d.l. 14 aprile 1948, n. 496, dei proventi del «Totocalcio», in sostituzione dei contributi diretti dello Stato, originariamente destinati dall'art. 4 della legge 426/1942.

La realizzazione in libertà degli scopi di un ente che si inseriva a pieno titolo nel movimento olimpico e nell'insieme dell'associazionismo internazionale, nei limiti delle coordinate e delle esigenze espresse dall'indirizzo politico del governo, è la genesi ed il limite dell'interesse statale verso lo sport.

La formula che probabilmente cattura per intero, e la rende almeno trasparente, la valenza dello sport in quel tempo sarà coniata nel *Manuale* di Aldo M. Sandulli: «Lo sport rappresenta non soltanto uno strumento di elevazione delle condizioni fisiche e morali della gioventù, ma anche uno svago per chi lo pratica, un oggetto di spettacolo e di sana passione per le masse e un mezzo per tenere alto il prestigio nazionale del mondo attraverso competizioni nazionali» <sup>(22)</sup>.

**2. I poteri delle Regioni per il governo e la tutela dello sport.**  
*La ripartizione di competenze tra Regione e Coni alla luce del d.P.R. 616/1977: le difficoltà di una distinzione giuridica tra sport agonistico e sport sociale. Innovazioni e continuità dell'intervento regionale in materia di sport sino alle soglie degli anni Novanta*

L'evoluzione storica della normativa regionale, come si vedrà tra poco, si è atteggiata in vario modo rispetto alla materia

---

Cass. civ., sez. un., 25 maggio 1965, n. 1027, in *Giur. it.*, 1966, I, 1, p. 910 ss., con nota di G. AMATO, *Problemi costituzionali connessi all'attuale disciplina del Coni*.

(22) A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XV ed., Jovene, Napoli, 1989, t. 2, pp. 1080-1081. Sulla fortuna della definizione elaborata da Sandulli si v. M. GOLA, *Il nuovo rapporto tra pubblico e privato nel diritto sportivo nell'ambito dei compiti della p.a. Spunti dal pensiero di Aldo M. Sandulli*, in *Aldo M. Sandulli (1915-1984). Attualità del pensiero giuridico del Maestro*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 610, nt. 7.

sportiva, e in tali leggi è stato spesso impossibile cogliere una linea di demarcazione fra l'interesse dell'ente territoriale e quello dell'ente sportivo.

Tali difficoltà sono state accresciute dalla circostanza che l'attività sportiva presenta una copiosità di profili, tra loro peraltro strettamente intrecciati, connessi con altri interessi di natura certamente pubblica.

Va osservato ancora che, salvo quanto verrà ora precisato, nel nostro ordinamento costituzionale non è mai esistita una norma che conferisca alle Regioni attribuzioni in materia di sport, e che lo stesso vuoto soffrivano gli statuti delle Regioni ad autonomia speciale <sup>(23)</sup> che hanno iniziato ad esercitare competenze sulle attività sportive in ragione della loro connessione con il turismo.

A tal proposito, la Regione antesignana è stata la Sicilia che con la legge 8 agosto 1949, n. 49 istitutiva «dell'Assessorato del turismo e dello spettacolo» conferiva allo stesso il compito di potenziare le iniziative e le attività sportive nella Regione con particolare riguardo per quelle che potessero costituire fonte di richiamo turistico.

Nell'esperienza siciliana è da ricordare specialmente la legge 28 novembre 1970, n. 48, che, nell'approntare un congruo stanziamento per la costruzione, l'ammodernamento, l'ampliamento, degli impianti sportivi, stabiliva che l'intervento regionale dovesse essere attuato «secondo piani predisposti dal Comitato olimpico Nazionale italiano». La motivazione di questo affidamento veniva così spiegata dall'assessore al turismo dell'epoca: «Da parte della Amministrazione regionale si è

---

(23) Con l'eccezione del Friuli-Venezia Giulia che è stata l'unica Regione ad autonomia speciale a contemplare nel proprio statuto la competenza legislativa in materia di: «istituzioni culturali, ricreative e sportive [...] di interesse locale e regionale» (art.4, n. 14, l. cost. 31 gennaio 1963, n. 1 in *G.U.*, 1 febbraio 1963, n. 29). Anche il Trentino Alto Adige, a seguito delle modifiche apportate alle funzioni delle Province autonome di Trento e Bolzano nel 1972, ha previsto nel proprio statuto una competenza di tipo concorrente delle due province con riguardo alle «attività sportive e ricreative con i relativi impianti e attrezzature» (art. 12, n. 11, l. cost. 26 febbraio 1948, n. 5 in *G.U.*, 13 marzo 1948, n. 62, modificata e integrata dalla l. cost. 10 novembre 1971, n. 1, in *G.U.* 5 gennaio 1972, n. 3).

quindi voluto restituire alla sede tecnica più qualificata il compito delle scelte operative, disancorandole dalle suggestioni e dalle pressioni a matrice clienteristica alle quali, per esperienza di questi anni, è assai difficile opporre resistenza»<sup>(24)</sup>.

Copiosi saranno i provvedimenti legislativi che, attraverso l'*escamotage* del turismo, hanno dato avvio ad un processo di implementazione degli impianti sportivi<sup>(25)</sup>.

Trasformazione, a dire il vero, che si attuò lentamente e con difficoltà specie nelle Regioni del sud Italia.

Tale situazione di difficoltà è stata fotografata nella relazione con cui venne illustrata la proposta di legge che ha dato vita alla legge 27 dicembre 1975, n. 781 (recante disposizioni per la «Costruzione di impianti sportivi nel Mezzogiorno»), nella quale si legge che: «La nota carenza di strutture sportive nel nostro paese assume dimensioni veramente preoccupanti nelle Regioni meridionali dove i pochi impianti esistenti, gran parte dei quali presentano precarie condizioni di manutenzione, costituiscono appena la decima parte del fabbisogno. Tutto ciò determina gravi ripercussioni negative di ordine sociale, atteso l'insostituibile valore educativo e formativo dello sport, come strumento di sviluppo fisico e psichico dei giovani, oltre che come momento di ricreazione e di occupazione del tempo libero. Emerge, pertanto, l'esigenza di un preciso impegno da parte dei pubblici poteri, in quanto gli impianti sportivi rappresentano un servizio pubblico sociale a disposizione di tutti i cittadi-

---

(24) Per questo episodio si v. T. DE JULIIS (a cura di), *Leggi regionali per lo sport. Quadro sintetico della legislazione regionale e delle iniziative interessanti lo sport*, Coni, Roma, 1974, pp. 81-82.

(25) Sono da ricordare altresì la legge della Sicilia 12 aprile 1967, n. 46 (Provvedimenti per lo sviluppo dell'economia turistica della Regione siciliana), più volte modificata; nonché le numerose iniziative legislative del Trentino-Alto Adige. Provvedimenti legislativi di impulso allo sport, sempre all'interno di politiche mirate al turismo, sono germogliate nell'esperienza delle Regioni a statuto ordinario: un quadro completo (ed indispensabile) per districarsi in tale complesso e aggrovigliato panorama legislativo si trova nel volume a cura T. DE JULIIS, *Leggi regionali per lo sport*, cit., pp. 22-221; nonché in F.B. ASCANI, *Lo sport e le sue leggi. Analisi degli aspetti socio-politici e della legislazione regionale e nazionale dello sport in Italia*, Ipsoa informatica, Milano, 1979, pp. 56-88.

ni»<sup>(26)</sup>.

Per altro, anche nella prima legge di approvazione del programma economico quinquennale per gli anni 1966-1970, in un apposito capitolo dedicato allo sport, emergeva che: «Uno sforzo considerevole dovrà essere effettuato nei prossimi cinque anni per la promozione dell'educazione fisica e dello sport [...]. L'intervento pubblico è tanto più necessario se si considera la sproporzione tra lo sport dilettantistico e quello professionistico, dotato di ampie risorse finanziarie e di potenti mezzi di suggestione. Sul mancato sviluppo della pratica sportiva a carattere dilettantistico influiscono naturalmente molte cause, tra cui non trascurabili quelle di carattere ambientale e psicologico. Determinante è, però, l'inadeguata attrezzatura d'impianti sportivi, particolarmente nelle Regioni meridionali.[...] il riordinamento della legislazione sportiva dovrà tendere a: [...] assicurare allo Stato l'esercizio di un più efficace controllo sulle attività sportive a carattere professionistico, adeguato anche al notevole impegno economico diretto e indiretto da esso sopportato[...] riconoscere le spese degli enti locali nel settore degli impianti sportivi quali spese inerenti a compiti istituzionali»<sup>(27)</sup>.

La legge di un *piano globale* risultò priva della concretezza che sarebbe stata necessaria per la sua attuazione, ma il capitolo sullo sport metteva, nell'ultimo alinea su riportato, il dito su di una piaga ereditata dal Testo Unico sugli enti locali del 1934

---

(26) Il documento è riportato in una nota di commento alla legge in oggetto redatta da M. TEOFILO, *Impianti sportivi nel Mezzogiorno*, in *Riv. dir. sport.*, 1976, p. 55 ss. Con un intervento precedente – l. 15 aprile 1971, n. 205 – gli impianti sportivi furono inseriti nei finanziamenti destinati alle opere civili minori nei comuni classificati «a particolare depressione economica» delle zone in cui operava la Cassa per il mezzogiorno e successivamente, con delibera del Cipe del 3 febbraio 1975 fu approvato, ai sensi della legge 6 ottobre 1971, n. 853, un “progetto speciale” per la realizzazione di impianti sportivi da parte della Casmez.

(27) Legge 27 luglio 1967, n. 685 (Approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970). Il piano economico prospettava come necessaria la costruzione di circa duemila impianti sportivi. Utile, anche per capire le aspettative che la classe politica poneva su questa legge, è la lettura dell'intervento dell'allora ministro del turismo e spettacolo A. CORONA, *Sport e programmazione*, in *Riv. dir. sport.*, 1967, p. 3 ss. In generale, una riconsiderazione dell'intera problematica, nelle linee di fondo, è in M. CARABBA, *Programmazione economica*, in *Enc. dir.*, v. XXXVI, Giuffrè, Milano, 1987, p. 1113 ss.

(r.d. 3 marzo 1934, n. 383) che introduceva rigorose distinzioni nella destinazione di spesa di Province e Comuni. Gli interventi per lo sport – e in prima linea i finanziamenti degli impianti sportivi – finivano, in forza dell'art. 91, per essere collocati ai margini delle competenze locali, venendo relegati fra le «spese facoltative», e perciò non finanziabili a tasso agevolato.

Eppure i Comuni rimanevano gli enti più significativi e, comunque, quelli che, pur nel silenzio legislativo, meglio si sono prestati nello sviluppo dell'impiantistica sportiva <sup>(28)</sup>, grazie anche all'accesso al credito speciale dell'Istituto per il credito sportivo <sup>(29)</sup>.

Negli anni Settanta, da un lato, la istituzione delle Regioni a statuto ordinario, i cui statuti indicavano obiettivi di rinnovamento anche nelle politiche sportive, sembra costituire una buona occasione per realizzare su nuove basi un governo programmato dello sport, e, da un altro, cominciavano a diffondersi i germi che porteranno un notevole mutamento nel quadro complessivo dell'intervento pubblico.

Così, da una parte, con il decreto delegato n. 616/1977, si delinea un modello di ripartizione delle competenze sportive nel quale si riconosce un ruolo, adeguato alle rispettive posizioni istituzionali, alle Regioni e agli enti locali minori e si traccia un confine con quelle del Coni.

D'altra parte, veniva messa fuori discussione la natura pubblica del Coni ad opera delle legge 20 marzo 1975, n. 70, che lo includeva fra gli enti “parastatali” <sup>(30)</sup>. Restavano però incerte

---

(28) È qui possibile far tesoro di un censimento, svolto nel 1964 dall'Istat in collaborazione con il Coni, che rilevò che nella ripartizione degli impianti sportivi pubblici secondo la proprietà, ben l'ottanta per cento del patrimonio pubblico degli impianti apparteneva agli enti locali (il documento è in F.B. ASCANI, *Lo sport e le sue leggi*, cit., p. 160 ss.).

(29) Con il superamento del sistema delineato dall'art. 91 del T.U. della legge comunale e provinciale, ad opera del d.l. 10 novembre 1979, n. 3, convertito, con modificazioni, nella l. 8 gennaio 1979, n. 3, con cui venne abolita la distinzione in obbligatorie e facoltative delle spese dei comuni e delle province, si aprì ai comuni la possibilità di accendere mutui presso la Cassa depositi e prestiti anche per l'impiantistica sportiva, potendo così accedere a mutui con condizioni ancora più vantaggiose di quelle offerte dall'istituto di credito sportivo.

(30) Esso figura tra gli «Enti preposti ad attività turistiche e del tempo libero», elen-

le conseguenze che ne derivavano e non contribuendo a gettare luce sulla questione, e sugli effetti, della estensione o meno alle federazioni di questa natura pubblica.

Nondimeno, gli statuti, e le loro norme programmatiche, restano l'indice più significativo e, comunque, quello che, pur fra molti limiti, meglio si presta a dar conto, *prima facie*, dello spessore del fenomeno.

In essi è sancito l'impegno alla promozione delle attività sportive (Liguria) considerate come «servizio sociale» (Piemonte, Lombardia, Veneto, Toscana, Campania, Puglia, Basilicata), elementi di «formazione della persona umana» (Umbria, Marche, Abruzzo, Calabria), come momento dello «sviluppo civile ed economico» (Emilia Romagna), discipline connesse alla tutela della salute (Lazio), o componenti del «patrimonio culturale» (Molise) <sup>(31)</sup>.

Si era ormai, per chiari segni, ben all'interno di un nuovo approccio giuridico e culturale al fenomeno sportivo.

Finalità ambiziose e ancor di più largo respiro, dopo aver scontato le tare di una partenza lenta e non priva di contraddizioni, si profilavano man mano con interventi legislativi organici e completi della materia.

La produzione legislativa di quel tempo è stata ampia e a tratti complessa, e una sua valutazione globale oltre a presentare problemi di documentazione risulterebbe inopportuna giacché la gran parte di queste normative sono superate e non più vigenti, è allora più utile dare atto dei pilastri lungo i quali essa

---

cati nella tabella V, allegata alla legge 70/1975 (Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente).

(31) A titolo esemplificativo v. lo statuto delle Marche dove veniva affermato che la regione: «[...] Favorisce la creazione di organismi e istituti culturali, ricreativi e sportivi, come strumenti di autonoma vita associativa e di formazione dei cittadini e in particolare dei giovani. Incoraggia la diffusione dello sport dilettantistico anche mediante la creazione di appositi impianti e attrezzature» (art. 5); in quello della Campania si diceva che la regione: «[...] concorre ad assicurare i servizi civili fondamentali, con particolare riguardo all'abitazione, all'istruzione e alla promozione culturale, alla salute, alla sicurezza sociale, ai trasporti, alla educazione ed attività sportive ed all'impiego del tempo libero» (statuto Campania, art. 4). Tutte le norme statuarie riferite allo sport sono riportate in T. DE JULIIS, *Leggi regionali per lo sport*, cit., pp. 12-19.

si è sviluppata.

Un primo pilastro era diretto alla costruzione, ampliamento, miglioramento ed acquisizione di impianti sportivi, facendo leva, come soggetti operativi, principalmente sugli enti territoriali e in via secondaria sulle società o associazioni sportive senza fine di lucro e/o dilettantistiche.

La linea emergente di maggior interesse è stata quella dell'adozione di una programmazione effettiva, formata dal basso, in tema di localizzazione, tipologia, gestione e fruizione degli impianti.

La programmazione qui va intesa come esigenza, da parte dei pubblici poteri, di prestabilire tanto il quadro coerente degli obiettivi da raggiungere quanto l'insieme coordinato di attività necessarie per perseguirli, con i relativi strumenti.

È la programmazione secondo questo significato che sembra diventare la questione centrale del governo dello sport regionale tra gli anni settanta e ottanta, mostrandosi peraltro di difficilissima realizzazione nella situazione italiana.

In particolare, attraverso questo nuovo modo in cui veniva organizzata l'attività dei poteri regionali, si voleva anche rimediare al fallimento di quel metodo legislativo di impostare il finanziamento in modo da ripartire i fondi sul meccanismo della domanda, appagando la sola esigenza di «essere comunque presenti nel settore sportivo»<sup>(32)</sup>.

Uno strumento rappresentativo di questo nuovo modo di operare, sul piano organizzativo, veniva offerto dalla creazione di organi collegiali – denominati “consulte” – con funzioni e ambiti di azione molto vasti, e con una accentuata propensione ad estendere la rappresentatività di tutti i soggetti pubblici e privati con interessi nel mondo sportivo<sup>(33)</sup>.

Se a questo si aggiunge la generale tendenza alla realizza-

---

(32) L'inciso è di S. LIPPARINI, *Sport e tempo libero*, in S. CASSESE (a cura di), *Anuario delle autonomie locali 1987*, Roma, 1987, p. 474.

(33) V. l.r. Veneto 24 agosto 1979, n. 60 (Provvedimenti per lo sviluppo e la promozione delle attività sportive e ricreative), artt. 4-8 e l.r. Emilia-Romagna, 24 luglio 1979, n. 20 (Interventi per la promozione della pratica sportiva e delle attività motorie e ricreative nel tempo libero), art. 3.

zione di impianti polivalenti orientati prevalentemente all'uso sociale e alla loro completa utilizzazione, lo sforzo di innovazione assumeva dimensioni apprezzabili <sup>(34)</sup>.

Il secondo pilastro su cui si è fondata l'azione regionale concerne il rinforzo delle manifestazioni sportive e delle attività promozionali, e il sostegno all'associazionismo <sup>(35)</sup>.

Si è trattato di erogazioni finanziarie basate su diverse modalità di spesa, la cui concreta destinazione e l'effettiva utilizzazione ai fini pretesi non sempre è stata sottoposta a strumenti di controllo e verifica <sup>(36)</sup>.

L'attuazione del metodo della programmazione, realizzato nel settore dell'impiantistica, non è invece attecchito, come strumento generale, in questo campo, anche perché più esposto, rispetto ad altri, all'influenza della temperie politiche <sup>(37)</sup>.

Il terzo pilastro si è sviluppato sulla valorizzazione degli aspetti sociali dell'attività sportiva <sup>(38)</sup>, nella formazione professionale di operatori sportivi <sup>(39)</sup>, nella promozione di studi e ricerche <sup>(40)</sup> e in quella motoria e sportiva a favore dei disabili e

---

(34) Valga l'esempio di l.r. Molise, 1977, n. 39, l.r. Emilia-Romagna, *cit.* (art. 15), l.r. Marche 1980, n. 46.

(35) V., tra le prime, l.r. Valle D'Aosta 26 agosto 1974, n. 35 (Interventi a favore dello sport), artt. 1 e 2.

(36) Tali carenze, in realtà, venivano colmate ad opera della l.r. Abruzzo 7 maggio 1985, n. 31 (Interventi di promozione e sostegno dell'associazionismo sportivo-ricreativo), l.r. Puglia 16 maggio 1985, n. 32 (Nuova disciplina concernente il servizio sociale regionale per l'attività motoria e sportiva – Abrogazione l.r. 21 luglio 1978, n. 32).

(37) Quanto alle ombre proiettate su questo settore da interessi clientelari v. F.C. RAMPULLA, *Sport e tempo libero*, in S. CASSESE (a cura di), *Annuario delle autonomie locali* 1986, Roma, 1986, p. 524 e S. BARTOLE, *Istituzioni e attività sportive nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Le Regioni*, 1982, p. 273.

(38) V., tra gli altri, gli interventi a favore della salute degli sportivi previsti dalla l.r. Campania 29 marzo 1984, n. 21 (Medicina dello sport e tutela sanitaria delle attività sportive), l.r. Liguria 6 settembre 1984, n. 46 (Tutela sanitaria delle attività sportive) e 8 maggio 1985, n. 38 (Modifiche alla legge regionale 6 settembre 1984, n. 46); l.r. Piemonte 25 marzo 1985, n. 22 (Tutela sanitaria delle attività sportive).

(39) V., fra le tante leggi riguardanti tale peculiare settore, l.r. Friuli-Venezia Giulia 15 giugno 1984, n. 21 (Disciplina dell'esercizio della professione di guida alpina e aspirante guida alpina).

(40) L.r. Veneto 24 agosto 1979, n. 60, *cit.*, l.r. Abruzzo 23 novembre 1986 n. 68 (Interventi di promozione a sostegno della pratica sportiva dilettantistica), l.r. Puglia 16 maggio 1985, n. 32, *cit.*

anziani <sup>(41)</sup>).

La normazione regionale, secondo lo sviluppo tracciato, sembrava incastonarsi perfettamente con le attribuzioni relative alla «promozione di attività sportive e ricreative e la realizzazione dei relativi impianti e attrezzature» conferite alle Regioni dall'art. 56 del decreto legislativo 24 luglio 1977, n. 616, quali funzioni ricomprese nella materia del «turismo ed industria alberghiera» <sup>(42)</sup>. La norma citata prevedeva anche che per le attività e gli impianti sportivi e ricreativi di «interesse dei giovani in età scolare», le Regioni provvedessero di intesa con gli «organismi scolastici», mentre il Coni teneva ferme le competenze per l'organizzazione delle «attività agonistiche ad ogni livello e le attività promozionali». Il cerchio veniva chiuso con l'attribuzione al Coni del compito di fornire «consulenza tecnica» alle Regioni «per gli impianti e le attrezzature da essa promossi».

Invero, il quadro normativo fin qui esposto, che sembrava tagliare ad angolo retto l'annodatura del riparto di competenze, era destinato a sollevare una serie di questioni di difficile soluzione poiché attraversato da profonde contraddizioni insite in alcuni settori della legislazione regionale e nelle funzioni proprie delle figure soggettive operanti nel settore.

L'art. 56 ipotizza che il Coni operi sulle attività agonistiche ad ogni livello e le relative attività promozionali, ma, c'è da chiedersi, l'agonismo non è insito in ogni attività sportiva anche quando il risultato della competizione si ottiene dalla comparazione di prestazioni singole? Esso, in definitiva, potrebbe comprendere qualsiasi attività sportiva.

È una norma problematica, che richiede finezza applicativa per evitarne usi eccessivamente allargati o impropriamente ristretti, rispetto al suo giusto campo d'azione.

---

(41) V., ad esempio, l.r. Liguria 22 aprile 1985, n. 23 (Promozione ed incentivazione degli impianti e delle attività sportive).

(42) Per un'analisi della norma si v. M.P. CHITI, *Commento art. 56 d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616*, in A. BARBERA e F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978, pp. 355 ss.; ID., in E. CAPACCIOLI e F. SATTA (a cura di), *Commento al d.P.R. n. 616/1977*, Milano, 1980, pp. 937 ss.

Il giusto campo d'azione è però di difficilissima delimitazione: l'attività agonistica è fenomeno complesso e differenziato al proprio interno, in ragione dei fini che la ispirano e dei modi in cui si attua<sup>(43)</sup>. Solo per fare un esempio: i corsi di avviamento al tennis sono da includere nella promozione di attività sportive, e quindi di competenza delle Regioni, o sono da inserire tra le attività promozionali dello sport agonistico, e quindi di pertinenza del Coni? In relazione a esso conviene distinguere fra due situazioni.

Lo sport individuale, come mezzo di miglioramento del proprio corpo e della propria interiorità, esercitato fuori dai circuiti dell'impiantistica tradizionale, è per il diritto pubblico giuridicamente irrilevante.

L'attività sportiva agonistica, esercitata nell'ambito delle strutture organizzative imperniate sul Coni – e che concerne esclusivamente il cosiddetto «agonismo programmatico»<sup>(44)</sup> –, si svolge, invero, all'interno di una dimensione normativa atta a orientarne e disciplinarne puntigliosamente la messa di interessi pubblici che la sottendono (controllo sanitario, ordine pubblico, affiliazione, ecc.)<sup>(45)</sup>.

---

(43) Le attribuzioni del Coni si estendono, secondo la legge, ad «ogni livello», potendosi arguire da ciò che a esso spetti curare sia l'aspetto organizzativo – a cui sono deputati ora gli organi centrali, ora quelli periferici – sia quello territoriale (internazionale, nazionale, regionale) delle attività sportive agonistiche. Il dettato legislativo è criticato da S. BARTOLE (*Istituzioni e attività sportive nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, cit., p. 265) per il quale sarebbe assurdo che il Coni si occupasse di ogni tipo di «torneo cittadino (delle aziende; degli esercizi pubblici; delle parrocchie, ecc.), così come sarebbe insensato che gli attori di questo agonismo municipale o stracittadino fossero vincolati all'osservanza delle regole più rigide dell'agonismo dei livelli superiori». L'A. ravvisa che la differenziazione di fondo è data nella presenza o meno, nell'attività sportiva espletata, di un collegamento relazionale con l'agonismo internazionale. Diverso orientamento è espresso da E. GIZZI (*Sport e regioni*, in *Riv. dir. sport.*, 1988, p. 43, nt. 14), ad avviso del quale l'elemento discrezionale sarebbe dato dal collegamento dello sport con l'aspetto ricreativo e del tempo libero.

(44) Secondo la fortunata distinzione operata da A.B. MARANI TORO, *Sport*, in *Noviss. dig. it.*, v. XVIII, Utet, Torino, 1971, pp. 44 ss.; I. MARANI TORO, A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, cit., pp. 72 ss., 411 ss. e 446 ss.

(45) In mancanza di ammissione all'ordinamento sportivo, ad esempio, l'attività agonistica posta in essere non è giuridicamente rilevante neanche per l'ordinamento statale, in quanto semplice espressione dell'autonomia privata. In materia di costitu-

Oltre ciò, a noi sembra che non ci sia una risposta buona per tutte le scelte legislative: ciascuna situazione va valutata e affrontata alla luce delle circostanze concrete, e le soluzioni potranno essere diverse.

Quel che è certo è che le Regioni, nell'esperienza storica, hanno legiferato in ordine ad aspetti dell'attività agonistica che, secondo il disegno tracciato dall'art. 56, esse non avrebbero potuto realizzare.

Infatti, per quanto sorprendente, quella presa di posizione svelava una realtà di fatto ben più articolata e complessa.

Passando a considerare le misure specificamente volte, in diverso modo, a esplicitare e potenziare lo sport agonistico nelle regioni, appaiono di maggiore rilievo soprattutto i seguenti tre profili.

In primo luogo, tra le leggi regionali, alcune, pur avendo contenuto una serie di previsioni che tendevano a caratterizzare lo sport formativo-ricreativo come servizio sociale e, di conseguenza, si impegnavano a render l'intervento a suo sostegno, cadevano nell'equivoco di privilegiare il finanziamento delle "società dilettantistiche" <sup>(46)</sup>. Al legislatore dell'epoca non do-

---

zione e riconoscimento di federazioni sportive si veda la sentenza con cui il pretore di Brescia (sez. civ., 19 maggio 1990, n. 209, in *Riv. dir. sport.*, 1990, p. 356) ha negato alla federazione italiana gioco calcio femminile sia il legame organico con il Coni, sia la natura pubblicistica, qualificandola una «semplice associazione privata». Nello stesso senso si era orientata una discussa pronuncia della suprema Corte (sez. un., 25 maggio 1965, n. 1027, cit.): «non sono affatto affidati al CONI compiti di inibire o contrastare le varie attività sportive svolte (nel caso specifico) da donne, che sono libere di esercitarle sia singolarmente che in associazioni libere», ritenendo legittimo il rifiuto del Coni di inquadrare la federazione italiano gioco calcio femminile tra le proprie. La tutela degli interessi pubblici che lo Stato riconosce al fenomeno sportivo ha così indotto il Consiglio di Stato (sez. VI, 20 novembre 1963, n. 838, in *Cons. Stato*, 1963, I, p. 1725 ss. e in *Riv. dir. sport.*, 1964, p. 86 ss.) a qualificare l'affiliazione quale atto costitutivo di uno *status* professionale, intendendola come fenomeno analogo all'ammissione negli albi professionali: «l'esercizio da parte di privati (persone fisiche e giuridiche) di attività professionali dirette a promuovere o ad organizzare manifestazioni sportive è necessariamente subordinato alle condizioni e ai limiti previsti della norme legislative e regolamentari ed è inoltre sottoposto, a tutela dell'interesse generale, al potere di supremazia e di vigilanza degli organi previsti dalla legge».

(46) V. l.r. Campania 12 dicembre 1979, n. 42 (Interventi regionali per la costruzione, l'ampliamento, il miglioramento, il completamento e l'acquisto di impianti e at-

veva esser chiaro, e qui sta l'equivoco, che anche lo sport dilettantistico è gravido di agonismo che copre, infatti, a parte lo sport professionistico, la gran parte dell'area, giustappunto, delle società sportive che costituiscono la base organizzativa e funzionale dell'universo Coni<sup>(47)</sup>.

In effetti dovrebbe esser chiaro che lo sport agonistico non è fenomeno che appare restringersi ed esaurirsi nell'ambito dello sport professionistico (v'è, solo per fare l'esempio più noto, il c.d. "falso dilettantismo").

Per un verso, questo tipo di disposizioni non sono state utili a conseguire lo scopo che, almeno alla luce del d.P.R. n. 616/1977, le Regioni avrebbero dovuto darsi, aprendo la via a più o meno volute azioni di sostegno all'agonistica istituzionalizzata<sup>(48)</sup>.

---

trezzature sportive per la promozione e la diffusione della pratica sportiva), art. 2, lettera e) ed f). In questa legge, tra l'altro, si ammette anche che le federazioni sportive o i comitati regionali del CONI possano ottenere contributi per le loro attività. In modo analogo operava la l.r. Piemonte 1 marzo 1979, n. 10 (Norme per la programmazione sportiva in Piemonte). La l.r. Friuli-Venezia Giulia 28 ottobre 1980 n. 57 (modificazioni alla l.r. 18 agosto 1980, n. 43 «Interventi regionali per lo sviluppo delle attività ricreative e sportive»), all'art. 9, prevedeva sovvenzioni ai Comuni e, tramite gli stessi, alle associazioni sportive e ricreative ed ai gruppi scolastici o aziendali per la costruzione di impianti sportivi e per lo svolgimento di attività dilettantistiche. Alcune leggi, invero, si riferivano genericamente all'associazionismo sportivo (cfr., art. 10 l.r. Emilia-Romagna 24 luglio 1979, n. 20, cit.), altre a tutte le associazioni o società sportive che avevano come punto di riferimento federazioni sportive nazionali od enti di promozione sportiva (art. 19, l.r. Veneto 24 agosto 1979, n. 60, cit.).

(47) E. GIZZI, *Sport e Regioni*, cit., pp. 44-45, ha colto molto bene i vari filoni confluenti nella qualificazione di attività agonistica, rilevando che: «anche coloro che praticano lo sport al di fuori di un'attività di tipo lavoristico-professionistico *ad hoc*, quali gli studenti, gli appartenenti alle forze armate e ai corpi di polizia, gli addetti a impieghi, arti o mestieri e tutti coloro che sotto varia forma praticano lo sport per diletto o per benessere fisico, possono anche farlo in modo sistematico, attraverso una specifica preparazione tecnica e sotto la guida di allenatori, allo scopo di cimentarsi nel corso di gare organizzate, sicché anche in questi casi si può dar vita all'agonismo sportivo».

(48) Per questo processo v. F.C. RAMPULLA, *Sport e tempo libero*, nelle varie annate dell'*Annuario delle autonomie locali*, in S. CASSESE (a cura di), Roma (e, più dettagliatamente, in *Guida delle autonomie locali*, 1978, 578 ss.; 1979, p. 678 ss.; 1980, 573 ss.; che, poi, nel 1981 prenderà il nome di *Annuario delle autonomie locali*, v. pp. 576 ss.; 1982, 592 ss.; 1983, 684 ss.; 1984, 678 ss.; 1986, 523 ss.), che adduce, tra l'altro, puntuali esempi di leggi regionali la cui potestà in materia sportiva si estende a competenze materiali ad essa non appartenenti.

Per altro verso, un'altra conseguenza derivante da tale *modus procedendi* era la creazione di un sistema che consentiva a molte società dilettantistiche di ottenere sovvenzioni finanziarie, o agevolazioni delle più diverse forme, sia dal Coni che dalle Regioni, tutto ciò a scapito dello sport ricreativo e del tempo libero <sup>(49)</sup>.

Secondariamente, va poi menzionato il particolare privilegio riconosciuto dalla legislazione regionale ai Comuni; detti enti, infatti, erano – pur nella diversità delle previsioni legislative – i destinatari principali di quel coacervo di funzioni sinteticamente riconducibili alla programmazione e pianificazione territoriale dello sport.

Se, come ha dimostrato Rampulla, la realtà dell'esperienza locale «almeno a livello del volume di spesa» si è situata nel privilegiare il settore agonistico, viene spontaneo concludere che gli ambiziosi progetti regionali dello «sport come servizio sociale» erano destinati a ridimensionarsi nella pratica dell'azione comunale.

A questo proposito basterà dire che i mutamenti anche profondi avvenuti nella legislazione regionale, così come erano enunciati negli statuti, nella scelta cioè di una pratica sportiva agganciata ad una nuova dimensione civica, cedevano il passo alle politiche di sostegno degli sport più diffusi e popolari, vissuti nella loro dimensione spettacolare ed emozionale <sup>(50)</sup>.

È fatto notorio, che in tutti o in quasi tutti gli otto mila Comuni italiani siano stati realizzati impianti sportivi, costruiti o finanziati da comuni, adibiti agli incontri ufficiali di calcio (tranne eccezioni per le grandi città) e che la libera fruizione degli impianti ai fini meramente ludici è possibile solo per strutture semplici (si pensi ai campetti di quartiere per lo svago motorio) o per strutture polivalenti (una piscina può essere uti-

---

(49) Sulla necessità di rivedere, entro i limiti derivanti dalle interferenze di diritto privato, i criteri in base ai quali venivano individuati i destinatari dei benefici regionali per dar posto ad una nuova categoria di società e associazioni che avessero il carattere di «territorialità», così da evitare anche nel settore sportivo il c.d. «regime del doppio binario» cfr. S. BARTOLE, *Istituzioni e attività sportive nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, cit., pp. 267 ss.

(50) Anche perché più redditizi da un punto di vista elettorale.

lizzata per gare o per la semplice balneazione), ma non è concretamente realizzabile, pena la degradazione dei caratteri tecnici della struttura, per la stragrande maggioranza degli impianti agonistici.

Ha, infine, specifica rilevanza nella medesima direzione la pluralità di interventi regionali volti alla salvaguardia dell'immagine delle comunità locali con diretta e esplicita promozione dello sport agonistico<sup>(51)</sup>.

Da questa impostazione derivavano, con ogni evidenza, alcune conseguenze che, per un verso, consolidavano e sottolineavano il disegno tracciato dal d.P.R. 616/77, che all'articolo 60 attribuiva le funzioni amministrative della materia non alle Regioni, bensì ai Comuni ai quali perciò competeva «la promozione di attività sportive e ricreative e la realizzazione dei relativi impianti e attrezzature [...]» e, per altro verso, implicavano anche uno sviluppo ulteriore e coerente di alcuni caratteri propri degli enti territoriali.

Nell'insieme, può dirsi anzitutto che emerge una nuova consapevolezza del valore e della funzione degli enti territoriali, anche ai fini dell'organizzazione amministrativa dello sport, con conseguente stimolo alla ricerca di forme nuove di azione amministrativa, in particolar modo nella amministrazione di servizio, propria di uno Stato sociale, e per raggiungere più effettive frontiere di democraticità e di partecipazione dei substrati comunitari alla gestione degli interessi che le riguardavano (e, segnatamente, tramite il ricorso allo strumento consultivo e la sottoposizione alla programmazione regionale anche delle

---

(51) Tra le tante iniziative legislative, spesso sorrette da interventi infrastrutturali e che non nascondevano affatto lo scopo di promuovere l'immagine della comunità regionale, v. la l.r. Lombardia 8 giugno 1984, n. 29 (campionati del mondo di sci in Valtellina) e le ll.rr. Veneto n. 13 dell'8 aprile 1986 e n. 18 dell'8 aprile 1986.

Altre leggi regionali appaiono chiaramente motivate allo scopo di sostenere la candidatura di un comune della Regione quale sede dei giochi (es. Cortina d'Ampezzo per i giochi olimpici invernali del 1992; v. l.r. Veneto n. 43 del 29 aprile 1985). Si vedano pure la l.r. Puglia n. 32 del 16 maggio 1985, la l.r. Veneto n. 62 del 12 dicembre 1984 (aventi ad oggetto vere e proprie sponsorizzazioni delle manifestazioni sportive nazionali o internazionali) e ancora la l.r. Puglia n. 41 del 27 agosto 1984 e la l.r. Sicilia n. 31 del 17 maggio 1984 (aventi ad oggetto, questa volta, delle società che manifestazioni sportive nazionali o internazionali).

attività e impianti facenti capo alle componenti territoriali del Coni e delle federazioni) <sup>(52)</sup>.

Da questi pur sintetici elementi si può facilmente dedurre che alle soglie degli anni Novanta il disegno pubblicistico dello sport, pur con talune sfasature, appariva esplicito nel delineare un sistema tripolare di governo del settore (con un ruolo essenziale per Coni ed enti locali, e marginali per lo Stato), e dove sul versante dell'attuazione delle Regioni sembrava scorgersi una nuova funzione e finalità che lo Stato non aveva invece individuato: un servizio sociale dello sport <sup>(53)</sup>.

Da questo punto di vista ci si può limitare a constatare come il processo di adeguamento dello sport alla novità delle Regioni abbia comportato il radicarsi di una competenza reticolare, le cui ragioni non vanno ricercate *aliunde*, ma proprio nelle caratteristiche specifiche della materia sportiva quale è risultata dal coacervo delle singole normative statali e regionali.

Solo così si può realmente avere il quadro delle competenze in materia sportiva, dato che questo è un caso di scuola dove, come molto felicemente aveva messo in luce Giorgio Berti, «il livello della disciplina giuridica si alza sempre di più rispetto alla realtà sociale; al di sotto di questo livello si afferma correlativamente una presenza multipla di centri di interessi, che debbono sperimentare la loro coesistenza molto più in linea di fatto e secondo concordanze spontanee, che non attraverso rivendicazioni autoritarie di sfere protette ed esclusive» <sup>(54)</sup>.

---

(52) Più in generale, sui tratti di questo nuovo orizzonte giuridico degli enti territoriali, tra gli altri, fondamentale rimane lo scritto di M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, pp. 531 ss., spec. p. 541, che condensa incisivamente queste nuove prospettive nelle note formule «territorio-efficienza» e «territorio-democrazia».

(53) La questione è sviluppata organicamente da G. BERTI, *Premesse e ipotesi sui compiti della Regione nel servizio sociale dello sport*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, p. 611, con la precisazione che lo sport «diventa così pubblico in senso oggettivo, in quanto rappresenta un fascio di interessi sociali».

(54) *Ibidem*, *Premesse e ipotesi sui compiti della Regione nel servizio sociale dello sport*, cit., pp. 609-610.

### 2.1. Segue. *Su alcuni caratteri del Coni e dell'«ordinamento sportivo». Rapporti tra Coni e Regioni*

Per procedere oltre bisogna ancora insistere nella individuazione dei dati più significativi offerti dall'ordinamento sportivo e dal Coni.

Abbiamo visto che il Coni sviluppa, nel panorama degli enti pubblici, un esperimento del tutto singolare: il suo assetto costitutivo svela niente altro che il momento di emersione e di organizzazione sul piano di una determinata esperienza giuridica di precise forze ed esigenze nate e affermatesi sul terreno politico-sociale; se ogni ente pubblico può assurgere, per propria natura, a nucleo focale nel settore in cui ha vita, questo del «Comitato olimpico nazionale italiano» ci sembra qualificarsi singolarmente in tal senso.

A proposito dei rapporti tra i due ordinamenti un'autorevole dottrina ha notato che mentre l'ordinamento sportivo si proclama originario ed indipendente<sup>(55)</sup>, lo Stato ne entifica il soggetto di vertice, cioè lo riconosce, dando così luogo ad un primo rapporto conflittuale<sup>(56)</sup>.

L'osservazione mette in chiaro come sia difficile trovare un equilibrio in un rapporto che nasce all'insegna della conflittualità, tra un ordinamento (quello sportivo) che si sente artefice della propria giuridicità e un ordinamento (quello statale) che lo ingloba nella propria struttura amministrativa considerandolo strumento per la realizzazione dei suoi fini.

In una delle migliori analisi del rapporto tra pubblico potere e gruppi sociali, proprio in relazione all'ordinamento sportivo,

---

(55) Ci basti qui rinviare alla acuta e meditata valutazione di Cons. Stato, Sez. VI, 20 ottobre 1978, n. 1053, in *Foro it.*, 1979, III, c. 376 ss.

(56) MODUGNO F., *Pluralità degli ordinamenti*, in *Enc. dir.*, v. XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, p. 1 ss., specialmente p. 54; ID., *Ordinamento giuridico (dottrina)*, *ivi*, v. XXX, Giuffrè, Milano, 1980, p. 678 ss. Un diverso orientamento si rinviene in W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici*, cit., cc. 1383-1384, il quale ha sostenuto che quando un corpo sociale diviene ente pubblico si ha solamente l'inquadramento nel sistema del potere statale dei poteri d'imperio di cui è già provvisto ogni corpo sociale autonomo e creatore del proprio diritto.

si è osservato che: «v'è una stretta interconnessione fra la norma statale e il fenomeno giuridico prodotto dal gruppo sociale e che il problema centrale è quello di esaminare il modo in cui questa si realizza; entro quali limiti si può dire che la norma statale crea situazioni di monopolio o di privilegio o, al contrario, determina limitazioni alle manifestazioni del gruppo sociale quali si sono spontaneamente prodotte»<sup>(57)</sup>.

La entificazione del Coni da parte dell'ordinamento statale, almeno nei rapporti con le Regioni, ha avuto l'effetto di rinforzare l'ordinamento sportivo nei confronti di quest'ultime.

L'attività sportiva è stata, infatti, anche con l'avvento delle Regioni ordinarie, un'attività che nel complesso, ben al di là della sola preparazione alle competizioni olimpiche, è stata governata dal Coni proprio in virtù degli ampi poteri di impronta pubblicistica conferitigli dalla l. 426/42.

Questi poteri si sono altresì materializzati, in primo luogo, nella organizzazione e nell'esercizio dei concorsi a pronostici connessi con manifestazioni sportive svolte sotto il proprio controllo, che non avrebbero potuto competere ad una organizzazione privata visto che tali concorsi erano riservati allo Stato e venivano affidati al Ministero delle finanze<sup>(58)</sup>.

Per questa parte di attività si è spesso profilata l'ipotesi dell'attribuzione alla regione, da parte dello Stato, di una quota delle entrate che esso percepiva a titolo di imposta sui concorsi pronostici relativi alle attività sportive o, invero, l'attribuzione di una quota delle entrate percepite dal Coni.

In secondo luogo, il Coni svolge un'attività di consulenza tecnica, prestata a favore delle pubbliche amministrazioni per

---

(57) G. ROSSI, *Enti pubblici associativi*, cit., p. 87. L'impostazione metodologica segnata dall'Autore, consistente nell'analisi del dato normativo congiuntamente al fenomeno sostanziale che esso regola e dal quale è giocoforza condizionato, consente di evitare i fallimenti dei tentativi interpretativi basati o sull'accentuazione dei profili pubblicistici o, al contrario, di quelli privatistici, tutti destinati a non risolvere le delicate questioni che il fenomeno offre: una cartina di tornasole indicatrice di tali difficoltà (e dei relativi insuccessi interpretativi) è offerta dall'annoso dibattito sulla natura giuridica delle federazioni sportive.

(58) Cfr., al riguardo, S. PIASCO, *Lotto e giochi organizzati*, in *Dig. disc. pubb.*, 4<sup>a</sup> ed., v. IX, Utet, Torino, 1994, pp. 283-284.

cui, in numerosi procedimenti amministrativi, il Coni è ente di intervento necessario. Tali poteri si sono esplicitati nel settore sanitario (nella l. 1099/71 in materia di «Tutela sanitaria delle attività sportive», è continuo il raccordo funzionale tra Coni e il Ministero della sanità) e più incisivamente in quello dell'impiantistica sportiva in sede di approvazione dei progetti per la costruzione, l'acquisto, l'adattamento, il restauro e le modifiche degli impianti sportivi<sup>(59)</sup>.

Per questa parte di attività il Coni ha mantenuto un potere che gli ha permesso di essere centro propulsore delle politiche strategiche nel campo dello sviluppo degli impianti sportivi<sup>(60)</sup>, anche per il determinante rilievo assunto, per molti profili, nel settore del credito sportivo<sup>(61)</sup>.

Va ricordato ancora come in quegli anni, e anche successivamente, lo stesso Coni, in documenti ufficiali iniziò a dichiarare di volersi occupare del solo settore agonistico<sup>(62)</sup>, non sen-

---

(59) V. l. 21 giugno 1928, n. 1580, modificata dal r.d.l. 2 febbraio 1939, n. 302, convertito in l. 2 giugno 1939 n. 739 (ancora vigente, ma nel tempo più volte corretta e modificata). Il potere consultivo del Coni è stato considerato vincolante dalla giurisprudenza, con il corollario che il previo parere favorevole, in linea tecnica, è qualificato come necessario (tra le pronunce più significative si veda di recente Cass. civ., Sez. I, 2 febbraio 2007, n. 2257, in *Foro it.*, 2007, I, c. 2113 ss., con nota di richiami di N. FRANCONI).

(60) Ad opera dell'art. 157 del d.lgs. 112/97 è stato confermato il ruolo decisivo del Coni in materia, con il compito, tra gli altri, di esprimere il parere sulla definizione dei criteri generali che ispirano l'attività programmatica generale.

(61) Con la l. 24 dicembre 1957 n. 1295, con cui fu creato l'Istituto per il credito sportivo, era quest'ultimo a finanziare, con mutui a medio e lungo termine, la costruzione di impianti sportivi da parte degli enti locali e di altri enti pubblici. Il Coni ha qui operato attraverso i conferimenti all'Istituto, attraverso la partecipazione al Consiglio di amministrazione del medesimo e mediante la formulazione di pareri obbligatori sui progetti di impianti (con specifico riguardo all'originario assetto si v. A. MARANI TORO, *Credito sportivo*, in *Nss. D.I.*, Appendice, II, Utet, Torino, 1980, pp. 950 ss.). L'Istituto è attualmente disciplinato dall'art. 4, commi 14, 191 e 192 della l. 24 dicembre 2003 n. 350 (riferimenti essenziali in O. FORLENZA, *Il credito sportivo «conquista» un nuovo statuto*, in *Guida al dir.*, Dossier mensile, *La manovra economica*, 2004, 146; ID, in AA.VV., *Diritto dello sport*, Le Monnier, Firenze, 2004, pp. 97-98), che ha ampliato la sua attività anche nel campo delle «attività culturali».

(62) Va detto peraltro che il Coni ha anche tentato di affermare un proprio diritto al monopolio nelle attività sportive, facendo leva sulla situazione normativa che si era realizzata a causa della caduta del fascismo. Su tale posizione del Coni la giurisprudenza non era univocamente determinata. Esempio è stata la prima pronuncia della Cassazione civile con riguardo al tema della titolarità dei diritti di ripresa

za avere rivendicato a sé l'opera di aver sostenuto ogni settore dell'attività sportiva<sup>(63)</sup>.

*Il Libro verde dello sport 1971* sintetizzava così le finalità ufficiali dell'ordinamento sportivo: «Coni, Federazioni e società, costituiscono la struttura dello sport agonistico. Altri organismi debbono amministrare lo sport inteso come educazione, formazione, divertimento, tempo libero»<sup>(64)</sup> (il corsivo è del

---

dell'avvenimento sportivo. La corte regolatrice in quell'occasione censurò la tesi con cui il Coni sosteneva l'esistenza di un suo diritto alla ripresa cinematografica degli eventi organizzati sotto la sua egida quale bene immateriale tutelabile *erga omnes*, rilevando come ciò potesse accadere solo in presenza di una disposizione di legge, e non sul monopolio che sino a quel momento il Coni aveva esercitato «su di una prassi che, volenti o nolenti, tutti abbiamo sino ad oggi accettata». In un passaggio successivo della sentenza la corte giungeva addirittura ad attribuire al Coni dei poteri di censura, argomentando che proprio le ampie prerogative attribuite dalla legge all'ente, tese al potenziamento e al perfezionamento fisico e morale degli sportivi, potessero far concepire in capo ad esso «un controllo sulle pellicole per eliminarvi quanto per avventura possa riuscire diseducativo»: Cass. civ., 29 luglio 1963, n. 2118, in *Riv. dir. comm.*, 1963, II, p. 481 ss., con nota di D. PETTITI, *In tema di riproduzione cinematografica della gara sportiva*.

La dottrina che in quel tempo ha esaminato il quadro dell'incidenza complessiva dei poteri del Coni sull'ordinamento statale metteva in luce come il controllo da esso esercitato sull'impiantistica sportiva non solo giuridicamente, ma anche attraverso l'uso esclusivo di essa di cui godevano le società orbitanti nel Coni, costituiva un'eclatante ipotesi di restrizione della sfera di libertà sportiva attraverso il condizionamento degli strumenti per esercitarla (AMATO G., *Problemi costituzionali connessi all'attuale disciplina del Coni*, cit., pp. 916-917).

(63) V. *Libro bianco dello sport 1966*, a cura del Coni (in *Riv. dir. sport.*, 1966, pp. 293 ss.). In questo documento si afferma che la «grande società nazionale deve ora compiere il suo dovere nel settore dello sport educativo e formativo [...] ad un'opera così utile e da tanto tempo auspicata, lo sport ufficiale vuole collaborare con assoluta fedeltà» (p. 297).

