

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

4

2020 · ANNO XLI
ottobre/dicembre

VOTARE AI TEMPI DELLA PANDEMIA:
LA DEMOCRAZIA DELL'EMERGENZA

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

4

2020 • ANNO XLI
ottobre/dicembre

VOTARE AI TEMPI DELLA PANDEMIA:
LA DEMOCRAZIA DELL'EMERGENZA

RUB3ETTINO

DIRETTORE DELLA RIVISTA

Gianluca Gardini
COMITATO SCIENTIFICO
Gianluca Gardini (Direttore)
Marcos Almeida Cerreda

Jean-Bernard Auby
Brunetta Baldi
Francesco Bilancia
Stefano Civitarese Matteucci
Marzia De Donno
Justin Orlando Frosini
Alfredo Galán Galán
Giancarlo Gasperoni
Tommaso Francesco Giupponi
Peter Leyland
Marco Magri
Andrea Morrone
Alessandra Pioggia
Giuseppe Piperata
Claudia Tubertini

REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB

presso Regione Emilia-Romagna
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
Tel. 051 5275475 – 051 5277658
E-mail: istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it
Sito web: http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo

REFERENTE REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Francesca Paron
Gabinetto Presidente della Giunta regionale
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
francesca.paron@regione.emilia-romagna.it

EDITORE

Rubbettino editore
Viale Rosario Rubettino, 10
88049 Soveria Mannelli (CZ)
tel. 0968 6664209
Servizio Abbonamenti: tel. 00968 6664209

Sito web: www.rubbettinoeditore.it
E-mail: commerciale@rubbettino.it

STAMPA

Rubbettino print
nel mese di aprile 2021
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

COMITATO DI REDAZIONE

Marina Caporale
Edoardo Nicola Fragale
Giulia Massari
Roberto Medda



Condizioni di abbonamento
La quota di abbonamento alla Rivista per tutto il 2021 è di € 136,00 da versare sul c.c. postale 15062888 intestato a Rubbettino editore – Periodici, causale abbonamento IdF 2021. La Rivista è disponibile in libreria. Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 35,00. I prezzi indicati si intendono Iva inclusa. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno. La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo. La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto. I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.



Indice

EDITORIALE

- 811 Le elezioni regionali del 2020: pandemia, personalizzazione e “ordine sparso”
Giancarlo Gasperoni

SAGGI E ARTICOLI

- 821 Le elezioni regionali del 2020 in Liguria
Fulvio Venturino
- 847 Le elezioni regionali 2020 in Campania. La crisi epidemiologica e l'emersione del *leader* De Luca
Antonio Russo
- 871 Asimmetria e differenziazione regionale delle politiche: approfondimenti per un'agenda di ricerca
Brunetta Baldi
- 893 Attività economiche sottoposte a regolamentazione amministrativa e *sharing economy*.
Il caso delle locazioni turistiche (cd. *home sharing*)
Nicoletta Pica
- 921 I presupposti dell'autonomia negoziale della pubblica amministrazione nel Testo unico delle società partecipate
Pietro Algieri
- 947 La finalità dei controlli sugli enti del Terzo settore (ETS) tra regolazione pubblica e autoregolamentazione interna
Alceste Santuari

NOTE E COMMENTI

- 973 Clausole di territorialità e promozione delle PMI
nell'affidamento dei contratti pubblici. Considerazioni
a margine della sentenza n. 98/2020 della Corte
costituzionale
Leonardo Parona

OSSERVATORIO REGIONALE

- 1001 Le relazioni fra Stato e autonomie territoriali alla prova
della prima ondata pandemica da Covid-19
Andrea Piazza
- 1019 Table of contents and abstracts
- 1023 Autori

Editoriale

Le elezioni regionali del 2020: pandemia, personalizzazione e “ordine sparso”

Giancarlo Gasperoni

Si ha l'impressione che la locuzione “in ordine sparso” non abbia mai avuto tanta diffusione come nel 2020. L'espressione è stata per lo più riferita, specie dai mezzi di informazione, al comportamento del Governo nazionale, delle Regioni italiane e di altri attori istituzionali *ad hoc* nella gestione della pandemia Covid-19. L'uso dell'espressione rimanda allo scarso coordinamento, e a tratti all'andamento altalenante e addirittura alla contraddittorietà, con cui – anche per una non sempre limpida interpretazione del quadro normativo in tempi di emergenza sanitaria e nella ricerca di un equilibrio fra tutela della salute pubblica e sostegno all'economia – le istituzioni hanno regolato l'accesso alle strutture sanitarie, la tutela del personale sanitario, la distribuzione dei dispositivi di protezione individuale, le restrizioni alla mobilità, le chiusure degli esercizi commerciali e degli stabilimenti produttivi, l'erogazione di forme di sostegno, le interruzioni delle attività scolastiche in presenza, il ruolo riconosciuto ai “tecnici” e altro ancora. Ma “in ordine sparso” descrive bene – come vedremo – anche il modo in cui gli attori politici hanno affrontato le consultazioni elettorali per il rinnovo delle Presidenze e delle Assemblee delle amministrazioni regionali.

Nel 2020 le elezioni del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale si sono svolte in ben nove Regioni italiane. In Emilia-Romagna e in Calabria il voto si è tenuto a gennaio, prima che il Paese fosse sconvolto dalla pandemia, malgrado se ne percepissero le primissime avvisaglie. A causa dell'emergenza sanitaria, le consultazioni in Veneto, Liguria, Toscana, Marche, Campania, Puglia e Val d'Aosta – originariamente programmate in primavera – sono state rinviate al mese di settembre. Benché quest'ultima serie di consultazioni abbia avuto luogo in un periodo di incidenza relativamente attenuata dei contagi, poco prima dell'avvio della seconda ondata pandemica che avrebbe travolto

il Paese nell'autunno, l'emergenza sanitaria e le sue conseguenze hanno inevitabilmente condizionato l'azione delle amministrazioni regionali nei mesi precedenti il voto e, dunque, anche le campagne elettorali.

Le elezioni regionali svolte in una fase antecedente l'emergenza pandemica sono state quelle in Umbria, nell'ottobre 2019, che avevano comunque una connotazione particolare dal punto di vista politico. Si è trattato, infatti, delle prime consultazioni dopo la repentina caduta del Governo Conte I, sorretto da una maggioranza parlamentare "giallo-verde" (Movimento 5 Stelle e Lega), e l'insediamento del Governo Conte II, di orientamento "giallo-rosso", sostenuto da Movimento 5 Stelle, Partito Democratico, Liberi e Uguali e (formazione sorta subito dopo l'insediamento del Governo) Italia Viva. Fino a quel momento l'Umbria era stata governata esclusivamente da Presidenti e Giunte di orientamento di sinistra o centro-sinistra, rispecchiando ancora la sua solida appartenenza alla cosiddetta "zona rossa" dell'Italia geopolitica della prima Repubblica. Un'inedita alternanza alla guida dell'Umbria era altamente possibile, alla luce delle vicende che avevano portato alle dimissioni della Presidente della Regione (coinvolta in indagini su presunti illeciti) e alla conseguente fine anticipata della consiliatura, ma – soprattutto – per effetto degli esiti delle elezioni regionali svoltesi nella prima metà del 2019 in Abruzzo, Sardegna, Basilicata e Piemonte, dove coalizioni di centro-destra avevano nettamente sconfitto quelle di centro-sinistra, in carica e giunte a fine mandato; nel 2018 il centro-sinistra aveva per giunta "perso" anche il Molise, il Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento. In Abruzzo e Basilicata il candidato Presidente di centro-destra aveva ricevuto meno preferenze della somma dei voti espressi a favore dei candidati di centro-sinistra e del Movimento 5 Stelle. C'erano, dunque, ottimi motivi politici affinché i due maggiori attori della nuova coalizione governativa nazionale cercassero di formulare una candidatura unitaria per la Presidenza della regione umbra, come infatti è avvenuto, per tentare di evitare un'altra affermazione del centro-destra. D'altro canto, la coalizione di Governo nazionale era sorta con lo scopo precipuo di evitare elezioni anticipate, le quali avrebbero portato quasi certamente a una netta vittoria del centro-destra e a un marcato mutamento degli equilibri di potere in vista dell'elezione del prossimo Presidente della Repubblica. Il tentativo in Umbria è fallito, anche per una prestazione

particolarmente debole del Movimento 5 Stelle, e il centro-destra ha conquistato la Regione con un risultato alquanto netto.

All'inizio del 2020, le amministrazioni regionali della Calabria e dell'Emilia-Romagna sono andate al voto accomunate dal fatto di essere rette da maggioranze di centro-sinistra. In Calabria il Presidente uscente, rinviato a giudizio in molteplici procedimenti penali, non si è ripresentato. E non c'è stato alcuno sforzo serio di costruire un'offerta politica unitaria di segno "giallo-rosso". Il centro-destra, anch'esso attraversato da alcune tensioni, ha candidato alla Presidenza Jole Santelli, politica di ampia esperienza a livello nazionale. In un esito tendenzialmente scontato, il centro-destra ha conseguito una netta vittoria. Com'è noto, Santelli è improvvisamente deceduta otto mesi dopo l'insediamento, rendendo necessaria una nuova elezione (la cui indizione rimane per ora sospesa per via del ri-acutizzarsi della pandemia).

Le elezioni regionali dell'Emilia-Romagna hanno generato molta attenzione e assunto una marcata valenza politica anche a livello nazionale, a causa della loro inedita contendibilità e del plausibile cedimento di una roccaforte storica della sinistra, "zona rossa" per antonomasia – ben prima che con queste parole si identificasse qualcosa di profondamente e drammaticamente diverso. La natura eccezionale di quella campagna e consultazione elettorale è testimoniata da diversi elementi: l'incertezza iniziale del Movimento 5 Stelle in merito alla stessa possibilità di presentare proprie candidature; il numero insolitamente alto di sondaggi pre-elettorali (diverse decine) resi pubblici, i quali tendevano ad assegnare un vantaggio solo esile al centro-sinistra; la trasmissione addirittura in prima serata, su una rete Rai, del dibattito televisivo fra i due maggiori contendenti alla carica di presidente (l'*incumbent* Stefano Bonaccini e, per il centro-destra, la leghista Lucia Borgonzoni); il rilievo degli eventi pubblici di massa svoltisi all'avvio della campagna (raduno in un palasport di Bologna presidiato dal *leader* nazionale della Lega, Matteo Salvini, e contestuale manifestazione di massa nella piazza centrale della stessa città, promossa dal neomovimento anti-populista, anti-sovranista e apartitico detto delle "sardine"); la ri-mobilitazione dell'elettorato che ha visto aumentare notevolmente l'affluenza alle urne (67,7%, rispetto al 37,7% del 2014). Il centro-sinistra ha vinto le elezioni regionali, caratterizzate da un'elevatissima bipolarizzazione e da una combinazione di

voti disgiunti, di voti alla lista del Presidente e di preferenze espresse per il solo candidato Presidente che ha sancito l'affermazione anche personale di Bonaccini. Il profilo pubblico di quest'ultimo si sarebbe successivamente rafforzato in qualità di Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e per il ruolo di quest'ultima nel coordinamento delle politiche di contrasto alla pandemia.

Le successive consultazioni regionali sono state fortemente influenzate dall'evoluzione della pandemia, se non altro per l'eccezionale posticipazione del loro svolgimento al 20-21 settembre 2020. A partire dal mese di febbraio 2020, i "Governatori" regionali – e, talvolta, i loro Assessori alla sanità – hanno assunto un ruolo delicato, caratterizzato da elevata visibilità e sovente, come si è detto, da orientamenti ondivaghi ed eterogenei. In parte giustificata da una situazione incerta e cangiante, le tensioni con il Governo nazionale (e con le altre Regioni) sulla gestione della crisi pandemica sono state alimentate anche da un forte desiderio di mantenere i consensi e di conquistarne di nuovi negli elettorati locali, anche mediante l'accentuazione delle identità territoriali e delle connesse rivalità. Peraltro, questa valorizzazione delle identità regionali ha riguardato non solo le amministrazioni di centro-destra, motivate dalla volontà di fare opposizione al Governo nazionale, ma anche da quelle di centro-sinistra. La confluenza disordinata di rivendicazioni regionali e di pressioni nazionali, che caratterizza qualsiasi elezione regionale, è stata così ulteriormente rafforzata, anche mediante l'uso strumentale, durante la campagna elettorale e nei mesi che l'hanno preceduta, del tema delle responsabilità regionali e nazionali nella gestione della pandemia.

Le consultazioni elettorali regionali del 2020 hanno dunque presentato vari elementi di "ordine sparso". Alcuni sono intrinseci ai sistemi elettorali di cui le Regioni si sono dotate (ammissione o meno del voto disgiunto, definizione delle soglie per il premio di maggioranza o di sbarramento...)¹. Altri elementi degni di nota riguardano scelte degli attori politici che hanno influenzato la natura dell'offerta elettorale: il ricorso o meno alle primarie

¹ Fra l'altro, i Consigli regionali di Puglia e Liguria sono intervenuti molto tardi, poche settimane prima del voto, nel recepire la doppia preferenza di genere nella loro normativa elettorale, come previsto dalla legge n. 215 del 2012. La doppia preferenza di genere consente all'elettore di esprimere una seconda preferenza per un candidato consigliere regionale purché ne sia destinatario un individuo di sesso differente rispetto al beneficiario della prima preferenza.

per scegliere il candidato Presidente, la presenza o meno di “liste del Presidente”, l’emergere o meno di liste civiche di rilievo, la formazione di coalizioni elettorali di ampiezza variabile, la presentazione o meno di una candidatura unitaria “giallo-rossa”, i già menzionati conflitti intra-partitici e intra-coalizionali fra istanze locali e nazionali. Per questi motivi e per i tratti specifici dei contesti politico-amministrativi regionali, come si è detto, ogni elezione regionale costituisce una storia a sé.

In Veneto – la Regione in cui è più spiccata la personalizzazione della *leadership* regionale, specie durante la prima ondata della pandemia – si è assistito a una prevedibile e facile riconferma del centro-destra guidato dal Presidente leghista in carica Luca Zaia, la cui lista personale ha raccolto la maggioranza dei voti per la coalizione e molti più consensi di quella del suo partito di appartenenza. In Puglia, con un margine ampio, è stato ri-eletto Michele Emiliano (a capo di una coalizione di centro-sinistra composta da ben 15 liste), grazie anche all’affermazione personale del candidato Presidente. In Toscana il centro-sinistra ha mantenuto il controllo dell’amministrazione con Eugenio Giani, un candidato “nuovo” che tuttavia era Presidente del Consiglio regionale uscente. Nelle Marche – territorio duramente colpito dalla pandemia – ha vinto il centro-destra, il cui candidato, Francesco Acquaroli, era sostenuto da una coalizione unitaria (a differenza di quanto era accaduto nel 2015), strappando così un’altra Regione storicamente “rossa” a un centro-sinistra che non ha voluto riproporre all’elettorato il Presidente uscente e dove sono falliti i tentativi di presentare una candidatura unitaria PD-M5S (fa storia a sé la Val d’Aosta, con un’offerta politica territorialmente specifica, un sistema elettorale proporzionale e un’elezione non diretta del Presidente).

Le altre due elezioni – in Liguria e in Campania – sono esplorate in maggiore dettaglio da due contributi presenti in questo numero di *Istituzioni del Federalismo*. In Liguria, Fulvio Venturino illustra la ri-conferma del Presidente in carica Giovanni Toti, sulla scia di una gestione giudicata favorevolmente non solo dell’emergenza Covid-19 ma anche delle ripercussioni del crollo del ponte Morandi nell’estate del 2018. Due aspetti della campagna sono particolarmente degni di nota. In primo luogo, solo in questa Regione (dopo l’esperienza umbra) il Partito Democratico e il Movimento 5 Stelle hanno generato una candidatura comune per

cercare di contrastare la vittoria praticamente scontata di Toti. In secondo luogo, la coalizione elettorale di centro-destra si è caratterizzata per il ruolo centrale di Cambiamo!, il partito fondato un anno prima da Toti in occasione della sua uscita da Forza Italia: la lista ha raccolto più consensi di qualsiasi altro *partner* della coalizione, sancendo l'autonomia politica di Toti.

Le elezioni regionali in Campania esaminate da Antonio Russo si sono presentate come una sorta di replica di quelle del 2015, data la riproposizione dei tre maggiori candidati alla Presidenza. A differenza del voto del 2015, tuttavia, la conferma dell'esponente del Partito Democratico, Vincenzo De Luca, è stata particolarmente netta; l'*incumbent* ha sfiorato la soglia del 70% dei consensi (solo Zaia, nel Veneto, ha fruito di una maggioranza più ampia), anche grazie all'inclusione nella sua coalizione di una riuscita lista personale che ha raccolto oltre il 13% dei voti di lista. De Luca aveva conquistato una notevole visibilità mediatica durante la prima ondata della pandemia e mostrato un approccio molto proattivo e diretto nel gestire l'emergenza, atteggiandosi a interlocutore privilegiato della cittadinanza. Ulteriori elementi di rilievo sono individuabili nelle consultazioni regionali di settembre intese nel complesso. In primo luogo, l'affluenza alle urne è cresciuta, rispetto alla tornata elettorale precedente, in ciascuna delle Regioni. Benché ciò possa essere dovuto, in parte, al concomitante svolgimento del referendum costituzionale sulla riduzione del numero di parlamentari, si è trattato comunque di un'imprevista inversione di tendenza in fatto di partecipazione elettorale. In secondo luogo, i Presidenti in carica che sono stati ri-candidati sono stati confermati ovunque, verosimilmente anche grazie all'opinione pubblica favorevole alla loro gestione della pandemia – così validando il presenzialismo dei “Governatori” (e la loro scelta di trattare la pandemia come una risorsa politica ed elettorale) e rafforzando la personalizzazione della vita politica regionale. In terzo luogo, si è assistito a una forte bi-polarizzazione degli esiti politici: oltre l'85% dei consensi sono stati espressi a favore delle due maggiori coalizioni in ogni Regione, con una persistente debolezza del Movimento 5 Stelle nelle contese regionali. Ciononostante, le dinamiche locali hanno impedito – con la sola eccezione della Liguria – di dare vita a candidature unitarie con il centro-sinistra: la *strange bedfellowship* affiorata a livello nazionale ha faticato ad estendersi.

Lo sviluppo ulteriore della pandemia nel corso dell'inverno successivo, tra la fine del 2020 e l'inizio del 2021, ha confermato l'*ordine sparso* dei provvedimenti tesi a gestire i contagi, le loro conseguenze latamente sanitarie, economiche e sociali, il piano vaccinale, l'oscillazione fra "apertura" e "chiusura". L'eterogeneità degli interventi, della loro efficacia e della loro tempestività continua a porre in risalto il lato oscuro dell'autonomia regionale, sollevando l'esigenza di rivedere il regime di ripartizione delle competenze fra lo Stato e le Regioni in molti ambiti – *in primis* quelli sanitario e scolastico. La tensione fra gli opportunismi incoraggiati dalle consultazioni regionali, da una parte, e, dall'altra, le spinte per una ri-centralizzazione (tutt'altro che aporetica) delle responsabilità – durante l'emergenza pandemica, ma anche in generale – va risolta in maniera tale da incoraggiare comportamenti improntati alla cooperazione anziché alla competizione in vista di un'attuazione proficua del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e nell'affrontare i molti nodi emersi nel corso dell'ultimo anno. Tali nodi sono efficacemente illustrati nel recente numero speciale di *Istituzioni del Federalismo*, dedicato a *I sistemi multilivello alla prova dell'emergenza*, nonché nel contributo di Andrea Piazza nel presente numero della Rivista.

Saggi e articoli

Le elezioni regionali del 2020 in Liguria

Fulvio Venturino

Nel settembre del 2020, con alcuni mesi di ritardo dovuti alla pandemia, gli elettori liguri sono stati chiamati alle urne per scegliere il nuovo Consiglio regionale e il Presidente della Giunta. In questa Regione il Partito democratico e il Movimento 5 Stelle hanno formato una coalizione per sfidare il Presidente uscente, Giovanni Toti, sostenuto all'unanimità da tutti i partiti del centrodestra. Per quanto abbastanza efficace, la strategia dei partiti di opposizione non è stata sufficiente per prevalere su un avversario molto popolare, la cui visibilità è stata aumentata dal ruolo svolto in occasione della pandemia e della ricostruzione del ponte Morandi. In definitiva, Toti ha guadagnato una agevole rielezione nel corso di un'elezione poco competitiva segnata da una partecipazione in crescita. Durante la campagna si sono verificati due eventi importanti. In primo luogo, la riforma del sistema elettorale ha istituito il doppio voto di preferenza. Questa regola, che mirava a una rappresentanza equilibrata dal punto di vista del genere, ha prodotto risultati deludenti. In secondo luogo, Toti e Silvio Berlusconi si sono trovati in contrasto in merito alla leadership nazionale e alle politiche del centrodestra. In conseguenza di ciò, Forza Italia è stata esclusa dal governo regionale formato da Toti dopo il successo elettorale.

1. Introduzione

Il 20 e 21 settembre 2020 la Liguria è andata al voto per eleggere il Consiglio regionale e il Presidente della Giunta. L'appuntamento era inizialmente fissato per la primavera, ma al pari di quanto accaduto per le altre sei

Regioni interessate è stato posticipato a causa della situazione sanitaria. Dopo non facili trattative fra le istituzioni regionali e nazionali, i cittadini italiani sono stati chiamati alle urne nel corso dello stesso *weekend* – oltre che per le elezioni regionali – anche per esprimere le loro preferenze in poco meno di 1.200 elezioni comunali, in due elezioni suppletive in altrettanti collegi senatoriali in Veneto e Sardegna, e soprattutto sul referendum costituzionale destinato a confermare la diminuzione del numero dei parlamentari già approvato dal Parlamento. Queste elezioni sono arrivate dopo una serie di grandi successi elettorali del centrodestra, che in Liguria poteva fra l'altro avvantaggiarsi della possibilità di ricandidare un governatore uscente molto popolare. I suoi principali competitori hanno reagito adottando una strategia di collaborazione, che ha indotto Partito democratico e Movimento 5 Stelle a formare una coalizione a sostegno di un comune candidato alla presidenza. In questa tornata, a livello regionale si è trattato dell'unico caso di alleanza fra i due principali *partner* che compongono il Governo nazionale. E si è trattato, come vedremo, di un'alleanza che nonostante le difficoltà ha tutto sommato funzionato. Ma che non è stata in grado di ribaltare l'esito favorevole al centrodestra, mai seriamente messo in discussione nel corso della campagna.

Questo articolo propone un resoconto delle elezioni regionali vinte nel 2020 in Liguria da Giovanni Toti e dalla coalizione di centrodestra. A questo scopo, forniremo nella prossima sezione una sommaria panoramica dei principali avvenimenti dei cinque anni precedenti, caratterizzati dalla diffusione della pandemia e, in Liguria, dalla drammatica vicenda del crollo del ponte Morandi. Nella sezione 3 descriveremo quanto accaduto nel corso dei lunghi mesi di campagna elettorale, con particolare riferimento alle candidature, alle strategie di coalizione, e alla riforma della legge elettorale intervenuta a ridosso del voto. Le sezioni 4 e 5 saranno rispettivamente dedicate all'esame del voto e della formazione delle rinnovate istituzioni del governo regionale. Le principali caratteristiche di queste elezioni saranno richiamate in alcune osservazioni conclusive.

2. *La consiliatura 2015-2020*

Le elezioni regionali del 2015 avevano prodotto un risultato eclatante. Giovanni Toti infatti otteneva il 34,4 per cento dei voti e riportava il centrodestra al governo della Regione dopo i due mandati svolti da

Claudio Burlando¹. L'alternanza al governo della Regione per la verità ricorre abbastanza frequentemente in Liguria, ma in questa occasione un risultato imprevedibile alla vigilia è stato reso possibile dalle divisioni del centrosinistra. Toti infatti è stato candidato da Lega Nord, Forza Italia, Fratelli d'Italia e Area Popolare, e nel campo del centrodestra ha visto presentarsi il solo Enrico Musso, di area liberale, peraltro preferito da un modesto 1,6 per cento degli elettori liguri. Il centrosinistra invece ha presentato due candidati – Raffaella Paita e Luca Pastorino – i cui voti sommati avrebbero (teoricamente) consentito di prevalere. Ma la divisione dell'offerta elettorale è stata fatale alla coalizione.

L'alternanza al governo regionale inaugurava peraltro un periodo di netta predominanza elettorale del centrodestra, che nel volgere di pochi anni conquistava tutti i capoluoghi di Provincia. Sindaci di centrodestra venivano infatti successivamente eletti a Savona nel 2016, a Genova e a La Spezia nel 2017 e infine a Imperia nel 2018. E se in quest'ultima città – tradizionale feudo elettorale di Claudio Scajola – il predominio del centrodestra non costituiva una novità, altrove l'alternativa al centrosinistra interveniva per la prima volta dal 1993, anno della riforma che introdusse l'elezione diretta dei Sindaci. Nello stesso periodo, anche le scadenze di livello nazionale – specialmente le elezioni parlamentari del 2018 – sancivano i successi del Movimento 5 Stelle e del centrodestra a trazione leghista, e di contro evidenziavano la persistente crisi del centrosinistra.

Le politiche pubbliche messe inizialmente in campo dalla Giunta Toti nel corso del mandato hanno riguardato le aree di intervento tipiche del governo regionale, quali sanità, trasporti, ambiente ed edilizia. Spesso i provvedimenti della Giunta sono stati di tipo emergenziale, come nel caso dei frequenti disastri dovuti al maltempo. In altre circostanze sono state introdotte limitate innovazioni rispetto alle decisioni delle Giunte precedenti. È quanto avvenuto per esempio con le contestate liberalizzazioni in materia di edificazioni, talora previste anche in territori

¹ Sulle elezioni regionali del 2015 cfr. S. BOLGHERINI, S. GRIMALDI, *Le elezioni regionali di maggio: il consolidamento del tripolarismo*, in M. CARBONE, S. PIATTONI (a cura di), *Politica in Italia. Edizione 2016*, Bologna, Il Mulino, pp. 87-106; sulle elezioni regionali del 2015 in Liguria cfr. M. MORINI, *Un'alternanza (im)prevedibile*, in S. BOLGHERINI, S. GRIMALDI (a cura di), *Tripolarismo e destrutturazione. Le elezioni regionali del 2015*, Bologna, Istituto Carlo Cattaneo, pp. 157-175.

protetti o adibiti a parco naturale. Ciò che più conta però è il fatto che queste attività ordinarie del governo regionale sono state soverchiate da due eventi. Nell'agosto del 2018 il viadotto autostradale sul torrente Polcevera crollava improvvisamente, causando la morte di 43 persone e avviando un contenzioso fra il Governo e la società concessionaria legata alla famiglia Benetton. Il crollo del ponte Morandi poneva Genova al centro della politica nazionale, sia per la clamorosa visibilità della tragedia che per la salienza acquisita dalle politiche delle infrastrutture nell'agenda dei Governi guidati da Giuseppe Conte. Il Presidente Toti veniva immediatamente nominato Commissario all'emergenza², e di lì a poco il Sindaco di Genova, Marco Bucci, era a sua volta incaricato quale Commissario alla ricostruzione³. Successivamente, nel corso del 2020 la diffusione della pandemia di Covid-19 ha conferito una preminenza assoluta alle politiche sanitarie, contribuendo a un ulteriore aumento della visibilità – e talora della popolarità – dei Presidenti di Regione, alcuni dei quali si ritiene siano stati poi avvantaggiati al momento delle successive elezioni.

Accanto a questi accadimenti, di fondamentale importanza per la consilia-tura iniziata nel 2015, si sono verificati altri passaggi di tipo strettamente politico che a loro volta hanno esercitato influenze più o meno significative sulle elezioni regionali del 2020. Al momento della sua elezione alla presidenza regionale Giovanni Toti era un esponente di Forza Italia, eletto nel 2014 al Parlamento europeo, considerato da Silvio Berlusconi un fidato suggeritore e dalla Lega un interlocutore privilegiato per quanto concerne la politica di coalizione. Nel corso degli anni Toti ha più volte posto il problema della *leadership* e della collocazione politica di Forza Italia quale partito dei moderati. Nell'estate del 2019 questo attivismo portò alla nomina congiunta di Toti e Mara Carfagna a coordinatori di Forza Italia, con il compito di redigere un nuovo statuto e reimpostare le attività del partito. L'esperienza sarà di breve durata, visto che lo stesso Berlusconi dopo solo un paio di mesi decise di nominare un *team* con

² *Crollo ponte Morandi, il Presidente Toti nominato commissario per l'emergenza, Genova24.it*, 20 agosto 2018.

³ *Ponte Morandi, Bucci nominato commissario per la ricostruzione a Genova, Il Secolo XIX*, 4 ottobre 2018.

gli stessi compiti, di cui avrebbe fatto parte Carfagna – che comunque preferì declinare la proposta – mentre Toti ne sarebbe stato escluso. La reazione di Toti consistette nella dichiarazione di crisi irreversibile di Forza Italia quale partito di rappresentanza dei moderati e nella conseguente decisione di dare vita a un proprio movimento, denominato Cambiamo!. L'iniziativa del Presidente della Giunta fu seguita da tre consiglieri regionali liguri, tutti provenienti da Forza Italia, che insieme diedero così vita a un nuovo gruppo consiliare⁴. Passarono al nuovo partito anche i due assessori Ilaria Cavo e Raul Giampedrone, senza che comunque ci fossero rimpasti nella Giunta in carica. Inoltre, pur senza presentare liste autonome, Cambiamo! elesse alcuni consiglieri nelle regioni che andarono al voto nella tornata del 2020 sfruttando la possibilità di candidare propri esponenti in altre liste di centrodestra; e altri consiglieri passarono al movimento nelle Regioni andate al voto negli anni precedenti. Fra l'altro, il neo costituito partito poteva vantare la presenza di una piccola pattuglia di deputati e senatori, che faceva di Toti un *leader* nazionale nonostante le ridotte dimensioni elettorali accertate dai sondaggi. Un importante effetto collaterale prodotto dalle strategie messe in campo da Toti a livello nazionale fu l'ovvio raffreddamento dei rapporti con Silvio Berlusconi, tanto che ancora a gennaio del 2020 – allorché il voto regionale era fissato per la successiva primavera – si susseguivano voci sull'eventualità che Forza Italia non sostenesse la ricandidatura del governatore uscente⁵. In ogni caso, come verrà riportato per esteso nella prossima sezione, dopo lo spostamento delle elezioni imposto dalla pandemia l'intera coalizione di centrodestra si ritroverà a sostenere compattamente la candidatura di Toti.

Uno degli eventi più importanti della consiliatura iniziata nel 2015 è stata senz'altro la riforma della legge elettorale regionale. Su questa materia il Consiglio regionale ligure aveva in precedenza mostrato un atteggiamento estremamente conservatore, rinunciando a esercitare le proprie potestà legislative, tanto che fino all'immediata vigilia delle elezioni del 2020 il pro-

⁴ Si tratta di Lilli Lauro, Angelo Vaccarezza e Marco Scajola. Quest'ultimo ricopriva anche il ruolo di assessore.

⁵ *Regionali in Liguria, Bagnasco (Fi): «Toti ricandidato? Deciderà Berlusconi». E il governatore: «Mi ha già ribadito il sostegno»*, *Il Secolo XIX*, 10 gennaio 2020.

cesso elettorale era ancora regolato dalle due leggi nazionali che nel loro combinato avevano disposto a partire dagli anni Novanta l'elezione diretta del Presidente della Giunta, prevedendo inoltre il collegamento a un listino bloccato quale premio di maggioranza⁶. Questo sistema è stato superato dalla nuova legge elettorale del 21 luglio 2020, n. 18. Essa manteneva alcune disposizioni non derogabili fissate dalla normativa nazionale, vale a dire l'elezione diretta del Presidente della Giunta – tuttora affidata a un sistema a turno unico – e l'individuazione delle province quali circoscrizioni da utilizzarsi per la competizione proporzionale fra le liste per l'elezione del Consiglio⁷. Per ciò che riguarda l'espressione del voto, il legislatore ha fatto sua la scelta della maggior parte delle Regioni, ammettendo la possibilità di votare per il solo candidato Presidente, soltanto per una lista – nel qual caso il voto si estende anche al candidato Presidente collegato – nonché di votare in modo disgiunto per un candidato Presidente e per una lista collegata a un altro candidato. Inoltre, la nuova legge (art. 5) introduceva una variazione di modesta entità destinata a esentare dalla raccolta delle firme necessarie alla presentazione delle liste i partiti già presenti nel Consiglio regionale oppure in Parlamento. Ma i provvedimenti più innovativi riguardavano l'abolizione del listino bloccato e la rappresentanza femminile.

Come detto, ancora in occasione delle elezioni del 2015 – allorché le dimensioni del Consiglio furono ridotte da 40 a 30 rappresentanti – ventiquattro consiglieri vennero eletti nelle liste provinciali e sei nel listino bloccato. Per le elezioni del 2020 queste proporzioni sono state mantenute (art. 3), ma nel contempo è stato cambiato il metodo di elezione dei sei consiglieri che costituiscono il premio di maggioranza destinato a garantire la governabilità. Per la precisione, la ripartizione dei sei consiglieri dipende dai risultati della competizione di lista a livello provinciale (art. 8). Se in questa competizione le liste collegate al Presidente eletto non eleggono più di undici consiglieri, la maggioranza viene allora rinforzata dall'apporto di tutti i sei consiglieri; se la maggioranza parte

⁶ Si tratta delle leggi 17 febbraio 1968, n. 108 (Norme per l'elezione dei Consigli regionali delle Regioni a Statuto normale) e 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per l'elezione dei Consigli delle Regioni a Statuto ordinario), con successive modificazioni e integrazioni.

⁷ Data la distribuzione della popolazione i 24 seggi provinciali sono stati così ripartiti: Genova 13, La Spezia e Savona 4, Imperia 3.

da una dotazione di 17 o 18 seggi, allora godrà dell'apporto di un solo consigliere supplementare, con le situazioni intermedie che contemplano l'attribuzione di un numero di consiglieri supplementari variabile da due a cinque; infine, se la maggioranza parte da un numero di seggi pari o superiore a 19, allora tutti i sei consiglieri supplementari vengono attribuiti alle opposizioni. Con questa procedura evidentemente si è perseguito il duplice obiettivo di garantire una solida maggioranza consiliare al Presidente, facendo nel contempo in modo che tutti i consiglieri siano eletti attraverso la conquista di voti di preferenza.

La seconda importante linea di intervento ha riguardato, come detto, la rappresentanza femminile. In questa direzione, l'art. 6 della nuova legge elettorale manteneva la ormai consueta previsione di una composizione delle liste in cui il genere prevalente non superasse il 60 per cento del totale dei candidati. Decisamente più innovativa l'istituzione della doppia preferenza di genere (art. 7). Seguendo la prassi già stabilita da un certo numero di Regioni, questa regola stabilisce che ogni elettore può esprimere fino a due voti di preferenza a favore di altrettanti candidati al Consiglio regionale. In caso di doppia preferenza, i due voti devono necessariamente essere indirizzati a candidati di genere differente, pena l'annullamento della seconda preferenza. La successiva discussione dei risultati mostrerà le conseguenze impreviste prodotte da questa pur apprezzabile riforma.

3. *La campagna elettorale*

Le elezioni regionali del 2015 si erano tenute nel mese di maggio, quindi nella primavera del 2020 sarebbe intervenuta la scadenza naturale della consiliatura allora iniziata. La diffusione della pandemia ha però posto il problema della collocazione delle elezioni in una data che permettesse di minimizzare i rischi di contagio e l'impatto sulle attività scolastiche. Dopo molte voci in proposito, nel corso del mese di aprile il Governo nazionale ha annunciato la sua intenzione di posticipare il voto ai mesi autunnali. Questa decisione ha suscitato la reazione dei Presidenti in carica, i quali – specialmente se considerati favoriti dai sondaggi del momento – avrebbero preferito una data più ravvicinata⁸. In ogni caso,

⁸ *Regionali, il governo decide di far slittare il voto in autunno. Protestano Toti, Zaia, De Luca ed Emiliano, Il Secolo XIX*, 20 aprile 2020.

un decreto legge tempestivamente emanato dal Governo⁹ prolungava di tre mesi la durata delle consiliature regionali in scadenza a maggio e imponeva nel contempo che le elezioni fossero indette entro due mesi dal nuovo termine. In pratica, il provvedimento stabiliva che si andasse alle urne nei mesi di settembre oppure ottobre. Non senza nuove polemiche, è stato infine individuato un *election day* in cui si sarebbero contemporaneamente tenuti il referendum confermativo sulla riduzione del numero dei parlamentari e, dove necessario, le elezioni regionali e comunali¹⁰. Per ciò che riguarda la Liguria, la data del 20 e 21 settembre è stata recepita con un apposito decreto regionale¹¹.

Lo spostamento della data delle elezioni ha offerto nuove opportunità per la predisposizione dell'offerta elettorale¹². Non è cambiato molto per la coalizione di centrodestra, la quale si è presentata unita a sostegno di un candidato comune in tutte le Regioni al voto e in Liguria, come detto, usufruiva del vantaggio di potere ripresentare un Presidente decisamente popolare. Tanto che le frizioni con Forza Italia, da cui Toti era polemicamente fuoriuscito un anno prima, sono rapidamente rientrate, anche se – come vedremo – solo per riproporsi al momento della formazione della Giunta. Ben diverso è stato il caso del centrosinistra e del Movimento 5 Stelle, impegnati in una complessa trattativa destinata in caso di successo a replicare l'alleanza operante a livello nazionale. Quando la data delle elezioni era ancora prevista in primavera, il M5S è stato il primo partito a procedere alla selezione di un proprio candidato tramite lo strumento delle "regionarie". Nel corso del mese di gennaio gli iscritti al movimento hanno infatti potuto votare *online* in apposite primarie chiuse a doppio turno. Al primo turno nessuno dei nove aspiranti ha ottenuto la maggioranza necessaria¹³. Al ballottaggio, la capogruppo in

⁹ Decreto legge 20 aprile 2020, n. 26. Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020.

¹⁰ Per ciò che riguarda le elezioni comunali, su un totale di 234 amministrazioni in Liguria sono andati alle urne soltanto 16 comuni, tutti con una popolazione inferiore ai 15.000 abitanti.

¹¹ Decreto del Presidente della Giunta regionale 23 luglio 2020, n. 4226.

¹² La composizione delle coalizioni è estesamente riportata più avanti nella Tabella 3.

¹³ M5S, *due donne in lizza per la candidatura alle Regionali in Liguria: Salvatore e Malvindi*, *Il Secolo XIX*, 20 gennaio 2020.

Consiglio regionale Alice Salvatore – già candidata alla presidenza della Regione nel 2015 – ha prevalso sulla consigliera comunale di Ventimiglia, Silvia Malivindi, con 541 voti contro 391¹⁴.

Contemporaneamente, anche il Partito democratico e i partiti minori del centrosinistra cercavano un candidato su cui convergere. Nomi ricorrenti, ma mai entrati davvero in gioco, sono stati l'avvocato Ariel Dello Strologo, il dirigente dell'Associazione Italiana Sclerosi Multipla, Paolo Bandiera, e il rettore dell'Università di Genova – in scadenza di mandato – Paolo Comanducci¹⁵. Cosicché i due potenziali candidati concretamente presi in considerazione nel corso dei lunghi mesi di trattative sono stati Aristide Massardo, ingegnere e docente universitario, e Ferruccio Sansa, giornalista de *Il Fatto Quotidiano* e figlio di Adriano, già Sindaco di Genova dal 1993 al 1997. Da subito è apparso chiaro che un'eventuale alleanza fra centrosinistra e Movimento 5 Stelle avrebbe potuto realizzarsi soltanto se Sansa fosse stato accettato quale candidato comune dai potenziali *partner* di coalizione. Da questo punto di vista, un passaggio essenziale si è tenuto all'inizio del mese di marzo, allorché il Movimento 5 Stelle ha sottoposto ai suoi iscritti un quesito *online* relativo all'opportunità di dare vita a un'alleanza con il centrosinistra che è stato approvato dal 57,7 per cento dei 1.664 votanti¹⁶. Questa risoluzione ha contribuito a sbloccare una situazione estremamente complicata: Salvatore, costretta al ritiro e nettamente contraria a ogni ipotesi di accordo con il Partito democratico, ha preferito abbandonare il Movimento e mantenere una propria candidatura autonoma; Massardo, manifestata la propria indisponibilità a formare un *ticket* con Sansa¹⁷, è rimasto in campo quale candidato delle forze di centrosinistra contrarie all'alleanza elettorale con i pentastellati, vale a dire Italia Viva, Partito Socialista Italiano e +Europa. Ma soprattutto, dopo estenuanti contrattazioni protrattesi fino alla metà

¹⁴ *Regionali in Liguria, Alice Salvatore è la candidata Presidente per il M5S, Il Secolo XIX*, 23 gennaio 2020.

¹⁵ *Centrosinistra, la corsa si stringe a tre nomi, Il Secolo XIX*, 26 gennaio 2020.

¹⁶ *Pd-M5S, in Liguria c'è l'accordo: via libera su Rousseau dagli attivisti grillini, Il Secolo XIX*, 6 marzo 2020.

¹⁷ *Regionali, Massardo (possibile candidato giallorosso): «Non disponibile a ruoli subalterni», Il Secolo XIX*, 14 luglio 2020.

di luglio, Ferruccio Sansa è stato accettato come candidato unitario del Movimento 5 Stelle e della maggior parte dei partiti del centrosinistra¹⁸. Si è trattato della sola alleanza del genere stipulata in occasione della tornata di elezioni regionali del 2020, che aveva come unico precedente il caso delle elezioni in Umbria del 2019¹⁹.

Per quanto l'attenzione dei mezzi di comunicazione si sia concentrata sugli attori principali, al momento della presentazione delle candidature il lotto degli aspiranti presidenti regionali è arrivato a ben dieci proposte. Detto di Toti, Sansa, Massardo e Salvatore, occorre innanzitutto rilevare la candidatura di una seconda fuoriuscita del M5S, Marika Cassimatis²⁰, che portava così a quattro il numero delle proposte espresse dall'area del nuovissimo centrosinistra guidato da Pd e M5S. Una certa frammentazione peraltro non ha tardato a manifestarsi anche nel fronte opposto. Giacomo Chiappori, leghista, ex parlamentare e Sindaco in carica di un piccolo Comune in provincia di Imperia, è sceso in campo in aperta polemica con la conduzione del partito da parte di Matteo Salvini²¹; Gaetano Russo, a capo di una lista denominata senza sottintesi "No *gender* nelle scuole", portava nel dibattito i temi cari al Popolo della Famiglia; e Davide Visigalli proponeva le posizioni antieuropee tipiche dei movimenti sovranisti²². Due candidati non possono essere ricondotti a nessuna delle principali aree politiche. Riccardo Benetti ha assunto una posizione a tutela dei diritti degli animali; Carlo Carpi è un imprenditore che al momento delle elezioni era detenuto in seguito a una condanna per calunnia e *stalking*, candidato grazie al supporto del "Gruppo radi-

¹⁸ *La candidatura di Sansa, Toti: «Condoglianze». La replica: «Rispondiamo coi fatti». E Renzi annuncia lo strappo*, *Il Secolo XIX*, 16 luglio 2020.