(64) Approvato dal Consiglio nazionale il 25 febbraio 1971 (in *Riv. dir. sport.*, 1971, pp. 144 ss.). Il documento riporta altre interessanti affermazioni che testimoniano la presa di distanza dell'ente dallo sport non agonistico: «Il Coni intende solennemente chiarire che il compito di costruire impianti sportivi per la collettività nazionale non appartiene a lui» (p. 145); ancora: «Esso continuerà ad assicurare finanziamenti delle Federazioni sportive e delle attività che rientrano nell'ambito delle sue strette competenze [...] assicurerà l'aiuto agli impianti sportivi la cui funzionalità è strettamente connessa alla pratica dello sport ed alla specializzazione di atleti e tecnici» (p. 145). In relazione ai rapporti con Regione ed enti locali, si afferma che: «Nello stesso tempo le Regioni dovranno resistere alla facile tentazione di erogare denaro pubblico per attività sportive a carattere professionistico [...] esse dovranno offrire il massimo appoggio alle libere società sportive dilettantistiche»; «Ai comuni viene riconosciuto il ruolo di stimolo e organizzazione alla politica dello sport sociale [...] Essi debbono essere liberati dall'ipoteca dell'articolo 91 della legge comunale e provinciale che

testo).

In un altro interessante documento pubblicato sotto il titolo *Il Coni. e la federazioni sportive alla conferenza nazionale dello sport* <sup>(65)</sup>, con riferimento al d.P.R. 616/77 si diceva che il Coni con le sue federazioni: «ha il diritto-dovere di organizzare le attività agonistiche ad ogni livello, nonché le relative attività promozionali, finalizzate all'addestramento specifico e alla specializzazione dei giovani che intendono avviarsi alla pratica delle attività agonistiche» e che «può svolgere un'attività di consulenza tecnica allo Stato, alle Regioni e agli Enti Locali, come d'altra parte previsto dall'art. 56 del d.P.R. n. 616 del 1977 per gli impianti promossi dalle Regioni; e ciò in quanto rappresentante dell'utenza sportiva e in ragione della sua vasta e specifica esperienza maturata anche alla luce di quanto si realizza all'estero».

È chiaro che il Coni si ergeva, per citare Augusto Barbera, a moderno «Principe» delle politiche sportive di spessore, al di là di alcun legame sostanziale con le comunità territoriali <sup>(66)</sup>.

E se, a ben vedere, dai documenti citati non si escludevano forme intense di partecipazione di Regioni e comuni all'esercizio di funzioni pubbliche in materia di sport non era ammissibile tuttavia che per tale via si misconoscessero il ruolo e le prerogative di quest'ultimi, anch'essi in grado di ricondurre gli interessi particolari dell'attività sportiva nell'ambito di interessi politici generali.

Per concludere, andava comunque registrata con favore la tendenza delle Regioni a superare una posizione per la quale gli enti pubblici territoriali erano da escludersi dal novero dei soggetti che potessero accostarsi all'attività agonistica, di cui si sottolineava la necessaria caratterizzazione «specialistica» da

---

non include tra le spese obbligatorie la costruzione, manutenzione, attrezzatura degli impianti sportivi comunali» (pp. 148-149).

(65) Nella *Riv. dir. sport.*, 1982, pp. 477-539 (documento presentato dal Coni alla Conferenza nazionale dello sport – Roma 10-13 novembre 1982).

(66) A. BARBERA, *Comm. Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), Zanichelli – Il foro italiano, Bologna-Roma, 1975, *sub* art. 2, riferendosi ai partiti politici e sindacati nel problema riguardante l'atteggiamento del giudice di fronte ai diritti del singolo all'interno di tali formazioni.

parte di un Coni che si considerava soggetto «ufficiale» dello sport italiano.

**3. *L'organizzazione pubblica sportiva dopo la prima legge di riforma organica del settore ad opera del d.lgs. 242/99 e la delineazione di un sistema conicentrico***

L'ulteriore copertura pubblicistica che lo Stato aveva conferito al Coni con la l. 70/75 aveva contribuito a irrigidire le strutture e ad asfissiare quel dinamismo invece necessario ad un ente che deve operare con modalità e tempi rapidissimi, che ha continui rapporti con organizzazioni internazionali e nazionali, che deve fronteggiare l'allestimento di centinaia di manifestazioni e presenziare ai più disparati avvenimenti collegati allo sport<sup>(67)</sup>.

I limiti di un tale condizionamento normativo sono stati superati con la l. 138/92 che ha regolamentato il Coni secondo principi di ampia flessibilità conferendo all'ente stesso il potere di emanare «le norme di funzionamento e di organizzazione, l'ordinamento dei servizi, il regolamento organico e il regolamento di amministrazione e contabilità, anche in deroga alle disposizioni della l. 20 marzo 1975, n. 70»<sup>(68)</sup>.

Si è trattato di una disciplina transitoria («fino all'entrata in vigore della legge quadro sullo sport»), che ha però permesso al Coni di assumere una speciale posizione autonomistica con una potestà normativa regolamentare che aveva contenuti simili a quella statutaria.

Ma il processo di una completa autonomia statutaria<sup>(69)</sup> dal-

(67) V. il documento pubblicato sotto il titolo *XXXVII Consiglio nazionale del Coni 1984*, in *Riv. dir. sport.*, 1984.

(68) Art. 1, l. 31 gennaio 1992, n. 138 «Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità del Comitato olimpico nazionale italiano (Coni)». Sui nuovi tipi di controllo introdotti da questa legge, L. GHIA, *Il Coni e la legge 31 gennaio 1992 n. 138*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, p. 388 ss.

(69) La dimostrazione che anche gli enti privi di statuto possano esibire un grado di autonomia elevato rispetto allo Stato è in G. ROSSI, *Gli enti pubblici*, cit., p. 234 ss.; ivi in nota i riferimenti alla dottrina dominante che, invece, esprime una posizione

le strettoie in cui il Coni era costretto trova il suo appoggio nel d.lgs. 242/99, che sviluppa e porta a concrete conclusioni le premesse pocanzi citate.

Con la riforma (proseguita ad opera dell'art 8, del d.l. 138/2002 <sup>(70)</sup>, e dal d.lgs. 15/2004 <sup>(71)</sup>) l'organizzazione dell'ente è regolata dal legislatore solo per quanto riguarda i principi generali, la disciplina organica è affidata all'ente sia per ciò che riguarda le norme organizzative che per le regole relative al modo di svolgere le funzioni e/o l'attività.

Tale autonomia viene riconosciuta e garantita a livello legislativo non come tale ma nella misura in cui consente e favorisce il libero sviluppo della persona o nella misura in cui garantisce la tutela di interessi collettivi che hanno nello sport una occasione di manifestazione.

La conclusione si trae in maniera inequivocabile da un'interpretazione meramente letterale dell'art. 2 del d.lgs. 242/99 (come modificato dall'art. 1, c. 1, d.lgs. 15/2004), che demanda al Coni il sostegno alla «massima diffusione della pratica sportiva», lasciando salve le competenze degli enti territoriali, il compito di adottare misure di tutela della salute degli atleti, di concerto con la Commissione per la vigilanza e il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sporti-

---

opposta.

(70) Il decreto, convertito, con modificazioni, nella l. 8 agosto 2002, n. 178, ha disposto la costituzione della Coni Servizi s.p.a. La società è interamente partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze; ha il compito di svolgere tutte le attività strumentali del Coni. È stato disposto il passaggio del personale di quest'ultimo e la successione ad esso nei rapporti attivi e passivi, nella titolarità dei beni e nella gestione delle risorse; i rapporti finanziari fra i due enti sono regolati da un contratto di servizio annuale. È importante osservare, peraltro, che – come è stato sottolineato da G. NAPOLITANO, *Il "riassetto" del Coni*, S. CHERUBINI – C. FRANCHINI (a cura di), *La riforma del Coni. Aspetti giuridici e gestionali*, Franco Angeli, Milano, 2004, p. 15 –, il Coni viene svuotato di gran parte dei suoi compiti, configurandosi così «come un soggetto dell'ordinamento sportivo che assume rilevanza giuridica nell'ordinamento statale soltanto in singoli momenti legislativamente individuati».

(71) D. lgs. 8 gennaio 2004, n. 15 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, recante «Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano - CONI», ai sensi dell'art. 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137). Per un agile commento v. G. NAPOLITANO, *L'adeguamento del regime giuridico del Coni e delle federazioni sportive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 353 ss.

ve, e di incoraggiare lo sport dei disabili, in collaborazione con il Comitato italiano paraolimpico, nonché di impedire ogni forma di violenza, discriminazione, razzismo, xenofobia con la promozione e l'assunzione di mirate e adeguate iniziative.

Tutto ciò si innesta in un impianto legislativo che tende ad attribuire al Coni compiti sempre più vasti nel settore sportivo nazionale.

Nella prospettiva in parola, quanto mai dettagliati e stringenti sono i precetti volti ad adeguare gli statuti degli Enti di promozione sportiva che vogliono ottenere il riconoscimento ai fini sportivi da parte del Coni (art. 5, c. 2 lett. *c*), d.lgs. 242/99)<sup>(72)</sup>, nonché i poteri di controllo esercitati dalla Giunta nazionale del Coni su di essi in merito al regolare svolgimento delle competizioni, alla preparazione olimpica e all'attività sportiva di alto livello e all'utilizzo dei contributi finanziari a questi erogati dal Coni (art. 7, c. 2, d.lgs. 242/1999, come mod. dall'art. 1, c. 13, lett. *d*), e, d.lgs.15/2004).

Si tratta di attività che ampliano la sfera del controllo del Coni su gruppi sportivi diversi da quelli che lo hanno tradizionalmente costituito e che, anzi, storicamente hanno rappresentato una alternativa proprio al sistema sportivo incentrato sul monopolio del Coni<sup>(73)</sup>.

---

(72) Ad iniziare dalla esigenza, per gli enti che vogliono ottenere il riconoscimento ai fini sportivi, di uniformare i propri statuti ai principi fondamentali stabiliti dal Consiglio nazionale del Coni (art. 5, comma 2, lett. *b*), come mod. dall'art. 1, comma 7, lett. *a*), d.lgs. 15/2004). Gli enti di promozione sportiva per ottenere detto riconoscimento, tra l'altro, devono garantire una presenza organizzata in almeno quindici Regioni e settanta province, avere un numero di società o associazioni dilettantistiche affiliate non inferiore a mille, con un numero di iscritti non inferiore a centomila nonché avere svolto attività nel campo della promozione sportiva da almeno quattro anni (si v., da ultimo, lo Statuto deliberato dal Consiglio nazionale del Coni il 26 febbraio 2008, artt. 26-28).

(73) Difatti, la centralità del Coni nel sistema sportivo italiano è stata molte volte messa in discussione proprio dagli enti di promozione sportiva (su queste vicende, che non possono essere approfondite in questa sede, v. S. BENVENUTI, *Gli enti di promozione sportiva*, in *Studi sen.*, 1988, pp. 7 ss.). Gli Enti di promozione sportiva, ancora oggi molto importanti e diffusi sul territorio nazionale, hanno però perso gran parte del loro peso politico e sociale, perché è presto detto: tali enti traevano la loro origine e la loro importanza dall'essere tutti portatori ed espressione di particolari correnti ideologiche e socio-politiche, ovvero erano nati e poi sviluppati quali espressione sportiva dei partiti politici. Di conseguenza, a partire dagli anni 90', in seguito

Al contempo, la fuoriuscita delle Federazioni sportive nazionali dal sistema pubblicistico dello sport, non sembra allentare la presa sui forti poteri che l'ente esercita su di esse.

Con riguardo alle federazioni (e alle discipline sportive associate, il cui regime giuridico è in buona sostanza accomunato), in passato si è discusso molto sulla loro natura; e a metà degli anni ottanta, a seguito delle censure rivolte alla prevalente concezione pubblicistica, aveva acquistato credito la tesi della loro natura mista<sup>(74)</sup>.

Le federazioni sono adesso persone giuridiche di diritto privato, si è con tutto ciò voluto precisare che questi enti svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del Cio e del Coni, «anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività individuate nello statuto del Coni» (art. 15, c. 1 e 2, d.lgs. 242/1999, come mod. dall'art. 1., c. 23, d.lgs. 15/2004).

Questa opzione legislativa significa anzitutto prendere le distanze dalla vecchia disciplina che qualificava le federazioni quali organi del Coni, e svela che, accostandosi possibilmente al vero, fosse nel giusto l'interpretazione tesa ad attribuire loro natura pubblica.

Sia come sia, l'attività federale non è svincolata al potere di indirizzo e controllo del Coni, cui spetta il compito di «armonizzare» la loro azione.

Tale compito si traduce nel potere, spettante al Consiglio nazionale, di dettare i principi fondamentali ai quali devono uniformarsi gli statuti delle federazioni, nell'emanazione dei provvedimenti del loro riconoscimento ai fini sportivi, nello stabilire i criteri e le modalità per l'esercizio dei controlli su di esse<sup>(75)</sup>.

---

al tramonto e al declino dei partiti politici tradizionali, gli enti di promozione sportiva si sono trovati privi della piattaforma ideologica e strutturale da cui traevano la loro forza.

(74) Per non ripetere qui inutili citazioni di fonti, cfr. R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle federazioni sportive nazionali nel diritto privato*, Jovene, Napoli, 1997, ed in particolare il primo capitolo (Le federazioni sportive nazionali tra diritto privato e diritto pubblico).

(75) All'organo esecutivo del Coni, che è la giunta nazionale, spetta invece

Simili previsioni vengono integrate da altre che condizionano, nella loro esistenza e in parte nel loro contenuto, la loro autonomia. In simile prospettiva si iscrivono, ad esempio, da un verso, il principio per cui gli statuti delle federazioni devono adottare norme volte a salvaguardare il principio della democrazia interna (art. 16, d.lgs. 242/1999, che individua anche alcune garanzie che gli statuti sono tenuti a prevedere in materia di procedure elettorali anche per assicurare un'equa rappresentanza di atleti e atlete) <sup>(76)</sup>; e, dall'altro verso, vi si affianca l'imposizione alle federazioni del dovere di favorire l'esercizio dello sport «da parte di chiunque in condizione di parità» e in armonia con l'ordinamento di settore (art. 16, d.lgs. 242/1999).

Nella prospettiva in parola, assume rilievo pure l'art. 7 della l. 186/2004 che detta una norma di interpretazione autentica in materia di attività sportiva dilettantistica. Esso infatti sancisce che «in relazione alla necessità di confermare che il Coni è l'unico organismo certificatore della effettiva attività sportiva svolta dalle società e dalle associazioni dilettantistiche [...] quale garante dell'unicità dell'ordinamento sportivo nazionale», rimarcando il carattere di ente necessario per l'amministrazione pubblica dello sport.

Una prima conclusione da trarre, alla luce del diritto positivo, è quella che l'autonomia Coni e delle federazioni è funzionalizzata alla promozione degli interessi generali o sociali che lo sport investe a raggiera; e che, al contempo, il Coni vede accresciuta la sua centralità nel sistema pubblicistico dello sport,

---

l'esercizio della vigilanza sulle federazioni, approvazione dei bilanci, la ripartizione dei contributi finanziari loro destinati, la deliberazione di commissariamento. Di grande importanza sono, ancora, le molteplici ipotesi di «delega» di poteri del Coni alle federazioni sportive (v., ad esempio, l'art. 12 l. 91/1981, nel testo fissato dalla l. 586/1996, che affida alle federazioni il compito, per delega del Coni, di svolgere i controlli sulle società sportive professionistiche, e assumere i provvedimenti necessari a garantire la regolarità dei campionati).

(76) Si consideri soprattutto G. VOLPE PUTZOLU, *Società e federazioni sportive*, in A. LENER, O. MAZZOTTA, G. VOLPE PUTZOLU, G. GAGLIARDI, *Una legge per lo sport?*, in *Foro it.*, V, c. 308 (e, *amplius*, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, Giuffrè, Milano, 1977, pp. 90 ss.), in cui, a proposito del principio di democrazia riferito alle comunità intermedie, si dice che: «è concetto tra i più controversi e di difficile attuazione pratica».

anche nei confronti di gruppi con esso non federati.

La espansione dei compiti affidati al Coni deriva quindi da una consapevole strategia statale, dalla necessità di rispondere a specifici interessi che sono stati progressivamente assunti nella sfera pubblica in connessione all'ingresso nella stessa di nuovi interessi collettivi.

Ciò induce ad abbandonare gli orientamenti volti a sostenere una costante e stretta corrispondenza fra l'interesse da realizzare e una certa struttura associativa<sup>(77)</sup>: il Coni, sempre alla luce del diritto positivo, realizza fini sportivi e fini non sportivi<sup>(78)</sup>.

Altro è dire che il Coni, come è poi nella realtà storica, è l'ente che meglio di ogni altro è capace di garantire le finalità dell'ordinamento sportivo e la cura del suo *ubi consistam* istituzionale: lo sport dei record, dei campioni, dello spettacolo, il cui culmine è sì rappresentato dalla celebrazione delle olimpiadi (art. 2, c.1, d.lgs. 242/1999).

In questa prospettiva è sintomatica (fra l'altro) la vigenza all'interno dell'ordinamento sportivo del principio del voto plurimo nelle elezioni degli organi federali<sup>(79)</sup>.

Invero, non si coglierebbe in pieno la realtà contrapponendo fini sportivi e quelli di derivazione esterna. E ciò perché pure i primi sono in varia misura condizionati, nella loro esistenza e in parte nel loro contenuto, dall'intervento legislativo; il quale spesso esige che i fini sportivi siano rispettosi di alcuni valori

---

(77) Per l'insufficienza di una simile prospettiva v. M. BASILE, *Le persone giuridiche*, con un contributo di M.V. DE GIORGI, in G. IUDICA e P. ZATTI (a cura di), *Tratt. dir. priv.*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 76 ss.

(78) Fra i contributi dottrinali mette conto di essere segnalato, per l'esposizione lucida che dedica al problema delle finalità che inducono lo Stato alla pubblicizzazione dello sport, quello di R. PEREZ, *Disciplina statale e disciplina sportiva nell'ordinamento dello sport*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Giuffrè, Milano, 1988, I, pp. 509 ss.

(79) Cfr. art. 3 dei Principi fondamentali degli statuti delle Federazioni Sportive Nazionali, delle Discipline Sportive Associate e delle Associazioni Benemerite, 2007 (reperibili nel sito [www.coni.it](http://www.coni.it)), approvati dal consiglio nazionale del Coni il 28 febbraio 2007, delib. n. 1352/2007, ove alle società e associazioni sportive che si siano distinte per importanza e qualità dei risultati raggiunti, in aggiunta al voto di base, possono essere attribuiti voti plurimi così da premiare il profilo agonistico da esse esibito.

primari dello Stato <sup>(80)</sup>.

Concludiamo con una domanda (alla quale cercheremo di rispondere nel prossimo paragrafo): quale spazio e possibilità hanno attualmente le Regioni di fronte al rinvigorirsi delle prerogative del Coni?

#### **4. *Lo sport nel disegno del cd. «terzo decentramento» amministrativo***

La trasformazione del sistema amministrativo italiano e della ripartizione dei poteri e dei compiti amministrativi e di governo tra i diversi livelli istituzionali operata dal nuovo articolo 118 Cost., sulla base dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione <sup>(81)</sup>, non hanno spiazzato la disciplina in materia sportiva con il consequenziale superamento dei principi sui quali si imperniava.

La profonda riforma istituzionale, com'è noto, era stata anticipata dalla legge 59/1997, che aveva delegato il governo a provvedere a una larga redistribuzione di funzioni e compiti amministrativi ispirandosi, esattamente, ai tre principi appena menzionati <sup>(82)</sup>.

(80) Cfr. la l. 14 dicembre 2000, n. 376 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestine e tutela della correttezza nello svolgimento di competizioni sportive agonistiche) che all'art. 1, c. 2°, prevede tra gli elementi del reato di doping il requisito del dolo specifico consistente nel «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti».

(81) Da ultimo, v. il saggio del giurista che di questa riforma è stato comunque ispiratore: F. BASSANINI, *Il quadro costituzionale: l'equiordinazione fra stato e istituzioni territoriali e il principio di sussidiarietà*, in AA.VV. (Atti del LII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 43 ss.

(82) Quattro anni prima, all'indomani dell'esito positivo del referendum abrogativo nei confronti della legge istitutiva del ministero del turismo e dello spettacolo, si avviava la vicenda relativa all'assetto dell'amministrazione centrale del settore sportivo. Agli assestamenti relativi agli effetti abrogativi del referendum si è fatto fronte con il d.l. 4 agosto 1993, n. 27 reiterato, con modificazioni, ben nove volte e, da ultimo, il d.l. 29 marzo 1995, n. 97 veniva convertito con modifiche nella l. 30 maggio 1995, n. 203 (pubblicata nel *Giornale dir. amm.*, 1995, *Il riordino delle funzioni in materia di turismo, sport e spettacolo*, con commento di C. FRANCHINI, pp. 877-888). Il settore sportivo transitava, così, dal soppresso ministero alla presidenza del consi-

Ma, l'atteso ridisegno del sistema amministrativo dello sport, delineato dall'art. 157 del decreto delegato 112/1998, sortiva effetti ben limitati e non soddisfaceva certo le attese delle Regioni.

La norma in oggetto demandava per intero alla scelta delle Regioni l'elaborazione dei programmi relativi agli impianti sportivi destinati alle manifestazioni sportive agonistiche relative ai campionati organizzati secondo criteri di ufficialità, in riferimento al d.l. 2/1997, convertito con modificazioni dalla l. 65/1987 (legge sui campionati di calcio "Italia '90"), mentre riservava la competenza della definizione dei relativi criteri e parametri, su cui la stessa doveva svilupparsi, alla «autorità di governo competente, acquisito il parere del Comitato olimpico nazionale italiano (Coni) e della conferenza unificata» (comma 1)<sup>(83)</sup>.

Il secondo comma del medesimo articolo prevedeva anche che per il riparto dei fondi provvedeva l'autorità di governo, una volta acquisito il parere del Coni e della Conferenza unificata, ma il limite della norma era costituito, appunto, dalla mancata previsione di risorse aggiuntive.

---

glio. Ad essa venivano attribuite le funzioni di partecipazione ai processi decisionali comunitari, programmazione delle politiche di settore e raccolta ed elaborazione dati (art. 2, primo comma, del d.l. 97/95) e, altresì, le altre competenze previste dagli atti normativi menzionati dal successivo secondo comma, fra cui quelle più importanti erano la vigilanza sul Coni e le competenze statali in materia di impiantistica sportiva. Presso la presidenza del consiglio dei ministri, ad opera del d.P.C.M. 10 marzo 1994, veniva anche istituito l'ufficio per i rapporti con gli organismi sportivi. Per una più estesa analisi GIORDANI, *Il referendum abrogativo del Ministero del Turismo e dello spettacolo e i suoi effetti nel settore dello sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, p. 282 ss.; G. DELLA CANANEA, *Sport e tempo libero, Annuario delle autonomie locali 1995*, in S. CASSESE (a cura di), Roma, 1996, pp. 521-523; ID., in *op. cit.*, 1997, pp. 530-531. Con il d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 38, istitutivo del Ministero per i beni e le attività culturali, le funzioni in materia di sport venivano trasferite a quest'ultimo ministero. Esso esercitava le funzioni in materia sportiva nel modo indicato dall'art. 2, comma 2, lett. g) e comma 3, lett. b), della legge istitutiva.

(83) Sull'incidenza operata nello sport ad opera del c.d. «terzo decentramento» v., da ultimo, M. GOLA, *Sport e Regioni nel titolo V della Costituzione*, in C. VACCA (a cura di), sez. introduttiva di G. BERNINI, *Giustizia sportiva e arbitrato*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 49 ss., spec. pp. 52-55. Si veda altresì L. COEN, *Commento all'art. 157 del d.lgs. n. 112 del 1998*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998, p. 521 ss.

Infatti, a fronte di un solo intervento statale – quello connesso al già citato intervento normativo legato all'organizzazione dei mondiali di calcio svolti nel 1990 – il peso finanziario per la realizzazione, il completamento e la messa in sicurezza di impianti nuovi, della manutenzione di quelli già esistenti, continuava a gravare, come sempre, interamente sulle Regioni e sugli enti locali <sup>(84)</sup>.

In altre parole, la conquista di ulteriori spazi di intervento nel settore dell'impiantistica sportiva da parte delle Regioni sembrava svuotarsi di fronte alla mancanza di trasferimento di risorse finanziarie adeguate.

Senza dubbio l'intervento esaminato si è mosso lungo una direzione in buona sostanza già tracciata nei precedenti interventi normativi in materia: conferire alle Regioni ed enti locali tutto ciò che concerne lo sport, mantenendo invece la riserva statale in materia di vigilanza sul Coni (e per mezzo di esso il controllo anche sullo sport agonistico) e sull'istituto per il credito sportivo (comma 3, art. 157 e art. 3, comma 7 del medesimo decreto) <sup>(85)</sup>.

Questa lettura trova conferma anche nel d.lgs. 242/1999 che delinea le funzioni del Coni: «nei limiti di quanto stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616» (art. 2, primo comma).

Nel quadro che precede si inserisce un importante fattore che accomuna nettamente l'intervento statale e quello regionale in materia di sport: il collegamento dello sport nel settore organico «servizi alla persona e alla comunità» <sup>(86)</sup>. Tale qualifica-

(84) Per una vivace critica a tale indirizzo v. A. ZANINI, *Sport (Capo VII)*, in questa *Rivista*, 1998, pp. 652-654.

(85) Allo stesso tempo, il quarto comma dell'art. 157 disponeva il riordino dell'istituto per il credito sportivo, anche per garantire «un'adeguata presenza nell'organo di amministrazione di rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali».

(86) Così è rubricato il Titolo IV del d.lgs. 112/1998 ove è collocato l'art. 157. Sul peso e le motivazioni di questa opzione legislativa v. L. DEGRASSI, *La razionalizzazione dello stato sociale. Nell'ordinamento dei servizi alla persona e alla comunità*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 54 e *passim*, che avvia la sua indagine dalla constatazione che nell'espressione «servizi alla persona e alla comunità» si può «cogliere sia il restrittivo *revirement* contenutistico subito dalla figura «servizi sociali», sia il senso

zione dello sport da parte del legislatore nazionale trova il suo pendant nella legislazione adottata dalle Regioni successivamente al c.d. terzo decentramento amministrativo del 1998 improntata al tentativo di offrire un servizio sociale dello sport.

*5. La legislazione regionale nell'attuale ordinamento costituzionale: continuità e discontinuità con l'assetto antecedente la riforma del Titolo V*

La normativa regionale avente ad oggetto esclusivo e principale il fenomeno sportivo è, a partire dal 1999, abbondante e, sviluppando l'esperienza normativa maturata nel settore negli anni scorsi, ricca di leggi di ampio respiro finalizzate alla promozione dello sport e alla realizzazione e miglioramento degli impianti<sup>(87)</sup>.

Tutte queste leggi, spesso denominate come «testo unico», presentano affinità nella finalità che si propongono e nei moduli organizzativi e procedurali allestiti per il loro conseguimento; inoltre, si caratterizzano per la comune aspirazione ad una regolamentazione organica e completa dell'attività sportiva<sup>(88)</sup>.

Gli obiettivi riguardano la promozione dello sport, delle attività motorie e del tempo libero<sup>(89)</sup>.

---

della razionalizzazione dello Stato sociale di seconda generazione».

(87) Come abbiamo già visto i settori di intervento delle vecchie leggi regionali in materia si estendevano già in gran parte di ambiti quali l'impiantistica sportiva, l'istruzione professionale e la formazione degli operatori sportivi, la tutela sanitaria e la medicina dello sport, il sostegno di iniziative riservate ai disabili, la effettuazione di studi, ricerche pubblicazioni in materia sportiva, i rapporti di collaborazione con gli enti scolastici e con gli organi centrali e periferici del Coni e delle Federazioni sportive.

(88) Tra queste le più organiche sono: l.r. Liguria 5 febbraio 2002, n. 6 (Norme per lo sviluppo degli impianti e delle attività sportive e fisico-motorie); l.r. Lazio 20 giugno 2002, n. 15 (Testo unico in materia di sport); l.r. Lombardia 8 ottobre 2002, n. 26 (Norme per lo sviluppo dello sport e delle professioni sportive in Lombardia); l.r. Friuli-Venezia 3 aprile 2003, n. 8 (Testo unico in materia di sport e tempo libero); l.r. Valle d'Aosta 1 aprile 2004, n. 3 (Nuova disciplina degli interventi a favore dello sport); l.r. Basilicata 1 dicembre 2004, n. 26 (Nuove norme in materia di sport).

89 Per una chiara distinzione tra queste aeree di intervento legislativo, vedi C. BOT-

A tal riguardo, vi è una costante affinità lessicale sulle formule adottate, che fanno leva sulla loro natura di servizio sociale o di momenti di sviluppo culturale e civile della comunità.

La stessa somiglianza, tra l'altro, si può ravvisare nelle funzioni rivolte in eguale modo a sostenere e finanziare progetti volti a favorire l'esercizio e lo sviluppo dello sport, il potenziamento dell'impiantistica e l'implementazione dell'associazionismo.

Nell'esecuzione di tali compiti, l'amministrazione regionale opera attraverso interventi sia diretti, disciplinando l'organizzazione degli uffici regionali, che indiretti. Questi ultimi, di gran lunga superiori, consistono in sovvenzioni da erogarsi in favore di soggetti pubblici e privati valutati idonei a perseguire i fini sportivi e ad approntare le spese necessarie.

Per agevolare il raggiungimento di tali obiettivi, si può procedere alla stipulazione di apposite convenzioni con banche e, in via privilegiata, con l'istituto per il credito sportivo.

Sul piano organizzativo, le Regioni si muovono tutte sullo stesso piano, con la previsione di organismi tecnici e rappresentativi a cui vengono assegnate funzioni consultive e propositive nei confronti degli organi amministrativi regionali: emerge con sufficiente chiarezza il tentativo di ricondurre ad unitarietà e coerenza i diversi strumenti programmatori.

Dal complesso delle leggi regionali appena disegnato, si può argomentare:

- le leggi inerenti ad interventi organici nelle attività sportive rappresentano un dato definitivamente acquisito nell'esperienza regionale e, in genere, sono soggette solo a modifiche parziali soprattutto in sede di approvazione di leggi finanziarie o di quantificazione annuale della spesa;

- la consapevolezza che lo sport rappresenta un sistema dove agisce una pluralità di soggetti pubblici e privati ha comportato la frammentazione dei possibili destinatari dei finanziamenti e degli interventi finanziabili, ma per lo più vengono preferiti

---

TARI, *La disciplina giuridica delle attività motorie: i profili istituzionali*, in C. BOTTARI (a cura di), *Attività motorie e attività sportive: problematiche giuridiche*, Cedam, Padova, 2001, pp. 7-9.

quei soggetti che esplicano la loro attività sotto il riconoscimento del Coni e delle federazioni sportive nazionali. Esistono tuttavia ipotesi in controtendenza in cui è richiesta la condizione di non affiliazione dei soggetti beneficiari dei contributi regionali alle federazioni nazionali;

- l'attenzione sempre maggiore non tanto alla costruzione di impianti ma alla loro conveniente utilizzazione. La sostanza è questa: la Regioni tendono alla finalità di maggior sfruttamento degli impianti sportivi sul territorio ed a garantire l'uso quanto più allargato di essi;

- il sostegno e lo sviluppo delle attività sportive è patrocinato senza distinzioni esplicite fra le attività di tipo agonistico e quelle di tipo non agonistico. Sempre di più si promuovono interventi a favore dello sport-spettacolo, favorendo sia l'organizzazione di manifestazioni sportive di carattere nazionale o internazionale localizzate nel territorio della Regione sia la partecipazione di atleti a manifestazioni e campionati di livello ultraregionale<sup>(90)</sup>;

- l'estensione dell'intervento regionale nel settore delle sponsorizzazioni delle attività sportive finalizzate a promuovere verso l'esterno l'immagine della Regione<sup>(91)</sup>, o norme che si prefiggono la sola tutela del talento atletico<sup>(92)</sup>;

- la generale considerazione delle necessità dei disabili, anziani, giovani e delle persone che versano in gravi condizioni di disagio sociale<sup>(93)</sup>.

A questo primo ordine di leggi, se ne delineano altri in ambiti di intervento alquanto diversificati.

Innanzitutto, vi sono una serie di provvedimenti legislativi che promuovono la diffusione delle attività sportive nel più ampio quadro della tutela della salute<sup>(94)</sup>, o nel contesto di po-

---

(90) V. l.r. Sardegna 17 maggio 1999, n. 17 (Provvedimenti per lo sviluppo dello sport in Sardegna).

(91) Cfr. art. 13 della l.r. Puglia 4 dicembre 2006, n. 23 (Norme per lo sviluppo dello sport per tutti).

(92) Art. 37 della l.r. Sardegna 17 maggio 1999, n. 17, cit.

(93) V. l.r. Veneto 14 agosto 2003, n. 17 (Norme per la promozione della pratica sportiva delle persone con disabilità).

(94) Tra gli interventi più significativi v. l.r. Toscana 9 luglio 2003, n. 35 (Tutela sa-

litiche pubbliche a favore della condizione giovanile <sup>(95)</sup>.

A un secondo ambito sono da ascrivere le iniziative volte alla predisposizione di strumenti giuridici idonei ad assicurare l'effettivo uso pubblico degli impianti sportivi, in aderenza al fondamentale principio dettato in materia dall'art. 90, comma 24, della l. 289/2002: «L'uso degli impianti sportivi in esercizio da parte degli enti locali territoriali è aperto a tutti i cittadini e deve essere garantito, sulla base di criteri obiettivi, a tutte le società e associazioni sportive» <sup>(96)</sup>.

In terzo luogo, vi sono leggi adottate a sostegno di manifestazioni sportive storiche, si assiste così ad un fenomeno di riappropriazione della cultura locale sportiva da parte della Regioni <sup>(97)</sup>.

Completano poi il panorama le discipline particolari concernenti, di volta in volta, gli sport di alta montagna, la sicurezza degli impianti, le professioni sportive; ognuna di esse individua un'area di azione in cui la potestà normativa regionali è ormai consolidata da tempo, di conseguenza in molti casi gli interventi legislativi operano modifiche parziali per migliorarne singoli aspetti <sup>(98)</sup>.

Semplificando al massimo, importa fermare due punti: il confine delle competenze tra Regioni e Coni, in ragione di una congiuntura legislativa che li ha avvinti, è in molti tratti cancellato, e ha pertanto ingenerato attribuzioni oscillanti e diverse; e, secondo, che il ruolo del Coni, quale soggetto tecnicamente qualificato che esercita funzioni pubbliche statali in materia di sport, tende a coniugare ordinamento regionale e ordinamento

---

nitaria dello sport). Per ogni riferimento sull'argomento v. C. BOTTARI, R. NICOLAI, G. PACIFICO, *Sport e sanità*, Bononia University Press, Bologna, 2008.

(95) L.r. Emilia Romagna 28 luglio 2008, n. 14 (Norme in materia di politiche per le giovani generazioni).

(96) V. art. 1 della l.r. Liguria 10 agosto 2004, n. 15 (Disciplina delle modalità di affidamento della gestione di impianti sportivi pubblici).

(97) V. ad esempio L.r. Piemonte 24 dicembre 2003, n. 36 (Valorizzazione degli sport della pallapugno e della pallatamburello). L.r. Piemonte 18 dicembre 2002, n. 32 (Tutela e valorizzazione del patrimonio storico-culturale e promozione delle attività delle Associazioni sportive storiche del Piemonte).

(98) Su queste materie la legislazione è vastissima, sarebbe quindi superfluo voler dare indicazioni.

sportivo, eccetto alcuni inevitabili scollamenti.

*5.1. Segue. Il significato della materia «ordinamento sportivo» nell'art. 117 della Costituzione*

Come si è ricordato, nel 2001, la legge cost. n. 3 ha riformato il Titolo V della parte II della Costituzione relativo alle Regioni e agli enti locali <sup>(99)</sup>.

Tra le innovazioni più rilevanti va annoverata la nuova distribuzione delle competenze legislative fra lo Stato e le Regioni introdotta dall'art. 117 Cost. <sup>(100)</sup>, che le ripartisce secondo il tradizionale, ma ampiamente criticato e superato <sup>(101)</sup>, criterio delle materie, già utilizzato nel precedente testo <sup>(102)</sup>.

Nell'elenco compare la materia "ordinamento sportivo", il cui inserimento ha suscitato un ampio dibattito dottrinale <sup>(103)</sup>.

(99) Per una trattazione approfondita di molte questioni complesse dopo la riforma del Titolo V v. P. CARETTI, *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità – Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003; e più recentemente, A. D'ATENA, *Costituzionalismo multivello e dinamiche istituzionali*, Giappichelli, Torino, 2007.

(100) Una funzione vitale ai fini della interpretazione e della concreta applicazione della norma in oggetto è stata svolta dalla corte costituzionale, che è intervenuta con numerose pronunce: una sintetica e significativa panoramica di questa giurisprudenza è oggi in S. BARTOLE e R. BIN, *Sub art. 117, Commentario alla Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 2008, p. , e in L. ANTONINI, *Sub art. 117, 2°, 3° e 4° co.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Comm. alla Cost.*, v. III, Utet, Torino, 2006. Come sottolinea Onida, «Quello che è mancato dopo la riforma del Titolo V non sono tanto gli interventi legislativi dello Stato, che hanno continuato ad essere frequenti [...], ma è quel livello di legislazione statale che nel passato era stato realizzato dalle norme di trasferimento e dalle norme di attuazione degli statuti speciali (queste ultime anche con uno specifico rango nel sistema delle fonti), dando vita sostanzialmente a parametri interposti per i giudizi di costituzionalità delle leggi statali (e non solo regionali) successive», concludendo che, «La Corte infatti, in mancanza di nuove leggi generali, si è trovata per così dire in prima linea nel dover interpretare le nuove norme costituzionali, e ne è ben consapevole»: V. ONIDA, *Conclusioni*, in P. CAVALERI (a cura di), *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 293 ss., spec. pp. 297-298.

(101) In tal senso B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 117.

(102) Su tutto ciò, per una sintesi recente, v. A. RUGGERI, in *Digesto disc. pubb., Regione (dir. cost.)*, IV ed., Aggiornamento \*\*\*, t. II, L-Z, Utet, Torino, 2008, pp. 708 ss.

(103) Attorno ai problemi giuridici posti dalla nuova materia si veda M. PANEBIAN-

Alcuni punti, per vero, ormai sembrano assodati, come quello riguardante la non riconducibilità della materia costituzionale al concetto tradizionale di «ordinamento sportivo».

Ugualmente costante è stato poi il criterio di analisi, avvalorato anche dalla giurisprudenza costituzionale, di cui la dottrina si avvalsa per delineare la materia: quello storico-normativo che ricostruisce il significato delle materie sulla scorta della legislazione precedente.

L'esito finale dell'utilizzo di tale criterio è stato quello di offrire una prospettiva di continuità, per cui le Regioni avrebbero potestà concorrente sulla promozione delle attività sportive e sugli impianti e alcuna sulle competenze di pertinenza dell'«ordinamento sportivo», quindi nulla sarebbe cambiato con la riforma della l. cost. 3/2001<sup>(104)</sup>.

All'area dell'«ordinamento sportivo» si può collegare altresì la competenza in tema di regolazione e controllo dei soggetti operanti nel settore, la messa a disposizione di attrezzature sportive, e l'erogazione di quelle attività che traducono lo sport in «strumento di servizio della persona umana e della comunità» (tutto comunque subordinato non solo ai «principi» della legislazione statale, bensì anche alle competenze esclusive in te-

---

CO, Art. 117 Cost. e materie «ordinamentali», in F. MODUGNO – P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. IV. Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-Regione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2008, pp. 165-201; B. MARCHETTI, *Ordinamento sportivo*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), App. di G. FALCON, *Il diritto Amministrativo dopo le riforme costituzionali*, parte spec., v. II, Giuffrè, Milano, 2006, p. 479 ss.; L. DEGRASSI, *Le Regioni tra «sport» e «ordinamento sportivo». Contributo alla definizione della materia*, in [www.grupposanmartino.it](http://www.grupposanmartino.it); C. PADULA, *La competenza legislativa regionale in materia di «ordinamento sportivo»: una novità apparente*, in *Le Regioni*, 2006, p. 363 ss.; F. CARDARELLI, *Ordinamento sportivo e potestà normativa regionale concorrente*, in *Foro amm.*, T.A.R., 2006, p. 3707 ss.; G. TIEGHI, *L'«ordinamento sportivo» tra le materie di potestà legislativa concorrente: una nuova competenza riconosciuta alle Regioni?*, in *Il dir. della Reg.*, 2004, pp. 483 ss.

(104) Per una prospettiva diversa si v. M. GOLÀ, *Il nuovo rapporto tra pubblico e privato nel diritto sportivo nell'ambito dei compiti della P.A. Spunti dal pensiero di Aldo M. Sandulli*, cit., p. 614, per la quale l'indicazione espressa nel testo costituzionale della materia «ordinamento sportivo» sancirebbe «al più alto livello normativo come esista e debba esistere una separazione tra ordinamento sportivo ed ordinamento nazionale». *Contra*, M. COCCIA, *Gli ordinamenti sportivi*, in AA.VV., *Diritto dello sport*, nuova ed., Le Monnier Università, Firenze, 2008, pp. 33-38.

ma di “immigrazione”, “giurisdizione e norme processuali”, “ordinamento civile” e “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”).

D’altro canto, la Corte Costituzionale, in una decisione molto criticata, ha voluto allargare l’area della potestà legislativa concorrente, includendo in essa anche le norme sull’uso degli impianti sportivi dei comuni e degli istituti scolastici, ma si è trattato di una sentenza che non ha dato spunti sistematici volti a dare un chiarimento alla definizione della materia <sup>(105)</sup>.

Le regioni, dal loro canto, tentano di proporre una soluzione che consenta loro una competenza in materia della massima latitudine.

In relazione alla materia “*ordinamento sportivo*” esse hanno rivendicato maggiori ambiti di operatività e poteri; in particolare, da un documento interregionale su alcune problematiche dello sport emerge una forte posizione contraria al mantenimento del ruolo regolamentare del Coni in merito all’impiantistica sportiva nella quale non vengono svolte competizioni agonistiche regolamentate dalle federazioni sportive <sup>(106)</sup>.

Se si escludono queste isolate prese di posizione, l’assetto del diritto sportivo in ambito regionale non sembra però toccato dalla riforma costituzionale.

Innanzitutto i nuovi statuti affrontano la disciplina dello sport con poca incisività e con una minore attenzione rispetto alla prima stagione statutaria degli anni Settanta.

---

(105) Si tratta della sentenza n. 424 del 29 dicembre 2004, pubblicata in *Giur. cost.*, 2005, pp. 4503 ss. e – per la parte in diritto – in *Cons. st.*, 2004, II, pp. 2410 ss. Un commento è di R. BIN, *Quando la Corte prende la motivazione “sportivamente” (nota la sent. 424/2004)*, in *Forum di Quad. cost.* del 4 ottobre del 2005, nonché in *Le Regioni*, 2005, pp. 607 ss. Ci sia consentito rinviare anche a F. BLANDO, *Titolo V della Costituzione e ordinamento sportivo*, nota a Corte cost. 29 dicembre 2004, n. 424, in *www.GiustiziaSportiva.it* (2007).

(106) Il documento è stato diffuso con il titolo “Revisioni delle norme Coni per l’impiantistica sportiva: osservazioni della conferenza delle Regioni e delle province autonome”, Roma, 30 novembre 2006, rinvenibile in *www.federalismi.it* (un ampio esame è compiuto da L. DEGRASSI, *Le Regioni tra «sport» e «ordinamento sportivo»*. *Contributo alla definizione della materia*, cit.). Si tratta di considerazioni svolte dalla Conferenza Stato-Regioni al fine di fornire contributi e integrazioni richiesti dal Coni in ordine alla bozza di revisione delle “norme Coni per l’impiantistica sportiva”.

Un secondo indice significativo è dato dalla assenza di iniziative statali atte ad impugnare leggi regionali in materia, ed in realtà, i motivi di conflitto non sarebbero mancati visto che gli interessi sportivi risultano molte volte intrecciati e raccolti intorno ad altre materie di carattere «trasversale» o con altre di potestà concorrente <sup>(107)</sup>.

Le numerose leggi emanate dalle regioni, infine, non richiamano mai il Titolo V della Costituzione.

**6. *Il ruolo dello Stato. Perché lo Stato non può sostituirsi alle istituzioni sportive. Interferenze tra ordinamento statale e sportivo***

Come già accennato, lo Stato non ha mai agito in prima persona in ordine allo sport assumendosi compiti di amministrazione attiva.

Esattamente la Cassazione civile – nella sentenza che ancora oggi rappresenta il punto più avanzato di sistemazione giurisprudenziale in relazione ai rapporti tra ordinamento statale e sportivo –, ha evidenziato che tale rapporto è di riconoscimento: riconoscimento, da parte dell'ordinamento statale, dell'ordinamento sportivo già autonomamente esistente e perciò originario. Proprio perché riconosciuto, l'ordinamento giuridico è ammesso, come tale, ad esistere e ad agire, nella sua articolazione e nell'esercizio delle sue potestà, nell'ambito territoriale dello Stato per il conseguimento dell'interesse generale che ne costituisce lo scopo. E la Suprema Corte rilevava ancora che il riconoscimento è accordato perché l'interesse generale per il cui conseguimento è costituito l'ordinamento giuridico sportivo corrisponde anche ad uno degli interessi generali che si propone di conseguire l'ordinamento giuridico statale. Sicché si affermava esservi coincidenza tra la funzione propria dell'ordinamento giuridico sportivo ed una delle funzioni

---

(107) Cfr. F. DI LASCIO, *L'ordinamento sportivo nelle recenti leggi regionali*, in *Giornale dir. amm.*, 2007, pp. 702 ss., spec. p. 704.

dell'ordinamento giuridico statale. Questi concetti vengono ulteriormente sviluppati nell'affermazione che per la coincidenza tra la funzione amministrativa dell'ordinamento giuridico sportivo e la funzione amministrativa dell'ordinamento giuridico statale nel settore sportivo, l'ordinamento giuridico statale non si limita a riconoscere l'ordinamento sportivo, ma attribuisce ad esso anche «la sua funzione amministrativa nel settore sportivo»<sup>(108)</sup>.

E difatti anche oggi lo Stato, tramite la Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>(109)</sup>, si limita ad esercitare funzioni di vigilanza sul Coni e, tramite il Ministero dell'economia e delle finanze, a svolgere un'attività di controllo su alcuni atti e organi del Coni.

Lo Stato pur non svolgendo funzioni di amministrazione attiva in materia sportiva si è sempre ritagliato il ruolo di promotore, con interventi normativi ad ampio spettro (di carattere fiscale<sup>(110)</sup>, simbolico<sup>(111)</sup>, promozionale<sup>(112)</sup>, e quant'altro), e non ha risparmiato energia politica, organizzativa e finanziaria per supportare gli obiettivi del Coni.

Nonostante l'importanza economica generale dello sport,

---

(108) Cass. civ., sez. III, 11 febbraio 1978 n. 625, in *Foro it.*, 1978, I, c. 862 ss., con nota di C.M. BARONE.

(109) V. art. 1, comma 1°, del d.l. n. 181/2006, convertito nella l. n. 233/2006. Nella vigente legislatura tale funzione, dapprima delegata al Ministro per le politiche giovanili e le attività sportive (agli effetti dell'art. 2, lett. e), del d.m. 15 giugno 2006), è transitata al sottosegretario con delega allo sport.

(110) V. art. 63 *bis* del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in l. 6 agosto 2008, n. 133, art.1, comma 1, che prevede che il cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche può essere destinata in base alla scelta del contribuente a sostegno di «associazioni dilettantistiche riconosciute ai fini sportivi dal Coni a norma di legge».

(111) Cfr., ad esempio, l. 15 aprile 2003, n. 86 (Istituzione dell'assegno «Giulio Onesti» in favore degli sportivi italiani che versino in condizione di grave disagio economico), la quale stabilisce un assegno vitalizio a favore di atleti bisognosi che «nel corso della loro carriera agonistica hanno onorato la Patria, anche conseguendo un titolo di rilevanza internazionale in ambito dilettantistico o professionistico» (art. 1, comma 1) e la l. 17 agosto 2005, n. 167 (Misure per la tutela del simbolo olimpico in relazione allo svolgimento dei giochi invernali «Torino 2006»).

(112) V. d.P.C.M. 8 aprile 2004 (attività svolta dalla federazione italiana sport disabili quale comitato italiano paraolimpico).

l'ordinamento sportivo ha avuto bisogno di aiuti pubblici per dare vita ai suoi programmi, ammettendo lo Stato come un male, sì, ma necessario.

Sotto questo profilo, mette in conto sottolineare come l'asse portante del finanziamento dello sport in Italia è stata la c.d. legge *fifty-fifty* che in sostanza ha ripartito a metà, tra lo Stato e il Coni i proventi del totocalcio, permettendo così a quest'ultimo di operare in una situazione di floridezza economica di cui hanno goduto ben pochi altri enti pubblici <sup>(113)</sup>.

E ancora oggi il Coni finanzia in gran parte la sua attività con un contributo erogato, secondo diverse modalità, direttamente dallo Stato.

Ed anche il sistema inerente la vendita dei diritti televisivi relativi agli eventi sportivi, che rappresenta poi l'altro corno vitale con cui lo sport si finanzia, sono oggetto di disciplina normativa statale per «garantire l'equilibrio competitivo dei soggetti partecipanti alle competizioni sportive e di realizzare un sistema efficace e coerente di misure idonee a stabilire e a garantire la trasparenza e l'efficienza del mercato [...]» <sup>(114)</sup>.

Imponenti, per esaminare un altro profilo, sono stati gli interventi legislativi connessi alla lotta contro la violenza occasionata dalle manifestazioni sportive, molte delle quali possono avere uno svolgimento grazie all'ausilio dell'apparato statale <sup>(115)</sup>.

(113) L. 29 settembre 1965, n. 1117 (Modifiche alla l. 22 dicembre 1951, n. 1379, istitutiva di una imposta unica sui giuochi di abilità e sui concorsi pronostici disciplinati dal d. legisl. 14 aprile 1948, n. 496, e successive modificazioni). Un elenco dei numerosi interventi normativi in tema di partecipazione del Coni ai concorsi pronostici è in M. SANINO, *Comitato olimpico nazionale italiano (Coni)*, in *Enc. giur.*, v. VI, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1988, p. 5.

(114) Art. 1, comma 1, l. 19 luglio 2007, n. 107 (Delega al governo per la revisione della disciplina relativa alla titolarità ed al mercato dei diritti di trasmissione, comunicazione e messa a disposizione al pubblico, in sede radiotelevisiva e su altre reti di comunicazione elettronica, degli eventi sportivi dei campionati e dei tornei professionistici a squadre e delle correlate manifestazioni sportive organizzate a livello nazionale), a cui ha fatto seguito il d.lgs. 9 gennaio 2008, n. 9 (Disciplina della titolarità e della commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi e relativa ripartizione delle risorse).

(115) La disciplina di riferimento è la l. 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestine e tutela della correttezza nello svolgi-

Abbiamo usato proprio la parola apparato perché, più in generale, mette plasticamente in evidenza l'elemento che differenzia maggiormente ordinamento sportivo e statale: lo Stato è un apparato basato sulla professionalità degli uomini che ne fanno parte, e cioè di persone che vivono al suo servizio<sup>(116)</sup>, mentre l'organizzazione sportiva trova il suo nucleo fondante sull'associazionismo, basato sul volontariato dei suoi dirigenti.

Di recente, un parere della sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato ha messo in risalto proprio quest'ultimo aspetto, ossia come intorno al sistema Coni orbiti il numero più importante di volontari che opera nel nostro paese e che tale sistema, nonostante le ristrettezze economiche in cui è costretto ad operare, funziona grazie alla passione per lo sport e ai sani principi ideali su cui risiede<sup>(117)</sup>.

Conviene anche intendersi sul fatto che l'ordinamento sportivo ha un suo apparato, composto da persone che si dedicano al perseguimento degli obiettivi di esso e svolgendo un'attività altamente specializzata, ed è questo apparato quello che subisce gli impulsi dell'ordinamento sportivo internazionale, retto in gran parte da regole inveterate su consuetudini non scritte e dove non è del tutto assente una logica burocratica nella gestione del potere.

Per regola generale, ad esempio, si può diventare membri del Cio solo per cooptazione e la permanenza alla carica è per

---

mento di competizioni sportive agonistiche), nel tempo più volte modificata. In presenza di sempre più frequenti e allarmanti fenomeni di violenza legati agli incontri sportivi è di recente intervenuto il d.l. 8 febbraio 2007, n. 8 (Misure urgenti per la prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche, nonché norme a sostegno della diffusione dello sport e della partecipazione gratuita dei minori alle manifestazioni sportive), convertito, con modificazioni, nella l. 4 aprile 2007, n. 41.

(116) L'argomento accennato nel testo costituisce appena l'inizio di una trattazione che si presenta molto complicata e vasta. Nella manualistica di diritto pubblico un'esposizione chiara e lucida si trova in G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, IX ed., Zanichelli, Bologna, 2005, p. 41 ss. Cfr. anche le riflessioni di G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, III ed., Giappichelli, Torino, 2006, pp. 19-20.

(117) Cons. Stato, 14 luglio 2003, n. 2694 (in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)), il quale basa queste affermazioni sulla scorta di dati forniti dal Ministero per il beni e le attività culturali.

un periodo abbastanza lungo <sup>(118)</sup>.

Nella realtà, anche lo sport italiano tende a sua volta a burocratizzarsi e quindi, anche se dal punto di vista giuridico i membri dei vertici sportivi non sono dei professionisti (non hanno un rapporto di impiego), essi di fatto lo diventano, come è testimoniato dalla emblematica vicenda della presidenza al Coni di Giulio Onesti, dalla quale quest'ultimo ha dominato per più di trenta anni la scena della vita sportiva italiana <sup>(119)</sup>.

La forza del Coni è però tutta qui: nel coniugare al meglio due anime, quella burocratica e quella del volontariato, che rappresenta l'immenso serbatoio umano delle Federazioni sportive nazionali.

Lo Stato non potrebbe mai sostituirsi allo sport organizzato in associazioni o federazioni a causa della mancanza di un proprio personale specializzato e di personale volontario <sup>(120)</sup>. Anche la partecipazione alle attività sportive internazionali, legata all'appartenenza a federazioni internazionali quale appartenenza necessaria, può essere ottenuta di regola esclusivamente da federazioni nazionali.

Il principio di una federazione unica per sport, esalta il momento tecnico dell'attività sportiva e realizza il monopolio di

(118) V. l'art. 20 della Carta Olimpica. Accenni in I. MARANI TORO, A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, pp. 194-195.

(119) «La vita privata di Onesti (con le aspirazioni, i programmi, i bisogni relativi) – scrive I. MARANI TORO (*Giulio Onesti e il diritto sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1981, p. 471 ss., e spec. p. 428, nt. 18) – si confuse quasi per intero con quella pubblica di Presidente del Coni, in cui egli si identificò e compenetrò». Nel 1978, solo per effetto dell'applicazione della l. n. 70/1975, si è posto fine all'ennesima rielezione di quest'ultimo alla presidenza dell'ente. In quell'occasione si è svolta una battaglia legale che è approdata dinnanzi al Consiglio di Stato, che ha respinto le tesi avanzate da Massimo Severo Giannini, allora difensore di Giulio Onesti; l'insigne giurista nel suo ricorso sosteneva che: «Il coni non ha nulla di un ente parastatale, svolgendo un'attività autonoma, fuori dallo Stato, e non ausiliare allo Stato; non ha neanche nulla dell'ente pubblico: non adotta provvedimenti amministrativi, non ha, in altre parole, nessuna delle caratteristiche proprie dell'ente pubblico» (abbiamo attinto questa fonte da G. NAPOLITANO, *Il "riassetto" del Coni*, cit., p. 15). L'epilogo giudiziario della vicenda è stato l'importante pronuncia del Cons. Stato, Sez. VI, 20 ottobre 1978, n. 1053, cit.

(120) Per una conferma v. l'art. 165, 1° comma, del Trattato CE (nel testo modificato dal Trattato di Lisbona), che impegna l'Unione a promuovere profili europei dello sport tenendo conto, tra l'altro, «delle sue strutture fondate sul volontariato».

pochi soggetti nell'elaborazione delle regole del gioco. Più precisamente: non esistono forme di controllo statale, o, se esistono, sono talmente eccezionali, sporadiche, secondarie, da essere assolutamente insignificanti rispetto allo strapotente potere delle federazioni internazionali di imporre la normativa tecnico-sportiva.

Tale potere è però destinato a ridimensionarsi nell'ambito dell'organizzazione dei campionati sportivi ufficiali, che possono considerarsi «il prototipo delle attività sportive agonistiche»<sup>(121)</sup>.

Nella sentenza 517/1987, infatti, in un passaggio trascurato dalla dottrina, la Corte costituzionale aveva spiegato che lo svolgimento di un campionato mondiale calcistico è una questione di interesse per lo Stato e che richiede al Governo impegni specifici con l'organizzazione sportiva internazionale competente dell'evento (nel caso, la Fifa). Questo il passo cruciale: «Il coinvolgimento del Governo si giustifica, sul piano giuridico, in quanto l'organizzazione dei campionati di calcio comporta, fra gli altri, particolari adempimenti, quali la garanzia della libertà di importazione ed esportazione di attrezzature sportive, di derrate alimentari e di valute, della regolarità dei cambi delle monete estere, della sicurezza e della protezione di persone e cose in tutti i luoghi di transito e di competizione, del supporto di un'adeguata rete di telecomunicazione internazionale, nel rispetto di un determinato trattamento fiscale, nell'assicurazione della libertà di esecuzione degli inni nazionali e dell'esposizione dei simboli nazionali di ciascun Paese partecipante»<sup>(122)</sup>.

Si tratta, com'è evidente, della presa d'atto che non sembra concepibile evento sportivo programmatico e ufficiale che non si annodi ad una sede terrestre, la quale stringendo insieme sport e diritto, delimita anche la sfera d'efficacia normativa. Il

---

(121) V. Corte Costituzionale 17 dicembre 1987, n. 517, punto 4.2 del considerato in diritto, La sentenza è pubblicata in *Le Regioni*, 1988, p. 431 ss., con commento di F.C. RAMPULLA, *La Corte si "esercita" sullo sport*, in *Foro it.*, 1989, I, c. 3354, con nota di richiami.

(122) *Ibidem*, punto 3.1 del considerato in diritto.

diritto delle federazioni, prima o poi, nella fase di esplicazione della sua attività, non potrà essere più separato dalla vita statale, o dalle intese con gli Stati, ma rientrerà nell'ambito di uno o altro Stato.

In altre parole, il fatto che l'ordinamento sportivo trovi una sua indipendenza e una sua giustificazione nell'odierna società non autorizza a pensare ad una sorta di solipsismo istituzionale: lo sport è un'istituzione sociale pubblica, nulla autorizza a ritenere che l'assetto di quello che chiamiamo ordinamento sportivo sia qualcosa che vada oltre le scelte politiche dello Stato.

Se non fosse così, una serie di misure e di istituti che sono indispensabili per la diffusione dello sport, in particolare quelli che assicurano alle istituzioni sportive il necessario supporto economico e la cooperazione dei Governi statali per il perseguimento degli obiettivi sportivi, non troverebbero spiegazione.

Se si guardano le cose da più vicino, si avverte subito che tra ordinamento sportivo e Stato non esiste una perfetta corrispondenza.

La garanzia della libertà dell'attività sportiva (art.1, l. 91/1981), l'indebolimento della giurisdizione statale a favore della giurisdizione sportiva (art. 2, l. 280/2003), permettere al Coni di determinare, esso, il numero degli sportivi extracomunitari da tesserare per ogni stagione agonistica (art. 27, c. 5-bis, d.lgs. 286/1998): tutto ciò – e l'elenco sarebbe da allargare ad altri profili – è sempre e soltanto risultato di decisioni politiche determinate dalla natura pubblica dello sport.

Del resto, al di là di ogni dissimulazione, lo Stato ha il potere giuridico e materiale di mutare unilateralmente i rapporti con l'ordinamento sportivo, ad esempio sopprimendo o riducendo drasticamente i finanziamenti allo sport: il che dal punto di vista sociale e politico avrebbe un costo altissimo e sarebbe anche difficile immaginare la contropartita di tale accadimento (per questo, almeno in questo momento storico, si può escludere che ciò possa avvenire).

La cosa è tanto vera che in dottrina, per dare coerenza e corposità di significato all'inserimento della materia "*ordinamento sportivo*" nell'art. 117 della Costituzione, si è sostenuta la pos-

sibilità di una «differenziazione» dell'organizzazione delle federazioni sportive in ambito regionale»<sup>(123)</sup>.

Ed è altrettanto vero che per dare una delimitazione e una definizione alla materia “*ordinamento sportivo*” sembra in odore di verità proprio quest'ultima interpretazione, perché la regionalizzazione dello sport non può che passare attraverso il cambiamento della struttura interna delle Federazioni sportive<sup>(124)</sup>.

Dal canto suo, l'ordinamento sportivo è stato sempre ben consapevole del primato del diritto pubblico nello sport tant'è che non ha mai formalizzato la separazione dallo Stato, appunto perché la presenza dello Stato è parte necessaria alla sua esistenza.

Vale la pena, per concludere, di riportare le affermazioni contenute in un documento ufficiale del Coni del 1973 per la loro assoluta e impietosa sincerità, direi onestà, sul rapporto tra politica e sport.

Nel trentasettesimo consiglio nazionale del Coni, veniva così riassunto il rapporto con le forze politiche nel quadriennio sportivo 1969-1972: «Il discorso con il mondo politico è stato costante, e la politica ci ha pure aiutati [...]. Senza l'aiuto della politica, signori, noi non saremmo mai arrivati dal sottoscala di S. Eufemia al Foro Italico e alla considerazione di cui godiamo. Senza la mano politica noi non avremmo mai raggiunto la *fifty-fifty*, legge che fu votata concordemente da tutte le forze politiche del nostro Parlamento. Nel mondo odierno non si vive senza fare politica, ne fa il Coni, ne fanno le Federazioni»<sup>(125)</sup>.

Altrettanto eloquente è quanto risulta dal recentissimo resoconto del 208° consiglio nazionale del Coni, del 18 giugno

---

(123) S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 152.

(124) Avverte, esattamente, F. CARDARELLI, *Ordinamento sportivo e potestà normativa regionale concorrente*, cit., p. 3710, che non può scorgersi nella legislazione in materia sportiva vigente al momento della riforma costituzionale del 2001: «una prospettiva regionalistica con funzioni e struttura tipicamente ordinamentali in materia di sport».

(125) Il documento pubblicato con il titolo *XXXVII Consiglio nazionale del Coni* si trova nella *Riv. dir. sport.*, 1973, p. 202 ss., e le frasi riportate a p. 213.

2008, nel quale il presidente dell'ente ha espresso gratitudine al Governo: «per aver appreso con soddisfazione che in uno dei decreti-legge approvati dal Consiglio dei Ministri [...] è stato garantito fino al 2011 il finanziamento del CONI, pari a 450 milioni di euro annui»<sup>(126)</sup>.

Ciò che hanno in comune questi documenti, di ieri e di oggi, è che innanzitutto tolgono alimento alla vana illusione dell'esistenza di un ordinamento sportivo senza politica, che un certo tipo di sport possa fare a meno della sua parte politica.

Poi, che l'approccio della scienza giuridica allo sport possa ridursi a semplice interpretazione, a laboratorio di analisi *in vitro*, della teoria generale degli ordinamenti giuridici, accettando di ridurre il suo sapere ad una semplice tecnica di sistemazione di quella teoria<sup>(127)</sup>.

Infine, come non possa con tanta sicurezza sostenersi la completa soggezione dell'ordinamento sportivo interno a quello sovranazionale espressa in quelle norme della Carta olimpica che sanciscono il principio di autonomia tra sport e politica interna, e che tali norme non sembrano capaci di generare un grande meccanismo di completa, o quasi, tutela della indipendenza dei comitati olimpici nazionali<sup>(128)</sup>.

(126) Documento reperibile nel sito ufficiale del Coni ([www.coni.it](http://www.coni.it)). Esempio, per quel che ci interessa dimostrare in questo momento, è anche il comunicato ufficiale (23 aprile 2008) diffuso dal Coni all'indomani degli esiti delle elezioni politiche nazionali: «Va dato atto al Presidente Berlusconi che già prima delle elezioni aveva manifestato le sue intenzioni sullo sport in una lettera al Presidente del CONI, Giovanni Petrucci, e le dichiarazioni odierne non fanno altro che confermare le promesse della vigilia. Il CONI auspica che, nell'ambito della nuova compagine di Governo, che verrà composta nei prossimi giorni, venga messo all'attenzione il problema legato all'automatismo del finanziamento dello sport, sistema che rafforzerebbe in maniera definitiva la totale indipendenza dello sport dalla politica».

(127) Beninteso, il verdetto della "storia" è diverso. Storicamente gli autori di maggior rilievo quali Cesarini Sforza, Giannini, Marani Toro e Luiso, nei loro testi hanno adottato il punto di vista ordinamentale. La dottrina più moderna tende ad abbandonare tale impostazione mettendone a nudo i molti limiti (v. specialmente L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2007, p. 1 ss. Una messa a punto del dibattito sulla questione è in O. FORLENZA e M. COCCIA, *Gli ordinamenti sportivi*, in AA.VV., *Diritto dello sport*, nuova ed., Le Monnier Università, Firenze, 2008, pp. 23-28).

(128) Cfr. art. 31, n. 5 «Les C.N.O. doivent préserver leur autonomie et résister à toutes les pressions, y compris celles d'ordre politique, religieux ou économique, qui

## 7. Conclusioni

Sintetizziamo le conclusioni in cinque punti.

Il primo. Si può affermare che tendenzialmente le Regioni non hanno alcun interesse a rivendicare potestà sull'organizzazione dello sport nazionale e che, allo stesso modo, il Coni non ha alcun interesse ad ingerirsi nelle variegate e sempre crescenti attribuzioni assunte dalle Regioni nell'ambito dello sport.

Il secondo. Non è possibile tracciare una linea netta di demarcazione tra l'attività agonistica, di competenza esclusiva del Coni, e l'attività non agonistica di competenza delle regioni, giacché tra le due menzionate attività vi sono notevoli aree di interferenza.

Il terzo. Risulta del tutto chiara la necessità della più organica valorizzazione possibile, in una duplice direzione, della caratteristica propria degli enti territoriali di essere virtualmente portatori di fini generali: da un lato, attraverso un esplicito riconoscimento a Regioni e comuni delle possibilità di esercitare funzioni, per così dire, libere, ossia liberamente assunte, con propria autonoma determinazione, anche se da un punto di vista normativo spettanti ad altri soggetti (Coni, per le attività agonistiche); dall'altro mediante il potenziamento delle rispettive funzioni istituzionali, a partire da quelle erogabili alla generalità dei consociati mediante la promozione di nuovi impianti e attrezzature sportive e la valorizzazione della persona umana e della dimensione associativa della persona per mezzo dello sport.

Il quarto. Emerge, dalla legislazione nazionale e regionale, un modello di sport che non può e non deve essere strutturato in modo gerarchico, tale da rimettere ad uno solo dei poteri pubblici che si occupano di esso l'assunzione di qualsivoglia de-

---

peuvent les empêcher de se conformer à la Charte olympique») e art. 9.4, norma di applicazione degli art. 31 e 32 «de rechercher des sources de financement qui leur permettent de maintenir leur autonomie à tous égards[...]». Abbiamo consultato la Carta olimpica (aggiornata al 1995) in AA.VV., *Lo sport e il diritto*, Firenze, 1996, app. III.

terminazione, bensì un modello nel quale devono convivere e interagire due sfere di “autonomia”: quella “politica”, che è propria solo degli enti territoriali, che è chiamata a rispondere delle sue scelte nei confronti dell’intera collettività e che nei limiti degli ambiti ad essa attribuita è chiamata a promuovere l’attività sportiva nonché a garantire, tra il livello nazionale e le differenziazioni regionali, la prevenzione di irragionevoli violazioni del principio di uguaglianza nel godimento di alcuni diritti fondamentali che hanno nello sport l’occasione di manifestarsi (primi fra tutti, salute ed educazione della gioventù); quella “amministrativa” e “collettiva” dell’ordinamento sportivo, alla quale deve essere garantito, innanzitutto, il suo collegamento con l’ordinamento sportivo sovranazionale e l’espletamento delle annesse competenze tecniche di cui è detentore.

Ma il discorso conduce inevitabilmente ad un’altra constatazione: dal punto di vista degli interessi sociali, l’istituzione impersonata dal Coni non può esaurire la materia sportiva <sup>(129)</sup>. Rimane certamente in condominio con gli enti territoriali il momento sociale dello sport, vale a dire lo sport come punto di riferimento di un interesse comunitario. La collaborazione fra enti territoriali e Coni è auspicabile e necessaria <sup>(130)</sup>. Molte delle più importanti manifestazioni sportive organizzate da federazioni non potrebbero svolgersi senza l’ausilio determinante delle comunità territoriali. Queste ultime, però, non potrebbero mai surrogarsi alle istituzioni sportive nell’organizzazione delle attività sportive.

Il principio di sussidiarietà che rappresenta un principio generale sul piano dell’odierno diritto pubblico non è qui d’aiuto, gli enti territoriali non potrebbero sostituirsi alle istituzioni sportive quando e nella misura in cui le forze e i mezzi di

---

(129) Naturalmente, le federazioni possono pianificare qualsiasi genere di manifestazioni sportive a carattere non agonistico.

(130) Cfr. l’art. 4 dello statuto del Coni (2008), il quale afferma al punto 2 che esso «intrattiene rapporti di collaborazione con le organizzazioni internazionali, l’Unione Europea, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali e coopera con le autorità pubbliche ai programmi di promozione e sostegno dello sport».

quest'ultime non risultino adeguate.

L'istituzione sportiva rivendica da sempre autonomia, il dato dell'autonomia sportiva come «un *a priori* da coordinare con altre autonomie e con le altre istituzioni»<sup>(131)</sup>.

E lo Stato rispettoso di tale autonomia si è posto in primo luogo e soprattutto quale promotore. Dall'altro lato, al fine di evitare l'eccessiva rigidità dello schema di ripartizione delle competenze delineato dalle normative statali e al fine di rendere possibile una concreta applicazione di esse, le Regioni hanno prodotto una legislazione che ha adottato il metodo della continua negoziazione e concertazione con i soggetti dell'ordinamento sportivo, primo fra tutti, il Coni.

Quinto e ultimo rilievo. Dietro la distinzione tra lo sport sociale e lo sport di vertice, tra lo sport dell'ordinamento sportivo e lo sport delle Regioni in realtà si nasconde ciò che è tanto ovvio da esser sovente dimenticato. Vale a dire che la natura dello sport è singolare, imprecisabile, doppia: oppositiva e associativa, antagonista e mutualista, conflittuale e amicale<sup>(132)</sup>.

Eppure, è proprio dall'irrisolta tensione fra questi caratteri in contrasto, fra queste contraddizioni, che l'attuale assetto pubblicistico dello sport italiano riesce a trovare una conformazione e un equilibrio tuttavia accettabile.

---

(131) L'impostazione che rivendica la necessità di tutelare l'autonomia delle istituzioni sportive ha il suo più fervido interprete in A. MANZELLA, del quale, da ultimo, v. *Per una «costituzione sportiva» multilivello*, in *Quad. costituzionali*, 2008, p. 416 ss., spec. p. 418.

(132) Per questi caratteri dello sport v. N. PORRO, *Lineamenti di sociologia dello sport*, Roma, Carocci, 2001, *passim*.

# **Nuova disciplina e adeguamento statutario delle società prestatrici di servizi pubblici**

*di Fabio Dani*

## **Sommario**

**1. Servizi pubblici e servizi strumentali** – 2. *Le norme della riforma* – 3. *La disciplina regolatrice dei servizi pubblici locali* – 4. *La disciplina regolatrice dei servizi strumentali* – 5. *In house e controllo analogo* – 6. *La prevalenza* – 7. *Società miste ed esclusività*

## **1. Servizi pubblici e servizi strumentali**

Tentare di definire la natura e l'estensione degli adeguamenti statutari che si rendessero necessari a seguito dell'entrata in vigore delle recenti disposizioni emanate circa le modalità di svolgimento dei servizi pubblici locali, e degli orientamenti giurisprudenziali sino ad oggi emersi, è compito assai arduo, poichè sia la normativa di settore che la giurisprudenza fanno riferimento a principi del tutto generici.

Il quadro normativo è per la verità frammentato e non chiaro ed è interpretato ed integrato dalla giurisprudenza europea e nazionale, non sempre univocamente schierate.

È opportuno, in primo luogo, tentare di chiarire e definire il concetto di “servizio pubblico locale”, spesso opposto a quello di “servizio strumentale”, e, poi, definire quando tali servizi possano essere qualificati “a rilevanza economica” e quando invece siano privi di tale rilievo.

Seppure in modo schematico e semplicistico, si può ritenere che il servizio pubblico sia quello prestato all'utenza, che ne sopporta i costi, direttamente dall'Amministrazione o da un suo concessionario, in presenza di una domanda diffusa e di una conseguente offerta indifferenziata.

Viceversa, i servizi strumentali sono quelli prestati alla

Amministrazione, che utilizza tale prestazione ai fini dell'eventuale erogazione di servizi pubblici comunque per il perseguimento dei fini che le sono propri, e ne sopporta il costo.

Quanto alla "rilevanza economica" tale nozione si richiama al concetto economico di imprenditore e dunque all'art. 2082 del cod. civ., secondo il quale "è imprenditore chi esercita professionalmente una attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi". Tale norma richiede l'economicità in aggiunta allo scopo produttivo dell'attività; quindi al concetto di "attività economica" corrisponde un proprio ed autonomo significato.

Invero, ciò che qualifica un'attività come economica non è solo il fine produttivo cui essa è indirizzata. È anche il modo, il metodo con cui essa è svolta.

L'attività produttiva può dirsi condotta con metodo economico quando è tesa al procacciamento di entrate remunerative dei fattori produttivi impiegati; cioè quando è svolta con modalità che consentano nel medio-lungo periodo la copertura dei costi con i ricavi, altrimenti si ha consumo e non produzione di ricchezza.

Questo significato dell'espressione attività economica è chiaramente presente agli aziendalisti, che su di esso fondano la distinzione tra aziende di erogazione ed aziende di produzione. È altresì recepito sul piano legislativo per gli enti pubblici. La produzione di beni e servizi da parte degli stessi in tanto è qualificabile quale attività imprenditoriale in quanto essi siano per legge tenuti ad operare secondo criteri di economicità, con una accezione del concetto di economicità che va tenuta distinta dal principio di economicità del procedimento amministrativo introdotto dalla legge n. 241/1990: in tale ultima enunciazione infatti l'economicità si traduce nell'esigenza di non aggravamento del procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria. Nella nozione generale di imprenditore per aversi impresa è invece essenziale che l'attività produttiva sia condotta con metodo economico secondo modalità che consentano quanto meno la copertura dei costi con i ricavi ed assicurino l'autosufficienza economica: da-

ti questi da valutare oggettivamente, sulla base di indici esteriori percepibili dai terzi e con riferimento all'attività nel suo complesso e non ai singoli atti di impresa. Non è perciò imprenditore chi, soggetto pubblico o privato, produca beni o servizi che vengono erogati gratuitamente o a "prezzo politico", tale cioè da far oggettivamente escludere la possibilità di coprire i costi con i ricavi.

Così, non è imprenditore l'ente pubblico o l'associazione privata che gestiscano gratuitamente o a prezzo simbolico un ospedale, una scuola, una mensa ecc. È invece imprenditore chi gestisce i medesimi servizi con metodo economico (copertura dei costi con i ricavi) anche se ispirato da un fine pubblico o ideale ed anche se, ovviamente, le condizioni di mercato non consentano poi, in fatto, di remunerare i fattori produttivi.

Neanche lo scopo di lucro è essenziale per qualificare l'attività di impresa; il nostro ordinamento conosce infatti l'impresa cooperativa e l'impresa consortile, laddove l'esercizio dell'attività, pur perseguito con metodo economico, è orientato a fini mutualistici, e non di lucro.

Quindi potranno essere qualificati quali servizi, a rilevanza economica, tutti quei servizi pubblici locali, che siano gestiti con metodo economico, laddove la tariffa richiesta all'utente assolve allo scopo di, quanto meno, coprire integralmente i costi di gestione.

Consegue dalla riportata distinzione anche un fondamentale rilievo di carattere costituzionale.

Si è infatti osservato (Corte costituzionale, sent. n. 27 del 27 luglio 2004) che l'intervento statale in ordine alla regolazione delle modalità di espletamento dei servizi pubblici locali è giustificato unicamente per quelli "a rilevanza economica" (dizione che ha preso il posto di "a rilevanza industriale", in ossequio alla denominazione adottata in sede europea) come esplicitazione della potestà legislativa esclusiva che l'art. 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione attribuisce allo Stato in tema di "tutela della concorrenza".

A questo proposito, inoltre, è necessario ulteriormente precisare che la tutela della concorrenza "non può essere intesa sol-

tanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolarizzazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali" (Corte costituzionale, sentenza n. 14 del 2004). In altri termini, la tutela della concorrenza riguarda nel loro complesso i rapporti concorrenziali sul mercato e non esclude perciò anche interventi promozionali dello Stato.

È dunque del tutto conseguente precisare che l'indicato titolo di legittimazione statale è riferibile solo alle disposizioni di carattere generale che disciplinano le modalità di gestione dei servizi a rilevanza economica e che solo le predette disposizioni non possono essere derogate da norme regionali, proprio perché per i servizi privi di rilevanza economica non è dato rinvenire confronto concorrenziale circa il loro espletamento.

A questo proposito, già la Commissione europea, nel "Libro Verde sui servizi di interesse generale" (COM-2003-270) del 21 maggio 2003, ha affermato che le norme sulla concorrenza si applicano soltanto alle attività economiche, e che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non sarebbe possibile fissare a priori un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura "non economica". Secondo la costante giurisprudenza comunitaria spetta infatti al giudice nazionale e cioè all'interprete) valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell'assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche dell'eventuale finanziamento pubblico dell'attività in questione (Corte di giustizia CE, sentenza 22 maggio 2003, causa 18/2001).

Per i servizi locali che, quindi, in relazione al soggetto erogatore, ai caratteri ed alle modalità della prestazione, ai destinatari, appaiono privi di "rilevanza economica", ci sarà dunque spazio per una specifica ed adeguata disciplina di fonte regionale ed anche locale e sono per questo motivo a loro estranei i limiti e le prescrizioni oggetto di esame in questa sede.

## *2. Le norme della riforma*

Il quadro normativo appare, come detto, non lineare.

Già l'art. 113 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) aveva dettato disposizioni sulla "gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica".

Tale norma è stata oggetto di innumerevoli modifiche, dapprima con la l. n. 448 del 28 dicembre 2001, poi con il d.l. 30 settembre 2003, n. 269, e ancora con la l. 15 dicembre 2004, n. 308 e con la l. 350 del 24 dicembre 2003.

Da ultimo, la norma è stata abrogata "nelle parti incompatibili", dall'art. 23 *bis*, comma 11, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 conv. con legge n. 133 del 6 agosto 2008.

Non è necessario spendere molte parole nella considerazione che la mancanza di stabilità normativa in un settore di tale delicatezza comporta di per sé effetti assolutamente negativi, amplificati dall'abrogazione "nelle parti non conformi", che obbliga l'interprete ad una affannosa attività ricostruttiva del testo, esposta comunque al vaglio giurisdizionale, e, dunque, anche al rischio di protrarre l'incertezza applicativa ancora per chissà quanto tempo.

Tanto più che tra le due norme (art. 113 del d.lgs. n. 267/2000, come modificato e art. 23-*bis* del d.l. n. 112/2008) permane in vigore l'art. 13 del d.l. 4 luglio 2006 n. 223 (conv. con modificazioni in legge 4 agosto 2006 n. 248).

## *3. La disciplina regolatrice dei servizi pubblici locali*

Tentando di ricondurre ad unità il disorganico quadro normativo, relativamente ai servizi pubblici locali a rilevanza economica, è possibile affermare che:

**a.** le disposizioni ricordate al paragrafo che precede si applicano a tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica, e prevalgono sulle relative discipline di settore;

**b.** il conferimento della gestione del servizio pubblico lo-

cale a rilevanza economica avviene, normalmente, con gara;

**c.** è possibile derogare al regime *sub b)* solo in presenza di particolari situazioni che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali e geomorfologiche del contesto locale di riferimento, non permettano con efficacia il ricorso al mercato, comunque sempre nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria degli obblighi di pubblicità e motivazione, e previa acquisizione del parere dell'Autorità per la tutela della concorrenza e del mercato e dell'Autorità di regolazione del settore, ove costituita;

**d.** l'affidamento di più servizi, simultaneamente con gara, è consentito, previa dimostrazione della sua convenienza economica: in questo caso la durata dell'affidamento è unica per tutti i servizi, e non può essere superiore alla media calcolata sulla base della durata degli affidamenti indicati dalla disciplina di settore;

**e.** le Regioni e gli enti locali possono definire ambiti ottimali e bacini d'utenza;

**f.** l'attività di gestione delle reti qualora sia separata dall'attività di erogazione del servizio, o l'attività di erogazione del servizio può essere affidata:

**1.** direttamente a società di capitali con partecipazione totalitaria di capitale pubblico, qualora gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, e a condizione che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano;

**2.** a imprese idonee, da individuare mediante procedure di evidenza pubblica;

**g.** i soli servizi possono essere affidati anche a società con capitale misto, pubblico o privato, nelle quali il socio privato sia scelto con gara (sul che, vedi *infra* al par. V, lett. d);

**h.** le società che gestiscono servizi pubblici locali per affidamento diretto, non possono partecipare a gare per l'affidamento dell'attività di gestione delle reti, o dei servizi, o delle reti e dei servizi;

**i.** i rapporti tra enti locali e società di erogazione del ser-

vizio o di gestione delle reti o degli impianti sono regolati da contratti di servizio, da allegarsi ai capitolati di gara;

**j.** la cessione di quote di partecipazione pubblica, è consentita solo con gara, senza che ciò abbia effetto sulla durata degli affidamenti o concessioni in essere;

**k.** se le reti o gli impianti sono di proprietà di soggetti diversi dagli enti locali, questi possono essere autorizzati a gestire i servizi a loro assegnati, a condizione di predeterminarne le tariffe e gli standards;

**l.** i soggetti titolari della gestione di servizi pubblici locali non affidati mediante procedure competitive, nonché i soggetti cui è affidata la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali degli enti locali, qualora sia separata dall'attività di erogazione dei servizi, non possono acquisire la gestione di servizi ulteriori ovvero in ambiti territoriali diversi, né svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati né direttamente né tramite loro controllanti o altre società che siano da essi controllate o partecipate, né partecipando a gare;

**m.** i soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali possono comunque concorrere alla prima gara svolta per l'affidamento mediante procedura comparativa ad evidenza pubblica, dello specifico servizio a loro affidato;

**n.** in ogni caso, per l'affidamento dei servizi, entro la data del 31 dicembre 2010 si procede mediante procedura competitiva ad evidenza pubblica;

**o.** entro il 27 febbraio 2009 il Governo dovrà emanare decreti attuativi delle norme cui ho fatto riferimento, al fine fra l'altro, di:

**1.** prevedere l'assoggettamento dei soggetti affidatari diretti al patto di stabilità interno;

**2.** prevedere l'osservanza da parte di società affidatarie e di società miste, di procedure ad evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi per l'assunzione di personale;

**3.** prevedere che i Comuni possano svolgere le funzioni di gestione dei servizi pubblici, in forma associata;

**4.** prevedere una netta distinzione tra le funzioni di regolazione e funzioni di gestione dei servizi pubblici;

5. prevedere che la durata degli affidamenti non sia mai superiore ai tempi di recupero degli investimenti;
6. disciplinare la cessione dei beni, in caso di subentro.

#### 4. *La disciplina regolatrice dei servizi strumentali*

Le disposizioni citate hanno tuttavia anche interferito in ordine alla disciplina dei servizi pubblici strumentali, sempre con la finalità di evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e del mercato.

Anche in questo particolare ambito dunque le società a capitale interamente pubblico o misto, costituite per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti (con esclusione dunque dei servizi pubblici locali) e, nei casi consentiti dalla legge per lo svolgimento esternalizzato di funzioni amministrative:

- a. devono operare esclusivamente con gli enti costituenti, o partecipanti o affidanti (viene dunque affermato il principio dell'esclusività, in luogo di quello della prevalenza di cui al precedente par. 3, lett. f n. 1);
- b. non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara;
- c. non possono partecipare ad altre società o enti;
- d. sono ad oggetto sociale esclusivo;
- e. le attività non consentite devono cessare entro il 19 febbraio 2009;
- f. le attività *sub e)* possono essere cedute o scorporate, nel rispetto di procedure ad evidenza pubblica.

#### 5. *In house e controllo analogo*

Alcune delle nozioni cui ho fatto riferimento, devono essere ulteriormente approfondite.

- a) Quanto al "*in house providing*" : è espressione spesso impropriamente usata quale sinonimo di "affidamento diretto"

ossia dell'affidamento operato al di fuori non solo di procedure comparative di evidenza pubblica, ma anche prescindendo dal rispetto di particolari oneri di pubblicità o trasparenza, comportando solo l'esistenza dell'onere di motivare compiutamente in ordine alla sussistenza dei requisiti legittimanti tale tipo di affidamento. In realtà non si tratta di "affidamento diretto", bensì di una scelta organizzativa di autoproduzione del bene o del servizio che è alternativa al mercato, con il che risulta anche chiarita la portata del non perspicuo ultimo capoverso del comma 9 del citato art. 23 bis, nel senso che il termine in esso indicato è riferito agli affidamenti diretti e non agli affidamenti "in house".

b) Quanto al "controllo analogo", l'espressione è nuova per il nostro ordinamento, e deriva direttamente dalla giurisprudenza comunitaria, la quale però non ne ha definito gli elementi costitutivi. Ad oggi, si può ritenere che l'affidamento diretto di un servizio al di fuori del sistema di gara ad una società esterna possa essere ammissibile quando (ma non solo) tale società abbia caratteristiche tali da poterla qualificare come una "derivazione" o una "longa manus" dell'ente stesso. In altri termini, si sia dunque in presenza di un modello di erogazione meramente interno, qualificabile in termini di delegazione interorganica. Poiché si tratta di sistema in deroga all'ordinario regime di libera concorrenza, l'ente affidatario non può ritenersi terzo rispetto all'Amministrazione controllante, ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell'Amministrazione stessa, con l'ulteriore conseguenza che i requisiti dell'*in house providing*, costituendo un'eccezione alle regole generali del diritto comunitario vanno interpretati restrittivamente (C. giust. CE, 6 aprile 2006, C-410/04 e Cons. Stato, sez. II, n. 456/2007).

La sussistenza del controllo analogo viene esclusa in presenza di una compagine societaria composta anche da capitale privato, essendo necessaria la partecipazione pubblica totalitaria. Infatti la partecipazione (pure minoritaria) di un'impresa privata al capitale di una società, alla quale partecipi anche l'amministrazione aggiudicatrice, esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare su detta società un controllo

analogo a quello che essa svolge sui propri servizi [C. giust. CE, sez. II, 19 aprile 2007, C-295/05, Asociación de Empresas Forestales c. Transformación Agraria SA (TRASGA); 21 luglio 2005, C-231/03, Consorzio Corame; 11 gennaio 2005, C-26/03, Stadt Halle]. Occorre, quindi, che l'ente posseda l'intero pacchetto azionario della società affidataria (Corte di Giustizia, sent. 8 aprile 2008, C-337/05, caso "Agusta"; Cons. Stato, sez. V, 13 luglio 2006, n. 4440; in precedenza Cons. Stato, sez. V, 22 dicembre 2005, n. 7345 aveva ritenuto che la quota pubblica dovesse essere comunque superiore al 99%):

Tuttavia, la partecipazione pubblica totalitaria è necessaria ma non sufficiente (C. giust. CE, 11 maggio 2006, C-340/04; Cons. Stato, sez. VI, 1° giugno 2007, n. 2932 e 3 aprile 2007, n. 1514), servendo maggiori strumenti di controllo da parte dell'ente rispetto a quelli previsti dal diritto civile. In particolare:

**1.** lo statuto della società non deve consentire che una quota del capitale sociale, anche minoritaria, possa essere alienata a soggetti privati (Cons. Stato, sez. V, 30 agosto 2006, n. 5072);

**2.** il consiglio di amministrazione della società non deve avere rilevanti poteri gestionali e all'ente pubblico controllante deve essere consentito esercitare poteri maggiori rispetto a quelli che il diritto societario riconosce normalmente alla maggioranza sociale (Cons. Stato, sez. VI, 3 aprile 2007, n. 1514);

**3.** l'impresa non deve avere acquisito una vocazione commerciale che rende precario il controllo dell'ente pubblico e che risulterebbe, tra l'altro: dall'ampliamento dell'oggetto sociale, dall'apertura obbligatoria della società ad altri capitali, dall'espansione territoriale dell'attività della società a tutta l'Italia e all'estero (C. giust. CE, 10 novembre 2005, C-29/04, Mòdling o Commissione c. Austria; 13 ottobre 2005, C-458/03, Parking Brixen);

**4.** le decisioni più importanti devono essere sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante (Cons. Stato, sez. V, 8 gennaio 2007, n. 5).

In sostanza si ritiene che il solo controllo societario totalitario non sia garanzia della ricorrenza dei presupposti dell' *in*

*house*, occorrendo anche un'influenza determinante da parte del socio pubblico, sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti (C. giust. CE, 11 maggio 2006, C-340/04, società Carbotermo e Consorzio Alisei c. Comune di Busto Arsizio). In altri termini la P.A. deve poter condizionare le decisioni dell'ente *in house*, avendo influenza dominante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni importanti. Ne consegue che l'*in house* esclude la terzietà, poiché l'affidamento avviene a favore di un soggetto il quale, pur dotato di autonoma personalità giuridica, si trova in condizioni di soggezione nei confronti dell'ente affidante che è in grado di determinarne le scelte, e l'impresa è anche sotto l'influenza dominante dell'ente.

Da ultimo (Cons. giust. amm. reg. sic. 4 settembre 2007, n. 719), sempre in aggiunta alla necessaria totale proprietà del capitale da parte del soggetto pubblico, si è ritenuto essenziale, il concorso dei seguenti ulteriori fattori, tutti idonei a concretizzare una forma di controllo che sia effettiva, e non solo formale o apparente:

5. il controllo del bilancio;
6. il controllo sulla qualità della amministrazione;
7. la spettanza di poteri ispettivi diretti e concreti;
8. la totale dipendenza dell'affidatario diretto in tema di strategie e politiche aziendali.

L'*in house*, così come costruito dalla giurisprudenza comunitaria, rappresenta dunque un modello di organizzazione dell'amministrazione in deroga alle regole generali del diritto comunitario, le quali richiedono la previa gara.

Naturalmente, la necessaria sussistenza del requisito del "controllo analogo" non comporta la non ammissibilità della partecipazione di più soggetti pubblici a comporre il capitale azionario della società *in house*, ma questa circostanza formale deve essere accompagnata da una verifica sostanziale in ordine alla effettiva sussistenza dei presupposti che realizzano il "controllo analogo".

Occorre dunque "*che quelle condizioni legittimanti l'affidamento in house providing, quali il controllo sul bilancio, il con-*

*trollo strategico-aziendale, il potere ispettivo ed altre forme sintomatiche del più ampio “controllo strutturale” ; siano non solo sussistenti ma condivise da tutti i soggetti pubblici proprietari della società affidataria, in quanto tutti portatori dei medesimi interessi. Se invece gli interessi che i differenti azionisti pubblici perseguono sono diversi, non si potrà mai realizzare un controllo penetrante o un indirizzo strategico condiviso nei confronti della società appositamente costituita, con conseguente venir meno della fattispecie del controllo analogo.* “. (Corte Conti, Sez. Controllo Sicilia, 2 aprile 2008 n. 10).

Così, in concreto, è stato ritenuto che “*sussiste il “controllo analogo” ; nel caso in cui, nello statuto societario e nei contratti di servizio si rinvenivano clausole attributive agli enti locali di alcune prerogative esercitabili ai fini del controllo sullo svolgimento del servizio. Segnatamente: riconoscimento a ciascun ente locale di un ruolo propulsivo nei confronti dell’organo amministrativo consistente in proposte di iniziative attuative del contratto di servizio; diritto di veto sulle deliberazioni assunte in modo difforme dal contenuto delle proposte; riserva all’assemblea ordinaria di trattazione di argomenti inerenti a pretese o diritti delle società sugli enti locali nascenti dal contratto di servizio e corrispondente diritto di veto di ciascun ente locale interessato sulle relative determinazioni; diritto di recesso dalla società (con conseguente revoca dell’affidamento del servizio) nei casi in cui il Comune ha diritto a far valere la risoluzione o comunque lo scioglimento del contratto di servizio ed altresì nel caso di violazione di competenza assembleare allorché l’organo di amministrazione assume iniziative rientranti nella competenza dell’assemblea, senza autorizzazione di quest’ultima.*” (TAR Lazio, Roma, Sez. II ter, 16 ottobre 2007 n. 9988; TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 10 dicembre 2008 n. 5758).

## 6. La prevalenza

Quanto allo svolgimento della “parte più importante dell’attività con l’ente concedente” esso realizza un requisito funzionale, in quanto attiene alla determinazione dell’attività di impresa svolta dalla società *in house*, esigendo appunto che tale attività sia indirizzata in modo prevalente all’ente o agli enti pubblici controllanti.

Anche in questo caso, si tratta di accezione direttamente derivante dalla giurisprudenza comunitaria, che il nostro legislatore non si è curato di precisare, così omettendo di risolvere importanti problemi applicativi.

Così, ci si è chiesti se la “prevalenza” debba essere intesa in senso quantitativo o qualitativo, quale sia il parametro idoneo a misurarla in concreto e soprattutto in che senso l’attività prevalente debba essere realizzata “con” l’ente locale, potendo ciò significare che essa deve essere svolta “a favore” dell’ente locale ovvero “per conto” dello stesso.

La soluzione dei problemi indicati è stata impostata in base alla *ratio* della previsione in esame, individuata nella opportunità di limitare la deroga al regime concorrenziale a società che di fatto non stanno sul mercato o vi stanno in misura trascurabile, quali appunto quelle che operano esclusivamente o quasi per gli enti pubblici che le controllano.

Se ne ricava che, per essere indice di estraneità al mercato, la prevalenza debba essere intesa in senso quantitativo piuttosto che qualitativo, traducendosi in buona sostanza nella misura del fatturato derivante dall’attività espletata all’interno dei rapporti con l’ente controllante: occorre, in ultima analisi, che la parte prevalente del fatturato della società provenga dall’attività svolta con l’ente locale.

Circa la misura della prevalenza, si è affermata la tesi dell’applicabilità in via analogica delle disposizioni interne e comunitarie che consentono, nei settori cd. esclusi o speciali, l’affidamento senza gara di appalti pubblici (di servizi, lavori e forniture) ad imprese collegate a condizione che almeno l’80% del fatturato medio da queste realizzato nella comunità

Europea nel corso dell'ultimo triennio provenga da servizi, lavori e forniture erogati alle Amministrazioni collegate. Si è infatti osservato che l'affidamento senza gara di un pubblico appalto ad un'impresa collegata risponde alla medesima logica dell'affidamento senza gara di un pubblico servizio ad una società *in house*, poiché in entrambi i casi l'Amministrazione sceglie di non rivolgersi al mercato e di avvalersi di un organismo formalmente privato ad essa strettamente legato dal punto di vista sia strutturale che funzionale. Analoga soluzione è stata accolta dalla giurisprudenza interna, la quale ha escluso la sussistenza del requisito in esame qualora la società destinataria dell'affidamento svolga un'attività esterna pari a circa il 40% del fatturato.

Un intervento chiarificatore della Corte di Giustizia è infine giunto con la decisione sul caso del Comune di Busto Arsizio (Corte Giustizia, CE, Sez. 1, 11 maggio 2008, n. C-240/04), secondo cui nel valutare se un'impresa svolga la parte più importante della sua attività con l'ente pubblico che la detiene, "si deve tener conto di tutte le attività realizzate da tale impresa sulla base di un affidamento effettuato dall'Amministrazione aggiudicatrice, indipendentemente da chi remunera tale attività, potendo trattarsi della stessa Amministrazione aggiudicatrice o dell'utente delle prestazioni erogate, mentre non rileva il territorio in cui è svolta l'attività".

Circa le modalità di verifica del requisito dell'attività prevalente, si è precisato che non è decisivo tanto il potenziale raggio d'azione della società risultante dallo statuto, normalmente assai più ampio di quello effettivamente e concretamente coperto dalle attività sociali, quanto la concreta sfera d'azione nella quale si muove la società controllata. L'eventuale svolgimento di un'attività affidata da terzi (soggetti diversi dall'Amministrazione controllante) non preclude dunque il rapporto *in house* solo se riveste un'importanza meramente subordinata.

Un indizio della prevalenza può essere costituito, come detto, dalla quota del volume d'affari realizzata con gli appalti affidati dall'azionista pubblico: se l'impresa agisce in nume-

rosi settori occorre poi accertare in quanti di tali settori essa svolga la maggior parte della sua attività per l'ente pubblico e quale importanza ciascun settore rivesta per la controllata. La possibilità prevista dallo statuto che l'impresa agisca anche oltre i confini del territorio comunale (c.d. *estraterritorialità*) non esclude che essa svolga la sua attività in prevalenza per quel Comune, se l'attività *estraterritoriale* resta secondaria dal punto di vista sia quantitativo che qualitativo.

Resta ancora da capire se ai sensi della disposizione in esame l'attività prevalente debba essere svolta "a favore" o piuttosto "per conto" dell'ente controllante. Nel primo caso vi sarebbe qualche problema nell'interpretazione complessiva della disposizione, dal momento che essa si riferisce ad uno dei possibili modi di organizzare l'attività di erogazione all'utenza di un servizio pubblico locale facente capo, come tale, ad un Comune o ad una Provincia. L'attività di erogazione del servizio, una volta affidata alla società, deve essere da questa svolta direttamente in favore della collettività che risiede nel territorio dell'ente locale, dunque per conto dell'ente locale e non già in suo favore. La possibilità di qualificare come in *house* la società in questione dipende quindi dall'importanza che per essa riveste l'attività – costituente il servizio pubblico – erogata per conto dell'ente locale; mentre non è detto che la medesima società svolga anche attività (lavori, servizi, forniture) rivolte ad immediato beneficio dell'Amministrazione pubblica, come avviene nei contratti d'appalto. Deve quindi concludersi che l'espressione "con l'ente o gli enti pubblici che la controllano" sta a significare "per conto" di detti enti.