¹⁹ *Umbria, trovato il candidato comune Pd-5Stelle: è l'imprenditore Bianconi*, *La Repubblica*, 22 settembre 2019.

²⁰ Nel 2017 Cassimatis era stata individuata quale candidata a Sindaco di Genova dalle primarie del Movimento 5 Stelle, prima di essere deselezionata per un intervento dell'allora garante, Beppe Grillo. In quell'occasione Cassimatis abbandonò il Movimento e proseguì con la propria candidatura, accompagnata da una battaglia legale; *Marika Cassimatis rinuncia alla battaglia per il simbolo e va avanti con la sua lista civica*, *Huffington Post*, 28 aprile 2017.

²¹ *Elezioni regionali, il sindaco di Diano Marina Giacomo Chiappori candidato alla presidenza*, *Il Secolo XIX*, 23 luglio 2020.

²² *Liguria, sfida a due nel laboratorio politico dell'alleanza giallorossa*, *La Repubblica-Genova*, 7 settembre 2020.

cale Adele Faccio” di Imperia con un impegno sui temi della legalità e della situazione delle carceri²³.

A sostegno dei dieci candidati sono state complessivamente organizzate diciotto liste²⁴. Ovviamente, l’offerta elettorale nella competizione per il Consiglio regionale ha risentito della ben diversa capacità organizzativa delle forze in campo. Così sia centrosinistra che centrodestra hanno approntato una coalizione di cinque liste, mentre tutti gli altri candidati hanno preferito – o sono stati costretti – a proporre una sola lista. All’interno delle rispettive coalizioni sia Toti che Sansa hanno provveduto a costituire una lista personale da affiancare ai partiti nazionali. Al contrario, solo alcuni partiti del centrosinistra hanno deciso di formare dei cartelli, strategia adottata per esempio dalle liste che hanno visto uniti Pd e Articolo Uno da un lato, e da Europa Verde-Demos-Centro Democratico dall’altro. La medesima scelta è stata compiuta da Psi, +Europa e Italia Viva nel dare vita alla lista Massardo Presidente. Va infine notato che, a riprova delle difficoltà procedurali incontrate, alcune delle liste predisposte a sostegno dei candidati minori non sono state in grado di essere presenti in tutte le circoscrizioni regionali²⁵.

Per ciò che concerne il confronto programmatico, Toti ha innanzitutto preannunciato che in caso di vittoria la nuova Giunta avrebbe operato in continuità con la precedente legislatura, nel corso della quale a suo avviso erano stati conseguiti significativi successi nel campo della lotta alla pandemia, della realizzazione di infrastrutture e della tutela ambientale. In prospettiva, il programma del centrodestra prevedeva misure di contrasto al declino demografico, nonché la prosecuzione dell’ammodernamento delle infrastrutture stradali, ferroviarie e portuali. La credibilità degli impegni formulati è stata sostenuta sulla base dell’efficacia del “modello Genova”, sperimentato in occasione della ricostruzione del ponte San Giorgio, e della annunciata stretta collaborazione con il Sinda-

²³ *Regionali in Liguria, il candidato Carpi: «Scendo in campo anche se detenuto: così combatto la giustizia storta»*, *Il Secolo XIX*, 11 settembre 2020.

²⁴ Un elenco completo delle liste è riportato di seguito nella tabella 3.

²⁵ Le liste a sostegno di Cassimatis e Carpi non erano presenti nelle circoscrizioni di La Spezia e Savona; la lista di Visigalli non era presente a Imperia e Savona; le liste di Benetti e Russo non erano presenti a Genova.

co di Genova²⁶. La campagna di Ferruccio Sansa è stata certamente resa difficoltosa dalla scelta tardiva del candidato da parte della coalizione. Una volta in campo, Sansa ha svolto soprattutto una critica dell'operato della Giunta uscente in materia di politica sanitaria e di gestione delle infrastrutture, specialmente in riferimento alla situazione di degrado del sistema autostradale della Regione. Inoltre, nel programma del centro-sinistra spiccavano le misure finalizzate al recupero dei territori interni e, nella migliore tradizione grillina, all'adozione di strumenti digitali per implementare la partecipazione dei cittadini e la democrazia diretta²⁷. Il dibattito sui programmi naturalmente ha interessato soprattutto i candidati delle due coalizioni principali, dal momento che nel corso della campagna nessuno degli altri competitori ha mai conseguito credibilità alcuna quanto alla possibilità di occupare posizioni di governo. Vale al più la pena di accennare alla strategia di Massardo, che al pari delle forze politiche che costituivano i suoi riferimenti a livello nazionale ha enfatizzato l'importanza del sostegno proveniente dalle istituzioni europee²⁸.

4. *La partecipazione e il voto*

Avvicinandosi la data delle elezioni venivano posti molti interrogativi sul prevedibile livello della partecipazione e sulle possibili conseguenze da esso prodotte sui risultati della competizione. Interrogativi dettati dal persistere della pandemia, che anche dopo i mesi estivi – trascorsi in relativa libertà – continuava a condizionare la vita quotidiana²⁹. Oltre alle difficoltà incontrate per adottare nei seggi elettorali i protocolli di comportamento necessari per la tutela della salute degli addetti e dei votanti, nell'imminenza del voto si è posto l'ulteriore problema delle rinunce avanzate da molti scrutatori e presidenti di seggio, comprensibilmente timorosi di contrarre il contagio. In ogni caso, le amministrazioni

²⁶ *Regionali, la presentazione del programma del centrodestra: tra le novità un assessorato all'infanzia*, *Il Secolo XIX*, 3 settembre 2020.

²⁷ *Liguria, sfida a due nel laboratorio politico dell'alleanza giallorossa*, *La Repubblica-Genova*, 7 settembre 2020.

²⁸ *Regionali, Massardo: «Sfruttiamo Mes e fondi Ue, stop a populisti e sovranisti»*, *Il Secolo XIX*, 9 settembre 2020.

²⁹ *Alle urne 1.341.362 liguri. L'incognita dei seggi Covid: mancano schede e protezioni*, *Il Secolo XIX*, 19 settembre 2020.

comunali responsabili dell'organizzazione dei seggi hanno prontamente reagito all'emergenza, e alla data stabilita del 20 settembre le operazioni di voto hanno potuto iniziare senza particolari problemi³⁰.

Le difficoltà e le incertezze imposte dall'emergenza sanitaria intervenivano in un contesto in cui da tempo, in tutti i tipi di elezione che si sono tenute nel nostro Paese, abbiamo assistito a un *trend* partecipativo discendente, tipico peraltro di molti altri sistemi politici. Nondimeno, in alcune recenti elezioni la decrescita dell'affluenza si è pressoché arrestata e talora si è addirittura registrata un'inversione di tendenza, con il conseguente aumento del numero dei cittadini che si sono recati alle urne. Nonostante tutti i timori della vigilia, è stato questo il caso delle ultime elezioni regionali in Liguria. Nel 2015 infatti a livello regionale la partecipazione elettorale si era attestata al 50,7 per cento, mentre nel 2020 è cresciuta fino al 53,4 per cento. La tabella 1 riporta la distribuzione della partecipazione suddivisa per le quattro circoscrizioni provinciali in cui è ripartita la Regione. Gli elettori savonesi sono stati i più solerti, seguiti dai votanti di La Spezia e di Genova, mentre a Imperia si è avuta la partecipazione più bassa. Va notato che lo stesso ordine si era verificato in occasione delle elezioni regionali del 2015, e che rispetto a quelle elezioni la partecipazione è cresciuta ovunque. La crescita più marcata si è avuta proprio a Imperia, dove nel 2015 aveva votato solo il 45,8 per cento degli aventi diritto, cosicché è diminuita la differenza rispetto alle altre circoscrizioni pur rimanendo Imperia la circoscrizione caratterizzata dall'astensionismo più elevato.

Tabella 1. *Partecipazione elettorale per circoscrizione, 2015 e 2020*

Circoscrizione	Elettori 2020	Votanti 2020	% Votanti 2020	% Votanti 2015
Genova	730.441	390.630	53,5	50,9
Imperia	181.009	90.862	50,2	45,8
La Spezia	187.255	101.424	54,2	51,8
Savona	241.899	133.295	55,1	52,7
<i>Liguria</i>	<i>1.340.604</i>	<i>716.211</i>	<i>53,4</i>	<i>50,7</i>

Fonte: sito web del Ministero dell'Interno.

³⁰ *Liguria al voto, trovati 853 sostituti per coprire tutti i seggi, La Repubblica-Genova*, 20 settembre 2020.

La tabella 2 riporta i risultati relativi alla competizione per l'elezione diretta del Presidente della Regione, vinta piuttosto agevolmente dal Presidente uscente Giovanni Toti. Il successo ottenuto dal candidato del centrodestra colpisce innanzitutto per la crescita di consensi rispetto alle elezioni precedenti, vinte nel 2015 con il 34,4 per cento dei voti, nonostante il fatto che anche in quella occasione il centrodestra si fosse presentato unito. La prestazione elettorale di Ferruccio Sansa è meno facilmente valutabile. Nel 2015 infatti il centrosinistra, dopo il controverso esito delle primarie³¹, aveva presentato due candidati contrapposti, Raffaella Paita e Luca Pastorino, sconfitti da Toti avendo rispettivamente ottenuto il 27,8 e il 9,4 per cento dei voti. La cifra conseguita da Sansa quindi corrisponde grosso modo alla base elettorale del centrosinistra del 2015, ma trattando delle elezioni del 2020 occorre tenere presente il cambiamento intervenuto in seguito all'alleanza stipulata con il Movimento 5 Stelle. Nel 2015 la allora candidata pentastellata alla presidenza, Alice Salvatore, ottenne ben il 24,8 per cento dei voti, accompagnato da un voto di lista pari al 22,3 per cento. In occasione delle elezioni regionali liguri il Movimento ha però proseguito nel ridimensionamento della sua presenza, segnalato dal clamoroso calo al 7,8 per cento nel voto di lista. Inoltre, e soprattutto, le analisi dei flussi elettorali relative al Comune di Genova hanno mostrato come, rispetto al voto espresso in occasione delle elezioni europee del 2019, un certo numero di elettori del Partito democratico e soprattutto molti elettori pentastellati – rispettivamente il 14 e il 38 per cento del totale – abbiano votato per Toti³². Insomma, Sansa ha ottenuto un buon risultato, principalmente garantito dalla sua capacità di mantenere tutti i voti del potenziale bacino elettorale costituito sulla base della coalizione fra Pd e M5S. Ma oltre ad affrontare un competitore molto forte, Sansa ha dovuto fare i conti con il fatto che rispetto al 2015 quel bacino si è notevolmente contratto. Al contrario, sulla prestazione del candidato del centrosinistra ben poco ha pesato la presenza delle due candidate fuoriuscite in tempi diversi dal Movimento, visto che la somma dei voti ottenuti da Salvatore e Cassimatis si aggira intorno all'1 per cento.

³¹ Cfr. F. SOZZI, *Contestazioni primarie: il caso della Liguria*, in M. DE LUCA, S. ROMBI (a cura di), *Selezionare i presidenti. Le primarie regionali in Italia*, Novi Ligure, Epoké, 2016, pag. 123-136.

³² ISTITUTO CATTANEO, *Flussi alle regionali 2020*, www.cattaneo.org.

Tabella 2. *Risultato della competizione regionale per la Presidenza della Giunta*

Candidato	Voti	Voti%
Giovanni Toti (centrodestra)	383.053	56,1
Sansa Ferruccio (centrosinistra e Movimento 5 Stelle)	265.506	38,9
Aristide Massardo (area centrosinistra)	16.546	2,4
Alice Salvatore (fuoriuscita Movimento 5 Stelle)	6.088	0,9
Chiappori Giacomo (area centrodestra)	3.569	0,5
Benetti Riccardo (animalista)	3.165	0,5
Russo Gaetano (area centrodestra)	1.614	0,2
Marika Cassimatis (fuoriuscita Movimento 5 Stelle)	1.244	0,2
Davide Visigalli (antieuropeisti)	1.129	0,2
Carlo Carpi (area radicale)	576	0,1
<i>Totale voti validi</i>	<i>682.490</i>	<i>100,0</i>

Fonte: sito *web* del Ministero dell'interno.

Fra i candidati minori nessuno ha ottenuto risultati apprezzabili. Aristide Massardo, unico candidato fuori dai poli principali a essere sostenuto da alcuni partiti nazionali, non è andato oltre il 2,4 per cento dei voti. Si tratta di un risultato mediocre, peraltro in linea con quelli ottenuti in tutte le Regioni dai candidati e dalle liste proposte da Matteo Renzi, sia in coalizione che in concorrenza con il centrosinistra guidato dal Partito democratico. Tutti gli altri candidati hanno ottenuto percentuali inferiori all'1 per cento, e la somma dei loro voti si arresta intorno al 2,5 per cento del totale. Pur nella varietà delle proposte sopra delineate, nessuno di loro ha evidentemente suscitato l'interesse degli elettori liguri.

Nel complesso, la competizione per la presidenza regionale è stata contrassegnata da un fortissimo bipolarismo, con i due candidati più votati capaci di conseguire insieme circa il 95 per cento del totale dei voti validi. Una situazione quindi ben diversa rispetto alle precedenti elezioni, allorché la somma dei voti ottenuti dai candidati del centrodestra e del centrosinistra si fermò al 62 per cento. Il ritorno a uno schema di competizione di tipo bipolare è una palese conseguenza del cambiamento di strategia del Movimento 5 Stelle, passato dal rifiuto di qualsiasi alleanza alla condivisione di un candidato comune con il centrosinistra.

Ma anche del sostanziale fallimento a cui sono andati incontro gli altri candidati – *in primis* Alice Salvatore – nel contrapporsi a questo aspetto del nuovo corso della politica italiana locale e nazionale.

Tabella 3. *Risultato della competizione di lista per il Consiglio Regionale*

Lista	Voti	Voti%
Cambiamo con Toti Presidente	141.629	22,6
Lega Salvini Liguria	107.340	17,1
Giorgia Meloni per Toti Fratelli d'Italia	68.088	10,9
Forza Italia Berlusconi - Liguria popolare	33.006	5,3
Liguria Udc	4.074	0,7
<i>Totale liste a sostegno di Giovanni Toti</i>	<i>354.137</i>	<i>56,5</i>
Sansa Presidente - Partito democratico - Articolo uno	124.586	19,9
Movimento 5 Stelle	48.722	7,8
Lista Ferruccio Sansa Presidente	44.700	7,1
Linea condivisa - Sinistra per Sansa	15.451	2,5
Europa verde - Demos democrazia solidale - Centro democratico	9.193	1,5
<i>Totale liste a sostegno di Ferruccio Sansa</i>	<i>242.652</i>	<i>38,7</i>
Massardo Presidente (<i>Aristide Massardo</i>)	15.083	2,4
Il buonsenso (<i>Alice Salvatore</i>)	5.317	0,9
Grande Liguria (<i>Giacomo Chiappori</i>)	3.061	0,5
Ora rispetto per tutti gli animali (<i>Riccardo Benetti</i>)	2.665	0,4
Il popolo della famiglia - No gender nelle scuole (<i>Gaetano Russo</i>)	1.361	0,2
Base costituzionale (<i>Marika Cassimatis</i>)	884	0,1
Riconquistare l'Italia (<i>Davide Visigalli</i>)	904	0,1
Lista Carlo Carpi (<i>Carlo Carpi</i>)	361	0,1
<i>Totale voti validi</i>	<i>626.425</i>	<i>100,0</i>

Fonte: sito web del Ministero dell'interno.

La tabella 3 riporta i risultati conseguiti a livello regionale dalle diciotto liste costituite a supporto dei candidati Presidenti. Va precisato che nel caso delle elezioni locali ogni tentativo di comparazione con quanto accaduto in altri contesti è reso problematico da fattori idiosincratici, quali l'elezione diretta del Presidente e la presenza delle liste personali predisposte da molti candidati. Ciò premesso, la lista "Cambiamo con

Toti Presidente” è risultata la più votata. Occorre rimarcare che si tratta di uno strano ibrido, visto che in occasione delle elezioni ha svolto il ruolo di lista personale, ma nel contempo è anche un partito nazionale relativamente stabile, per quanto presenti un insediamento organizzativo ed elettorale fortemente sbilanciato a favore della Liguria. Sempre nell’ambito del centrodestra, la Lega ha perso circa 3 punti percentuali rispetto al 2015, risultato che deve essere considerato positivo visto che all’epoca non c’era la forte competizione interna portata dalla lista personale di Toti, che ha assorbito per intero il pur notevole incremento dei voti di lista del centrodestra. Piuttosto, questa volta pienamente in linea con i *trend* nazionali, va notata l’inversione dei rapporti di forza fra Forza Italia e Fratelli d’Italia.

Nel centrosinistra la lista più votata è il cartello formato da Partito democratico e Articolo Uno, che ha perso però quasi 6 punti rispetto a quanto ottenuto dal solo Pd alle elezioni del 2015. In questo caso la comparazione non sembra troppo azzardata, visto che la scissione fra i due attuali alleati è intervenuta solo nel 2017. Ben diversa la sorte del principale *partner* di coalizione. Il Movimento 5 Stelle, dopo l’imperioso esordio nel Consiglio regionale del 2015, ha visto ridursi a un terzo i suoi voti. Parte di questa *débâcle* può essere ricondotta alla presenza della lista personale di Sansa, certamente più attraente per i potenziali elettori pentastellati che non per quelli del centrosinistra. Ma il confronto delle cifre elettorali e l’esame dei flussi relativi alla competizione per la presidenza lasciano piuttosto intravedere una scarsa fedeltà degli elettori e una conseguente grave crisi di consensi, non attribuibile a spostamenti interni dettati dalle strategie di coalizione. La lista personale di Sansa fra l’altro ha ottenuto un discreto risultato, ma il suo 7 per cento non può spiegare da solo i risultati di nessuno dei due maggiori *partner* della coalizione. Coalizione nell’ambito della quale le due liste minori hanno ottenuto risultati trascurabili, che comunque come vedremo hanno consentito a Linea condivisa di dare rappresentanza con un seggio all’area politica collocata a sinistra del Pd.

Tutte le liste collegate agli altri candidati hanno ottenuto risultati modesti, in linea con quelli ottenuti nella competizione per la presidenza. Nel complesso, il confronto fra i risultati delle due competizioni – per la presidenza e per il Consiglio – mostrano che il ricorso al voto disgiunto è

avvenuto in misura estremamente contenuta. Questo confronto è solitamente affidato al calcolo dell'indice di personalizzazione³³. Misurato per i due candidati principali, questo indice assume valore +0,081 per Toti e +0,094 per Sansa. In entrambi i casi, i valori prossimi allo zero mostrano che non esiste una sostanziale differenza fra la quantità di voti conseguiti dai candidati e dalle liste ad essi collegate. D'altra parte, le strategie di coalizione e le modalità dell'offerta politica, a differenza di quanto accaduto in altre Regioni, non offrivano grandi incentivi verso scelte di tipo sofisticato. Gli elettori liguri non hanno fatto altro che adeguarsi. Come detto, in occasione delle elezioni del 2015 anche in Liguria è stata introdotta la doppia preferenza di genere per ciò che concerne la scelta dei consiglieri. Questa modalità di espressione del voto pone alcuni problemi per una valutazione dell'uso delle preferenze da parte degli elettori. In casi di voto di preferenza singolo, l'indicatore tradizionalmente impiegato è il tasso di preferenze, vale a dire il rapporto fra numero di preferenze espresse per i candidati di una certa lista e il numero di voti di lista, che per definizione non può che variare fra 0 e 1. Poiché con le nuove regole ogni elettore può esprimere due preferenze, applicando lo stesso metodo l'indicatore può assumere valori teorici compresi fra 0 e 2. I valori sono prossimi a 0 se gli elettori non fanno uso del voto di preferenza; sono prossimi a 2 se gli elettori fanno uso di entrambe le preferenze a loro disposizione, ripartendole su base di genere come prescritto dalla legge elettorale; sono infine prossimi a 1 se gli elettori usano uno solo dei due voti di preferenza, e in questo caso non abbiamo informazioni sul genere dei candidati su cui si concentrano le preferenze³⁴.

³³ Si tratta del «... rapporto fra i voti ottenuti da ciascun candidato [...] e la somma dei voti ottenuti dalle liste che lo appoggiano, a cui verrà sottratto il valore 1»; cfr. G. BALDINI, G. LEGNANTE, *Città al voto. I sindaci e le elezioni comunali*, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 210-211.

³⁴ Una soluzione alternativa per calcolare il tasso di preferenze in regime di doppia preferenza di genere consiste nel moltiplicare per due i voti di lista, in modo da ricondurre i valori estremi dell'indice a 0 e 1. È la soluzione adottata per esempio da S. ROMBI, F. VENTURINO, *Le elezioni regionali del 2019 in Sardegna*, in *questa Rivista*, 2, 2019, pp. 566; e da G. BRACCI, *Le elezioni regionali 2020 in Toscana: l'utilizzo del voto di preferenza*, Cise-Centro Italiano di Studi Elettorali (<https://cise.luiss.it/cise/>). Le due soluzioni comportano una diversa visualizzazione dei valori, ma nessuna differenza concettuale.

Tabella 4. *Tasso di preferenze per partito*

Lista	Preferenze	Tasso di preferenze
Linea condivisa - Sinistra per Sansa	11.182	0,724
Forza Italia Berlusconi - Liguria popolare	22.076	0,669
Massardo Presidente (<i>Aristide Massardo</i>)	9.254	0,614
Liguria Udc	2.220	0,545
Sansa Presidente - Partito democratico - Articolo uno	63.555	0,510
Grande Liguria (<i>Giacomo Chiappori</i>)	1.505	0,492
Cambiamo con Toti Presidente	59.408	0,419
Lega Salvini Liguria	43.364	0,404
Giorgia Meloni per Toti Fratelli d'Italia	26.248	0,386
Il popolo della famiglia - No gender nelle scuole (<i>Gaetano Russo</i>)	525	0,386
Lista Ferruccio Sansa Presidente	16.342	0,366
Europa verde - Demos democrazia solidale - Centro democratico	2.950	0,321
Riconquistare l'Italia (<i>Davide Visigalli</i>)	290	0,321
Base costituzionale (<i>Marika Cassimatis</i>)	232	0,262
Il buonsenso (<i>Alice Salvatore</i>)	1.346	0,253
Movimento 5 Stelle	8.314	0,171
Ora rispetto per tutti gli animali (<i>Riccardo Benetti</i>)	400	0,150
Lista Carlo Carpi (<i>Carlo Carpi</i>)	46	0,127
<i>Totale preferenze</i>	<i>269.257</i>	<i>0,430</i>

Fonte: sito web del Ministero dell'interno.

La tabella 4 riporta il tasso di preferenze calcolato per tutte le liste in lizza nelle elezioni regionali, ordinate in modo decrescente a seconda del valore conseguito. Innanzitutto, l'ultima riga mostra un valore complessivo molto basso, che indica come gli elettori liguri abbiano fatto un uso estremamente limitato del voto di preferenza. Per il resto, non è agevole individuare modelli ricorrenti. Tenendo presente che un tasso di preferenze elevato viene considerato una conseguenza del buon insediamento territoriale di un partito, si può comunque affermare che i partiti di sinistra e centrosinistra presentano valori mediamente più elevati rispetto a quelli di centrodestra. Inoltre, tutte le liste create *ad hoc* per queste

elezioni – con la possibile eccezione di Grande Liguria – conseguono valori bassi, a testimonianza di una presenza del tutto estemporanea. E valori molto bassi consegue anche il Movimento 5 Stelle, come di consueto in difficoltà in occasione delle elezioni locali.

Tabella 5. *Rapporto fra le preferenze espresse per lista e per genere*

Lista	Preferenze donne	Preferenze uomini	Rapporto preferenze donne/ uomini
Il buonsenso (<i>Alice Salvatore</i>)	920	426	2,160
Base costituzionale (<i>Marika Cassimatis</i>)	147	85	1,729
Riconquistare l'Italia (<i>Davide Visigalli</i>)	147	143	1,028
Linea condivisa - Sinistra per Sansa	4.652	6.530	0,712
Cambiamo con Toti Presidente	24.677	34.731	0,711
Lista Ferruccio Sansa Presidente	6.742	9.600	0,702
Grande Liguria (<i>Giacomo Chiappori</i>)	534	971	0,550
Massardo Presidente (<i>Aristide Massardo</i>)	3.187	6.067	0,525
Giorgia Meloni per Toti Fratelli d'Italia	8.700	17.548	0,496
Liguria Udc	729	1.491	0,489
Lega Salvini Liguria	13.898	29.466	0,472
Movimento 5 Stelle	2.559	5.755	0,445
Europa verde - Demos democrazia solidale - Centro democratico	881	2.069	0,426
Sansa Presidente - Partito democratico - Articolo uno	17.744	45.811	0,387
Ora rispetto per tutti gli animali (<i>Riccardo Benetti</i>)	94	306	0,307
Forza Italia Berlusconi - Liguria popolare	4.788	17.288	0,277
Lista Carlo Carpi (<i>Carlo Carpi</i>)	7	39	0,179
Il popolo della famiglia - No gender nelle scuole (<i>Gaetano Russo</i>)	68	457	0,149
<i>Tutte le liste</i>	<i>90.474</i>	<i>178.783</i>	<i>0,506</i>

Fonte: sito web del Ministero dell'interno.

La tabella 5 insiste sul tema del voto di preferenza, presentando nell'ultima colonna per ogni lista i valori del rapporto fra preferenze espresse a favore dei candidati di genere femminile e maschile. In questo caso,

i valori sono superiori a 1 quando le preferenze espresse dagli elettori sono andate prevalentemente a candidate donna. Solo tre liste su diciotto assumono valori di questo tipo, tanto che il valore riferito a tutte le liste riportato nell'ultima riga rimane ben al di sotto della soglia della parità. Va aggiunto che questa palese sproporzione coesiste con una composizione delle liste sostanzialmente paritaria. Tutti i partiti infatti hanno applicato in modo rigido la disposizione per cui nessun genere può essere rappresentato da una percentuale di candidati superiore al 60 per cento, cosicché la presenza dei due generi è praticamente paritaria in tutte le liste³⁵. Insomma, anche se per la prima volta in grado di promuovere con le loro scelte la rappresentanza femminile, gli elettori liguri hanno comunque premiato soprattutto i candidati di genere maschile. Con quali paradossali conseguenze vedremo nel prossimo paragrafo.

5. Le nuove istituzioni della Regione Liguria

La tabella 6 dettaglia la composizione del Consiglio regionale ligure eletto nel 2020. Il fortissimo bipolarismo a livello di voti si è tradotto in un bipolarismo perfetto a livello di seggi. I trenta seggi che compongono il Consiglio infatti sono andati per intero alle liste coalizzate nei due poli di centrodestra e di centrosinistra, mentre tutti gli altri competitori sono rimasti privi di rappresentanza. Come conseguenza dell'impianto proporzionale della legge elettorale Cambiamo! e il cartello Pd-Articolo Uno sono i gruppi consiliari di maggiori dimensioni sui due fronti, mentre la distribuzione dei sei seggi destinati a garantire la governabilità della Regione garantisce al centrodestra una maggioranza basata su 18 consiglieri, pari al 60 per cento del totale.

³⁵ A livello regionale sono stati selezionati 442 candidati, di cui 228 maschi e 214 femmine. Soltanto Cambiamo!, Il popolo della famiglia e Linea condivisa hanno presentato liste con una prevalenza di candidate. Il Movimento 5 Stelle ha presentato 16 uomini su un totale di 28 candidature – pari al 57,1 per cento – ed è la lista con il rapporto fra i generi più squilibrato. Alcuni partiti minori hanno candidato la stessa persona in più circoscrizioni; in questo caso ogni candidatura viene conteggiata separatamente.

Tabella 6. *Composizione dell'XI Consiglio Regionale*

Gruppo consiliare	Seggi	Donne
Cambiamo con Toti Presidente	8	2
Lega Salvini Liguria	6	0
Giorgia Meloni per Toti Fratelli d'Italia	3	0
Forza Italia Berlusconi - Liguria popolare	1	0
<i>Totale centrodestra</i>	<i>18</i>	<i>0</i>
Sansa Presidente - Partito democratico - Articolo Uno	6	0
Movimento 5 Stelle	2	0
Lista Ferruccio Sansa Presidente	2	1
Linea condivisa - Sinistra per Sansa	1	0
Ferruccio Sansa (candidato migliore perdente)	1	0
<i>Totale centrosinistra</i>	<i>12</i>	<i>0</i>
<i>Totale</i>	<i>30</i>	<i>3</i>

Fonte: sito web della Regione Liguria.

L'ultima colonna della tabella 6 descrive il magro risultato ottenuto dalle candidate di genere femminile. Nonostante il duplice provvedimento per la promozione della rappresentanza femminile previsto dalla nuova legge elettorale – composizione delle liste e doppio voto di preferenza – le candidate elette sono state soltanto tre, addirittura in diminuzione rispetto alle cinque elette del 2015³⁶. Le due consigliere elette nella lista personale di Giovanni Toti sono Laura Lauro e Ilaria Cavo. Entrambe sono state elette nella circoscrizione di Genova, sono consigliere uscenti e ricandidate che, nel caso di Cavo, hanno anche ricoperto il ruolo di assessore. Insomma, entrambe hanno potuto avvalersi della notevole visibilità acquisita nel corso della X legislatura, che ha permesso a Cavo di essere la seconda candidata più votata a livello regionale, alle spalle dell'altro assessore uscente Marco Scajola. Al contrario, la giovane ricercatrice Selena Candia, eletta sempre nella circoscrizione di Genova per la Lista Sansa, può essere considerata una *outsider* della politica.

La composizione della nuova Giunta si è protratta per circa un mese dopo le elezioni, richiedendo un periodo di tempo insolitamente lun-

³⁶ Liguria, l'inatteso flop delle quote rosa: elette solo tre donne. Nel 2015 furono 5, Il Secolo XIX, 22 settembre 2020.

go. Oltre che dai necessari patteggiamenti, volti ad assicurare una congrua rappresentanza ai partiti e ai territori, le difficoltà sono state generate dalla ripresa della conflittualità fra Toti e Berlusconi che aveva caratterizzato l'avvio della campagna elettorale. Toti ha inizialmente stabilito che l'ingresso in Giunta avrebbe comportato le dimissioni dal ruolo di consigliere, dopodiché ha proposto la carica di assessore a Claudio Muzio, l'unico consigliere eletto da Forza Italia. A fronte del rifiuto di quest'ultimo – poi nominato vicepresidente del Consiglio regionale – Toti ha proceduto a comporre una Giunta da cui Forza Italia è rimasta esclusa. Non si tratta in verità di un caso unico, visto che anche in Veneto la Giunta formata dopo le elezioni del 2020 non comprende esponenti di Forza Italia. Fra l'altro, dopo il passaggio degli assessori di Forza Italia a Cambiamo!, anche la Giunta precedente non comprendeva esponenti azzurri. In ogni caso, le polemiche interne al centrodestra generate dalle scelte compiute in Liguria hanno avuto risonanza a livello nazionale³⁷.

Tabella 7. *Composizione della Giunta Regionale ligure*

Assessore	Carica	Partito
Giovanni Toti (Presidente)	Presidente, Sanità, Bilancio, Emergenza	Cambiamo!
Alessandro Piana (vicePresidente)	Agricoltura, Parchi, Promozione del territorio	Lega
Andrea Benveduti	Economia, Porti, Commercio, Fondi europei	Lega
Gianni Berrino	Trasporti, Lavoro, Turismo	Fratelli d'Italia
Simona Ferro	Personale, Bambini, Organizzazione della regione, Animali	Fratelli d'Italia
Ilaria Cavo	Formazione, Cultura, Politiche sociali	Cambiamo!
Giacomo Giampedrone	Protezione civile	Cambiamo!
Marco Scajola	Urbanistica, Pianificazione territorio, Demanio	Cambiamo!

Fonte: sito web della Regione Liguria.

³⁷ *La delusione di Berlusconi per la scelta di Toti: ha escluso FI dalla Giunta e non si fa neanche trovare, Il Corriere della Sera*, 22 ottobre 2020.

La composizione della Giunta varata da Toti è riportata nella tabella 7. I tre assessori espressi da Cambiamo! erano già presenti nella Giunta precedente, al pari di Andrea Benveduti e Gianni Berrino. Gli assessori di nuova nomina quindi sono due. Alessandro Piana nella precedente consiliatura aveva ricoperto il ruolo di Presidente dell'Assemblea regionale, che nella consiliatura in corso è stato nuovamente attribuito alla Lega nella persona di Gianmarco Medusei; la nomina di Simona Ferro, prima dei non eletti nella circoscrizione di Genova, va a premiare l'ottima prestazione elettorale di Fratelli d'Italia. Poiché la nuova Giunta non include assessori espressi dalla Provincia di Savona, il "campione delle preferenze" eletto in quella circoscrizione, Angelo Vaccarezza, è stato nominato a capo del gruppo consiliare di Cambiamo!. Da notare che il Presidente ha mantenuto per sé due deleghe di rilievo quali il bilancio e la sanità. La scelta relativa alla sanità è stata probabilmente dettata dalla mancata rielezione dell'assessore uscente, la leghista Sonia Viale, bocciata dagli elettori della circoscrizione di Genova dopo avere lasciato la sua circoscrizione di riferimento a Imperia³⁸.

Va aggiunto che la formazione della Giunta ha prodotto alcuni aggiustamenti nella composizione del Consiglio regionale. L'indicazione di Toti relativa alla rinuncia al seggio in Consiglio da parte degli assessori ha infatti comportato l'ingresso in ruolo di cinque non eletti, quattro dei quali di genere femminile in sostituzione di altrettanti consiglieri di genere maschile, mentre il primo dei non eletti di Cambiamo! nella circoscrizione di Genova, Giovanni Boitano, è andato a sostituire Ilaria Cavo³⁹. Nel complesso, dopo queste non facili trattative, la rappresentanza femminile in Consiglio regionale è arrivata a sei unità, pari al 20 per cento del totale. Una presenza tutto sommato non troppo dissimile da quella registrata in molte assemblee operanti nel nostro Paese.

³⁸ *Liguria, l'ex vicepresidente della Regione Sonia Viale fuori dal consiglio. Terza nel collegio di Genova, Riviera24.it*, 22 settembre 2020.

³⁹ *Regione Liguria, a porte chiuse e in streaming la prima riunione del consiglio, La Repubblica-Genova*, 26 ottobre 2020.

6. Conclusioni

Fin dalla costituzione delle Regioni nel 1970, le vicende elettorali della Liguria hanno mostrato una marcata tendenza verso l'alternanza, in un quadro però perlopiù favorevole alle forze di sinistra e centrosinistra che si sono succedute nel tempo⁴⁰. A partire dalla vittoria alle elezioni regionali del 2015, tuttavia, il centrodestra ha segnato una decisa supremazia, che si è puntualmente manifestata in occasione di tutti gli appuntamenti elettorali locali e nazionali. Da questo punto di vista, le elezioni regionali del 2020 non hanno prodotto eccezione alcuna. Il centrodestra è giunto all'appuntamento unito – nonostante le polemiche che hanno visto protagonisti Toti e Berlusconi prima e dopo le votazioni – potendo presentare un candidato forte, la cui popolarità è stata accresciuta dagli eventi collegati alla ricostruzione del ponte Morandi e al contrasto alla pandemia. Il facile cammino del centrodestra verso la vittoria è testimoniato dal fatto che nei sondaggi della vigilia Toti non è mai sceso sotto il 50 per cento⁴¹, mostrando che nel 2020 per la prima volta la Regione in buona sostanza non era contendibile da parte del centrosinistra. A fronte della forza annunciata del centrodestra i competitori hanno reagito nel modo più avveduto possibile. La coalizione messa in campo da centrosinistra e Movimento 5 Stelle a sostegno di un candidato comune è stata l'unica esperienza di questo tipo occorsa nella tornata elettorale del 2020, e aveva come unico precedente il caso delle elezioni regionali umbre dell'anno precedente. La similitudine fra le due elezioni in Liguria e Umbria è impressionante. Dal punto di vista partitico, il centrodestra si è imposto sul centrosinistra, ed entrambi gli schieramenti hanno ottenuto analoghe percentuali di voto per i candidati alla presidenza e per le liste a essi collegate; dal punto di vista sistemico, il bipolarismo è stato massimo in entrambe le Regioni in termini di voti e di seggi. E in entrambe le Regioni il candidato giallorosso è stato capace di ottenere praticamente tutti i voti del suo potenziale bacino elettorale, rendendo quindi efficiente una coalizione inedita e tutt'altro che agevole. Nel caso della Liguria, come conseguenza della buona campagna

⁴⁰ N. IACOBONE, *Liguria. Alternanza e instabilità*, in *questa Rivista*, 3-4, 2000, pp. 661-674.

⁴¹ ISTITUTO CATTANEO, *Regionali 20-21 settembre 2020. Chi ha vinto, chi ha perso*, www.cattaneo.org.

condotta da Sansa, i due candidati esplicitamente scesi in campo per contrastare l'alleanza – Massardo e Salvatore – hanno ottenuto risultati del tutto trascurabili. Ma anche giocando al meglio le loro carte Pd e M5S non hanno potuto contrastare il vantaggio annunciato del centrodestra. La nuova Giunta è stata costituita da Toti all'indomani delle elezioni nel segno di una sostanziale continuità con la Giunta uscente. Dopo un così chiaro successo, non poteva essere altrimenti.

Le elezioni regionali 2020 in Campania. La crisi epidemiologica e l'emersione del leader De Luca

Antonio Russo

Dopo diversi slittamenti, il 20 e 21 settembre 2020 si è tornati alle urne per eleggere i nuovi Presidenti di Campania, Liguria, Marche, Puglia, Toscana, Valle d'Aosta e Veneto. Nonostante le richieste da parte di alcuni "Governatori" di anticipare il voto a luglio allo scopo di sfruttare l'onda di consensi ricevuti durante il lockdown, il Parlamento ha optato per un election day in cui sono state accorpate le elezioni regionali, il referendum costituzionale e le elezioni amministrative. In Campania, nonostante sembrasse essere vicino un accordo tra il Partito Democratico (PD) e il Movimento 5 Stelle (M5S) per presentare un candidato comune, i due partiti hanno alla fine optato per correre separati. Il centrosinistra ha scelto di candidare il Governatore uscente Vincenzo De Luca, puntando sulla popolarità dell'ex Sindaco di Salerno, accresciutasi ulteriormente durante il lockdown. Conferme anche per le candidature del centrodestra e del M5S, che hanno puntato, rispettivamente, su Stefano Caldoro e Valeria Ciarambino. Le elezioni 2020 in Campania hanno confermato il candidato di centrosinistra come Presidente della Regione Campania con una differenza rispetto al suo principale contendente di oltre 50 punti percentuali.

1. Introduzione

Le elezioni regionali in Campania hanno visto un confronto tra le due storiche coalizioni di centrosinistra e centrodestra e il terzo polo rappresentato dal Movimento 5 Stelle (M5S).

A partire dalla riforma costituzionale del 1999 che ha introdotto l'elezione diretta del Presidente della Regione, la Campania è stata sempre governata (tranne che nella legislatura 2010-2015) dalla coalizione di centrosinistra¹.

Le elezioni campane del 2020 si collocano in un contesto in cui nelle ultime elezioni per il rinnovo dei due rami del Parlamento (4 marzo 2018) il M5S aveva sbaragliato la concorrenza riuscendo ad accaparrarsi 11 seggi alla Camera dei Deputati contro i 5 della coalizione di centrodestra ed i 3 di quella di centrosinistra. Al Senato il M5S ha ottenuto 9 seggi mentre il centrodestra 6 ed il centrosinistra 3.

Le elezioni regionali 2020, come vedremo, hanno fatto registrare un'inversione di tendenza con un crollo di preferenze per il M5S e invece un aumento di consenso intorno al *leader* di centrosinistra.

La tornata del 2020 in Campania, dato l'attuale momento storico, è stata molto particolare. La campagna elettorale è iniziata nei primi mesi del 2020 soprattutto sulle piattaforme virtuali, dal momento che i comizi sul territorio sono stati ridotti rispetto alle scorse elezioni. In più, i candidati non hanno potuto contare, come successo in passato, sulle manifestazioni organizzate dai principali membri dei rispettivi partiti a causa delle restrizioni dovute alla pandemia.

L'offerta politica delle elezioni 2020 in Campania ha riproposto la sfida tra i tre candidati che si erano già affrontati alla tornata 2015: Vincenzo De Luca per la coalizione di centrosinistra, Stefano Caldoro per la coalizione di centrodestra e Valeria Ciarambino per il M5S. Il primo ha presentato una coalizione composta da quindici forze politiche, mentre la coalizione di centrodestra ha presentato una lista formata da sei forze politiche. La candidata del M5S, come accaduto alle elezioni 2015, ha optato per correre da sola nonostante sembrasse essere vicino un accordo con il Partito democratico (Pd).

Gli altri candidati che hanno concorso per la carica di Presidente della Regione Campania sono Sergio Angrisano per il Terzo polo, Giuseppe

¹ La Regione Campania, nelle prime due legislature *post* legge costituzionale, è stata governata da Antonio Bassolino (coalizione di centrosinistra), la terza legislatura (2010-2015) da Stefano Caldoro (coalizione di centrodestra), la quarta (2015-2020) da Vincenzo De Luca (coalizione di centrosinistra).

Cirillo per il Partito delle buone maniere, Giuliano Granato per Potere al popolo e Luca Saltamacchia per Terra.

Il Presidente De Luca, durante il *lockdown*, ha recuperato un notevole bacino di preferenze. Infatti, l'elettorato campano sembrerebbe aver cominciato a nutrire una forte simpatia nei confronti del candidato di centrosinistra il quale ha assunto il ruolo di unico interlocutore dei cittadini. L'ex Sindaco di Salerno, infatti, ha sfruttato la pandemia come una occasione per aumentare la propria popolarità ed il proprio consenso elettorale.

I principali contendenti del "Governatore" uscente hanno tentato di arrestare l'incremento di consenso attorno a De Luca attraverso l'uso della *negative campaigning*² (ossia uno stile di campagna elettorale basato sulle critiche e le accuse nei confronti degli altri candidati) allo scopo di recuperare lo svantaggio maturato durante le restrizioni.

Questo articolo analizzerà le elezioni regionali in Campania prendendo inizialmente in esame il quadro istituzionale che affida al Governatore la piena responsabilità dell'indirizzo politico, allo scopo di ribaltare la primazia dell'assemblea nelle attività legislative ed amministrative³.

Successivamente ci si focalizzerà sul contesto politico in cui sono svolte le elezioni, collegandolo al contesto sociale di questo difficile momento storico. Sarà poi presentata l'offerta politica con i diversi candidati che hanno corso per la carica di Governatore, e alcune caratteristiche della loro campagna elettorale, svoltasi prevalentemente sui *media*.

Per concludere, saranno presentati i risultati del voto nonché la composizione del nuovo Consiglio regionale, anche attraverso un confronto con le precedenti elezioni.

Una sezione finale riassumerà le caratteristiche principali di questa tornata elettorale nella Regione Campania e del suo Presidente Vincenzo De Luca.

² S. ANSOLABEHRE, S. IYENGAR, *Going Negative: How Political Advertisements Shrink and Polarize the Electorate*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

³ F. MUSELLA, V. REDA, *Campania con o senza partito*, in S. BOLGHERINI, S. GRIMALDI (a cura di) *Tripolarismo e destrutturazione. Le elezioni regionali del 2015*, Bologna, Istituto Cattaneo, 2015.

2. *Il quadro normativo-istituzionale*

La legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1 ha introdotto l'elezione diretta del Presidente della Regione conferendo così al capo dell'esecutivo la piena responsabilità sull'indirizzo politico dei meso-governi⁴. In questo modo si è ribaltata la piena primazia dell'assemblea nelle attività legislative ed amministrative⁵. Tale riforma, inoltre, ha consentito un certo grado di variabilità tra le Regioni le quali hanno potuto scegliere autonomamente le loro norme elettorali e le revisioni in campo statutario. Tale potestà statutaria ha però condotto verso due errori di interpretazione che, secondo alcuni autori, sarebbero la causa dei ritardi accumulati dai Consigli regionali per l'approvazione dei propri Statuti⁶. Il primo errore concerne la collocazione nella gerarchia delle fonti dello Statuto. Come chiarito da alcune sentenze della Corte costituzionale, gli Statuti sono necessari per quanto concerne l'organizzazione dei poteri regionali ma essi trovano un limite invalicabile nella Costituzione⁷. In nessun caso quindi lo Statuto può sostituirsi alla Carta costituzionale. Nonostante ciò, i consiglieri hanno spesso assunto un compito che andava oltre quello che era stato loro effettivamente assegnato provocando quindi notevoli ritardi istituzionali⁸. Il secondo errore di interpretazione fa riferimento invece alla possibilità di modificare la forma di governo regionale attraverso uno stravolgimento dei tratti presidenziali come indicati dalla Costituzione. Anche questo equivoco ha portato ad un vero e proprio stallo in diverse Regioni italiane. In Campania, proprio rispetto alla scelta dell'elezione diretta del Presidente, ci sono stati grandi contrasti politici che hanno generato lunghi periodi di stallo in Regione⁹.

⁴ F. MUSELLA, V. REDA, *Campania con o senza partito*, cit. p. 268.

⁵ F. MUSELLA, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2009.

⁶ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni: verso le costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002.

⁷ V. ONIDA, *La giustizia costituzionale nel 2004*, Corte costituzionale, Relazione in occasione della conferenza stampa del Presidente, 20 gennaio 2005, Roma.

⁸ F. MUSELLA, V. REDA, *Campania con o senza partito*, cit. p. 270.

⁹ G. FERRAIUOLO (a cura di) *Il nuovo Statuto della Regione Campania*, Nola, L'arca e l'arco Edizioni, 2010.

Al 2020 tutte le Regioni italiane hanno approvato il proprio Statuto e la propria legge elettorale. In Campania l'approvazione dello Statuto è avvenuta nel 2009. Esso, in linea con la legge costituzionale, ha adottato una forma di governo con un Presidente demo-eletto con pieni poteri di nominare e/o revocare gli assessori. Anche la legge elettorale campana è in linea con i principi della legge costituzionale. La legge elettorale campana, infatti, prevede un sistema proporzionale con premio di maggioranza e soglia di sbarramento. La percentuale minima dei seggi da attribuire alla maggioranza è pari al 60% (a differenza del 55% previsto dalla legge Tatarella¹⁰). Le opposizioni, invece, hanno la garanzia di ricoprire il 35% degli scranni consiliari (oltre 1/3 dei seggi) allo scopo di contenere eventuali super-maggioranze, come accaduto negli ultimi anni in Campania¹¹.

Inoltre, il nuovo Statuto ha ridotto il numero di membri dell'Assemblea regionale (da 60 a 55 componenti) stabilendo così il limite minimo di seggi da assegnare alla coalizione vincente (30 anziché 36). Al pari di altre, anche la legge elettorale campana prevede la doppia preferenza di genere, ossia la possibilità di esprimere due voti per i consiglieri a patto però che le due preferenze si riferiscano a due candidati di genere diverso. In caso di preferenza per due candidati dello stesso genere, è previsto l'annullamento della seconda preferenza.

3. *Il sistema politico regionale*

Il sistema politico regionale della Regione Campania analogamente a quanto avvenuto anche in altre Regioni italiane, ha subito un processo di forte bipolarizzazione. Tale bipolarizzazione sembra essere stata il risultato sia delle trasformazioni politico-istituzionali del Paese che del sistema elettorale di tipo maggioritario¹².

Le elezioni regionali del 2010 in Campania hanno espresso in chiaro modo questa bipolarizzazione. Infatti, i due schieramenti principali ave-

¹⁰ La legge n. 43/1995 (nota come legge Tatarella) ha regolamentato i sistemi elettorali regionali dal 1995 fino al 1999, anno in cui è andata in vigore la legge costituzionale n. 1/1999.

¹¹ F. MUSELLA, V. REDA, *Campania con o senza partito*, cit. p. 270.

¹² F. MUSELLA, V. REDA, *Campania con o senza partito*, cit. p. 271.

vano ricevuto la quasi totalità dei voti (intorno al 95%) non lasciando, quindi, spazio ad una eventuale creazione di un terzo polo¹³.

Nelle elezioni del 2015 e del 2020, le cose, come vedremo più approfonditamente nel paragrafo sull'analisi del voto, sono cambiate. Infatti, oltre alla storica ripartizione dei voti tra il centrodestra ed il centrosinistra, si è affermato il Movimento 5 Stelle (M5S) come vero e proprio terzo polo raggiungendo il 17% nel 2015 e quasi il 10% nel 2020.

A confermare una bipolarizzazione meno accentuata rispetto ai primi anni del 2000, anche i risultati delle elezioni per il rinnovo della Camera e del Senato del 4 marzo 2018 in Campania hanno fatto emergere i tre poli appena accennati. Da una parte c'era il M5S con oltre il 50% di preferenze; dall'altra la coalizione di centrodestra (circa il 25%) e la coalizione di centrosinistra (poco più del 10%).

Una ulteriore caratteristica del sistema politico campano è la sua estrema frammentazione. Infatti, le coalizioni a sostegno dei candidati contengono numerose forze politiche al loro interno. Sembra che, contestualmente al rafforzamento della figura del Presidente della Regione, sia avvenuta una disgregazione dell'offerta politica che si è poi ulteriormente tradotta anche in una «disgregazione del corpo consiliare in numerosi gruppi, molto spesso composti da pochi o anche da un solo membro»¹⁴.

Altri studiosi parlano di tale frammentazione come di una caratteristica genetica del sistema politico di tutto il territorio italiano. Nelle elezioni del 20 e 21 settembre, però, tale frammentazione è stata riscontrata solo nel Sud Italia. Infatti, a differenza di Liguria, Marche, Toscana, Valle d'Aosta e Veneto che hanno presentato liste con non più di sei forze politiche al proprio interno, le coalizioni di centrosinistra di Campania e Puglia hanno presentato 15 forze politiche a testa.

4. *L'offerta politica*

L'offerta politica alle elezioni 2020 per i candidati Presidenti ha riflettuto quella della precedente tornata elettorale. Si è avuta infatti la sfida tra

¹³ F. MUSELLA, *Campania. Il decennio del Presidente*, in B. BALDI, F. TRONCONI (a cura di) *Le elezioni regionali del 2010. Politica nazionale, territorio e specificità locale*, Bologna, Istituto Carlo Cattaneo, 2010.

¹⁴ F. MUSELLA, V. REDA, *Campania con o senza partito*, cit. p. 272.

i candidati di centrodestra e centrosinistra – rispettivamente Stefano Caldoro e Vincenzo De Luca – e, a conferma di un bipolarismo ormai scomparso o comunque meno accentuato degli scorsi anni, un terzo polo, rappresentato dalla candidata del Movimento 5 Stelle, Valeria Ciarambino. De Luca, Caldoro e Ciarambino sono tornati quindi a sfidarsi. Erano già stati avversari sia nella tornata del 2010 che in quella del 2015: la prima vinta dal *leader* del centrodestra, la seconda dall'ex Sindaco di Salerno. Il Governatore uscente, anche per la tornata del 2020, era il candidato favorito per la vittoria, soprattutto in virtù della crescente visibilità e dell'aumento dei consensi ottenuti a seguito delle dirette sui suoi principali canali *social* in cui ha aggiornato i suoi *followers* sulla questione coronavirus. Con l'aumento esponenziale della curva dei contagi (sia nella cosiddetta fase 1¹⁵, sia nel periodo della seconda ondata), i cittadini sembrano aver estremamente apprezzato la linea di comportamento del Presidente uscente e i sondaggi lo hanno visto durante tutta la campagna elettorale come assoluto favorito anche per questa tornata¹⁶. Della coalizione a suo sostegno facevano parte 16 liste (si veda la Tabella 1), in particolare: Campania libera, Democratici e Progressisti, il Partito socialista italiano, De Luca Presidente, Fare Democratico popolari, Davvero verdi – Ecologia & Diritti – Partito animalista, Liberaldemocratici Campania popolare moderati, Per le persone e la comunità, Europa verde Campania demos, Mastella Noi Campani, Partito democratico, Centro democratico, Italia viva, Partito repubblicano italiano e Più Campania in Europa.

Il programma del Presidente uscente si sostanzialmente si sostanzialmente in dieci proposte per la città di Napoli e per la Campania in generale: riqualificare il lungomare orientale nella zona di San Giovanni a Teduccio, la riqualificazione dell'area di Piazza Garibaldi con la realizzazione di un parco, creare l'azienda unica dei trasporti pubblici¹⁷, la cura dei parchi

¹⁵ La fase 1 fa riferimento al *lockdown* italiano e ricopre il periodo che va dal 9 marzo al 3 maggio 2020.

¹⁶ *Elezioni, il sondaggio. De Luca in Campania al 50,4%: avanti su Caldoro di 21 punti. La Lega crolla al 3%*, *Corriere della sera*, 29 agosto 2020.

¹⁷ Azienda unica dei trasporti alla quale il candidato Simeone del partito De Luca Presidente ha già messo a punto il progetto attraverso cui ha spiegato che l'azienda unica dei traspor-

pubblici (con lo *slogan* Napoli città verde), la realizzazione di un polo audiovisivo nell'ex Base Nato, la realizzazione di residenze universitarie a Casa Miranda, la ristrutturazione dell'Ospedale degli Incurabili, la creazione della funicolare del Vesuvio e della funivia dei musei dal MANN a Capodimonte, la realizzazione della Casa dell'architettura a Palazzo Penne e la creazione del polo tecnologico per lo sviluppo sostenibile nell'ex Manifattura Tabacchi.

Il principale avversario del Presidente uscente era il candidato di centrodestra, Stefano Caldoro, il quale aveva già governato la Regione campana nella legislatura 2010-2015 ed aveva poi perso proprio contro De Luca alle scorse elezioni. Caldoro negli ultimi sondaggi ha però perso un notevole bacino di elettori¹⁸ e, quindi, il suo risultato era atteso al di sotto di quello del 2015. La coalizione di centrodestra che sosteneva Caldoro era formata da sei liste: Fratelli d'Italia, Lega Salvini Campania, Forza Italia, Identità meridionale, Unione di centro ed Alleanza con popolo e territorio.

Il programma di Stefano Caldoro constava di diverse proposte che ruotavano intorno al progetto "Grande Napoli", volto a rigenerare Napoli e la Campania in generale. Attraverso l'utilizzo dei fondi europei, il candidato del centrodestra aveva previsto l'eliminazione di una serie di imposte e l'abbassamento delle tasse alle imprese allo scopo di creare lavoro. Inoltre, per la riqualificazione dell'area periferica di Napoli, sarebbero stati previsti una serie di investimenti per fare residenze ed imprese nella (da lui definita) "*East Valley*" (ossia la zona est di Napoli) e la rigenerazione dell'area delle vele di Scampia attraverso la costruzione di un grande policlinico.

Valeria Ciarambino, come da prassi per il M5S, è stata votata come candidata alla presidenza campana sulla piattaforma *Rousseau*¹⁹ dagli abilitati al voto residenti in Regione. Ciarambino aveva ricevuto il 71,9%

ti regionali metterebbe al centro la salvaguardia dei posti di lavoro e garantirebbe l'efficientamento dei servizi.

¹⁸ Elezioni, il sondaggio. De Luca in Campania al 50,4%: avanti su Caldoro di 21 punti. La Lega crolla al 3%, *Corriere della sera*, 29 agosto 2020.

¹⁹ La piattaforma *Rousseau* è lo strumento lanciato da M5S nel 2016 allo scopo di gestire il movimento nelle sue varie componenti elettive e la partecipazione degli iscritti alla vita del movimento.

dei consensi contro il 16,3% e l'11,8% di, rispettivamente, Marco Ferruzzi e Giovanni Rea ed è quindi diventata la candidata ufficiale del M5S per la Campania. In linea con le scelte centrali del movimento, i pentastellati non hanno avuto altre liste in coalizione a sostegno di Ciarambino. Il programma presentato dalla pentastellata era fortemente improntato alla lotta alla camorra, soprattutto di quella che si annida all'interno dei contesti istituzionali. Le sue principali proposte concernevano la riqualificazione della Regione campana attraverso l'investimento in scuole e campi sportivi nelle zone periferiche allo scopo di avvicinare i giovani alla cultura ed allontanarli dalla strada.

Gli altri candidati sono stati il giornalista e scrittore Sergio Angrisano per Idee in movimento (il cui programma ruotava intorno all'identità territoriale, i diritti della persona e di genere, e l'attenzione e tutela dell'ambiente); il sessuologo Giuseppe Cirillo con il Partito delle buone maniere (il quale ha messo al centro del suo programma una campagna contro gli abusi sessuali); l'avvocato Luca Saltamacchia con Terra (con un programma incentrato sulla tutela dell'ambiente) ed il giovanissimo Giuliano Granato di Potere al popolo (anche per questo partito le priorità sono state ambiente e lavoro).

Tabella 1. Liste e coalizioni a sostegno dei candidati presidenti alle elezioni 2020

Vincenzo De Luca	Stefano Caldoro	Valeria Ciarambino	Sergio Angrisano	Giuseppe Cirillo	Luca Saltamacchia	Giuliano Granato
Campania Libera	Fratelli d'Italia	Movimento 5 Stelle	Idee In Movimento	Partito delle Buone Maniere	Terra	Potere al Popolo
Democratici e Progressisti	Lega Salvini Campania					
Partito Socialista Italiano	Forza Italia					
De Luca Presidente	Identità Meridionale					
Fare Democratico Popolari	Unione di Centro					
Davvero Verdi – Ecologia & Diritti – Partito Animalista	Alleanza con Popolo e Territorio					
Liberaldemocratici Campania Popolare Moderati						
Per le Persone e la Comunità						
Europa Verde Campania Demos						
Mastella Noi Campani						
Partito democratico						
Centro Democratico						
Italia viva						
Partito Repubblicano Italiano						
Più Campania in Europa						

Fonte: elaborazione propria.

5. La campagna elettorale

La testata giornalistica digitale *Fanpage* ha definito la campagna elettorale per le elezioni 2020 in Campania come la peggiore mai vista²⁰. Da una parte c'era il Presidente uscente Vincenzo De Luca che ha rifiutato tutti i confronti con gli avversari e le domande dei giornalisti forte di quel vantaggio di consensi accumulati durante il *lockdown*. Dall'altra parte c'erano i restanti candidati che, durante il periodo più acuto della pandemia, hanno fatto sentire poco, e probabilmente male, la loro voce²¹. In sostanza, De Luca non ha avuto oppositori ed è riuscito ad accaparrarsi un bacino di voti insperato ad inizio 2020, e ad attestarsi come solo ed unico interlocutore dei cittadini campani.

La maggior parte dei comizi si sono svolti da remoto, tramite *web*. Questo a testimonianza di quanto la rete sia diventato un canale di comunicazione più diretto con l'elettorato poiché caratterizzato dall'uso di un linguaggio più "immediato"²².

Tutti i candidati in corsa hanno tuttavia programmato diversi comizi in presenza che si sono svolti su tutto il territorio campano, nonostante le enormi difficoltà causate dalla pandemia (seppur in numero minore rispetto alle scorse tornate elettorali).

Il Presidente De Luca, nei suoi comizi elettorali, ha più volte asserito che il programma presentato cinque anni fa è stato realizzato al 150% e che l'unica linea di continuità non può che essere quella di confermare la coalizione di centrosinistra²³. L'ex Sindaco di Salerno, nonostante abbia evitato confronti pubblici con i suoi avversari, ha presenziato a diversi comizi allo scopo di annunciare il programma per la legislatura 2020-2025 che, come abbiamo visto nel paragrafo precedente, consta di dieci proposte per la Regione campana. La chiusura della campagna elettorale di De Luca si è svolta a San Giovanni a Teduccio. Un evento

²⁰ *Elezioni regionali Campania 2020, Fanpage.*

²¹ *Elezioni regionali in Campania, sette candidati alla presidenza. Come e quando si vota, Sky tg24, 11 settembre 2020.*

²² F. IAZZETTA, G.M. PADRICELLI, G. PUNZIANO, *Campagna elettorale e social media: scenari evolutivi e nuove differenze nella diffusione social del messaggio politico*, in *Culture e Studi del Sociale*, 2, 2020, pp. 497-516.

²³ *Regionali Campania 2020, la campagna di De Luca ai tempi del Covid: "Solo Fb e niente comizi", Il Mattino, 26 agosto 2020.*

di forte impatto dal momento che aveva promesso la riqualificazione di quell'area particolarmente degradata. Ciò ha voluto essere un forte segnale agli abitanti della zona.

Nonostante il nuovo programma e i diversi comizi, la vera campagna elettorale di De Luca è stata quella svoltasi sui *social* durante i mesi di quarantena. Infatti, attraverso le sue dirette giornalieri sui principali *social media* è riuscito a garantirsi un notevole bacino elettorale. Ciò ha accresciuto la sua popolarità sia in ambito nazionale che internazionale. Anche chi alle scorse elezioni aveva optato per la coalizione di centro-destra, o per il M5S, sembrerebbe aver deciso di votare il candidato di centrosinistra per la forte simpatia scaturita dalle sue dirette giornalieri. Inoltre, nella situazione di crisi epidemiologica, De Luca è riuscito a mostrarsi e ad imporsi come unico referente e ciò non ha fatto altro che ampliare ulteriormente il suo bacino di voti.

La campagna elettorale delle elezioni 2020 in Campania si è connotata come quella che Ansolabehere e Iyengar definiscono *negative campaigning* ossia uno stile di campagna elettorale che mette alla base le critiche e le accuse nei confronti degli altri candidati. Con i sondaggi che davano De Luca assoluto vincitore, i principali candidati delle altre coalizioni sembrava avessero fatto fronte comune allo scopo di screditare il Presidente uscente e cercare di recuperare voti. I principali argomenti erano il mancato rispetto di parte del programma annunciato alle scorse tornate elettorali e, soprattutto, l'utilizzo di una situazione di crisi pandemica per fare campagna elettorale.

Tra i primi a segnalare un uso a loro avviso inappropriato della campagna elettorale da parte di Vincenzo De Luca sono stati i pentastellati. Valeria Ciarambino ha affermato che De Luca ha utilizzato un'emergenza estremamente grave per fare campagna elettorale. Anche il collega di partito Cirillo ha denunciato quello che ha definito «il terrorismo mediatico del Presidente uscente»²⁴ facendo leva soprattutto sulle espressioni, a suo dire, intollerabili da parte di una persona che ricopre una carica istituzionale. Anche Stefano Caldoro, principale contendente di De Luca, ha fortemente criticato il comportamento di quest'ultimo durante il *lockdown*. A suo

²⁴ Elezioni regionali Campania 2020, Fanpage.

parere, infatti, la situazione Covid-19 è stata gestita male soprattutto in campo sanitario. Il candidato di centrodestra ha affermato che le liste di attesa per le visite specialistiche si sono notevolmente allungate anche per le patologie gravi. Inoltre, ha denunciato i dati relativi ai quindici giorni antecedenti alla data del voto dove la Campania è risultata essere la Regione con il più basso numero di tamponi e il numero più alto di contagi. In questo, Caldoro, è stato spalleggiato dalla destra nazionale. Anche il *leader* della Lega, Matteo Salvini, non ha infatti risparmiato critiche al Presidente uscente De Luca, accusandolo degli ingenti sprechi di denaro pubblico con ospedali mai inaugurati e mai utilizzati²⁵.

Allo stesso modo, anche la campagna elettorale degli altri candidati minori si è allineata a queste critiche. Quella dell'avvocato Luca Saltamacchia si è articolata attraverso il tentativo di screditare De Luca il quale, secondo il candidato del partito Terra, in cinque anni avrebbe sprecato solo soldi pubblici allo scopo di favorire interessi non collettivi. L'invettiva dell'avvocato Saltamacchia mette al centro la mancata tutela dell'ambiente e la questione relativa ai tagli alla sanità²⁶.

Oltre alla strategia comune di *negative campaigning* nei confronti del Presidente De Luca, gli avversari hanno anche chiesto sostegno ai principali esponenti dei partiti delle proprie liste per provare a recuperare la parte di elettorato che i sondaggi indicavano come persa durante i mesi di *lockdown*.

La campagna elettorale di Stefano Caldoro è stata fortemente caldeggiata dai principali esponenti dei partiti contenuti nella sua coalizione. Silvio Berlusconi (il quale non ha svolto alcun comizio in Campania a causa della sua recente malattia da coronavirus) ha sostenuto il candidato di centrodestra dichiarandosi sicuro che potesse essere la persona giusta per far ripartire la Campania. Il "Cavaliere" non ha risparmiato attacchi al Presidente uscente, denunciando la somiglianza del sistema di potere di De Luca a quello tipico del blocco sovietico, asserendo che ha saputo

²⁵ *Regionali Campania, Caldoro: "Cbiuderò la campagna elettorale tra i giovani", la Repubblica Napoli*, 17 settembre 2020.

²⁶ *Regionali 2020: Saltamacchia e il programma di Terra, Irpinia24*, 15 settembre 2020.

costruire sé stesso come un personaggio televisivo²⁷. Berlusconi ha concluso sostenendo Caldoro come l'unico candidato in grado di garantire la governabilità della Campania. Anche il *leader* della Lega, Matteo Salvini, ha sostenuto Stefano Caldoro organizzando diversi comizi in Regione²⁸. A sostegno invece di Valeria Ciarambino c'è stato il Ministro degli esteri, Luigi Di Maio, il quale ha organizzato diversi comizi nella Regione ed in particolare nella sua città (Pomigliano d'Arco) allo scopo di sostenere la candidata del M5S e di raccomandare ai cittadini di votare "Sì" al referendum costituzionale²⁹.

La campagna elettorale in Regione Campania, come vedremo nel successivo paragrafo, non ha sortito l'effetto sperato per gli sfidanti del Presidente uscente. Infatti, De Luca, nonostante il numero limitato di comizi e discussioni con giornalisti ed avversari, ha mantenuto il vantaggio dato dai sondaggi durante il periodo di *lockdown*, addirittura incrementandolo, mentre i candidati di centrodestra e del M5S hanno perso un notevole numero di voti rispetto alla scorsa tornata elettorale e i candidati minori hanno raccolto soltanto pochi consensi.

6. *L'analisi del voto*

Come già anticipato nei paragrafi precedenti, a differenza delle scorse tornate elettorali dove non si prevedeva un vincitore, le elezioni 2020 in Campania hanno lasciato pochi dubbi su chi avrebbe governato per i successivi cinque anni. Il candidato di centrosinistra, in virtù soprattutto della popolarità guadagnata durante il *lockdown*, è stato considerato dai sondaggi come il vincitore già annunciato delle elezioni campane. E anzi, i sondaggi sono andati a ribasso. Da un sondaggio del Corriere della sera del 29 agosto, il Governatore uscente si attestava al 50,4%

²⁷ *Regionali Campania 2020, Berlusconi dà la scossa: "Vinceremo regionali e comunali"*, *Il Mattino*, 25 luglio 2020; *Regionali Campania, Berlusconi contro De Luca: "Il suo è un sistema di potere sovietico"*, *Fanpage*, 31 agosto 2020.

²⁸ Tali comizi sono stati sempre accompagnati da contro-manifestazioni antifasciste ed antirazziste nelle piazze adiacenti e, nel caso del comizio a Torre del Greco, l'ex Vicepresidente del Consiglio dei Ministri, ha dovuto terminare anzitempo la sua visita essendo stato contestato anche attraverso lanci di pomodori.

²⁹ Il referendum costituzionale in Italia del 2020 è stato indetto per approvare o respingere la legge di revisione costituzionale dal titolo «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari».

mentre Caldoro e Ciarambino, rispettivamente, al 29% ed al 15,8%. Un successivo sondaggio da parte dell'istituto di ricerca Ixè³⁰, su un campione di mille persone di diversa estrazione politica intervistate tra il 1° ed il 4 settembre, riportava addirittura il doppiaggio da parte del Presidente uscente nei confronti del candidato di centrodestra, con De Luca al 54,4% e Caldoro al 26,9%, mentre Ciarambino si fermava al 15%.

Insomma, la situazione, sin dai primi sondaggi, era abbastanza chiara: una vittoria schiacciante di De Luca che avrebbe probabilmente addirittura doppiato il suo principale avversario.

La realtà ha superato anche i già chiari sondaggi. Il Presidente uscente Vincenzo De Luca ha ricevuto quasi il quadruplo dei voti del candidato di centrodestra (rispettivamente 69,48% e 18,06%). Questi dati sono certamente molto diversi da quelli delle elezioni del 2015, dove i due principali candidati si contesero la vittoria fino alla fine arrivando ad una differenza di punti percentuali al di sotto del 3% (Tabella 2).

Tabella 2. *Voti ai principali candidati delle maggiori coalizioni (2015-2020). Valori percentuali*

Coalizione	Nome	2020	2015
Centro Sinistra	Vincenzo De Luca	69,48	41,15
Centro Destra	Stefano Caldoro	18,06	38,38
M5S	Valeria Ciarambino	9,92	17
<i>Differenza tra i primi due</i>	51,42	2,77	

Fonte: elaborazione propria su dati regione.campania.it.

La tabella 2 mostra la vittoria schiacciante del candidato di centrosinistra (69,48% di voti rispetto al 18,06% per il candidato di centrodestra). È stato registrato oltre il 50% di differenza tra i voti al candidato della coalizione vincente e quelli al candidato della principale contendente. Anche la differenza tra i voti al Presidente uscente e quelli alla candidata del M5S è risultata molto ampia: ha sfiorato i 60 punti percentuali.

³⁰ Disponibile all'indirizzo www.istitutoixe.it.

Lo scontro della precedente tornata elettorale in cui l'ex Sindaco di Salerno aveva vinto per poche decine di migliaia di voti, ha lasciato quindi spazio ad una situazione dove il Presidente De Luca non ha avuto rivali (oltre 1,3 milioni di voti in più) (Tabella 3). Infatti, se la differenza tra i due principali contendenti nel 2015 è stata del 2,77%, nel 2020 è risultata essere del 51,42%. Allo stesso modo, anche il margine tra il candidato di centrosinistra e Valeria Ciarambino del M5S è passato dal 24,15% del 2015 al 59,56% del 2020. Lo scarto tra il candidato di centrodestra e quello del M5S si è ridotto dal 2015 al 2020 a testimonianza del tracollo delle preferenze ricevute da Caldoro. Infatti, si è passati da una differenza del 21,38% nel 2015 ad uno scarto di poco più dell'8% nel 2020.

Tabella 3. *Voti ai principali candidati delle maggiori coalizioni in numeri assoluti (2015-2020)*

Coalizione	Nome	2020	2015
Centrosinistra	Vincenzo De Luca	1.789.017	987.927
Centrodestra	Stefano Caldoro	464.921	921.481
Altra coalizione	Valeria Ciarambino	255.714	420.839
<i>Differenza tra i primi due</i>	1.324.096	66.446	

Fonte: elaborazione propria su dati regione.campania.it.

Il numero di preferenze in valori assoluti ricevute dal candidato di centrosinistra è arrivato ad 1.789.017 contro le 464.921 del principale contendente. Una differenza pari a 1.324.096 unità. Anche lo scarto con la pentastellata Valeria Ciarambino è molto ampio arrivando a contare 1.533.303 preferenze.

Il numero assoluto di voti ricevuti dal Presidente uscente nel 2020 è di oltre 800.000 in più rispetto a quelli ricevuti nel 2015. Il suo principale contendente, invece, ha avuto un calo di preferenze, in valore assoluto, di circa 450.000 unità portando la differenza tra i due candidati delle principali coalizioni da 66.446 voti nel 2015 ad 1.324.096 nel 2020.

Un brusco calo è stato registrato anche per la candidata del M5S la quale ha ricevuto circa 165.000 voti in meno rispetto alle scorse tornate elettorali. Anche la differenza tra il candidato della coalizione vincente

e la Ciarambino è cresciuta nel 2020 arrivando ad oltre 1.500.000 unità (contro poco più di 560.000 voti del 2015).

Il Presidente uscente Vincenzo De Luca – come accaduto anche nelle elezioni in Veneto in cui la coalizione di centrodestra, capeggiata dal Presidente uscente Luca Zaia, ha ottenuto oltre il 70% di voti a favore – ha dominato queste elezioni attestandosi quindi come Presidente della Regione Campania per altri cinque anni. Il Governatore campano ha ricevuto una percentuale di voti che ha superato il 60% in tutte le Province della Regione sbaragliando i suoi principali avversari i quali si sono attestati sotto il 25% nel caso di Caldoro e sotto il 13% per Ciarambino (Tabella 4).

Tabella 4. Voti ai principali candidati delle maggiori coalizioni in percentuale per circoscrizione (2020)

	Napoli	Caserta	Benevento	Salerno	Avellino
Vincenzo De Luca	68,6	66	64,6	73,2	75,3
Stefano Caldoro	16,2	22,4	24	18,7	15,8
Valeria Ciarambino	12,2	9,6	9,2	6,1	6,6

Fonte: elaborazione propria su dati La Repubblica.

Come mostra la tabella 4, il candidato di centrosinistra ha sbaragliato la concorrenza in tutte le circoscrizioni della Regione. Se a Benevento (64,6%), a Caserta (66%) ed a Napoli (68,6%) ha ricevuto meno del 70% di voti, a Salerno (73,2%) e ad Avellino (75,3%) ha persino superato questa soglia. Ciò assume i caratteri di un plebiscito nel voler confermare l'ex Sindaco di Salerno come Presidente della Regione.

Il candidato di centrodestra, invece, non ha mai raggiunto il 25% dei voti. Ci è andato vicino a Benevento (24%) ed a Caserta (22,4%). Nelle circoscrizioni di Napoli (16,2%), Salerno (18,7%) ed Avellino (15,8%) non ha nemmeno raggiunto il 20% dei voti.

Valeria Ciarambino ha superato il 10% solo nella circoscrizione di Napoli (12,2%) (probabilmente frutto dei tanti voti ottenuti a Pomigliano d'Arco), mentre nelle circoscrizioni di Caserta (9,6%) e di Benevento (9,2%) si è attestata poco sotto questa soglia. Nelle circoscrizioni di Salerno (6,1%) ed Avellino (6,6%) si è attestata al di sotto del 7% di voti.

Per quanto riguarda le coalizioni, la situazione è altrettanto chiara. Il centrosinistra ha dominato queste elezioni regionali. Nella seguente tabella saranno esposti in dettaglio i voti percentuali delle forze politiche di ogni coalizione (Tabella 5).

Tabella 5. *Consiglio regionale della Campania (2010-2015): percentuale votanti; percentuale voti validi; totale elettori; percentuale dei voti ottenuti dalle liste provinciali sul totale dei voti validi*

	2020	2015
% Votanti	55,48	51,93
% Voti validi	51,52	48,4
Elettori	4.996.921	4.965.599
<i>Coalizione di centrosinistra (2020)</i>	68,57	40,2
Partito democratico	16,9	19,5
De Luca Presidente	13,3	4,9
Italia viva	7,37	-
Campania Libera	5,19	4,8
Fare Democratico - Popolari	4,45	-
Noi Campani	4,35	-
Liberaldemocratici - Moderati	3,6	-
Centro Democratico	3,23	2,7
Partito Socialista Italiano	2,55	2,2
+Campania in Europa	1,93	-
Europa Verde – Demos Democrazia Solidale	1,82	-
Davvero – Partito Animalista	1,43	1,2
Per le Persone e la Comunità	1,12	-
Democratici e Progressisti	1,07	-
Partito Repubblicano Italiano – Lega per l'Italia	0,24	-
Unione Democrazia Cristiana	-	2,4
Campania in Rete	-	1,5
Italia dei Valori	-	1,1
<i>Coalizione di Centro Destra (2020)</i>	19,12	39,7
Fratelli d'Italia	5,98	5,5
Lega Salvini Campania	5,65	-
Forza Italia	5,16	17,8

	2020	2015
Unione di Centro	1,92	-
Alleanza di Centro	0,27	-
Identità Meridionale Macroregione Sud	0,14	-
Caldoro Presidente	-	7,2
Nuovo Centro Destra – Campania Popolare	-	5,9
Noi Sud	-	2,1
Popolari per l'Italia	-	0,8
Mai più la terra dei fuochi	-	0,3
Vittime della giustizia e del fisco	-	0,3
<i>Altre liste (2020)</i>	12,31	19,9
Movimento 5 Stelle	9,92	17
Potere al Popolo!	1,13	-
Terra	1,07	-
Terzo Polo	0,13	-
Partito delle Buone Maniere	0,06	-
Sinistra al lavoro	-	2,3
Mo! Lista civica campana	-	0,6
Totale	100	100

Fonte: elaborazione propria su dati regione.campania.it e Musella e Reda (2015).

La partecipazione elettorale delle elezioni regionali 2020 in Campania è stata del 55,48%, il 3,55% in più rispetto alla tornata del 2015 dove l'affluenza alle urne è stata del 51,93%. L'aumento della partecipazione elettorale sembra essere stata una caratteristica peculiare di tutte le Regioni che sono andate al voto il 20 e 21 settembre 2020. In particolare, la Toscana e le Marche hanno visto un incremento dell'affluenza alle urne rispettivamente del 14,94% e del 9,97%. Le altre Regioni hanno avuto un incremento del 5,38% per la Valle d'Aosta, del 5,24% per la Puglia, del 3,98% per il Veneto ed il 2,79% per la Liguria.

In Campania, che ha fatto registrare una partecipazione elettorale del 55,48% (circa il 4,5% in meno rispetto alla media dell'affluenza alle urne registrata nelle sette Regioni che sono andate al voto), la coalizione di centrosinistra ha ricevuto il 68,57% dei voti mentre la coalizione di centrodestra (che veniva data come principale opposizione dai media) solo il 19,12%. Le altre liste hanno ricevuto una percentuale di voto al

di sotto del 10%. Il M5S ha avuto un tracollo rispetto alle scorse elezioni arrivando al 9,92% mentre nel 2015 si era attestato al 17%.

Le altre quattro coalizioni o liste non hanno raggiunto la soglia di sbarramento non riuscendo quindi a guadagnare nessun seggio (Potere al Popolo 1,13%, Terra 1,07%, Terzo Polo 0,13% e il Partito delle buone maniere 0,06%).

Il primo partito è risultato essere il Partito democratico (16,9%) seguito dalla lista De Luca Presidente (13,3%) e da Italia viva (7,37%). Il partito che ha ricevuto più voti della coalizione di centrodestra è Fratelli d'Italia (5,98%) seguito da Lega Salvini Campania (5,65%) e Forza Italia (5,16%). Il M5S, invece, si è attestato come terzo partito avendo raggiunto quasi la soglia del 10%.

I risultati conseguiti dal Governatore uscente e dalla sua coalizione hanno dunque permesso la creazione di un'ampia maggioranza in Consiglio. Osservando la distribuzione dei seggi (Tabella 6), si può notare il marcato effetto maggioritario impresso dal sistema di voto campano. Alla coalizione di centrosinistra, che ha ottenuto quasi il 70% delle preferenze, sono stati assegnati 32 seggi su 49, pari al 65% degli scranni consiliari. Alla coalizione di Caldoro sono stati attribuiti solo 10 seggi che corrispondono a poco più del 20%. I restanti seggi sono stati assegnati agli eletti del M5S che si confermano – come alle scorse tornate elettorali – con 7 seggi consiliari (circa il 14%).

Tabella 6. *Consiglio regionale della Campania (2015-2020): numero dei seggi ottenuti dalle forze politiche.*

	2020	2015
<i>Coalizione di centrosinistra</i>	32	30
Partito democratico	8	15
De Luca Presidente	6	4
Italia viva	4	-
Campania Libera	2	3
Fare Democratico - Popolari	2	-
Noi Campani	2	-
Liberaldemocratici - Moderati	2	-
Centro Democratico	2	2

	2020	2015
Partito Socialista Italiano	1	1
+Campania in Europa	1	-
Europa Verde – Demos Democrazia Solidale	1	-
Davvero – Partito Animalista	1	1
Per le Persone e la Comunità	0	-
Democratici e Progressisti	0	-
Partito Repubblicano Italiano – Lega per l'Italia	0	-
Unione Democrazia Cristiana	-	2
Campania in Rete	-	1
Italia dei Valori	-	1
<i>Coalizione di Centro Destra</i>	10	12
Fratelli d'Italia	4	2
Lega Salvini Campania	3	-
Forza Italia	2	7
Unione di Centro	1	-
Alleanza di Centro	0	-
Identità Meridionale Macroregione Sud	0	-
Caldoro Presidente	-	2
Nuovo Centro Destra – Campania Popolare	-	1
Noi Sud	-	0
Popolari per l'Italia	-	0
Mai più la terra dei fuochi	-	0
Vittime della giustizia e del fisco	-	0
<i>Altre liste</i>	7	7
Movimento 5 Stelle	7	7
Potere al Popolo!	0	-
Terra	0	-
Terzo Polo	0	-
Partito delle Buone Maniere	0	-
Sinistra al lavoro	-	0
Mo! Lista Civica Campana	-	0
Totale seggi	49	49

Fonte: elaborazione propria su dati regione.campania.it e Musella e Reda (2015).

La vittoria plebiscitaria di De Luca sembra essere il frutto del maggiore gradimento ricevuto nel periodo delle restrizioni. In tal senso, alcuni autori hanno messo in luce come i periodi di crisi siano una vera e propria risorsa per il consenso elettorale³¹. Il Presidente uscente, infatti, nel periodo del *lockdown* ha sfruttato la crisi epidemiologica a suo favore creando l'occasione per aumentare la propria popolarità ed il proprio consenso elettorale. L'incremento di quest'ultimo sembra essere confermato dalla differenza riscontrata nei risultati dei sondaggi elettorali pre e post pandemia. Da un sondaggio tenutosi tra il 29 novembre ed il 2 dicembre 2019 dell'istituto *Index Research*, il 47% degli intervistati dichiarava che avrebbe votato per Caldoro mentre solo il 36% per De Luca³². Come abbiamo visto, invece, i sondaggi tenutisi dopo lo scoppio della emergenza sanitaria hanno completamente ribaltato la situazione. In questo senso, l'ex Sindaco di Salerno ha saputo canalizzare il consenso nel momento di crisi e la vittoria plebiscitaria di fine settembre ne è la conferma.

7. Conclusioni. Il rafforzamento della leadership a seguito della crisi pandemica

Le elezioni regionali in Campania 2020 hanno visto, per la seconda tornata consecutiva, trionfare la coalizione di centrosinistra capeggiata, ancora una volta, da Vincenzo De Luca. Come abbiamo visto, però, tra la tornata 2015 e quella attuale si è riscontrata una grande differenza rispetto ai voti ricevuti dalle varie coalizioni. Se nelle scorse elezioni il confronto tra centrosinistra e centrodestra è stato molto acceso, con grande *suspense* su chi potesse vincere le elezioni, nel 2020 non c'è stata partita. Già dai sondaggi la situazione era molto chiara. Il candidato di centrosinistra risultava favoritissimo, con alcune agenzie sondaggistiche che riportavano una sua vittoria con il doppio dei voti nei confronti di Stefano Caldoro. Per il Presidente uscente, le cose sono andate addirittura meglio di come prevedevano i sondaggi. Infatti, ha ricevuto oltre il triplo dei voti del suo principale contendente.

³¹ G. BOBBA, C. COPERNICH, *La costruzione dell'eccezionale come risorsa per il consenso. Il terremoto tra celebrazione mediale e opportunismo politico*, Meridiana, 2009, pp. 152-184.

³² *Sondaggi Campania, centrodestra avanti*, Next quotidiano, 5 dicembre 2019.

La vittoria plebiscitaria di De Luca sembrerebbe essere il frutto di due tendenze interrelate. Da un lato, il Presidente uscente ha saputo gestire l'emergenza pandemica riuscendo a creare consenso elettorale; dall'altro, si è posto come solo interlocutore dei cittadini.