In sostanza, e conclusivamente sul punto, nel caso in cui diversi enti detengano un'impresa, la condizione relativa all'attività può ricorrere qualora tale impresa svolga la parte più importante della propria attività non necessariamente con questo o con quell'ente, ma con tali enti complessivamente considerati. Di conseguenza, l'attività da prendere in considerazione nel caso di un'impresa detenuta da vari enti è quella realizzata da detta impresa con tutti questi enti (v. sentenza Corte di Giustizia, 11 maggio 2006, C-340/04 *Carbotermo e Consorzio Ali-*

sei, punti 70 e 71; id., 11 luglio 2008, C-371/05).

### 7. Società miste ed esclusività

Quanto alle modalità di selezione del socio privato e di affidamento del servizio, nei termini esposti più sopra, anche le società miste sono soggette al rispetto nelle norme comunitarie e interne, come avviene per l'affidamento a terzi di servizi, mandati, concessioni.

La necessità di ricorrere a procedure selettive per la scelta del partner privato con il quale costituire le società miste, costituisce una regola oramai acquisita nel nostro ordinamento, codificata dall'art. 1, comma 2 del d.lgs. n. 163/2006: ciò tuttavia non significa che le società, il cui socio privato sia stato selezionato mediante il ricorso a procedura di evidenza pubblica, possa essere affidataria diretta di servizi pubblici a rilevanza economica.

A questo proposito, la più recente ed autorevole giurisprudenza (Cons. Stato, Ad. Plen. n. 01/2008 cit.) ha ritenuto che il modello organizzativo della c.d. società mista debba almeno contemplare il ricorrere di due garanzie:

1. che vi sia una sostanziale equiparazione tra gara per l'affidamento del servizio pubblico e gara per la scelta del socio, in cui quest'ultimo si configuri come un "socio industriale od operativo", il quale concorre materialmente allo svolgimento del servizio pubblico o di fasi dello stesso; il che vuol dire effettuazione di una gara che con la scelta del socio definisca anche l'affidamento del servizio operativo;

2. che si preveda un rinnovo della procedura di selezione "alla scadenza del periodo di affidamento", evitando così che il socio divenga "socio stabile" della società mista, possibilmente prescrivendo che sin dagli atti di gara per la selezione del socio privato siano chiarite le modalità per l'uscita del socio stesso (con liquidazione della sua posizione), per il caso in cui all'esito della successiva gara egli risulti non più aggiudicatario.

In questo senso, per i servizi pubblici locali parte della giurisprudenza ha ritenuto che la scelta del socio con gara, non esima dallo svolgimento di una seconda gara per l'affidamento del servizio (Cons. Giust. Amm. Reg. Sic. sent. n. 589/2006): si tratta di soluzione a mio avviso non condivisibile e incongrua (ma, in ogni caso, relativa solo ai servizi pubblici locali, e non anche a quelli strumentali).

La soluzione a mio avviso più rispondente alle norme e invece quella accolta dalla citata Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, che presuppone la fungibilità tra contratto di appalto e contratto sociale, e si fonda sulla necessità che la gestione del servizio venga prevista allorquando si costituisce la società: in altri termini, che la procedura di evidenza pubblica indetta per la scelta del socio sia rispettosa delle garanzie cui mi riferivo più sopra e definisca con precisione le modalità di gestione del servizio. Il che vuol dire avere stabilito, contestualmente alla scelta (con gara) del socio "operativo", quanto meno le caratteristiche della gestione stessa (circa condizioni, modalità e durata), affidando altresì la correlativa gestione, con l'ulteriore precisazione che trattandosi di norme poste a tutela della concorrenza, esse trovano applicazione anche nei confronti dei c.d. "contratti sotto-soglia" e anche ai contratti diversi dall'appalto, come ad esempio le concessioni, e dunque, anche all'affidamento di gestione dei servizi pubblici locali (v. le considerazioni svolte dalla cit. decisione dell'Ad. Plen. n. 01/2008).

Recentemente siffatti principi sono stati ribaditi dalla Corte costituzionale, con la sentenza 22 novembre 2007, n. 401.

Nell'ambito dei contratti pubblici, ad avviso della Consulta, viene soprattutto in rilievo l'aspetto della tutela della concorrenza, che si concretizza, in primo luogo, nell'esigenza di assicurare la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici del settore; in ossequio ai principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi. Le procedure di evidenza pubblica nella scelta del contraente devono essere idonee a garantire, in particolare, il rispetto dei principi di parità di tratta-

mento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza. La Corte ha quindi evidenziato che la nozione comunitaria di concorrenza, che si riflette su quella di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione, è definita come concorrenza "per" il mercato, la quale impone che il contraente venga scelto mediante procedure di garanzia che assicurino il rispetto dei valori comunitari e costituzionali sopra indicati.

Sul piano interno, l'osservanza di siffatti principi costituisce anche attuazione delle stesse regole costituzionali di buon andamento e imparzialità, le quali, ai sensi dell'art. 97 della Costituzione, devono guidare tutta l'azione dell'amministrazione. Anzi, è proprio l'esigenza di uniformare la normativa interna a quella comunitaria – sul piano della disciplina del procedimento di scelta del contraente – nel perseguimento della tutela della concorrenza, ad avere determinato il definitivo superamento della concezione che vedeva la procedimentalizzazione dell'attività di scelta del contraente dettata nell'esclusivo interesse dell'amministrazione.

Si perviene così con la tutela degli interessi degli operatori ad accedere al mercato e a concorrere per il mercato, alla tutela dell'obiettivo primario, di attuare la regolarizzazione del mercato e la regolamentazione dell'attività. Il che realizza pur sempre le medesime finalità.

e) Quanto all' "esclusività" dell'oggetto sociale, si tratta di accezione che deve essere anch'essa inquadrata nei principi cui abbiamo fatto riferimento. L'oggetto sociale esclusivo non va infatti inteso come divieto delle società così dette *multiutilities*, ma rafforza la regola dell'esclusività (o meglio della prevalenza dell'attività) evitando che dopo l'affidamento la società possa andare a fare altro (Cons. Stato, Sez. III, 25 settembre 2007, n. 322 e Sez. II, 18 aprile 2007, n. 456).

In altri termini l'esclusività dell'oggetto sociale va opportunamente riferita ad un duplice aspetto:

- le società a partecipazione pubblica devono indicare nell'oggetto sociale in maniera determinata e specifica l'attività produttiva o funzionale che svolgeranno;
- gli stessi soggetti – a tutela dei terzi – devono precisare

nell'oggetto sociale che possono operare esclusivamente con i soggetti costituenti, partecipanti o affidanti.

L'esclusività dell'oggetto sociale richiesta dalla norma non è ostativa ad una società che operi sia nel campo dei servizi pubblici locali, che nel campo dei servizi strumentali. Una volta ammesso (comma primo dell'art. 13) che le società costituite o partecipate da amministrazioni pubbliche possono liberamente operare solo con le amministrazioni socie, limitarne l'oggetto ad una sola attività economica non significherebbe altro che spingere alla costituzione di una pluralità di società monoservizio, controllate da un medesimo soggetto pubblico, in totale spregio ai canoni di efficienza, efficacia ed economicità il cui rigoroso rispetto è principio generale dell'ordinamento.

## **Le elezioni regionali del 2009 in Sardegna**

*di Antonella Seddone e Fulvio Venturino(\*)*

### **Sommario**

**1. Introduzione.** – **2. La consiliatura 2004-2009.** – **3. La campagna elettorale.** – **4. La partecipazione e il voto.** – **5. Le nuove istituzioni della Regione Sardegna.** – **6. Conclusioni.**

### **1. Introduzione**

Le elezioni del 15 e 16 febbraio non sono state semplicemente l'occasione per il primo rinnovo anticipato del governo regionale della Sardegna. Questa consultazione ha avuto importanti implicazioni a livello nazionale. Nel centro-sinistra, in concomitanza con le elezioni sarde, si esasperava il problema della leadership del Partito Democratico. La crisi aperta dalla sconfitta alle elezioni politiche dell'aprile 2008 aveva condotto a una serrata critica alle strategie adottate da Walter Veltroni. Renato Soru, il Presidente uscente, veniva da più parti considerato come una valida alternativa per la guida del Pd. D'altra parte, il consenso riscosso da Soru aveva richiamato l'attenzione del centro-destra e dello stesso Berlusconi. Per il Premier una vittoria in Sardegna avrebbe significato non solo la riconquista della Regione, ma anche la possibilità di arginare sul nascere le ambizioni politiche nazionali di Soru e le speranze del Pd di riaccreditarsi agli occhi degli elettori attraverso un nuovo leader.

In questo articolo proponiamo un'analisi delle elezioni regionali sarde del 2009. Nei prossimi due paragrafi esponiamo le principali vicende che hanno caratterizzato il lungo governo di

---

(\*) Antonella Seddone ha redatto i paragrafi 2 e 3, Fulvio Venturino i paragrafi 4 e 5. Introduzione e conclusioni sono frutto di una comune riflessione.

Renato Soru e la campagna elettorale del 2009. Successivamente esaminiamo la partecipazione elettorale e le tre modalità del voto regionale: il voto per il Presidente, il voto per le liste circoscrizionali e il voto di preferenza per i candidati consiglieri.

## 2. *La consiliatura 2004-2009*

Al momento dell'assunzione della guida della Regione nel 2004 Renato Soru era un *outsider* della politica, reduce da una vittoria elettorale largamente basata sul suo personale contributo. In effetti, Soru era stato capace di attrarre il voto dei simpatizzanti del centro-sinistra in maniera superiore rispetto ai partiti che ne avevano sostenuto la candidatura <sup>(1)</sup>. La personalizzazione della campagna elettorale del 2004, insieme alla forma di governo neo-parlamentare, ha creato le condizioni per una conduzione in stile "presidenziale" della regione. In conseguenza di ciò, gli anni della Giunta Soru sono stati caratterizzati da una duplice linea di conflitto. La prima linea divideva la stessa maggioranza al governo, i cui partiti faticavano ad accettare la scarsa attitudine alla mediazione del Presidente. Il secondo fronte era rappresentato dalla opposizione di centro-destra, che oltre ad operare – come è naturale – a livello regionale, risultava attiva anche a livello nazionale per via della contrapposizione diretta fra Soru e Berlusconi che contraddistinguerà l'intera XIII legislatura.

Uno fra gli scontri politici più accesi che hanno animato la consiliatura Soru è stato certamente quello che riguardava la politica ambientale e, in particolare, il Piano Paesaggistico Regionale (PPR). Una delle priorità del programma di Soru consisteva nel dotare la Sardegna di una normativa regionale che regolasse in maniera precisa l'accesso al territorio e lo sfruttamento delle sue risorse. Di conseguenza Soru aprì la legislatura con un decreto che istituiva il divieto di costruzione nel raggio

---

(1) F. VENTURINO, *Le elezioni regionali del 2004 in Sardegna*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, anno 25, n. 6, pp. 1041-1061

di due chilometri dalla riva. Il Presidente intendeva affermare la priorità del suo impegno in materia ambientale e soprattutto, attraverso la scelta del decreto come strumento legislativo, lanciava un messaggio chiaro a maggioranza ed opposizione sulla sua indisponibilità a mediare sul tema ambientale. Il decreto anticipava i provvedimenti contenuti nella l.r. 8/2004 – la cosiddetta Legge Salva-Coste – la quale rappresentava il primo *step* del lungo *iter* legislativo che passando per i ricorsi nelle aule dei tribunali e per l'ostruzionismo condotto nelle sedi istituzionali giungerà faticosamente all'approvazione il 5 settembre 2006.

Per il centro-destra le misure promosse da Soru rappresentavano un pericolo per lo sviluppo economico. L'opposizione al progetto di pianificazione ambientale fu articolata su due livelli: in primo luogo fu garantito supporto politico a tutte quelle iniziative contro il governo regionale promosse dalle amministrazioni costiere coinvolte dal provvedimento; in secondo luogo fu promossa una serie di raccolte di firme a sostegno di referendum che miravano ad abrogare i provvedimenti. Questa duplice strategia permise al centro-destra di accreditarsi come legittimo referente delle istanze avanzate dalle amministrazioni costiere in sede regionale. Infatti, la mobilitazione contro la Legge Salva-Coste consentiva al centro-destra di costruire alleanze politiche a livello locale estremamente remunerative nelle consultazioni elettorali. Inoltre, la strategia referendaria, per quanto si rivelasse puntualmente un fallimento in termini partecipativi, permetteva una presenza costante sul territorio e garantiva una certa visibilità mediatica <sup>(2)</sup>.

Lo stesso schema fu utilizzato dal centro-destra anche per

---

(2) Il referendum sulla Legge Salva-Coste si tenne nell'ottobre 2008 e fu un fallimento in termini partecipativi. Più complessa è la vicenda relativa al referendum promosso dal centro-destra contro le norme transitorie che imponevano ai singoli comuni l'adeguamento dei PUC alla normativa regionale. I quesiti referendari furono inizialmente rigettati dall'Ufficio Regionale per i Referendum, ma le forze del centro-destra, guidate dall'ex Presidente Pili, presentarono un ricorso al Tar ottenendo parere favorevole. Il governo regionale impugnò la sentenza davanti alla Corte di Stato che, rigettando il referendum promosso dal centro-destra, consentì la definitiva approvazione del Piano.

l'opposizione alla cosiddetta tassa sul lusso. Questa iniziativa era nata dal rifiuto da parte del Governo Berlusconi di restituire alla Regione Sardegna circa 3 miliardi di euro per spettanze mai riscosse su Irpef e Iva<sup>(3)</sup>. Al fine di reperire risorse alternative il governo regionale aumentò la pressione fiscale sul turismo d'élite praticato in Costa Smeralda. Anche in questo caso il centro-destra considerava l'intervento controproducente per il tessuto economico dell'isola. L'opposizione intraprese manovre di ostruzionismo nelle sedi istituzionali, mentre sul territorio ricorse a una campagna informativa sfruttando i contatti allacciati con le amministrazioni costiere in occasione della mobilitazione contro il PPR. La vera novità della mobilitazione contro la tassa sul lusso fu l'intervento diretto del Governo nazionale di centro-destra che, per voce dello stesso Premier, minacciò il ricorso alla Corte costituzionale qualora la Regione avesse varato il provvedimento. A dimostrazione dei rapporti tesi fra Berlusconi e Soru, il 4 maggio 2005 la Giunta regionale, ignorando la diffida del Premier, approvò comunque il provvedimento<sup>(4)</sup>.

Sul Piano Paesaggistico e sulla tassa sul lusso si registrarono forti resistenze anche all'interno della maggioranza. Al di là delle divergenze sui contenuti, il malumore interno al centro-sinistra era legato alla conduzione politica di Soru. Infatti, la chiusura del Presidente al confronto con l'opposizione aveva impedito ai partiti di esercitare un ruolo di mediazione in sede consiliare, relegandoli a spettatori di uno scontro politico che coinvolgeva solo l'opposizione e il Presidente. Inoltre, il centro-sinistra guardava con timore l'asse privilegiato creatosi fra centro-destra e amministrazioni comunali, paventando implica-

---

(3) La validità delle contestazioni avanzate dalla Regione era stata riconosciuta dalla Ragioneria di Stato; cfr. "I conti regionali sono al tracollo. Soru: la situazione è disastrosa", *Il Giornale di Sardegna*, 15 ottobre 2005, p. 11.

(4) La questione della tassa sul lusso si concluse solo nel febbraio 2008, allorché la Corte Costituzionale, su istanza presentata dal Governo Prodi, dichiarò illegittima la tassazione sulla proprietà degli immobili dei non residenti. Inoltre, la Corte Costituzionale sospese il giudizio sulle imposte per gli scali turistici di imbarcazioni e velivoli, rimandando la questione alla Corte di Giustizia europea affinché verificasse eventuali incompatibilità con la legge comunitaria.

zioni negative in termini di consenso per il governo regionale. Per questi motivi i partiti della maggioranza avrebbero preferito una strategia di inclusione delle amministrazioni locali nel *decision making* sul PPR<sup>(5)</sup>. Con la vicenda della tassa sul lusso era inevitabile che il rapporto fra Soru e la sua maggioranza, iniziato in maniera conflittuale, si deteriorasse ulteriormente. Il delicato equilibrio era destinato ad essere messo in crisi da due eventi concomitanti: il controverso referendum sulla Legge 1 – conosciuta come “Legge Statutaria” – e le elezioni primarie del Partito Democratico.

Con la Legge Statutaria la Giunta Soru procedeva alla riorganizzazione della amministrazione e delle istituzioni elettive della Regione Sardegna. La legge trattava svariate materie: la disciplina del referendum; la distribuzione delle competenze fra Giunta, Consiglio e Presidente; la regolamentazione del conflitto di interessi. Anche in questo caso Soru trascurò la ricerca di compromessi con le forze politiche, cosicché il testo fu approvato da parte del Consiglio regionale con una maggioranza inferiore ai due terzi, lasciando all’opposizione la possibilità di ricorrere al referendum confermativo<sup>(6)</sup>.

Il referendum sulla Legge Statutaria si tenne in un momento delicato per Soru, contemporaneamente impegnato nelle primarie per la segreteria regionale del Partito Democratico. La campagna referendaria fu attraversata da una serie di polemiche di natura giuridica. Il problema derivava dal fatto che la legge regionale, contrariamente alla normativa nazionale, richiede il raggiungimento del quorum 33% anche in caso di referendum confermativo. Come era prevedibile, l’affluenza si arrestò a poco più del 15%, vanificando in teoria gli sforzi del centro-destra<sup>(7)</sup>. Tuttavia l’opposizione si rivolse alla Corte d’Appello affinché si pronunciasse sulla corretta interpretazione della legge re-

---

(5) “Ds e Margherita stoppano Soru. Piano paesaggistico in Consiglio”, *L’Unione Sarda*, 1 settembre 2006, p. 31.

(6) “Via libera alla legge Statutaria. Ora c’è l’incubo del referendum”, *Il Giornale di Sardegna*, 8 marzo 2007, p. 35; “Le tortuose strade dei referendum sardi”, *L’Unione Sarda*, 20 Dicembre 2006, p. 16.

(7) “Promulgazione, il tempo dei dubbi”, *L’Unione Sarda*, 22 ottobre 2007, p. 2.

gionale sul quorum. I giudici diedero ragione al Governo regionale, consentendo la promulgazione della Legge Statutaria il 10 luglio 2008 <sup>(8)</sup>. A questo punto fu il governo nazionale guidato da Silvio Berlusconi a sollevare un ricorso di fronte alla Corte Costituzionale per “conflitto di attribuzione fra Stato e Regione in merito alla promulgazione della legge Statutaria”.

A prescindere dagli strascichi giudiziari, la battaglia referendaria dell'ottobre 2007 si chiuse con una vittoria di Soru. Hanno avuto esito diverso le primarie del Partito Democratico, che contribuirono a incrinare ulteriormente i rapporti fra il Presidente e la sua maggioranza. Manifestando l'intenzione di confluire con il suo movimento “Progetto Sardegna” nel Partito Democratico, Soru esplicitò il proposito di puntare alla segreteria regionale del costituendo partito. Il progetto del Presidente non era gradito ad alcuni esponenti locali del centro-sinistra, che impiegarono le primarie come strumento per indurre il Presidente ad una maggiore considerazione delle logiche di partito.

Le primarie del Pd furono dunque l'occasione per l'ennesima sfida interna al centro-sinistra: da un lato i partiti miravano ad indebolire il Presidente e riaffermare la loro centralità nella discussione politica; dall'altro Soru puntava a conquistare la segreteria regionale per svincolarsi dalle pressioni dei partiti e per mitigare le polemiche interne alla maggioranza, che in più occasioni avevano messo in discussione la sua leadership. Era poi chiaro che, oltre alla segreteria del nuovo partito, era in gioco anche la candidatura alla Presidenza della Regione in vista della scadenza del 2009.

La candidatura alle primarie di Antonello Cabras, sostenuta dai quadri di partito, rappresentava una chiara alternativa all'autocandidatura di Soru. Le primarie si conclusero con una risicata vittoria di Cabras seguita da uno strascico di ricorsi giudiziari. Ciò nonostante, nella primavera 2008 Soru espresse apertamente la sua intenzione di ricandidarsi per il secondo mandato. La reazione di Cabras fu piuttosto fredda, e venne

---

(8) “Soru promulga la Statutaria, referendari in rivolta”, *La Nuova Sardegna*, 11 luglio 2008, p. 6.

considerata l'opportunità di ricorrere ad ulteriori elezioni primarie con lo scopo evidente di affossare l'auto-candidatura di Soru. Di fronte al pericolo di giungere alle elezioni regionali con il centro-sinistra diviso i vertici nazionali del partito intervennero in favore della ricandidatura di Soru, cosicché Cabras preferì rassegnare le dimissioni dalla segreteria regionale <sup>(9)</sup>. L'*endorsement* della direzione nazionale a favore del Presidente chiudeva la partita sulle candidature, ma non smorzava le tensioni interne al centro-sinistra <sup>(10)</sup>. La difficile convivenza tra Soru e la sua maggioranza si concluse nel novembre 2008. Lo spunto per la fine anticipata della legislatura fu il mancato sostegno della coalizione al Piano Urbanistico Regionale, ma è difficile non ricondurre le dimissioni alle continue tensioni entro la maggioranza. Al Pd sardo quindi non restava altra via se non quella di sostenere il candidato imposto dai vertici nazionali <sup>(11)</sup>.

### 3. *La campagna elettorale*

La fine anticipata della legislatura colse alla sprovvista l'opposizione di centro-destra, che al momento dello scioglimento del Consiglio non aveva ancora delineato la propria strategia elettorale. Il nodo della candidatura alla Presidenza della Giunta venne sciolto dallo stesso Berlusconi, la cui scelta cadde sul coordinatore regionale di Forza Italia, Ugo Cappellacci. Da quel momento il centro-destra ha sostenuto compattamente il suo candidato, il quale per tutta la durata della campagna elettorale ha ricevuto un attivo sostegno dallo stesso Premier <sup>(12)</sup>.

(9) "Pd sardo nel caos, Cabras si dimette", *L'Unione Sarda*, 16 luglio 2008, p. 3; "Cabras si sente solo e getta la spugna", *La Nuova Sardegna*, 17 luglio 2008, p. 3.

(10) Il riferimento è alla contestata elezione alla segreteria regionale di Francesca Barracciu e al successivo commissariamento del Pd sardo.

(11) "Sardegna, Soru si dimette «Senza fiducia non si governa»", *Il Corriere della Sera*, 26 novembre 2008, p. 13; "Soru lascia, Sardegna al voto a febbraio", *Il Corriere della Sera*, 24 dicembre 2008, p. 14.

(12) "Sfidare Soru è un'impresa dura. Silvio mi accompagna o sono guai", *La Repubblica*, 31 dicembre 2009, pp. 30-31.

Addirittura, il simbolo elettorale della coalizione di centro-destra presentava il nome di Berlusconi, e non quello di Cappellacci. Dal canto suo Soru diede inizio ad una campagna all'insegna dello scontro diretto con il Premier, pubblicamente e ripetutamente presentato come il suo vero avversario<sup>(13)</sup>.

Al pari della scelta dei candidati alla Presidenza, anche la costruzione delle coalizioni e la preparazione delle liste sono state segnate da contrasti. Nonostante le opposizioni interne, il Psdaz decise di appoggiare la candidatura di Cappellacci, cambiando dunque schieramento rispetto alle elezioni del 2004. Nel centro-sinistra invece secondo le regole volute da Soru coloro che avevano svolto due mandati nel Consiglio Regionale non potevano essere ricandidati. Questo limite generò malumori all'interno del Pd, dal momento che molti nomi dell'*establishment* del partito – fra cui il Presidente uscente del Consiglio Regionale, Giacomo Spissu – non erano ricandidabili. Le conseguenze maggiori comunque riguardarono il Partito Socialista, i cui dirigenti scelsero di non adeguarsi alle disposizioni della coalizione e decisero di presentare autonomamente la candidatura del loro leader, Peppino Balia<sup>(14)</sup>.

Una volta definita la struttura delle coalizioni maggiori risultarono cinque candidature alla Presidenza della Regione. Il Presidente uscente Renato Soru era appoggiato da Pd, Prc, Pdc, Idv, Rosso Mori e Sinistra Autonomista; Ugo Cappellacci era sostenuto dalle liste Pdl-Riformatori Sardi, Udc, Sardegna Insieme-Uds-Nuovo Psi, Movimento per le Autonomie e Psdaz. Le candidature minori vedevano in lizza Peppino Balia per il Partito Socialista, Gavino Sale per l'Irs (Indipendenza Repubblica de Sardigna), e Gianfranco Sollai appoggiato da Unidate Indipendentista, in cui nell'occasione sono confluite altre liste autonomiste minori<sup>(15)</sup>.

---

(13) «Soru: «I sardi dicano no al colonizzatore»», *La Nuova Sardegna*, 7 gennaio 2009, p. 3.

(14) «Lo scacco matto di Soru a Spissu e agli ex Psi», *La Nuova Sardegna*, 16 gennaio 2009, p. 16.

(15) Alessandra Meli, candidata della lista dell'autoproclamato presidente della repubblica di Malu Entu (Mal di Ventre), Salvatore «Doddore» Meloni, è stata esclusa dalla competizione per mancanza di firme.

La campagna elettorale di Soru si è basata sulla continuità con le politiche promosse dalla Giunta nel corso della consilia-tura. Inoltre, in modo del tutto inedito, il tour elettorale di Soru ha varcato i confini sardi. Il Presidente ha organizzato incontri elettorali a Torino e a Bologna con l'intento di mobilitare gli emigrati e gli studenti sardi fuori sede. Durante questi incontri molta attenzione è stata posta sui finanziamenti per l'alta formazione degli studenti sardi introdotti dalla sua Giunta. Le tappe "continentali" del viaggio elettorale di Soru costituiscono una prova ulteriore della portata nazionale della competizione elettorale sarda, e avevano l'obiettivo di contrastare la visibilità nazionale garantita a Berlusconi dalle sue reti televisive.

Con l'inizio della campagna elettorale si intensificarono le visite di Berlusconi in Sardegna. Durante la campagna si è infatti potuta osservare una inusuale attenzione del governo nazionale per gli annosi problemi sardi, testimoniata anche dai numerosi ministri che hanno fatto tappa nell'Isola per inaugurare infrastrutture e per ribadire l'impegno attivo del governo sulle problematiche sarde, in particolare su quelle economiche e produttive. Queste presenze miravano a comunicare agli elettori l'idea che il voto per il centro-destra avrebbe favorito i rapporti con il governo centrale e il trasferimento di finanziamenti in Sardegna. Il tema era particolarmente rilevante, considerato il concomitante inizio dei lavori in preparazione del G8 della Maddalena <sup>(16)</sup>.

Alla presenza del centro-destra nazionale non corrispose una analoga presenza degli esponenti del centro-sinistra, i quali in effetti per tutta la durata della campagna offrirono al Presidente un sostegno quantomeno discontinuo. Le vicende legate alla lotta per la segreteria regionale del partito avevano fatto emergere le perplessità di alcuni esponenti nazionali sulla figura di Soru, al quale venivano attribuite scelte e condotte non produttive per la sorte della competizione. Inoltre, il *battage* mediatico attorno alla possibilità di una successione del Presidente sardo alla guida del Partito Democratico metteva gli esponenti del-

---

(16) Come è noto, il G8 verrà poi trasferito a L'Aquila.

la segreteria nazionale più vicini alla *leadership* di Veltroni nella paradossale situazione di dover sostenere il potenziale sfidante del proprio *leader*.

La crisi economica ed occupazionale della Sardegna è stato il tema dominante della campagna elettorale. Cappellacci ha imputato questi problemi alla cattiva gestione della Giunta uscente, soprattutto in riferimento ai vincoli sull'edilizia descritti in precedenza. Dal canto suo Soru ha condotto una campagna elettorale all'insegna della continuità con il lavoro svolto. Spesso la difesa delle politiche regionali si è basata sul paragone con le politiche nazionali, come nel caso degli investimenti per la ricerca e per l'alta formazione. Inoltre, Soru ha costantemente enfatizzato la contrapposizione diretta con Berlusconi, basata sulla contestuale delegittimazione di Cappellacci.

La congiuntura in cui si sono tenute le elezioni regionali sarde del 2009 dunque è stata determinata da due fattori, vale a dire la prolungata conflittualità interna al centro-sinistra e la fine anticipata della legislatura rispetto alla scadenza naturale di giugno. Di conseguenza, entrambi gli schieramenti principali sono arrivati all'inizio della campagna presentando elementi di debolezza.

I tempi ristretti hanno impedito al centro-sinistra di sottoporre l'autocandidatura di Soru al vaglio delle elezioni primarie, costringendo molti partiti del centro-sinistra ad accettarne *obtorto collo* la *leadership*. Solo il Partito Socialista ha preferito abbandonare la coalizione presentando un proprio candidato alla Presidenza. Ma certamente il sostegno di alcuni partiti alla candidatura di Soru – a partire da settori del Partito Democratico – è stato quantomeno debole, inducendo il Presidente uscente ad una campagna molto personalizzata, tanto da essere tacciato di solipsismo. D'altro canto, la fine anticipata della legislatura regionale ha colto impreparato anche il centro-destra. Per parecchi mesi nel corso del 2008 erano state adombrate diverse ipotesi in merito alle possibili candidature alla Presidenza, ma la mancanza di un metodo condiviso di scelta aveva visto prevalere i veti incrociati. Di fronte all'imprevisto approssimarsi della scadenza elettorale la candidatura di Ugo Cappel-

lacci è stata decisa a livello nazionale per intervento diretto del leader della coalizione. Il coordinatore regionale del Popolo della Libertà godeva di una popolarità estremamente ridotta, ed era ritenuto meno competitivo rispetto ad altri potenziali candidati<sup>(17)</sup>. Per questo motivo, Berlusconi ha impostato una campagna che – anche se di livello locale – lo avrebbe visto protagonista, mettendo così in campo la risorsa elettorale più importante del centro-destra.

#### 4. *La partecipazione e il voto*

Le elezioni regionali del 2004 erano state caratterizzate da importanti innovazioni per ciò che concerne le regole elettorali. In ritardo rispetto alle altre regioni, in Sardegna si era allora ricorsi per la prima volta all'elezione diretta del Presidente della Giunta, mentre il Consiglio Regionale era stato eletto con il sistema elettorale misto prevalentemente proporzionale. Inoltre, a causa della creazione di nuove province, le circoscrizioni elettorali erano passate da quattro a otto<sup>(18)</sup>. In occasione delle elezioni del 2009 questo stesso sistema elettorale è stato confermato senza modifica alcuna. Si tratta perciò delle medesime regole vigenti nella maggior parte delle regioni a statuto ordinario. Il Presidente della Giunta viene eletto direttamente tramite una competizione a turno unico su base regionale. L'elezione del Consiglio invece avviene per i quattro quinti dei seggi in base ad una competizione proporzionale su base circoscrizionale, con una soglia di rappresentanza del 3% a livello regionale. In questo caso, la scelta dei consiglieri è affidata all'espressione di un voto di preferenza da parte degli elettori. Il restante quinto dei seggi è invece attribuito in blocco ai componenti del listino regionale – il cui capolista è il candidato alla Presidenza della

---

(17) Fra le quali vale ricordare l'ex ministro Beppe Pisanu e il sindaco di Cagliari Emilio Floris.

(18) Le riforme introdotte in occasione delle elezioni del 2004 sono trattate da F. VENTURINO, *Le elezioni regionali del 2004 in Sardegna*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, anno 25, n. 6, pp. 1021-1041.

Giunta – in modo da garantire una maggioranza consiliare al Presidente eletto. L'elettore dunque può esprimere tre tipi di preferenze: per il candidato alla Presidenza della Giunta, per una lista di candidati al Consiglio regionale, e per uno specifico candidato all'interno della lista votata. Va ricordato – anche per l'importanza assunta proprio in queste elezioni – che l'elettore può votare in modo disgiunto. In tale caso, egli esprime la propria preferenza per un candidato presidente, ma nel contempo vota per una lista facente capo ad una coalizione alternativa.

Una prima informazione rilevante sulla consultazione del 15 e 16 febbraio riguarda i livelli di partecipazione. In tutte le elezioni regionali comprese fra il 1949 ed il 1989 il tasso di partecipazione si è aggirato intorno all'85% degli aventi diritto <sup>(19)</sup>. Al raggiungimento di questi rispettabili livelli contribuivano diversi fattori. Per molti elettori sardi la centralità della politica regionale rendeva le consultazioni estremamente salienti. Inoltre, per la cultura politica prevalente nella Prima Repubblica il voto costituiva un dovere più che un diritto, e la capacità di mobilitazione dei partiti tradizionali era molto elevata. Con il passaggio alla Seconda Repubblica la cultura politica e il rinnovato sistema dei partiti si sono rivelati meno coinvolgenti. Nelle elezioni del 1994 la partecipazione fu del 74,3%, circa dieci punti al di sotto degli standard regionali, per scendere ulteriormente al 66,3% alle successive elezioni del 1999. Nel 2004 si registrò un'inversione di tendenza, con un tasso di partecipazione del 71,1% comunque lontano dai livelli degli anni '80. La partecipazione alle elezioni del 2009 è dettagliata nella tabella 1. A livello regionale si registra una media del 67,6%, con un ragguardevole calo del 3,5% rispetto alla consultazione precedente. La tabella evidenzia inoltre una notevole omogeneità fra le diverse circoscrizioni. Le circoscrizioni in cui si registrano la partecipazione massima e minima – Nuoro e Carbonia-Iglesias – distano soltanto due e tre punti percentuali dalla media generale.

---

(19) Cfr. F. VENTURINO, *Sardegna. Da un proporzionalismo all'altro*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2000, anno 21, n. 3-4, pp. 839-854.

TAB. 1. *Partecipazione elettorale per circoscrizione*

Circoscrizione	Elettori	Votanti	% Votanti
Cagliari	485.404	328.095	67,6
Nuoro	145.209	100.971	69,5
Oristano	152.774	100.324	65,7
Sassari	296.725	205.234	69,2
Medio Campidano	92.625	60.173	65,0
Carbonia-Iglesias	119.931	77.371	64,5
Ogliastra	53.126	35.624	67,1
Olbia-Tempio	127.386	87.706	68,9
Sardegna	1.473.180	995.498	67,6

Fonte: sito *web* della RAS.

La tabella 2 riporta il risultato dell'elezione del Presidente della Giunta regionale. La presenza dei tre concorrenti minori ha inciso ben poco sulla struttura bipolare della competizione. Cappellacci e Soru hanno conseguito insieme ben il 94,7% dei voti validi, riducendo la presenza del candidato socialista e dei due candidati indipendentisti ad una mera testimonianza. La vittoria del candidato del centro-destra è stata conseguita con un largo margine di circa nove punti percentuali. Questo esito rovescia nelle dimensioni il risultato del 2004, allorché Soru prevalse con il 50,2% dei voti su Mauro Pili, fermo in quell'occasione al 40,5%. Nel complesso quindi l'elettorato sardo manifesta una notevole disponibilità a spostare il voto da uno schieramento all'altro, in linea con tendenze analoghe in atto a livello nazionale.

TAB. 2. Risultato della competizione regionale per la Presidenza della Giunta

Candidato	Voti	Voti %
Ugo Cappellacci (Il Popolo della Libertà)	502.084	51,8
Renato Soru (Soru Presidente)	415.600	42,9
Gavino Sale (Irs Indipendenza)	29.640	3,1
Peppino Balia (Partito Socialista)	15.037	1,6
Gianfranco Sollai (Unidade Indipendentista)	5.316	0,6
Totale	967.677	100

Fonte: sito *web* della RAS.

Rispetto al 2004, Soru ha registrato una flessione in tutte le otto circoscrizioni. Tuttavia, se il peggioramento del rendimento elettorale del centro-sinistra è generalizzato, assume localmente dimensioni differenti. Nelle circoscrizioni di Cagliari, Oristano, Sassari e Nuoro il calo va da un minimo del 4% fino ad un massimo del 7%. Ma nelle altre cinque si registrano peggioramenti ben superiori, con il massimo registrato nella circoscrizione di Carbonia-Iglesias. Qui, in un contesto tradizionalmente favorevole alla sinistra, Soru ottenne nel 2004 il 49,9% dei voti. Ma lo stesso candidato nel 2009 si è fermato al 35,5%, con un impressionante calo di oltre 14 punti percentuali.

La tabella 3 presenta i risultati della competizione a livello di circoscrizione con cui sono stati ripartiti 70 seggi fra le liste concorrenti <sup>(20)</sup>. In primo luogo, la competizione partitica e proporzionale per il Consiglio presenta gli stessi esiti bipolari della competizione personale e maggioritaria per la Presidenza. Le due coalizioni hanno infatti rispettivamente ottenuto il 56,1% ed il 39%, assommando oltre il 95% dei voti espressi. Pur nella diversità del risultato conseguito, le due coalizioni presentano una struttura analoga. Entrambe sono composte da sei partiti, con un grado di frammentazione quindi piuttosto e-

(20) Il conteggio dei voti ha incontrato rallentamenti e difficoltà, e ha dato luogo a numerosi ricorsi tuttora sottoposti al vaglio della magistratura. Mentre i dati relativi alla competizione per la Presidenza sono definitivi, i risultati della competizione di lista sono incompleti, in quanto mancano le informazioni relative a due sezioni elettorali della circoscrizione Ogliastra e a 25 sezioni elettorali della circoscrizione Sassari. In ogni caso, le contestazioni riguardano i soli voti di preferenza, quindi non sono previste modifiche alla attuale ripartizione dei seggi.

levato. Tuttavia, questa frammentazione è contrastata dalla presenza – a destra e a sinistra – di un partito di dimensioni elettorali nettamente superiori rispetto a quelle dei partner, con esiti prevedibili per quello che concerne la *leadership* e la *governance* della coalizione. Il Popolo della Libertà infatti ottiene da solo oltre la metà dei voti dei partiti di centro-destra, mentre il Partito Democratico addirittura raccoglie il 64% dei voti dei partiti di centro-sinistra. Va comunque notato che il risultato del Partito Democratico costituisce una netta *débâcle* rispetto al 2004 <sup>(21)</sup>, mentre il Popolo della Libertà va molto al di là del 23% complessivamente conseguito da Forza Italia e Alleanza Nazionale cinque anni prima. La concentrazione del voto sui partiti maggiori ha fatto sì che gli altri partiti delle due coalizioni abbiano avuto *performance* abbastanza modeste. Nella coalizione di centro-destra tutti i partiti minori ottengono con poche variazioni gli stessi voti del 2004, inclusi lo Psdaz e Uds che si presentarono allora autonomamente. Nel centro-sinistra l'Italia dei Valori arriva ad un livello elettorale in linea con suoi risultati nazionali, con una crescita ragguardevole rispetto all'1% ottenuto dalla Lista Di Pietro-Occhetto nel 2004. Come conseguenza, il voto dei vari partiti della sinistra antagonista si arresta a livelli modesti. Nel complesso, anche se per gli elettori sardi non esistevano gli incentivi significativi al voto utile che hanno operato in occasione delle elezioni politiche del 2008, i partiti maggiori sembrano riscuotere simpatie diffuse.

---

(21) Allora Ds e Margherita ottennero rispettivamente il 13,2% ed il 10,8%. A questi voti dovrebbe però essere aggiunto il 7,8% di Progetto Sardegna, poi formalmente confluito nel Pd.

TAB. 3. Risultato della competizione di lista per il Consiglio regionale

Partito	Voti	Voti %
Popolo della Libertà	246.369	30,2
Udc	73.760	9,0
Riformatori Sardi	55.404	6,8
Psdaz	34.990	4,3
Sardegna Unita-Uds	28.450	3,5
Insieme per le Autonomie	18.376	2,3
<i>Totale Il Popolo della Libertà</i>	<i>457.349</i>	<i>56,1</i>
Partito Democratico	202.067	24,8
Italia dei Valori	41.138	5,0
Rifondazione Comunista	25.778	3,2
Rosso Mori	20.769	2,5
Comunisti Italiani	15.597	1,9
La Sinistra	13.391	1,6
<i>Totale Soru Presidente</i>	<i>318.740</i>	<i>39,0</i>
Irs Indipendentzia	16.868	2,1
Partito Socialista	19.044	2,3
Unidade Indipendentista	3.666	0,5
<b>Totale</b>	<b>815.667</b>	<b>100</b>

Fonte: sito *web* della RAS.

Il confronto fra i risultati della competizione per la Presidenza e per il Consiglio permette di esaminare il ruolo elettorale svolto dai diversi candidati presidenti. A questo scopo, occorre calcolare l'indice di personalizzazione, inteso come rapporto fra i voti dei candidati alla Presidenza e i voti dei partiti o delle coalizioni ad essi collegati <sup>(22)</sup>. L'indice assume i valori più elevati nel caso di Gavino Sale (+0,757) e di Gianfranco Sollai (+0,450). Ciò significa che, nonostante le prospettive elettorali, gli elettori di questa area politica non hanno risposto all'appello al voto utile a favore dei due candidati più competitivi. Inoltre Sale e Sollai hanno saputo incrementare i loro voti rispetto ai rispettivi partiti, mostrando una buona capacità di appello su base personale. Balia (-0,210) è l'unico candidato a registrare un valore negativo dell'indice. Solo in questo caso, gli elettori

(22) Il valore del rapporto è diminuito di 1, secondo la soluzione proposta da G. BALDINI e G. LEGNANTE, *Città al voto*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 209-212. In questo modo i valori positivi individuano i casi in cui il candidato Presidente è una risorsa aggiunta, mentre i valori negativi mostrano le situazioni in cui il candidato ha perso voti rispetto al bacino potenziale costituito dagli elettori dei partiti a lui collegati.

del Partito Socialista hanno ritenuto di spostare il loro voto maggioritario – presumibilmente a favore di Soru – secondo la logica del voto utile. Sia per Cappellacci (+0,097) che per Soru (+0,303) il valore dell'indice è positivo. Ma mentre il primo è stato soltanto in grado di mantenere il voto dei propri simpatizzanti, Soru – peraltro secondo le aspettative della sua coalizione – si è mostrato nonostante la sconfitta una efficace risorsa elettorale, in grado di giovare del voto disgiunto e di attrarre voti anche al di fuori della propria area politica di riferimento.

Oltre al voto per i candidati presidenti e per le liste, una terza modalità di voto riguarda l'espressione della preferenza per i candidati al Consiglio regionale. Nella tabella 4 i partiti sono ordinati in base al tasso di preferenza, calcolato come rapporto fra il numero di preferenze espresse a favore dei candidati di quel partito e i voti da esso complessivamente ottenuti. L'indice assume valori compresi fra 0 e 100. In caso di valori alti, esso mostra partiti caratterizzati di un forte insediamento territoriale, oppure rileva l'esistenza di relazioni personali fra gli elettori e alcuni candidati <sup>(23)</sup>. I valori bassi invece sono tipici dei partiti i cui candidati consiglieri non rivestono agli occhi degli elettori una grande importanza rispetto al programma o alle posizioni ideologiche generali.

---

(23) Si tratta dei cosiddetti "campioni delle preferenze" Cfr. C. PALA, *L'indice e i campioni di preferenza in Sardegna*, in A. ESU (a cura di), *Sardi al voto. Attori e scelte*, Cagliari, Cuec, 2006, pp. 161-193.

TAB. 4. *Tasso di espressione del voto di preferenza per partito*

Partito	Preferenze	Preferenze/voti
Insieme per le Autonomie	17.137	93,3
Rosso Mori	19.171	92,3
Sardegna Unita-Uds	25.464	89,5
Riformatori Sardi	49.170	88,7
Udc	64.881	88,0
Partito Socialista	16.581	87,1
PsdaZ	29.850	85,3
La Sinistra	11.254	84,0
Popolo della Libertà	192.873	78,3
Rifondazione Comunista	20.026	77,7
Partito Democratico	154.038	76,2
Italia dei Valori	31.095	75,6
Comunisti Italiani	11.015	70,6
Irs Indipendentzia	10.997	65,2
Unidade Indipendentista	1.970	53,7
Totale	655.522	80,4

Fonte: sito *web* della RAS.

I quattro partiti – tre di centro-destra e uno di centro-sinistra<sup>(24)</sup> – per cui l'indice assume i valori maggiori sono tutti variamente ispirati ai valori del regionalismo. Un valore elevato consegue anche lo PsdaZ. In questi casi, l'elevato tasso di preferenza rivela uno stretto rapporto di rappresentanza che lega gli elettori ai candidati consiglieri. Tale rapporto potrebbe essere almeno in parte motivato dal fatto che, facendo parte delle coalizioni, i consiglieri di questi partiti hanno buone possibilità di potere garantire il tipico *constituency service* alla circoscrizione di provenienza. D'altra parte, hanno ispirazione regionalista anche i due partiti con i tassi di preferenza più bassi. Irs e Unidade Indipendentista però erano fuori dalle coalizioni, ed erano inoltre privi di ogni ragionevole possibilità di ottenere una rappresentanza in Consiglio. Di conseguenza, il voto di preferenza per i candidati consiglieri non ha avuto grande importanza per gli elettori di questi partiti, i quali invece – si ricordi l'indice di personalizzazione – si sono orientati verso un voto al leader. Insomma, i numerosi partiti regionalisti sardi non sono tutti u-

(24) Rosso Mori è nato alla vigilia delle elezioni da una scissione dal Partito Sardo d'Azione.

guali. Alcuni sono partiti che testimoniano valori la cui rappresentanza è affidata al leader. Altri sono macchine locali che tramite il voto di preferenza promuovono interessi all'interno del Consiglio Regionale.

Fra gli altri partiti, presentano valori medio-alti dell'indice l'Udc e il Partito Socialista, eredi di una tradizione di formazione del consenso in cui il voto di preferenza svolgeva una funzione centrale. Presentano invece valori medi e bassi i vari partiti della sinistra antagonista, l'Italia dei Valori e i due partiti maggiori. In questi casi, lo scarso ricorso al voto di preferenza può essere alternativamente spiegato con l'estraneità per lo strumento di competizione elettorale, con il richiamo del leader, oppure, specialmente per Pdl e Pd, con la volontà dell'elettore di premiare un programma di governo.

##### *5. Le nuove istituzioni della Regione Sardegna*

La tabella 5 mostra la composizione del Consiglio Regionale dopo le elezioni del febbraio 2009. Il precedente Consiglio eletto nel 2004 era composto da 64 seggi proporzionali e da 16 seggi maggioritari, mentre nell'attuale Consiglio questi ultimi si sono ridotti a 10. Il rapporto fra i due tipi di seggi dipende dalla scelta del Popolo della Libertà di costituire un listino regionale breve, composto da soli nove candidati – incluso Cappellacci – poi risultati eletti in blocco. La coalizione di centro-destra ha ottenuto un'ampia maggioranza di 53 seggi, 44 dei quali attribuiti a livello di circoscrizione. Il partito maggiore rappresentato in Consiglio è ovviamente il Popolo della Libertà con 31 seggi, quasi il 60% di quelli complessivamente ottenuti dal centro-destra. Fra i partiti a sostegno di Renato Soru 19 seggi – ben il 70% della rappresentanza consiliare della coalizione – vanno al Partito Democratico. Rifondazione Comunista perde quattro dei sei seggi controllati nel precedente Consiglio, e questo vistoso calo è solo parzialmente compensato dalla crescita da uno a tre seggi dell'Italia dei Valori. I partiti minori che hanno concorso al fuori delle coalizioni non hanno invece ottenuto nessun seggio.

TAB. 5. *Composizione del XIV Consiglio Regionale*

Partito	Seggi circoscrizionali	Seggi regionali	Seggi totali
Popolo della Libertà	25	6	31
Udc	7	1	8
Riformatori Sardi	5	1	6
Psdaz	4	1	5
Sardegna Unita-Uds	2	–	2
Insieme per le Autonomie	1	–	1
<i>Totale Il Popolo della Libertà</i>	<i>44</i>	<i>9</i>	<i>53</i>
Partito Democratico	18	1 <sup>a</sup>	19
Italia dei Valori	3	–	3
Rifondazione Comunista	2	–	2
Rosso Mori	1	–	1
Comunisti Italiani	1	–	1
La Sinistra	1	–	1
<i>Totale Soru Presidente</i>	<i>26</i>	<i>1</i>	<i>27</i>
<b>Totale</b>	<b>70</b>	<b>10</b>	<b>80</b>

a: seggio attribuito a Renato Soru in quanto capolista del listino regionale del centro-sinistra.

Fonte: sito *web* della RAS.

Le regole sulla composizione dei gruppi consiliari prevedono un numero minimo di cinque afferenti, con possibilità di de-rogare per consentire la formazione di gruppi con tre soli iscritti, purché la lista elettorale da cui provengono sia stata presente in tutte le otto circoscrizioni elettorali. Sfruttando le permissività delle norme i consiglieri si sono potuti organizzare in sette gruppi consiliari, a cui va aggiunto un gruppo misto formato da tre consiglieri <sup>(25)</sup>.

Rispetto al genere, la composizione del XIV Consiglio Regionale presenta una assoluta preponderanza maschile. I consiglieri di genere maschile sono ben 73 su un plenum di 80, riducendo la presenza femminile all'8,8%, addirittura inferiore alle medie sconfortanti di molte assemblee elettive nel nostro paese. D'altra parte, l'attuale Consiglio presenta la novità della prima

(25) Regolamento interno del Consiglio Regionale, art. 20. I sette gruppi sono denominati Partito Democratico, Italia dei Valori, Comunisti-La Sinistra Sarda-Rosso Mori, Partito Sardo d'Azione, Il Popolo della Libertà, Riformatori Sardi-Liberaldemocratici, Udc-Unione di Centro.

donna eletta alla Presidenza. Si tratta di Claudia Lombardo, del Popolo della Libertà, che pur essendo la donna più giovane che mai abbia occupato questo ruolo in tutta la storia del regionalismo in Italia è nel contempo anche un consigliere di lungo corso, trovandosi a svolgere attualmente la sua quarta legislatura.