In caso di eventi emergenziali il Governo dovrebbe giocare la partita prevalentemente in difesa incalzato dagli attacchi dell'opposizione³³. Nel caso della crisi pandemica, l'invettiva nei confronti De Luca è stata in realtà abbastanza contenuta. Il "Governatore" ed il suo *staff* hanno così sfruttato la crisi trasformando la tragedia in una occasione di incremento della popolarità personale e di consenso elettorale al Presidente. La gestione dell'emergenza, quindi, è diventata una vera e propria risorsa. Soprattutto nella prima fase della pandemia, infatti, il *team* di De Luca non si è limitato a neutralizzare le (poche) polemiche dei partiti di opposizione ma ha affrontato apertamente e in prima persona la gestione della crisi epidemiologica attraverso le dirette sui principali *social networks*. Ciò gli ha permesso di acquisire la simpatia da parte della popolazione campana facendo emergere una vera e propria unanimità da parte dei cittadini campani nel volerlo confermare come Presidente della Regione. La situazione di crisi (l'emergenza pandemica), le soluzioni radicali a tale crisi attraverso interventi attuati allo scopo di risolvere il problema (ad esempio la chiusura anticipata delle scuole, la mascherina obbligatoria anche all'aperto ed il coprifuoco, sono state tutte operazioni realizzate prima dell'intervento del Governo centrale) hanno probabilmente favorito questo processo di canalizzazione del consenso, portando al plebiscito del 20 e 21 settembre.

Diversi altri elementi hanno contribuito a questo successo. Tra queste, la centralità dei candidati rispetto al partito di appartenenza è rilevante, dati i livelli molto alti di voto micro-personale³⁴. Infatti, sin dall'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Regione, le campagne elettorali sono state costruite sulla figura di un *leader* credibile sia per quanto riguarda l'amministrazione della Regione che per l'assunzione

³³ G. BOBBA, C. COPERNICH, *La costruzione dell'eccezionale come risorsa per il consenso*, cit., pp. 156-157.

³⁴ S. BOLGHERINI, F. MUSELLA, *Voto di preferenza e politica personale. La personalizzazione alla prova delle elezioni regionali*, in *Quaderni di Scienza Politica*, 2, 2007, pp. 275-305.

della responsabilità nei confronti dei cittadini³⁵. Il successo di Bassolino nelle prime due legislature, quello di Caldoro nel 2010 e quello di De Luca nella precedente legislatura ne sono esempi. Alle elezioni attuali, in particolare, la figura dell'ex Sindaco di Salerno ha riscosso notevole credibilità e simpatia grazie al fatto di essere stato il principale interlocutore dei cittadini campani durante le restrizioni attraverso le sue dirette sui *social networks*. I suoi metodi, anche un po' "teatrali", hanno raccolto simpatie (e critiche) anche fuori dal territorio campano. Ciò ha permesso, anche a chi solitamente non presenzia a comizi elettorali o si definisce "apolitico", di valutare le idee messe in campo da De Luca per contrastare la crisi epidemiologica e di simpatizzare (o meno) per questo candidato.

Ciò ha fatto sì che, con la crisi che il mondo sta vivendo dall'inizio del 2020 e le ansie e le paure della popolazione amplificate, l'elettorato abbia trovato nel Governatore della Regione Campania Vincenzo De Luca l'unico interlocutore e ciò sembra aver contribuito a catalizzare su di lui le preferenze di voto.

³⁵ F. MUSELLA, V. REDA, *Campania con o senza partito*, cit., p. 285.

Asimmetria e differenziazione regionale delle politiche: approfondimenti per un'agenda di ricerca

Brunetta Baldi

L'articolo offre una rassegna ragionata della letteratura di approfondimento dei concetti di "asimmetria" e "differenziazione delle politiche pubbliche" fra scienze giuridiche e scienza politica, concetti che risultano cruciali nello studio degli sviluppi recenti del regionalismo italiano (il c.d. "regionalismo differenziato") ma pure nell'analisi della gestione dell'emergenza Covid-19 che in Italia ha prodotto impatti asimmetrici fra le Regioni e portato al varo di politiche nazionali di contenimento differenziate su base regionale. L'articolo sottolinea come le asimmetrie de facto, fra le quali vanno ricomprese anche le diverse capacità politico-amministrative delle Regioni, siano una chiave esplicativa importante della differenziazione regionale delle politiche e giunge a proporre uno schema interpretativo utile ad orientare la ricerca futura su questi temi.

1. Introduzione

La gestione dell'emergenza Covid-19 ha richiamato l'attenzione sul tema della differenziazione delle politiche su base regionale. Misure restrittive differenziate invocate dai Presidenti delle Regioni nella prima ondata della pandemia (febbraio-giugno 2020), anche a fronte di una distribuzione difforme dei contagi¹, ma realizzata parzialmente solo nella fase della "riapertura" dopo il *lockdown* uniformemente adottato a livello nazionale. Misure restrittive differenziate varate dal Governo nazionale nella seconda ondata della pandemia (ottobre-dicembre 2020), mentre i Presidenti di

¹ Per i dati sui contagi in Italia, si veda il sito: <https://lab.gedidigital.it/gedi-visual/2020/coronavirus-i-contagi-in-italia/>.

Regione chiedevano misure uniformi per tutto il Paese², sulla base dei parametri messi a punto dal Ministero della salute per rilevare il livello regionale di rischio³, classificando le Regioni in “gialle” (rischio moderato), “arancioni” (rischio intermedio) o “rosse” (alto rischio), con restrizioni crescenti per le attività, i comportamenti e gli spostamenti dei cittadini. Al di là del conflitto Stato-Regioni, che ha segnato la gestione dell'emergenza fin dal principio seppure con forme di faticosa collaborazione⁴, la pandemia ha evidenziato in Italia, come pure in altri Paesi⁵, impatti asimmetrici fra le Regioni, e non solo per l'andamento disomogeneo dei contagi ma anche per il diverso contesto socio-economico e soprattutto la diversa capacità di risposta delle strutture sanitarie regionali. Appare allora necessario, per comprendere meglio le politiche di contenimento e di superamento di questa drammatica emergenza, approfondire i concetti di asimmetria e di differenziazione, fra loro correlati, nell'ambito degli Stati composti ovvero regionali e federali. Un tema che consente di riflettere pure sui recenti sviluppi del regionalismo italiano, che vanno nella direzione del c.d. “regionalismo differenziato”⁶, richiamando l'ampio dibattito sviluppato al riguardo nelle scienze giuridiche⁷, al quale anche la scienza politica può dare contributi significativi con i propri studi sul federalismo asimmetrico e sulle politiche pubbliche.

Scopo dell'articolo è offrire una rassegna ragionata della letteratura, a cavallo fra scienze giuridiche e scienza politica, per fare chiarezza su concetti che presentano ancora margini di ambiguità, alimentando

² Cfr. Comunicato stampa della Conferenza delle Regioni del 3/11/2020 disponibile su www.regioni.it.

³ Si tratta di 21 indicatori predisposti dal Ministero della salute, introdotti nell'ordinamento con il decreto ministeriale del 30 aprile 2020 e utilizzati dal d.P.C.M. del 3 novembre 2020 per la determinazione del livello di rischio regionale.

⁴ B. BALDI, S. PROFETI, *Le fatiche della collaborazione. Il rapporto Stato-Regioni in Italia ai tempi del COVID-19*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 2020, pp. 277-305.

⁵ D. BAILEY *et al.*, *Regions in a time of pandemic*, in *Regional Studies*, 9, 2020, pp. 1163-1174.

⁶ Si veda, fra altri, G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, in *Le Regioni*, 1, 2019, pp. 141-184.

⁷ Si vedano in particolare i numeri monografici 2/2008, 2/2018 e quello speciale 2019 di questa Rivista. Inoltre, il numero monografico 4/2017 della Rivista *Le Regioni* e il focus «Secessionismi, Autonomismi Federalismi» n. 7 del 14/12/2018 della Rivista *federalismi.it*.

confusione nel dibattito pubblico⁸: da un lato l'asimmetria, nel suo rapporto complesso con la diversità territoriale e l'autonomia regionale; dall'altro la differenziazione delle politiche fra le Regioni, nei suoi riflessi sull'eguaglianza. L'intento è sviluppare approfondimenti teorici che possano guidare un'agenda futura di ricerca. A tal fine, nel paragrafo 2, si ripercorrono le origini del concetto di asimmetria negli studi federali, per indagarne poi le dimensioni di analisi (paragrafo 3) e le principali forme assunte nell'esperienza delle democrazie occidentali (paragrafo 4), sviscerandone via via il rapporto con la diversità territoriale, la differenziazione regionale delle politiche e l'eguaglianza (paragrafo 5). L'articolo amplia l'ambito di applicazione del concetto di asimmetria, estendendolo alle politiche nazionali ed europee, ed approda ad uno schema teorico, riepilogato nella figura 1, che può essere impiegato per lo studio della differenziazione delle politiche fra le Regioni negli Stati composti, *in primis* quello italiano, le cui recenti vicende vengono brevemente ripercorse nel paragrafo 6.

2. Alle origini del concetto di asimmetria

Il concetto di *asimmetria* compare negli studi federali a partire dal saggio di C. Tarlton⁹, una trattazione speculativa che pur presentando vari limiti, essenzialmente quello di riflettere solo sulle asimmetrie *de facto* senza considerare quelle *de jure* secondo la classificazione successivamente invalsa in letteratura e su cui si tornerà, ha il grande merito di distinguere per la prima volta il federalismo simmetrico da quello asimmetrico e di offrire una definizione piuttosto ampia di *asimmetria* alla quale si possono ricondurre tutte le diverse forme presenti nell'esperienza comparata. Poiché tale contributo risulta imprescindibile per qualunque riflessione su questo tema, appare doveroso riprenderlo brevemente, anche per sottolinearne un aspetto spesso trascurato.

Tarlton riflette sulle diversità fra le unità territoriali che compongono una federazione in termini di dimensioni demografiche, estensione geografica,

⁸ R.L. BLANCO VALDÉS, *Sobre la asimetría en los Estados federales y la utilidad práctica de una buena teoría*, in *questa Rivista*, 2, 2018, pp. 301-322.

⁹ C.D. TARLTON, *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*, in *Journal of Politics*, 4, 1965, pp. 861-874.

ricchezza, variazioni sociali e culturali della popolazione, da cui derivano relazioni disomogenee fra tali unità e fra queste e lo Stato. Asimmetrie *de facto* che possono compromettere la coesione dello Stato federale, generando squilibri e possibili tensioni disgregative. Il federalismo infatti poggia sull'equilibrio fra l'autonomia (*self-rule*) delle unità federate e i poteri del Governo federale (*shared rule*) posti su un piano di equiparazione¹⁰; pertanto, ogni squilibrio prodotto nella relazione fra tali entità può minacciare la tenuta del sistema nel suo insieme.

Più specificatamente, Tarlton definisce il concetto di "simmetria" come «*the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the other component units*»¹¹. Di conseguenza, si ha "asimmetria" quando elementi di diversità intaccano la condizione di *conformity* e *commonality* fra le unità territoriali, riducendo la coesione dell'insieme. Tuttavia, Tarlton va oltre l'individuazione delle diversità che plasmano interessi e fisionomie territoriali differenti all'interno di un sistema federale, sulle quali peraltro aveva già riflettuto W. Livingston nel suo importante contributo per lo studio socio-culturale del federalismo¹², ed osserva come simili diversità trovino, nel federalismo, espressione politica attraverso l'esercizio dell'autonomia (*self-rule*) riconosciuta a ciascuna unità territoriale¹³. In altri termini, e su questo aspetto si rifletterà in modo più approfondito nel prossimo paragrafo, Tarlton indica già come le diversità territoriali presenti in uno Stato possano tradursi in differenziazione politica qualora ai territori sia riconosciuta autonomia.

Gli studi sul federalismo asimmetrico che si sviluppano a partire dal contributo di Tarlton consolidano la distinzione concettuale fra asimmetrie *de facto* e asimmetrie *de jure*, con un'attenzione che tende a soffermarsi prevalentemente sulle seconde, più rilevanti sul piano politico-istituzio-

¹⁰ D. ELAZAR, *Exploring federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987.

¹¹ C.D. TARLTON, *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism*, cit., p. 867.

¹² W. S. LIVINGSTON, *A Note on the Nature of Federalism*, in *Political Science Quarterly*, 1, 1952, pp. 81-95.

¹³ In particolare: *The diversities in the larger society find political expression through local governments possessed of varying degrees of autonomy and power*, in C.D. TARLTON, *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism*, cit., p. 869.

nale. Mentre le asimmetrie *de facto* indicano diversità sempre presenti, seppure di natura e grado variabile, fra le Regioni di uno Stato¹⁴, le asimmetrie *de jure* indicano i diversi poteri e/o il diverso *status* che una o più Regioni assumono in relazione alle altre in un ordinamento composto¹⁵. Una distinzione fondamentale per la ricerca che ha però finito per tralasciare la dimensione politica delle asimmetrie *de facto* messa in luce fin dallo studio di Tarlton.

3. Asimmetrie *de facto* e differenziazione delle politiche pubbliche

La trattazione di Tarlton, che come anticipato si sofferma solo sulle asimmetrie *de facto*, consente di distinguere due dimensioni di analisi del concetto di asimmetria: la *diversità* dei territori e la (conseguente) *differenziazione* delle politiche fra i territori.

La prima dimensione è quella che intacca la condizione di *commonality*, cogliendo le disomogeneità presenti fra le Regioni, quelle diversità *de facto* che derivano dalla storia e dalla morfologia dei territori: demografiche, geografiche, di sviluppo economico (con possibile perifericità), ma anche culturali e talvolta etno-culturali qualora siano presenti *cleavages* sociali con minoranze linguistiche e/o nazionali¹⁶. A. Lijphart, nel suo celebre studio sulle democrazie contemporanee¹⁷, riprende queste diversità distinguendo il federalismo omogeneo da quello disomogeneo proprio sulla base della diversa composizione sociale e culturale delle unità regionali che compongono lo Stato federale.

¹⁴ Nessuno Stato presenta un territorio perfettamente omogeneo sul piano socio-economico e/o culturale; dunque gradi di asimmetria *de facto* risultano comunque presenti, anche negli ordinamenti unitari. Cfr. J. McGARRY, *Asymmetry in federations, federacies and unitary states*, in *Ethnopolitics*, 1, 2007, pp. 105-116.

¹⁵ Nella letteratura politologica, cfr. R. AGRANOFF (a cura di), *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999; R.L. WATTS, *A comparative perspective on asymmetry in federations*, in *Asymmetry Series - Working paper*, 4, 2005, Kingston: IIGR School of Policy Studies, Queen's University. Nelle scienze giuridiche, cfr. A. ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, in *questa Rivista*, 1, 2008, pp. 51-62; R. BIN, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *questa Rivista*, 1, 2008, pp. 9-20.

¹⁶ R. AGRANOFF, *Power Shifts, Diversity and Asymmetry*, in R. AGRANOFF (a cura di), *Accommodating Diversity*, cit., pp. 11-23; M. BURGESS, *Comparative federalism: Theory and Practice*, London, Routledge, 2006.

¹⁷ A. LIJPHART, *Patterns of democracy*, New Haven, Yale University Press, 1999.

Poiché sia il regionalismo che il federalismo sono strumenti istituzionali spesso impiegati per l'aggiustamento e il governo delle diversità socio-economiche o culturali all'interno di uno Stato¹⁸, le asimmetrie *de facto* vengono definite come "pre-condizioni" dell'autonomia in quanto capaci di promuoverla o comunque di condizionarla¹⁹. Asimmetrie che dunque presentano implicazioni politico-istituzionali laddove l'autonomia rappresenti una risposta istituzionale alla diversità territoriale ma anche qualora concorrano a strutturare una differente posizione politica delle Regioni in relazione allo Stato. Basti pensare al diverso livello di ricchezza che si traduce in una diversa capacità fiscale; o alle dimensioni demografiche che si riflettono sulla spesa pubblica; oppure alla eventuale presenza di minoranze che rivendicano il riconoscimento di una distinta identità nazionale²⁰. Asimmetrie *de facto* che impattano dunque sulla politica e sulle politiche nazionali. Illuminante al riguardo il contributo di I. Duchacek, noto studioso del federalismo comparato, il quale definisce tali asimmetrie come «*power ingredients*»²¹ proprio perché in grado di strutturare diverse posizioni di potere fra le unità regionali e fra queste e il Governo nazionale, alimentando possibili squilibri, come già prospettato da Tarlton.

La seconda dimensione dell'asimmetria *de facto* presenta una natura ancora più politica e attiene alla mancata *conformity*, quale conseguenza delle diversità sopra indicate²². Attraverso l'esercizio dell'autonomia (*self-rule*), simili diversità possono infatti tradursi in difformità politica ovvero differenziazione delle politiche fra i territori: differenti orientamenti degli

¹⁸ R. AGRANOFF (a cura di), *Accommodating Diversity*, cit.; M. KEATING, *Rethinking Territorial Autonomy*, in A. GAGNON, M. KEATING (a cura di), *Political Autonomy and Divided Societies*, London, Palgrave-Macmillan, 2012, pp. 13-31; R.L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 3rd edition, 2008.

¹⁹ M. BURGESS, *Comparative federalism*, cit.; M. SAHADŽIĆ, *Federal theory on constitutional asymmetries: revisited*, in *Queen Mary Law Journal*, Special Conference Issue, Autumn 2016, pp. 135-147.

²⁰ R. BAUBÖCK, *United in Misunderstanding? Asymmetry in Multinational Federations*, in *Research Unit for Institutional Change and European Integration working paper*, Vienna, Austrian Academy of Sciences, 2002.

²¹ I. DUCHACEK, *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, New York, Holt, Reinhart & Winston Inc., 1970, p. 280.

²² R.L. WATTS, *A comparative perspective on asymmetry in federations*, cit.

organi rappresentativi e, soprattutto, un differente uso dell'autonomia da parte delle Regioni, o entità federate, che processano politiche difformi in quanto chiamate ad esprimere e governare le proprie specifiche diversità. Il rapporto stretto fra l'autonomia e la differenziazione regionale delle politiche viene riconosciuto anche nelle scienze giuridiche, dove si osserva che «la differenziazione è lo scopo dell'autonomia, così come l'autonomia è lo strumento della differenziazione»²³, al punto che l'autonomia non può che significare differenziazione di regole e di politiche fra le Regioni, o almeno la possibilità di tale differenziazione²⁴. Tuttavia, non è solo l'esercizio dell'autonomia a produrre differenziazione; la diversità territoriale, nella sua complessa e variegata configurazione, deve essere tenuta in considerazione per comprendere il grado di difformità delle politiche che tenderanno ad essere tanto più differenziate fra le Regioni quanto maggiori saranno le diversità che l'autonomia regionale consente di esprimere e governare, anche a parità di poteri e competenze. Si pensi alla condizione di simmetria *de jure* fra le Regioni ordinarie italiane (RSO), dotate delle medesime competenze, che non ha certo prodotto uniformità nelle politiche pubbliche, soprattutto nei settori sociale, sanitario ed economico, e non solo o tanto per il diverso orientamento politico delle Giunte regionali quanto per le profonde diversità nei livelli di sviluppo, determinando ampie difformità nelle politiche e nei servizi, con una profonda frattura fra il Nord e il Sud del Paese²⁵. Simile considerazione chiama in causa un'altra importante asimmetria *de facto* spesso non contemplata dalla letteratura specialistica poiché relativa non ai territori, e relative comunità, bensì alle istituzioni dell'autonomia:

²³ R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1, 2015, pp. 83-99, cit. p. 96.

²⁴ F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *questa Rivista*, 2, 2018, pp. 255-272. Sul punto si vedano anche: R.L. BLANCO VALDÉS, *Sobre la asimetría en los Estados federales*, cit., che sottolinea l'uso differenziale della stessa autonomia regionale; A. ANZON DEMMING, *Quale "regionalismo differenziato"*, cit., che rimarca come l'autonomia si traduca inevitabilmente nella produzione di differenti normative regionali; L. RONCHETTI, *Differenziazione e disuguaglianze: il regionalismo asimmetrico nella Repubblica una e indivisibile*, in *questa Rivista*, 1, 2020, pp. 19-36, che riflette sul rapporto fra l'autonomia e il pluralismo politico delle Regioni.

²⁵ Cfr. A. PIOGGIA, *Il diritto alla salute alla prova della differenziazione: autonomie, organizzazione e dis-eguaglianza*, in *questa Rivista*, 1, 2020, pp. 37-67; L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, p. 574 ss; S. VASSALLO (a cura di), *Il divario incolmabile*, Bologna, Il Mulino, 2013.

la diversa capacità politico-amministrativa delle Regioni, o entità federate, che inevitabilmente influenza le modalità con cui esse esercitano le proprie competenze negli Stati composti. Al riguardo, vari studi hanno evidenziato il diverso rendimento delle Regioni italiane nei settori di intervento pubblico, *in primis* quello sanitario, ampiamente comprovato anche nella drammatica gestione dell'emergenza Covid-19²⁶. Una diversità che va dunque ad allungare la lista delle asimmetrie *de facto* da tenere in considerazione per comprendere la differenziazione delle politiche fra le Regioni e che, a ben vedere, condiziona non solo le politiche regionali in senso stretto, quelle varate in autonomia, ma pure l'implementazione delle politiche deliberate dai livelli superiori di governo – le politiche nazionali ed europee – che in Italia conoscono spesso un'attuazione significativamente differenziata fra le Regioni. Numerosi sono i casi documentati dai *policy-studies*, primo fra tutti quello della differente capacità di spesa dei fondi strutturali europei, un problema ampiamente ricondotto proprio alla diversa capacità di programmazione e di intervento delle Regioni²⁷.

4. Asimmetrie *de jure*: le forme e gli ambiti di applicazione

Le asimmetrie *de jure*, previste per definizione dall'ordinamento giuridico e spesso anche costituzionale dello Stato, strutturano un assetto istituzionale dove, come già anticipato, le Regioni, o entità federate, possiedono livelli diversi di autonomia, con ripercussioni sul potenziale di differenziazione delle politiche, tendenzialmente maggiore poiché

²⁶ Sul diverso rendimento delle Regioni italiane, a partire dagli studi sul civismo regionale di R. PUTNAM, in particolare *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press, 1993, si vedano: E. PAVOLINI, *Governance regionali: modelli e stime di performance*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 3, 2008, pp. 149-177; S. VASSALLO *Il divario incolmabile*, cit. Sulla diversa performance dei servizi sanitari regionali, si vedano invece: A. PIOGGIA, *Il diritto alla salute alla prova della differenziazione*, cit.; F. TOTH, *La sanità in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2014. Con riferimento all'emergenza Covid-19, cfr. M. CASULA, A. TERLIZZI, F. TOTH, *I servizi sanitari regionali alla prova del COVID-19*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 2020, pp. 307-335; G. DELLEDONNE, C. PADULA, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in *Le Regioni*, 4, 2020, pp. 753-780.

²⁷ Fra gli altri, si vedano V. AIELLO, P. M. REVERBERI, C. BRASILI, *Regional diversity in experiences of cohesion policy: The cases of Emilia-Romagna and Calabria*, in *Papers in Regional Sciences*, 2019, <https://doi.org/10.1111/pirs.12461>; S. PROFETI, *L'accesso ai fondi comunitari e il loro uso*, in S. VASSALLO (a cura di), *Il divario incolmabile*, cit., pp. 223-248.

relativo non solo al come viene usata la (stessa) autonomia ma anche al suo diverso grado. Simili asimmetrie risultano piuttosto diffuse negli Stati regionali e federali, al punto da essere più la regola che l'eccezione²⁸, sebbene con forme varie che impattano diversamente sul potenziale di differenziazione. In particolare, sulla base dell'esperienza comparata, è possibile identificare cinque principali forme di asimmetria *de jure*²⁹. La prima, presente in ogni ordinamento asimmetrico, riguarda le *competenze*, ovvero le diverse materie su cui la singola Regione, o entità federata, esercita la propria *self-rule*, maggiore o minore rispetto alle altre; tale asimmetria, nella variegata esperienza degli Stati composti, può però combinarsi con altre forme (tabella 1).

Si ha asimmetria *territoriale* quando lo Stato non è interamente regionalizzato³⁰, ovvero le Regioni dotate di autonomia interessano solo alcune porzioni del suo territorio mentre nella restante parte si preserva un'organizzazione unitaria, con politiche uniformi (*state-wide*) varate dalle istituzioni centrali³¹. È il caso del Regno Unito dove l'Inghilterra non ha Regioni proprie ed è governata solo dalla legislazione di Westminster, diversamente da Scozia, Galles e Nord-Irlanda che invece possiedono istituzioni e politiche proprie. Rientra in questa forma anche il Portogallo che riconosce autonomia solo alle proprie Regioni insulari (Isole Azorre e Madera). In tali casi l'asimmetria presenta un potenziale di differenziazione delle politiche più limitato, poiché circoscritto è, nello Stato, il territorio a cui si riconoscono poteri di *self-rule*.

Si ha asimmetria *fiscale* quando alcune Regioni sono soggette ad un regime fiscale speciale, risultando meno dipendenti da trasferimenti e politiche finanziarie statali rispetto alle altre. È il caso della Spagna, dove le due comunità basche (Paese Basco e Navarra) godono di un

²⁸ F. PALERMO, *Asimmetria come forma*, cit.

²⁹ Si tratta di una rielaborazione delle forme identificate da R. WATTS, *A comparative perspective on asymmetry in federations*, cit. Sul punto si veda anche R.L. BLANCO VALDÉS, *Sobre la asimetría en los Estados federales*, cit.

³⁰ Una condizione che si applica solo agli Stati regionali perché nelle federazioni ogni unità territoriale che compone lo Stato possiede poteri di *self-rule*. Cfr. R. WATTS, *Comparing Federal Systems*, cit.

³¹ R.L. BLANCO VALDÉS, *Sobre la asimetría en los Estados federales*, cit.

regime speciale denominato “forale”³² che attribuisce loro la totalità del gettito dei tributi del proprio territorio, mentre le altre comunità sono assoggettate al regime “comune” caratterizzato da minore autonomia. Rientrano in questa forma anche le Regioni italiane a Statuto speciale (RSS) che godono di ampia autonomia fiscale rispetto alle Regioni ordinarie (RSO); e pure la Scozia che, in seguito allo *Scotland Act* del 2016, ha acquisito un’autonomia fiscale che Galles e Nord-Irlanda non possiedono.

Infine, due forme di asimmetria che riguardano lo *status*, *istituzionale* oppure *nazionale*, riconosciuto a particolari Regioni, o entità federate. La prima attribuisce una diversa natura istituzionale alle unità che compongono l’ordinamento composto, con variazioni nelle competenze, ricadendo quindi nell’asimmetria competenziale con riferimento alla differenziazione delle politiche. Rientra qui il Belgio che oltre alle Regioni federa le comunità linguistiche, dotate di diversi poteri; ma pure l’Australia e il Canada dove i Territori sono soggetti istituzionali diversi, dotati di minori poteri, rispetto agli Stati o alle Province che articolano, rispettivamente, le due federazioni³³. La seconda invece riconosce un diverso *status* nazionale a una determinata Regione in risposta alla rivendicazione di minoranze (*cleavage* etno-culturale), come nel caso della Groenlandia e delle Isole Färöer (Danimarca), ma anche del Québec (Canada) e delle Regioni storiche del Regno Unito. Una forma di asimmetria che presenta una natura prevalentemente simbolica, con un impatto più contenuto sulla differenziazione delle politiche³⁴.

³² “Forale” in quanto derivante dai *fueros*, le antiche leggi per l’autonomia speciale riconosciute alle province basche.

³³ In questa forma di asimmetria vengono talvolta inclusi anche i distretti delle capitali federali laddove presentano uno *status* istituzionale particolare. Cfr. R.L. BLANCO VALDÉS, *Sobre la asimmetría en los Estados federales*, cit.; F. PALERMO, *Asimmetria come forma*, cit.

³⁴ Si tratta di un aspetto ancora controverso in letteratura, con particolare riferimento al caso spagnolo, dove non è chiaro se il riconoscimento dello *status* nazionale ad una Regione debba tradursi anche in maggiori poteri. Cfr. A. HOLESCH, *What holds a multinational state together? The political stability of the Spanish “State of Autonomies”*, PhD Thesis, Barcelona, Universitat Pompeu Fabra, 2016.

Le forme principali di asimmetria *de jure*, riportate nella tabella 1, risultano chiaramente riconducibili alle asimmetrie *de facto* identificate nel paragrafo precedente, definite in letteratura non solo quali “pre-condizioni” dell’autonomia ma sue vere e proprie “determinanti”³⁵. Le ragioni dell’asimmetria *de jure* vanno infatti ricercate nelle asimmetrie *de facto*, solitamente classificate diversità socio-economiche e diversità culturali³⁶, le quali giustificano l’attribuzione di poteri e *status* diversi. Una relazione causale che spiega le asimmetrie della tabella 1, relativamente agli ordinamenti composti delle democrazie occidentali. In particolare: la condizione di insularità con le relative implicazioni sia economiche che culturali (Isole Azzorre e Madera; Groenlandia e Isole Färöer; Isole Åland; Sardegna e Sicilia fra le RSS; Isole Baleari e Canarie fra le Comunità spagnole; Corsica); la presenza di minoranze etno-linguistiche (Scozia, Galles, Nord-Irlanda; Québec; RSS del Nord Italia; alcune Comunità Autonome spagnole; Comunità linguistiche in Belgio); infine, particolari condizioni socio-economiche connesse alla natura metropolitana (Regione di Bruxelles) oppure morfologica (Territori australiani e canadesi) delle entità federate³⁷.

³⁵ Non tutte le asimmetrie *de facto* determinano asimmetrie *de jure*, ma tutte le asimmetrie *de jure* rispondono a diversità *de facto* dei territori che giustificano l’attribuzione di forme speciali di autonomia. Per approfondimenti sul governo delle diversità territoriali (*de facto*) attraverso l’asimmetria (*de jure*), si vedano, fra altri, R. AGRANOFF, *Accommodating Diversity*, cit.; M. BURGESS, *Comparative federalism*, cit.; P. POPELIER, M. SAHADŽIĆ (a cura di), *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism. Federalism and Internal Conflicts*, Cham, Palgrave-Macmillan, 2019.

³⁶ M. KEATING, *Rethinking Territorial Autonomy*, cit.

³⁷ Tanto in Canada quanto in Australia, nei Territori si concentrano anche minoranze etniche (aborigeni e *inuit*), con diversità dunque non solo morfologiche ma anche etno-culturali.

Tabella 1. *Forme principali di asimmetria de jure (democrazie occidentali)*³⁸

Asimmetria nelle competenze	Australia (Territori)
	Belgio (Comunità germanofona, Regione Bruxelles)
	Canada (Quebec, Territori)
	Danimarca (Groenlandia e Isole Färöer)
	Finlandia (Isole Åland)
	Francia (Corsica)
	Italia (RSS)
	Portogallo (Isole Azzorre e Madera)
	Regno Unito (Scozia, Galles, Nord-Irlanda)
	Spagna (alcune Comunità autonome) ³⁹
+ asimmetria territoriale ⁴⁰	Portogallo (Isole Azzorre e Madera) Regno Unito (Scozia, Galles, Nord-Irlanda)
+ asimmetria fiscale	Paese Basco e Navarra (Spagna) RSS (Italia) Scozia (Regno Unito)
+ asimmetria status istituzionale	Comunità linguistiche ≠ dalle Regioni (Belgio) Territori ≠ dalle Province federate (Canada) Territori ≠ dagli Stati federati (Australia)
+ asimmetria status nazionale	Groenlandia e Isole Färöer (Danimarca) Québec (Canada) Scozia, Galles, Nord-Irlanda (Regno Unito)

Fonte: *elaborazione propria*

³⁸ Essendo l'ambito di riferimento quello delle democrazie occidentali sono esclusi i Paesi dell'Europa orientale. Non sono contemplati i casi di Grecia e Svezia in quanto caratterizzati da un regionalismo meramente funzionale, dove le Regioni sono del tutto prive di autonomia. Fra le democrazie occidentali, vengono considerati simmetrici, e dunque non ricompresi nella tabella, i federalismi di Austria, Germania, Stati Uniti e Svizzera, e pure l'ordinamento regionale dei Paesi Bassi; anche l'Irlanda presenta un regionalismo simmetrico, sebbene amministrativo e di secondo grado. Cfr. T. BENEDIKTER, *The World's Modern Autonomy Systems. Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy*, Bolzano, EURAC, 2009; R. WATTS, *Comparing Federal Systems*, cit.

³⁹ Nell'evoluzione dello Stato delle autonomie spagnole le principali asimmetrie iniziali, con riferimento all'art. 151 della Costituzione, sono state armonizzate; restano però alcune asimmetrie nelle competenze (prevalentemente linguistiche, di ordinamento locale e polizia regionale) nelle seguenti Regioni: Aragona, Catalogna, Comunità Valenciana, Galizia, Isole Baleari, Isole Canarie, Navarra e Paese Basco. Cfr. B. BALDI, *Lo Stato delle Autonomie: un bilancio fra luci e ombre*, in *questa Rivista*, 2, 2019, pp. 299-328.

⁴⁰ La Danimarca e la Finlandia non rientrano in questa categoria poiché, diversamente dal Regno Unito e dal Portogallo, sono interamente regionalizzate, sebbene solo le Regioni insulari abbiano piena autonomia politica. Cfr. T. BENEDIKTER, *The World's Modern Autonomy Systems*, cit.

Tuttavia, a ben vedere, è possibile individuare un'ulteriore forma di asimmetria *de jure*, non ricompresa nella tabella poiché non riguarda l'ambito dell'autonomia regionale bensì quello delle politiche nazionali qualora vengano disegnate in forma asimmetrica per rispondere meglio alle diversità *de facto* fra le Regioni. Innovativo sul punto il contributo di M. Burgess, importante studioso del federalismo comparato, secondo il quale «*de facto asymmetry reflects differences and diversities that exist while de jure asymmetry deliberately prescribes public policies and practices that are consciously designed to recognise them formally in the law and in the written constitution of the state*»⁴¹. Una definizione che si apre alla possibilità di applicare il concetto di asimmetria *de jure* anche alle politiche nazionali, non risultando circoscritto al solo ambito dell'autonomia regionale, laddove esse presentino un disegno asimmetrico che riconosca, formalmente, le diversità regionali esistenti, andando così a produrre quella condizione per la quale le Regioni «*are treated differently under the law*» ovvero l'asimmetria *de jure*⁴². Una forma aggiuntiva che, pur concorrendo alla differenziazione delle politiche su base regionale, al contrario dalle altre conosce uno sviluppo *top-down* e può presentare una natura anche transitoria, in quanto legata ad una specifica politica nazionale.

È questo il caso della politica di contenimento dei contagi varata per la seconda ondata dell'emergenza Covid-19 con il d.P.C.M. del 3 novembre 2020, una politica nazionale asimmetrica che, come già anticipato, ha previsto misure regolative differenziate fra le Regioni sulla base del diverso livello di rischio rilevato dai parametri messi a punto dal Ministero della salute. Interessante osservare come tali parametri non si limitino a registrare l'andamento dei contagi, diffuse fra le Regioni, ma vadano a valutare la diversa capacità di risposta regionale alla pandemia e sotto tre profili⁴³: 1) la capacità di raccogliere i dati di monitoraggio dei contagi;

⁴¹ M. BURGESS, *The Paradox of Diversity - Asymmetrical Federalism in Comparative Perspective*, in F. PALERMO, C. ZWILLING, K. KÖSSLER (a cura di), *Asymmetries in constitutional law. Recent developments in federal and regional systems*, Bolzano, EURAC, 2009, pp. 21-36, cit. p. 22.

⁴² M. BURGESS, *Comparative federalism*, cit., p. 217.

⁴³ Per approfondimenti, si veda: <http://www.governo.it/it/articolo/dpcm-del-3-novembre-le-misure-suddivise-aree-di-criticita/15628>.

2) la capacità di indagine e accertamento diagnostico dei casi sospetti garantendo adeguate risorse per *contact tracing*, isolamento e quarantena; 3) la capacità “ricettiva” dei servizi sanitari regionali, considerando particolarmente le risorse di personale medico e quelle per la terapia intensiva. In altri termini, i parametri ministeriali rilevano asimmetrie nella capacità politico-amministrativa delle Regioni che concorrono, *de facto*, a determinare diversi livelli di rischio, rendendo necessarie misure regolative differenziate ovvero una politica nazionale asimmetrica.

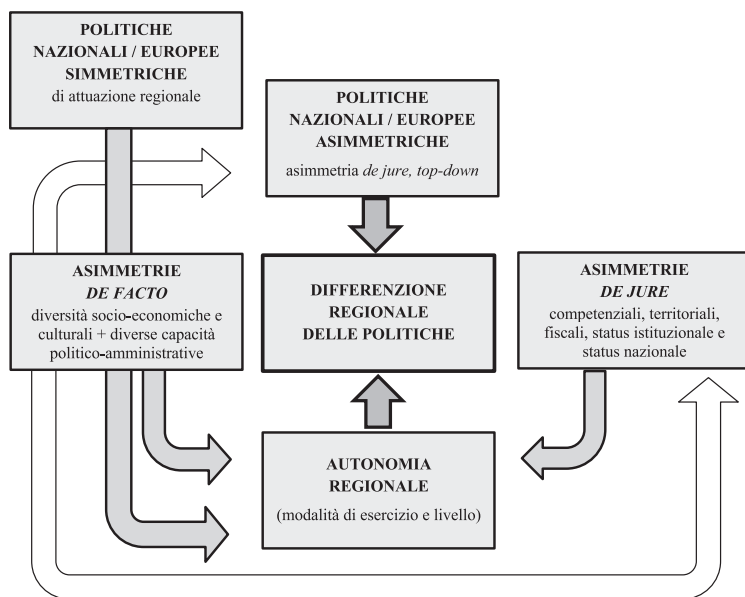
Questa forma di asimmetria *de jure* si ritrova anche in alcune politiche europee nella loro declinazione in ambito domestico⁴⁴. Si pensi alla politica di coesione che differenzia obiettivi e strumenti a seconda del livello dello sviluppo regionale, portando ad allocare fondi di ammontare molto diverso alle Regioni italiane, i quali devono essere utilizzati attraverso piani differenziati di intervento regionale. In altri termini, una politica asimmetrica *de jure* che si indirizza alle asimmetrie *de facto* presenti fra le Regioni.

Volendo tirare le fila della riflessione fin qui sviluppata e rappresentata nella figura 1, il rapporto fra asimmetria e differenziazione regionale delle politiche risulta piuttosto complesso e articolato in quanto riconducibile alle diverse dimensioni e forme del concetto di asimmetria. Le asimmetrie *de facto*, inclusa la diversa capacità politico-amministrativa delle Regioni, rafforzano il potenziale di differenziazione delle politiche che l'autonomia regionale già consente di esprimere; in particolare, intervengono sulle modalità con cui viene esercitata l'autonomia traducendola in differenziazione. Ciò riguarda non solo le politiche regionali in senso stretto ma anche le politiche nazionali ed europee qualora, seppure simmetriche,

⁴⁴ Sebbene l'Unione europea (UE) consenta un'ampia applicazione del concetto di asimmetria, con riferimento tanto alle diversità fra gli Stati membri (asimmetrie *de facto*) che alla sua peculiare e differenziata configurazione istituzionale (asimmetrie *de jure*), il suo specifico studio esula dalla presente riflessione che resta circoscritta alle asimmetrie in ambito statale, fra le quali rientrano anche quelle relative all'impatto domestico delle politiche europee. Per approfondimenti sulle asimmetrie dell'UE si vedano, fra altri: B. GRAHAM, M. HART, *Cohesion and diversity in the European union: Irreconcilable forces?*, in *Regional Studies*, 3, 1999, pp. 259-268; F. PALERMO, *Federalism and the European Union: asymmetry, policies and some recurring federal dilemmas*, in J. KINCAID (a cura di), *A Research Agenda for Federalism Studies*, Cheltenham, Edward Elgar, 2020, pp. 198-208; P. VAN CLEYNENBREUGEL, *Asymmetry as a Way to Move Forward with Multi-tiered Integration? A Study of Constitutional Asymmetry in the European Union*, in P. POPELIER e M. SAHADŽIĆ (a cura di), *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism*, cit., pp. 163-196.

vengano attuate dalle Regioni in modo differenziato per effetto delle loro asimmetrie. Sulla differenziazione regionale delle politiche intervengono pure le asimmetrie *de jure* sebbene in modo diverso a seconda delle forme e delle loro combinazioni, andando a strutturare *status* e livelli diversi di autonomia regionale. Il concetto di asimmetria *de jure* può essere esteso anche alle politiche nazionali ed europee qualora presentino un disegno asimmetrico che riconosca formalmente la diversità fra le Regioni, accrescendo la differenziazione delle politiche su base regionale. Una forma ulteriore di asimmetria *de jure* che va considerata come una categoria a sé stante in quanto calata dall'alto (*top-down*) e senza modificare l'autonomia regionale come evidenziato nella figura 1, in cui, con frecce bianche, si indica anche la relazione causale fra le asimmetrie *de facto* e quelle *de jure*, dove le prime giustificano e determinano le seconde.

Figura 1. *Il rapporto fra asimmetria e differenziazione regionale delle politiche pubbliche*



Fonte: elaborazione propria

5. *Asimmetria ed eguaglianza*

La riflessione sul concetto di asimmetria e relativo impatto sulla differenziazione regionale delle politiche può essere ulteriormente approfondita richiamando il tema dell'eguaglianza, il cui rapporto con l'asimmetria resta controverso in letteratura.

Sahadžić sottolinea come negli studi federali spesso la condizione di simmetria venga considerata sinonimo di eguaglianza mentre l'asimmetria sinonimo di disuguaglianza, o quanto meno la disuguaglianza venga indicata come uno dei possibili rischi dell'asimmetria⁴⁵. Eppure, come visto, l'esperienza mostra come l'uniformità delle competenze (simmetria *de jure*) fra le Regioni, o entità federate, non assicuri l'eguaglianza delle politiche, poste le diversità *de facto* esistenti e l'uso differenziale dell'autonomia. In presenza di profonde diversità all'interno di uno Stato è piuttosto l'asimmetria *de jure* a poter essere strumento per assicurare eguaglianza sostanziale, ovvero l'eguaglianza nei diritti, nelle opportunità e nelle prospettive di sviluppo⁴⁶. Emblematica al riguardo la già citata politica di coesione europea che attraverso un quadro asimmetrico di intervento punta a superare le disuguaglianze fra le Regioni⁴⁷. Il principio di eguaglianza declinato in senso non formale bensì sostanziale può dunque rendere necessario il trattare in modo differente situazioni diverse⁴⁸, andando anche oltre l'uso differenziale della stessa autonomia, attraverso il ricorso ad asimmetrie *de jure*⁴⁹. Ritorna qui la scelta di una politica nazionale asimmetrica per contenere il rischio Covid-19 operata con il d.P.C.M. del 3 novembre 2020 al fine di assicurare condizioni di eguaglianza sostanziale nel diritto

⁴⁵ M. SAHAĐŽIĆ, *Federal theory on constitutional asymmetries*, cit.; si veda anche R. Bauböck, *United in Misunderstanding?*, cit.

⁴⁶ R. BAUBÖCK, *United in Misunderstanding?*, cit.; L. RONCHETTI, *Differenziazione e disuguaglianze*, cit.

⁴⁷ B. GRAHAM, M. HART, *Cohesion and diversity in the European union*, cit.

⁴⁸ L. RONCHETTI, *Differenziazione e disuguaglianze*, cit.; L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit.

⁴⁹ R. BIN, *Il valore delle autonomie: territorio, potere e democrazia. Considerazioni conclusive*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie: territorio, potere e democrazia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, p. 459-467; F. PALERMO, *Asimmetria come forma*, cit.

alla salute⁵⁰. Ma rientra anche l'avvio in Italia del c.d. "regionalismo differenziato", secondo la possibilità prevista dall'art. 116.3 Cost., come verrà approfondito nel prossimo paragrafo.

Tuttavia, se è vero che risulta fuorviante ritenere l'asimmetria un mero strumento di disuguaglianza mentre la simmetria un sicuro generatore di eguaglianza⁵¹, è altrettanto vero che negli ordinamenti composti risulta cruciale, come visto, assicurare equilibrio fra *self-rule* e *shared rule*⁵². In tal senso, in assenza di meccanismi di equilibrio, una marcata asimmetria, sia *de facto* che a maggior ragione *de jure*, può mettere in crisi la coesione del sistema complessivo, producendo disuguaglianze sociali attraverso politiche troppo differenziate fra le Regioni⁵³. Il rapporto con l'eguaglianza dipende allora dalla forma e dal grado dell'asimmetria e, soprattutto, da quali meccanismi di aggiustamento vengano posti in essere per assicurare l'equilibrio e salvaguardare l'unità dello Stato⁵⁴.

6. *L'Italia fra asimmetria e differenziazione*

Il dibattito su asimmetria e differenziazione ha conosciuto impulso in Italia in seguito alla prospettata attuazione del c.d. "regionalismo differenziato", secondo il disposto dell'art. 116.3 Cost., ovvero la possibilità di un regionalismo asimmetrico per le RSO, le quali possono attivarsi singolarmente per trovare un'intesa bilaterale con lo Stato al fine di acquisire maggiori competenze e dunque un livello superiore di autonomia rispetto alle altre Regioni.

Una nuova asimmetria *de jure*, che si aggiunge a quella originaria delle RSS, prevista fin dalla riforma costituzionale del 2001 ma, come noto, avviata solo nel 2017, su iniziativa delle Regioni Lombardia, Veneto

⁵⁰ A. PIOGGIA, *Il diritto alla salute alla prova della differenziazione*, cit.

⁵¹ F. PALERMO, *Asimmetria come forma*, cit.

⁵² D. ELAZAR, *Exploring federalism*, cit.

⁵³ R. BAUBÖCK, *United in Misunderstanding?*, cit.

⁵⁴ E. BALBONI, *L'attuazione del regionalismo differenziato: la differenziazione non implica di per sé disuguaglianza*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2019, pp. 444-447.

ed Emilia-Romagna⁵⁵. Una forma innovativa di asimmetria che va però compresa alla luce del principio di sussidiarietà, costituzionalizzato con la stessa riforma del 2001⁵⁶, il quale chiama in causa la capacità politico-amministrativa delle Regioni⁵⁷. L'assunto da cui muove la previsione del c.d. "regionalismo differenziato" è infatti che l'autonomia asimmetrica venga riconosciuta *in primis* alle Regioni più capaci, quelle cioè in grado di assumere ulteriori competenze per governare meglio i propri territori, competenze che diversamente, secondo il principio di sussidiarietà, resterebbero allo Stato⁵⁸. Nel dibattito, coloro che sostengono le ragioni dell'autonomia differenziata muovono da tale assunto, prospettando benefici derivanti dalla valorizzazione delle diversità regionali intese come "vocazioni allo sviluppo" e, al tempo stesso, dalla produzione di dinamiche competitive virtuose fra le Regioni, con ricadute positive in termini di efficienza e di *performance*; in particolare, un effetto di "trascinamento all'insù", dove le migliori *performance* si associano a livelli superiori di autonomia e le Regioni più capaci possono agganciare quelle in difficoltà, con effetti benèfici sull'intero sistema regionale⁵⁹. È dunque alle asimmetrie *de facto* nei livelli di sviluppo e nelle capacità fra le Regioni che si rivolge l'asimmetria *de jure* prevista dall'art. 116.3, in una prospettiva di auspicato superamento dei divari regionali che fa

⁵⁵ Per una ricostruzione del processo, si veda, fra altri, G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia*, cit. Per una trattazione dell'asimmetria *de jure* in Italia, anche in riferimento alle RSS, cfr. F. PALERMO, A. VALDESALICI, *Irreversibly Different. A Country Study of Constitutional Asymmetry in Italy*, in P. POPELIER, M. SAHADŽIĆ (a cura di), *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism*, cit., pp. 287-313.

⁵⁶ Il principio di sussidiarietà viene introdotto nell'ordinamento italiano con la riforma Basanini (l.57/1997) insieme con i principi di adeguatezza e differenziazione a loro volta costituzionalizzati con la riforma del 2001 (l. cost. 3).

⁵⁷ L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2000.

⁵⁸ Cfr. R. BIN, "Regionalismo differenziato", cit.; A.M. RUSSO, *Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: l'asimmetria sperimentale tra integrazione e conflitti*, in questa Rivista, 2, 2018, pp. 365-392.

⁵⁹ O. CARAMASCHI, *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost.: verso un sistema regionale asimmetrico?*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2, 2019, www.dirittiregionali.it. Sugli effetti della competizione virtuosa fra le Regioni, cfr. L. GRAZZINI *et al.*, *Asymmetric Decentralization: Some Insights For The Italian Case*, in *Osservatorio regionale sul federalismo*, IRPET, 2019, <http://www.irpet.it/>.

leva sulle Regioni più capaci. Una «asimmetria nella differenziazione»⁶⁰ che rappresenta una svolta epocale per l'uniformità delle RSO, le quali sono state istituite secondo un disegno simmetrico e hanno proceduto sempre di pari passo in termini di poteri e riforme⁶¹, pur in presenza di asimmetrie *de facto* sempre più evidenti fra il Nord e il Sud del Paese⁶², fra Regioni sviluppate e Regioni arretrate, fra Regioni capaci e Regioni in difficoltà nell'esercizio delle proprie competenze, con effetti sulla crescente differenziazione delle politiche pubbliche.

Tuttavia nel dibattito sull'attuazione dell'art. 116.3 Cost. si sono confrontate posizioni piuttosto divergenti⁶³: accanto a chi vi ha riconosciuto l'opportunità per valorizzare e migliorare l'autonomia regionale, altri hanno sottolineato i rischi di una previsione che, in assenza di meccanismi di equilibrio, potrebbe ridurre la coesione nazionale, finendo per accentuare i divari fra le Regioni in termini di ricchezza, servizi e *performance*⁶⁴. Il timore cioè di una eccessiva differenziazione delle politiche, foriera di disuguaglianze nei diritti sociali e nelle opportunità di sviluppo fra le Regioni⁶⁵. Al riguardo, va sottolineato come la riforma costituzionale del 2001 abbia previsto meccanismi per contenere simili rischi, nel rispetto del principio costituzionale di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.); in particolare: i livelli essenziali delle prestazioni da assicurare su tutto il territorio nazionale, la perequazione e la solidarietà finanziaria per le Regioni con minore capacità fiscale e il richiamo all'unità giuridica ed economica del Paese⁶⁶. Da capire però se e come tali meccanismi

⁶⁰ L. RONCHETTI, *Differenziazione e disuguaglianze*, cit.

⁶¹ G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia*, cit.

⁶² Si veda A. CAVALLI, *Disuguaglianze territoriali e dualismi in Europa*, in *Il Mulino*, 5, 2020 pp. 347-361.

⁶³ M. IMMORDINO, *L'autonomia regionale alla luce del regionalismo differenziato nel pensiero di Luciano Vandelli*, in *questa Rivista*, Numero speciale, 2019, pp. 9-20.

⁶⁴ Si vedano A. M. RUSSO, *Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico*, cit.; G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2019.

⁶⁵ A. PIOGGIA, *Il diritto alla salute alla prova della differenziazione*, cit.; L. RONCHETTI, *Differenziazione e disuguaglianze*, cit.

⁶⁶ L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit.; L. RONCHETTI, *Differenziazione e disuguaglianze*, cit.

verranno concretamente attuati nel caso di un effettivo dispiegamento di questa nuova asimmetria *de jure* per le Regioni italiane.

7. Per un'agenda di ricerca

La riflessione sviluppata nei paragrafi precedenti, attraverso una rassegna ragionata della letteratura fra scienze giuridiche e scienza politica, e sintetizzata nello schema rappresentato nella figura 1, si ritiene possa offrire un quadro teorico-interpretativo utile ad orientare la ricerca sul regionalismo italiano, con particolare riferimento alle asimmetrie evidenziate nella gestione dell'emergenza Covid-19 ma anche alla possibile svolta verso l'autonomia "differenziata" secondo la previsione dell'art. 116.3 Cost.

Gli approfondimenti hanno richiamato l'attenzione sull'importanza delle asimmetrie *de facto*, le cui implicazioni politiche sono state spesso trascurate, per comprendere non solo lo sviluppo delle asimmetrie *de jure* per le quali operano come fattori determinanti, ma anche e soprattutto la differenziazione regionale delle politiche. Nelle asimmetrie *de facto* vanno infatti ricomprese le diversità nella capacità politico-amministrativa delle Regioni che condizionano in modo significativo le modalità con cui esse esercitano le proprie competenze. Diversità che sono emerse chiaramente nella gestione dell'emergenza Covid-19, accentuando l'impatto asimmetrico della pandemia fra le Regioni, ma a cui si indirizza anche la logica sottesa al c.d. "regionalismo differenziato" che deriva dal principio di sussidiarietà e si rivolge alle Regioni più capaci. Le asimmetrie *de facto* in tale più ampia accezione, comprensiva di diversità non solo socio-economiche e culturali ma anche di rendimento o capacità dei Governi regionali, risultano essere una chiave esplicativa importante della differenziazione delle politiche fra le Regioni. Una differenziazione che non riguarda solo le politiche strettamente regionali, potendo ricomprendere anche le politiche nazionali ed europee sia quando simmetriche, ma condizionate dalle asimmetrie regionali nel processo di attuazione, sia quando disegnate in forma asimmetrica, riconoscendo formalmente le diversità fra le Regioni, per trattare in modo differente situazioni diverse nell'intento di assicurare eguaglianza sostanziale.

Più specificatamente, con riferimento ad un'agenda futura di ricerca, l'applicazione dello schema teorico-interpretativo qui elaborato alla gestione

dell'emergenza Covid-19 potrebbe aiutare a riflettere su quali specifiche diversità *de facto* hanno accentuato l'impatto asimmetrico della pandemia fra le Regioni e, in tale prospettiva, se l'asimmetria della politica nazionale abbia effettivamente assicurato eguaglianza nel diritto alla salute dei cittadini. Analogamente, in merito al c.d. "regionalismo differenziato", lo schema potrebbe concorrere a mettere in luce in quali settori la nuova asimmetria *de jure* intende rafforzare la differenziazione regionale delle politiche pubbliche, se e quali asimmetrie *de facto* verranno tenute in considerazione e, non ultimo, attraverso quali meccanismi saranno assicurate condizioni di eguaglianza sostanziale.

Attività economiche sottoposte a regolamentazione amministrativa e *sharing economy*. Il caso delle locazioni turistiche (cd. *home sharing*)

Nicoletta Pica

L'articolo mira a indagare gli effetti prodotti dalla sharing economy, con particolare riguardo alle implicazioni derivanti dalla diffusione di piattaforme digitali operanti nel settore dell'ospitalità (cd. home sharing), volte a favorire la stipulazione di contratti di locazione turistica (ad esempio, Airbnb). Segnatamente, oggetto dell'analisi sono l'impatto prodotto sui centri storici già investiti dal fenomeno della gentrification, nonché il rapporto con gli operatori economici tradizionali della ricettività turistica.

1. Introduzione

La diffusione dell'*home sharing*, che si realizza attraverso contratti di locazione turistica stipulati grazie all'intermediazione di piattaforme digitali, di cui la più nota è senza dubbio Airbnb, richiede l'attenzione del legislatore e sollecita alcune domande sulla ragionevolezza della regolamentazione del settore turistico. L'*home sharing* afferisce al più ampio fenomeno¹ della *sharing economy*, ad oggi non univocamente definito; proprio quest'incertezza definitoria spiega la problematicità, ormai evidente anche a livello transnazionale, della sua regolamentazione.

In modo meramente indicativo e in via di prima approssimazione è possibile parlare di «un nuovo modello economico basato sulla condivisione di risorse materiali e immateriali, con un fine di profitto o non, che utilizza le nuove tecnologie e prescinde dalle intermediazioni tipiche del mercato capitalistico avanzato»².

¹ Per un inquadramento v.: R. BOTSAMN, R. ROGERS, *What's mine is yours: how collaborative consumption is changing the way we live*, London, HarperCollins UK, 2011; J. RIFKIN, *La società a costo marginale zero*, Milano, Mondadori, 2015; G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'età della condivisione*, Roma, Carocci, 2015; G. SMORTO, *Economia della condivisione e antropologia dello scambio*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2017, p. 124 ss.; G. SMORTO, *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, in *Merc. Conc. Reg.*, 2, 2015, p. 245 ss.; D. DI SABATO, A. LEPORE (a cura di), *Sharing economy profili giuridici*, Napoli, ESI, 2018.

² M. BERNARDI, D. DIAMANTINI, *I modelli di governance della sharing economy. Due casi a confronto: Milano sharing city e sharing city Seoul*, in E. POLIZZI, M. BASSOLI (a cura di), *Le politi-*

In sostanza, le transazioni dell'economia collaborativa consistono nelle tradizionali pratiche del prestito, del noleggio, del baratto, riconducibili a tipi contrattuali già ampiamente diffusi³, realizzate però attraverso Internet: le transazioni avvengono sfruttando le tecnologie digitali, che permettono di ampliare la scala della condivisione.

A ben guardare, nell'universo ampio ed eterogeneo della *sharing economy* usualmente vengono fatte convergere sia attività riconducibili esclusivamente a logiche di mercato, le più note ed anche le più discusse (si pensi ad UBER o ad Airbnb)⁴, che realtà sviluppatesi sulla base di approcci non commerciali⁵, in cui la condivisione tende a creare una rete permanente di sostegno alle persone⁶ facendo leva sulla riattivazione e sul rafforzamento dei legami sociali.

Tuttavia, sono soprattutto le prime a determinare le più rilevanti implicazioni sotto il profilo giuridico, in quanto, come si avrà modo di approfondire, suscitano valutazioni che muovono dal piano della concorrenza e della regolazione, andando ad intersecare e a sovrapporsi a segmenti del mercato assoggettati ad una regolamentazione amministrativa, talvolta molto pervasiva, per la tutela dei diritti fondamentali degli utenti, nonché di molteplici interessi pubblici.

Sebbene la *sharing economy* rappresenti un'opportunità per lo sviluppo economico⁷, la diffusione di queste piattaforme ha dato la stura a nu-

che della condivisione. La sharing economy incontra il pubblico, Milano, Giuffrè, 2016, p. 108.

³ In ordine ai contratti della *sharing economy*, D. DI SABATO, *La prassi contrattuale nella sharing economy*, in *Riv. dir. impresa*, 3, 2016, p. 476 ss.; G. SMORTO, *I contratti della sharing economy*, in *Il foro it.*, 4, 2015, p. 221 ss.

⁴ La cui afferenza alla *sharing economy* è quantomeno dubbia [v. M. DOTTI, *Gig-economy. L'altra faccia della sharing*, in *Vita*, 11, 2016, p. 54 ss.; G. SMORTO, T. BONINI (a cura di), *Shareable! L'economia della condivisione*, Edizioni di comunità, 2017, p. 16].

⁵ Ad es., le *social streets*, il *coworking*, le piattaforme con finalità solidali, come quelle per la redistribuzione delle scorte invendute di cibo.

⁶ S. BOLOGNINI, D. ROSETTO, *La cocreazione quale incipit alla declinazione attuativa di iniziative di sharing economy in ambito welfare*, in E. POLIZZI, M. BASSOLI (a cura di), *Le politiche*, cit., p. 257.

⁷ Le Istituzioni europee ne hanno sovente evidenziato i benefici economici e sociali. V., comunicazione della Commissione europea, *Un'agenda europea per l'economia collaborativa* del 2 giugno 2016; la risoluzione del Parlamento europeo del 15 giugno 2017; il parere del Comitato delle Regioni *La dimensione locale e regionale dell'economia della condivisione* del 3 e 4 dicembre 2015.

merose problematiche sotto il profilo giuridico. Basti considerare, senza alcuna pretesa di esaustività, le questioni inerenti a: lo *status* (lavoratore autonomo o subordinato) di colui che, grazie all'intermediazione della piattaforma, svolge la prestazione⁸, l'assolvimento degli obblighi fiscali⁹, le condizioni di applicabilità della normativa a tutela del consumatore¹⁰. Particolarmente spinosa si rivela, poi, quella concernente l'individuazione delle condizioni di accesso al mercato (autorizzazioni, licenze, requisiti qualitativi minimi) cui far soggiacere i prestatori di servizi della *sharing economy*.

La complessità del tema ben può essere colta ponendo mente all'impatto che l'economia collaborativa è suscettibile di produrre sui settori economici tradizionali, sottoposti ad una stringente regolamentazione per la tutela di interessi di rilievo costituzionale (salute, sicurezza, ordine pubblico, ecc.); sicché, una delle "sfide" più avvincenti poste dal nuovo modello economico è forse proprio quella «derivante dall'esistenza di norme giuridiche diverse per attori economici simili»¹¹ e dalla conseguente necessità di evitare l'irragionevolezza insita in una scelta, o inerzia, ordinamentale che asseconi una "convivenza" iniqua tra vecchi e nuovi modelli economici, con l'evidente distorsione delle dinamiche concorrenziali che ne conseguirebbe.

Sul punto, è necessario chiedersi se l'innovazione tecnologica possa consentire regimi differenziati sulla base della diversità dei servizi offerti e delle esigenze da soddisfare.

Alla luce dei principi costituzionali, sembra che la scelta debba essere operata in considerazione del concreto assetto degli interessi coinvolti e che non possa prescindere da un ragionevole bilanciamento tra valori talvolta confliggenti; bilanciamento che, nella questione che ci occupa, vede contrapporsi, da un lato, i vantaggi concorrenziali derivanti dallo svi-

⁸ E. DAGNINO, *Uber law: prospettive giuslavoristiche sulla sharing/on demand economy*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 1, 2016, p. 137; A. DONINI, *Regole della concorrenza e attività di lavoro nella on demand economy: brevi riflessioni sulla vicenda UBER*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2, 2016, p. 49.

⁹ Cfr. risoluzione del Parlamento europeo del 15 giugno 2017 cit.

¹⁰ V. comunicazione della Commissione UE 2 giugno 2016 cit.

¹¹ Risoluzione del Parlamento europeo cit. In dottrina, L. AMMANNATI, *Verso un diritto delle piattaforme digitali?*, in *Federalismi.it*, 3 aprile 2019, p. 7.

luppo di questo tipo di piattaforme digitali e, dall'altro, la tutela dei diritti fondamentali (ad es. salute, sicurezza) e degli interessi pubblici coinvolti, nonché degli operatori economici tradizionali già attivi sul mercato.

Paradigmatico è il caso della sovrapposizione tra l'attività svolta dagli autisti di UBER POP e quella dei tassisti, con riferimento al quale la più recente giurisprudenza ha concluso nel senso di ritenere che il servizio UBER POP si sovrappone *in toto* al servizio di trasporto pubblico non di linea svolto dai tassisti, di talché il mancato rispetto della articolata normativa a questi applicabile integra l'illecito concorrenziale di cui all'art. 2598 n. 3 c.c.¹².

Un problema per certi versi analogo si pone in ambito turistico, laddove – lo si vedrà – la crescente diffusione dell'*home sharing* ha prodotto un forte impatto sulla ricettività turistica extralberghiera.

Nel settore del turismo opera un sistema variegato di piattaforme collaborative; nondimeno, prevalgono quelle dedicate all'accoglienza, che si dividono in servizi che permettono ai privati di affittare la propria casa per brevi periodi (cd. *home sharing*) e piattaforme di scambio casa (cd. *home swapping*).

La più nota è senza dubbio Airbnb, divenuto un vero e proprio colosso a livello internazionale. Il nostro Paese è il terzo al mondo per numero di annunci e il quinto in relazione agli arrivi: gli alloggi disponibili sulla piattaforma erano 214.000 ad aprile 2017, mentre ad agosto 2018 quasi il doppio: circa 400.000¹³.

2. L'impatto dell'home sharing sulle città tra rischio di gentrification e di spopolamento residenziale

Il settore dell'ospitalità è non solo il più rilevante dal punto di vista quantitativo, ma altresì quello in cui si sono profilate le maggiori criticità. Invero, oltre agli intuibili contrasti con gli operatori della ricettività turistica extralberghiera, la diffusione delle locazioni turistiche mediate da Airbnb ha contribuito ad alimentare il già noto fenomeno della *gentri-*

¹² V. Trib. Milano, sez. spec. in materia d'impresa, ord. 25 maggio 2015, in www.dirittoegiustizia.it.

¹³ S. GAINSFORTH, *Airbnb città-merce. Storie di resistenza contro la gentrificazione digitale*, Roma, DeriveApprodi, 2019, p. 164.

*fication*¹⁴, avendo concorso a determinare quello che potrebbe essere definito un vero e proprio esodo dalle maggiori città italiane della popolazione residente, che sovente reputa più conveniente locare il proprio appartamento su Airbnb, specie se sito in un centro storico, e spostarsi verso le periferie.

Il fenomeno della *gentrification*¹⁵, definibile come «una trasformazione del tessuto sociale dei quartieri che segue una traiettoria di selettività ed esclusione»¹⁶, è stato spiegato attraverso la teoria del *rent gap* di Smith¹⁷, in forza della quale il processo in parola si innesca quando si amplia il differenziale di rendita (il *rent gap*), ovvero la differenza del valore tra quanto si potrebbe guadagnare se un'area fosse pienamente riqualficata e il suo valore attuale.

Ebbene, l'attitudine di Airbnb ad alimentare i processi di *gentrification* ben può essere spiegata alla luce della teoria del *rent gap*, in quanto l'espulsione della popolazione residente evidentemente deriva dal differenziale di rendita degli immobili siti nelle aree in cui è più intenso l'afflusso turistico incrementato da Airbnb. Tuttavia, il tratto peculiare della *gentrification* correlata alla diffusione delle locazioni turistiche risiede in un duplice ordine di circostanze: l'espulsione della popolazione residente dal centro delle città – determinata dalla tendenza dei proprietari a prediligere gli affitti turistici, più remunerativi e garantiti, e dal conseguente innalzamento del costo degli affitti – è associata al processo di turistificazione, sicché ad essa si accompagna anche la sostituzione dell'utenza stabile con quella turistica occasionale; inoltre, il fenomeno sta investendo centri storici già gentrificati¹⁸ e turistificati.

¹⁴ In generale, sul tema della *gentrification* v. L. DIAPPI (a cura di), *Rigenerazione urbana e ricambio sociale. Gentrification in atto nei quartieri storici italiani*, Milano, FrancoAngeli, 2009; P. BERDINI, *La città in vendita. Centri storici e mercato senza regole*, Roma, Donzelli, 2008.

¹⁵ V. G. SEMI, *Gentrification. Tutte le città come Disneyland?*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 18-21, che individua le origini del fenomeno della *gentrification*.

¹⁶ S. ANNUNZIATA, *Se tutto fosse gentrification: possibilità e limiti di una categoria descrittiva*, in A. BALDUCCI, V. FEDELI, *I territori delle città in trasformazione. Tattiche e percorsi di ricerca*, Milano, FrancoAngeli, 2007, p. 177.

¹⁷ G. SEMI, *Gentrification*, cit., p. 52 spiega la teoria di N. SMITH, *The New Urban Frontier. Gentrification and the Revanchist City*, London, Routledge, 1996, pp. 49-71.

¹⁸ Secondo gli studiosi, il fenomeno della *gentrification*, nell'arco di trent'anni, è cresciuto persino del 2000% (G. SEMI, *Gentrification*, cit., p. 55).

Un recente studio¹⁹ sulla penetrazione di Airbnb in 13 città italiane ha messo in luce come l'uso di questa piattaforma digitale, oltre ad incidere sulla distribuzione della ricchezza, stia profondamente alterando il tessuto urbano, contribuendo ad aggravare il processo di trasformazione dei centri storici delle più importanti città d'arte²⁰, divenuti «spoglie quinte teatrali: belle e ben tenute all'apparenza, nella sostanza deprivate della ragione, degradati a centri commerciali naturali»²¹.

Per la verità, la trasformazione dei centri storici in quelli che la dottrina ha icasticamente definito «teche di bellezze monumentali e fondali scenografici di eventi artistici transitori condannati ad una sostanziale staticità»²² affonda le sue origini in uno scenario eziologico eterogeneo e complesso²³, impossibile da ripercorrere in questa sede, ma riconducibile, in linea generale, al tentativo di contrastare problematiche quali l'inaccessibilità e lo spopolamento residenziale attraverso politiche pubbliche inidonee a centrare l'obiettivo della «rivalizzazione»²⁴.

Invero, già più di vent'anni fa, autorevole dottrina osservava che l'essenza dei centri storici non si compendia negli edifici che lo compongono, bensì nelle attività che vi si svolgono²⁵. In tal senso, sembra attualmente deporre anche il tenore letterale del d.lgs. 42/2004 laddove, nel definire i centri storici come «complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale» (art. 136), evi-

¹⁹ LADEST (Laboratorio dati economici, storici, territoriali dell'Università di Siena), *L'airificazione delle città. Airbnb e la produzione di ineguaglianza*, in www.cbe-fare.com.

²⁰ Talune definizioni vengono proposte da S. AMOROSINO, *Le "città d'arte": nozione e ipotesi di discipline amministrative di tutela*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 1990, p. 595; A. BARTOLINI, *Lo statuto delle Città d'arte*, in *Aedon*, 2, 2015; M. CAMMELLI, *Città d'arte tra autonomia e regimi speciali*, *ivi*.

²¹ In termini, G. SEVERINI, *Centri storici: occorre una legge statale o politiche speciali?*, in *Aedon*, 2, 2015.

²² R. SEGATORI, *Le pietre, gli uomini, lo scorrere del tempo*, in Atti del convegno «I centri storici tra norme e politiche», Gubbio, 6-7 giugno 2014, in *Aedon*, 2015.

²³ L. FERRUCCI, *Le potenzialità economiche dei centri storici*, in *Aedon*, 2, 2015.

²⁴ R. SEGATORI, *Le pietre*, cit.

²⁵ A. VELATTA, *L'accesso al centro storico e la disciplina del traffico veicolare*, in Atti del Convegno «I centri storici tra norme e politiche», Gubbio, 6-7 giugno 2014, in *Aedon*, 2015, richiama in tal senso le autorevoli considerazioni svolte da Paolo Stella Richter nel convegno di Caserta del novembre del 1994 «La Questione dei Centri Storici - Gli strumenti normativi di tutela e di intervento dello Stato di Cultura».

dentemente coniuga la componente estetica alla portata di testimonianza storico-culturale (“tradizionale”)²⁶.

D'altra parte, lo si può agevolmente comprendere se solo si considera che il valore dei centri storici e delle città d'arte²⁷ risiede anche nel loro significato identitario immateriale²⁸, la cui salvaguardia implica l'imprescindibile necessità di farsi carico della loro perdurante “vitalità”²⁹, atteso che, come si è autorevolmente osservato, «senza capacità effettiva di vita, o con un vissuto episodico o settoriale, pur dietro le migliori quinte un centro storico diviene una non-città, al più un ghetto. La sua percezione vira all'inaridimento, alla disaffezione, al distacco: come una pesante eredità, ricca di memoria ma ormai parallela alla vita reale»³⁰.

Siffatta prospettiva, volta a concepire i centri storici come «opere in movimento, (...) beni vitali»³¹, evoca³² la nozione di patrimonio culturale accolta dalle Convenzioni internazionali³³; si pensi non solo alle note Convenzioni Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale³⁴ e per

²⁶ C. VIDETTA, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, in *Aedon*, 3, 2012.

²⁷ A. BARTOLINI, *Lo statuto delle città d'arte*, in *Aedon*, 2, 2015, richiamando L. LAZZERETTI, T. CINTI, *La valorizzazione economica del patrimonio artistico nelle città d'arte: il restauro artistico di Firenze*, Firenze University Press, 2001, p. 56, osserva che «la Città d'arte è un complesso di beni artistici (monumenti, complessi architettonici, opere d'arte, edifici), paesaggistici (bellezze naturali e paesaggio in cui si inserisce la città) e di attività culturali che insistono sulla città (attività e mestieri tipici, senso di appartenenza (...))».

²⁸ M. DUGATO, *Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali*, in *Aedon*, 1, 2014 li definisce una «rete consistente nella proiezione a rete di una molteplicità di beni culturali, a loro volta materiali e immateriali».

²⁹ Basti solo considerare che la Commissione Franceschini del 1967 per la prima volta indicò la “vitalità” del centro storico quale elemento costitutivo dell'identità culturale del bene. Sul punto, v. C. VIDETTA, *I centri storici al crocevia*, cit.

³⁰ G. SEVERINI, *Centri storici: occorre una legge statale o politiche speciali?*, in *Aedon*, 2, 2015.

³¹ F.G. SCOCA, D. D'ORSOGNA, *Centri storici, problema irrisolto*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, Giuffrè, vol. II, 1996, p. 1354.

³² P. CARPENTIERI, *Valore culturale dei centri storici vs. concorrenza e mercato*, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2019, p. 428.

³³ V. A. LUPO, *La nozione positiva di patrimonio culturale alla prova del diritto globale*, in *Aedon*, 2, 2019; L. DI GIOVANNI, *I centri storici quali critici punti d'incontro degli interessi culturali e commerciali*, in *questa Rivista*, 1, 2018, p. 165.

³⁴ T. SCOVAZZI, *La Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale intangibile*, in T. SCOVAZZI, B. ÜBERTAZZI, L. ZAGATO (a cura di), *Il patrimonio culturale intangibile nelle sue diver-*

la protezione e la promozione delle diversità culturali³⁵, adottate a Parigi, rispettivamente, il 3 dicembre 2003 e il 20 ottobre 2005, ratificate in Italia con le leggi 167/2007 e 19/2007, che hanno rispettivamente definito il «patrimonio culturale immateriale» e le c.d. «espressioni culturali», ma, altresì, alla Convenzione europea del paesaggio e alla Convenzione di Faro che, introducendo un concetto ampio e innovativo di «eredità-patrimonio culturale», quale «insieme di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione» (art. 2), ha fornito una definizione omnicomprensiva di patrimonio culturale, al cui interno convergono elementi materiali, immateriali e lo stesso paesaggio³⁶.

Invero, le suddette Convenzioni internazionali «ormai ci fanno accettare che del territorio culturale facciano parte, accanto a cose materiali e tangibili rese beni culturali dal loro valore testimoniale, anche pratiche, comportamenti, credenze, usanze, riti, abitudini alimentari, insomma “beni” dei quali è difficile individuare il corpo meccanico, la “cosa” che li porta e li incorpora»³⁷. Qualora ciò non bastasse a convenire sull'importanza di preservare l'autenticità dei centri storici, non si può fare a meno di considerare la pressoché consolidata opinione³⁸ secondo cui, sebbene il d.lgs. 42/2004³⁹

se dimensioni, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 3-28.

³⁵ In argomento, A. SERRA, *Riflessioni in tema di governo delle città d'arte: esigenze, obiettivi, strumenti*, in *Aedon*, 1, 2008; G. POGGESCHI, *La “Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità e delle espressioni culturali” dell'Unesco entra a far parte del corpus legislativo italiano. Una novità nel panorama degli strumenti giuridici internazionali?*, in *Aedon*, 2, 2007; F. MUCCI, *La diversità del patrimonio e delle espressioni culturali nell'ordinamento internazionale, da “ratio” implicita a oggetto diretto di protezione*, Napoli, ES, 2012.

³⁶ A. GUALDANI, *I beni culturali immateriali: una categoria in cerca di autonomia*, in *Aedon*, 1, 2019. V., altresì, P. CARPENTIERI, *La Convenzione di Faro sul valore dell'eredità culturale per la società (da un punto di vista logico)*, in *Federalismi.it*, 4, 2017; C. CAMOROSINO, *La Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, in *Aedon*, 1, 2013.

³⁷ P. FORTE, *Il bene culturale pubblico digitalizzato. Note per uno studio giuridico*, in *Persone e Amministrazione*, 2, 2019, p. 255.

³⁸ V., in tal senso, A. BARTOLINI, *L'immaterialità dei beni culturali*, in *Aedon*, 1, 2014.

³⁹ Il Codice fa ricorso alla tecnica, nota alla legge 1089/1939, della c.d. “coseità”, recependo l'orientamento delle dottrine dominanti prima del Codice (A. GUALDANI, *I beni culturali immateriali: ancora senza ali?*, in *Aedon*, 1, 2014).

non abbia ad oggetto i beni culturali immateriali⁴⁰, non è però sostenibile che i beni culturali immateriali⁴¹ non esistano e che non possano godere di strumenti specifici di tutela. Ed infatti, come osservato dalla Corte costituzionale, «la circostanza che una specifica cosa non venga classificata dallo Stato come di interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico e dunque non venga considerata come bene culturale, non equivale ad escludere che essa possa, invece, presentare, sia pure residualmente, un qualche interesse culturale per una determinata comunità territoriale: restando questo interesse ancorato, in ipotesi, a un patrimonio identitario inalienabile, di idealità e di esperienze e perfino di simboli, di quella singola e specifica comunità»⁴². Sicché, non è un caso che sovente siano state proprio le Regioni ad intervenire⁴³ per salvaguardare i propri elementi identitari (dialetti, usi, ecc.).

Dunque, emerge prepotente la «necessità di preservare e di trasmettere la memoria delle comunità, dei gruppi e degli individui in relazione al loro ambiente, alle loro tradizioni e al loro territorio», in quanto «il processo di globalizzazione se, da un lato, ha dato luogo ad un processo di arricchimento (attraverso la mobilità di capitali e di individui) socio/culturale e di integrazione tra gli Stati, dall'altro impone una maggiore attenzione alla conservazione delle singole tradizioni locali, che, se non adeguatamente preservate, rischiano di disperdersi»⁴⁴.

D'altra parte, in tal senso parrebbe altresì deporre il dettato costituzionale. Invero, la dottrina, muovendo dall'interpretazione che le scienze sociologiche e antropologiche hanno fornito al termine “cultura”, contenuto

⁴⁰ Sulle ragioni di quest'approccio, A. GUALDANI, *Primi passi verso una disciplina di settore dei beni immateriali. Il caso del disegno di legge sulle manifestazioni, rievocazioni e giochi storici*, in *Aedon*, 3, 2017.

⁴¹ Che, secondo la definizione proposta da G. SEVERINI, *L'immateriale economico nei beni culturali*, in *Aedon*, 3, 2015, consistono in «talune, selezionate, espressioni immateriali di identità culturale collettiva presenti allo stato diffuso».

⁴² G. MORBIDELLI, *Il valore immateriale dei beni culturali* in Atti del Convegno «I beni immateriali tra regole privatistiche e pubblicistiche»- Assisi (25-27 ottobre 2012), in *Aedon*, 1, 2014 richiama in tal senso Corte cost., sent. 194/2013.

⁴³ V. L. CASINI, *Le parole e le cose: la nozione giuridica di bene culturale nella legislazione regionale* (nota a Corte Costituzionale, sentenza 17 luglio 2013 n. 194), in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2014, p. 257 ss.

⁴⁴ A. GUALDANI, *I beni culturali*, cit.

nell'art. 9 Cost⁴⁵, quale «espressione dei modi di vita creati e trasmessi da una generazione all'altra tra i membri di una particolare società», è giunta ad affermare – anche sulla scorta degli studi⁴⁶ già intervenuti sul punto – che «le manifestazioni ed espressioni identitarie della Nazione siano entrate a far parte dell'oggetto di tutela pensato dal Costituente, atteso che il lemma cultura va inteso in un'accezione ampia, riferita non solo alle qualità mentali, ma estesa all'insieme dei comportamenti e delle credenze umane». Può allora concludersi che, «giusto il collegamento tra la cultura e la tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione, l'idea di una protezione dei beni culturali immateriali sia da sempre stata presente nel nostro ordinamento e che le convenzioni internazionali abbiano costituito soltanto l'occasione per acquisire tale presa di coscienza»⁴⁷.

Dunque, assunta ormai da tempo consapevolezza dell'inflessibile componente immateriale di ogni bene culturale⁴⁸ quale «testimonianza avente valore di civiltà»⁴⁹, si è giunti a ricomprendere nel patrimonio culturale⁵⁰ oggetto della tutela ex art. 9 Cost. anche i beni (esclusivamente) immateriali, in ragione del valore identitario⁵¹ che sono in grado di esprimere. Ma vi è di più. Muovendo da una considerazione sistemica del valore identitario, si è evidenziato come questo si estrinsechi non solo nei singoli beni materiali e immateriali, ma anche nell'«insieme di tali beni (materiali e immateriali) in uno al complessivo contesto – urbanistico, architettonico, storico, artistico, culturale in senso ampio – in cui sono situati», in quanto «espressivo di un valore immateriale di sintesi che trascende i singoli beni isolatamente considerati e si diffonde a ricomprendere aree e immobili, ma anche le stesse attività antropiche che tradizionalmente

⁴⁵ F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975; ID, *Significato e portato dell'art. 9 della Costituzione*, in AA.VV, *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di C. Mortati*, III, Milano, Giuffrè, 1977, p. 806 ss.

⁴⁶ S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *Rass. Arch. Stato*, 1, 1976, p. 3 ss.

⁴⁷ A. GUALDANI, *I beni culturali*, cit.

⁴⁸ P. FORTE, *Il bene pubblico*, cit., p. 254.

⁴⁹ M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 1976, p. 24. L'insegnamento gianniniano è richiamato da A. LUPO, *La nozione positiva*, cit.

⁵⁰ Sulla nozione di «patrimonio culturale» v. M. CAMMELLI, *Patrimonio culturale e Cultural Heritage*, in AA.VV, *Diritto al patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 16.

⁵¹ C. VIDETTA, *I centri storici al crocevia* cit.

vi si svolgono». Il valore identitario risiede nella «vita culturale» espressa dall'insieme⁵².

Ritorna, dunque, in gioco quel concetto di “vitalità” che si è visto contraddistinguere i centri storici e di cui si comprende ora più chiaramente il valore culturale connesso al loro significato e ruolo identitario, indi, l'afferenza all'ambito della tutela delineato dall'art. 9 Cost.

Le conseguenze che ne derivano sono di non poco momento.

Ed infatti, come icasticamente osservato da autorevole dottrina, «alla luce di questa più ampia visione, integrata e olistica, del patrimonio culturale, appare evidente che non basta più guardare solo al profilo (e agire solo sulla leva) della tutela in senso proprio e stretto del patrimonio culturale materiale con strumenti *ad hoc* apprestati dal codice di settore del 2004, ma occorre allargare lo sguardo alle (e manovrare le ulteriori leve delle) diverse materie che si intersecano e possono concorrere nel perseguimento del fine comune della salvaguardia dell'identità e del valore culturale dei luoghi»⁵³.

Paradigmatica in tal senso è la vicenda relativa alla tutela delle attività tradizionali, che concorrono a rendere vitali i centri storici, definendone l'identità storico-culturale⁵⁴.

La questione ha conosciuto una lunga e articolata evoluzione normativa, sia statale che regionale⁵⁵; si pensi – senza alcuna pretesa di esaustività⁵⁶ – all'art. 4 del d.l. 832/1986, che consentiva ai Comuni di valutare la compatibilità di talune attività commerciali con le esigenze di tutela delle tradizioni locali, ovvero al d.lgs. 114/1998 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio) che, nell'individuare i criteri della programmazione della rete distributiva, annoverava anche le caratteristiche dei centri storici «al fine di (...) tutelare gli esercizi aventi valore storico

⁵² P. CARPENTIERI, *Valore culturale*, cit., p. 427.

⁵³ P. CARPENTIERI, *op. cit.*, p. 429.

⁵⁴ M. CAMMELLI, *Città d'arte tra autonomia e regimi speciali*, in *Aedon*, 2, 2015.

⁵⁵ Per l'esame della normativa regionale si rinvia a P. CARPENTIERI, *Decoro urbano e tutela e promozione dei locali storici e delle attività tradizionali*, in *Riv. giur. urb.*, 2, 2018, p. 219 ss.

⁵⁶ Per una completa ricostruzione della materia si faccia riferimento a S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, in *Aedon*, 2, 2015; M. SANAPÒ, *I centri storici come beni culturali: un percorso difficile*, in *Aedon*, 2, 2001.

e artistico ed evitare il processo di espulsione delle attività commerciali e artigianali» (art. 6 lett. c).

Più di recente, vengono in rilievo le previsioni di cui all'art. 52 del d.lgs. 42/2004 («Esercizio del commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali»), nonché – nel solco già tracciato dall'art. 16 del d.lgs. 59/2010 e dall'art. 31, co. 2 del d.l. 201/2011 – il d.lgs. 222/2016, che ha riconosciuto ai Comuni il potere di limitare la collocazione e la tipologia merceologica di talune attività commerciali nei centri storici (art. 1, co. 4). Si rammenta, infine, che, con precipuo riguardo ai soli “beni culturali”, segnatamente agli immobili vincolati, il d.lgs. 42/2004 prevede un potere di controllo ministeriale sulla destinazione d'uso (art. 20, co. 1), volta a far rispettare il divieto di adibirli ad usi incompatibili con il loro carattere storico o artistico.