In generale, l'elezione diretta del Presidente della Giunta ha semplificato e sveltito il processo di formazione dei governi regionali. Successivamente alle elezioni in Sardegna esisteva inoltre un incentivo a procedere rapidamente, dal momento che la Giunta neo-eletta doveva presentare in Consiglio la legge finanziaria, la cui adozione nei tempi previsti era stata impedita dalle elezioni anticipate. Tuttavia, nel procedere alla costituzione della giunta, il Presidente Cappellacci ha dovuto fare fronte a non pochi problemi, solo in parte derivanti dalle consuete diatribe legate alla formazione di un governo di coalizione. A complicare il *coalition-making* infatti hanno contribuito l'impegno elettorale del centro-destra a ridurre da dodici a dieci gli assessorati, e soprattutto la disposizione della legge statutaria approvata nel corso della consiliatura che istituiva l'incompatibilità fra la carica di assessore e di consigliere regionale<sup>(26)</sup>. Questi vincoli hanno reso la contrattazione particolarmente complessa, e per superare l'*impasse* è stato deciso di considerare come posta in gioco anche la carica di Presidente del Consiglio – poi attribuita a Claudia Lombardo – e di mantenere a dodici il numero degli assessorati.

Alla fine, la giunta varata dal Presidente Cappellacci alla metà di marzo risulta composta da dodici assessori. Per quanto come detto non si tratti di consiglieri regionali, undici di essi hanno un chiaro profilo politico. È così possibile riscontrare una distribuzione degli incarichi corrispondente alla forza elettorale dei diversi partner della coalizione. Oltre alla Presidenza

---

(26) Nel mese di maggio la Corte Costituzionale ha dichiarato non promulgabile la Legge Statutaria sarda a causa del mancato raggiungimento del quorum in occasione del referendum; cfr. "La Consulta verso la bocciatura della legge statutaria di Soru", *La Nuova Sardegna*, 6 maggio 2009, p. 2. Tuttavia il Presidente Cappellacci ha pubblicamente affermato che la caduta del vincolo dell'incompatibilità non avrà nessuna conseguenza sulla composizione della Giunta.

della Giunta, sette assessorati sono quindi toccati al Popolo della Libertà, due all'Udc, e uno ciascuno ai Riformatori Sardi e allo Psdaz. L'assessore all'Industria Andreina Farris è l'unico esponente non politico dell'esecutivo regionale. Nonostante la avvenuta fusione, una logica proporzionale ha ispirato anche l'attribuzione delle cariche all'interno del Pdl. Dei sette assessorati attribuiti al partito maggiore infatti cinque sono andati ad esponenti provenienti da Forza Italia, solo due ad esponenti provenienti da Alleanza Nazionale.

## 6. Conclusioni

Secondo un diffuso punto di vista nei sistemi di tipo parlamentare sarebbe in corso un processo di "presidenzializzazione". Per quanto equivoco, il termine descrive efficacemente la tendenza secondo cui – in assenza di modifiche costituzionali – il parlamentarismo assume di fatto alcuni tratti tipici dei sistemi presidenziali<sup>(27)</sup>. Le elezioni regionali del 2004, la consiliatura allora iniziata e le successive elezioni del 2009 testimoniano che anche la politica sarda è interessata da questa tendenza.

La "presidenzializzazione" si è manifestata in Sardegna a tre livelli. A livello elettorale, con la crescita del ruolo dei leader nel corso della campagna e con la simpatia per il leader come motivazione essenziale per il voto espresso dagli elettori; a livello partitico, con la centralizzazione del potere decisionale in mano al leader e con la perdita di importanza dei dirigenti di medio livello e degli attivisti; a livello di governo, dove il leader esercita poteri crescenti in merito alle nomine e all'indirizzo politico. Le tendenze presidenziali come si è visto sono state contrastate dalle oligarchie di partito, interessate a mantenere entro il Consiglio Regionale il potere decisionale preminente. E anche a livello elettorale la *horse race* fra i candidati alla Presidenza rimane affiancata da modalità di competi-

---

(27) T. POGUNTKE e P. WEBB (a cura di), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Societies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

zione tradizionali, basate sulla conquista del voto di preferenza. Il tempo dirà se prevarranno le spinte presidenziali o le resistenze partitiche <sup>(28)</sup>. Al momento, è certo che la transizione iniziata negli anni '90 e tuttora perdurante ha già introdotto – in Italia e in Sardegna – innovazioni straordinarie.

---

(28) M. CALISE, *La Terza Repubblica. Partiti contro presidenti*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

# La Provincia Autonoma di Bolzano: un modello europeo?

di Nicoletta Di Sotto

## Sommario

1. *Introduzione.* – 2. *Dal primo al secondo statuto: attori e contesti.* – 3. *Il cosiddetto “Pacchetto”: il libro bianco della Provincia di Bolzano.* – 4. *La geometria giuridica dell’autonomia altoatesina.* – 5. *Il sostegno finanziario: una condizione necessaria.* – 6. *Il modello altoatesino: un modello europeo?* – 7. *Considerazioni conclusive.*

## 1. Introduzione

Il presente articolo si propone di spiegare come e perché l’autonomia altoatesina può essere considerata un modello di convivenza pacifica in presenza di gruppi etnici diversi. La questione è particolarmente rilevante se pensiamo che sono pochi oggi gli Stati composti da popolazioni etnicamente omogenee. Molti Stati, piccoli o grandi che siano, sono “plurimi”, composti da due o più gruppi etnici che vivono in difficile accordo all’interno dei confini statali. Il pluralismo etnico piuttosto che l’omogeneità etnica è quindi la norma <sup>(1)</sup>.

La componente territoriale può avere un ruolo di rilievo nella rivendicazione di una autonomia politica: cultura e territorio in questo caso, sono legati in maniera inestricabile, in quanto il territorio alimenta il senso di unicità culturale. Rokkan e Urwin <sup>(2)</sup> individuano diverse tipologie di periferia sulla base di due

---

(1) Nel 1971 su 132 Stati indipendenti solo 12 erano etnicamente omogenei, il 9,1% del totale; 25 (18,9%) avevano una singola comunità etnica che comprendeva oltre il 90% della popolazione, 25 con una singola comunità etnica che includeva il 75-90% della popolazione e 31 una comunità etnica che rappresentava il 50-74% della popolazione, cfr. W. CONNOR, *Etnonazionalismo*, Roma, Dedalo, 1989.

(2) S. ROKKAN e D. W. URWIN, *Economy, territory, identity: politics of Western European peripheries*, London, SAGE, 1983.

criteri di distinzione: a) la capacità di sopravvivenza o meno, della propria lingua; b) la capacità di conquistare una propria sovranità. Si possono creare quattro situazioni che rappresentano un *continuum* in cui agli estremi si trova o una situazione di periferia vittoriosa (territori che hanno conquistato la sovranità e sono riusciti a mantenere uno standard linguistico autonomo) o, al contrario, una situazione fallimentare (territori che sono dipendenti dallo stato centrale). Il caso dell'Alto Adige si colloca come estremo positivo, in cui il riconoscimento dell'autonomia della Provincia di Bolzano prevede un'ampia tutela della lingua e cultura tedesca. Questo però avviene nel momento in cui la minoranza è concentrata e risiede in modo stabile in un'area, come per la minoranza tedesca presente in Alto Adige <sup>(3)</sup>. In questi casi, il separatismo etnico diventa anche separatismo territoriale: non è più sufficiente la preservazione della comunità culturale, ma occorre che l'autonomia venga riconosciuta giuridicamente anche al territorio in cui risiede la minoranza. Si crea quindi, una sovrapposizione delle fratture: ad una frattura di tipo culturale, si sovrappone una frattura di tipo territoriale <sup>(4)</sup>.

In un'epoca in cui il riaprirsi dei conflitti etnici, con i recenti sviluppi della questione nordirlandese e della crisi del federalismo belga <sup>(5)</sup>, ha portato gli attori politici a riscrivere nella loro agenda politica la questione delle minoranze nazionali, ci si sofferma ad analizzare con attenzione le situazioni che sono risolte, ovvero hanno portato alla soluzione pacifica dei conflitti presenti nel territorio. Quali sono le condizioni che rendono

---

(3) In base al censimento del 2001, il gruppo linguistico tedesco e ladino rappresenta il 70% della popolazione della Provincia ([www.astat.it](http://www.astat.it)).

(4) R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette: modelli costituzionali comparati*, in T. BONAZZI e M. DUNNE (a cura di), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 273-297.

(5) Sono radicalmente diverse le cause della attuale crisi in Belgio ed in Irlanda del Nord. Nel primo caso abbiamo un problema di debolezza del sistema politico che causa una profonda instabilità istituzionale. Nel secondo caso abbiamo un problema di organizzazione terroristica che ostacola il processo di pace. Cfr. S. VENTURA, a cura di, *Da stato unitario a stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2008 e cfr. L. BELLOCCHIO, *Irlanda del Nord*, Roma, Meltemi, 2006.

l'autonomia altoatesina un modello positivo? Per rispondere a questa domanda occorre analizzare le principali tappe che hanno portato alla creazione della Provincia Autonoma di Bolzano per individuare i requisiti politici e giuridici che sono determinanti per il successo di questo modello. Solo dopo aver individuato queste condizioni essenziali è possibile riflettere sulla possibilità di proporlo anche in altri contesti europei.

## *2. Dal primo al secondo statuto: attori e contesti*

Il 1° gennaio 1948 entrò in vigore la Costituzione italiana, con la quale veniva sancita l'esistenza della Regione Trentino-Alto Adige. Da allora i rappresentanti della Südtiroler volkspartei (Svp), la principale forza politica della Provincia di Bolzano, hanno partecipato alle discussioni sull'elaborazione e formazione dello statuto di autonomia, ma non alle consultazioni sui contenuti dell'autonomia<sup>(6)</sup>. Non parteciparono neanche alla commissione dell'Assemblea Costituente (la Provincia di Bolzano non era stata ammessa all'elezione della Costituente avvenuta il 6 luglio del 1946, né ebbe un proprio rappresentante tra i 18 membri della commissione costituzionale per le Regioni a statuto speciale). A distanza di pochi giorni, il 10 gennaio 1948, il primo ministro austriaco Gruber indirizzò una lettera a De Gasperi comunicando al Capo del Governo italiano di aver consigliato alla Svp<sup>(7)</sup> di approvare la creazione dell'ente Regione Trentino Alto-Adige a patto che venissero accolte alcune richieste irrinunciabili dei sudtirolesi, non nascondendo la pro-

(6) Per la Svp, nata nel 1945, il fattore etnico-politico gioca un ruolo di primaria importanza, come il *cleavage* principale del sistema politico sudtirolese, quindi il fondamento dell'identità politica non è una qualsiasi ideologia, ma è l'etnicità stessa, cfr. G. PALLAVER, *Die Südtiroler Volkspartei*, in *Institute for Ethnic Studies*, Ljubljana, Eurota, n. 2, 2001, pp.318-325 e cfr. H. HOLZER, *Die Südtiroler Volkspartei*, Thaur, Kulturverlag, 1991.

(7) La Svp dalle elezioni provinciali del 1948 ha ottenuto una maggioranza che si aggira intorno il 60%, tranne nelle elezioni del 2008 dove ha raggiunto il 48%, detenendo comunque la maggioranza di voti e seggi. Cfr. A. HOLZER e B. SCHWECLER, *The Südtirol Volkspartei*, in *Regionalist parties in Western Europe* in L. DE WINTER e H. TÜRSAN (a cura di), London-New York, Routledge, 1998, pp. 158-173.

pria delusione per il fatto che, secondo Vienna, la decisione non rispondeva allo spirito dell'Accordo di Parigi <sup>(8)</sup>. Il 18 gennaio si giunse ad un incontro tra i parlamentari sudtirolesi della Svp ed il rappresentante italiano Innocenti. Nei giorni seguenti i sudtirolesi riuscirono ad ottenere alcuni decisivi emendamenti allo statuto: la Bassa Atesina tornò a far parte della Provincia di Bolzano e quest'ultima si vide attribuire competenze legislative nel settore culturale, divenne un collegio elettorale a sé stante e le furono riconosciute alcune competenze amministrative, ma di natura formale più che sostanziale. Il 28 gennaio 1948 i deputati sudtirolesi, sotto forti pressioni da parte del governo italiano, inviarono una lettera in cui dichiaravano di considerare l'istituzione della Regione unica Trentino-Alto Adige la realizzazione dell'Accordo De Gasperi-Gruber. La nota venne poi utilizzata dal governo italiano in senso propagandistico e considerata come un'esplicita adesione da parte sudtirolese allo statuto di autonomia <sup>(9)</sup>.

L'Accordo di Parigi fu quindi attuato, per i punti 1 e 2, attraverso lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato il 31 gennaio 1948 (entrato in vigore il 5 febbraio 1948), poco dopo l'approvazione della Costituzione della nuova Repubblica e l'istituzione delle autonomie regionali. Veniva creata, come ente di diritto pubblico munito di propria responsabilità e propri poteri, la Regione Trentino-Alto Adige, cui furono devolute funzioni legislative ed amministrative in numerosi settori dell'ordinamento, nonché fu dettato un complesso di disposizioni a tutela dei diversi gruppi etnici e delle loro caratteristiche culturali e linguistiche. Altri poteri amministrativi e legislativi, di importanza minore, furono attribuiti altresì alle province di Trento e Bolzano che da enti di carattere meramente amministrativo divennero enti dotati, al pari delle Regioni, di autonomia legislativa. Con l'emanazione dello statuto del 1948 lo stato italiano diede attuazione all'Accordo del 1946 e, in particolare, al punto 2 che prevedeva la concessione alle popolazioni

---

(8) M. TOSCANO, *Storia diplomatica della questione dell'Alto Adige*, Bari, Laterza, 1967.

(9) *Ibidem*.

della zona dell'“esercizio di un potere legislativo ed esecutivo autonomo”<sup>(10)</sup>. La circostanza fu contestata però dal gruppo linguistico tedesco, e per esso, dal governo austriaco perchè l'Accordo si riferiva alla sola Provincia di Bolzano e l'aver creato un unico ente-regione, dotato di poteri legislativi, ma comprendente sia il territorio della Provincia di Bolzano (mistilingue), sia quello della Provincia di Trento, avrebbe contribuito ad inserire il gruppo tedesco in una maggioranza di popolazione italiana più ampia di quella naturale (del Sudtirolo). Il gruppo di lingua tedesca, in maggioranza nella Provincia di Bolzano, si sarebbe trovato in una posizione di minoranza in rapporto all'intera popolazione regionale ed era perciò politicamente impossibilitato a esercitare una influenza sulla legislazione autonoma dell'Ente.

Il 25 maggio 1964 i ministri degli esteri Kreisky e Saragat riunitisi a Vienna, si accordarono sull'insediamento di una commissione di esperti italo-austriaca per l'elaborazione degli Accordi di Parigi, alla base delle trattative ci sarebbero stati i risultati e le proposte elaborate dalla Commissione dei 19. Durante un incontro dei due ministri degli esteri, tenutosi a Parigi il 16 dicembre 1964, fu raggiunto un avvicinamento tra le posizioni delle due parti: Roma presentò una nuova versione di “Bozze di documenti concernenti la conclusione della vertenza italo-austriaca sull'applicazione dell'accordo di Parigi”. Si trattava di una versione approssimativa del successivo cd. “Pacchetto” (che prevedeva un ampio trasferimento di competenze legislative e amministrative dalla Regione alle due province autonome di Trento e Bolzano). Da parte austriaca il nuovo ministro degli esteri, Waldheim, riguardo alle trattative con l'Italia parlò, per la prima volta, della necessità di stabilire un “calendario operativo”, uno scadenario per l'adozione di determinati provvedimenti, in attuazione del “Pacchetto”, da parte del governo italiano e di corrispondenti passi che l'Austria avrebbe

---

(10) R. STEININGER, *La questione sudtirolese dal 1946 al 1993, uno sguardo d'insieme* in R. STEININGER (a cura di) *Da un conflitto internazionale a un comune impegno europeo. A cinquant'anni dall'accordo De Gasperi-Gruber*, Trento, Regione Autonoma Trentino Alto-Adige, 1994, pp. 41-81.

compiuto. Il calendario operativo era un meccanismo internazionale per la definizione della controversia tra Italia e Austria, consistente nel rilascio da parte dell'Austria, al termine delle operazioni, di una "quietanza liberatoria" attestante l'attuazione da parte dell'Italia del Pacchetto, nella notifica della chiusura della controversia all'ONU, nella stipula e la ratifica di un accordo per demandare all'esame della Corte Internazionale di Giustizia dell'Aja le eventuali controversie insorgenti in futuro tra le parti <sup>(11)</sup>.

Il 29 agosto 1966 l'esecutivo allargato della Svp pronunciò parere favorevole sul risultato ottenuto nelle trattative e ne propose l'approvazione al congresso provinciale del partito. Alla fine dei lunghi dibattiti il Pacchetto venne approvato con un minimo scarto di voti. Nel dicembre 1969 ci sarà l'approvazione definitiva da parte dei parlamenti italiano ed austriaco. Prima di giungere alla sua piena attuazione passarono diversi anni segnati da forti tensioni interne alla provincia che spesso portarono a scontri politici ed atti terroristici <sup>(12)</sup>. Il Pacchetto, che rappresenta in forma scritta i contenuti dell'autonomia altoatesina, sancisce il patto attraverso il quale sorge una nuova realtà statale.

### 3. Il cosiddetto "Pacchetto": il libro bianco della Provincia di Bolzano

Il nuovo statuto di autonomia, denominato il "Pacchetto", rappresentava la somma delle concessioni che il Governo italiano si impegnavano a riconoscere all'Alto Adige, conteneva quindi le norme che hanno costruito il successo del modello altoatesino <sup>(13)</sup>. Si realizza una tutela che ha un fondamento giu-

(11) R. REGGIO D'ACI, *La Regione Trentino Alto-Adige*, Milano, Giuffrè, 1994.

(12) Cfr. P. AGOSTANI, F. ANSALONI e M. FERRANDI, *Alto Adige. Ottanta anni di storia*, Bolzano, Praxis3, 1995.

(13) Cfr. S. BARTOLE, *Lo statuto di autonomia della Provincia di Bolzano e la riforma della Costituzione italiana*, in *Le Regioni*, XXV, 1, 1997, pp.85-100 e cfr. S. BARTOLE, *Una convenzione per la tutela delle minoranze nazionali*, in *Il Mulino*, 2, 1995, pp. 333-348.

ridico nazionale e internazionale, derivante da un obbligo per lo Stato italiano compreso nell'Accordo di Parigi. Questo prevede misure di tutela a favore delle minoranze tedesche e ladine *ex art. 1*: "...ai cittadini di lingua tedesca sarà esplicitamente concesso...d) l'eguaglianza dei diritti per l'ammissione a pubblici uffici allo scopo di attuare una più soddisfacente distribuzione degli impieghi tra i due gruppi etnici".

I provvedimenti a favore della popolazione altoatesina sono ripartiti in 137 articoli, la maggior parte dei quali (105) si riferisce alla modifica o all'integrazione (artt. 98-105: misure da adottarsi con norme di attuazione dallo statuto speciale) del vecchio statuto di autonomia del 1948. I restanti articoli riguardano altri provvedimenti necessari per l'autonomia, da realizzarsi mediante atti legislativi o amministrativi (artt. 106-129) o da sottoporre a verifica da parte del governo (artt. 130-136). L'art. 137 prevede la creazione di una commissione permanente per i problemi della Provincia di Bolzano. In caso di adempimento del "Pacchetto", l'Austria si impegnava a rilasciare davanti all'ONU una "quietanza liberatoria" (punti 13-18 del calendario operativo).

Quali sono le principali differenze tra il primo ed il secondo statuto d'autonomia? Già nell'intestazione del Titolo I del nuovo statuto non si parla più, nel testo tedesco, di "Alto Adige", ma di "Sudtirolo". Nel Capo I l'art. 3 è integrato con la seguente affermazione: "Alle province di Trento e di Bolzano sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo il presente statuto". Questo breve periodo esprime ciò che lo stato di autonomia dovrà realizzare. L'Italia è suddivisa in Regioni, e queste sono a loro volta suddivise in province, le cui competenze sono definite con precisione nel quadro di decentramento tracciato dalla Costituzione italiana. Molte competenze sono perciò esercitate dalle Regioni, e, nel caso specifico dal Trentino-Alto Adige ciò significa che esse sarebbero state controllate dalla maggioranza italiana. A tutela della minoranza di lingua tedesca, che rappresenta però la maggioranza nella Provincia di Bolzano, fu elaborato uno statuto unico nel suo genere in Italia: la Regione avrebbe continuato ad esistere con i confini già fis-

sati in precedenza, ma la maggior parte delle competenze regionali sarebbe passata alle due province. Per l'Alto Adige ciò significava che le competenze sarebbero passate in mano alla maggioranza di lingua tedesca ivi residente, a salvaguardia delle sue caratteristiche etniche e culturali di minoranza nello stato italiano.

Nei Capi II e III sono elencate le funzioni della Regione e quelle delle due province; rispetto al primo statuto di autonomia appare chiaro il passaggio di numerose competenze dalla Regione alle due province autonome. Tra i settori più importanti ricordiamo l'edilizia agevolata, la caccia e la pesca, i parchi per la protezione della flora e della fauna, la viabilità, gli acquedotti i lavori pubblici, le comunicazioni e i trasporti, l'assunzione diretta di servizi pubblici, il turismo e l'industria alberghiera, l'agricoltura e le foreste, le opere idrauliche, l'assistenza e beneficenza pubblica, la scuola materna e l'edilizia scolastica. Nel nuovo statuto in particolare sul problema della scuola vengono frequentemente nominati i Ladini.

Degno di nota è inoltre il fatto che, per la prima volta, venga reso obbligatorio per gli italiani l'insegnamento della lingua tedesca, presupposto di straordinaria importanza per raggiungere il bilinguismo nell'intera popolazione sudtirolese (art. 19). Ai competenti organi provinciali vengono attribuiti ampi poteri in materia di "approvazione, promulgazione e pubblicazione di leggi e regolamenti". Tali poteri sono suddivisi in competenze primarie e secondarie (artt. 4 e 5). "Competenza primaria", significa che la provincia può emanare leggi e norme, purché non in contrasto con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico italiano, con gli obblighi internazionali e con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali dello stato italiano. Nel caso delle "competenze secondarie", la potestà provinciale è limitata, oltre che dalle norme e dai principi appena menzionati, anche dai principi stabiliti con leggi dello stato. La nuova linea di azione (l'assegnazione di più competenze alle province, a scapito della regione) caratterizza l'intero statuto di autonomia, che stabilisce tra i propri obiettivi la parificazione, nella Provincia di Bolzano, della lingua

italiana e tedesca; l'attribuzione della piena parità di diritti ai cittadini di lingua tedesca, per quanto riguarda ad esempio l'assegnazione dei posti pubblici <sup>(14)</sup> e la salvaguardia delle tradizioni sudtirolesi. In pratica lo statuto rappresentava una enunciazione di principi di fondo che dovevano assumere validità giuridica e trovare applicazione mediante specifiche norme di attuazione previste nel Pacchetto <sup>(15)</sup>.

In un primo momento sembrò che il Governo italiano intendesse realizzare il Pacchetto in tempi brevi, ma in realtà le resistenze italiane a concedere tale autonomia si facevano ancora sentire. La legge costituzionale, che doveva sostituire il vecchio statuto per adempiere ai primi 97 punti del Pacchetto, venne firmata il 10 novembre 1971 ed entrò in vigore il 20 gennaio 1972. Il 31 agosto 1972, infine, venne pubblicato il d.P.R., recante il testo unico delle leggi concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

Gran parte dei 137 articoli del Pacchetto trovò attuazione entro la fine degli anni settanta. A prima vista lo si sarebbe certamente potuto considerare un successo per gli sforzi sudtirolesi, volti ad ottenere la realizzazione concreta degli impegni del Pacchetto. Ma era un successo apparente, dal momento che le poche misure non ancora attuate riguardavano settori particolarmente importanti per l'autonomia <sup>(16)</sup>.

La riforma dello statuto del 1948 fu varata attraverso un complesso di provvedimenti legislativi con l'adozione di tutta una serie di "norme di attuazione" dello statuto stesso. Tali norme, emanate sotto forma di decreti legislativi, sono state

---

(14) Art. 89 dello statuto di autonomia.

(15) Cfr. R. STEININGER in *La questione sudtirolese dal 1946 al 1993, uno sguardo d'insieme*, op.cit.

(16) I lavori per l'attuazione del Pacchetto hanno avuto due momenti di tensione: 1. per istituire a Bolzano una sede distaccata della Corte d'Appello il Governo Andreotti ha dovuto porre alla Camera per ben tre volte il voto di fiducia; 2. nel novembre del 1991, per avere l'approvazione definitiva della riforma dei collegi senatoriali nella Regione (il Trentino ne perde uno a vantaggio dell'Alto Adige). Il nuovo collegio (art. 111 del Pacchetto) a causa della frantumazione dei partiti italiani, consegnerà alla Svp anche il terzo senatore. Cfr. R. DE FELICE, *La questione dell'Alto Adige*, in *Storia e Politica*, Milano, Giuffrè, 1974, XIII, pp.146-226 e cfr. P. AGOSTINI e A. ZENDRON, *Quarant'anni tra Roma e Vienna*, Torino, ERI Ed. Rai, 1987.

predisposte da organi paritetici come la Commissione dei 6 (che si occupa delle norme che interessano la Provincia di Bolzano) e dei 12 (che si occupa delle norme che interessano entrambe le province), entrambe presiedute dall'on. Alcide Berloff. A causa del coinvolgimento di rappresentanti degli enti autonomi interessati, le norme sono dette "contrattate". Un numero più ristretto di misure previste dal Pacchetto sono state invece emanate con leggi ordinarie o con atti amministrativi. Le commissioni hanno quindi il compito istruttorio e preparatorio delle norme di attuazione, che vengono poi adottate dal governo sotto forma di decreti legislativi.

Per effetto di tale legislazione, adottata per l'emanazione delle disposizioni di attuazione di tutti gli statuti speciali, il parlamento si è tenuto ai margini della trattativa politica intervenuta tra governo e rappresentanti sudtirolesi. Dato l'indirizzo che i rappresentanti della minoranza hanno dato alla trattativa, a sua volta il governo italiano si è limitato a patteggiare singoli aspetti, o profili, dei vari provvedimenti di attuazione dello statuto, accettando così che il complesso delle misure di tutela si sbilanciassero più verso un separatismo linguistico, come volevano i rappresentanti sudtirolesi, che non verso una tutela, che privilegiasse l'integrazione tra i gruppi<sup>(17)</sup>.

All'approvazione delle ultime norme di attuazione del Pacchetto, da parte del governo il 30 gennaio 1992, il presidente del consiglio Andreotti dichiarava il Pacchetto completato da parte italiana. Rimaneva ancora in sospenso la "questione dell'ancoraggio internazionale", l'ultimo ostacolo da superare per il rilascio della quietanza liberatoria, secondo il calendario operativo, firmato a Copenaghen nel dicembre 1969, da Aldo Moro e Kurt Waldheim. Lo scontro tra il governo italiano e quello austriaco riguardava la natura dell'*ancoraggio internazionale*: per Vienna rappresentava uno strumento di tutela, secondo Roma, solo un mezzo politico per tenere la questione ancora aperta ed ottenere maggior tutela per il Sudtirolo<sup>(18)</sup>.

(17) A. PIZZORUSSO, *Maggioranze e Minoranze*, Torino, Giulio Einaudi, 1993.

(18) O. PETERLINI in *Autonomy Protection of Ethnic Minorities in Trentino South-Tyrol*, Trento-Bolzano, Regione Autonoma Trentino Alto-Adige, 1997, pp. 87-110.

Nel 1992 si raggiunse finalmente un accordo relativo al testo di una nota accompagnatoria del governo italiano, con la quale si comunicava all'Austria la piena attuazione del Pacchetto. In tale nota, trasmessa il 22 aprile 1992, si faceva riferimento alle norme stabilite per l'attuazione del Pacchetto e all'Accordo di Parigi. Dato che il testo della quietanza liberatoria, concordato nel '69, rifletteva le divergenti posizioni sulla natura giuridica, interna o internazionale del Pacchetto, la Svp si propose, a distanza di 23 anni, di richiedere ai due governi la modifica di tale testo, prevedendo l'inserimento di una frase in cui si facesse riferimento alla nota diplomatica del 22 aprile 1992, tutto ciò per avere una tutela internazionale del Pacchetto. Tale richiesta nasceva, da un lato per la diffidenza verso Roma, ma dall'altro per la possibilità di ottenere un riconoscimento internazionale della minoranza. Dietro la richiesta si nascondeva il timore di non potere in futuro rivolgersi alla Corte Internazionale di Giustizia, per eventuali violazioni del Pacchetto e di non poter quindi denunciare queste ultime, con l'aiuto dell'Austria, in quanto "potenza tutrice", davanti alle Nazioni Unite<sup>(19)</sup>. La conseguenza di una "quietanza liberatoria modificata" da parte dell'Austria l'11 giugno 1992, in cui veniva fatto riferimento alla sopraddegnata nota del 22 aprile 1992, consentì di superare le divergenze interpretative tra Italia e Austria. Il governo di Vienna riconobbe formalmente, rilasciando la quietanza liberatoria, la chiusura del Pacchetto<sup>(20)</sup>.

Successivamente alla chiusura della vertenza internazionale, il 10 luglio 1997, venne istituita la Commissione 137, avente il compito di discutere questioni di tutela delle minoranze e dello sviluppo culturale, sociale ed economico dei gruppi etnici residenti in Alto Adige, di proporre soluzioni e di indicare le prospettive del futuro. Questa Commissione, che collabora anche

---

(19) Cfr. R. STEININGER in *La questione sudtirolese dal 1946 al 1993, uno sguardo d'insieme*, op.cit.

(20) Il 30 maggio 1992, a Merano, in un congresso straordinario del partito, R. Riz guida la Svp all'approvazione del "sì" per la chiusura del Pacchetto. La mozione finale viene approvata, dopo una accesa discussione, con l'83% dei consensi in G. PALLAVER, *Die Südtiroler Volkspartei*, op.cit.

con la Commissione dei 6 e dei 12 nell'elaborazione delle norme di attuazione, sviluppa le idee per l'autonomia. La Commissione dei 137 inoltre deve essere obbligatoriamente sentita, qualora si intenda modificare lo statuto di autonomia; si tratta, in sostanza, di un organo a tutela del Pacchetto.

#### 4. *La geometria giuridica dell'autonomia altoatesina*

La tutela giuridica delle minoranze nazionali comporta l'attribuzione di specifici diritti e modifiche dell'assetto organizzativo dello Stato in seguito al riconoscimento di forme di autonomia al territorio in cui risiede la minoranza. Tali norme sono strumenti che offrono alla minoranza l'opportunità di esercitare un peso politico maggiore di quello che potrebbe esercitare nell'ambito delle attività ordinarie. Il modello consociativo<sup>(21)</sup> che si sviluppa implica l'esistenza di società segmentate, nelle quali le appartenenze ai gruppi (economici, religiosi, professionali, linguistici) e le collocazioni sociali sono condizionate dalle linee di divisione cumulative, creando un versante delle amicizie, ed un altro delle inimicizie. Ad esempio nel gruppo tedesco, la linea di frattura linguistica è cumulativa con la linea di classe, data la diversa posizione sociale occupata dai gruppi linguistici in Alto Adige. In questi casi, come per la Provincia di Bolzano, la separazione fra i gruppi comporta la limitazione di alcuni diritti per i cittadini. Le forme di autonomia che caratterizzano questo tipo di tutela si distinguono in due tipi: autonomia a base territoriale (adottata soprattutto nei casi in cui la minoranza sia *concentrata*) ed autonomia a base personale (adottata soprattutto nei casi in cui la minoranza sia *diffusa*). La prima, che trova più frequente applicazione, si ha nei casi di Stati federali o regionali, quando la formazione di una o più Regioni (o stati-membri) sia determinata dalle particolarità et-

---

(21) Cfr. G. PALLAVER, *Democrazia consociativa in Alto Adige*, in 1992. *Fine di un conflitto*, in A. DI MICHELE, F. PALERMO e G. PALLAVER (a cura di) Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 273-317.

niche delle corrispondenti popolazioni, ovvero nei casi in cui siano istituiti degli enti *ad hoc*, dotati di uno statuto speciale, con riferimento a territori in cui esistono problemi minoritari. La seconda, impiegata in pratica assai raramente, si ha quando, in relazione a uno stesso territorio vengono istituite due organizzazioni parallele, destinate a gestire talune funzioni pubbliche, ciascuna con riferimento a una delle due comunità etniche. L'ordinamento della provincia di Bolzano rappresenta un esempio di autonomia territoriale necessaria alla protezione della minoranza <sup>(22)</sup>. Sono quattro gli strumenti utili alla tutela della minoranza tedesca e ladina:

1. la proporzionale etnica;
2. il censimento etnico;
3. l'istruzione scolastica differenziata;
4. l'autonomia legislativa.

Vediamo quali sono gli scopi, le applicazioni e le conseguenze di questi strumenti. Il nuovo statuto di autonomia contiene numerose disposizioni che attribuiscono ai gruppi linguistici tedesco, italiano e ladino il diritto di essere garantiti, in rapporto alla loro forza numerica. Lo strumento legislativo che ha fondato tale garanzia è denominato *proporzionale etnica*. Il vecchio statuto di autonomia del '48 prevedeva all'art. 54 che la proporzionale fosse applicata al pubblico impiego, alla composizione degli organi degli enti pubblici, alla distribuzione di mezzi di bilancio provinciale destinati a scopo assistenziali, sociali, culturali. Non furono fornite però indicazioni su come determinare la consistenza della forza numerica dei gruppi etnici. Il problema fu risolto, al momento dell'applicazione del decreto, adottando la composizione etnica del rispettivo organo rappresentativo elettivo, quale parametro per il calcolo della proporzionalità tra i due diversi gruppi. Il ripristino del criterio di proporzionalità è legato al fatto che, dopo l'annessione all'Italia, la popolazione tedesca era stata in gran parte esclusa dalle istituzioni e dagli organi amministrativi. Inoltre, la creazione dell'area industriale di Bolzano aveva richiamato in Su-

---

(22) Cfr. A. PIZZORUSSO, *Maggioranze e Minoranze*, op. cit.

dtirolo un folto numero di italiani, “squilibrando” la composizione della popolazione, favorendo il gruppo linguistico italiano nell’“accesso alle risorse”. In questo modo però l’elettore è indotto a votare non in base alle proprie preferenze ideologiche, ma secondo il gruppo linguistico di appartenenza, facendo così dell’appartenenza etnica una ideologia.

Nella realtà la ripartizione degli impieghi pubblici locali, in proporzione alla consistenza dei gruppi linguistici, si verificò solo in parte. La situazione che ne è scaturita è stata l’accentuazione dei diritti del gruppo, a discapito di quelli appartenenti al singolo cittadino, comportando il sacrificio di interessi e situazioni soggettive individuali. La responsabilità dello Stato italiano nella tardiva attuazione dell’Accordo, ha accentuato la funzione politica della proporzionale, rendendola da strumento risarcitorio (e quindi eccezionale), uno strumento politico della Svp per tutelare l’identità tedesca. Quindi, da un lato, Roma ha accentuato la connotazione negativa della proporzionale etnica, trasformandola in una discriminazione per gli italiani residenti in Alto Adige e, dall’altro, Bolzano ne ha fatto uno strumento politico affinché la minoranza tedesca si avvicinasse a chi poteva effettivamente proteggere i suoi diritti creando una autoreferenzialità nei confronti della Svp. Nel caso altoatesino, quindi, il processo di etnicizzazione è stato favorito da tale strumento legislativo di garanzia che ha fatto dell’appartenenza etnica il presupposto necessario per l’accesso a diritti e risorse. Il nuovo statuto di autonomia estende la proporzionale, oltre che agli enti pubblici locali, anche alle amministrazioni presenti in provincia. Fu inoltre stabilito un nuovo parametro per il calcolo della proporzionale che, in base all’art. 89 del nuovo statuto, si doveva basare sui risultati dell’ultimo censimento. Secondo il suddetto articolo, in occasione del censimento della popolazione, il cittadino della Provincia di Bolzano era tenuto a rendere una “dichiarazione di appartenenza linguistica” nominativa e obbligatoria. Essa, doveva essere firmata personalmente e aveva validità decennale, poteva essere modificata quindi nel censimento successivo. Dovevano rendere tale dichiarazione tutti i cittadini maggiori di anni 18 e chi ne

faceva le veci per i minorenni <sup>(23)</sup>. L'appartenenza era riconosciuta solo per uno dei tre gruppi linguistici: tedesco, italiano o ladino, provocando numerose obiezioni. Il decreto, quindi, non prendeva in considerazione la presenza di altri gruppi linguistici, o semplicemente la possibilità che alcuni individui non si identifichino in nessun gruppo specifico, come i mistilingue <sup>(24)</sup>. A partire dal 1991 il censimento diventa anonimo; l'anonimato è tale però fino a che non si deve accedere alle risorse del territorio (come l'edilizia pubblica, i posti di lavoro). Nel censimento inoltre si deve comunque dichiarare l'aggregazione ad uno dei tre gruppi. La dichiarazione ha come risultato quello di una oggettivazione della categoria del gruppo di appartenenza su base etnica. È il momento del "trionfo del gruppo etnico" <sup>(25)</sup>. Il presupposto su cui si basa la dichiarazione di appartenenza è quello dell'uniformità della lingua, su cui si identifica la popolazione. Il criterio della differenza linguistica regola la divisione in tre gruppi che vengono definiti "ufficiali", contemplati nello statuto, dunque gli unici destinatari delle sue garanzie. I soggetti che non rientrano in tale categorizzazione vengono raggruppati in un unico gruppo e definiti come "altri".

La scuola separata per gruppi linguistici, rappresenta una ulteriore tutela culturale per la minoranza tedesca e ladina. I corsi vengono tenuti nella lingua madre, ma con una integrazione obbligatoria di ore di insegnamento dell'altra lingua (tedesco o italiano). Tutto questo in linea con la logica di *tutelare-separando*, uno degli elementi caratteristici del nuovo statuto, che non riconosce il "bilinguismo totale", come in altre Regioni italiane. Questo tipo di tutela, che evita qualsiasi forma di assimilazione, ha ostacolato un effettivo amalgamarsi dei gruppi,

---

(23) Cfr. E. ROSSI, *La dichiarazione di appartenenza ai gruppi linguistici in provincia di Bolzano*, in *Commentario alle norme di attuazione dello statuto speciale di autonomia*, Trento, 1995, pagg. 165-180.

(24) Con questo termine si intendono i soggetti bilingui o cresciuti a stretto contatto con due gruppi linguistici, o perché nati da coppie miste, cioè da genitori che fanno parte di due diversi gruppi linguistici di riferimento.

(25) Cfr. F. PRISTINGER, *La minoranza dominante in Sudtirolo*, Patròn editore, Bologna-Padova, 1979 e cfr. M. MELISSA, *The autonomous Province of South Tyrol, a model of self-governance?*, Bolzano, Accademia Europea di Bolzano, 2000.

accentuando l'antagonismo tra questi <sup>(26)</sup>. La tutela culturale è fondamentale ed è alla base della riforma del nuovo statuto.

Una conseguenza dell'applicazione di questo sistema di tutela minoritaria è il carattere *collettivo* degli strumenti adottati: le misure speciali non si rivolgono ai membri della minoranza considerati individualmente, ma presuppongono il riconoscimento della minoranza come gruppo sociale e in quanto tale dotato di diritti e di poteri (oltre che di doveri). L'utilizzo del criterio proporzionale per l'assegnazione dei posti pubblici, non ha come funzione tanto la soddisfazione dell'interesse dell'individuo, quanto l'interesse del gruppo a cui egli appartiene per rafforzare la sua posizione complessiva, attraverso la presenza di propri esponenti in tutti gli uffici pubblici. Un altro tipo di tutela accordata ai gruppi linguistici si realizza attraverso forme di *autonomia minoritaria*, con il conferimento di poteri di diritto pubblico a soggetti che sono investiti della rappresentanza del gruppo <sup>(27)</sup>.

La potestà legislativa della Regione si distingue da quella delle province autonome, nel contenuto, avendo i due enti competenze normative in materie diverse. Con la riforma statutaria del 1971, alla Regione è rimasta una potestà che è stata definita "ordinamentale", in quanto rivolta ad operare a livello di ordinamento degli enti pubblici del Trentino-Alto Adige e quindi nelle strutture entro cui deve svolgersi l'attività normativa. Non appare conseguentemente dotata di precipue competenze nel campo culturale, se non per la fattispecie prevista dell'art. 7 dello statuto, in base al quale la Regione può, con legge propria e "sentite le parti interessate", modificare la denominazione dei comuni con un limite specifico concernente i comuni indicati all'art. 3 del medesimo.

Le potestà legislative esclusive e concorrenti della provincia

---

(26) Per il riconoscimento del diritto elettorale è prevista una residenza minima di quattro anni, a garanzia del fatto che solo chi risiede stabilmente ed in modo continuato può entrare a far parte attiva della comunità, cfr. A. CERRI, *Il diritto elettorale e la sua storia nel Trentino-Alto Adige con riferimento alla tutela delle minoranze*, in *Le Regioni*, 1997, 2, pag. 311-328.

(27) *Ibidem*.

sono riportate nell'art. 8 dello statuto che contempla anche numerose materie afferenti la salvaguardia e lo sviluppo dell'identità culturale della minoranza. Tali potestà riguardano: a) Toponomastica: è una prima importante materia da annoverarsi tra quelle attinenti alla realizzazione dell'autodecisione culturale della minoranza ed è contemplata al n. 2 dell'art. 8 dello statuto; b) Tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare: si tratta di una competenza nuova, introdotta con la riforma statutaria del 1971, che presenta una certa connessione con quella prevista al successivo n. 4 dello stesso art. 8 dello statuto; c) Usi e costumi locali e istituzionali culturali; manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali; d) La Radiotelevisione; e) Scuola materna; f) Istruzione elementare e secondaria; g) Assistenza scolastica; h) Edilizia scolastica; i) Addestramento e formazione professionale; l) Urbanistica, piani regolatori e tutela del paesaggio.

La potestà legislativa provinciale integrativa riguarda il collocamento al lavoro nella provincia. In esecuzione della misura 82 del Pacchetto, l'art. 10, 3° comma dispone che "i cittadini residenti nella Provincia di Bolzano hanno diritto alla precedenza nel collocamento al lavoro nel territorio della provincia stessa, esclusa ogni distinzione basata sulla appartenenza ad un gruppo linguistico e sull'anzianità di residenza". A tutela del lavoratore l'art. 9 del decreto, pres. 6 gennaio 1978, n. 58, equipara l'associazione sindacale maggiormente rappresentativa, costituita fra i lavoratori appartenenti alle minoranze linguistiche tedesca e ladina, alle associazioni sindacali maggiormente rappresentative su piano nazionale. Queste applicazioni del principio di tutela minoritaria sono comuni nella legislazione italiana relativa alla Provincia di Bolzano e realizzano forme di "tutela positiva" delle minoranze, che si aggiungono alle forme di "tutela negativa" consistenti in semplici divieti di discriminazioni; la prevalente dottrina ravvisa in esse casi di applicazione del principio di "eguaglianza sostanziale" di cui all'art. 3 della Costituzione<sup>(28)</sup>.

---

(28) Cfr. A. PIZZORUSSO, *Il pluralismo linguistico in Italia fra Stato nazionale e au-*

### 5. *Il sostegno finanziario: una condizione necessaria*

I cambiamenti tra il primo statuto del 1948 ed il secondo del 1972 hanno riguardato anche lo stanziamento di fondi da parte dello Stato italiano, insieme all'aumento delle competenze a favore della provincia. L'ampliamento delle competenze di questo ente, è stato uno dei fattori risolutivi della tensione tra Roma e Bolzano. Nucleo centrale di ogni autonomia è certamente la sua sufficiente copertura finanziaria. Le garanzie autonomistiche non servono a molto, quando mancano i mezzi per consolidare e potenziare l'autonomia. Il grado ed anche la qualità di un'autonomia possono essere dedotti da un insieme di compiti ed attribuzioni solo in relazione ai mezzi finanziari messi a disposizione<sup>(29)</sup>. Per sostenere i costi di tale struttura istituzionale e del connesso complesso sistema di diritti, lo stato garantisce al territorio, oltre alle imposte comunali e provinciali proprie, la devoluzione dei 9/10 delle entrate dirette o indirette percepite nel territorio provinciale<sup>(30)</sup>.

Secondo lo statuto del 1948, le finanze della Provincia di Bolzano erano fondate sulla compartecipazione a tributi dello stato percepiti nel territorio provinciale (artt. 67 e 68) e su una integrazione finanziaria da parte della Regione Trentino-Alto Adige (art. 70). Il crescente malcontento di gran parte della popolazione di lingua tedesca dell'Alto Adige, nei confronti del primo statuto di autonomia, espresso talora in maniera violenta e manifestato anche a livello internazionale, ha indotto lo stato italiano a riformare lo statuto (legge costituzionale n. 1 del 10

---

*tonomie regionali*, Pisa, Pacini, 1975 e cfr. A. PIZZORUSSO, *La politica linguistica in Italia, il caso della Provincia di Bolzano e la legge di attuazione generale dell'art. 6 della Costituzione*, in J. MARKO, S. ORTINO e F. PALERMO (a cura di), *L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001, p. 101-138.

(29) Cfr. E. BUGLIONE, *Aspetti finanziari della specialità delle Regioni a statuto differenziato*, a cura di A. FERRARA e G. SALERNO in *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 205-237.

(30) G. PELLEGRINI, *Le finanze della Provincia Autonoma di Bolzano*, a cura di J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO in *L'ordinamento speciale della Provincia Autonoma di Bolzano*, CEDAM, Padova, 2001, pp. 498-522 e cfr. C. FRAENKLE-HAERBLE, *La Costituzione finanziaria dell'Alto Adige fra regime di specialità e autonomia contrattata*, in *Federalismi* (Rivista telematica), n. 2/2007.

novembre del 1971).

Per quanto riguarda le entrate, il sistema si fonda sul Titolo VI <sup>(31)</sup> dello statuto di autonomia e sulle relative norme di attuazione, approvate con decreto legislativo 16 marzo 1992 n. 268 e con il decreto legislativo 24 luglio 1996 n. 423 <sup>(32)</sup>. Lo statuto non attribuisce alla Provincia di Bolzano autonomia tributaria, quale potestà di legiferare in materia di tributi. Anche nei limitati casi in cui essa può stabilire imposte e tasse (art. 72), oppure ha la facoltà di istituire, con legge, tributi propri, tale facoltà può essere esercitata soltanto “in armonia con i principi del sistema tributario dello stato” e nelle materie per le quali la provincia ha la competenza legislativa (art. 73). Il finanziamento dell'autonomia previsto dallo statuto, è fondato quasi totalmente sulla devoluzione alla provincia che ha la competenza di quote di tributi erariali afferenti al suo territorio. È un sistema di finanza derivata, ossia dipendente da un altro ente sovraordinato, quale è lo stato <sup>(33)</sup>. La disciplina finanziaria introdotta nel 1989 e derivante dall'attuazione delle norme dello statuto, ha sancito che “alla provincia è devoluto quasi l'intero gettito locale di tutti i tributi statali”, e le ha concesso la potestà di imporre tributi propri. La devoluzione dei fondi alla provincia, avviene, in parte in quota fissa, ed in parte in quota variabile, quota questa annualmente contrattata con il governo <sup>(34)</sup>. Il principale effetto della riforma statutaria, è stato rappresentato dall'inversione della proporzione tra quota fissa e quota variabile. La quota fissa, che rappresentava solo il 15% circa, è oggi giorno intorno all'85% e conseguentemente la quota variabile, prima preponderante, è ora notevolmente ridotta (si aggira sul 15%). Per quanto riguarda le spese sostenute per il funzionamento degli esami del bilinguismo (artt. 6 e 46 d.P.R.

(31) Le norme contenute in questo titolo devono intendersi decostituzionalizzate, in quanto ora modificabili con legge ordinaria, come concordato tra Stato e Provincia e come stabilito dall' art. 104 dello Statuto (modifica attuata con d.l. 30 novembre 1989 n. 386, a seguito delle riforma tributaria degli anni '70).

(32) A. LAMPIS, *Autonomia e Convivenza*, Bolzano, Accademia Europea di Bolzano, 2001.

(33) G. PELLEGRINI, *Le finanze della Provincia Autonoma di Bolzano*, op.cit.

(34) *Ibidem*.

752/76), per i corsi di lingua tedesca e italiana, per la formazione nella pubblica amministrazione, per le spese della Commissione paritetica e per l'aggiornamento della terminologia giuridico-amministrativa nelle due lingue (art. 6, d.P.R. 574/88), sono ripartite al 50% fra stato e provincia <sup>(35)</sup>.

Con l'aumento quindi delle competenze della provincia è stata riconosciuta anche una maggiore autonomia finanziaria per consentire una gestione più efficiente dell'autonomia.