Le disposizioni sinteticamente citate sono chiaramente volte a rendere sostenibile lo svolgimento delle attività economiche nei centri storici, se del caso anche limitandole in maniera più o meno pervasiva.

Ed infatti, sulla scia di un orientamento che va consolidandosi⁵⁷, la più recente giurisprudenza amministrativa⁵⁸ non solo ha accolto la prospettiva omnicomprendensiva di cui si è innanzi detto, atta a valorizzare il valore culturale del contesto globalmente inteso, ma ha altresì ammesso che la salvaguardia del patrimonio culturale – «nel quale per sua natura rientra il profilo storico-identitario (...) sia come valore culturale in sé (...) sia anche come qualificatore e attrattore turistico del contesto, e dunque come apprezzabile elemento di valorizzazione dell'immateriale economico dell'intero ambiente circostante» – configura un'«esigenza stimata in sé superiore», suscettibile, anche in ossequio alla normativa europea, di derogare al principio dell'evidenza pubblica, perché connessa ad «interessi prioritari che prevalgono sulle esigenze stesse che sono a base della garanzia di concorrenza».

Benché il suddetto arresto giurisprudenziale abbia ad oggetto una fattispecie relativa al rinnovo (con o senza gara?) di concessione di beni demaniali, è possibile trarne generali coordinate interpretative anche in ordine ai limiti apponibili alla libertà di iniziativa economica.

⁵⁷ Per il cui dettagliato esame si rinvia a P. CARPENTIERI, *Valore culturale*, cit., p. 432, nota 15.

⁵⁸ Cons. Stato, sez. V, 3 settembre 2018 n. 5157, in www.giustizia-amministrativa.it.

Non è un caso che Palazzo Spada, nell'indagare la portata derogatoria degli interessi in parola, richiami il Considerando 40, nonché l'art. 4 della direttiva 2006/123/CE e l'art. 8 del d.lgs. 59/2010 di recepimento, alla cui stregua la protezione dell'ambiente urbano e la conservazione del patrimonio nazionale storico e artistico configurano «motivi imperativi di interesse generale» suscettibili di giustificare l'assoggettamento dell'accesso ed esercizio di un'attività di servizi a regime autorizzatorio. È infatti noto che, alla stregua della direttiva "Bolkestein", gli Stati membri, pur dovendo assicurare la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi, possono subordinare a regime autorizzatorio l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi ove sussista un motivo imperativo di interesse generale e purché l'autorizzazione richiesta sia necessaria, proporzionata a tale obiettivo e non discriminatoria.

Sicché, l'impianto della normativa, sebbene ispirato al generale principio di liberalizzazione delle attività economiche⁵⁹, conferma – qualora ve ne fosse bisogno – che anche a livello europeo, oltre che – lo si vedrà – a livello costituzionale, la concorrenza rappresenta non un valore in sé, bensì un «valore strumentale rispetto a finalità complessive di benessere collettivo», in cui convergono anche valori extraeconomici⁶⁰. Ne consegue la possibilità, se non anche la necessità, che il regolatore intervenga – pur sempre nel rispetto del principio di proporzionalità – a tutela di quei valori, come lo sviluppo sostenibile, che nel sistema dei Trattati rivestono una posizione gerarchicamente superiore⁶¹.

D'altra parte, «se la conformazione del mercato concorrenziale di origine comunitaria fosse letta come espressione di un equilibrio automatico delle libertà personali che imponga la totale astensione d'intervento dei poteri pubblici, ciò non sarebbe coerente con i principi fondamentali del nostro ordinamento»⁶².

⁵⁹ A. ARGENTANTI, *La storia infinita della liberalizzazione dei servizi in Italia*, in *Merc. Conc. Reg.*, 2, 2012, p. 540.

⁶⁰ M. LIBERTINI, *I fini sociali come limite eccezionale alla tutela della concorrenza: il caso del decreto Alitalia*, in *Giur. cost.*, 4, 2010, p. 3298.

⁶¹ M. LIBERTINI, *Concorrenza* (voce), in *Enc. del diritto*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 194; M. D'ALBERTI, *La tutela della concorrenza in un sistema a più livelli*, in *Dir. Amm.*, 4, 2004, p. 719.

⁶² F. GIGLIONI, *L'accesso al mercato dei servizi di interesse generale. Una prospettiva per riconsiderare liberalizzazioni e servizi pubblici*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 33.

Ed infatti, non v'è dubbio che il problema dell'iniziativa economica debba essere considerato alla luce del complessivo panorama costituzionale, in cui il "principio sociale" assurge a principio fondamentale desumibile da una molteplicità di norme costituzionali (artt. 2; 3, co. 2; 4; 41, co. 2; 42)⁶³ e un rilievo centrale è rivestito dai principi solidaristico e personalistico, nonché da quello di eguaglianza sostanziale.

Di talché, anche secondo la dottrina più attenta alla valorizzazione del principio di concorrenza, «il rafforzamento della garanzia» del principio in parola «non fa venir meno l'ispirazione solidale e il principio personalistico che illumina di significato ogni disposizione costituzionale, né indica che il nostro ordinamento si sta incamminando verso una deriva mercatistica e l'assolutizzazione dei dettami economici»⁶⁴.

D'altronde, anche alla luce delle coordinate ermeneutiche tracciate dalla Corte costituzionale, il quadro costituzionale depone chiaramente in tal senso. Segnatamente, «in virtù dell'art. 41 Cost., sono ammissibili limiti della libertà d'iniziativa economica privata, purché giustificati dall'esigenza di tutelare interessi di rango costituzionale, ferma quella della congruità e proporzionalità delle relative misure, risultando in tal modo chiara la correlazione esistente tra tale parametro e l'art. 3»⁶⁵.

Degli esiti interpretativi cui addivene la Corte costituzionale vi è ampia traccia nella dottrina che ha affrontato il tema dei limiti alla libertà economica. Invero, anche di recente si è sostenuto che «l'utilità sociale appare lo strumento che consente una protezione dei diritti fondamentali in una fase per così dire collettiva della loro esistenza, quando cioè sono messi in pericolo non tanto in quanto riferiti a un singolo individuo, ma in un orizzonte più ampio (...). Il metro per decidere in merito a come effettuare il necessario bilanciamento di valori, è offerto da due principi fondamentali: quello della solidarietà sociale (...) e quello della ragionevolezza»⁶⁶.

⁶³ In termini, F. CINTIOLI, *Concorrenza, istituzioni, servizio pubblico*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 5.

⁶⁴ A. ARGENTATI, *Il principio di concorrenza e la regolazione amministrativa dei mercati*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 212.

⁶⁵ Corte cost., sent. 94/2013; Corte cost., sent. 270/2010.

⁶⁶ L. DELLI PRISCOLI, *Il limite dell'utilità sociale nelle liberalizzazioni*, in *Giur. comm.*, 2, 2014, pp. 359-360. Sul tema dell'"utilità sociale", P. BARILE, *Il soggetto privato nella costituzione italia-*

Tale ricostruzione risulta particolarmente condivisibile e densa di significato nella misura in cui richiama l'attenzione sulla necessità di coordinare la libertà di iniziativa economica con i principi fondamentali del nostro ordinamento, quali quello personalistico ritraibile dall'art. 2 Cost.⁶⁷ e quello di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.; d'altra parte, «la costituzione economica, che si manifesta nelle disposizioni degli artt. 35 ss., non è un *corpus* normativo autonomo, sganciato dalla logica dell'intera Carta, ma anzi è parte integrante dello spirito umanistico, di cui la stessa Carta è interamente permeata»⁶⁸.

Dunque, la rilevanza dei valori costituzionali potenzialmente confliggenti con la libertà economica viene in gioco allorché, in sede di bilanciamento, il decisore pubblico sia chiamato a contemperarli in ossequio ai principi di proporzionalità e ragionevolezza.

Non v'è dubbio che tra i suddetti interessi costituzionali sia da annoverare il patrimonio culturale, la cui tutela ben può assurgere a interesse prevalente nel bilanciamento con l'interesse, pure costituzionalmente rilevante, alla libera intrapresa dell'attività economica privata, nonché – secondo la declinazione europea – a «motivo imperativo di interesse generale» suscettibile di limitare il libero accesso ad un'attività di servizi, vieppiù se si reputa che – come è stato sostenuto – la tutela e la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione costituiscono «elementi essenziali della protezione soggettiva del cittadino-sovrano», una componente indefettibile della «sfera soggettiva a tutela della personalità del cittadino-sovrano che, oltre al nome e alla capacità (art. 22 Cost.), sia inclusiva della sua identità culturale individuale e collettiva»⁶⁹.

Per giunta, siffatta impostazione, attenta ad attribuire rilievo centrale alla tutela del patrimonio culturale, coerente con le preoccupazioni già da

na, Padova, CEDAM, 1953, p. 140; V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 1959, p. 243; G. MINERVINI, *Contro la «funzionalizzazione» dell'impresa privata*, in *Riv. dir. civ.*, 1, 1958, p. 621; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, CEDAM, 1983, p. 87 ss.

⁶⁷ E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 42.

⁶⁸ T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 581.

⁶⁹ R. CAVALLO PERIN, *Il diritto al bene culturale*, in *Dir. amm.*, 4, 2016, pp. 501-502.

tempo espresse dagli studiosi⁷⁰, trova sponda nelle posizioni di autorevole dottrina, secondo cui – in controtendenza rispetto ad una «cultura economicistica che sta mostrando, ormai, tutti i suoi limiti» e di cui «è parte costitutiva anche l'idea del primato della concorrenza e del mercato (...) come strumento essenziale e valore superiore per la crescita economica della società» – «procede e si sviluppa, nel nostro ordinamento, una corrente costante, alimentata dalle ragioni della storia e della cultura, che muove nella direzione della difesa di questi valori di tutela del patrimonio [culturale]»⁷¹.

Sicché, è forse questa la prospettiva da cui muovere per affrontare la questione della regolamentazione delle locazioni turistiche, specie se aventi ad oggetto immobili siti nei centri storici⁷², seppure nella consapevolezza che a venire in rilievo non sia solo il profilo della libertà di iniziativa economica, ma anche quello, parimenti rilevante e forse per certi versi più complesso, della tutela del diritto di proprietà.

Rinviano su questo punto a ciò che si dirà in seguito, è significativo rilevare come la giurisprudenza intervenuta in materia, con precipuo riguardo alle limitazioni introdotte dal Comune di Venezia, abbia affermato che «la finalità perseguita dal Comune (cfr. Tar Veneto, Sez. II, 6 aprile 2006, n. 871) è dichiaratamente quella di salvaguardare, nel centro storico di Venezia, il mantenimento di alloggi idonei alla residenza di carattere stabile e di condizioni di vivibilità del tessuto urbano che sarebbero compromesse dal proliferare di strutture extralberghiere le quali, ove lasciate senza vincoli alle regole del mercato, a fronte della notevole domanda di alloggi turistici presente nella città di Venezia, finirebbero per sottrarre abitazioni alla residenza stabile, e il perseguimento di tale finalità giustifica sul piano della ragionevolezza una disciplina, quale

⁷⁰ Sul punto, G. SEVERINI, *Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?*, in *Aedon*, 2, 2015.

⁷¹ P. CARPENTIERI, *Valore culturale*, cit., p. 430.

⁷² «Il centro storico rappresenta un'area territoriale di particolare rilevanza in relazione alla compresenza di numerosi interessi pubblici la cui attuazione è resa difficile dalla sovrapposizione delle rispettive discipline normative. (...) Basti pensare alla promozione della cultura, alla tutela del paesaggio, alla garanzia della libertà di iniziativa economica, allo sviluppo del commercio e del turismo ed, infine, all'attuazione delle misure di governo del territorio per comprendere la sussistenza di profili costituzionali confliggenti» (L. DI GIOVANNI, *I centri storici*, cit., pp. 161-162).

quella dettata dal Comune, che non reca divieti di carattere assoluto, ma si prefigge lo scopo di contemperare la libertà di iniziativa economica con la tutela di altri valori confliggenti»⁷³.

Nondimeno, come innanzi cennato, la questione concernente la regolamentazione delle locazioni turistiche involge anche l'ulteriore profilo delle limitazioni apponibili al diritto di proprietà tutelato dall'art. 42 Cost. Ed infatti, potrebbe ritenersi che il referente costituzionale – art. 42 Cost. (diritto di proprietà) ovvero art. 41 Cost. (libertà di iniziativa economica privata) – muti a seconda delle modalità di organizzazione e svolgimento della locazione turistica, da valutare alla stregua del carattere imprenditoriale dell'attività.

Rinviando per l'approfondimento di tale profilo alle considerazioni successive, non può farsi a meno di rilevare che l'elemento strutturale del diritto di proprietà, ovvero l'interesse al godimento (o all'utilizzazione) del bene, valutabile anche in termini economici, ben può essere compreso e limitato nelle modalità della sua realizzazione⁷⁴.

Ed infatti, la «funzione sociale» della proprietà *ex* art. 42 Cost.⁷⁵ è suscettibile di incidere sui «modi di godimento» della proprietà, ossia sulla «regolamentazione del rapporto di appartenenza», sulla «disciplina del contenuto della proprietà», consentendo di apporre limitazioni all'utilizzazione, anche economica, del bene⁷⁶.

Siffatti interventi limitativi, pur diversi in ragione della diversità degli interessi sociali cui sono preordinati, sottendono un unico comune denominatore: l'«interesse sociale», di cui diviene, quindi, essenziale determinare il contenuto.

Sul punto, si rivelano illuminanti le considerazioni espresse da autorevole dottrina secondo cui «l'intervento di finalizzazione [può] essere impiegato – in via generale – per assicurare ogni possibile condizione

⁷³ In termini TAR Veneto, sent. 1396/2014, confermata da Cons. Stato, sent. 1697/2018, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

⁷⁴ G. PALMA, *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 164.

⁷⁵ M. S. GIANNINI, *Le basi costituzionali della proprietà privata*, in *Politica del diritto*, 1, 1971, p. 445 ss.; F. SANTORO PASSARELLI, *Proprietà privata e Costituzione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1, 1972, p. 955 ss.

⁷⁶ G. PALMA, *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, cit., p. 181.

del benessere materiale e spirituale dei consociati, purché corrispondano ad interessi “collettivi” (si ricordino, ad esempio, gli interessi urbanistici, quelli paesistici e culturali in genere, quelli inerenti alle possibilità di uno stabile insediamento della collettività sul territorio, ecc.).».

In altri termini, si tratta di quegli interessi in cui trovano attuazione i principi fondamentali dell'ordinamento che – come è stato detto – «rappresentano il nucleo centrale della Carta, esprimono più direttamente i valori politici in cui questa trova il suo fondamento e per i quali lo Stato si caratterizza in modo peculiare»⁷⁷.

Segnatamente, si tratta di quegli interessi che, in forza dell'art. 2 Cost., concorrono alla piena realizzazione della persona considerata (anche) nella dimensione sociale e che lo Stato deve tutelare per realizzare quell'obiettivo di “giustizia sociale” cui tende l'art. 3, co. 2 Cost.⁷⁸. Il che non implica la soppressione «di ogni interesse ed esigenza dell'individuo, ma soltanto il temperamento ed il coordinamento, in una prudente e delicata armonia degli interessi individuali e di quelli comunitari»⁷⁹.

Sicché, con precipuo riguardo alla proprietà, la funzione sociale «sta ad indicare la necessità che anche sul piano della proprietà (...) sia effettivamente realizzata la conciliazione fra il lato (tradizionale) del bene del singolo e il lato sociale del bene della collettività, che sia, cioè, concretamente (e, quindi, positivamente) attuata la confluenza – a dir così – fra gli interessi individuali e quelli comunitari o collettivi in un giusto e solidale equilibrio, ordinato in modo che il risultato serva anche al bene (comune) di tutti»⁸⁰.

Dunque, sembra che la nozione di “funzione sociale” sottenda i medesimi interessi alla cui tutela tende la nozione di “utilità sociale” ex art. 41, co. 2 Cost., rendendo così possibile l'estensione, anche alla prima, delle linee interpretative già tracciate in ordine alle ragioni di interesse costituzionale sottese alla limitabilità dell'iniziativa economica privata.

⁷⁷ *Ivi*, p. 197

⁷⁸ *Ivi*, pp. 211-212.

⁷⁹ *Ivi*, p. 219. Sul punto, C. SALVI, *Il contenuto del diritto di proprietà. Art. 832.833*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 67-68.

⁸⁰ G. PALMA, *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, cit., p. 225.

A conferma di ciò, basti pensare alle restrizioni che sovente il legislatore ha introdotto nella disciplina della locazione per la tutela di interessi generali e/o del conduttore quale parte debole del rapporto contrattuale, riducendo le utilità ritraibili dal proprietario-locatore; ad esempio, l'art. 42, co. 2 Cost. ha costituito il fondamento del regime vincolistico delle locazioni di immobili adibiti all'esercizio di attività commerciale o artigianale (legge 1115/1971), del blocco dei canoni delle locazioni degli immobili urbani adibiti ad uso abitativo (legge 1444/1963), nonché della disciplina dell'equo canone (art. 73, legge 392/1978)⁸¹.

Le esposte considerazioni inducono ad affermare non solo la possibilità, ma anche la necessità, alla stregua del quadro costituzionale ed europeo, di individuare soluzioni, se del caso anche limitative della libertà di iniziativa economica e dei "modi di godimento" della proprietà, volte all'obiettivo dello sviluppo sostenibile declinato nella dimensione del "turismo sostenibile", mettendo in campo azioni ulteriori rispetto a quelle già adottate⁸² per la tutela dei centri di interesse storico-artistico, la cui talvolta dubbia qualificazione giuridica⁸³ di certo non ha mai messo in discussione le esigenze di tutela e valorizzazione.

Infine, non può non rilevarsi come nel caso di specie la *ratio* sottesa ad un'eventuale compressione del diritto di proprietà e della libertà di iniziativa economica risieda nelle non meno rilevanti esigenze di equità sociale, la cui pregnanza costituzionale si fonda chiaramente sui principi fondamentali espressi dagli artt. 2 e 3 della Carta costituzionale.

Parrebbe di poter trarre conferma di ciò anche dalla succitata giurisprudenza amministrativa (TAR Veneto, sent. 1396/2014; Cons. Stato, sent. 1697/2018), che individua nel «mantenimento di alloggi idonei alla residenza di carattere stabile» un'esigenza rilevante in sé e per sé, e non solo in un'ottica di tutela del patrimonio culturale.

Ed infatti, non v'è dubbio che, indagando la *gentrification* dalla prospettiva costituzionale, l'accessibilità degli alloggi da parte della popolazione

⁸¹ F. MACARIO, *Art. 42*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, p. 872 richiama sul punto Corte cost. sent. 30/1975; 3/1976; 1028/1988.

⁸² M. SANAPÒ, *I centri storici* cit.

⁸³ S. FANTINI, *Il centro storico come bene paesaggistico* cit.; C. LAMBERTI, *Ma esistono i beni culturali immateriali?*, in *Aedon*, 1, 2014.

residente, altrimenti soggetta ad un processo di progressiva espulsione dal centro delle città, ben possa essere ricondotta a quelle nozioni di “funzione sociale” e “utilità sociale” in forza delle quali – lo si è visto – il diritto di proprietà e l’iniziativa economica privata sono suscettibili di limitazione.

3. Il rapporto con gli operatori economici tradizionali

Come innanzi cennato, un’ulteriore e non meno importante problematica è rappresentata dalla necessità di vagliare il rapporto con gli operatori economici tradizionali della ricettività turistica extralberghiera, il cui mercato è evidentemente intersecato dall’*home sharing*.

Preliminarmente, giova chiarire che la normativa di riferimento ha carattere regionale, atteso che, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione ad opera della legge cost. 3/2001, l’art. 117, co. 4 Cost. devolve alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni la materia del turismo e dell’industria alberghiera.

Sicché, la questione della regolamentazione è resa ancor più complessa dal sovrapporsi della competenza legislativa⁸⁴ statale in materia di locazione (rientrante nell’«ordinamento civile» ai sensi dell’art. 117 Cost.) e di quella regionale in materia turistica.

Onde meglio comprendere i termini della questione, è utile operare una sintetica ricostruzione del quadro normativo concernente la ricettività turistica extralberghiera.

Nel nostro ordinamento non esiste una disposizione normativa che chiaramente definisca cosa debba intendersi per “attività ricettiva”. Invero, l’art. 8, co. 2 del Codice del turismo, che avrebbe potuto costituire un importante riferimento in tal senso, è stato dichiarato incostituzionale da Corte cost., sent. 80/2012.

Da un recente studio⁸⁵ è emerso un panorama normativo piuttosto articolato e complesso. Al riguardo basti pensare che, fatta eccezione per gli agriturismo, nessuna tipologia di struttura extra-alberghiera è discipli-

⁸⁴ In generale, V. ROPPO, *Il diritto privato regionale: fra nuova legislazione, giurisprudenza vecchia e nuova, e dottrina prossima ventura*, in *Corr. Giur.*, 1, 2003, p. 1 ss.

⁸⁵ Si tratta della ricerca promossa nell’ambito del Devo-Lab-SDA Bocconi di Milano, *Turismo digitale e Costituzione. Spunti per un’armonizzazione della materia*, curata da O. POLLICINO, V. LUBELLO.

nata uniformemente su tutto il territorio nazionale; ne consegue che ad ogni tipologia di struttura extra-alberghiera analizzata corrisponde una differente legislazione regionale/provinciale.

La complessità dell'apparato normativo non si limita, però, al solo versante definitorio, riguardando anche i profili autorizzatori ed amministrativi. In ordine a tale aspetto, si è rilevato il ricorso, nella quasi totalità dei casi, alla presentazione di una s.c.i.a. o, in alternativa, di una comunicazione al competente SUAP: la scelta tra l'una e l'altra è rimessa alla discrezionalità del legislatore regionale, che peraltro ricorre ad una eterogeneità di definizioni in ordine al concetto di imprenditorialità; requisito, quest'ultimo, obbligatorio solo in alcune regioni.

Segnatamente, l'imprenditorialità viene desunta facendo riferimento alla gestione organizzata della struttura in relazione a criteri quantitativi (ad es., il numero delle unità abitative in capo ad un medesimo soggetto) e temporali (ad es., la durata del contratto).

Inoltre, emerge anche un "regionalismo a diverse velocità", in quanto, mentre alcune Regioni preferiscono non incidere sul tessuto normativo, altre intervengono anche con cadenza annuale.

Oltre all'estrema eterogeneità che connota la regolamentazione amministrativa delle attività turistiche ricettive extralberghiere, sovente si riscontra altresì un elevato grado di pervasività, sicché si potrebbe persino ipotizzare che la diffusione della *sharing economy*, in generale, e dell'*home sharing*, in particolare, rappresenti una "fuga" dall'eccesso di regolamentazione.

Non a caso, la Commissione europea, nella comunicazione innanzi citata, ha opportunamente osservato che «l'emergere dell'economia collaborativa e l'ingresso sul mercato di nuovi modelli imprenditoriali offrono ai responsabili politici e ai legislatori degli Stati membri l'opportunità di valutare se gli obiettivi perseguiti dalla normativa vigente restano validi, rispetto sia all'economia collaborativa sia ai prestatori di servizi che operano in modo tradizionale».

Sul punto, si potrebbe significativamente richiamare la vicenda della previgente normativa secondaria della Regione Lazio, in gran parte annullata dal giudice amministrativo⁸⁶ per violazione delle norme a tutela

⁸⁶ TAR Lazio, sez. I-ter, sent. 6755/2016, in www.giustizia-amministrativa.it.

della concorrenza e del mercato, degli artt. 10 e 11 del d.lgs. 59/2010, 3 co. 7 del d.l. 138/2011, 34 del d.l. 201/2011 e 1 co. 2 e 4 del d.l. 1/2012, dei principi di libera concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione, nonché degli artt. 49 e 56 TFUE e dei principi costituzionali di cui agli artt. 3, 41 e 117 Cost.⁸⁷.

Segnatamente, il TAR ha rinvenuto nell'impianto della normativa uno «spirito dirigista e d'intervento autoritativo pubblico nell'economia», censurabile alla luce della summenzionata normativa nazionale ed europea, vieppiù «all'interno di un settore di attività le cui dinamiche dovrebbero equilibrarsi naturalmente con l'incrocio fra domanda e offerta, in funzione della disponibilità, diversità e qualità dei servizi offerti»; sicché «l'aggravamento degli oneri amministrativi per l'esercente l'attività ricettiva [si pone] in piena controtendenza con la predicata (ed auspicata) politica della diminuzione di tali oneri»⁸⁸.

4. La regolamentazione dell'home sharing

Trattazione autonoma merita il panorama normativo concernente l'*home sharing*, che – come si avrà modo di rilevare – è venuto a delinearsi in tempi recenti e, ciononostante, ha già dato la stura a controverse questioni di costituzionalità.

È opportuno premettere che i contratti di locazione turistica mediante cui si realizza l'*home sharing* sono previsti dall'art. 1, co. 2 lett. c) della legge 431/1998 e, ai sensi del co. 1 del medesimo art. 1, non sono soggetti all'applicazione gli artt. 2, 3, 4, 7, 8 e 13 della legge del '98. Inoltre, ai sensi dell'art. 53 del Codice del turismo, rubricato «locazioni ad uso abitativo per finalità turistiche»⁸⁹, gli alloggi locati esclusivamente per

⁸⁷ A. ARGENTATI, *La sharing economy davanti al giudice amministrativo. Il caso delle attività ricettive extra-alberghiere*, in *Merc. Conc. Reg.*, 3, 2016, p. 567 ss.

⁸⁸ Sulla scorta dei suddetti rilievi, la Regione ha adottato il nuovo r.r. 14/2017 a parziale modifica del previgente.

⁸⁹ G. MENEGUS, *Recenti interventi delle Regioni ordinarie in materia di locazioni per finalità turistiche*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2020, p. 2. Secondo Corte Cass. civ., sez. VI, 20 marzo 2014, n. 6501, la locazione per finalità turistiche consiste nella concessione in godimento di un immobile arredato accompagnata dalla prestazione dei soli servizi direttamente inerenti al godimento della res locata (somministrazione di acqua, luce e gas) e non anche di carattere personale.

finalità turistiche, in qualsiasi luogo ubicati, sono regolati dalle disposizioni del codice civile in materia di locazione.

Nondimeno, stante l'assoluta inidoneità di siffatte disposizioni a fronteggiare gli effetti di un fenomeno che sta producendo un impatto profondo sul tessuto urbano e sociale delle città, le Regioni hanno promosso taluni primi tentativi di regolamentazione⁹⁰, diversi quanto a grado di efficacia e pervasività.

Segnatamente, se in taluni casi si è espressamente disposta l'estensione degli standard qualitativi e delle dotazioni minime obbligatorie previste per gli "appartamenti per vacanze" anche alle locazioni con finalità turistica⁹¹, in altri la normativa regionale si limita a fare rinvio all'art. 53 del Codice del turismo e a prevedere che il locatore comunichi al SUAPE del Comune competente per territorio gli alloggi destinati alla locazione ad uso turistico e il periodo durante il quale intende locarli⁹².

In alcune regolamentazioni regionali si è valorizzato il parametro dell'organizzazione imprenditoriale, talvolta per delimitare il perimetro definitorio della locazione turistica⁹³, talaltra per assoggettare le locazioni turistiche ad un diverso regime giuridico previa individuazione dei criteri alla cui stregua valutare l'imprenditorialità.

In quest'ultimo caso, significativa è la questione che ha investito la l.r. della Toscana 86/2016, oggetto della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo con la delibera del 23 febbraio 2017, a tenore della quale «seppure alle Regioni, ai sensi dell'art. 117 co. 4 Cost., sia riconoscibile potestà legislativa esclusiva in materia di turismo, è indubbio che la disciplina dei singoli contratti, e quindi anche del contratto di locazione, è di competenza dello Stato in quanto riconducibile alla materia "ordinamento civile" di cui all'articolo 117, co. 2 lett. l) Cost., così come è di competenza esclusiva dello Stato lo stabilire quando (...)

⁹⁰ Per una panoramica dello scenario europeo ed extra-UE, v. C. ALVISI, A. CLARONI, *Problemi di governo della sharing economy nel settore delle locazioni turistiche e del bike sharing*, in *questa Rivista*, 4, 2019, p. 927 (nota 24).

⁹¹ Ad es., per la Lombardia r.r. 7/2016 (art.3) attuativo della l.r. 27/2015.

⁹² L.r. Regione Umbria 8/2017 (art. 40).

⁹³ Per il Lazio, r.r. 8/2015, come modificato nel 2017.

l'attività economica esercitata da un determinato soggetto possa essere considerata una attività di impresa».

In seguito al sollevamento della questione di legittimità costituzionale, la censurata norma è stata sostituita dall'art. 26 della l.r. 24/2018, che ha espunto le disposizioni relative all'organizzazione imprenditoriale della locazione.

Una previsione pressoché comune alle legislazioni regionali intervenute in materia è l'attribuzione agli immobili locati di un codice identificativo, con contestuale inserimento in una banca dati regionale.

In tal senso hanno disposto, ad esempio, la Puglia⁹⁴, il Veneto⁹⁵, il Lazio⁹⁶ e la Lombardia⁹⁷.

Nondimeno, in ordine alla normativa lombarda sono stati prospettati dubbi di legittimità costituzionale per aver ingiustificatamente parificato la disciplina degli alloggi locati per finalità turistiche a quella delle strutture ricettive del tipo "case e appartamenti vacanze", di cui all'art. 26 della l.r. 27/2015, con conseguente violazione dell'art. 3 Cost., nonché dell'art. 117, co. 2, lett. l) Cost. per invasione della competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile.

La Corte costituzionale, con la recente sentenza 11 aprile 2019 n. 84, ha preliminarmente chiarito che gli aspetti turistici delle locazioni ricadono nella competenza residuale delle Regioni, mentre appartiene all'ordinamento civile, indi alla competenza esclusiva statale, la regolamentazione dell'attività negoziale e dei suoi effetti. Ciò posto, ha concluso che l'estensione ai titolari di appartamenti dati in locazione turistica dell'obbligo di previa comunicazione al Comune dell'avvio dell'attività, con conseguente assegnazione del CIR da utilizzare nella pubblicità, rappresenta un adempimento precedente ed esterno al contratto, non incide sulla libertà negoziale e non può ritenersi eccessivamente gravoso; siffatto adempimento sottende l'intenzione del legislatore regionale lombardo di «creare una mappa del rilevante nuovo fenomeno della concessione

⁹⁴ L.r. 57/ 2018 (art. 10-ter), che ha integrato la l.r. 49/2017.

⁹⁵ Art. 27-bis l.r. 11/2013, modificato dalla l.r. 23/2019.

⁹⁶ V. r.r. 8/ 2015, modificato dal r.r. 4/2017.

⁹⁷ V. art. 1, l.r. 7/2018, che ha integrato la l.r. 27/2015.

in godimento a turisti di immobili di proprietà a prescindere dallo svolgimento di attività imprenditoriale, e ciò al fine precipuo di esercitare al meglio le proprie funzioni di promozione, vigilanza e controllo sull'esercizio delle attività turistiche».

La pronuncia si rivela di particolare interesse nella misura in cui, in primo luogo, conferma la necessità di mappare e monitorare un fenomeno che non può non essere assoggettato a controllo al pari delle altre attività turistiche e, in secondo luogo, consente di trarre precise indicazioni in ordine al riparto di competenze tra Stato e Regioni, fugando i dubbi emersi con le questioni di legittimità costituzionale sollevate in via d'azione dal Governo. In ordine a quest'ultimo profilo, la soluzione prospettata dalla Consulta in ossequio al riparto di competenze *ex art. 117 Cost.*, soddisfa l'esigenza di delineare una regolamentazione differenziata e calibrata sul diverso impatto che l'*home sharing* è suscettibile di produrre nelle variegate realtà territoriali.

È evidente, infatti, che la diffusione delle locazioni turistiche intermedie dalle piattaforme digitali, se, in alcuni casi, combinandosi con il fenomeno dell'*overtourism*, contribuisce all'espulsione della popolazione residente dai centri storici, in altri potrebbe configurare un'importante leva di sviluppo economico e fungere da attrattore turistico e freno allo spopolamento dei centri storici più piccoli, in cui l'abbandono da parte della popolazione residente non è causalmente riconducibile alla "turistificazione".

Sicché, specie se arrivasse ad introdurre restrizioni quantitative, un'eventuale regolamentazione del fenomeno non potrebbe prescindere dal considerare anche la chiamata in sussidiarietà delle amministrazioni comunali⁹⁸ che, meglio delle altre, sono in grado di valutare l'impatto sulle realtà locali. Basti pensare al fondamentale ruolo che il recente art. 1, co. 4, d.lgs. 222/2016 (cd. "Scia 2") assegna ai Comuni, attribuendo loro il potere di limitare la collocazione e la tipologia merceologica di talune attività commerciali nei centri storici al fine di preservarne l'autenticità sotto il profilo storico-identitario e il complessivo valore culturale nei termini innanzi esplicitati.

⁹⁸ In generale, secondo M. CAMMELLI, *Città d'arte*, cit.: «Il punto è cercare la differenziazione su un terreno diverso, quello amministrativo, contenendo e facendo arretrare la legge a principi sostanziali e procedurali generali e riservando il resto all'amministrare.

Tornando alle implicazioni derivanti dalla pronuncia in esame, è interessante osservare come l'esito truardato dalla Corte costituzionale in ordine alla legittimità della previsione volta ad introdurre il codice identificativo di riferimento per gli alloggi locati trovi un riscontro nella normativa statale⁹⁹, segnatamente, nel disposto di cui all'art. 13-*quater*, co. 4 e 5, del d.l. 34/2019, che ha previsto l'istituzione presso il Ministero delle politiche agricole di una banca dati delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi ai sensi dell'art. 4 del d.l. 50/2017, identificati secondo un codice alfanumerico, denominato "codice identificativo".

Per individuare il proprio ambito di applicazione, la norma richiama il d.l. n. 50/2017 conv. dalla legge 96/2017, i cui contenuti, di notevole rilievo sotto il profilo fiscale¹⁰⁰, non è possibile in questa sede approfondire.

Nondimeno, è fondamentale rilevare come la normativa in parola (in particolare, l'art. 4, co. 3-*bis*) limiti il proprio perimetro applicativo alle locazioni turistiche esercitate in forma non imprenditoriale e soprattutto come, pur rimettendo ad un regolamento governativo la definizione dei criteri suscettibili di fondare la presunzione di imprenditorialità, suggerisca due parametri discretivi: il numero delle unità immobiliari locate e la durata delle locazioni in un anno solare.

5. Considerazioni conclusive: prospettive di regolamentazione

Ebbene, laddove l'art. 4, co. 3-*bis* del d.l. 50/2017 – benché con specifico riguardo al profilo fiscale – fa riferimento al carattere non imprenditoriale della locazione turistica, offre un interessante spunto in ordine alla possibile regolamentazione cui assoggettare l'*home sharing* e, più in particolare, chi intenda destinare il proprio immobile alla locazione turistica (il cd. *host*).

Ed infatti, alla stregua di quanto chiarito dalla Commissione europea¹⁰¹, l'applicazione della normativa settoriale (ad esempio, autorizzazioni per

⁹⁹ Il quadro normativo vigente per l'*home sharing* contempla altresì l'obbligo di comunicazione alla Questura ex art. 109 TULPS, di cui l'art. 19-*bis* d.l. 113/2018 ha fornito l'interpretazione autentica.

¹⁰⁰ Sul tema, v. G. BERETTA, *Il regime fiscale delle locazioni brevi*, in *Dir. prat. trib.*, 3, 2018, p. 1011 ss.; C. ALVISI, A. CLARONI, *Problemi*, cit., p. 921 ss.

¹⁰¹ V. Comunicazione della Commissione 2 giugno 2016, cit.

l'esercizio dell'impresa, obblighi di licenza, ecc.) si estende, oltre che al prestatore del servizio sottostante (nel nostro caso all'*host* di Airbnb), anche alla piattaforma, solo se si riscontri che quest'ultima non si limita a svolgere una funzione di intermediazione, indi, a fornire un servizio della società dell'informazione, bensì esercita un tale "livello di controllo e di influenza" sul prestatore del servizio, da indurre a ritenere che «in determinate circostanze una piattaforma può anche essere un prestatore del servizio sottostante».

Segnatamente, con riferimento all'*home sharing*, la Commissione europea ha avuto modo di chiarire che una piattaforma di collaborazione che fornisce servizi nel settore della locazione a breve termine presta solo i servizi della società dell'informazione, e non anche il servizio di locazione, se, ad esempio, il prestatore del servizio di locazione stabilisce i prezzi e la piattaforma non possiede nessun bene usato per la prestazione di tale servizio. Il fatto che la piattaforma di collaborazione possa anche offrire ai suoi utenti servizi di valutazione e servizi assicurativi non modifica tale conclusione.

Di talché, proprio in questa fattispecie parrebbe iscriversi il servizio offerto dalla piattaforma Airbnb, che, evidentemente, alla stregua degli indici innanzi indicati, non può essere considerata prestatrice del servizio di *home sharing* al pari degli *hosts* operanti tramite la piattaforma.

Si tratta di un esito interpretativo recentemente confermato dalla pronuncia della Corte di Giustizia 19 dicembre 2019 C-390/18¹⁰², a tenore della quale «il servizio in questione nel procedimento principale ha lo scopo, mediante una piattaforma elettronica, di mettere in contatto, dietro retribuzione, potenziali locatari con locatori, professionisti o meno, che propongono servizi di alloggio di breve durata».

Acclarata la natura giuridica – servizio della società dell'informazione – del servizio di intermediazione svolto da Airbnb, non potrà che applicarsi agli *hosts*, in via esclusiva, la regolamentazione della locazione turistica, che potrebbe quantomeno prevedere una differenziazione fondata sul carattere imprenditoriale dell'attività, da valutare alla stregua dei requisiti di cui all'art. 2082 c.c.: l'organizzazione e la professionalità¹⁰³.

¹⁰² A conclusioni antitetiche è pervenuta con riguardo al servizio reso disponibile dalla piattaforma UBER (Corte Giust. 20 dicembre 2017 C-434/15; 10 aprile 2018 C-320/16).

¹⁰³ *Ex multis*, F. FARINA, *L'acquisito della qualità di imprenditore*, Padova, Cedam, 1985; A. GENOVESE, *La nozione giuridica dell'imprenditore*, Padova, Cedam, 1990.

Siffatta distinzione sembra attagliarsi alle modalità con cui alcuni *hosts* di Airbnb operano, atteso che sovente un piccolo numero di operatori, nella gran parte dei casi agenzie immobiliari, offre decine di appartamenti. Inoltre, la locazione turistica organizzata in forma imprenditoriale produce esternalità di entità diversa, un diverso impatto sul tessuto urbano e sociale delle città.

Invero, la locazione turistica imprenditoriale genera quelle esternalità negative che la regolamentazione amministrativa è preordinata a contrastare con la previsione di requisiti di accesso e di esercizio delle attività economiche, giustificati, sul piano costituzionale, dal limite dell'“utilità sociale” di cui all'art. 41, co. 2 Cost. e, sul piano della normativa europea, dalla sussistenza di quei motivi imperativi di interesse generale cui la “Direttiva servizi” subordina la legittima introduzione di restrizioni dell'accesso al mercato.

Infine, si consideri che una regolamentazione incentrata sul carattere imprenditoriale della locazione turistica sembra trovare sponda nelle indicazioni della Commissione europea, secondo cui «un elemento importante per valutare se un requisito è necessario, giustificato e proporzionato può essere quello di stabilire se i servizi sono offerti da professionisti o da privati a titolo occasionale»; nondimeno, poiché «la normativa dell'UE non stabilisce esplicitamente in quale momento un “pari” diventa un prestatore di servizi professionale nell'economia collaborativa», un parametro utile potrebbe essere integrato dal sistema delle soglie, stabilito tenendo conto del livello di reddito generato o della regolarità con cui si fornisce il servizio: «le soglie (...) possono contribuire a creare un quadro normativo chiaro»¹⁰⁴.

Ebbene, nell'ordinamento interno il sistema di soglie richiamato dalla Commissione potrebbe tradursi in quella valutazione di non occasionalità che l'art. 2082 c.c. postula quale requisito dell'attività imprenditoriale e che, con precipuo riguardo all'*home sharing*, andrebbe svolta nell'intento di differenziare ragionevolmente una regolamentazione volta a rendere sostenibile il forte impatto della *sharing economy* sul settore turistico.

¹⁰⁴ Comunicazione del 2 giugno 2016 cit.

I presupposti dell'autonomia negoziale della pubblica amministrazione nel Testo unico delle società partecipate

Pietro Algieri

Il contributo analizza le stringenti disposizioni previste dal Testo unico delle società pubbliche inerenti il diritto d'esistere degli organismi partecipati dalle amministrazioni. Rispetto al passato, infatti, è necessario che lo strumento societario, tra le varie alternative gestionali di cui dispone l'ente, sia indispensabile per l'esercizio efficiente della funzione pubblica. L'efficienza, in particolare, subisce una profonda trasformazione e da principio astratto, riferito esclusivamente all'azione amministrativa, diventa criterio imprescindibile sia in sede di scelta organizzativa, sia come parametro valutativo per il mantenimento della partecipazione pubblica.

1. *Premessa ed inquadramento dell'indagine*

Tra gli obiettivi di riforma perseguiti dal Testo unico delle società contrassegnate dalla partecipazione di un'amministrazione pubblica, la disciplina dettata dal combinato disposto degli artt. 4 e 5 rappresenta, senza ombra di dubbio, quello di maggiore impatto, ed offre spunti per un'accurata riflessione sulla facoltà delle amministrazioni di avvalersi degli strumenti societari¹. Le disposizioni, prevedendo rispettivamente la correlazione tra attività pubblica e societaria e l'onere di motivazione rafforzata del provvedimento prodromico al ricorso allo schema privatistico, introducono stringenti requisiti legittimanti l'autonomia negoziale delle amministrazioni sul piano della costituzione; del mantenimento e dell'acquisizione di partecipazioni societarie in organismi già costituiti, incidendo, quindi, sul diritto d'esistere delle società pubbliche. Ciò, nell'ottica dell'efficiente gestione delle partecipazioni, della tutela e promozione della concorrenza

¹ Cfr. G.A. PRIMERANO, *Gli oneri di motivazione analitica nel testo unico sulle società a partecipazione pubblica*, in *Il diritto dell'economia*, 3, 2018, p. 771.

e del mercato (art. 1, comma 2 Testo unico)². La previsione di condizioni imprescindibili per l'esercizio dell'autonomia negoziale dell'ente è emblematica del radicale cambiamento d'atteggiamento del legislatore nei confronti delle società pubbliche. Da un'iniziale tendenza, soprattutto negli anni '90 del secolo scorso, generale all'esternalizzazione³, alla

² Questi obiettivi vengono raggiunti anche grazie ai provvedimenti di riassetto delle partecipazioni detenute dagli enti, che impongono la costante verifica da parte delle amministrazioni in merito alla sussistenza del nesso di strumentalità tra lo strumento societario e il perimetro dei compiti istituzionali dell'ente partecipante. Il legislatore del Testo unico, attuando l'art. 18, comma 1, lett. b) della legge delega 124/2015, che imponeva la ridefinizione delle condizioni per il mantenimento delle partecipazioni societarie, al precipuo fine di razionalizzare complessivamente il sistema, ha previsto un procedimento di revisione ordinario (art. 20) e straordinario (art. 24) delle società in cui la pubblica amministrazione è titolare di una partecipazione diretta o indiretta.

³ La diffusione esponenziale delle società pubbliche che ha caratterizzato l'ultimo decennio del secolo scorso è dovuta all'attività legislativa impulsiva. Il primo intervento legislativo è la legge n. 142/1990, che, all'art. 142, introduce il modello della società per azioni a capitale pubblico di maggioranza tra i meccanismi di gestione dei servizi pubblici locali. Seguirono la legittimazione delle società a capitale pubblico locale di minoranza e la facoltà di assegnare alla società di gestione anche l'esecuzione dei lavori accessori ai servizi a mente dell'art. 12, l. n. 498 del 1992. La crescita delle partecipazioni pubbliche spinse il legislatore all'introduzione di forti incentivi relativi alla trasformazione delle aziende speciali in società per azioni (art. 17, comma 58, l. n. 127 del 1997) e successivamente alla definitiva soppressione delle prime in favore delle seconde (art. 35, l. n. 448 del 2001). Oltre agli interventi normativi generali, possono annoverarsi anche provvedimenti settoriali incentivanti, come la legge 28 dicembre 1995, n. 549, che disponeva l'esenzione fiscale triennale in favore delle nuove società. Il sintetico *excursus* normativo sopra riportato dà evidenza dell'approccio di favore del legislatore per lo strumento societario, che ha portato all'incontrollata proliferazione delle partecipazioni pubbliche, prescindendo dalle regole tipiche che governano la funzione pubblica. Iniziava a diffondersi la necessità di ripensare il modello societario adottato dagli enti pubblici, attraverso il contenimento dei costi e delle risorse collettive e la limitazione oggettiva delle partecipazioni stesse. Nel primo senso si mossero le finanziarie per il 2007 e per il 2008 (legge 27 dicembre 2006, n. 696; legge 24 dicembre 2007, n. 244) che introducevano per la prima volta limitazioni al compenso degli amministratori delle società degli enti locali, prevedendo come parametro di riferimento il compenso di Sindaci e Presidenti delle Province; definendo, inoltre, un numero massimo di componenti degli organi sociali, ed imponendo ai singoli enti una revisione delle partecipazioni e la dismissione di quelle non direttamente finalizzate alla soddisfazione dei fini istituzionali dei soci pubblici. Per quanto attiene alla limitazione dell'ambito operativo delle società, l'intervento più deciso fu quello dell'art. 13, d.l. n. 223 del 2006, che dispose il divieto di costituire o mantenere società incaricate contemporaneamente di gestire servizi verso terzi e attività per l'ente socio. Negli anni successivi, il legislatore è intervenuto con cadenza annuale, reiterando la politica della compressione dei compensi e della riduzione periodica delle partecipazioni. Sotto quest'ultimo profilo, si annoverano: 1) l'art. 1, comma 4 e l'art. 3, comma 1, lett. d) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 che ha attribuito alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti il compito di verificare che i rendiconti delle Regioni e degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e locale e di servizi strumentali alla Regione e all'ente; 2) il comma 568-bis della legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014), il quale prevede una serie

duplice definizione di rigide regole inerenti la razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche, e di restringimenti nell'esternalizzazione o nel mantenimento di organismi societari per la gestione del servizio pubblico. Le ragioni di questo cambiamento si rinvencono nelle medesime motivazioni sottese alle esigenze di riforma perseguite con il Testo unico: ridurre la platea delle partecipazioni pubbliche prevedendo legislativamente i presupposti per l'utilizzo dello schema societario. Questa esigenza trae origine dall'utilizzo improprio delle società a totale o parziale partecipazione pubblica, che hanno gestito il servizio pubblico prescindendo dagli *standard* minimi richiesti per l'efficiente esplicazione della funzione pubblica. Infatti, se l'impiego dello strumento societario potrebbe giustificarsi con la maggiore efficienza che a questo è riconosciuto rispetto ai modelli procedimentali pubblici, è altrettanto vero che il diritto comune presenta maggiori margini di manovra che rischiano di compromettere l'efficienza del servizio. Nel nuovo assetto delineato dal Testo unico, si vuole evitare il ripetersi dei suddetti fenomeni di disservizio, e sono state introdotte disposizioni finalizzate a valorizzare il nesso di necessità funzionale tra le finalità istituzionali dell'ente e quelle della società. In questo scenario, il Testo unico ha previsto: a) una predeterminazione normativa dei presupposti e dei criteri che devono essere posti a base dei provvedimenti espressione dell'autonomia privata dell'ente (art. 4, commi 1 e 2; art. 5, comma 1); b) l'attribuzione della competenza agli

di incentivi fiscali alla possibilità di scioglimento o di alienazione (con procedura a evidenza pubblica in corso o deliberata entro e non oltre dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione) di società partecipate, direttamente o indirettamente, da pubbliche amministrazioni locali; 3) l'art. 29, comma 1-*ter*, del decreto-legge n. 98 del 2011, il quale dispone l'approvazione, da parte del Ministro dell'economia, previo parere del Comitato di consulenza globale e di garanzia per le privatizzazioni, su conforme deliberazione del Consiglio dei Ministri, di uno o più programmi per la dismissione di partecipazioni azionarie dello Stato e di enti pubblici non territoriali; 4) l'art. 1, commi da 611 a 616, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015), facendosi in tal modo salva la disciplina dettata nella materia in esame dalla legge di stabilità 2015 medesima che, nel contesto di un processo teso alla razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie, ha previsto (in particolare ai commi 611-612) l'obbligo di presentazione da parte degli enti territoriali (Regioni, enti locali, camere di commercio, università ed autorità portuali) dei piani operativi di razionalizzazione, con l'obiettivo di conseguire la riduzione delle società, direttamente o indirettamente partecipate, esplicitando modalità e tempi di attuazione, entro il 31 marzo 2015, prevedendo contestualmente che entro il 31 marzo 2016 ciascun organo proprietario predisponga una relazione sui risultati conseguiti da trasmettere alla Corte dei conti.

organi di indirizzo politico-amministrativo (art. 7, comma 1); c) una specifica procedimentalizzazione, che prevede anche forme di consultazione pubblica (art. 5, comma 2); d) un onere di motivazione rafforzato, con imposizione di un'illustrazione analitica della decisione d'esternalizzare il servizio (art. 5, comma 1); e) il controllo successivo ed esterno della Corte dei conti e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dell'apposita struttura di controllo e monitoraggio istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze (art. 5, comma 3; art. 20, comma 3; art. 24, comma 1); f) conseguenze di inefficacia dei contratti conclusi a valle di provvedimenti dichiarati illegittimi (art. 7, comma 6; art. 8, comma 2; art. 10, comma 3).

2. *La natura giuridica delle determinazioni amministrative*

Prima di accingerci ad affrontare la tematica oggetto del presente contributo, giova soffermarsi sulla questione della natura giuridica delle determinazioni preliminari all'adozione dei successivi atti di competenza della società. Il nodo centrale della tematica discende dalla peculiarità delle deliberazioni predette, le quali, sebbene siano formalmente adottate dall'ente pubblico, non vengono emesse all'esito di un *iter* procedurale amministrativo ad efficacia esterna, ma rappresentano atti organizzativi esplicazione della volontà privatistica dell'amministrazione. Al riguardo, i molteplici interventi legislativi posti in successione temporale si contraddistinguono per l'omesso inquadramento dogmatico ingiustificato delle deliberazioni concernenti la costituzione o lo scioglimento di società a partecipazione pubblica ovvero l'acquisizione o la conferma di partecipazioni societarie. Ciò si evince chiaramente dalla formulazione letterale dell'art. 3, comma 27 ss. legge 24 dicembre 2007 n. 244, che si limitava a prevedere la correlazione tra funzione pubblica e oggetto sociale, nonché l'esposizione delle motivazioni che sorreggono la scelta organizzativa⁴. Dal connubio di detti requisiti, è stata prospettata la qualificazione di detti atti alla stregua di provvedimenti di macro-organizzazione di natura pubblicistica⁵. Questa ricostruzione ha trovato

⁴ Sull'obbligo di motivazione previsto dal previgente art. 3, comma 27, l. n. 244/07 si veda: Corte conti, sez. contr. Lombardia, 14 marzo 2011, n. 124/2011/PAR.

⁵ Corte conti, sez. contr. Lombardia, 16 aprile 2012, n. 126/2012/PRSE.

il consenso dalla giurisprudenza, che ha qualificato come prodromiche dette deliberazioni, prendendo come punto di riferimento le procedure ad evidenza pubblica, ritenute un modello procedimentale da replicare in tutte le fattispecie in cui l'ente si determini a formalizzare negozi giuridici di diritto privato. Veniva, dunque, prospettata un'assimilazione tra la delibera amministrativa autorizzativa alla costituzione della società pubblica e la determina a contrarre, ambedue espressione della volontà negoziale dell'ente e funzionali al perseguimento di finalità pubbliche⁶. Sulla base di dette coordinate, le deliberazioni amministrative si pongono in rapporto di presupposizione temporale consequenziale agli atti societari⁷. In senso critico alle conclusioni su esposte, è stato rilevato che la mera adozione da parte di un ente pubblico della delibera preliminare alla formalizzazione degli atti societari, non è sufficiente per qualificarli come pubblicistici, essendo necessario, in conformità al principio di legalità, una disposizione legislativa che li qualifichi espressamente⁸. In siffatto contesto, si inserisce il Testo unico, che ha introdotto il principio di tassatività delle deliberazioni prodromiche, ma, al pari della disciplina previgente, ha ommesso di specificarne la natura giuridica, lasciando all'interprete il compito di determinarne l'inquadramento dogmatico⁹. Il Testo unico, se, da un lato, conferisce la competenza ad adottare tali deliberazioni agli organi di indirizzo politico (art. 7), evidenziando,

⁶ Cons. Stato, Ad. plen., 3 giugno 2011, n. 10; Cons. Stato, sez. V, 18 dicembre 2009, n. 8392. Conformemente Cons. St., Ad plen., 5 maggio 2014, n. 13. In senso opposto, Cass., SS.UU., 14 settembre 2017, n. 21299.

⁷ Il rapporto di presupposizione è un istituto già noto nel diritto amministrativo, e può rinvenirsi nelle seguenti fattispecie: a) la determinazione dell'amministrazione pubblica e il successivo accordo con un soggetto privato ex art. 11, legge n. 241/1990; b) tra gli atti di macro-organizzazione e gli atti di micro-organizzazione o di gestione dei rapporti di lavoro presso le pubbliche amministrazioni; c) tra atti del procedimento di evidenza pubblica e contratto di diritto privato.

⁸ Cfr. A. MALTONI, *Gli atti "prodromici" delle p.a. che incidono sulla struttura e sul funzionamento delle società partecipate: una categoria da definire. Considerazioni in tema di limiti dell'autonomia negoziale delle p.a.*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1, 2013, p. 151 ss.

⁹ Cfr. A. MALTONI, *Il regime giuridico degli atti deliberativi prodromici delle pubbliche amministrazioni nel Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica*, in *Munus*, 3, 2018, p. 890. Nello specifico, l'Autore evidenzia che dagli artt. 7 e 10 gli atti prodromici concernono: a) la partecipazione alla costituzione di una società; b) l'acquisizione e quelli di alienazione di partecipazioni societarie; c) la modifica dell'oggetto sociale; d) le operazioni societarie di particolare rilevanza espressamente enumerate; e) la conclusione, la modifica o lo scioglimento di patti parasociali.

apparentemente, una continuità con le conclusioni predette; dall'altro, disciplina la procedura e il contenuto dei provvedimenti, limitando la discrezionalità dell'amministrazione, che dovrebbe solo limitarsi ad esporre il suo *iter* argomentativo alla luce delle direttive indicate dal medesimo Testo unico. Pertanto, gli atti amministrativi afferenti l'utilizzo dello strumento societario verrebbero inquadrati nello schema delle deliberazioni ad efficacia generale finalizzate alla gestione della funzione pubblica¹⁰.

3. *Il vincolo funzionale*

La deliberazione amministrativa afferente la costituzione, l'acquisizione di quote societarie o il mantenimento di partecipazioni, anche di minoranza, già detenute in organismi societari, è subordinata alla sussistenza del duplice nesso teleologico-funzionale, suddivisibile nel vincolo di scopo e di attività. La finalità della doppia connessione finalistica è quella di evitare che lo strumento societario sia un *escamotage* per eludere i vincoli imposti all'amministrazione partecipante e, al contempo, che quest'ultima partecipi ad un organismo societario estraneo alle proprie prerogative istituzionali. L'art. 4 del Testo unico disciplina, in primo luogo, al comma 1, il vincolo di scopo pubblico secondo cui le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. La norma dà attuazione a quanto prescritto dall'art. 18, comma 1, lett. b) della legge 7 agosto 2015, n. 124, con la quale è stata conferita al Governo la delega per la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, e, ai fini che qui rilevano, per la razionalizzazione e, al contempo, riduzione delle partecipazioni pubbliche, secondo i criteri di efficienza, efficacia ed economicità, prevedendo, a monte, condizioni che vincolassero l'autonomia negoziale dell'ente dentro il perimetro dei propri compiti istituzionali. La disposizione si pone in continuità con la disciplina previgente di cui all'art. 3, comma 27, l. n. 244/2007, e, prima ancora, dell'art. 13, d.l. n. 223/2006,

¹⁰ J. BERCELLI, *Le società a partecipazione pubblica. La centralità degli atti deliberativi e la loro sindacabilità nell'attuazione del Testo Unico*, in G. SALA, G. SCIULLO (a cura di) *Procedimento e servizi pubblici nel diritto amministrativo in trasformazione*, Napoli, 2017, p. 27.

che limitavano la partecipazione delle amministrazioni alle sole società che fossero «strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali». Autorevole dottrina riteneva che l'anzidetta norma, circoscrivendo l'ambito di applicazione delle società partecipate, fosse espressione dei principi generali dell'azione amministrativa, e in particolare, della concorrenza, la cui tutela usciva rafforzata dalla previsione legislativa di restrizioni delle attività in cui è legittimata la partecipazione societaria pubblica¹¹. A conclusioni simili è giunta la giurisprudenza, secondo cui è necessario verificare l'esistenza di un qualificato nesso che lega l'attività della società con le finalità dell'ente partecipante¹². Relativamente alle società *in house* esercenti servizi pubblici locali di rilevanza economica, l'abrogato art. 23-*bis*, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, prevedeva il vincolo di territorialità del servizio pubblico a favore esclusivo dell'ente controllante¹³. Rispetto alla disciplina previgente, l'art. 4 amplia la portata applicativa del vincolo di scopo pubblico anche alle partecipazioni societarie indirette, ed elimina il duplice richiamo alle società eroganti servizi di interesse generale o operanti quali centrali di committenza, che, di fatto, limitava il ricorso allo strumento societario alle sole società strumentali. Alla luce del nuovo quadro legislativo, discende la necessaria corrispondenza tra l'attività sociale e i compiti istituzionali dell'amministrazione partecipante (art. 4, comma 1). Ap-

¹¹ F. GOISIS, *La strumentalità pubblicistica delle società a partecipazione pubblica: profili critici di diritto nazionale e comunitario e implicazioni di riparto di giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, 4, 2011, p. 1366.

¹² Cfr. *ex pluris*: Corte dei Conti, sez. contr. Lombardia deliberazione 27 dicembre 2011, n. 124/2011/PAR, relativamente alla disciplina recata dall'art. 3, comma 28 della legge 244/2007, ha rilevato che: «(...) La possibilità di ricorrere allo strumento societario è stato correlato dalla legge (art. 3, commi 27 e ss. della l. 244/2007, abrogato dal T.U. che ne ha fatto propri i principi) ai fini dell'ente pubblico e all'inerenza allo svolgimento di attività di competenza dell'ente (principio desumibile dall'art. 97 Cost), anche per evitare che il ricorso allo strumento finanziario sia utilizzato per eludere la normativa di finanza pubblica, o le procedure in materia contrattuale o l'assunzione di personale. Si tratta di un stringente vincolo di scopo da cui discendono conseguentemente i procedimenti di controllo volti a verificare l'osservanza delle norme poste a suo presidio. Se l'attività riguarda la produzione di beni e servizi "non inerenti", ovvero non strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali, la partecipazione è interdetta, con conseguente obbligo di alienazione a terzi secondo le procedure ad evidenza pubblica (...)».

¹³ In sostituzione dell'abrogazione referendaria dell'art. 23-*bis* era intervenuta la disposizione dell'art. 4 della l. n. 148/2011 che, in quanto sostanzialmente riproduttiva delle disposizioni dell'articolo abrogato, è stata dichiarata illegittima dalla sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012.

pare particolarmente significativo l'oggetto sociale dalla società partecipata, che funge da elemento giustificativo dell'ingresso dell'ente pubblico nella compagine societaria, e rappresenta, al contempo, un indice di qualificazione della società come pubblica, segnandone la diversità rispetto alle imprese private. L'ente partecipante sarà onerato di esprimere una valutazione politica strategica dell'oggetto sociale in rapporto all'indirizzo politico-amministrativo afferente le modalità di soddisfacimento delle esigenze dei consociati¹⁴, che si estenderà sino alla valutazione di economicità della scelta gestionale. Detto esame, sebbene *prima facie* potrebbe rappresentare un aggravio procedurale per l'ente, in realtà è posto a tutela dei principi generali indicati nell'art. 1, comma 2, e a precludere, altresì, la partecipazione in società che svolgono attività di impresa non corrispondenti alle finalità dell'amministrazione¹⁵. L'esame in merito alla sussistenza delle condizioni previste dall'art. 4 prescinde dalla tipologia di società partecipata. Sul punto, con specifico riferimento alla sussistenza delle condizioni dettate dalla citata norma da parte di un ente *in house*, è stato osservato che detta qualificazione rileva ai soli fini delle modalità con cui l'ente partecipante decida di affidare i contratti pubblici (art. 16, comma 1)¹⁶. L'inciso finale «né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza» previsto dall'art. 4 presuppone che, prescindendo dalla formale partecipazione societaria, in assenza di una capacità d'influenza dominante (*ergo*: di una partecipazione societaria maggioritaria), la partecipazione stessa non sarebbe idonea per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente. Sotto tale profilo, i giudici contabili hanno cercato di superare la correlazione tra entità della partecipazione e capacità di influenza della gestione societaria, concentrandosi sull'ammissibilità della soddisfazione di un interesse generale mediante una società in cui l'amministrazione sia titolare di una quota di partecipazione esigua. Nella partecipazione pubblica minoritaria, infatti, la gestione eseguita dal privato, interessato esclusivamente alla produzione di profitto, rischierebbe di compromettere il nesso di necessità tra società e fun-

¹⁴ Cfr. Cons. Stato, Sez. V, sentenza del 23 gennaio 2019, n. 578.

¹⁵ In tal senso Corte dei conti, Piemonte, parere del 28 aprile 2017, n. 48.

¹⁶ Corte dei conti, Lombardia, parere 10 giugno 2020, n. 77.

zione pubblica. Analogamente la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che le partecipazioni societarie minoritarie siano inadeguate a garantire il nesso di strumentalità tra funzione pubblica ed attività sociale e, pertanto, ha sollevato questione di pregiudizialità inerente rispettivamente la disciplina dell'art. 192, comma 2, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 ss.mm. ii. e la disposizione in esame¹⁷. La Corte di giustizia ha rigettato il potenziale contrasto con la normativa europea, sottolineando come l'art. 12 della direttiva 2014/24/UE non contempli l'ipotesi di acquisizione di partecipazioni societarie da parte dell'ente pubblico. Ciò che rileva nell'ottica dell'ordinamento sovranazionale è che l'affidamento ad un soggetto *in house*, prescindendo dalla percentuale di azionariato detenuto dalle amministrazioni, sia sorretto dai requisiti indicati dalla normativa di riferimento (artt. 5, 192 Codice appalti e 16 Testo unico)¹⁸. Anche se non espressamente previsto dalla disposizione in esame, l'ente è legittimato ad acquisire e mantenere le partecipazioni societarie confluite in una *holding*, a condizione che detta società abbia come oggetto sociale esclusivo la gestione delle partecipazioni societarie possedute dall'amministrazione¹⁹. Alla luce dei rilievi sopra esposti, si può asserire che il vincolo di scopo pubblico è condizione preliminare imprescindibile per l'utilizzo dello strumento societario, e connota d'indispensabilità e strategicità l'esplicazione del servizio mediante l'organizzazione societaria. Inoltre, è possibile trarre un'ulteriore considerazione relativa alla convivenza (*id est*: coordinamento) tra la scopo di lucro, che rappresenta l'obiettivo fisiologico della società e il fine egoistico perseguito dai soci, e lo scopo pubblico perseguito dall'ente. Già con la disciplina previgente, la dottrina aveva evidenziato le profonde differenze tra gli scopi predetti, ma riteneva comunque compatibili le predette finalità all'interno dell'organismo societario, evidenziando come ciò che rileva ai fini del vincolo di scopo, non è il risultato finale (la produzione del profitto), ma il mezzo con cui lo si raggiun-

¹⁷ Cons. Stato, sez. V, ordinanza del 7 gennaio 2019, n. 138.

¹⁸ Cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione IX, ordinanza 6 febbraio 2020, C-89/19, C90/19, C-91/19.

¹⁹ Cons. Stato, Sez. III, sentenza del 3 marzo 2020, n. 1564.

ge (l'esercizio di un servizio pubblico)²⁰. Oltre al vincolo di scopo, l'art. 4, comma 2, attuando l'inciso indicato dal citato art. 18 della legge delega «entro il perimetro dei compiti istituzionali o di ambiti strategici per la tutela di interessi pubblici rilevanti», specifica, in positivo, le categorie di società legittimamente costituibili o detenibili da enti pubblici. L'utilizzo dell'avverbio «esclusivamente» relativamente alle attività in cui è ammessa la partecipazione conferma ulteriormente il divieto di partecipazioni in società meramente lucrative e preordinate allo svolgimento di attività di impresa. Nello specifico, si tratta di attività volte: a) alla produzione di un servizio di interesse generale (lett. a)²¹; b) alla progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche (lett. b); c) alla realizzazione e gestione di un'opera ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale in regime di partenariato con un imprenditore privato (lett. c); d) all'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti (lett. d); e) o alla realizzazione di servizi di committenza apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici (lett. e). La disciplina, dunque, nel rispetto del vincolo di scopo pubblico, attribuisce valenza sistematica al vincolo funzionale, parametrato esclusivamente ai fini istituzionali dell'ente e che deve sussiste-

²⁰ F. GOISIS, *La strumentalità pubblicistica delle società a partecipazione pubblica: profili critici di diritto nazionale e comunitario e implicazioni di riparto di giurisdizione*, cit., p. 1378.

²¹ La materia dei servizi di interesse economico generale, avrebbero dovuto essere oggetto di riordino a mente dell'art. 19, l. n. 124/2015, ferme restando le direttrici del processo di razionalizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica contenute nel d.lgs. n. 175/2016, concernenti: 1) l'aggregazione delle imprese che operano nei diversi settori; 2) l'individuazione degli enti di governo degli ambiti territoriali ottimali (A.T.O.) come stazioni appaltanti per l'affidamento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. La nozione di servizi di interesse generale è data dall'art. 2, co. 1, lett. h), d.lgs. n. 175/2016. Sono tali «le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale». Nella giurisprudenza contabile, per un'esegesi esaustiva della nozione di servizio di interesse generale e dei vincoli di attività di cui all'art. 4, comma 2, si veda Corte dei conti, sez. Lombardia, 11 luglio 2017, n. 201/PAR.

re tra quest'ultimo e la società²². I primi commenti al nuovo quadro normativo hanno evidenziato la riduzione della libertà dell'amministrazione di ricorrere al diritto societario alle sole ipotesi tassativamente previste dalla legge. È stato, altresì, rilevato che l'autonomia negoziale pubblica, al pari di quella privata (art. 1322 c.c.) dovrebbe subire le sole limitazioni previste dalla legge (art. 41 Cost.) ritenendo, infine, eccessivo correlare la scelta di avvalersi dello schema societario alla disertazione preliminare delle motivazioni sottese alla scelta gestionale²³. Questa autorevole interpretazione chiede l'approfondimento della complessa tematica dell'autonomia negoziale degli enti alla luce del carattere di necessità per la legittimità dell'esternalizzazione. Al riguardo, gli enti pubblici sono titolari dell'autonomia negoziale tipica prevista dal codice civile, ma, allo stesso tempo, sono subordinati a specifiche disposizioni speciali di diritto pubblico derogatorie. Il legislatore delegato ha recepito le conclusioni sopra esposte, e all'art. 1, comma 3, dispone che per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del Testo unico, si applicano alle società a

²² Il rigore della previsione di cui all'art. 4 del Testo unico è parzialmente attenuato da una serie di esclusioni. In primo luogo, restano salve le società "di diritto singolare" (art. 1, comma 4, lett. a, del T.U.). L'art. 4, comma 3, del Testo unico, inoltre, ammette partecipazioni pubbliche in società aventi per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni stesse, attraverso il conferimento di beni immobili, allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato. Ulteriori norme del Testo unico, inoltre, fanno salve le società che svolgono attività specifiche (es., gestione di spazi fieristici, spin off o di start up universitari, gestione di fondi europei), nonché quelle nominativamente elencate nell'allegato A al T.U. o individuate dal Presidente del Consiglio dei Ministri con proprio decreto motivato. Ulteriori esclusioni sono indicate dall'art. 26, comma 12-*bis* e 12-*sexies* (gestione di case da gioco), commi inseriti dal d.lgs. n. 100/2017. Quest'ultimo intervento legislativo ha introdotto un'ulteriore deroga al vincolo di legge: nel rispetto della disciplina europea, è fatta salva la possibilità per le amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni in società che producono servizi economici di interesse generale a rete ai sensi dell'art. 3-*bis* del d.l. n. 138 del 2011, anche fuori dall'ambito territoriale della collettività di riferimento, purché l'affidamento dei servizi avvenga tramite procedure ad evidenza pubblica. Una deroga *ad hoc* è stata prevista dalla legge 1° ottobre 2019, n. 119, che ha aggiunto all'art. 4 il comma 9-*quater* secondo cui «Le disposizioni del presente articolo non si applicano alla costituzione né all'acquisizione o al mantenimento di partecipazioni, da parte delle amministrazioni pubbliche, in società aventi per oggetto sociale prevalente la produzione, il trattamento, la lavorazione e l'immissione in commercio del latte, comunque trattato, e dei prodotti lattiero-caseari». Risultano escluse dall'applicazione del T.U. (e, pertanto, rimesse integralmente alla disciplina comune) le "società quotate", per tali intendendosi le società a partecipazione pubblica che emettono azioni quotate in mercati regolamentati.

²³ G.A. PRIMERANO, *Gli oneri di motivazione analitica nel testo unico sulle società a partecipazione pubblica*, cit., p. 791.

partecipazione pubblica le norme del codice civile e le norme generali di diritto privato²⁴. Questa interpretazione è coerente con la previsione di cui all'art. 18, comma 1, lett. a) legge delega 7 agosto 2015, n. 124, finalizzato ad assicurare l'intellegibilità del quadro normativo relativo alle società partecipate dalla pubblica amministrazione. Ne deriva, dunque, che le società pubbliche sono subordinate alle disposizioni di diritto comune, e l'applicazione di previsioni speciali derogatorie rispetto alla disciplina ordinaria che riconoscono al socio pubblico specifiche facoltà sconosciute ai soci privati, devono trovare fondamento in norme specifiche. In siffatto contesto, la funzionalizzazione dell'attività amministrativa al perseguimento di un fine collettivo costituisce un vincolo per l'ente, anche quando questo fa ricorso a strumenti tipici del diritto privato. Pertanto, le funzioni esplicate dall'amministrazione non sono libere, ma regolate dalla legge che, anzitutto, determina l'interesse pubblico, e, in secondo luogo, le modalità di soddisfacimento della funzione. Nel Testo unico la stretta necessità è espressione di un legame di imprescindibilità, riferita all'esistenza stessa della società e ancor più alla partecipazione azionaria pubblica in essa, che può essere deliberata solo quando necessaria per garantire lo svolgimento di attività attinenti al perseguimento dei fini istituzionali dell'ente pubblico. La previsione del duplice vincolo di scopo e di attività non rappresenta un limite dell'autonomia privata dell'ente, ma costituisce una deroga speciale *ex lege* alla capacità generale di diritto privato delle pubbliche amministrazioni, preordinate ad attribuire una "buona ragione" alla costituzione o al mantenimento della partecipazione societaria.

4. *L'obbligo di motivazione analitica*

La decisione di ricorrere allo strumento societario per l'assolvimento di un servizio pubblico è subordinata all'esposizione analitica delle motivazioni poste a fondamento della scelta organizzativa (artt. 5, 7 e 8)²⁵. L'o-

²⁴ Cfr. Cons. Stato, parere 986/16 cit. Nella giurisprudenza contabile si veda: Corte dei conti, Sezione autonomie, deliberazione del 22 luglio 2015 n. 24/SEAUT/201/FRG. Sul tema, particolare rilevanza va assegnata anche a Cass., sentenza del 27 settembre 2013, n. 22209.

²⁵ Tale obbligo di motivazione ha trovato conferma in numerose disposizioni antecedenti il Testo Unico Società partecipate. A titolo esemplificativo, si annoverano: l'art. 1, comma 553, della legge n. 147 del 2013, l'art. 34, commi 20 e 21, del decreto legge n. 179 del 2012, l'art. 13,

nere motivazionale può essere sintetizzato nella sussistenza del binomio diritto - economia che legittima la scelta gestionale. La tematica richiede l'analisi degli artt. 5 e 7 che disciplinano rispettivamente il procedimento, il contenuto del deliberato amministrativo e la competenza all'adozione dell'atto. Relativamente a quest'ultimo profilo, l'art. 7, a seconda dell'amministrazione deliberante, attribuisce la competenza all'organo politico²⁶. L'art. 5, applicabile anche alle società a partecipazione mista, ex art. 17, e ai sensi dell'art. 18, comma 1, alla quotazione di società a controllo pubblico in mercati regolamentati, postula l'onere di motivazione analitica delle deliberazioni amministrative di costituzione *ex novo* delle società e di acquisto di partecipazioni in organismi societari esistenti, definendo gli elementi essenziali dell'*iter* logico-argomentativo espressione della volontà dell'ente. A seconda, poi, della forma giuridica che l'amministrazione attribuisca all'organismo societario, la deliberazione dovrà contenere gli elementi indicati dagli artt. 2328 o 2463 c.c. L'onere motivazionale era già previsto dall'art. 3, comma 27, l. n. 244/07 che imponeva all'organo competente l'obbligo di esporre le motivazioni che sorreggono la scelta organizzativa, senza tuttavia specificarne il contenuto. A differenza della disciplina previgente, l'obbligo espositivo previsto dall'art. 5, oltre ad apparire sicuramente rafforzato rispetto a quello ordinario previsto dall'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, si contraddistingue per la previsione preventiva del contenuto minimo della motivazione. Nello specifico, la motivazione è finalizzata ad evidenziare: a) la doverosità dell'utilizzo societario da parte dell'ente (art. 4, commi 1 e 2); b) le ragioni a supporto della scelta organizzativa sotto il profilo della coerenza ai principi generali dell'azione amministrativa e ai vincoli comunitari in materia di efficienza finanziaria pubblica e aiuti di Stato; c) la convenienza, in termini di rap-

comma 1, del decreto legge n. 150 del 2013, convertito nella legge n. 15 del 2014, l'art. 23 del decreto legge n. 66 del 2014, convertito nella legge n. 89 del 2014, l'art. 6 bis del decreto legislativo n. 165 del 2001.

²⁶ Nello specifico, la competenza è attribuita: a) nei casi di partecipazioni statali, l'atto deliberativo dovrà essere adottato con d.P.C.M. su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con i ministri competenti per materia, previa deliberazione del Consiglio dei ministri; b) per le partecipazioni regionali, la volontà dovrà essere espressa dall'organo al quale ciascuna Regione, in maniera autonoma, avrà provveduto ad attribuire la competenza; c) qualora si tratti di partecipazioni comunali dal consiglio comunale; d) in tutti gli altri casi, con una delibera dell'organo amministrativo dell'ente.

porto costi/benefici dello strumento societario rispetto alle altre modalità d'esplicazione della funzione pubblica. Originariamente, la disposizione prevedeva anche l'obbligo di esporre le motivazioni dedotte all'ente, in rapporto alla destinazione alternativa delle risorse pubbliche rispetto all'utilizzo degli strumenti societari. Il d.lgs. 16 giugno 2017, n. 100 ha soppresso la necessità di motivazione sopra specificata, semplificando parzialmente il procedimento. La procedimentalizzazione del processo di formazione della volontà dell'ente, prodromica alla costituzione societaria, è espressione di una scelta organizzativa discrezionale, che risponde a meccanismi funzionali di natura pubblica²⁷. Il fondamento e la logica sottesa all'onere di motivazione possono essere riassunti in questi termini. Con il Testo unico il legislatore ha palesato la sfiducia nei confronti degli organismi partecipati dalle amministrazioni pubbliche e, dunque, affinché non si reiterino gestioni societarie critiche, è imprescindibile che l'utilizzo pubblico dello strumento societario sia circoscritto alle sole ipotesi di stretta necessità previste dallo stesso legislatore e, al contempo, che la scelta decisionale sia supportata da argomentazioni ineccepibili che dimostrino la coerenza dell'utilizzo dello schema privatistico ai corollari generali della funzione pubblica. Ciò anche al fine di garantire la trasparenza delle scelte organizzative dell'amministrazione in relazione all'utilizzo delle risorse pubbliche²⁸. Ciò posto, giova esaminare il contenuto dell'onere di motivazione analitico nelle varie direttrici in cui si esplica. Preliminarmente, la deliberazione deve esporre le motivazioni a supporto della correlazione che deve necessariamente sussistere tra la società e l'attività istituzionale dell'ente (art. 4). È doveroso, dunque, che l'amministrazione evidenzi l'indispensabilità al ricorso alla forma societaria per l'esercizio della funzione pubblica. In secondo luogo, è necessario illustrare la coerenza della scelta organizzativa ai principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, che rappresentano corollari ineludibili del principio di buon andamento cristallizzato nell'art. 97, comma 2, Cost. oggi rafforzato, nella prospettiva della sana gestione finanziaria, dall'introduzione dell'obbligo di equilibrio di bilancio (artt. 81,

²⁷ Cfr. Corte Giustizia Unione Europea sentenza 3 ottobre 2019, C-285/18.

²⁸ F. CAREDARELLI, *La motivazione del provvedimento*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, II, Milano, Giuffrè, 2017, p. 374 ss.

97 e 119 Cost.)²⁹. Il collegamento tra efficienza e ricorso allo strumento societario rappresenta un elemento di novità, soprattutto se si considera che in passato la sussistenza dell'efficienza veniva considerata implicita nel ricorso allo schema societario. L'efficienza rappresenta la sintesi tra autonomia negoziale dell'amministrazione e soddisfacimento virtuoso dell'interesse pubblico. Sotto tale profilo, l'amministrazione, sia nel caso di costituzione societaria *ex novo* sia di acquisizione di quote societarie in realtà già esistenti, dovrà compiere un'istruttoria prognostica delle *performance* che vorrebbe perseguire, al fine di prevenire l'assunzione di rischi in attività puramente imprenditoriali o non conformi alla propria missione istituzionale. L'onere di motivazione collegato al principio d'efficienza assume, con riferimento alle società *in house*, connotazioni accentuate. L'attuale impianto normativo (artt. 5 e 192 del d.lgs. n. 50 del 2016 e 16 Testo unico) prevede che le disposizioni del Codice dei contratti pubblici non si applicano quando un'amministrazione costituisca una società affidataria diretta di contratti pubblici, aggiudica un appalto o una concessione alla propria amministrazione controllante (c.d. *in house* rovesciato) o ad un altro soggetto giuridico controllato dalla stessa amministrazione

²⁹ Grazie all'incessante attività interpretativa della giurisprudenza, il principio di buon andamento ha subito una profonda trasformazione. Da corollario circoscritto alla sola organizzazione degli uffici amministrativi, è divenuto criterio di valutazione dei risultati che l'ente è preordinato a raggiungere, nell'ottica di razionalizzazione della spesa pubblica e di un suo migliore utilizzo. In questo nuovo scenario, la giurisprudenza aveva individuato nel principio in esame la fonte dell'obbligo di motivazione, e ciò ancor prima che l'art. 3 della l. n. 241 del 1990 ne sancisse espressamente l'obbligo (cfr. *ex multis*: TAR Toscana, sez. III, 14 settembre 2010, n. 5938; Cons. Stato, sez. V, 6 dicembre 2007, n. 6243). Il buon andamento, poi, è stato interpretato come sinonimo di economicità (si veda, tra le altre, Cons. Stato, Sez. IV, 27 luglio 2010, n. 4910). Una diversa prospettiva esegetica correla il principio in esame alla discrezionalità dell'ente e alle modalità di formazione della propria volontà (Cons. Stato, Sez. VI, 28 aprile 2010, n. 2428). Da quanto precede, dunque, appare evidente che l'interpretazione giurisprudenziale del buon andamento fornisce una nuova dimensione dei criteri di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa i sottesi al predetto principio (si veda, *ex plurimis*: Corte conti, Campania, sez. giurisdizionale, deliberazione 6 luglio 2009, n. 752). Anche con riferimento alle fattispecie di ricorso al mercato per l'esercizio delle funzioni pubbliche, il principio di buon andamento, nella veste dell'efficienza della funzione pubblica, ha assunto carattere di centralità, ponendosi come pilastro per impedire che le modalità di esercizio dell'azione amministrativa, prescindendo dall'avvalimento degli strumenti privatistici o autoritativi, non siano in contrasto con i principi generali della funzione amministrativa (Corte conti, Lombardia, sezione giurisdizionale deliberazione 10 marzo 2006, n. 172). In siffatto contesto, dunque, l'efficienza rappresenta un limite invalicabile per le scelte gestionali dell'amministrazione (TAR Lombardia, Sez. II, sentenza del 9 giugno 2006, n. 1352).

aggiudicatrice (c.d. *in house* orizzontale); ciò è possibile a condizione che nella persona giuridica alla quale viene aggiudicato l'appalto pubblico non vi sia alcuna partecipazione diretta di capitali privati, eccettuate quelle forme di partecipazione che non comportano controllo o potere di veto prescritte dalla legislazione nazionale. L'obbligo di motivazione si sostanzia nella valutazione della congruità economica al soggetto *in house* in relazione alla tipologia e al valore del servizio, evidenziando i benefici in termini di contenimento della spesa rispetto ad altri strumenti d'esplicazione della funzione pubblica³⁰. L'onere motivazionale rafforzato relativo alle ragioni del mancato ricorso al mercato è stato ritenuto incostituzionale per eccesso di delega, poiché violerebbe l'art. 1, comma 1, lettera a), della legge delega n. 11 del 2016³¹, che pone il divieto di introduzione o di mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive comunitarie (*gold plating*). La Consulta, tuttavia, ha rigettato la questione di incostituzionalità, asserendo che l'obbligo di motivazione sulle ragioni del mancato ricorso al mercato imposto dall'art. 192, comma 2, del Codice dei contratti pubblici, non è in contrasto con il divieto suddetto, ma risponde agli interessi costituzionalmente tutelati della trasparenza amministrativa e della tutela della concorrenza³². Descritta così la correlazione tra l'autonomia negoziale dell'ente e l'efficienza, non deve sorprendere se quest'ultima sia passata da un corollario astratto, desumibile implicitamente dal principio di buon andamento, ad un criterio concreto di vincolatività nelle scelte organizzative dell'amministrazione, e parametro per l'esplicazione del servizio profuso tramite lo strumento societario. L'ultimo tassello dell'onere motivazionale concerne la delucidazione delle ragioni preordinate a rendere coerente la scelta organizzativa con le previsioni dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina sugli aiuti di Stato. Il sistema degli aiuti statali è costituito da un complesso intreccio di divieti, esenzioni ed autorizzazioni finalizzato a prevenire che i contributi economici di natura pubblica non siano coerenti con il fine di assicurare la «libera circolazione delle merci, delle

³⁰ F. CAMPOFILONI, *Oneri di motivazione analitica tra discrezionalità e controlli*, in F. FIMMANÒ, A. CATRICALÀ (a cura di), *Le Società Pubbliche*, cit., p. 881.

³¹ TAR Liguria, sez. II, ordinanza 15 novembre 2018, n. 886.

³² Corte costituzionale, sentenza 27 maggio 2020, n. 100.

persone, dei servizi e dei capitali» (art. 26, par. 2, TFUE), e creino disposizioni di privilegio idonee a impattare sulla concorrenza³³. Al riguardo, è da rilevare che il primo periodo dell'art. 5, comma 2, è finalizzato ad evitare che la partecipazione societaria pubblica possa attingere a vantaggi che in un sistema concorrenziale non avrebbe ottenuto. Unica eccezione all'art. 5, comma 1, è prevista nelle ipotesi in cui la partecipazione societaria dell'ente avvenga in conformità a specifiche previsioni legislative. In questi casi, infatti, l'onere espositivo viene considerato implicito nella partecipazione stessa, e, dunque, i motivi di pubblico interesse legittimante l'ingresso dell'ente nella compagine sociale sono già presupposti nella disposizione normativa. Solo per gli enti locali, il secondo periodo dell'art. 5, comma 2, così come è stato modificato dall'art. 6, comma 1, lett. a), del decreto legislativo n. 100/2017, prescrive il passaggio procedurale obbligatorio della sottoposizione alla consultazione pubblica dello schema dell'atto deliberativo secondo le modalità disciplinate dall'ente, che non può essere eseguita con gli obblighi di pubblicazione (art. 22). La finalità dell'onere può rinvenirsi nella garanzia di controllo da parte dei cittadini sull'attività dell'amministrazione. Non si può fare a meno di notare che in questo caso l'ente garantirebbe, sul medesimo provvedimento, una duplice supervisione da parte dei consociati: sullo schema di deliberazione e, al contempo, sull'atto approvato all'esito dello scrutinio dei cittadini, mediante l'assolvimento dell'obbligo di pubblicazione. Si tratta, dunque, di un aggravio procedurale ingiustificato, che poteva essere circoscritto alla sola pubblicazione obbligatoria. La disposizione non contempla le conseguenze della mancata ottemperanza alla consultazione pubblica. Trattandosi di un passaggio procedurale necessario, il mancato assolvimento potrebbe rilevare sotto il profilo del vizio della violazione di legge sindacabile dal giudice amministrativo. Tuttavia, trattandosi di una formalità che potrebbe non incidere sul contenuto della deliberazione, ragioni di interpretazione sistematica suggerirebbero, a parere di chi scrive, la conservazione della determinazione secondo il meccanismo dell'art. 21-*octies*, comma 2, l. n. 241/90 ss.mm.ii.