### 6. *Il modello altoatesino: un modello europeo?*

L'Alto Adige viene spesso considerato nel contesto europeo un esempio di convivenza. Nel secondo statuto di autonomia sono contenute le norme che hanno costruito il successo del modello altoatesino. Quali sono le basi su cui si è costruito questo modello? Nella risoluzione della questione altoatesina, sono tre i fattori che hanno avuto importanza <sup>(36)</sup>: - l'ancoraggio internazionale: il coinvolgimento dell'Austria crea una garanzia internazionale dell'impegno preso da parte dello stato italiano di tutelare la minoranza di lingua tedesca;

- le condizioni politiche: il governo italiano ha adottato una serie di misure giuridiche, contenute nel Pacchetto, con cui riconosce l'autonomia territoriale e delega le competenze alla provincia come ente primario, grazie al ruolo di intermediazione svolto dalla Svp;

- la stabilità economica: la crescente prosperità, grazie ad un sostanzioso bilancio provinciale, che ha permesso un florido sviluppo regionale, ha contribuito a riequilibrare le tensioni presenti nel territorio.

Si sviluppa in Alto Adige un modello di convivenza pacifico che permette il consolidamento di una democrazia che potrem-

---

(35) A. LAMPIS, *Autonomia e Convivenza*, op.cit.

(36) J. WOELK, *The case of South Tyrol: lessons for Conflict Resolution?*, in *Identity and the State. Nationalism and Sovereignty in a Changing World*, NYC, Columbia University, 2000.

mo definire consociativa, ovvero che si basa sul consenso degli attori direttamente coinvolti (stato, partiti, gruppi di interesse, enti territoriali) e caratterizzato da una frammentazione e ripartizione del potere. Di conseguenza i membri delle varie subculture assumono orientamenti, atteggiamenti e preferenze profondamente specifici e persistenti, e si creano blocchi sociali e politici (ciascuno con propri gruppi di interesse, scuole, associazioni, partiti) separati e a volte ostili nei confronti degli altri. Lijphart<sup>(37)</sup> propone il concetto di “democrazia consociativa” in riferimento a paesi come il Belgio, l’Olanda, la Svizzera in cui, pur esistendo un elevato grado di frammentazione culturale (religiosa, ideologica, etnica, economica), esiste tuttavia una democrazia stabile. Quello che rende la Provincia Autonoma di Bolzano un modello positivo di convivenza pacifica (sebbene nel passato si sono succeduti episodi di violenza con diversi attentati terroristici) è, innanzitutto il fatto che si è giunti ad una autonomia concordata e, il fatto che vi sia un sentimento diffuso (nella comunità politica ed in quella civile) di rispetto dell’attuale assetto istituzionale. Ciò che si realizza nel caso altoatesino è l’accordo sulla statualità, ovvero sull’organizzazione dello stato in termini di ripartizione del potere centrale. Nell’analisi politologica il concetto di «statualità» si riferisce esplicitamente alla relazione tra stato, nazione/i e democrazia<sup>(38)</sup>. Il problema della statualità finora è stato trascurato dagli studiosi i quali non hanno pienamente individuato e compreso il peso che ha nei processi di democratizzazione l’accordo del *demos* nei confronti dello stato e di come questo possa condizionare la qualità del compromesso sul quale si regge una democrazia<sup>(39)</sup>.

Se l’evidenza empirica ha finora ancorato la democrazia alla dimensione statale, al punto che non vi può esistere una de-

---

(37) A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 2001.

(38) P. GRILLI DI CORTONA, *Stati, Nazioni e Nazionalismi in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2003.

(39) J. LINZ e A. STEPAN, *Transizione e consolidamento democratico*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 25-61.

mocrazia moderna senza stato (*no-state, no-democracy*)<sup>(40)</sup>, il consolidamento delle istituzioni democratiche passa necessariamente per la ridefinizione dei confini all'interno dei quali una data comunità politica esprime il proprio consenso verso il regime instaurato. Ne consegue che le condizioni e il grado di accettazione del patto che sorregge la comunità e che si pone alla base della convivenza civile, sono direttamente proporzionali alla capacità delle nuove élites politiche di risolvere i conflitti che emergono dal rapporto tra "stato" e "nazione"<sup>(41)</sup>.

Se un gruppo significativo di persone, come nel caso di una minoranza nazionale, non accetta come legittime le pretese di obbedienza ed osservanza della legge posta dallo stato si verranno a creare dei seri problemi per il consolidamento democratico. Per superare le difficoltà riguardanti la legittimazione dello stato occorre risolvere i problemi di statualità attraverso negoziati, patti e talvolta riallineamenti territoriali come nel caso della costruzione dell'autonomia della Provincia di Bolzano. Il coinvolgimento dei soggetti politicamente più attivi, in particolare la Svp, ha fatto sì che la creazione dell'autonomia altoatesina fosse concordata fra le parti e non imposta dall'alto. L'accordo sulle istituzioni, la creazione della Provincia autonoma di Bolzano, ha creato un modello di convivenza pacifica.

Il successo di una democrazia (successo in termini di stabilità politica, sociale e di sicurezza interna) è subordinato alla realizzazione di una condizione essenziale: tutte le componenti della comunità territoriale (eventualmente, anche etnicamente e culturalmente diverse) devono riconoscere la legittimità dello stato e identificarsi in esso. In questa prospettiva, il raggiungimento di un accordo sulla statualità precede la creazione delle istituzioni democratiche: senza accordo, tali istituzioni rischiano di non funzionare in modo efficiente<sup>(42)</sup>.

---

(40) D. RUSTOW, *Transitions to democracy: Toward a dynamic model*, in *Comparative Politics*, 1970, n. 3, pp. 337-363.

(41) P. GRILLI DI CORTONA, *Stati, Nazioni e Nazionalismi in Europa*, *op.cit.*

(42) Cfr. J. LINZ e A. STEPAN, *Transizione e consolidamento democratico*, *op. cit.*

### *7. Considerazioni conclusive*

Giunti a questo punto è possibile rispondere alla domanda iniziale: la realtà altoatesina si propone come un modello di convivenza pacifica perché si basa su una “autonomia concordata”. Ciò che manca in altri stati europei, che presentano al proprio interno un alto livello di instabilità politica (come in Belgio) o di instabilità della società civile che può essere di tipo aggressivo (come in Irlanda del Nord), è l'accordo sulla statualità, ovvero l'accordo delle parti sull'organizzazione del territorio. Ricostruendo le tappe politiche e giuridiche dell'autonomia altoatesina si è visto come il coinvolgimento della Svp e quindi della principale realtà politica del territorio (la presenza di un partito di raccolta della minoranza tedesca e ladina è stato uno degli elementi di forza), ha reso il raggiungimento dell'accordo, sebbene lungo e tortuoso, politicamente forte e stabile. Le rivendicazioni nazionalistiche espresse dai partiti etnoregionalisti, forniscono le condizioni che predispongono alcuni attori rilevanti alla trasformazione dell'assetto del sistema che mira ad una progressiva erosione delle competenze del centro. Sarebbe possibile esportare il modello altoatesino? Premesso che le condizioni politiche favorevoli al suo successo sono rintracciabili nella creazione di una autonomia concordata, è difficile sostenere che tale modello possa essere adottato in contesti profondamente diversi. È altresì plausibile che gli elementi che compongono la geometria giuridica dell'autonomia altoatesina possono essere riproposti in altri contesti se declinati secondo le necessità e specificità delle diverse realtà statuali, ovvero attraverso il raggiungimento di un accordo consociativo, di una certa complessità, che rappresenta la condizione fondamentale per la convivenza pacifica fra gruppi etnici diversi.

Per riassumere, le possibilità del raggiungimento di un pieno accordo tra lo stato e la nazione, in particolare le minoranze nazionali, è certamente un obiettivo che può essere raggiunto attraverso la strada del compromesso politico. Sebbene nella realtà la fattibilità di un simile progetto porta, inevitabilmente, a qualche delusione ciò non impedisce la necessità di continuare

a cercare una via di accordo che porta alla conciliazione delle diverse aspirazioni ed intenzioni che non solo sono politicamente possibili, ma democraticamente auspicabili.

## **Le autonomie territoriali ed il settore televisivo in Italia, Germania e Spagna**

---

*di Maria Elena Monaco*

*Premessa. Interessi in gioco e necessità di un ruolo delle Autonomie territoriali*

L'emittenza televisiva rappresenta un importante mezzo di esercizio della libertà di espressione dotato di un ruolo fondamentale nella formazione dell'opinione individuale e pubblica e, dunque, nella realizzazione del processo democratico. Essa costituisce un rilevante strumento di potere che necessita di regolamentazione da parte della legge; il settore in questione non può essere infatti lasciato al libero gioco delle forze economiche, risultando il mercato incapace di prevenire le concentrazioni di potere e gli abusi che pregiudicherebbero fatalmente la libertà di informazione ed il pluralismo delle opinioni, compromettendo dunque la stessa struttura democratica dello Stato<sup>(1)</sup>.

---

(1) A proposito si vedano G. GARDINI, *L'attività radiotelevisiva come servizio di interesse generale*, in questa *Rivista*, n. 1, 2006, p. 131 ss.; J. BARATA I MIR, *Democracia y audiovisual*, Madrid Barcelona, 2006, p.77 ss. Si ricordi, peraltro, che a tali conclusioni era giunta la Corte costituzionale già nella prima sentenza pronunciata in materia di radiotelevisione, la n. 59 del 1960. In tale sentenza la Corte, chiamata a valutare la compatibilità della riserva allo Stato della radiotelevisione stabilita dal Codice postale con i principi previsti dagli artt. 43 e 21 Cost., osservava come l'attività televisiva fosse "attività "di prevalente interesse generale", data "l'altissima importanza che [...] gli interessi che la televisione tende a soddisfare [informazione, cultura, svago] assumono – e su vastissima scala – non solo per i singoli componenti del corpo sociale, ma anche per questo nella sua unità", e come essa si rivelasse "[...] attività predestinata, in regime di libera iniziativa, quanto meno all'oligopolio" ed a cadere "naturalmente nella disponibilità di uno o pochi soggetti, prevedibilmente mossi da interessi particolari". La Corte riteneva dunque "implicito che allo Stato monopolista di un servizio destinato alla diffusione del pensiero incombe l'obbligo di assicurare, in condizione di imparzialità ed obiettività, la possibilità potenziale di go-

Il settore televisivo risulta peraltro caratterizzato dalla presenza di interessi collocati su diversi livelli territoriali: sovranazionale, nazionale, regionale e locale; la sua disciplina richiede di conseguenza l'intervento dei diversi enti territoriali rappresentativi degli interessi coinvolti. Il riparto di competenze tra Stato, Regioni ed altri enti locali deve essere tuttavia disegnato tenendo conto delle inevitabili ripercussioni sul principio di uguaglianza, posto che "il primo effetto della perdita dei poteri da parte dell'ente centrale e del conseguente esercizio di una maggiore autonomia da parte degli enti decentrati è l'aumento delle differenze, e cioè delle diseguaglianze, nel trattamento giuridico degli individui, all'interno dello stesso Stato nazionale, a seconda del luogo di residenza" (2).

La presente ricerca ha ad oggetto anzitutto l'analisi delle modalità di bilanciamento tra l'esigenza di disciplina differenziata con quelle di regolazione unitaria realizzate nell'ordinamento italiano; in secondo luogo essa è rivolta ad un'indagine relativa alle soluzioni adottate a riguardo da altri due Paesi europei, quali la Germania e la Spagna i cui sistemi di radiotelevisione, caratterizzati da un'ampia valorizzazione del ruolo delle autonomie locali (chiamate a soddisfare anche le esigenze unitarie), risultano particolarmente interessanti ai fini del dibattito interno al nostro Paese sulle prospettive di riforma in senso regionalista del sistema televisivo.

---

derne (...) a chi sia interessato ad avvalersene per la diffusione del pensiero nei vari modi del suo manifestarsi. Donde l'esigenza di leggi destinate a disciplinare tale possibilità potenziale ed ad assicurare adeguate garanzie di imparzialità nel vaglio delle istanze di ammissione all'utilizzazione del servizio non contrastanti con l'ordinamento, con le esigenze tecniche e con gli interessi degni di tutela (varietà e dignità dei programmi ecc.)".

(2) Così M. CUNIBERTI, E. LAMARQUE, B. TONOLETTI, G. VIGEVANI, M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Percorsi di diritto dell'informazione*, Giappichelli Editore, 2003, p. 351.

## 1. Le Regioni ed il sistema radiotelevisivo italiano

### 1.1. *Il progressivo ampliamento del ruolo regionale nel settore televisivo: la sentenza n. 348 del 1990 e la Riforma del Titolo V della Costituzione*

Lo sviluppo del ruolo delle Regioni italiane nella disciplina del fenomeno televisivo ha conosciuto diverse fasi, caratterizzate da una progressiva apertura a spazi di intervento degli enti territoriali in questione<sup>(3)</sup>.

La prima fase si distingue per l'affermazione ad opera della giurisprudenza costituzionale dell'impossibilità di interventi autonomi regionali in materia, nonché per l'atteggiamento del legislatore statale di tendenziale chiusura rispetto al riconoscimento di seppur minimi spazi di potestà legislativa integro-attuativa. L'iniziale orientamento restrittivo della Corte costituzionale risultava evidentemente riconducibile alla mancata previsione dell'informazione fra le materie elencate dall'art. 117, primo comma Cost. e dalle corrispondenti disposizioni contenute negli Statuti speciali attributive della competenza legislativa alle Regioni ad autonomia speciale ed alle Province autonome, nonché influenzato dalla permanenza del monopolio statale sulla gestione del servizio pubblico radiotelevisivo<sup>(4)</sup>. La Corte costituzionale aveva infatti risolto i primi conflitti insorti fra Stato e Regioni in materia di informazione facendo ricorso al

---

(3) Per un'analisi approfondita delle fasi in questione si vedano P. CARETTI, *Le Regioni nel nuovo ordinamento delle telecomunicazioni*, in R. ZACCARIA, *Informazione e telecomunicazione*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. SANTANIELLO, Padova, 1999, p. 511 ss.; P. CARETTI, *L'ordinamento delle comunicazioni tra Comunità europea, Stato e Regione*, in G. MORBIDELLI e F. DONATI (a cura di), *L'evoluzione del sistema delle comunicazioni tra diritto interno e diritto comunitario*, Torino, 2005, p. 15 ss.; A. CHIMENTI, *L'ordinamento radiotelevisivo italiano*, Torino, 2007, p. 269 ss.; R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Cedam, 2007, p. 439 ss.; M. CUNIBERTI, E. LAMARQUE, B. TONOLETTI, G. VIGEVANI, M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Percorsi di diritto dell'informazione*, cit., p. 351 ss.; R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, Cedam, 2007, p. 439 ss.

(4) In dottrina si è infatti parlato dei fattori in questione come delle due "ipoteche" che per decenni hanno gravato sul ruolo regionale in materia di informazione; a proposito si veda P. CARETTI, *Le Regioni nel nuovo ordinamento delle telecomunicazioni*, cit., p. 511 ss.

criterio delle competenze enumerate, da essa ritenuto non superabile attraverso la desunzione diretta dalla disciplina costituzionale relativa alla libertà di manifestazione del pensiero della facoltà regionale di intervento autonomo nella gestione dell'attività radiotelevisiva. In applicazione del criterio formale il giudice costituzionale con la sent. n. 46 del 1961 <sup>(5)</sup> dichiarò incostituzionale una legge della Provincia autonoma di Bolzano che attribuiva alla Giunta provinciale il potere di predisporre, approvare e vigilare sull'esecuzione dei programmi per le trasmissioni locali della concessionaria pubblica <sup>(6)</sup>, confermando peraltro la legittimità della riserva allo Stato del servizio radiotelevisivo stabilita dalle leggi allora vigenti <sup>(7)</sup>. Tuttavia la Corte, pur escludendo un ruolo regionale autonomo e considerando legittima la disciplina del monopolio pubblico, auspicava una riforma legislativa finalizzata a consentire alle Regioni (anch'esse soggetti del pluralismo politico e istituzionale costituzionalmente garantito) la partecipazione alla gestione del servizio radiotelevisivo.

Tale orientamento unitamente alle sempre più pressanti richieste di intervento avanzate dalle Regioni ordinarie (nel frattempo istituite) indussero il legislatore degli anni settanta a riconoscere loro alcuni (seppur marginali) <sup>(8)</sup> spazi. L'art. 5 della l. n. 103 del 1975 <sup>(9)</sup> attribuì ai maggiori enti territoriali il pote-

---

(5) Corte cost., 11 luglio 1961, n. 46 in *Giur. cost.*, 1961, p. 990 ss.

(6) Alla Provincia autonoma era dunque riconosciuta esclusivamente la facoltà di proporre programmi alla concessionaria del servizio pubblico.

(7) Nella pronuncia in discorso la Corte ritenne l'art. 21 della Costituzione non "...violato per effetto della riserva a favore dello Stato stabilita per i servizi radiotelevisivi dalle leggi vigenti" considerate la limitatezza delle possibilità di accesso e la circostanza per la quale "lo Stato, per la posizione in cui istituzionalmente si trova, può meglio che ogni altro soggetto assicurare l'accesso a tutti gli interessati, in condizione di obiettività e di imparzialità, al detto mezzo di comunicazione".

(8) In dottrina l'intervento legislativo in questione fu considerato strumento di "cd. decentramento del servizio pubblico in termini di mero riassetto organizzativo e non di raccordo organico con le istituzioni regionali". Per tale chiave di lettura si veda P. CARETTI, *Le competenze delle Regioni e delle province autonome nel settore dell'informazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale e negli sviluppi legislativi*, in *Atti del convegno Il sistema dell'informazione nel quadro della liberalizzazione delle telecomunicazioni*, Firenze 20- 21 giugno 1997.

(9) Legge n. 103 del 1975 "Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e tele-

re di istituire comitati regionali radiotelevisivi (Corerat), organi consultivi in materia radiotelevisiva abilitati a formulare indicazioni e proposte al consiglio di amministrazione della Rai relative ai programmi radiotelevisivi destinati alla diffusione regionale (cd. “finestre regionali”); l’art. 8 della legge 103/1975<sup>(10)</sup> consentì inoltre alle Regioni la partecipazione al procedi-

visiva”.

Secondo l’art. 5 della l. n. 103 del 1975 “ogni consiglio regionale elegge, con voto limitato almeno ai due terzi dei membri da eleggere, un comitato regionale per il servizio radiotelevisivo, composto da nove membri. Questi durano in carica tre anni e il loro mandato è gratuito. La carica di membro del comitato regionale radiotelevisivo è incompatibile con quella di consigliere regionale, di dipendente della società concessionaria, nonché con l’appartenenza agli organi di cui agli articoli 4 e 8 della presente legge. Il comitato regionale è organo di consulenza della regione in materia radiotelevisiva; formula indicazioni sui programmi radiotelevisivi destinati alla diffusione regionale. Formula altresì proposte da presentare al consiglio di amministrazione della società concessionaria in merito a programmazioni regionali che possono essere trasmesse in reti nazionali. Il comitato regionale regola l’accesso alle trasmissioni regionali, secondo le norme della commissione parlamentare”.

(10) Secondo l’art. 8 della l. n. 103/1975: “il consiglio di amministrazione della concessionaria è composto da 16 membri, di cui: sei eletti dall’assemblea dei soci; dieci eletti dalla commissione parlamentare con la maggioranza di tre quinti dei suoi componenti, dei quali 4 scelti sulla base delle designazioni effettuate dai consigli regionali. Ciascun consiglio regionale designa da uno a tre nominativi nei trenta giorni anteriori alla scadenza del consiglio di amministrazione e, nella prima attuazione della presente legge, entro quindici giorni dalla sua entrata in vigore. Trascorsi i termini la commissione procede sulla base delle designazioni pervenute.

Il consiglio di amministrazione dura in carica tre anni. Il consiglio di amministrazione della società concessionaria nomina il presidente, scelto tra i suoi componenti, e il direttore generale. Il consiglio di amministrazione nomina altresì uno o più vice presidenti tra i suoi componenti. Al consiglio di amministrazione spetta la gestione della società, salve le materie riservate per legge alla assemblea sociale. Il consiglio approva trimestralmente, in attuazione del piano annuale di massima approvato dalla commissione parlamentare, lo schema dei programmi da svolgere nel trimestre successivo; esamina periodicamente le proposte allo studio per la futura programmazione; verifica periodicamente i programmi trasmessi, per accertarne la rispondenza alle direttive ed agli schemi approvati; trasmette alla commissione parlamentare periodiche relazioni sui programmi trasmessi. Il consiglio, nel quadro degli indirizzi e dei criteri generali formulati dalla Commissione Parlamentare, provvede alla definizione del preventivo annuo globale delle entrate con maggioranza dei tre quarti dei suoi membri, provvede all’assegnazione annuale degli stanziamenti per le attività dei vari settori, alla determinazione del piano annuale di massima della programmazione e degli investimenti e alle modifiche generali dell’organizzazione. Il consiglio provvede altresì alle assunzioni, ai trasferimenti, alle promozioni del personale con qualifica di dirigente ed assimilate e detta norme generali per l’assunzione degli altri dipendenti e dei giornalisti e per le collaborazioni che abbiano carattere continuativo”.

mento di nomina dei membri del consiglio di amministrazione della RAI; infine gli articoli 24, 25 e 30 della stessa legge riconobbero loro alcune competenze in materia di televisione via cavo.

Negli anni successivi la Corte mantenne sostanzialmente l'orientamento restrittivo, continuando a valutare la legittimità degli interventi legislativi regionali nel settore dell'informazione (per lo più relativi a concessioni di contributi, agevolazioni ed incentivi di carattere economico agli operatori) alla luce del criterio formale delle competenze enumerate.

Con la sentenza n. 94 del 1977 (pronunciata in materia di stampa) il giudice costituzionale dichiarò illegittima una legge della Regione Sicilia che introduceva misure di agevolazione economica in favore di quotidiani e periodici editi nell'isola e recanti servizi d'interesse dell'autonomia, in quanto incidente in materia d'informazione pubblica, ritenuta estranea alle attribuzioni regionali <sup>(11)</sup>.

Alcune aperture caratterizzano la sentenza n. 118 del 1981, con la quale la Corte costituzionale salvò dalla declaratoria di incostituzionalità una legge della Regione Friuli Venezia Giulia che riconosceva contributi a favore dei Comuni per l'installazione e la manutenzione di impianti radiotelevisivi, intervento considerato afferente alla materia dei lavori pubblici di interesse regionale, di competenza regionale per espressa previsione statutaria.

La linea di chiusura risulta tuttavia ripresa nelle successive sentenze n. 206 e 207 del 1985 <sup>(12)</sup>, nelle quali la Corte negò la competenza legislativa e amministrativa della Provincia di Bolzano relativamente alla programmazione radiotelevisiva e al governo tecnico dell'etere (pianificazione, ripartizione e asse-

---

(11) La Corte fondò la propria decisione sulla considerazione della mancata attribuzione espressa della materia ad opera dello Statuto speciale. In tale pronuncia fu precisato inoltre che l'interesse regionale ad informare sulla propria attività (indubbiamente esistente) potesse essere soddisfatto esclusivamente attraverso altre modalità, come per es. l'istituzione di un ufficio stampa; a proposito si veda Corte cost. 30 maggio 1977, n. 94, in *Giur. cost.*, 1977, p. 735 ss.

(12) Corte cost., 15 luglio 1985, n. 206, in *Giur. cost.*, 1985, p. 1592 ss.; Corte cost., 15 luglio 1985, n. 207, in *Giur. cost.*, p. 1116 ss.

gnazione delle frequenze).

Il giudice costituzionale dunque per lungo tempo affermò l'impossibilità di un ruolo autonomo delle Regioni in materia radiotelevisiva, nonostante il riconoscimento della titolarità dell'interesse a garantire un sistema informativo in ambito locale, tuttavia da esse realizzabile esclusivamente attraverso lo svolgimento di funzioni accessorie e marginali affidate dallo Stato, nonché attraverso interventi riconducibili a materie espressamente attribuite dalla Costituzione alla competenza regionale ed interferenti nel settore in esame.

Negli anni novanta il definitivo abbandono di tale impostazione aprì una seconda fase caratterizzata dall'affermazione giurisprudenziale di un ruolo autonomo delle Regioni nel settore dell'informazione, nonché dal riconoscimento statale di più ampi spazi di potestà legislativa integro-attuativa regionale.

Nella sentenza n. 348 del 1990 <sup>(13)</sup> la Corte costituzionale respinse la questione di legittimità di una legge della Regione Piemonte che introduceva una serie di provvidenze a sostegno di imprese locali operanti nel settore della comunicazione, basandosi sulla considerazione per la quale "l'informazione attuata attraverso i mezzi di comunicazione di massa (si tratti di stampa o di radiotelevisione) è attività che – per il fatto di collegarsi, nel nostro sistema, all'esercizio di una libertà fondamentale (quale quella di espressione del pensiero) e alla presenza di un valore essenziale (quale quello del pluralismo) – non può essere collocata sullo stesso piano delle materie elencate nell'art.117 della Costituzione"; per la Corte costituzionale essa andava considerata "condizione preliminare per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria di Stato democratico". La Corte affermò dunque la necessaria non estraneità di qualsiasi soggetto politico rappresentativo degli interessi generali di una comunità all'impiego dei *media*, il quale "per quanto concerne le Regioni... si riferisce, in particolare, a due aspetti: quello delle informazioni che la Regione è tenuta ad offrire ai cittadini in ordine alle proprie attività ed ai propri

---

(13) Corte cost., 20 luglio 1990, n. 348, in *Giur. cost.*, 1990, p. 283 ss.

programmi e quello delle informazioni che la Regione può ricevere dalla società regionale e che concorrono a determinare la partecipazione di tale società alle scelte attraverso cui si esprime l'indirizzo politico e amministrativo regionale”.

Nella nuova impostazione del giudice costituzionale le Regioni venivano considerate costituzionalmente legittimate ad intervenire autonomamente nel settore radiotelevisivo in quanto chiamate insieme allo Stato alla cura dell'interesse ad un sistema informativo diffuso e pluralistico ed alla realizzazione della struttura democratica della Repubblica, seppur nell'ambito di un rapporto di concorrenza equilibrato e rispettoso dei rispettivi ruoli (correlati al loro diverso grado di rappresentatività e responsabilità politica).

Sul piano normativo un maggior spazio di intervento regionale fu previsto dalla legge n. 223 del 1990 (cd. “legge Mammì”) <sup>(14)</sup> disciplinante il sistema radiotelevisivo misto pubblico-privato (con definitivo superamento del monopolio statale sulle emittenze locali <sup>(15)</sup> e nazionale); la legge in questione, pur sottraendo alle Regioni il potere di partecipazione al procedimento di formazione del consiglio di amministrazione della Rai, riconobbe loro rilevanti compiti consultivi relativi alla predisposizione del piano di assegnazione delle frequenze <sup>(16)</sup>, la possibilità di stipulare convenzioni con la concessionaria pubblica e con emittenti locali private finalizzate all'istituzione di forme di

---

(14) L. 6 agosto 1990, n. 223 “Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato”.

(15) Si ricordi che il settore in questione era stato già oggetto di liberalizzazione ad opera della sentenza n. 202 del 1976 della Corte costituzionale.

(16) Secondo l'art. 3, commi 14 e 15 della l. 223 del 1990: “Nel rispetto degli obiettivi indicati nei commi dal 7 all'11, il Ministero delle poste e delle telecomunicazioni, sentite la concessionaria pubblica e le associazioni a carattere nazionale dei titolari di emittenti o reti private, redige lo schema di piano di assegnazione con l'indicazione del numero e delle caratteristiche dei bacini d'utenza, e la sottopone al parere delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Le Regioni e le Province autonome, nell'esprimere il parere sullo schema di piano di assegnazione, possono proporre ipotesi diverse di bacini, in relazione alle proprie caratteristiche naturali, socio-economiche e culturali. Esse possono, altresì, d'intesa tra loro, proporre bacini di utenza comprendenti territori confinanti. Decorso sessanta giorni dalla ricezione dello schema di piano, senza che sia pervenuto il parere, esso si intende reso in senso favorevole”.

collaborazione con le realtà culturali ed informative locali <sup>(17)</sup>, nonché la facoltà di concessione di incentivi economici per l'installazione e la gestione degli impianti a favore di operatori del settore della radiofonia a carattere comunitario di ambito locale <sup>(18)</sup>.

Gli spazi riconosciuti alle Regioni dal legislatore statale furono peraltro ampliati da due importanti pronunce successive della Corte costituzionale.

Con la sentenza n. 21 del 1991 la Corte costituzionale dichiarò costituzionalmente illegittimi il comma 14 dell'art. 3 della l. 223/1990 nella parte in cui non prevedeva l'"intesa" fra lo Stato e le Province autonome di Trento e Bolzano relativamente alla localizzazione degli impianti <sup>(19)</sup>, nonché il comma

(17) Secondo l'art. 7 della l. 223 del 1990: "ogni consiglio regionale elegge, con voto limitato almeno a due terzi dei membri da eleggere e da scegliersi fra esperti di comunicazione radiotelevisiva, un comitato regionale per i servizi radiotelevisivi. Il comitato regionale è organo di consulenza della regione in materia radiotelevisiva, in particolare per quanto riguarda i compiti assegnati alle Regioni dalla presente legge. Il comitato altresì formula proposte al consiglio di amministrazione della concessionaria pubblica in merito a programmazioni regionali che possano essere trasmesse sia in ambito nazionale che regionale; regola l'accesso alle trasmissioni regionali programmate dalla concessionaria pubblica.

La concessione di cui all'articolo 2, comma 2, prevede forme di collaborazione con le realtà culturali e informative delle regioni e fissa i criteri in base ai quali possono essere stipulate convenzioni tra le sedi periferiche della concessionaria pubblica, le Regioni e i concessionari privati in ambito locale. Il comitato regionale per servizi radiotelevisivi definisce i contenuti di tali collaborazioni e convenzioni e ne coordina l'attuazione per conto della Regione. Le Regioni disciplinano il funzionamento dei comitati regionali per i servizi radiotelevisivi.

Le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alla costituzione di comitati provinciali per i servizi radiotelevisivi, in conformità alle disposizioni del presente articolo.

Il Ministro delle poste e delle telecomunicazioni e il Garante possono avvalersi dei comitati regionali e dei comitati provinciali di Trento e di Bolzano per lo svolgimento delle loro funzioni.

È abrogato l'articolo 5, L. 14 aprile 1975, n. 103".

(18) Secondo l'art. 23 della l. 223 del 1990: "Le Regioni, con proprio provvedimento, possono disporre agevolazioni a favore dei concessionari privati per la radiodiffusione sonora a carattere comunitario in ambito locale, in particolare con riferimento alla copertura dei costi di installazione e gestione degli impianti".

(19) Secondo il giudice costituzionale "la valutazione delle caratteristiche del territorio e quindi delle esigenze dell'autonomia (non può essere) del tutto obliterata", nonostante la "forte caratterizzazione unitaria di tale ambito" posta dalla necessità di attuazione del "valore costituzionale di una pubblica informazione la più estesa e la più

19 dello stesso articolo nella parte in cui non prevedeva un “congruo preavviso” alle Province autonome rispetto all’esercizio dei poteri sostitutivi in caso di loro inadempimento all’obbligo di adeguamento degli strumenti urbanistici di coordinamento al piano di assegnazione delle frequenze; in sostanza il giudice costituzionale riteneva necessario un maggior coinvolgimento delle Autonomie al procedimento decisionale relativo alla elaborazione del piano nazionale delle frequenze ed alla localizzazione degli impianti, posto che quest’ultima “determinata nell’ambito di ciascun bacino di utenza... (è destinata ad) incidere più direttamente, quasi materialmente e comunque più gravemente, sugli interessi locali attinenti alle condizioni geografiche, urbanistiche, economiche e culturali del territorio”.

Nella successiva sentenza n. 29/1996 <sup>(20)</sup> la Corte costituzionale riconobbe la facoltà delle Province autonome di prevedere misure economiche di sostegno a favore delle emittenti radiofoniche e televisive locali anche oltre i limiti individuati dall’art. 23, comma 2 della l. 223 del 1990 semprechè le stesse potessero “trovare il loro fondamento in competenze statutarie o in principi di ordine costituzionale”. In tale pronuncia la Corte costituzionale confermò il definitivo abbandono del criterio formale delle competenze enumerate e la conseguente configurabilità di un ruolo regionale (anche) autonomo idoneo ad investire tutti i *media* e qualsiasi tipo di attività di informazione (non esclusivamente quella istituzionale o la pubblicità promozionale nel settore). Tuttavia il giudice costituzionale affermò la sussistenza di limiti alla competenza regionale, la quale anzitutto non ricomprendeva la disciplina delle modalità di esercizio

---

aperta al pluralismo delle fonti nell’intero territorio nazionale e lo sfruttamento ottimale, e a tale scopo coordinato dell’etere”. A proposito si veda Corte cost., 24 gennaio 1991, n.21, in *Giur. cost.*, 1991, pp. 126 ss.

Nella successiva sentenza n. 6 del 1993 la Corte precisò che dovesse trattarsi di un’*intesa* in senso “debole”, che si sostanziava in un aggravio procedurale di intensità superiore rispetto a quello del parere obbligatorio”, il cui mancato raggiungimento non era tuttavia idoneo ad impedire la conclusione del procedimento. Corte cost., 19 gennaio 1993, n. 6, in *Giur. cost.*, n.1993, pp. 29 ss.

(20) Corte cost., 12 febbraio 1996, n.29, in *Giur. cost.*, 1996, p. 234 ss.

della libertà di informazione attivabile attraverso la stampa e la televisione (requisiti soggettivi ed oggettivi degli operatori, regime delle autorizzazioni e delle concessioni, normativa *anti-trust*, diritti di informazione attivi e passivi ecc.) in quanto riservata alla legge statale (non derogabile, né integrabile ad opera del legislatore locale). Gli interventi regionali incontravano peraltro limiti territoriali negativi e positivi (non potendo incidere nella sfera di altre Regioni), e risultavano altresì vincolati al rispetto del principio del pluralismo informativo esterno.

Un importante riconoscimento del ruolo regionale nel settore fu realizzato successivamente ad opera della legge n. 249 n. 1997 (cd. “legge Maccanico”) <sup>(21)</sup> istitutiva dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Il provvedimento in questione confermò la partecipazione delle autonomie all’elaborazione del piano di assegnazione delle frequenze <sup>(22)</sup>, e prevede l’istituzione da parte di leggi regionali dei “comitati regionali per la comunicazione” (Corecom), organi regionali (sostitutivi dei Corerat), ed al tempo stesso funzionali all’Autorità, incaricati di esercitare sul territorio le funzioni di controllo, di garanzia e di governo da quest’ultima delegate <sup>(23)</sup>. Tali organi risultarono ad

---

(21) Legge 31 luglio 1997, n. 249 “Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo”.

(22) Secondo l’art. 2, comma 6 della legge n. 249 del 1997 il piano nazionale di assegnazione delle frequenze è predisposto dall’Autorità “...sentite le Regioni e, per la tutela delle minoranze linguistiche, d’intesa con la Regione Friuli Venezia Giulia, Valle d’Aosta e le province autonome di Trento e Bolzano...”.

(23) Secondo l’art. 1, comma 13 della legge 249 del 1997: “...Riconoscendo le esigenze di decentramento sul territorio al fine di assicurare le necessarie funzioni di governo, di garanzia e di controllo in tema di comunicazione, sono funzionalmente organi dell’Autorità i comitati regionali per le comunicazioni, che possono istituirsi con leggi regionali entro sei mesi dall’insediamento, ai quali sono altresì attribuite le competenze attualmente svolte dai comitati regionali radiotelevisivi. L’Autorità, d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, individua gli indirizzi generali relativi ai requisiti richiesti ai componenti, ai criteri di incompatibilità degli stessi, ai modi organizzativi e di finanziamento dei comitati. Entro il termine di cui al secondo periodo e in caso di inadempienza le funzioni dei comitati regionali per le comunicazioni sono assicurate dai comitati regionali radiotelevisivi operanti. L’Autorità d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano adotta un regolamento per definire le materie di sua competenza che possono essere delegate ai comitati regionali per le comunicazioni”. In attuazione

alcuni autori simili ad “un’ autorità indipendente regionale [...] espressiva dell’ autonomia delle Regioni non meno, ma prima ancora che del decentramento di funzioni da parte dell’ Autorità”<sup>(24)</sup>.

Nonostante le evoluzioni della fase da ultimo analizzata, il sistema restava di fatto caratterizzato da una elevata centralizzazione, risultando la disciplina del fenomeno radiotelevisivo di fonte essenzialmente statale, seppur caratterizzata da qualche margine di differenziazione regionale<sup>(25)</sup>.

La situazione apparve tuttavia essere destinata ad un significativo mutamento per effetto della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la quale diede avvio ad una nuova fase dello sviluppo del ruolo regionale nel settore dell’ informazione: la legge costituzionale n. 3 del 2001<sup>(26)</sup> modificò l’ art. 177, comma 3 Cost. collocando “l’ ordinamento della comunicazione” fra le materie di competenza legislativa concorrente, ed operando dunque un riconoscimento formale del ruolo regionale nel settore.

La scelta del legislatore costituente risultava finalizzata a realizzare da un lato le esigenze unitarie (di uguale tutela a livello nazionale della libertà di espressione e del valore del plurali-

---

di tale previsione l’ Autorità ha emanato due delibere con le quali ha posto la disciplina dell’ organizzazione e del funzionamento dei Corecom, ed ha individuato le materie ad essi delegabili attraverso apposite convenzioni; si vedano a proposito le delibere dell’ Autorità n. 52 e n. 53 del 28 aprile 1999. I poteri dei Corecom sono stati peraltro incrementati nel tempo soprattutto a seguito dell’ emanazione della l. 22 febbraio 2000, n. 28.

(24) A proposito si veda L. BIANCHI, *I comitati regionali per le comunicazioni*, in *Le Regioni*, 2001, p. 689.

(25) Il riconoscimento di potestà integro-attuativa si limitava essenzialmente alla competenza in materia di Corecom e di agevolazioni alle emittenti radiotelevisive locali.

Tale assetto è stato percepito dalla dottrina come tipica espressione dello “stesso tradizionale modello del regionalismo italiano: un regionalismo “dell’ uniformità”, dove la “legge” regionale è stata di fatto trattata alla stregua di una fonte secondaria, regolamentare, dal momento che era la legge statale a definirne gli spazi di intervento, e anche entro questi, a conformarne i tratti principali”; in tal senso si esprime E. CARLONI, *L’ “ordinamento della comunicazione” tra Stato e Regioni: note introduttive*, reperibile in internet all’ indirizzo [www.urp.it/Sezione.jsp?idSezione=891](http://www.urp.it/Sezione.jsp?idSezione=891), 2005, p. 1.

(26) L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”.

smo) attraverso l'affidamento allo Stato della predisposizione dei principi fondamentali della materia, dall'altro la necessità di differenziazione (strumentale alla soddisfazione degli interessi particolari delle diverse comunità territoriali) mediante l'assegnazione alle Regioni del compito di fissazione della disciplina di dettaglio <sup>(27)</sup>.

Tale nuova impostazione sollevò tuttavia numerose critiche in dottrina, la quale evidenziava i numerosi problemi interpretativi che si riflettevano sulla possibilità di individuare i termini del rapporto tra Stato e Regioni in materia di informazione.

Molto discusso risultò anzitutto il significato da attribuire all'espressione "ordinamento della comunicazione" impiegato dal novellato art.117, comma 3 Cost.: mentre pacificamente si includevano nella locuzione in questione la disciplina della radio-televisione e delle telecomunicazioni e vi si escludevano quella del teatro, della cinematografia, dell'*e-government*, della comunicazione pubblica <sup>(28)</sup> e della tutela dei dati personali, altamente controversa risultava la riconducibilità ad essa della disciplina della stampa, della comunicazione politica e delle poste <sup>(29)</sup>.

---

(27) Secondo alcuni autori l'utilizzo del termine "ordinamento" sarebbe finalizzato alla "razionalizzazione di una materia caratterizzata da una nota schizofrenia normativa" nonché alla "valorizzazione del ruolo politico delle Regioni nel settore dell'informazione"; in tal senso si esprime A. VALASTRO, *Il futuro dei diritti fondamentali in materia di comunicazione dopo la riforma del Titolo V*, reperibile in internet all'indirizzo, [www.astrid-online.it/~informaz/studi--ric/VALASTRO-Ordinam-Comunicazione.PDF](http://www.astrid-online.it/~informaz/studi--ric/VALASTRO-Ordinam-Comunicazione.PDF), p. 4.

(28) L'intervento regionale in tali materie risulta peraltro consentito da ulteriori titoli di legittimazione; si veda a proposito G. GARDINI, *Le regole dell'informazione*, Bruno Mondadori Editori, 2005, p. 285 ss.

(29) Nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti della "riforma del Titolo V", il Presidente dell'Agicom ha individuato il significato della locuzione "ordinamento della comunicazione" facendo riferimento alla sfera di competenza dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni prevista dalla legge n. 249 del 1997 e successive modificazioni; si veda a proposito Audizione del 27 novembre 2001, Prima Commissione permanente del Senato della Repubblica, Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della Parte II della Costituzione, I, Senato della Repubblica, Roma, 2002, p. 169.

Altra dottrina ha invece fatto riferimento alle competenze del Ministero delle comunicazioni; si veda a proposito A. PACE, in G. MORBIDELLI, F. DONATI (a cura di), *Comunicazioni: verso il diritto della convergenza?*, Torino, 2003. Lo stesso autore ha

Di non facile soluzione risultarono altresì le questioni relative all'individuazione dei limiti della nuova competenza regionale in materia e delle modalità di realizzazione della "concorrenza".

L'intervento regionale fu considerato escluso o comunque fortemente ristretto con riferimento a tutti gli ambiti di interferenza fra il settore della "comunicazione" e le materie "trasversali" riservate in via esclusiva allo Stato *ex art.* 117, comma 2 Cost. <sup>(30)</sup>, fra le quali assumono particolare rilevanza quelle relative a "l'ordinamento civile e penale" <sup>(31)</sup>, alla "tutela della concorrenza" <sup>(32)</sup>, alla "tutela dell'ambiente" <sup>(33)</sup>, ed alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale". Si registrano tuttavia posizioni dottrinali per le quali "né attraverso la disciplina della concorrenza, né attraverso l'esercizio della propria competenza legislativa su altre funzioni e compiti "trasversali", lo Stato può ripristinare *uni-*

---

tuttavia successivamente abbandonato tale posizione; si veda a proposito A. PACE *L'ordinamento della comunicazione tra la riforma del 2001 e la controriforma del 2005*, in *Le istituzioni del federalismo- Regioni e Governo Locale*, Bologna, 2006, p.48.

Alcuni autorevoli autori hanno infine (utilizzando un criterio di natura finalistica) ritenuto la competenza concorrente estesa a qualsiasi mezzo attraverso il quale può essere esercitata la libertà di comunicazione sociale; si vedano a proposito P. CARETTI, *Il ruolo delle regioni nell'ordinamento della Comunicazione. Profili generali e problemi aperti*, in *Regioni e Ordinamento della Comunicazione*, Perugia, Regione dell'Umbria, 2003, p.17 ss.

(30) Si vedano a proposito G. GARDINI, *Le regole dell'informazione*, cit., p. 285 ss.; R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., p. 443 ss.

(31) In virtù della riserva in questione l'intervento regionale sarebbe escluso o fortemente limitato con riferimento alla disciplina per esempio del diritto d'autore, della tutela dei consumatori nei confronti della pubblicità, ed alla configurazione del sistema di controllo dei contenuti della comunicazione nonché di quello dei reati e delle relative sanzioni.

(32) Si fa riferimento alla disciplina delle imprese operanti nel settore comprensiva altresì della normativa *antitrust*. La stessa Corte costituzionale ha considerato la connessione fra la materia in questione e l'ordinamento della comunicazione nella sentenza n. 336 del 2005; a proposito si veda Corte cost. 27 luglio 2005, n. 336, in *Giur. cost.*, p. 3165 ss.

(33) Si configura dunque un limite trasversale alla regolamentazione regionale relativa alla localizzazione e realizzazione delle infrastrutture necessarie per la comunicazione.

*formità normative di ordine generale, nelle materie in cui la stessa Costituzione opera, ora, un'opzione in favore della differenziazione regionale"* (34).

Un'ulteriore restrizione alla competenza regionale in materia di "ordinamento della comunicazione" può derivare dal limite generale posto dall'art. 117, comma 1 della Costituzione, ossia dal rispetto dei vincoli posti dall'ordinamento comunitario, i quali pur non incidendo direttamente sulle modalità di ripartizione delle competenze, possono di fatto richiedere una particolare articolazione delle norme di principio- norme di dettaglio (35).

Con riferimento alla definizione del rapporto di concorrenza tra Stato e Regioni nell'ambito de "l'ordinamento della comunicazione", risulta particolarmente interessante la tesi che esclude l'applicabilità del modello tradizionale improntato sulla distinzione legge statale-norme di principio/ legge regionale-norme di dettaglio, e ciò in considerazione delle peculiarità del settore, notevolmente composito ed a tratti pervaso da esigenze di uniformità talmente forti da non poter essere soddisfatte esclusivamente attraverso la predisposizione della disciplina di principio e l'esercizio delle competenze trasversali da parte dello Stato (36). Secondo tale impostazione la linea di confine fra

---

(34) In tal senso si esprime E. CARLONI, *L'ordinamento della comunicazione dopo la (ed alla luce della) riforma del titolo V della parte II della Costituzione*, reperibile in internet all'indirizzo [www.astrid-online.it/~informaz/studi-ric/CARLONI-L-ordinamento-della-comunica.PDF](http://www.astrid-online.it/~informaz/studi-ric/CARLONI-L-ordinamento-della-comunica.PDF), p. 3.

Peraltro l'intervento regionale in materia di informazione risulta realizzabile anche sulla base di ulteriori titoli competenziali relativi a materie parzialmente in sovrapposizione con "l'ordinamento della comunicazione", quali, per esempio la "disciplina delle professioni", il "governo del territorio" e la "tutela della salute" (che rilevano per esempio rispetto alla disciplina sulla localizzazione degli impianti). A proposito si veda più approfonditamente G. GARDINI, *Le regole dell'informazione*, cit., p. 287 ss.

(35) A proposito si veda Corte cost. 27 luglio 2005, n. 336, in *Giur. cost.*, pp. 3165 ss.

(36) Secondo parte della dottrina la scelta operata dal legislatore costituzionale di affidare il settore allo schema tradizionale della competenza concorrente costituisce il "frutto di un abbaglio"; così A. VALASTRO, *Regioni e sistema radiotelevisivo: la questione del servizio pubblico Rai Tv*, in *Regioni e Ordinamento della Comunicazione*, Perugia, Regione dell'Umbria, 2003, p.23. L'applicazione automatica del modello tradizionale potrebbe infatti condurre da un lato all'abuso delle competenze trasver-

competenze statale e regionale non si presenta fissa, dipendendo essa dalla effettiva dimensione delle esigenze oggettivamente esistenti nei singoli segmenti del settore, e deve essere codeterminata da entrambi i legislatori (anziché individuata unilateralmente dallo Stato). Le posizioni in analisi suggeriscono in sostanza una reinterpretazione del rapporto di concorrenza, considerandolo “non tanto come giustapposizione di fonti normative totalmente separate, ma piuttosto come concorso dei due legislatori alla determinazione dei contenuti normativi destinati a definire quel limite mobile [...], nonché i contenuti normativi destinati a condizionare il livello di regolazione locale”; tale concorso deve necessariamente attuarsi “nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione, cioè nel pieno rispetto di un principio che chiami le Regioni a codeterminare i contenuti della regolazione del livello più alto”<sup>(37)</sup>. Tali conclusioni inducono dunque da un lato a ritenere le maggiori Autonomie territoriali chiamate a valutare insieme allo Stato la dimensione degli interessi coinvolti e a fissare i rispettivi ambiti di intervento, dall’altro a considerare legittima per i profili che richiedono maggiore uniformità una disciplina di dettaglio statale sempreché oggetto di determinazione concertata<sup>(38)</sup>. Peraltro secondo alcuni autori la logica concertativa dovrebbe ispirare anche

---

sali ad opera dello Stato e dunque alla permanenza delle vecchie prassi accentriche, dall’altro alla rimessione alla Corte costituzionale di questioni interpretative che in realtà richiederebbero “flessibilità e fantasia istituzionale”; in tal senso si esprime P. CARETTI, *Il ruolo delle regioni nell’ordinamento della Comunicazione. Profili generali e problemi aperti*, cit., p. 24. A proposito si vedano altresì A. VALASTRO, *Il futuro dei diritti fondamentali in materia di comunicazione dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 2 ss.; G. GARDINI, *Le regole dell’informazione*, cit., p. 291; R. ZACCARIA, *Diritto dell’informazione e della comunicazione*, cit., p. 442.

(37) L’impostazione in questione dunque “non mortifica affatto l’intervento regionale, ma anzi lo valorizza proiettandolo sull’insieme delle scelte di sistema”; in tal senso si esprime P. CARETTI, *Il ruolo delle regioni nell’ordinamento della Comunicazione. Profili generali e problemi aperti*, cit., pp. 21 e 24.

(38) Si ricordi a riguardo che secondo la Corte costituzionale, in presenza di esigenze unitarie da soddisfare, lo Stato può legiferare, in virtù del principio di sussidiarietà, anche in materie formalmente affidate alla potestà regionale residuale-esclusiva, sempre nel rispetto di due condizioni: valutazione proporzionata e ragionevole delle esigenze unitarie e sussistenza di un previo accordo con le Regioni; si veda a proposito *Corte cost.* sent. n. 303 del 2003.

l'allocazione delle funzioni amministrative nonché l'esercizio delle stesse <sup>(39)</sup>.

Le tesi in questione presentano il pregio di condurre alla garanzia delle esigenze unitarie particolarmente pregnanti ed allo stesso tempo alla valorizzazione del ruolo regionale; esse, affidando il temperamento degli interessi regionali e statali a moduli cooperativi ed a processi normativi integrati, risultano peraltro coerenti con il concetto di informazione come valore o (meglio) insieme di valori costituzionali trasversali, affermato nella sentenza n. 348 del 1990 ad opera della Corte costituzionale, e da quest'ultima ribadito anche successivamente alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione <sup>(40)</sup>. In base all'impostazione illustrata la dottrina è giunta infatti ad inquadrare la norma che riconduce "l'ordinamento della comunicazione" nell'ambito delle materie di (una reinterpreta) competenza concorrente come evoluzione della giurisprudenza costituzionale, nonché a sollecitare interventi legislativi di riforma del sistema finalizzati a prendere atto dei nuovi spazi regionali, ritenuti peraltro notevolmente ampi nonostante il rafforzamento delle esigenze unitarie prodotto dal diritto comunitario successivamente alla riforma costituzionale del 2001.

Le direttive del marzo 2002 del Consiglio e del Parlamento europeo <sup>(41)</sup> hanno introdotto una disciplina unitaria delle reti e

(39) A proposito si veda E. CARLONI, *L'ordinamento della comunicazione dopo la (ed alla luce della) riforma del titolo V della parte II della Costituzione*, cit., p. 4 ss.

(40) Soltanto apparentemente, infatti, la riforma costituzionale del 2001 reintroduce il criterio "per materia"; si veda a proposito R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*, cit., p. 442.

Successivamente alla riforma costituzionale del 2001 la Corte costituzionale ha confermato che la disciplina della materia debba ispirarsi al principio di leale cooperazione e ad una "logica concertativa"; si vedano a proposito Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 308, in *Giur. cost.*, 2003, 2902 ss., e Corte cost., 15 ottobre 2003, n. 312, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2936 ss.

(41) Direttive 2002/21/CE, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro); 2002/20/CE, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni); 2002/19/CE, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, nonché alla loro interconnessione (direttiva accesso); 2002/22/CE, relativa al servizio universale ed ai diritti degli utenti in materia di reti e servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale).

dei servizi di “comunicazione elettronica”, ossia relativi non soltanto alle telecomunicazioni e ad *internet*, ma anche alla radio ed alle televisioni<sup>(42)</sup>, finalizzata alla creazione di un mercato unico concorrenziale. La nuova disciplina comunitaria impone una sorta di competenza esclusiva sulla regolazione del settore ad Autorità nazionali di Garanzia, indipendenti e tecnicamente competenti, incaricate, *ex art. 8* della direttiva quadro, di promuovere “la concorrenza nella fornitura delle reti di comunicazione elettronica, dei servizi di comunicazione elettronica e delle risorse e dei servizi correlati, e dunque lo sviluppo di mercato concorrenziale”; di assicurare “che non abbiano luogo distorsioni e restrizioni della concorrenza nel settore”; di incoraggiare “l’innovazione” e gli “investimenti efficienti in materia di infrastrutture”; di promuovere “un uso efficace e assicurare una gestione efficiente delle radiofrequenze e delle risorse di numerazione”; di garantire “che gli utenti ne traggano il massimo beneficio sul piano della scelta del prezzo, e della qualità”. La disciplina comunitaria stabilisce peraltro un processo di regolamentazione unitario e integrato, attraverso l’individuazione dei poteri di intervento delle Autorità in questione, nonché dei criteri sostanziali e procedurali che devono orientare la loro azione.

Anche a fronte di tali evoluzioni, parte della dottrina ha rite-

---

L’approvazione di tali atti normativi ad opera del legislatore comunitario ha reso la regolazione delle comunicazioni un sistema articolato su tre livelli; su tale aspetto si veda P. CARETTI, *L’ordinamento delle comunicazioni tra Comunità europea, Stato e Regione*, cit., p. 15 ss.

A partire dal marzo 2002, dunque, la disciplina delle reti e dei servizi radiotelevisivi è stata in gran parte avocata a livello comunitario, con sottrazione al legislatore nazionale di ampi spazi di regolamentazione; con riferimento ai contenuti, invece, l’intervento del legislatore europeo si è sino ad ora limitato all’emanazione della c.d. direttiva “televisione senza frontiere” (direttiva 1989/552/CE), la quale pone esclusivamente la disciplina dei limiti pubblicitari, della promozione delle opere europee, della tutela dei minori e del diritto di rettifica, regolamentazione peraltro modificata ad opera della direttiva 1997/36/CE, nonché, da ultimo, della “Direttiva sui servizi di media audiovisivi” (direttiva 2007/65/CE) finalizzata ad adeguare la disciplina comunitaria sulla radiotelevisione al progresso tecnologico, alle evoluzioni del mercato audiovisivo ed alla normativa comunitaria delle comunicazioni elettroniche.

(42) Ciò in considerazione del progresso tecnologico, caratterizzato dalla convergenza tra telecomunicazioni, media e tecnologie dell’informazione.

nuto comunque possibile l'individuazione di rilevanti spazi di intervento regionale nel settore della radiotelevisione. Per quanto riguarda la disciplina delle reti e dei servizi, si segnala una tesi dottrinale particolarmente audace che giunge a prospettare il diritto comunitario come "occasione per le Regioni", potenzialmente titolari di un "ruolo virtuoso" rispetto alla realizzazione degli obiettivi generali fissati dall'art. 8 della direttiva quadro<sup>(43)</sup>. Secondo tale impostazione le Regioni sarebbero chiamate anzitutto a codeterminare insieme allo Stato (in una logica dunque concertativa e nel rispetto delle dimensioni degli interessi coinvolti) non solo la regolamentazione dei contenuti dell'attività radiotelevisiva, ma anche la disciplina nazionale di attuazione delle direttive comunitarie; in secondo luogo esse potrebbero "affiancare alla disciplina statale delle funzioni di regolamentazione dei mercati di dimensione nazionale, una serie di discipline regionali di regolamentazione dei mercati di dimensione appunto regionale", e, dunque, istituire autorità regionali titolari di compiti di regolamentazione dei mercati locali (attribuibili, peraltro, anche ai già esistenti Corecom<sup>(44)</sup>), destinate ad operare accanto all'Autorità nazionale coordinandosi con essa e fra loro<sup>(45)</sup>.

(43) Tali discipline, "pur nella condivisione tra di loro e con quella nazionale degli stessi principi fondamentali, consentirebbero alle singole Regioni significativi margini di differenziazione in funzione del proprio contesto e delle proprie politiche economico-sociali". Si veda a proposito B. TONOLETTI, *Le telecomunicazioni tra dimensione comunitaria e competenze regionali*, in *Regioni e Ordinamento della Comunicazione*, Perugia, Regione dell'Umbria, 2003, pp. 68 ss.

(44) Si registrano infatti in dottrina diverse tesi favorevoli ad un arricchimento delle funzioni dei Corecom; si veda a proposito P. CARETTI, *Il ruolo delle regioni nell'ordinamento della Comunicazione. Profili generali e problemi aperti*, cit., p. 23.

(45) Ciò posto che il diritto comunitario impone la calibrazione della regolamentazione sulle dimensioni dei mercati; l'art. 15 della direttiva quadro stabilisce infatti che le Autorità nazionali di regolamentazione "definiscono i mercati rilevanti corrispondenti alla situazione nazionale, in particolare mercati geograficamente rilevanti nel loro territorio, conformemente ai principi del diritto della concorrenza".

Inoltre la direttiva quadro prevede espressamente la possibilità che le autorità di settore siano più di una: secondo l'art. 1, lett. g) per "Autorità nazionale di regolamentazione" deve intendersi "l'organismo o gli organismi incaricati da uno Stato membro di svolgere le funzioni di regolamentazione fissate dalla presente direttiva e dalle direttive particolari; l'art. 3 dispone inoltre che "gli Stati membri rendono pubbliche in forma facilmente accessibile le funzioni esercitate dalle Autorità nazionali di regola-

Con riferimento alla pianificazione delle frequenze alcuni autori hanno sostenuto la necessità di un maggior coinvolgimento delle Regioni nell'elaborazione del piano nazionale, ritenuto peraltro suscettibile di specificazione attraverso la predisposizione di piani locali <sup>(46)</sup>.

Per quanto attiene alla gestione del servizio pubblico radiotelevisivo nazionale la dottrina ha peraltro affermato la necessità di un ruolo attivo delle Regioni nella predeterminazione insieme allo Stato (anche in sede di Conferenza) del contenuto del Contratto di servizio, nonché nella specificazione di quest'ultimo attraverso contratti di servizio regionali, finalizzati alla fissazione di ulteriori obblighi correlati alle specificità territoriali <sup>(47)</sup>.

Alcuni autorevoli autori hanno infine ritenuto assolutamente ingiustificato (alla luce dell'eliminazione della riserva allo Stato dei servizi radiotelevisivi nonché del nuovo Titolo V) la per-

---

mentazione in particolare quando tali funzioni vengano assegnate a più organismi", e che "gli Stati membri assicurano inoltre, ove opportuno, la consultazione e la cooperazione fra queste Autorità".

Si registrano tuttavia tesi contrarie, per le quali "poichè la competenza a porre in essere la regolamentazione delle reti di comunicazione elettronica è stata intestata ad autorità nazionali (art. 3 della direttiva quadro), ne consegue che è il solo legislatore statale a poter disciplinare, anche nel dettaglio, le competenze dell'Autorità nazionale di regolazione per ciò che riguarda le reti di telecomunicazione, e ciò sia che tali competenze siano attribuite alla sola AGCOM – come dovrebbe essere alla luce del disegno comunitario che pretende l'indipendenza e l'imparzialità di tali autorità: art. 3, commi 2 e 3, dir. 2002/21/CE – ovvero siano attribuite anche al Ministero delle comunicazioni, come invece disposto dall'art. 7 d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259, che solleva non poche perplessità". Secondo tali posizioni, peraltro, "l'AGCOM per ciò che riguarda le telecomunicazioni, potrà operare anche a livello locale, in ciò assistita da organi locali, ma solo se da essa dipendenti e delegati (quali appunto i Corecom.); e quindi senza ulteriori pericolosi frazionamenti a livello locale, che inciderebbero sull'unitarietà funzionale del disegno comunitario e sull'obiettivo di questo di mantenere la regolazione al minimo indispensabile". A proposito si veda A. PACE, *L'ordinamento della comunicazione tra la riforma del 2001 e la controriforma del 2005*, cit., pp. 57 e 59.

(46) Si veda a proposito A. VALASTRO, *Regioni e sistema radiotelevisivo: la questione del servizio pubblico Rai Tv*, cit., p. 31.

(47) In tal senso si esprimono A. VALASTRO, *Regioni e sistema radiotelevisivo: la questione del servizio pubblico Rai Tv*, cit., pp. 35 e 36, e P. CARETTI, *Il ruolo delle regioni nell'ordinamento della Comunicazione. Profili generali e problemi aperti*, cit., p. 23.

manenza nell'ordinamento del divieto per gli enti pubblici di essere titolari di una concessione radiotelevisiva <sup>(48)</sup>, prospettando dunque come necessaria la possibilità delle Regioni di gestire una propria emittente (suscettibile di istituzione e disciplina ad opera della legge regionale, seppur nel rispetto del diritto comunitario, dei principi statali e di quelli affermati dalla giurisprudenza costituzionale) funzionale alla realizzazione di un servizio pubblico televisivo locale, adeguato alle specifiche esigenze territoriali, non sufficientemente realizzabili esclusivamente attraverso le cd. "finestre regionali" offerte dalla emittente pubblica nazionale <sup>(49)</sup>.

### *1.2. I recenti interventi incisivi sul riparto di competenze nel settore televisivo*

Fra gli interventi legislativi successivi alla riforma del Titolo V che hanno inciso sul rapporto tra Stato e Regioni in materia

---

(48) Secondo l'art. 16, comma 12 della legge 223 del 1990 (cd. legge Mammi) "La concessione non può essere rilasciata ad enti pubblici, anche economici, a società a prevalente partecipazione pubblica e ad aziende ed istituti di credito".

(49) In tal senso si esprimono P. CARETTI, *Il ruolo delle regioni nell'ordinamento della Comunicazione. Profili generali e problemi aperti*, cit., p. 23 ss; G. GARDINI, *L'attività radiotelevisiva come servizio di interesse generale*, cit., p. 150 ss. il quale condivisibilmente osserva che l'eliminazione del divieto in questione sarebbe giustificata peraltro dalla carenza di pluralismo esterno, posto che "i benefici in termini di ricchezza culturale e informativa che deriverebbero dalla nascita di nuove emittenti locali sopravanzano ampiamente i dubbi circa la capacità di un ente politico di gestire un'attività radiodiffusiva in condizioni di esclusiva imparzialità. Il carattere di "prossimità", ossia l'essere rivolta ad interessi territorialmente definiti, la specializzazione, la vocazione democratica e partecipativa fanno dell'attività televisiva locale un elemento essenziale nella realizzazione dell'interesse pubblico". Lo stesso autore sottolinea, peraltro, che l'emittenza regionale, unitamente a quelle locale e comunitaria, realizza "una sorta di pluralismo di settore, che in altri ordinamenti svolge un ruolo fondamentale di compensazione rispetto alle lacune della radiodiffusione nazionale, sia pubblica che commerciale".

Peraltro è stato giustamente osservato che "in uno Stato costituzionale fondato su principi costituzionali di libertà e di pluralismo dei media, nulla vieta di affidare anche agli enti territoriali autonomi l'istituzione di radiotelevisioni pubbliche, a patto che vi siano delle sufficienti garanzie affinché tali media non siano dominati né dalla classe politica regionale, né dai poteri economici, né da un singolo potere culturale"; si veda a proposito J. LUTHER, *I sistemi televisivi locali in Germania*, in *Tv locali in Europa*, Firenze, 2003, p.64.

di “ordinamento della comunicazione”, assumono particolare rilevanza il “Codice delle comunicazioni elettroniche” del 2002<sup>(50)</sup> (attuativo delle direttive comunitarie dello stesso anno), la legge n. 112 del 2004 (cd. “legge Gasparri”)<sup>(51)</sup>, nonché il Testo unico della radiotelevisione del 2005<sup>(52)</sup>. Il Codice del 2002 individua infatti il ruolo regionale relativo ai settori delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, fissando anche i termini del rapporto tra esso e l’azione statale. L’art. 5, comma 1 dell’atto normativo in questione stabilisce che lo Stato, le Regioni e gli Enti locali (ferme restando le competenze legislative e regolamentari delle Regioni e delle Province autonome), debbano operare in base al principio di leale collaborazione, anche mediante intese ed accordi. La stessa disposizione chiama i suddetti enti territoriali a concordare in sede di Conferenza Unificata<sup>(53)</sup> le linee generali di sviluppo del settore, anche ai fini della determinazione delle risorse finanziarie necessarie; a tal fine la norma in questione prevede l’istituzione, nell’ambito della Conferenza Unificata, di un Comitato paritetico incaricato del controllo sul livello di attuazione delle iniziative intraprese, delle verifiche sulle dinamiche del settore (anche mediante l’acquisizione e lo scambio di dati ed informazioni dettagliate), nonché della predisposizione di proposte da sottoporre alla Conferenza.

L’art. 5, comma 2 del Codice fissa inoltre gli ambiti di intervento regionale, ovverosia:

a) individuazione di livelli avanzati di reti e servizi di comunicazione elettronica a larga banda, da offrire in aree locali predeterminate nell’ambito degli strumenti di pianificazione e di sviluppo, anche al fine di evitare fenomeni di urbanizzazione

---

(50) Decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259 “Codice delle comunicazioni elettroniche”, adottato dal Governo in attuazione della delega di cui all’art. 41 della legge 1° agosto 2002, n. 166.

(51) Legge 3 maggio 2003, n. 112 “Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l’emanazione del testo unico della radiotelevisione”.

(52) Decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177 “Testo unico della radiotelevisione”.

(53) Trattasi della Conferenza Unificata di cui all’art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

forzata ovvero di delocalizzazione delle imprese;

b) agevolazioni per l'acquisto di apparecchiature terminali d'utente e per la fruizione di reti e servizi di comunicazione elettronica a larga banda;

c) promozione di livelli minimi di disponibilità di reti e servizi di comunicazione elettronica a larga banda, nelle strutture pubbliche localizzate sul territorio, ivi comprese quelle sanitarie e di formazione, negli insediamenti produttivi, nelle strutture commerciali ed in quelle ricettive, turistiche ed alberghiere;

d) definizione di iniziative volte a fornire un sostegno alle persone anziane, ai disabili, ai consumatori di cui siano accertati un reddito modesto o particolari esigenze sociali ed a quelli che vivono in zone rurali o geograficamente isolate.

Secondo l'art. 5, comma 2 del Codice l'intervento delle Regioni e degli enti locali nei suddetti ambiti deve essere finalizzato a rendere più efficace ed efficiente l'azione dei soggetti pubblici locali e a soddisfare le esigenze dei cittadini e degli operatori economici; esso deve realizzarsi nel rispetto delle competenze proprie degli enti coinvolti, e conformemente alle previsioni di cui al primo comma dell'articolo 117, ai principi di tutela dell'unità economica, di tutela della concorrenza e di sussidiarietà, nonché di quelli previsti dalle altre disposizioni dello stesso Codice o comunque desumibili dalla disciplina statale e comunitaria delle comunicazioni <sup>(54)</sup>.

La disciplina appena analizzata risulta apprezzabile sotto il profilo dei raccordi tra regolazione regionale e statale, realizzati *in primis* attraverso la configurazione di un'importante sede di previo confronto sulla politica della comunicazione idonea a

---

(54) L'art. 5, comma 4 del Codice delle comunicazioni elettroniche prevede inoltre che l'eventuale utilizzo di fondi pubblici necessari per il conseguimento degli obiettivi indicati al comma 2, lettere a) e b), debba avvenire nel rispetto dei principi di trasparenza, non distorsione della concorrenza, non discriminazione e proporzionalità. Il comma 5 dell'art. 5 dello stesso Codice stabilisce infine l'applicabilità della disciplina in questione nell'ambito delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e norme di attuazione, anche con riferimento alle disposizioni del Titolo V, parte II, della Costituzione, per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampia rispetto a quelle attribuite.

condurre al “concorso” fra Stato ed Autonomie nel settore in discorso; tuttavia essa suscita forti perplessità per il fatto di essersi spinta alla fissazione tassativa ed unilaterale (e quindi non concertata, anche in contrasto con la previsione che affida alla leale cooperazione la fissazione delle linee di sviluppo del settore) degli ambiti di intervento regionale, i quali risultano peraltro eccessivamente ristretti <sup>(55)</sup>.

Tale tendenza centralizzatrice caratterizza altresì la disciplina posta dalla legge n. 112 del 2004, nonché quella dettata dal Testo unico della radiotelevisione adottato nel 2005 per il coordinamento delle norme vigenti in materia, nonché per le integrazioni e modificazioni eventualmente necessarie al fine di una loro migliore attuazione, nel rispetto della Costituzione e degli obblighi comunitari ed internazionali.

Secondo l'art. 16, comma 2 della c.d. “legge Gasparri” le “Regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia di emissione radiotelevisiva in ambito regionale o provinciale nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nel Capo I” <sup>(56)</sup> e di quelli indicati dalla stessa disposizione. Quest'ultima stabilisce anzitutto che la trasmissione di programmi per la radiodiffusione televisiva in tecnica digitale in ambito regionale o pro-

---

(55) A proposito si vedano P. CARETTI, *L'ordinamento delle comunicazioni tra Comunità europea, Stato e Regione*, cit., p. 21; ID., *Le fonti della comunicazione*, in *Quad. Cost.*, 2004, p. 320; A. CHIMENTI, *L'ordinamento radiotelevisivo italiano*, Torino, 2007, p. 292.

La Corte costituzionale ha tuttavia negato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del Codice delle comunicazioni elettroniche in materia di installazione degli impianti (impugnate dalle Regioni in quanto “dettagliate, autoapplicative, non cedevoli”) sul presupposto per il quale le esigenze unitarie richiedono “una particolare articolazione del rapporto norme di principio-norme di dettaglio”. La Corte (dopo aver evidenziato le connessioni della materia “ordinamento della comunicazione” con altri ambiti di competenza statale esclusiva, quali quelli della tutela della concorrenza e dell'ambiente) ha infatti chiarito che l'ampiezza e l'area di operatività dei principi fondamentali vanno individuate non aprioristicamente, ma in considerazione delle specificità delle realtà normative cui afferiscono; a proposito si veda Corte cost. 27 luglio 2005, n. 336, in *Giur. cost.*, pp. 3165 ss.

(56) Trattasi dei principi del pluralismo, della tutela della libertà di espressione, di obiettività, imparzialità e completezza dell'informazione, di apertura alle diverse opinioni e tendenze, di salvaguardia del patrimonio culturale, artistico ed ambientale, e di rispetto della dignità umana, della salute, dello sviluppo fisico, psichico e morale dei minori.

vinciale avvenga nelle bande di frequenza previste per detti servizi dal vigente regolamento delle radiocomunicazioni dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni, nel rispetto degli accordi internazionali, della normativa dell'Unione europea e di quella nazionale, nonché dei piani nazionali di ripartizione e di assegnazione delle radiofrequenze<sup>(57)</sup> (art. 16, comma 2 lettera *a*). Inoltre essa prevede l'attribuzione ad organi della Regione o degli enti locali delle competenze in ordine al rilascio dei provvedimenti abilitativi, autorizzatori e concessori necessari per l'accesso ai siti previsti dal piano nazionale di assegnazione delle frequenze, in base alle vigenti disposizioni nazionali e regionali, e di quelli richiesti per l'installazione di reti e di impianti, nel rispetto dei principi di non discriminazione, proporzionalità e obiettività, nonché nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela della salute, di tutela del territorio, dell'ambiente e del paesaggio e delle bellezze naturali (art. 16, comma 2 lettera *b*); l'articolo in analisi dispone infine l'affidamento agli stessi organi del rilascio delle autorizzazioni per fornitore di contenuti o per fornitore di servizi interattivi associati o di servizi di accesso condizionato (art. 16, comma 2 lettera *c*)<sup>(58)</sup>.

La disposizione in analisi riconosce infine alle Regioni il po-

---

(57) Secondo l'art. 12, comma 4 della l. n. 112 del 2004, i piani in questione (nonché le loro modifiche ed integrazioni) sono sottoposti al "parere delle Regioni in ordine all'ubicazione degli impianti e, al fine di tutelare le minoranze linguistiche, all'intesa con le Regioni autonome Valle d'Aosta e Friuli Venezia Giulia e con le Province autonome di Trento e di Bolzano. I pareri e le intese sono acquisiti secondo le procedure previste dall'articolo 1 della legge 30 aprile 1998, n. 122".

(58) L'art. 16, comma 2, lettera *d*) specifica che il rilascio dei titoli abilitativi debba avvenire "secondo criteri oggettivi, tenendo conto della potenzialità economica del soggetto richiedente, della qualità della programmazione prevista e dei progetti radioelettrici e tecnologici, della pregressa presenza sul mercato, delle ore di trasmissione effettuate, della qualità dei programmi, delle quote percentuali di spettacoli e di servizi informativi autoprodotti, del personale dipendente, con particolare riguardo ai giornalisti iscritti all'Albo professionale, e degli indici di ascolto rilevati"; la stessa disposizione stabilisce inoltre che "il titolare della licenza di operatore di rete televisiva in tecnica digitale in ambito locale, qualora abbia richiesto una o più autorizzazioni per lo svolgimento dell'attività di fornitura di cui alla lettera *b*), ha diritto a ottenere almeno un'autorizzazione che consenta di irradiare nel blocco di programmi televisivi numerici di cui alla licenza rilasciata".

tere di individuare sul piano legislativo (al fine di garantire un adeguato servizio di informazione in ambito regionale o provinciale) gli specifici compiti che la società concessionaria del servizio pubblico generale di radiodiffusione è tenuta ad adempiere nell'orario e nella rete di programmazione destinati alla diffusione di contenuti in ambito regionale (cd. "finestre regionali") o, per le province autonome di Trento e di Bolzano, in ambito provinciale (art. 16, comma 2, lettera e)), nonché la facoltà di stipulare, previa intesa con il Ministero delle comunicazioni, specifici contratti di servizio regionali <sup>(59)</sup> rispettosi della libertà di iniziativa economica della società concessionaria (art. 16, comma 2, lettera f) <sup>(60)</sup>.

La nuova disciplina lascia peraltro intatta la previsione della cd. "legge Mammi" che vieta agli enti pubblici di essere titolari di una concessione radiotelevisiva; irragionevolmente permane, dunque, l'impossibilità per le Regioni di gestire una propria emittente di servizio pubblico strumentale alle specifiche esigenze locali, le quali restano affidate esclusivamente alle (insufficienti) cd. "finestre regionali" offerte dall'emittente pubblica nazionale.

Secondo l'art. 16, comma 2 della cd. "legge Gasparri", i "principi" da esso previsti devono essere rispettati così "come indicati" dal Testo unico della radiotelevisione, emanato in attuazione della delega contenuta nel comma 1 dello stesso articolo <sup>(61)</sup>; i principi legislativi in questione fungono dunque sia

---

(59) Il potere di stipulare specifici contratti di servizio con la società concessionaria del servizio pubblico generale risulta esteso dalla stessa disposizione alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

(60) Il comma 4 dell'art. 16 della l. n. 112 del 2004 specifica peraltro che: "le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia".

(61) Secondo l'art. 16, comma 1 della legge n. 112 del 2004: "Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa intesa con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e acquisizione dei pareri di cui al comma 3, un decreto legislativo recante il testo unico delle disposizioni legislative in materia di radiotelevisione, denominato «testo unico della radiotelevisione», coordinandovi le norme vigenti e apportando alle medesime le integrazioni, modificazioni e abrogazioni necessarie al loro coordinamento o per assicurarne la mi-

da principi fondamentali vincolanti per le Regioni, che da criteri direttivi per l'Esecutivo, il quale risulta sostanzialmente autorizzato a ridurre ulteriormente gli spazi d'intervento regionale mediante la loro specificazione <sup>(62)</sup>.

Secondo il comma 1 dell'art. 12 del Testo unico le Regioni “esercitano la potestà legislativa concorrente in materia di emittenza radiotelevisiva regionale o provinciale”, nel rispetto dei principi fondamentali individuati dalla stessa disposizione (che sostanzialmente riproduce il disposto dell'art. 16, comma 2 della legge n. 223 del 2004), nonché di quelli previsti dal titolo I <sup>(63)</sup>. Fra questi ultimi di rilevante importanza risultano i “prin-

---

gliore attuazione, nel rispetto della Costituzione, delle norme di diritto internazionale vigenti nell'ordinamento interno e degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e alle Comunità europee”.

(62) Tale scelta ha sollevato non poche perplessità in dottrina, la quale ha evidenziato la competenza esclusiva del Parlamento, e, conseguentemente, la non delegabilità al Governo della determinazione dei principi fondamentali nelle materie di cui all'art. 117, comma 3 della Costituzione; si vedano a proposito P. CARETTI, *Le fonti della comunicazione*, cit., p. 320; G. GARDINI, *Le regole dell'informazione*, cit., p. 292; A. CHIMENTI, *L'ordinamento radiotelevisivo italiano*, cit., p. 296.

Tuttavia la Corte costituzionale non esclude il ricorso alla delegazione legislativa come modalità di determinazione dei suddetti principi fondamentali; a proposito si veda, da ultimo, Corte cost., 2005, n. 50.

Si deve ricordare peraltro il previsto coinvolgimento delle Regioni nella predisposizione dello schema del Testo unico della radiotelevisione; infatti secondo l'art. 16, comma 4 della legge n. 112 del 2004 “Lo schema del decreto legislativo di cui ai commi 1 e 2, dopo l'acquisizione del parere della 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», è trasmesso alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, compreso quello della Commissione parlamentare per le questioni regionali, da rendere entro sessanta giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime. Acquisiti tali pareri, il Governo ritrasmette il testo, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza Stato-regioni e alle Camere per il parere definitivo, da rendere, rispettivamente, entro trenta e sessanta giorni”. Tale procedura risulta peraltro essere stata rispettata essendo stato acquisito il parere della Conferenza Stato-Regioni; si veda a proposito “Conferenza permanente per i rapporti tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, Parere ai sensi dell'articolo 16, comma 3 della legge 3 maggio 2004, n. 112, sullo schema di decreto legislativo recante “Testo unico della radiotelevisione”, seduta del 16 dicembre 2004, reperibile in internet all'indirizzo [www.governo.it](http://www.governo.it).

(63) L'art. 14 del Testo unico stabilisce che: “Fermo restando il rispetto dei principi fondamentali previsti dal presente testo unico, la Regione autonoma Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alle finalità di cui al mede-

cipi generali in materia di emittenza radiotelevisiva di ambito locale” previsti dall’art. 8 del Testo unico; tale disposizione individua anzitutto le finalità delle emittenti considerate nella valorizzazione e promozione delle culture regionali o locali nel quadro dell’unità politica, culturale e linguistica del Paese, e comunque nel rispetto delle norme poste a tutela delle minoranze linguistiche. Il comma 2 dello stesso articolo pone inoltre fra gli obiettivi della disciplina del sistema di radiodiffusione televisiva la tutela dell’emittenza in ambito locale, e stabilisce la riserva di un terzo della capacità trasmissiva su frequenze terrestri (determinata con l’adozione del piano di assegnazione) ai soggetti titolari di autorizzazione alla fornitura di contenuti destinati alla diffusione in tale ambito.

Con riferimento all’ambito della pianificazione delle frequenze, l’art. 42, comma 7 del Testo unico stabilisce che i piani nazionali di assegnazione delle frequenze radiofoniche e televisive in tecnica digitale predisposti dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni debbano essere “sottoposti al parere delle Regioni in ordine all’ubicazione degli impianti e, al fine di tutelare le minoranze linguistiche, all’intesa con le regioni autonome Valle d’Aosta e Friuli-Venezia Giulia e con le Province autonome di Trento e di Bolzano”.

I commi 7 e 8 dello stesso articolo precisano che il parere ove non emesso entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione dello schema di piano “si intende reso favorevolmente”, e che il piano può essere adottato o aggiornato dall’Autorità anche in mancanza dell’intesa qualora quest’ultima non sia raggiunta entro 60 giorni.

Per quanto attiene alla localizzazione degli impianti <sup>(64)</sup>, il

---

simo testo unico nell’ambito delle specifiche competenze ad esse spettanti ai sensi dello Statuto speciale e delle relative norme di attuazione, anche con riferimento alle disposizioni del titolo V della parte seconda della Costituzione, per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”.

(64) In riferimento a tale ambito, la Corte costituzionale ha affermato che “non possa eludersi una competenza della legge regionale in materia, che si rivolga alla disciplina di quegli aspetti della localizzazione e dell’attribuzione dei siti di trasmissione che esulino da ciò che risponde propriamente a quelle esigenze unitarie alla cui tutela sono preordinate le competenze legislative dello Stato”; si veda a proposito Corte cost.

comma 7 dell'art. 28 del Testo unico attribuisce alle Regioni ed alle Province autonome il potere di iniziativa in ordine al trasferimento (ad opera del Ministro delle comunicazioni) degli impianti di radiodiffusione sonora e televisiva che superano o concorrono a superare in modo ricorrente i limiti di emissione previsti dall'art. 4 della legge n. 3 del 2001 <sup>(65)</sup>.

Per quanto riguarda il settore dell'emittenza locale, l'art. 12, comma 1 lettere *b)* e *c)* del Testo unico indica, riproducendo il disposto dell'art. 16, comma 2, lettere *b)* e *c)*, i principi che la legislazione regionale deve rispettare nella disciplina dell'attribuzione ad organi della Regione o degli enti locali delle competenze in ordine al rilascio dei provvedimenti abilitativi necessari per l'accesso ai siti previsti dal piano nazionale di assegnazione delle frequenze, per l'installazione di reti e di impianti, nonché per la fornitura di contenuti e di servizi interattivi associati o di accesso condizionato <sup>(66)</sup>.

Infine, con riferimento all'ambito del servizio pubblico radiotelevisivo generale, l'art. 46 del Testo unico ribadisce i principi sanciti dall'art. 16, comma 2, lettere *e)* e *f)*, e dunque la competenza delle Regioni sulla disciplina legislativa degli specifici compiti di servizio pubblico in ambito regionale (nel rispetto dei principi fondamentali e delle norme sanzionatorie a

---

28 ottobre 2003, n. 324, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 3077 ss. La Corte costituzionale ha quindi precisato che le leggi regionali in materia debbano rispettare i principi fondamentali posti dalla legislazione statale, in primis dalla l. n. 36 del 2001; a proposito si veda Corte cost. 7 ottobre 2003, n. 307, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 3407 ss.

(65) Legge 22 febbraio 2001, n. 36 "Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici".

Tale trasferimento viene disposto, "in attesa dell'attuazione dei piani di assegnazione delle frequenze per la radiodiffusione sonora e televisiva in tecnica digitale e sonora in tecnica analogica", "nei siti individuati dal piano nazionale di assegnazione delle frequenze televisive in tecnica analogica e dai predetti piani e, fino alla loro adozione, nei siti indicati dalle Regioni e dalle Province autonome, purchè ritenuti idonei, sotto l'aspetto radioelettrico dal Ministero, che dispone il trasferimento e, decorsi inutilmente centoventi giorni, d'intesa con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, disattiva gli impianti fino al trasferimento".

(66) Si noti che gli artt. 15 ss. del Testo unico disciplinano dettagliatamente lo *status* di operatore di rete televisiva, quello di fornitore di contenuti (ancorchè destinati alla diffusione regionale o provinciale), la durata e i limiti delle concessioni ed autorizzazioni ecc.

tutela degli utenti disposti dallo stesso Testo unico), nonché sulla stipulazione di specifici contratti di servizio regionali previa intesa con il Ministero delle comunicazioni. L'art. 45, comma 1, lettere *f*), *p*) ed *r*) pone inoltre in capo alla società concessionaria obblighi connessi alla tutela delle minoranze linguistiche ed alle esigenze di decentramento organizzativo e dei centri di produzione.

L'art. 13 del Testo unico ha infine confermato l'articolazione territoriale dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che svolge le proprie competenze attraverso i Comitati regionali per le comunicazioni, che ne costituiscono organi funzionali.

Un'ampia parte della dottrina ha ritenuto eccessivamente centralistico l'approccio della legge Gasparri e del Testo unico della radiotelevisione<sup>(67)</sup>; tali provvedimenti hanno infatti disegnato un modello di regolazione fortemente unitario con spazi regionali residuali e circoscritti all'ambito locale: ponendo il Testo unico "principi fondamentali" che presentano in realtà uno spiccato carattere di dettaglio, "la competenza legislativa delle Regioni sembrerebbe esaurirsi nello svolgimento di mere funzioni amministrative"<sup>(68)</sup>.

---

(67) A proposito si vedano G. GARDINI, *Le regole dell'informazione*, cit., p. 292; A. CHIMENTI, *L'ordinamento radiotelevisivo italiano*, cit., p. 298; N. SIGNORI, *Esercizio da parte delle Regioni delle competenze in materia di ordinamento della comunicazione*, in A. PACE, R. ZACCARIA, G. DE MINICO (a cura di), *Mezzi di comunicazione e riservatezza-Ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Jovene, 2008, p. 59.

(68) Così si esprimono A. PACE, M. MANETTI, *Rapporti civili. Art. 21. La libertà di manifestazione del proprio pensiero*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2006, p. 654 ss. L'autore tuttavia osserva che: "gli spazi di intervento del legislatore regionale sono assai ristretti e possono essere appunto individuati – quale che sia il motivo politico di tale scelta – unicamente con riferimento alle trasmissioni del servizio pubblico, laddove, con riferimento all'emittenza privata, ancorché a livello locale si deve porre mente al fatto che l'AGICOM, nel settore radiotelevisivo, ha ormai assunto un ruolo determinante a livello sia normativo sia provvedimentale, e quindi, ancorché sotto le mentite spoglie dell'attribuzione di potestà legislativa, il legislatore statale può conferire alle Regioni soltanto funzioni meramente amministrative"; così A. PACE, *L'ordinamento della comunicazione tra la riforma del 2001 e la controriforma del 2005*, cit., p.64.

### 1.3 Gli attuali equilibri e le prospettive per il futuro

Alla luce della riforma costituzionale del 2001, e quindi della inclusione de “l’ordinamento della comunicazione” nella sfera di competenza concorrente, si sarebbe dovuto realizzare un radicale cambiamento relativo ai ruoli dello Stato e delle Regioni nella disciplina della materia, che avrebbe dovuto condurre ad una limitazione dell’intervento statale alla mera fissazione dei principi fondamentali con conseguente ampliamento consistente del campo d’azione regionale o, comunque, in considerazione della non facile applicabilità del modello tradizionale di potestà concorrente (avvertita dalla dottrina e confermata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale <sup>(69)</sup>), ad un’intensa cooperazione fra i maggiori Enti territoriali nella regolamentazione del settore.

Tuttavia l’attesa inversione di tendenza non si è mai verificata: la disciplina statale del fenomeno radiotelevisivo è rimasta infatti caratterizzata da un forte centralismo e pervasività, nonostante il riconoscimento di spazi di regolamentazione regionale (in realtà marginali) ed il coinvolgimento delle Regioni nella elaborazione dell’articolato del Testo unico della radiotelevisione (sottoposto alla Conferenza Stato-Regioni ed oggetto di un parere favorevole condizionato all’accoglimento di emendamenti strumentali alla valorizzazione del ruolo delle Autonomie, successivamente non recepiti dal Governo) <sup>(70)</sup>.

(69) Si veda a proposito Corte cost. 27 luglio 2005, n. 336, in *Giur. cost.*, p. 3165 ss.

(70) Si veda a proposito “Conferenza permanente per i rapporti tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, Parere ai sensi dell’articolo 16, comma 3 della legge 3 maggio 2004, n. 112, sullo schema di decreto legislativo recante “Testo unico della radiotelevisione”, seduta del 16 dicembre 2004, reperibile in internet all’indirizzo [www.astrid-online.it/~informaz/Giurisprud/Conferenza-Stato\\_Regioni\\_parere\\_TU\\_R.pdf](http://www.astrid-online.it/~informaz/Giurisprud/Conferenza-Stato_Regioni_parere_TU_R.pdf).

La cooperazione tra Stato e Regioni non risulta paritaria: lo Stato tende a conservare la scelta dei confini materiali della propria azione e dell’intensità di quest’ultima; “se un effetto può essere riconosciuto alla riforma costituzionale, per quanto qui d’interesse, esso va rinvenuto in realtà non tanto nell’apertura a spazi di innovazione e differenziazione regionale, quanto nella valorizzazione (parziale e dai caratteri ancora gerarchici) di moduli cooperativi/collaborativi”. In tal senso si esprime E. CARLONI, *L’ordinamento della comunicazione alla luce della legislazione regionale (2001-2005)*, in *Le regioni*, n. 3 del 2005, p. 798.

A ciò si aggiunga il “ruolo timido” delle Regioni nella rivendicazione dei propri spazi d’intervento nella materia “ordinamento della comunicazione”, manifestatosi nella mancata impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale della c.d. legge Gasparri e del Testo unico della radiotelevisione <sup>(71)</sup>, ed altresì in un limitato esercizio delle proprie competenze nel settore considerato durante gli anni successivi alla riforma costituzionale.

L’attenzione al fenomeno radiotelevisivo, seppur presente in diverse leggi statutarie che considerano la promozione o (quantomeno) il rispetto del diritto al pluralismo dell’informazione e della comunicazione fra i valori fondanti delle autonomie <sup>(72)</sup>, risulta infatti scarsa sul piano legislativo regionale. Le leggi regionali emanate nel settore di riferimento (a dispetto delle loro intitolazioni spesso enfatiche, idonee a farle apparire atti di regolamentazione organica del fenomeno della comunicazione <sup>(73)</sup>) si sostanziano in interventi parziali e limitati per lo più a “stabilire le forme di comunicazione e pubblicità istituzionale delle Regioni e a promulgare singoli provvedimenti di sostegno a favore di uno o più settori dell’editoria e dello spettacolo”, a

---

(71) A proposito è stato evidenziato che “il “confine” tra ciò che è di competenza dello Stato e ciò che è di competenza delle Regioni si determina non solo attraverso la risoluzione presso la Corte costituzionale di contrasti (in cui tanto lo Stato che le Regioni rivendicano determinate competenze) ma anche, se vogliamo, di fatto, attraverso la mancata rivendicazione, da parte dell’uno o delle altre, delle proprie competenze”; così E. CARLONI, *L’ordinamento della comunicazione tra Stato e Regioni: note introduttive*, cit., pp. 2 e 3.

(72) Si vedano per esempio l’art. 4, lett. c) dello Statuto della Toscana; l’art. 6, comma 5 dello Statuto del Lazio; l’art. 2, comma 1 dello Statuto della Liguria; l’art. 12, comma 3 dello Statuto del Piemonte; l’art. 21, comma 2 dello Statuto dell’Umbria; l’art. 14 dello Statuto dell’Emilia-Romagna.

(73) Si vedano per esempio la legge della Regione Campania dell’1 luglio 2002, n. 9 (modificata dalla l.r. 11 marzo 2004, n. 4) recante “Norme in materia di comunicazione e di emittenza radiotelevisiva (ed istituzione del Comitato regionale per le comunicazioni)”; la legge della Regione Toscana 25 giugno 2002, n. 22 “Norme e interventi in materia di informazione e comunicazione (e disciplina del Comitato regionale per le comunicazioni)”; la legge regionale della Val d’Aosta del 3 dicembre 2004, n. 32 “Disposizioni per le attività di coordinamento, promozione e sostegno del sistema dell’informazione e della comunicazione regionale”; legge della Provincia autonoma di Bolzano del 18 marzo 2003, n. 6 “Norme sulle comunicazioni e provvidenze in materia di radiodiffusione”.

regolamentare la comunicazione e la pubblicità istituzionale delle Regioni e/o a definire natura e competenze dei CO.RE.COM.", ed a "sviluppare un sistema integrato dell'informazione e della comunicazione su scala regionale" (74).

Il contegno regionale ha suscitato numerose critiche in dottrina, la quale ritiene opportuno che i maggiori enti territoriali provvedano all'esercizio delle loro competenze in tema di radiotelevisione, anche partendo dalla predisposizione della disciplina delle cd. "Tv di strada", in diretta attuazione del principio fondamentale del pluralismo" (75).

Il quadro appena delineato ha tuttavia indotto altri autori a ritenere opportuna (ai fini di una effettiva e piena tutela delle esigenze unitarie) la riconduzione de "l'ordinamento della comunicazione" nell'ambito delle materie di competenza esclusiva dello Stato (76), soluzione peraltro sostenuta da rappresentanti della società civile (77), nonché consacrata in una proposta di

---

(74) Tali "filoni di intervento" risultano da un esame comparato delle leggi emanate (e disegni di legge predisposti) ad opera di 17 Regioni italiane, ossia Val D'Aosta, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Umbria, Marche, Abruzzo, Campania, Calabria, Puglia, Basilicata, Sicilia e Sardegna; si veda a proposito Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, I Comitati regionali per le comunicazioni (Co.Re.Com) e la legislazione regionale in materia di ordinamento della comunicazione: un approccio di quadro, dicembre 2007, reperibile in internet all'indirizzo [http://www.parlamentiregionali.it/dbdata/documenti\[47a1a4579bfc4\]dossier\\_corecom\\_16.01.08.pdf](http://www.parlamentiregionali.it/dbdata/documenti[47a1a4579bfc4]dossier_corecom_16.01.08.pdf), p.18.

(75) In tal senso si esprime E. CARLONI, *L'ordinamento della comunicazione alla luce della legislazione regionale (2001-2005)*, cit., pp. 799, 800. A proposito si vedano altresì E. CARLONI, *L'ordinamento della comunicazione tra Stato e Regioni: note introduttive*, cit., pp. 4 e 5; G. GARDINI, *L'attività radiotelevisiva come servizio di interesse generale*, cit., p. 149.

(76) Si veda a proposito E. ALBANESI, *L'ordinamento della comunicazione. Verso un "ritorno" alla potestà legislativa esclusiva dello Stato?*, in A. PACE, R. ZACCARIA, G. DE MINICO (a cura di), *Mezzi di comunicazione e riservatezza- Ordinamento comunitario e ordinamento interno*, Jovene, 2008, p. 39 ss.

(77) Si vedano a proposito le audizioni del Presidente della Corte costituzionale ANCI piccoli Comuni, del rappresentante della CISL e del rappresentante delle Legautonomie, nonché la documentazione presentata dall'UPI nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul Titolo V presso le Commissioni riunite Affari costituzionali della Camera e del Senato durante la XV legislatura; cfr. XV legislatura, Commissioni Affari costituzionali della Camera e del Senato della Repubblica, "Indagine conoscitiva sulle

legge costituzionale presentata alla Camera dei deputati durante la XV legislatura e ripresentata nel corso della XVI<sup>(78)</sup>.

Secondo la tesi in discorso tuttavia, da un lato l'intervento della legge regionale di dettaglio continuerebbe ad essere assicurato "data l'agevole riconducibilità di alcuni ambiti (si pensi alla disciplina della localizzazione degli impianti) a materie quali il governo del territorio e di altri ambiti (quali la disciplina dell'emittenza locale e del servizio pubblico generale) all'informazione ed alla comunicazione intese come "valore" più che come materia"; dall'altro, e più in generale, il legislatore statale, nel rispetto delle previsioni dell'art. 5 Cost., "non potrà esimersi dal predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni all'interno dello stesso procedimento legislativo"<sup>(79)</sup>.

Anche tale impostazione richiederebbe, dunque, l'istituzione di meccanismi di raccordo, i quali evidentemente rappresentano la vera soluzione al problema relativo al rapporto fra Stato e Regioni nella costruzione dell'ordinamento della comunicazione. Quest'ultimo infatti si distingue per la sua natura di "condizione preliminare (...) per l'attuazione ad ogni livello, centrale o locale, della forma propria dello Stato democratico", e, dunque, di "valore trasversale" peraltro caratterizzato da un intreccio fra dimensioni territoriali diverse (tipico dei sistemi a rete) talmente fitto da ostacolare una netta separazione delle competenze, e da richiedere, a prescindere dalla sua collocazione negli elenchi

---

questioni relative al Titolo V della Parte II della Costituzione", Resoconto stenografico 13 ottobre 2006.

(78) XV legislatura, Proposta di legge costituzionale Zaccaria – Amici, A.C. 2989, presentata il 31 luglio 2007; XVI legislatura, Proposta di legge costituzionale Zaccaria ed altri, A.C. 445, presentata il 29 aprile 2008.

Si ricordi a proposito che il progetto di revisione costituzionale della Parte II della Costituzione approvato dalla maggioranza di centro-destra durante la XIV legislatura, e respinto dal corpo elettorale con il referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006, riconduceva "l'ordinamento della comunicazione" tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, mantenendo fra quelle di potestà concorrente la "comunicazione di interesse regionale, ivi compresa l'emittenza in ambito regionale" nonché la "promozione in ambito regionale dello sviluppo delle comunicazioni elettroniche"; si veda a proposito G.U. 18 novembre 2005, n. 269, "Modifiche alla Parte II della Costituzione".

(79) In tal senso si esprime E. ALBANESI, *op. cit.*, p. 48.

delle materie <sup>(80)</sup>, una disciplina effettivamente ispirata al principio di leale cooperazione <sup>(81)</sup>, obiettivo tuttavia realizzabile esclusivamente attraverso la costituzionalizzazione di istituzioni e procedure idonee a consentire una effettiva partecipazione regionale al procedimento legislativo <sup>(82)</sup>.

---

(80) La considerazione di tale natura di alcuni ambiti ha infatti condotto la giurisprudenza costituzionale alla determinazione di una sorta di “appiattimento” della potestà esclusiva dello Stato “sul livello della potestà legislativa concorrente”; si veda a proposito R. BIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, p. 297 ss.; ID., *La potestà normativa regionale, Relazione al corso I nuovi statuti regionali della SPISA di Bologna*, 29 aprile 2005, stesura dell'ottobre 2006, reperibile in internet all'indirizzo [www.robertobin.it/bibliografia.htm](http://www.robertobin.it/bibliografia.htm). Il fenomeno appena menzionato risulta tuttavia di recente ridimensionato seppur con riferimento a segmenti di competenza esclusiva “trasversale” diversi da quelli caratterizzati da “un forte intreccio con competenze regionali”, rispetto ai quali sono state evidenziate l'assenza di limiti al carattere dettagliato della disciplina statale, la titolarità statale del potere regolamentare e della facoltà di trattenere funzioni amministrative, nonché la non operatività del principio di leale cooperazione, e ciò al fine di impedire “(...) una identificazione non consentita tra materie concorrenti e materie trasversali di competenza esclusiva che, invece, ricevono dalla Costituzione una differente disciplina”; si vedano a proposito Corte cost. sent. 23 novembre 2007, n. 401; R. BIN, *Alla ricerca della materia perduta (nota a Corte cost. 401/2007)*, in *Le Regioni*, 2008, p. 398 ss.

(81) Si vedano a proposito Corte cost. 20 luglio 1990, n. 348; 24 gennaio 1991, n. 21; 7 ottobre 2003, n. 308 e 15 ottobre 2003, n.312. Sulla leale cooperazione come principio generale ancorato alle previsioni dell'art. 5 Cost. si vedano in dottrina R. BIN, *Sette anni di riforme, ma i nodi rimangono irrisolti*, in questa *Rivista*, n. 3, 2003, p. 551 ss.; ID., *La leale cooperazione nel nuovo titolo V della Costituzione, Relazione al Convegno di Roma (12 marzo 2008) promosso dall'Avvocatura dello Stato*, reperibile in internet all'indirizzo [www.robertobin.it/bibliografia.htm](http://www.robertobin.it/bibliografia.htm);

(82) Autorevole dottrina condivisibilmente osserva che “sia il testo originale della Costituzione, sia le riforme prodotte o proposte si sforzano di scrivere e riscrivere il quadro dei rapporti tra i livelli di governo come se il problema sia davvero quello di separare le sfere di competenza degli enti e non invece di individuare le istituzioni della cooperazione tra essi”; a proposito si veda R. BIN, *Sette anni di riforme, ma i nodi rimangono irrisolti*, cit., p. 553;

Particolarmente interessante (soprattutto alla luce delle difficoltà relative alla regionalizzazione del Senato, nonché dell'insufficienza dell'attuale sistema delle Conferenze) risulta l'avanzata proposta di costituzionalizzazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, come strumento idoneo alla realizzazione della necessità di codificazione delle leggi; a proposito si veda R. BIN, *Sette anni di riforme, ma i nodi rimangono irrisolti*, cit., p. 553; ID., *La riforma costituzionale, contributo al dibattito promosso da “Cronache dal Foro Parmense”*, 2005, reperibile in internet all'indirizzo [www.robertobin.it/bibliografia.htm](http://www.robertobin.it/bibliografia.htm).

## 2. I Länder e il sistema radiotelevisivo tedesco

Il sistema radiotelevisivo tedesco risulta particolarmente interessante sotto il profilo delle soluzioni adottate per il bilanciamento fra le esigenze unitarie e quelle di differenziazione; esso si presenta altamente efficiente e caratterizzato da un'importante valorizzazione del ruolo delle Autonomie territoriali, alle quali risulta infatti riservata la competenza sulla disciplina, organizzazione e controllo del fenomeno televisivo. Tale riserva risulta evidentemente riconducibile alla previsione dell'art. 30 della Legge Fondamentale di Bonn del 1949 (*Grundgesetz*), la quale affida alla competenza esclusiva dei *Länder* la materia culturale, ricomprendente i settori dell'arte e della scienza, della scuola e dell'università, dei rapporti con le confessioni religiose, nonché dei "nuovi poteri culturali tecnici", ossia i *media* (stampa e radiotelevisione), affermando, dunque, una sorta di "supremazia del *Land* sulla propria cultura (*Kulturhoheit*)" <sup>(83)</sup>. L'articolazione delle competenze in materia di radiotelevisione risulta dunque sostanzialmente strettamente collegata alla struttura federale della Germania, posta la natura "culturale" del federalismo tedesco: il federalismo dei *media* è strumentale alle esigenze di differenziazione e, dunque, alla garanzia delle identità locali e regionali <sup>(84)</sup>.

La scelta in questione risulta inoltre riconducibile sotto il profilo storico-politico alla volontà delle forze alleate nella Germania Ovest di istituire un sistema idoneo ad "evitare l'abuso del potere mediatico" ad opera delle istituzioni politiche, realizzato in passato dal regime nazista <sup>(85)</sup>. Gli Alleati impose-

---

(83) Si veda a proposito J. LUTHER, *I sistemi televisivi locali in Germania*, in *Tv locali in Europa. Scenari e opportunità*, Atti del Convegno - gennaio 2001, Firenze, 2003, p. 53.

(84) Si vedano a proposito W. HOFFMANN-RIEM, *Regulating Media*, Guilford Press, 1996, p. 122; J. LUTHER, *op. cit.*, p. 53; P. AGNETTI, *La televisione in Germania. Effetti socialmente virtuosi del federalismo televisivo*, in *Federalismo e Società*, Ediz. Fenicottero, n. 4, 1995.

(85) Su tale aspetto si vedano W. HOFFMANN-RIEM, *op. cit.*, p. 114 ss.; M. LIBERTUS, *Essential Aspects Concerning the Regulation of the German Broadcasting System. Historical, Constitutional and Legal Outlines*, in *Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln*, Working Paper n. 193, Cologne,

ro infatti alle forze politiche tedesche presenti nelle zone di occupazione la decentralizzazione dei *media*, e dunque l'adozione di un sistema federale, concepito quindi come un fondamentale strumento di garanzia della libertà dei mezzi di comunicazione; tale modello incontrò peraltro la resistenza da parte delle forze politiche tedesche (maggiormente orientate verso un sistema accentrato idoneo a soddisfare le esigenze di uniformità poste dagli elementi unitari ritenuti comunque presenti nella società), le quali tuttavia non furono in grado di imporre la loro volontà alle autorità occupanti<sup>(86)</sup>.

Il ruolo centrale dei *Länder* nel sistema radiotelevisivo stabilito dalla Legge Fondamentale tedesca è stato confermato dalla Corte costituzionale federale tedesca (*Bundesverfassungsgericht*) nella celebre sentenza del 28 febbraio 1961, n. 205; in tale decisione la Corte (in accoglimento delle istanze dei governi locali) riconosceva ai *Länder* una “peculiare funzione di rappresentanza degli interessi sociali, politici e culturali delle rispettive comunità nel settore radiotelevisivo”, concepita come fondamento della loro giurisdizione sul *broadcasting*<sup>(87)</sup>, consolidando, dunque, l'autonomia e l'indipendenza degli enti radiotelevisivi regionali nel frattempo istituiti.

Lo Stato federale risulta dunque privo di giurisdizione sul settore radiotelevisivo, salve le competenze sul segmento dell'emittenza internazionale (rientrante nell'ambito degli “affari esteri”, di competenza federale)<sup>(88)</sup>, sull'ambito delle reti e ser-

2004, p. 3 ss.

(86) A proposito del dibattito tedesco sul federalismo nel *broadcasting* e sull'esigenza di una politica nazionale dei media, finalizzato all'individuazione di un punto di equilibrio tra esigenze di differenziazione ed esigenze di uniformità si veda J. ERK, *Federalism and Mass Media policy in Germany*, in *Regional and Federal Studies*, Vol. 13 (n. 2), 2003, p. 106 ss.

(87) Nell'ambito di tale pronuncia la Corte ha affermato che “Sono i Länder, e non il Bund, ad avere la competenza nel campo della organizzazione e della programmazione del *broadcasting*”; sulla base di tale assunto il giudice costituzionale ritenne illegittima l'istituzione ad opera dello Stato federale dell'emittente nazionale Deutschland Fernsehen GmbH. Si veda a proposito BVerGE, 1961; p. 205.

La Corte ha precisato anche in altre decisioni la natura culturale del fenomeno televisivo, e, dunque, della sua conseguente pertinenza alla sfera di azione dei Länder; si veda per esempio BVerGE, 1962; p. 229.

(88) Nell'esercizio di tale competenza lo Stato federale ha istituito nel 1960

vizi, nonché sulla televisione digitale terrestre <sup>(89)</sup>.

Nell'esercizio delle proprie competenze ciascuno dei 16 *Länder* ha emanato una legge sul *broadcasting* (*Mediengesetz*, *Landenmediengesetz* ovvero *Landesrundfunkgesetz*); gli atti legislativi regionali in questione disciplinano il sistema radiotelevisivo pubblico e privato <sup>(90)</sup>, e regolamentano dettagliatamente importanti profili relativi all'emittenza televisiva locale, quali l'organizzazione dei programmi, la pubblicità, le sponsorizzazioni ed i teleacquisti, le capacità di trasmissione, le modalità e i procedimenti autorizzativi, il pluralismo delle opinioni e gli *standards* giornalistici, gli obblighi imposti alle emittenti nella programmazione, la vigilanza ed il controllo sulle emittenti private e la tutela dei dati personali <sup>(91)</sup>.

l'emittente internazionale Deutsche Welle.

(89) La disciplina delle reti, dei servizi, e dell'allocazione delle frequenze è infatti posta dalla "Legge delle Telecomunicazioni" (*Telekommunikationsgesetz*) del 2004, emanata dal Bund. L'allocazione delle bande di frequenza all'emittenza televisiva risulta oggetto di una decisione del Governo federale, ma richiede altresì l'approvazione dei *Länder*; peraltro l'assegnazione delle frequenze richiede una preventiva autorizzazione da parte dell'autorità di garanzia del Land interessato. Il controllo sulle questioni relative alle telecomunicazioni è affidato all'Autorità per le Telecomunicazioni ed i Servizi Postali (*Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post*).

La disciplina relativa alla transizione dei servizi radiotelevisivi dalle tecniche analogiche al digitale è invece contenuta sia nella Legge sulle telecomunicazioni che in un Accordo interstatale posto in essere dai *Länder*, nonché da singole leggi interstatali. L'obiettivo della promozione della diffusione delle nuove tecnologie è stato oggetto di un Gruppo di lavoro istituito dal Governo federale nel 1997 nell'ambito della c.d. "iniziativa sull'emittenza digitale" (*Initiative Digitaler Rundfunk*); il Gruppo coinvolgeva i rappresentanti del Governo federale, dei Governi dei *Länder*, delle emittenti pubbliche e private, i fornitori dei servizi via internet, cavo e satellite, delle organizzazioni rappresentative del settore industriale e dei consumatori. Si veda a proposito, più approfonditamente, M. LIBERTUS, *op. cit.*, p. 11 ss.

(90) La legittimità del sistema misto o "duale" (caratterizzato dalla presenza di emittenti pubbliche e private) è stata definitivamente affermata dal Tribunale costituzionale federale nella celebre pronuncia del 4 novembre del 1986, sul presupposto del venir meno (grazie all'avvento delle nuove tecnologie via cavo e satellitare) del fattore della scarsità delle risorse trasmissive, che aveva fino ad allora giustificato il monopolio pubblico sul *Broadcasting*.

(91) La disciplina in questione si presenta caratterizzata da elementi di uniformità soprattutto con riferimento ai principi generali, agli *standards* ed ai principi organizzativi; le differenze più rilevanti riguardano soprattutto l'emittenza privata (per es. con riferimento al numero di canali ammessi).

Negli anni '80, in seguito alla liberalizzazione del settore, le leggi regionali in que-

L'armonizzazione delle discipline regionali è tuttavia realizzata attraverso appositi Accordi interstatali (*Staatsverträge*), stipulati dal *Bund* e dai *Länder*, che costituiscono espressioni fondamentali del cd. "federalismo cooperativo" <sup>(92)</sup> tedesco, fortemente promosso dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale (attraverso l'affermazione dei principi extra-costituzionali non scritti di leale cooperazione e lealtà federale, ovverosia di *bundesfreundliches Verhalten* e di *Bundestreue*) <sup>(93)</sup>, in quanto strumento fondamentale per la soddisfazione delle esigenze unitarie <sup>(94)</sup> non altrimenti realizzabili <sup>(95)</sup>.

Gli accordi interstatali costituiscono dunque importanti

---

stione son state oggetto di importanti revisioni, ed alcune di esse sono state assoggettate al giudizio della Corte costituzionale, sfociato nelle cd. "Decisioni TV", di fondamentale importanza sotto il profilo dei principi da esse affermati in materia.

(92) Alcuni autori osservano che il cd. "federalismo cooperativo" ha costituito un fondamentale strumento per la graduale trasformazione del sistema disegnato dalla Legge fondamentale tedesca (fondato sulle competenze esclusive dei *Länder*) ed il suo adeguamento alla struttura sociale unitaria; esso avrebbe infatti consentito la configurazione della Germania come uno "Stato federale unitario"; a proposito si veda J. ERK, *op. cit.*, p. 107.

In dottrina si evidenziano altresì le ulteriori importanti espressioni di tale fenomeno nella gestione del settore radiotelevisivo; si veda a proposito W. HOFFMANN-RIEM, *op. cit.*, p. 122 ss.

(93) Il Tribunale costituzionale federale nella celebre pronuncia del 4 novembre del 1986 ha ribadito la necessità dell'attuazione della leale cooperazione ai fini della realizzazione di una politica nazionale coerente; esso ha quindi esortato i *Länder* ad impegnarsi in un'azione collettiva volta ad armonizzare le loro legislazioni (attraverso Trattati interstatali) nel settore radiotelevisivo.

A proposito dei principi in discorso si vedano anche BVerGE 1952a; 131; BVerGE 1952b; 315; BVerGE 1956; 140; BVerGE 1957; 361; BVerGE 1958; 138.

(94) Il cd. "federalismo cooperativo" applicato ai media ha consentito la realizzazione di una politica culturale nazionale ritenuta di fondamentale importanza dalle forze politiche nonché dagli autori tedeschi, i quali consideravano la decentralizzazione come un forte ostacolo alla realizzazione delle esigenze imposte dalla struttura sociale, ritenuta, comunque, unitaria. A proposito del dibattito tedesco degli anni '60 sulla questione relativa al federalismo nel *broadcasting* e all'esigenza di una politica nazionale culturale e, dunque, dei media, si veda J. ERK, *op. cit.*, p. 116 ss.

Con riferimento inoltre all'atteggiamento critico degli operatori privati del settore radiotelevisivo nei confronti della frammentazione federalista (considerato come un importante fattore che spinse all'armonizzazione) si veda W. HOFFMANN-RIEM, *op. cit.*, p. 122.

(95) Tali esigenze non risultano infatti realizzabili attraverso modifiche costituzionali, stante la non emendabilità della struttura federale dello Stato tedesco imposta dall'art. 79 della Legge fondamentale.

mezzi per la realizzazione di una politica radiotelevisiva dei *media* (e, quindi, culturale) nazionale; essi si riferiscono principalmente alla distribuzione nazionale del servizio pubblico e privato di emittenza televisiva, alla rete del servizio pubblico regionale delle emittenti televisive (ARD), al servizio pubblico nazionale di emittenza televisiva (ZDF), a quello di emittenza radiofonica (*DeutschlandRadio*), al finanziamento delle due emittenti pubbliche ARD E ZDF, alla procedura che determina le esigenze finanziarie del servizio di radiotelevisione pubblica e l'ammontare dei diritti per la licenza di trasmissione <sup>(96)</sup>.

Ulteriori importanti elementi di unificazione della disciplina radiotelevisiva sono rappresentati dai principi (vincolanti per il legislatore) affermati dal Tribunale costituzionale federale nell'ambito dell'opera di interpretazione e sviluppo delle previsioni dell'art. 5 della Legge fondamentale tedesca, che costituisce il fondamento costituzionale della disciplina del sistema radiotelevisivo. Secondo tale disposizione: "Ognuno ha il diritto di manifestare e diffondere liberamente la propria opinione con la parola, lo scritto e le immagini e di informarsi da fonti accessibili a tutti. La libertà di stampa e la libertà di cronaca mediante radiodiffusione e immagini cinematografiche sono garantite. La censura è vietata" <sup>(97)</sup>.

L'art. 5 della Legge fondamentale prevede dunque espressamente la garanzia della libertà di trasmissione (accanto a quelle di espressione, informazione e stampa), la quale è stata oggetto di ulteriore specificazione ad opera del Tribunale costituzionale federale. Secondo quest'ultimo la libertà di emittenza comporta anzitutto l'astensione dello Stato da ogni influenza sul contenuto dei programmi, e la previsione di forme di difesa contro ogni tipo di interferenze politiche ed economiche <sup>(98)</sup>;

---

(96) Per un'analisi della disciplina tedesca del sistema radiotelevisivo si vedano W. HOFFMANN-RIEM, *op.cit.*, p. 131 ss.; W. SCHULZ, *Regulation of Broadcasting and Internet Services in Germany*, in *Working paper of the Hans Bredow Institute - University of Hamburg*, Hamburg, n.1, 2001, p. 8 ss.

(97) La disposizione in questione precisa inoltre che tale libertà incontra limiti nelle "disposizioni legislative concernenti la tutela della gioventù e nel diritto all'onore della persona".

(98) Si veda a proposito BVerGE 57, 323.

essa richiede peraltro l'adozione ad opera dello Stato di disposizioni "in positivo" a garanzia della pluralità di espressioni attraverso le trasmissioni televisive<sup>(99)</sup>.

Le cd. "decisioni Tv" del giudice costituzionale (finalizzate essenzialmente a garantire al massimo la libera formazione delle opinioni individuali e pubblica, ed il pluralismo), fungendo da fondamentali linee guida per l'esercizio dell'attività legislativa in materia, hanno influenzato marcatamente lo sviluppo del sistema radiotelevisivo tedesco.

### 2.1. Il sistema dell'emittenza pubblica

Il sistema radiotelevisivo tedesco risulta caratterizzato dalla compresenza di televisione pubblica (caratterizzata da particolari garanzie di pluralismo interno e di autonomia) e televisione privata (rispetto alla quale si assicura il pluralismo esterno); tale sistema "duale" risulta disciplinato principalmente dall'Accordo interstatale sulla radiotelevisione stipulato da tutti i *Länder* (*Rundfunkstaatsvertrag*)<sup>(100)</sup>, nonché dalle leggi dei singoli *Länder*.

La necessità di un'emittenza pubblica è stata più volte affermata dal Tribunale costituzionale federale, sul presupposto per il quale essa costituisce il miglior strumento per la garanzia di indipendenza e pluralismo<sup>(101)</sup>.

La stessa Corte ha altresì specificato i principi fondamentali che dominano il settore dell'emittenza pubblica, ovverosia l'autonomia nella realizzazione dei programmi e la necessità di fornire un servizio comprensibile e "di base" (*Grundversorgung*), idoneo, dunque, a soddisfare le necessità di tutta la popolazione (comprese le minoranze, nonché le specificità regionali dei *Länder*), fra le quali *in primis* quelle culturali relative all'infor-

(99) Si veda a proposito BVerGE 57, p. 322.

(100) Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland – Rundfunkstaatsvertrag (RstV) del 31 agosto 1991, modificato da ultimo nel 2004 e nel 2007 (al fine della promozione della diffusione delle nuove tecnologie); si veda a proposito la nota n. 89.

(101) Si vedano a proposito BVerGE 73, 157f; BVerGE 74,325; BVerGE 90, 78; BVerGE 90;60.

mazione.

Tali principi risultano peraltro recepiti e sviluppati dalla disciplina legislativa: l'art. 11 del Trattato interstatale sul *broadcasting* individua infatti come compiti del servizio pubblico la produzione e distribuzione di programmi che contribuiscano al pubblico dibattito, la realizzazione di un'informazione panoramica comprensibile sugli sviluppi delle attualità regionali, nazionali, europee e internazionali, e la promozione del processo di integrazione europea a livello federale, nazionale e regionale. Inoltre le leggi dei singoli *Länder* pongono in capo alle emittenti pubbliche il dovere di assolvere a compiti di informazione, educazione ed intrattenimento<sup>(102)</sup>, stabilendo peraltro l'obbligo di completezza ed obiettività dei servizi e di "servire la comunicazione sociale in una società democratica"<sup>(103)</sup>.

La Corte costituzionale federale ha affermato la competenza esclusiva dei *Länder* sull'organizzazione dell'emittenza televisiva nella celebre sentenza 205 del 1961; nell'esercizio di tale loro prerogativa i *Länder* hanno organizzato proprie televisioni pubbliche regionali. Essi hanno infatti istituito e disciplinato singolarmente mediante apposite leggi, o, in alcuni casi, congiuntamente attraverso accordi interstatali, enti per il servizio pubblico radiotelevisivo (*Landesrundfunkanstalten*), incaricati della gestione, nei rispettivi *Länder* di riferimento, del Terzo canale televisivo (Ard 3) a copertura regionale<sup>(104)</sup>.

Attualmente esistono 12 enti radiotelevisivi regionali, alcuni dei quali coprono più *Länder*: *Bayerischerrundfunk*; *Hessischer-rundfunk*; *Mitteldeutscherrundfunk*, *Norddeutscherrundfunk*; *Ostdeutscherrundfunk*, *Brandenburg*; *Radio Bremen*; *Saarlandischer*; *Sender freies Berlin*; *Süddeutscherrundfunk*; *Sudwe-*

---

(102) Il modello adottato risulta, dunque, ispirato alla cd. "formula BBC".

(103) I compiti di servizio pubblico previsti dagli Accordi interstatali e dalle leggi dei *Länder* ricevono, peraltro, ulteriore specificazione nell'ambito di atti interni propri degli stessi enti radiotelevisivi.

(104) Peraltro, grazie alle nuove tecnologie, molti canali delle singoli enti possono essere ricevuti anche in altri *Länder* diversi da quelli di riferimento.

A proposito dell'attività delle Televisioni pubbliche regionali, si veda G. RICHERI, *Le televisioni pubbliche nelle regioni d'Europa*, RAI-ERI, Roma, 2005, p. 95 ss.

*strundfunk; Westdeuscherrundfunk* <sup>(105)</sup>.

Gli organismi in questione costituiscono soggetti di diritto pubblico autonomi ed indipendenti dai governi nazionale e regionali, finanziati direttamente attraverso il canone televisivo ed assoggettati ad un controllo statale molto limitato.

L'assetto organizzativo dei diversi enti è caratterizzato dalla presenza di un direttore generale responsabile dei programmi e di tutte le questioni amministrative, e di due organi di controllo: il Consiglio di amministrazione (*Verwaltungsrat*), incaricato di compiti consultivi nei confronti del direttore generale e del controllo amministrativo e finanziario, ed il Consiglio dell'emittente (*Rundfunkrat*), composto da gruppi sociali rilevanti, titolare della funzione di rappresentanza degli interessi del pubblico, di funzioni consultive relative alla programmazione, nonché della funzione controllo sul rispetto dei requisiti di legge posti a presidio del valore del pluralismo. Il controllo sugli enti per il servizio pubblico radiotelevisivo risulta, dunque, principalmente interno, detenendo i governi dei *Länder* soltanto un "potere di ultima istanza" esercitabile esclusivamente in casi di cattiva gestione o di violazioni gravi di legge ("controllo legale limitato").

Gli stessi enti regionali per il servizio pubblico radiotelevisivo hanno costituito congiuntamente l'"Associazione Enti di Radiodiffusione della Repubblica Federale Tedesca" – ARD (*Arbeitsgemeinschaft der Öffentlich-Rechtlichen Rundfunkan-*

---

(105) Prima dell'unificazione in Germania Occidentale erano presenti otto corporazioni: in Baviera (Br), in Assia (Hr), uno per lo Schleswig-holstein, la città di Amburgo e la Bassa Sassonia (Ndr), uno per la regione Reno del Nord e Westfalia (Wdr), uno per la città indipendente di Brema (Rb), uno a Berlino (Sfb) e uno nella Saar (Sr). La Renania Palatinato e il Baden-Württemberg nel 1997 hanno stabilito la fusione dei loro enti televisivi in un'unica organizzazione (Swr). L'unificazione della Germania ha determinato la ristrutturazione del sistema radiotelevisivo nella nuova parte della Repubblica federale. I due enti radiotelevisivi della passata Repubblica Democratica Tedesca, Rundfunk der DDR e Deutscherfernsehfunk sono stati integrati in un'unica organizzazione, ed inoltre sono stati creati due nuovi enti radiotelevisivi pubblici: il Mdr per la Sassonia, l'Alta Sassonia e la Turingia, e la Orb per il Brandeburgo. Il Mecklenburg-Vorpommern si è integrato ad un ente (Ndr) della Germania Ovest preesistente, e Berlino Est all'ente di Berlino Ovest.

*stalen Deutschland*”) (<sup>106</sup>) la quale è incaricata della gestione dei programmi del Primo canale pubblico nazionale (ARD1) (<sup>107</sup>), e ciò, *ex art. 2* dello Statuto, al fine di “soddisfare gli interessi collettivi degli enti di emittenza pubblica attuando i loro diritti di sovranità nel campo nel settore radiotelevisivo”.

Nell’esercizio delle loro competenze nel settore radiotelevisivo i *Länder* hanno altresì costituito al fine di soddisfare le esigenze unitarie, ZDF (*Zweites Deutsches Fernsehen*) (<sup>108</sup>), un ente pubblico radiotelevisivo incaricato della gestione del Secondo canale a copertura nazionale (<sup>109</sup>), incaricato, *ex art. 2* del Trattato istitutivo ZDF, del compito di “fornire agli spettatori di tutta la Germania una visione obiettiva degli eventi mondiali e in special modo un quadro esteso della realtà tedesca” (<sup>110</sup>).

Il settore dell’emittenza televisiva pubblica tedesca risulta

---

(106) La costituzione di tale ente di diritto pubblico per il servizio radiotelevisivo risale al 1950; con riferimento alla nascita ed all’evoluzione dell’ARD si veda J. ERK, *op. cit.*, p. 112 ss.

(107) ARD1 è un canale nazionale che trasmette su tutto il territorio tedesco programmi (realizzati congiuntamente dagli enti dei diversi *Länder*) destinati al pubblico nazionale; esso offre peraltro “finestre” regionali ricevibili solo nei bacini dei *Länder* di riferimento. I programmi del canale in questione sono trasmessi in analogico, via cavo e su satellite.

L’assetto organizzativo dell’ARD corrisponde per lo più a quello degli enti pubblici radiotelevisivi regionali.

(108) Gli enti nazionali ARD E ZDF costituiscono espressione dell’azione collettiva dei *Länder* finalizzata alla realizzazione delle esigenze unitarie e dunque dell’attuazione di una politica nazionale dei media; a proposito si veda più ampiamente J. ERK, *op. cit.*, p. 112 ss.

(109) Il secondo canale (ZDF) trasmette sull’intero territorio tedesco programmi destinati al pubblico nazionale, alcuni dei quali, tuttavia, riguardano temi regionali o locali; esso può essere ricevuto anche via satellite. ZDF risulta altresì responsabile di Deutschlandradio.

ARD e ZDF collaborano altresì per la realizzazione dei programmi del “Canale dei bambini” (Kinderkanal), e di Phoenix (dedicato a informazione e documentari); inoltre tali enti organizzano, congiuntamente ad Arte France, “Arte”, un canale bilingue francese e inglese, nonché, in cooperazione con l’austriaca ORG e la svizzera SRG, “3SAT”, un canale satellitare che offre programmi culturali.

A proposito dell’attività di tali emittenti si veda G. RICHERI, *op. cit.*, p. 96 ss.

(110) L’organizzazione di una televisione nazionale ad opera dei *Länder* è stata ritenuta non solo legittima ma anche necessaria dal Tribunale costituzionale in una celebre sentenza del 1966; a proposito si veda BVerGE 1966; 308.

A proposito della nascita ed evoluzione di ZDF si veda J. ERK, *op. cit.*, p. 117 ss.

dunque organizzato quasi esclusivamente dai *Länder* <sup>(111)</sup>, essendo esso caratterizzato dalla presenza di un unico ente nazionale federale, il *Deutsche Welle*, istituito e disciplinato ad opera del *Bund* nell'esercizio delle sue competenze nel settore dell'emittenza internazionale; tale organismo, incaricato di "trasmettere sulle onde corte per l'estero", svolge la sua attività in base a leggi federali ed è finanziato prevalentemente attraverso fondi del Governo federale.

## 2.2. Il sistema televisivo privato

La legittimità costituzionale dell'emittenza privata (seppur esclusivamente nell'ambito di un sistema duale) è stata definitivamente affermata nel 1986 dal Tribunale costituzionale federale, il quale ha peraltro precisato la sufficienza di una sua regolamentazione "leggera", ossia caratterizzata da obblighi di programmazione meno rigorosi di quelli imposti all'emittenza pubblica <sup>(112)</sup>.

L'emittenza privata tedesca risulta disciplinata dalle singole leggi dei *Länder* e dall'Accordo interstatale sulla radiotelevisione, i quali si occupano dei requisiti e criteri per il rilascio delle licenze necessarie per l'esercizio dell'attività di trasmissione a livello locale, regionale o nazionale, della fissazione

---

(111) Come già visto, infatti, quasi tutte le emittenti pubbliche tedesche risultano istituite dai *Länder*; l'attività degli organismi regionali, di ARD e di Zdf trova le proprie basi legali nelle leggi regionali e negli accordi interstatali, i quali disciplinano in modo dettagliato i loro compiti di servizio pubblico. Peraltro essi risultano finanziate attraverso un canone, il cui ammontare è definito da un'apposita commissione previo accordo dei sedici *Länder* (due terzi della somma complessiva sono destinati al finanziamento di ARD1 e ARD 3, mentre un terzo va a Zdf); il primo e il secondo canale tuttavia possono trasmettere anche pubblicità in modo da ottenere ulteriori risorse.

(112) Tale affermazione si fonda sulla considerazione per la quale le emittenti private (che si finanziano attraverso la pubblicità) non possono essere chiamate a soddisfare l'interesse pubblico allo stesso modo delle emittenti pubbliche, posta la loro soggezione ai vincoli di mercato.

La natura "leggera" della loro regolamentazione risulta peraltro strettamente collegata alla realizzazione dell'interesse pubblico ad opera delle emittenti per il servizio pubblico radiotelevisivo, ed alla loro capacità di realizzarle anche in futuro; a proposito si veda BVerGE 1983, 238 (326).

della normativa *antitrust*, e, dunque, relativa alla proprietà dei mezzi ed alla pubblicità, della tutela dei dati personali, nonché della disciplina delle procedure di controllo <sup>(113)</sup>.

L'ulteriore regolamentazione e la funzione di controllo sulle emittenti radiotelevisive private risulta affidata ad Autorità di garanzia istituite in ciascun *Land* (*Landesmedienanstalten*) <sup>(114)</sup>; tali organismi costituiscono enti di diritto pubblico pienamente autonomi ed indipendenti <sup>(115)</sup>, dotati di una struttura organizzativa (disegnata dalle rispettive leggi istitutive) caratterizzata dalla presenza di un Direttore, titolare di funzioni esecutive ed organizzative, e da un'Assemblea, costituita dai rappresentanti di organizzazioni e gruppi sociali, titolare di funzioni di indirizzo e del compito di nominare il direttore.

Fra le funzioni attribuite alle Autorità di garanzia rilevano anzitutto quelle relative al rilascio ed alla revoca delle licenze, all'allocazione dei canali via cavo, alla promozione del settore audiovisivo (anche attraverso il sostegno alle organizzazioni *no-profit* con finalità educative), nonché al controllo sul rispetto della normativa *antitrust*, di quella sulla pubblicità, e della disciplina dei contenuti posta a tutela del pluralismo e dell'infanzia.

Le Autorità cooperano fra loro <sup>(116)</sup> anzitutto in seno alla Conferenza dei Direttori (*Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten*) che emana direttive comuni ed in secondo luogo nell'ambito del Gruppo di lavoro (*Arbeitsgemeinschaft der Lan-*

---

(113) Per un'analisi di tale disciplina si vedano W. SCHULZ, *op. cit.*, p. 10 ss.; W. HOFFMANN-RIEM, *op. cit.*, p. 130 ss.; M. LIBERTUS, *op. cit.*, p. 16 ss.

(114) Risultano in realtà istituite 15 Autorità di controllo, una delle quali opera sia per Berlino che per il Land Brandeburgo.

(115) Gli enti in questione sono dotati di autonomia finanziaria fondata su una quota dei canoni di licenza corrisposti dalle emittenti, nonché su conferimenti statali proporzionati al numero di provvedimenti autorizzatori emanati.

Riguardo a tali organismi si veda W. HOFFMANN-RIEM, *op. cit.*, p. 125 ss.

(116) Tale cooperazione (al pari dell'armonizzazione delle discipline poste dai Länder) è stata resa necessaria dalla circostanza per la quale la maggior parte delle emittenti private trasmettono i propri programmi a livello nazionale, seppur sulla base di licenze rilasciate dalle singole Autorità di garanzia per i territori di riferimento. Per un'approfondita analisi della composizione del sistema di emittenza privata in Germania si veda D. GOLDBERG, T. PROSSER, S. VERHULST, *Regulating the changing media*, Oxford, 2002, p. 30 ss.

*desmedienanstalten*) che si riunisce periodicamente per l'elaborazione di un rapporto collettivo sullo stato dell'emittenza privata.

Le funzioni di regolamentazione e controllo delle emittenze private, risultano altresì esercitate, seppur relativamente ai profili specifici dell'*antitrust* e della tutela dei minori, dalla Commissione per la determinazione della concentrazione tra i *media* (*Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienreich*) e dalla Commissione per la tutela dei minori nei mezzi di comunicazione (*Kommission für Jugendmedienschutz*), organismi nazionali istituiti da appositi accordi interstatali <sup>(117)</sup>.

### 3. *Le Comunidades autonomas ed il sistema televisivo spagnolo*

La disciplina spagnola del fenomeno radiotelevisivo trova fondamento costituzionale nell'art. 20 della Costituzione del 1978 che riconosce e garantisce il diritto "di esprimere e diffondere liberamente il pensiero, le idee e le opinioni per mezzo della parola, degli scritti o con qualunque altro mezzo di riproduzione" (comma 1, lett. *a*), nonché di "comunicare o ricevere liberamente informazioni veritiere attraverso qualsiasi mezzo di diffusione" (comma 1, lett. *b*). Il comma 3 della stessa disposizione attribuisce al legislatore il compito di disciplinare "l'organizzazione e il controllo parlamentare dei mezzi di comunicazione sociali controllati dallo Stato o da qualsiasi ente pubblico", nonché di garantire "l'accesso a detti mezzi da parte dei gruppi sociali e politici significativi, rispettando il pluralismo della società e delle diverse lingue della Spagna".

Con riferimento al riparto di competenze in materia, l'art. 149, paragrafo 1, comma 27 della Costituzione affida la predisposizione della disciplina fondamentale relativa ai settori della stampa, della radio e della televisione (e, in generale, di tutti i

---

(117) Ciascuna emittente risulta peraltro tenuta ad istituire un organo interno di controllo, incaricato di assicurare il rispetto del pluralismo.

mezzi di comunicazione sociale) alla competenza esclusiva dello Stato centrale, riconoscendo alle Comunità Autonome il potere di attuazione ed esecuzione; la stessa disposizione prevede la competenza esclusiva dello Stato in materia di telecomunicazioni.

La questione relativa al riparto di competenze fra Stato centrale e Comunità Autonome nel settore televisivo è stata affrontata dalla Corte costituzionale spagnola in un'importante pronuncia nel 1993, nell'ambito della quale, in applicazione del principio del "titolo prevalente", è stata affermata la riconducibilità delle questioni "sociali" dei *media* alla sfera della legislazione concorrente, e la riserva delle questioni tecniche all'ambito di competenza esclusiva dello Stato.

Secondo l'art. 2 della legge n. 4 del 1980 (*Estatuto de la Radio y Televisión*) la radiodiffusione e la telediffusione costituiscono "servizi pubblici essenziali la cui titolarità appartiene allo Stato"<sup>(118)</sup>; tale scelta risulta peraltro confermata ad opera della legge n. 17 del 2006 di riforma della disciplina della radiotelevisione pubblica<sup>(119)</sup>.

Il servizio pubblico radiotelevisivo è oggetto anzitutto di una gestione diretta attribuita dallo Stato centrale (che ne resta comunque titolare) alla *Corporación Radio y televisión Española* (RTVE), una società per azioni a capitale interamente statale che opera attraverso due società da essa direttamente controllate, ovverosia la *Sociedad Mercantil Estatal Televisión Española* (TVE), incaricata dell'erogazione del servizio televisivo, e la *Sociedad Mercantil Estatal Radio Nacional de España* (RNE)<sup>(120)</sup>.

L'organizzazione della RTVE è caratterizzata dalla presenza di un Consiglio di Amministrazione (composto da dodici mem-

---

(118) La soluzione legislativa in questione trova fondamento costituzionale nel comma 2 dell'art. 128 Cost., secondo il quale "con Legge potranno essere riservati al settore pubblico (...) servizi essenziali, specialmente in caso di monopolio".

(119) A proposito della riserva in questione si veda J. BARATA I MIR, *Democracia y audiovisual*, Madrid-Barcelona, 2006, p.180 ss.,

(120) L'assetto di tale ente è stato profondamente riformato ad opera della l. n. 17 del 2006; per un'analisi della nascita ed evoluzione della RTVE si veda E. BUSTAMANTE, *Storia della radio e della televisione in Spagna*, p. 729 ss.

bri eletti dal Parlamento a maggioranza qualificata) incaricato della gestione e dell'amministrazione della Società; di un Presidente, nominato dal CdA su designazione parlamentare (in base alla legge n. 4 del 1980 la nomina del direttore generale spettava al Governo); di un *Consejo Asesor*, organo di rappresentanza della società civile; e dai *Consejos Informativos*, incaricati del controllo sull'indipendenza, obiettività e veridicità dei contenuti trasmessi.

Secondo la legge n. 17 del 2006 l'attività di servizio pubblico radiotelevisivo, comprensiva della produzione di contenuti, dell'edizione e diffusione di canali generalisti e tematici in forma gratuita o codificata, a livello nazionale e internazionale, nonché dell'offerta di servizi interattivi, deve realizzare finalità sociali, educative e di integrazione, e rivolgere la programmazione al più ampio pubblico possibile. La suddetta legge affida ad un accordo quadro (*mandato-marco*) assoggettato all'approvazione parlamentare la fissazione degli obiettivi generali del servizio pubblico, i quali sono suscettibili di ulteriore specificazione ad opera del Governo e di RTVE attraverso un contratto-programma (*contrato-programa*) triennale; l'osservanza degli obblighi di servizio pubblico risulta sottoposta al controllo del Parlamento, al quale la RTVE invia un rapporto annuale sull'attività svolta.

La società TVE gestisce due canali nazionali generalisti (TVE1 o *La Primera*, e TVE2 o *La2*), il *Canal Internacional de TVE*, nonché diversi canali tematici (*24 Horas*, *Teledeporte*, *Clan TVE*, *Canal TVE 50 anos*, *DocuTVE*, *Canal Clasico*)<sup>(121)</sup>.

La programmazione di TVE1 e TVE2 include "finestre" regionali, ossia trasmissioni dotate di copertura limitata ai singoli territori autonomi; tali programmi, dedicati al pubblico delle Comunità Autonome, risultano spesso coprodotti con i Centri territoriali di RTVE (*Centros Territoriales*)<sup>(122)</sup>, istituiti in ba-

(121) Tali canali sono trasmessi via etere, cavo e satellite. L'attività di RTVE risulta finanziata da proventi pubblicitari e sovvenzioni statali.

(122) Attualmente la RTVE risulta presente attraverso i suoi Centri Territoriali nel capoluogo di ciascuna Comunità autonoma, con sedi più importanti nelle Canarie ed in Catalogna. La struttura territoriale risulta finanziata attraverso contributi annuali a

se alla legge n. 4 del 1980. L'*Estatuto de la Radio y Televisión* pone infatti a carico della Televisione pubblica nazionale l'obbligo di offrire, attraverso la sua organizzazione territoriale "una programmazione specifica radiofonica e televisiva che sarà emessa nell'ambito territoriale della nazione o regione corrispondente"; a tal fine la stessa legge prevede la presenza di un delegato territoriale di RTVE nel territorio di ciascuna Comunità Autonoma, la quale, peraltro, interviene nelle attività regionali attraverso i Consigli di Assessori (*Consejos Asesor*), nominati dai Parlamenti Autonomi ed incaricati di funzioni consultive<sup>(123)</sup>.

Ulteriore forma di gestione diretta del servizio pubblico radiotelevisivo è costituita da quella affidata dallo Stato centrale alle Comunità autonome, in attuazione delle previsioni della legge n. 4 del 1980 e della legge n. 46 del 1983, le quali hanno consentito la nascita (della maggior parte) delle cd. "Televisioni autonomiste" spagnole<sup>(124)</sup>.

L'art. 2 dello Statuto prevede infatti l'istituzione di un terzo canale di titolarità statale, assoggettato alla disciplina prevista per TVE, ma che rispecchi l'ambito territoriale di ciascuna Comunità Autonoma; in attuazione di tale disposizione, la legge n. 46 del 1983 (cd. *Ley del Tercer Canal*) ha previsto

---

carico del bilancio della società.

A proposito dell'attività di tali organismi si veda G. RICHERI, *op. cit.*, p. 218 ss.

La decentralizzazione di RTVE fu oggetto di un consistente potenziamento nei primi anni '80, determinato più che da esigenze di democratizzazione della televisione pubblica, da diverse necessità politiche ed economiche. A proposito si veda più ampiamente G. RICHERI, *Le televisioni pubbliche nelle regioni d'Europa*, RAI-ERI, Roma, 2005, pp. 214 ss.; E. BUSTAMANTE, *op. cit.*, p. 146 ss.

(123) La legge n. 17 del 2006 non menziona tali organi, i quali risultano tuttavia istituiti e disciplinati da leggi emanate dai Parlamenti di ciascuna Comunità Autonoma. Essi risultano peraltro incaricati di analizzare le questioni di carattere regionale relative al settore radiotelevisivo e di emanare specifiche raccomandazioni.

(124) In realtà le prime televisioni autonomiste si affermarono in virtù di una politica "dello stato di fatto": le emittenti catalana e basca cominciarono infatti a trasmettere propri canali senza alcuna autorizzazione statale. A proposito della nascita e dello sviluppo del fenomeno delle Televisioni autonomiste e delle tensioni fra Stato centrale e Comunità autonome relativamente al settore televisivo si veda più approfonditamente E. BUSTAMANTE, *op. cit.*, p. 145 ss.; E. BROGI, *I sistemi televisivi locali in Inghilterra e Spagna*, in *Tv Locali in Europa*, Firenze, 2003, p. 73

l'istituzione del Terzo canale a copertura regionale la cui gestione diretta è concessa dal Governo centrale alle singole Comunità Autonome<sup>(125)</sup>, le quali operano prevalentemente attraverso enti televisivi da esse istituiti e controllati<sup>(126)</sup>.

L'assetto organizzativo di tali enti è caratterizzato dalla presenza di un consiglio di amministrazione nominato dalla Comunità Autonoma, da un direttore generale nominato dall'esecutivo regionale, e da un consiglio della società che gestisce i canali; essi risultano peraltro assoggettati alla vigilanza di apposite commissioni istituite presso le rispettive Camere regionali.

L'attività delle cd. "Televisioni autonomiste" risulta disciplinata dalla legge n. 46 del 1983 e dalle leggi regionali istitutive degli enti radiotelevisivi; tali emittenti offrono una programmazione completa rispetto ai generi, e caratterizzata da contenuti fortemente legati alle realtà del territorio di riferimento; la loro attività risulta finanziata da proventi pubblicitari e da sovvenzioni pubbliche erogate dalle Comunità Autonome di riferimento<sup>(127)</sup>.

Dalle forme di gestione diretta del servizio pubblico radiote-

---

(125) L'art. 1 della legge n. 46 del 1983 autorizza il Governo ad "attivare un terzo canale di televisione di titolarità statale e ad assegnarlo in regime di concessione, nell'ambito territoriale di ogni Comunità Autonoma, previa richiesta degli organi di Governo di queste ultime".

(126) Risultano attualmente istituiti i seguenti enti pubblici radiotelevisivi regionali: Euskal Irrati Tebista (EITB); Corporació Catalana de Ràdio i Televisió (CCRT); Compañia de Radio-Televisión de Galicia (CRTG); Radio Televisión Valenciana (RTVV); Radio y Televisión de Andalucía (RTVA); Ente público Radio Televisión Madrid; Ente público Radio Televisión Canaria (RTVC); Radio Televisión de Castilla-La Mancha (RTVCM); Corporación Extremena de Medios Audiovisuales (CEXMA); Ens públic de Radiotelevisió de les Illes Balears; Corporación Aragonesa de Radio y Televisión (CARTV); Radio Televisión del Principado de Asturias (RTPA); Radio Televisión de la Region de Murcia (RTRM).

Una parte di tali enti dispone di due canali hertziani terrestri, oltre ai canali satellitari, radiofonici e ai portali internet.

Tuttavia negli ultimi anni sono stati utilizzati modelli alternativi alle tradizionali televisioni regionali pubbliche: la televisione privata regionale a diffusione digitale terrestre in chiaro (Onda 6, nella Comunità Autonoma di Madrid), e la televisione a titolarità pubblica ma a gestione privata (Televisión Autónoma de Canarias).

(127) Per un'analisi dell'attività degli enti in questione si veda G. RICHERI, *op. cit.*, p. 220 ss.

levisivo (affidata dallo Stato centrale a RTVE o alle Comunità Autonome) deve tenersi distinta la gestione indiretta, ossia attribuita agli operatori privati attraverso una concessione, in virtù delle previsioni della *Ley Ordenación de las Telecomunicaciones* del 1987 e della legge n. 10 del 1988 (*Ley de Televisión Privada*). Tale ultimo atto legislativo, recependo la giurisprudenza della Corte costituzionale spagnola, ha definitivamente riconosciuto la legittimità dell'emittenza privata e ne ha introdotto la disciplina<sup>(128)</sup>, la quale è stata successivamente modificata ad opera della legge n. 10 del 2005, approvata al fine di incentivare lo sviluppo della televisione digitale<sup>(129)</sup>.

Il panorama televisivo privato spagnolo si caratterizza per la presenza di emittenti nazionali e di un numero rilevante di televisioni locali; nell'ambito del segmento da ultimo menzionato le Comunità Autonome risultano dotate di un ruolo particolarmente incisivo.

La legge n. 41 del 1995 (*Ley de Televisión local por Ondas Terrestres*), che pone la disciplina dell'emittenza locale (ossia di ambito comunale) di natura privata e pubblica, affida infatti alla competenza delle Comunità Autonome l'attività di concessione della gestione del servizio ad enti locali o a soggetti privati e, in generale, lo sviluppo complessivo del sistema locale (e, dunque, per esempio, anche la fissazione dei criteri per la scelta del concessionario)<sup>(130)</sup>; in attuazione di tali previsioni molte Comunità autonome (Catalogna, Navarra, Andalusia, Ca-

---

(128) La disciplina in questione riguarda anzitutto i requisiti ed i limiti delle concessioni governative, gli obblighi di trasmissione, ed i limiti alla concentrazione delle imprese.

(129) A tal fine sono stati emanati altresì il Real Decreto n. 946 del 2005 che ha modificato il Piano tecnico nazionale della televisione privata, ed il Real Decreto n. n. 944 del 2005 che ha introdotto il nuovo Piano tecnico nazionale per la televisione digitale terrestre, che sostituisce il precedente piano introdotto dal Real Decreto n. 2169 del 1998. Tali atti normativi incidono peraltro sul ruolo delle Comunità Autonome nella transizione verso la televisione digitale. Si veda a proposito E. BUSTAMANTE, *op. cit.*, p. 750 ss.

(130) La legge in questione conferma la natura di servizio pubblico essenziale dell'attività televisiva locale, e limita a due il numero di concessioni erogabili, stabilendo che le stesse debbano essere preferibilmente assegnate ai Comuni e/o ad imprese senza fini di lucro.

stilla La Mancha, Paesi Baschi) hanno adottato decreti per la regolamentazione dei propri sistemi televisivi locali.

In alcune regioni l'attività delle televisioni pubbliche e private risulta peraltro assoggettata alla regolamentazione ed al controllo di Autorità indipendenti di controllo audiovisivo (*Consejos de Audiovisual autonómicos*) istituite e disciplinate da leggi emanate dai parlamenti regionali <sup>(131)</sup>.

Tali organismi risultano istituiti esclusivamente in alcune Comunità Autonome, quali la Catalogna, Navarra <sup>(132)</sup>, Madrid <sup>(133)</sup>, e l'Andalusia <sup>(134)</sup>.

L'autorità per prima istituita e pienamente operativa è costituita dal *Consell de l'Audiovisual de Catalunya*, un organismo indipendente dotato di personalità giuridica, istituito e disciplinato dalla legge catalana n. 2 del 2000, incaricato di vigilare sull'osservanza della normativa vigente in materia di radiotelevisione da parte delle televisioni pubbliche e private operanti sul territorio catalano. In particolare l'Autorità vigila sull'osservanza della normativa relativa alla pubblicità ed alla tutela dell'infanzia e sul rispetto del pluralismo politico, sociale, religioso, e linguistico; essa garantisce l'osservanza degli obblighi di servizio pubblico imposti alle emittenti pubbliche, nonché delle condizioni di concessione (da essa stesse emesse) da parte delle

---

(131) In Spagna non esiste infatti un'Autorità indipendente per il sistema televisivo a livello statale; l'istituzione di tale figura risulta tuttavia prevista da un progetto di legge (*Anteproyecto de ley de Creación del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales*) approvato dal Consiglio dei Ministri il 24 giugno del 2005, ma non ancora trasmesso al Parlamento.

(132) In tale Comunità Autonoma risulta infatti istituita, con ley foral n. 18 del 2001, il Consejo Audiovisual de Navarra.

(133) La legge n. 2 del 2001 della Comunità di Madrid prevede infatti l'istituzione del Consejo de Audiovisual de la Comunidad de Madrid.

(134) In tale Regione opera infatti il Consejo Audiovisual de Andalucía, istituito ad opera della legge n. 1 del 2004.

In Galizia è peraltro presente il Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y de audiovisual de Galicia, il quale tuttavia non risponde propriamente alle caratteristiche di autorità indipendente; a proposito si veda M. DEL MAR RAMIREZ ALVARADO, *Los Consejos Audiovisuales como entidades reguladoras: situación actual en España y actuaciones estratégicas para el futuro de las televisiones autonómicas*, reperibile in internet all'indirizzo [www.unav.es/fcom/cicom/PDF%20comunicaciones/grupo%201/maria%20del%20mar%20martinez%20alvaredo.pdf](http://www.unav.es/fcom/cicom/PDF%20comunicaciones/grupo%201/maria%20del%20mar%20martinez%20alvaredo.pdf).

emittenti private. Il *Consell de l'Audiovisual de Catalunya* risulta peraltro titolare di poteri sanzionatori e del potere di emanazione di regolamenti (*instruccions generals*) vincolanti per gli operatori del settore.