³³ M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, Mulino, 2017, p. 356.

5. *I vizi della deliberazione amministrativa*

Nel paragrafo dedicato alla natura giuridica degli atti deliberativi prodromici è stato evidenziato come essi siano determinazioni amministrative aventi carattere organizzativo, la cui rilevanza esterna è conseguenziale alla formalizzazione dei successivi atti di competenza della società. Appare significativo, sotto tale profilo, la previsione dell'onere motivazionale accentuato di detti atti, manifestazione della volontà dell'ente di avvalersi degli strumenti societari, la cui violazione, o, comunque, attenuazione rispetto ai criteri sopra analizzati, potrebbe inficiare la deliberazione. Inoltre, il rapporto tra l'atto prodromico e quello successivo, che manterranno la loro autonomia, evoca il legame di presupposizione tra atti posti in successione temporale, con conseguenti ricadute in termini di trasmissione dei vizi dell'atto prodromico su quello successivo e di riparto giurisdizionale. Relativamente al profilo del controllo giurisdizionale, ne discende un sistema suddiviso tra quattro autorità giurisdizionali, deputate a tutelare interessi contrapposti. Nello specifico: a) il giudice ordinario sarà onerato di sindacare la nullità degli atti societari; b) il giudice amministrativo i vizi che connotano la deliberazione amministrativa; il Testo unico, poi, prevede specifici sistemi di sindacato attribuiti c) alla Corte dei conti, relativamente alla coerenza della scelta organizzativa ai principi della finanza pubblica; e d) all'AGCM limitatamente alle restrizioni della concorrenza. In merito alla giurisdizione del giudice ordinario sugli atti societari, particolarmente rilevante è l'art. 7, comma 6, che introduce un'ipotesi di nuovo conio di nullità testuale del contratto sociale, eterogenea rispetto a quelle contemplate dall'art. 2332 c.c. La norma prevede che nel caso di omessa adozione della deliberazione prodromica, equiparabile all'atto inesistente, o di mancanza di uno degli elementi fondamentali che hanno portato alla nullità o all'annullabilità della deliberazione, gli effetti negativi si ripercuotono esclusivamente sulla partecipazione detenuta dall'ente, che sarà dichiarata nulla *ex art. 2332 c.c.*, con conseguente instaurazione della procedura di liquidazione della quota secondo il meccanismo di cui all'art. 2437-*ter*, comma 2, c.c. e osservando il procedimento di cui all'art. 2437-*quater* c.c. La disposizione riprende il modello della nullità del contratto plurilaterale prevista dall'art. 1420 c.c., ma con alcuni accorgimenti dovuti al peculiare contesto in cui opererà la fattispecie. Difatti, la nullità può essere fatta

valere esclusivamente nelle società pubbliche (requisito soggettivo) e nelle sole ipotesi di omessa adozione delle deliberazioni prodromiche o di mancanza di uno degli elementi fondamentali (requisito oggettivo)³⁴. Il rapporto tra deliberazione preliminare e atti societari, come già evidenziato, è stato ricondotto nello schema del nesso di presupposizione, che sottende, sotto il profilo delle modalità di trasmissione dei vizi, la nota distinzione tra invalidità caducante e viziante. Questa differenziazione assume particolare rilevanza in rapporto all'entità della partecipazione societaria. Nel caso di partecipazione non essenziale, la relazione tra l'atto prodromico e quello successivo va ricondotta nell'alveo dell'invalidità viziante, secondo cui i vizi inficianti l'atto prodromico si riflettono automaticamente sugli atti societari, ma questi rimangono efficaci fin quando non vi sia una sentenza dichiarativa di nullità o annullabilità, e conseguenziale instaurazione giudiziale della procedura di liquidazione della quota societaria detenuta dall'ente. Si tratta, quindi, di una fattispecie speciale di recesso *ex lege* dal contratto di società, che opererà automaticamente, come effetto implicito della sentenza giudiziale. L'ente, tuttavia, potrebbe evitare la procedura suddetta, e rimuovere il motivo inficiante la deliberazione, adottando, prima della definizione della procedura giudiziale, un deliberato *ex novo* che rimuova il vizio. In queste fattispecie, gli effetti caducanti saranno circoscritti al singolo vincolo associativo, che lega l'amministrazione alla società, che verrà estromessa dalla compagine sociale³⁵. Nel caso di partecipazioni essenziali, da valutare alla luce dell'oggetto sociale e delle modalità di condizionamento societario profuse dal socio pubblico, il rapporto tra gli atti posto in successione conseguenziale evoca la categoria dell'invalidità caducante *ex nunc* del contratto sociale, con conseguente applicazione dell'art. 2332 c.c. La disposizione del Testo unico, però, presenta profili di indeterminatezza sotto il profilo giurisdizionale e processuale. Sul crinale giurisdizionale, trattandosi dell'atto successivo alla deliberazione amministrativa, di natura prettamente privata e produttivo di effetti limitatamente al contesto

³⁴ Cfr. A. MALTONI, *Il regime giuridico degli atti deliberativi prodromici delle pubbliche amministrazioni nel Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica*, cit., p. 909.

³⁵ M. SCIUGO, *La nullità delle società*, in P. ABBADESSA, G.B. PORTALE (a cura di), *Il nuovo diritto delle società I*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 418 ss.

societario, la giurisdizione a dichiarare la nullità del contratto sociale è devoluta al giudice ordinario. Quest'ultimo è deputato a conoscere del vizio incidentalmente, e solo dopo che sia stata dichiarata la nullità o annullabilità della deliberazione da parte del g.a. Legittimati attivi a proporre l'azione potranno essere i soci, unitamente ad operatori economici terzi concorrenti della *costituenda* società pubblica, che vantino un interesse ad impedire che l'ente costituisca la società, affidandogli, poi, appalti e concessioni, oltre che rilevata dal giudice. Una volta rilevata la mancanza dell'atto prodromico, l'autorità giudiziaria emetterà una sentenza dichiarativa della nullità o annullabilità del contratto sociale, e contestualmente procederà alla nomina dei liquidatori.

5.1 *I vizi amministrativi della determinazione amministrativa*

Gli atti prodromici, essendo determinazioni amministrative, sorretti da una motivazione analitica, che illustri, oltre ai requisiti minimi indicati dall'art. 3, l. n. 241/1990 ss.mm.ii. relativamente all'indicazione delle ragioni fattuali e giuridiche a supporto della propria decisione, la sussistenza dei requisiti indicati dal combinato disposto degli artt. 4 e 5, sono sottoposti alla giurisdizione del giudice amministrativo relativamente ai vizi che connotano una deliberazione pubblica. Nello specifico, il g.a. sarà onerato di sindacare i vizi di legittimità inficianti la deliberazione, sotto il profilo della mancata corrispondenza ai criteri che devono connotare il processo motivazionale dell'ente. Risultano così prospettabili vizi di eccesso di potere in caso di istruttoria carente o per difetto di motivazione dell'atto deliberativo "prodromico", ovvero allorché siano violati i principi generali dell'azione amministrativa. Saranno sicuramente sindacabili le disposizioni sulla competenza dettate dall'art. 7, la cui violazione potrebbe comportare un vizio di incompetenza. Questa regola, tuttavia, non trova applicazione qualora la violazione delle regole sulla competenza dell'organo non determina l'annullabilità degli stessi, in ragione della de-quotazione di detto vizio di legittimità operata *ex lege* (art. 21-*octies* l. n. 241/1990 ss.mm.ii). Saranno, inoltre, sindacabili le disposizioni procedurali, tra cui la competenza dell'organo deliberante, la consultazione pubblica per gli enti locali, il mancato invio per finalità conoscitive alla Corte dei conti e all'AGCM. Oltre al controllo giurisdizionale preordinato a sindacare potenziali vizi della deliberazione, trattandosi di un atto

di natura pubblica, sebbene il Testo unico non disciplini detto potere, è ammesso l'esercizio del potere di autotutela o di riesame secondo quanto prescritto dalla disciplina del procedimento amministrativo (artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies*, l. n. 241/1990)³⁶. Con particolare riferimento al potere di revoca, va rilevato che la giurisprudenza ritiene ammissibile detto potere nei soli casi in cui la stessa si ripercuota su rapporti negoziali originati dagli ulteriori contratti stipulati dall'amministrazione, diversi dai contratti pubblici, dove trova applicazione la speciale disposizione dell'art. 134 del Codice degli appalti³⁷.

5.2 Il sistema di controlli esterni previsti dal Testo unico

Il procedimento d'esplicazione dell'autonomia negoziale dell'ente descritto nei paragrafi precedenti, prevede che la deliberazione sia inviata, per mere finalità conoscitive, alla Corte dei conti e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato. La finalità della trasmissione del provvedimento è sottoporre la deliberazione amministrativa al controllo esterno delle Autorità preposte alla salvaguardia dei principi perseguiti con il Testo unico. Un ruolo centrale è attribuito alla Corte dei conti, che, nonostante il silenzio dell'art. 5, comma 3 in merito alle funzioni ad essa demandate, agli effetti di un eventuale riscontro negativo sui provvedimenti scrutinati, e le conseguenze del mancato ottemperamento da parte dell'amministrazione ai rilievi critici sollevati dal giudice contabile, è titolare di poteri incisi sulle determinazioni prodromiche all'utilizzo dello strumento societario. Nello schema di decreto legislativo sulle società partecipate, la disposizione prevedeva la valutazione preventiva della magistratura contabile sulla bozza di delibera, con potenziali finalità interdittive dell'efficacia dell'atto di costituzione. Così, il giudice contabile avrebbe svolto un ruolo essenziale nell'*iter* procedurale d'approvazione del provvedimento, partecipando attivamente al processo decisionale, senza condividerne, però, la responsabilità amministrativa. Nella stesura definitiva dell'art. 5, al fine di superare le anzidette criticità, è

³⁶ A. MALTONI, *Il testo unico sulle società a partecipazione pubblica e i limiti alla capacità di agire di diritto privato delle P.A. in Il diritto amministrativo in trasformazione per approfondire*, cit., p. 200.

³⁷ Cons. St., sez. V, 11 gennaio 2018, n. 120.

prescritto l'obbligo di trasmissione della delibera già approvata per mere finalità conoscitive. Il controllo della magistratura contabile, anche con riferimento alle partecipazioni societarie pubbliche, rientra nell'ambito delle competenze declinate dall'art. 103 Cost., che indica la predetta Autorità come il soggetto dotato di giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge. Si tratta, altresì, di un sindacato di conformità sulle modalità d'utilizzo della gestione societaria alle regole di finanza pubblica³⁸. Nel caso delle società a partecipazione pubblica, è irrilevante sia l'inquadramento dogmatico delle medesime, sia l'applicazione congiunta della disciplina del codice civile e delle disposizioni speciali dettate per il socio pubblico, poiché ciò che attribuisce fondamento all'intervento del giudice contabile è l'utilizzo, diretto o indiretto, di denaro pubblico. Le società partecipate, al pari delle amministrazioni, per la sola partecipazione di soggetti pubblici e per la gestione di un servizio destinato al perseguimento di specifici interessi della collettività, sono obbligate al rispetto dei principi generali che concernono l'ente pubblico, ivi compresi quelli finanziari³⁹. Da qui discende che ai sensi della disposizione costituzionale citata, è sufficiente il mero utilizzo di denaro collettivo, o l'adozione di provvedimenti incidenti sulle risorse pubbliche, per incardinare la giurisdizione della Corte dei conti⁴⁰. Va ulteriormente rilevato che alla luce degli stringenti vincoli europei di finanza pubblica, i controlli della Corte hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti degli enti, proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, idonee ad alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e a riversare gli effetti negativi sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi europei⁴¹. Oggetto dello scrutinio del giudice contabile sarà la coerenza della scelta organizzativa ai presup-

³⁸ Cass. ss.uu. 25 gennaio 2013 n. 1774; 19 luglio 2013, n. 17660.

³⁹ Cfr. Corte dei conti, Campania, deliberazione del 16 marzo 2011, n. 359.

⁴⁰ F. LOMBARDO, *La giurisdizione della Corte dei conti sulle società a partecipazione pubblica nell'età del massimo confronto tra pubblico e privato: l'influenza della normativa comunitaria*, in *Foro amministrativo CDS*, 2005, p. 629.

⁴¹ Corte cost., sentenza 10 marzo 2014, n. 40.

posti indicati dal combinato disposto degli artt. 4 e 5 e, più in generale, ai principi generali dell'azione amministrativa, nella nuova configurazione che sottende l'efficienza finanziaria dell'ente. L'esposizione analitica delle motivazioni sottese all'esercizio dell'autonomia di diritto privato, contribuiscono a rafforzare la consapevolezza dell'ente degli oneri correlati all'esternalizzazione del servizio pubblico, valutando, in caso di eccessività dei costi e sproporzionalità tra questi e i benefici ottenuti dalla collettività, la convenienza, in termini d'efficienza ed efficacia, della gestione interna della funzione pubblica. Pertanto, la Corte dei conti, in sede di controllo esterno, svolgerà un riesame di legittimità e regolarità della gestione finanziaria, che potrà estendersi sino allo scrutinio della compatibilità con il principio di buona amministrazione delle decisioni assunte dall'amministrazione. Queste considerazioni, permettono di ritenere che il controllo del giudice contabile si incentra sulla verifica della compatibilità delle decisioni amministrative con i principi di finanza pubblica e di gestione delle partecipazioni societarie, ed è preordinato ad un sindacato correttivo dell'azione amministrativa che potrebbe disattendere le disposizioni suddette, prevenendo fenomeni d'utilizzo di strumenti astrattamente elusivi dei principi generali della funzione pubblica⁴². Tali competenze vanno collegate al sistema dei controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali, che si iscrive nel quadro di una concezione unitaria della finanza pubblica⁴³, in virtù della quale le sezioni regionali – nell'esercizio del controllo sulla gestione delle amministrazioni locali – devono tener conto anche dei risultati della gestione delle partecipazioni in società controllate. Sicché, la Corte potrebbe riscontrare indirettamente la mancata corrispondenza ai criteri indicati dal Testo unico, in sede di riesame dei piani di riassetto societari (artt. 20 e 24 TUSPP), specialmente laddove le società partecipate abbiano risultati economici negativi, che potrebbe, qualora venisse accertato un pregiudizio all'equilibrio economico-finanziario dell'amministrazione, legittimare l'adozione dei provvedimenti di blocco di spesa (art 148-*bis* del TUEL). Analogamente l'art. 148-*bis* del d.lgs. n. 267 del

⁴² Corte cost., 6 luglio 2006, n. 267.

⁴³ Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, 24 novembre 2017, n. 27/2017/FRG.

2000, prevede che qualora le sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza «di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno», gli enti locali devono adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, «i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio», che vanno tempestivamente trasmessi alla Corte. Quest'ultima, nei successivi trenta giorni, verificherà se gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, «è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria». Qualora le irregolarità esaminate dalla sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-*bis*, comma 3 del TUEL, la funzione del controllo implica comunque la segnalazione di irregolarità, specialmente se accompagnate da criticità o da difficoltà gestionali, al fine di evitare situazioni di deficitarietà o di squilibrio. L'ente interessato deve valutare le segnalazioni ricevute e deve assumere interventi idonei. L'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-*bis* del decreto legislativo n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 174 del 2012, hanno dunque istituito tipologie di controllo finalizzate a prevenire lo squilibrio finanziario. Tali controlli si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa e sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza dell'interesse alla legalità costituzionale finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.)⁴⁴. Si tratta di controlli successivi e sulla gestione, che nei casi più gravi possono condurre la Corte ad emanare deliberazioni di blocco di spesa, che scaturiscono da una valutazione complessiva della situazione dell'ente pubblico. In siffatto contesto, particolare importanza viene attribuita al sistema dei controlli interni

⁴⁴ Corte cost., sentenza 5 aprile 2013, n. 60.

disciplinati dagli artt. 147 e 147-*quater* del TUEL, mediante i quali ciascuna amministrazione, in relazione agli obiettivi gestionali fissati aprioristicamente, secondo parametri qualitativi, effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società e l'analisi degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi prefissati. Innanzi ad un incisivo controllo da parte della Corte dei conti, il legislatore avrebbe dovuto prevedere la tipologia di statuizione che la magistratura contabile dovrebbe adottare in caso di scrutinio negativo, e le conseguenze della mancata ottemperanza dell'amministrazione alle riserve sollevate dalla magistratura contabile. Nel silenzio della norma, è plausibile che le disposizioni del Testo unico che postulano la trasmissione dei provvedimenti amministrativi alla Corte dei conti, possano essere inquadrare all'interno della funzione consultiva e collaborativa (artt. 3, legge n. 20/1994; 7, comma 7, della legge 131/2003). Sicché, il giudice contabile, effettuerà il controllo di legittimità e regolarità, valutando la coerenza tra la scelta organizzativa e i principi sopra riassunti, evidenziando le potenziali ricadute che avrà l'amministrazione, e in caso di riserve sui provvedimenti adottati, emanerà un provvedimento inquadrabile nel paradigma del parere o della raccomandazione, invitando l'ente ad adottare misure correttive, instaurando il procedimento di revoca in autotutela della deliberazione⁴⁵. Apparentemente più contenuto rispetto alle prerogative attribuite alla Corte dei conti, è il potere d'impugnazione riconosciuto all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai sensi dell'art. 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, qualora ravvisi che la deliberazione contrasti con i principi immanenti previsti a tutela della concorrenza. La disposizione prevede una dettagliata procedimentalizzazione con indicazione di una calendarizzazione perentoria per l'impugnazione della deliberazione. Preliminarmente, entro 60 giorni dal ricevimento della deliberazione amministrativa, l'Autorità emetterà un parere dove verranno indicati dettagliatamente i profili di violazione riscontrati. Nei successivi 60 giorni, l'ente dovrebbe conformarsi alle indicazioni fornite dall'AGCM e, nel caso di mancata ottemperanza, quest'ultima avrà 30 giorni per impugnare il provvedimento, tramite il patrocinio dell'Avvo-

⁴⁵ F. SUCAMELLI, *Le funzioni di controllo della Corte dei conti in materia di società partecipate dagli enti territoriali. Profili sostanziali e processuali*, in www.dirittoeconconti.it del 31 marzo 2020.

catura dello Stato, dinanzi al Tribunale amministrativo competente. In un sistema così costruito, l'Autorità, non si limita a svolgere poteri repressivi delle condotte anticoncorrenziali, ma interviene *ex ante* sulla determinazione amministrativa potenzialmente lesiva della concorrenza incidendo preliminarmente nel processo di promozione della concorrenza.

La finalità dei controlli sugli enti del Terzo settore (ETS) tra regolazione pubblica e auto-regolamentazione interna

Alceste Santuari

L'articolo analizza il sistema dei controlli sugli enti del terzo settore così come disciplinato dal d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore). L'analisi propone la necessaria "cooperazione" tra controlli pubblici e regolamentazione interna delle organizzazioni non lucrative, evidenziando che la regolazione pubblica svolge una funzione di tutela dei principi costituzionali e di quelli di derivazione eurolunitaria. La regolamentazione interna contribuisce a rafforzare non soltanto l'efficienza organizzativa ma altresì il livello di accountability degli ETS.

1. Inquadramento dell'analisi: regolazione economica e regolazione sociale della Riforma del Terzo settore

La riforma del Terzo settore¹, precipitato normativo del riconoscimento e della valorizzazione costituzionale dei corpi intermedi², disciplina il ruolo degli enti di terzo settore (ETS) nella realizzazione di finalità pubbliche e ne conforma le attività di interesse generale. Queste ultime possono anche svolgersi con metodo ed organizzazione economico-imprenditoriale³, di tal che la riforma in parola può considerarsi una

¹ La riforma del Terzo settore è composta dalla legge-delega n. 106/2016 e dai quattro seguenti decreti legislativi: n. 40/2016 (servizio civile universale), n. 111/2017 (destinazione del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche), n. 112/2017 (impresa sociale) e n. 117/2017 (Codice del Terzo settore). Sulla riforma del Terzo settore sia permesso il rinvio a A. SANTUARI, *Le organizzazioni non profit e le forme di partnership con gli enti pubblici nella riforma del Terzo settore*, BUP, Bologna, 2018 e Id. *I Servizi Socio-Sanitari: regolazione, principio di concorrenza e ruolo delle imprese sociali*, Torino, Giappichelli, 2019.

² Sulle coordinate costituzionali del Terzo settore, tra gli altri, si vedano A. SIMONCINI, *Il Terzo Settore e il nuovo Titolo V della Costituzione*, in P. CARROZZA, E. ROSSI (a cura di), *Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2004 e G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di G. Berti*, I, Napoli, Jovene, 2005, p. 177 ss.

³ Non solo gli ETS possono svolgere un'attività economica e imprenditoriale in forma prevalente, ma essi possono altresì assumere la qualificazione giuridica di impresa sociale: in en-

forma di regolazione economica. Essa è diretta ad assicurare che l'attività economica svolta sia ordinata al perseguimento di una o più finalità collettive da parte di soggetti privati⁴.

Ma la riforma è altresì, e forse soprattutto, una forma di regolazione sociale, atteso che essa risponde all'esigenza di conformare le azioni, le attività e i comportamenti individuali ed associativi a discipline e principi giuridici ritenuti capaci di delineare un ordinamento armonico e coerente finalizzato alla tutela di uno o più diritti fondamentali⁵.

A questo precipuo scopo, il Codice del terzo settore (CTS) ha delineato un complesso sistema di controlli⁶, finalizzato a *i*) verificare che gli ETS perseguano le finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale postulate dalla riforma⁷, *ii*) monitorare l'effettivo svolgimento delle attività di interesse generale⁸, nonché ad *iii*) impedire che la qualifica di ETS possa essere utilizzata da soggetti privi dei requisiti essenziali.

trambi i casi, ai controlli di cui si dirà nel prosieguo dello scritto, si devono pertanto aggiungere anche quelli tipici disciplinati dal diritto societario, tra tutti, quelli derivanti dall'iscrizione nel Registro delle imprese.

⁴ In argomento, tra gli altri, si vedano D. OLIVER, T. PROSSER, R. RAWLINGS, *The Regulatory State: Constitutional Implications*, Oxford Scholarship Online, 2011; G. FONDERICO, "Regolazione economica", in M. CLARICH, G. FONDERICO (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2007, p. 596 ss.; N. RANGONE, "Regolazione", in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 5057 ss.; M. CLARICH, *Editoriale*, in *Riv. Regolam. merc.*, 2, 2014, p. 2; P. LAZZARA, *La regolazione amministrativa: contenuti e regime*, in *Dir. amm.*, 2018, p. 337 ss.

⁵ Sul punto, P. GUGLIELMINI, *Zona a traffico limitato, servizio di assistenza farmaceutica e diritti fondamentali*, in *www.giustamm.it*, 2, 2018, p. 1.

⁶ In passato, il controllo sulle organizzazioni *non profit* era esercitato dall'Agenzia del Terzo settore: istituita dal d.P.C.M. 26 settembre 2000 al fine di approvare appositi "atti di indirizzo" finalizzati alla regolazione del settore e a orientare i comportamenti delle ONLUS, l'Agenzia fu soppressa dall'art. 8, comma 2, decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, che ne ha trasferito le funzioni al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Sul punto, si veda P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 171-174.

⁷ Si tratta di «un'inversione di tendenza rispetto al sistema codicistico previgente, che (...) si era attestat[o] sulla sufficienza della liceità dei fini». Così, A. FUSARO, *Spunti per un'ermeneutica della Riforma del Terzo settore e dell'Impresa sociale*, in *Federalismi.it*, 10, 2020, p. 231. Per una disamina della Riforma del Terzo settore di matrice pubblicistica, si veda il recente articolo di P. MICHIAIA, *L'ordinamento giuridico del Terzo settore. Profili pubblicistici*, in *Munus*, 2, 2019, p. 457 ss.

⁸ Queste attività sono elencate nell'art. 5 CTS e rappresentano il "terreno di gioco" esclusivo degli ETS.

Il CTS non contempla tuttavia soltanto controlli da parte dalle amministrazioni pubbliche competenti, ma anche un'ampia gamma di azioni e interventi affidati direttamente agli ETS e alle reti associative alle quali gli stessi possono decidere di aderire.

I controlli esterni, affidati agli organi pubblici competenti, e i controlli interni⁹, disciplinati dagli statuti e dai regolamenti interni degli ETS, formano dunque un *unicum* ordinato ad assicurare una effettiva regolazione del settore¹⁰.

Alla luce delle su esposte premesse, l'articolo si propone di analizzare il sistema dei controlli degli e sugli ETS, così come disciplinati dalla riforma del Terzo settore, evidenziandone, in particolare, i piani di collegamento tra vigilanza affidata alle autorità pubbliche competenti e forme di autocontrollo degli stessi ETS. L'articolo è suddiviso in cinque paragrafi. Il primo delinea il tema oggetto dell'analisi e segnala la funzione regolatoria, economica e sociale, della riforma del terzo settore. Nel secondo paragrafo vengono esaminati la *ratio* e la funzione dei controlli pubblici sui soggetti non lucrativi. Il terzo paragrafo esamina i controlli di competenza degli organismi pubblici distinguendoli da quelli attribuiti agli organi statutari degli ETS. Il quarto paragrafo sottolinea l'esigenza di integrare i controlli, esterni ed interni, in un unico sistema di monitoraggio e vigilanza. Infine, il quinto paragrafo contiene alcune considerazioni conclusive.

2. *Funzione dei controlli pubblici sugli ETS*

La questione relativa ai controlli esercitati dalla p.a. sui propri uffici e sui soggetti cui sono affidate funzioni di pubblica utilità è materia vasta e complessa, cui sia la dottrina sia la giurisprudenza, in specie contabile, hanno dedicato molta attenzione¹¹. Ancorché non sia questa la sede per

⁹ Sulla nozione di controllo si veda M.S. GIANNINI, *Controllo: nozione e problemi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 4, 1974, p. 1264.

¹⁰ Sulla nozione di effettività nei controlli pubblici, si rinvia, tra gli altri, a N. IRTI, *Significato giuridico dell'effettività*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009 e a M. D'ALBERTI, *L'effettività e il diritto amministrativo*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, I, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, pp. 244-245.

¹¹ In questa sede, per tutti, si richiamano G. D'AURIA, *I controlli*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, tomo II, Milano, 2003, pp. 1343-1545 e bibliografia ivi citata e E. D'ALTERIO, *Lo stato dei controlli delle pubbliche amministrazioni*, IRPA, giugno 2013.

una trattazione esaustiva del tema, appare tuttavia opportuno premettere alcune brevi riflessioni di carattere introduttivo, al fine di collocare, nello specifico, i controlli che la riforma del Terzo settore ha previsto per gli ETS. Fino a quando l'organizzazione, la gestione e l'erogazione dei servizi a favore della collettività rappresentavano funzioni attribuite alla struttura burocratico-amministrativa dello Stato e degli enti pubblici territoriali, i controlli si esaurivano essenzialmente all'interno della pubblica amministrazione¹². Essi erano perlopiù slegati da logiche aziendali e, conseguentemente, non erano orientati alla misurazione dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, quanto piuttosto al rispetto della regolarità formale. La progressiva privatizzazione (formale e sostanziale) dell'azione pubblica¹³ ha contribuito sia a spostare i controlli sui soggetti privati incaricati di realizzare le finalità di pubblica utilità sia a modificare la natura dei controlli pubblici. Questi, anche in funzione di prevenzione della corruzione e promozione della trasparenza amministrativa¹⁴, sono maggiormente finalizzati alla verifica dell'efficienza gestionale interna, della qualità delle prestazioni e alla misurazione delle *performances* della dirigenza pubblica.

In qualità di soggetti privati che svolgono attività di interesse generale anche gli ETS sono soggetti ai controlli pubblici, finalizzati a garantire il perseguimento di interessi pubblici¹⁵ e il coordinamento dei rapporti economici

¹² La scienza giuridica ha identificato questa funzione tra «i maggiori problemi italiani»: S. CASSESE (a cura di), *I controlli nella Pubblica Amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 14.

¹³ Per tutti, si pensi al fenomeno delle società *in house providing*, società di diritto privato, totalmente partecipate dagli enti pubblici e sulle quali la pubblica amministrazione deve poter esercitare il c.d. «controllo analogo», ossia un controllo equiparabile a quello che essa svolge sui propri uffici, al fine di realizzare una reale interferenza sul conseguimento del fine pubblico assegnato a quelle società (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 23 gennaio 2019, n. 578).

¹⁴ In dottrina, si è segnalato che non è chiaro se la trasparenza costituisca un «nuovo diritto dell'individuo» all'informazione amministrativa, sul modello del paradigma FOIA nordamericano, ovvero se essa debba intendersi quale ulteriore strumento di contrasto alla corruzione, che si avvale dell'iniziativa privata per ottenere un esercizio di controllo diffuso sull'amministrazione. Non è chiaro, in altre parole, se la trasparenza sia un mezzo per assicurare la realizzazione di un diritto dell'individuo, oppure sia un fine in sé, riconosciuto come tale dall'ordinamento italiano». Così, G. GARDINI, *La nuova trasparenza amministrativa: un bilancio a due anni dal "FOIA Italia"*, in *Federalismi.it*, 19, 2018, p. 20.

¹⁵ In argomento, si veda L. LORENZONI, *I controlli pubblici sull'attività dei privati e l'effettività della regolazione*, in *Diritto pubblico*, 3, 2017, pp. 788 e 791.

e sociali¹⁶. In questa prospettiva, i controlli pubblici, da un lato, debbono verificare se gli ETS posseggono i requisiti formali richiesti per potersi qualificare come tali; dall'altro, essi tendono a funzionalizzare in senso sociale le attività e gli interventi degli ETS, compresi quelli di natura imprenditoriale¹⁷. I controlli pubblici contemplano dunque sia i tradizionali strumenti di verifica preventiva sia quelli autorizzatori a basso contenuto di discrezionalità, tipici delle attività economiche¹⁸, che intervengono successivamente all'avvio delle attività e degli interventi dei soggetti di Terzo settore¹⁹.

3. Il sistema dei controlli previsto dalla Riforma del terzo settore

Il CTS ha delineato un complesso sistema di controlli *ex ante*, *in itinere* ed *ex post* che, sebbene appaia *prima facie* fortemente centrato sull'azione di vigilanza e monitoraggio esercitata dagli organi pubblici competenti, contempla anche un significativo livello di responsabilizzazione in capo agli ETS.

3.1 I controlli pubblici sugli ETS

La parte più significativa dei controlli pubblici sugli ETS è affidata al Ministero del lavoro e delle politiche sociali²⁰: sebbene nella legge delega esso avrebbe dovuto riunire tutte le funzioni di controllo²¹, nondimeno il Ministero in parola è inquadrato nel CTS quale responsabile ultimo della funzione di vigilanza, monitoraggio, ispezione, autorizzazione e promo-

¹⁶ In dottrina, si è evidenziato che «la nozione di controllo ha la sua genesi proprio come strumento giuridico di riscontro (...) di dati fiscali, contabili, ma anche di prestazioni e di attività»: così, A. CROSETTI, *Controlli amministrativi*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. IV, Torino, 1989, p. 67.

¹⁷ L'art. 2, comma 1, della legge n. 106/2016 riconosce l'iniziativa economica privata quale fondamento dell'azione degli Ets. In questo senso, è opportuno ricordare che l'art. 41 Cost. legittima l'intervento del legislatore per determinare i programmi e i controlli opportuni affinché l'attività economica privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali. Sul punto, si veda M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 181 ss.

¹⁸ In questo senso, A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. II, Napoli, 1984, p. 1070.

¹⁹ Per tutti, in argomento, si veda A. MOLITERNI, *Controlli pubblici sui soggetti privati e prevenzione della corruzione*, in *Diritto pubblico*, 1, 2016, p. 191 ss.

²⁰ Contemplano i compiti affidati al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali gli artt. 7, commi 1 e 2, l. n. 106/2016 e 92, 93 e 95 del d.lgs. n. 117/2017.

²¹ Cfr. art. 7, comma 1, l. n. 106/2016.

zione sulle e delle finalità e attività degli ETS²². Il Ministero esercita le proprie funzioni attraverso l'Ufficio del Registro unico nazionale degli enti del terzo settore (RUNTS)²³: anche in forza della propria articolazione su base territoriale²⁴, l'Ufficio svolge sia i compiti già contemplati dal Codice civile²⁵ sia quelli già svolti dalle Regioni e dalle Province autonome²⁶.

Il RUNTS assolve eminentemente ad una funzione di pubblicità, che può essere declinata in pubblicità costitutiva²⁷ e pubblicità notizia²⁸. Attraverso tale pubblicità i terzi devono agevolmente venire a conoscenza di tutte le informazioni riguardanti le attività, gli interventi, le modifiche statutarie e l'eventuale estinzione degli ETS²⁹.

Si tratta di una previsione particolarmente apprezzabile in quanto essa rafforza il diritto di accesso dei cittadini alle notizie, agli atti, ai documenti e alle informazioni di cui la p.a. viene in possesso³⁰, incrementando con-

²² Benché l'art. 92 sia rubricato «Attività di monitoraggio, vigilanza e controllo», la disposizione in esso contenuta conferma che il Ministero *vigila* sul sistema di registrazione degli ETS e sull'attività di controllo esercitata dalle reti associative e dai Centri di servizio per il volontariato, nonché *monitora* lo svolgimento delle attività degli uffici, centrale e regionali, del RUNTS.

²³ Art 45, comma 1, CTS.

²⁴ Gli uffici regionali e delle due Province autonome di Trento e Bolzano provvederanno a raccogliere le istanze di iscrizione nel RUNTS (art. 47 CTS) e a svolgere le attività di controllo «nei confronti degli ETS aventi sede legale sul proprio territorio, anche attraverso accertamenti documentali, visite e ispezioni, d'iniziativa, periodicamente o in tutti i casi in cui venga a conoscenza di atti o fatti che possano integrare violazioni alle disposizioni» del CTS (cfr. art. 93, comma 3 CTS).

²⁵ Il RUNTS è competente ad esercitare sulle fondazioni ivi iscritte i controlli e i poteri di cui agli artt. 25, 26 e 28 del Codice civile, attribuiti dallo Stato alle Prefetture ovvero alle Regioni.

²⁶ Esse sono responsabili della tenuta dei registri territoriali in cui talune categorie di enti *non profit*, quali, ad esempio, le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, devono risultare iscritte al fine di poter stipulare, tra l'altro, apposite convenzioni con gli enti pubblici per la gestione ed erogazione di attività e servizi di interesse generale.

²⁷ Ai sensi dell'art. 47 CTS, l'iscrizione al RUNTS determina l'acquisizione della qualifica di ETS.

²⁸ Ai sensi dell'art. 48 CTS, presso il RUNTS devono essere depositati e aggiornati obbligatoriamente tutte le informazioni riferibili agli ETS.

²⁹ Poiché la riforma del Terzo settore ha attribuito una funzione primaria alle notizie e alle informazioni riguardanti gli ETS, nonché alle modalità di comunicazione delle stesse, i contenuti del RUNTS sono opponibili ai terzi e sono disponibili ed accessibili a tutti gli interessati in modalità telematica (art. 52, comma 2, CTS).

³⁰ In materia di trasparenza, tra gli altri, si vedano C. TOMMASI, *Le prospettive del nuovo diritto di accesso civico generalizzato*, in *Federalismi.it*, 5, 2018; D.U. GALETTA, *Accesso (civico) generalizzato ed esigenze di tutela dei dati personali ad un anno dall'entrata in vigore del Decreto FOIA: la trasparenza de "le vite degli altri"?*, in *Federalismi.it*, 10, 2018; M. LIPARI, *Il diritto di ac-*

seguentemente il livello di trasparenza degli ETS rispetto al previgente sistema³¹. La novità di tale previsione è vieppiù apprezzabile se si considera che l'attività di controllo degli organismi pubblici sugli ETS non si esaurisce nella valutazione dei requisiti *ex ante*, principalmente finalizzata all'iscrizione nel RUNTS, ma si realizza anche nell'attività di verifica *in itinere* della permanenza dei requisiti³² e dell'adempimento degli obblighi derivanti da tale iscrizione³³. Benché all'ufficio centrale del RUNTS non sia stato espressamente affidato il controllo sulla corretta osservanza della disciplina statutaria da parte degli ETS, la verifica dei requisiti per conservare l'iscrizione al RUNTS, esercitabile ricavando le informazioni relative dagli atti che gli ETS hanno l'obbligo di trasmettere ai sensi degli artt. 47, 48

cesso e la sua frammentazione dalla legge n. 241/1990 all'accesso civico: il problema delle esclusioni e delle limitazioni oggettive, in *Federalismi.it*, 17, 2019. Sulla legittimazione delle associazioni *non profit* ad esercitare il diritto di accesso, si veda Consiglio di Stato, sez. III, sentenza 6 marzo 2019, n. 1546 e relativo commento di A. SANTUARI, *Associazioni: accesso civico e sussidiarietà*, in www.personaedanno.it, 22 marzo 2019.

³¹ Fino all'approvazione del CTS (e per vero fino all'istituzione del RUNTS), le associazioni non riconosciute non erano (e ad oggi non sono) obbligate a depositare il proprio bilancio e le informazioni relative alla loro attività, se si escludono le notizie e le informazioni che le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale e le ONLUS erano (sono) tenute a comunicare ai rispettivi registri/albi regionali.

³² L'art. 51 CTS dispone in ordine ad una revisione triennale della permanenza dei requisiti previsti per l'iscrizione nel registro medesimo, arco temporale che rischia di risultare eccessivamente ampio e inadeguato a contrastare fenomeni di "falsi ETS", in specie nel comparto dei servizi socio-sanitari. Ancorché l'ufficio (territorialmente competente) del RUNTS svolga un monitoraggio costante sugli ETS, un triennio può considerarsi un periodo eccessivamente lungo per arginare comportamenti opportunistici in questo delicato comparto di servizi alla persona. È noto che l'erogazione di questi servizi è caratterizzato, tra l'altro, da un importante fattore "reputazione", particolarmente avvertito sia dalla p.a. sia dai diversi *stakeholders*. In quest'ottica, una cadenza più ravvicinata avrebbe potuto risultare maggiormente efficace e, forse nel contesto delle prerogative regionali (si pensi, per tutti, all'istituto giuridico dell'accreditamento) la cadenza di cui all'art. 51 dovrebbe essere ridotta.

³³ L'attività di controllo *in itinere* dell'ufficio centrale può prevedere finanche la cancellazione dal RUNTS dell'ETS interessato a) per il mancato o incompleto deposito degli atti e documenti richiesti per l'iscrizione al RUNTS (art. 48, comma 4, CTS); b) a seguito di un accertamento d'ufficio; c) a seguito di un provvedimento definitivo dell'autorità giudiziaria ovvero tributaria; d) ad esito di una verifica della carenza dei requisiti necessari per la permanenza nel RUNTS (art. 50, comma 1, CTS); e) a seguito di istanza motivata da parte dell'ETS interessato, il quale potrebbe anche essere il risultato di una domanda di migrazione da una sezione ad un'altra del RUNTS, la quale – peraltro – deve essere approvata con le medesime modalità e i termini richiesti per l'iscrizione (art. 50, comma 3, CTS). Avverso il provvedimento di cancellazione l'ETS può proporre ricorso avanti al TAR competente per territorio (art. 50, comma 4, CTS).

e 49 CTS³⁴, consente all'ufficio centrale di svolgere un controllo effettivo anche sulla disciplina statutaria dei singoli enti *non profit*. L'attività ispettiva in parola risulta strategica in quanto permette di assicurare che le attività di interesse generale svolte dagli ETS siano effettivamente indirizzate al perseguimento delle finalità indicate nella legge delega³⁵.

La coerenza tra attività di interesse generale svolte e le finalità perseguite risulta particolarmente importante per legittimare le agevolazioni fiscali che la riforma ha inteso riconoscere agli ETS. Di tal che si comprende perché il CTS abbia inteso assegnare all'ufficio centrale del RUNTS il potere di inviare gli esiti della propria attività di vigilanza all'amministrazione finanziaria, affinché quest'ultima assuma gli eventuali provvedimenti conseguenti³⁶. Parimenti, l'amministrazione finanziaria, a seguito dello svolgimento della propria attività di controllo, segnala all'Ufficio centrale del RUNTS eventuali irregolarità³⁷.

L'ufficio centrale del RUNTS si interfaccia anche con il Consiglio nazionale del Terzo Settore, istituito presso lo stesso Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Esso svolge un ruolo consultivo e di coordinamento con il variegato mondo degli enti *non profit* e delle autonomie locali, che trovano una loro rappresentanza in seno al Consiglio³⁸. Nello specifico, il Consiglio nazionale del Terzo settore è chiamato a: i) esprimere pareri non vincolanti e ove richiesti sugli schemi di atti normativi che ineriscono al Terzo settore, ii) esprimere parere obbligatorio non vincolante sulle linee guida in materia di bilancio sociale e di valutazione di impatto sociale, nonché sui modelli di bilancio degli

³⁴ In argomento, si veda P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, cit., p. 180.

³⁵ Cfr. art. 4, comma 1, lett. b), l. 106/2016.

³⁶ Cfr. art. 94, comma 1, CTS.

³⁷ Così prevede l'art. 94, comma 3, CTS.

³⁸ L'art. 58 CTS prevede che il Consiglio nazionale del Terzo settore sia composto, tra gli altri, da otto rappresentanti designati dall'associazione di enti del Terzo settore più rappresentativa sul territorio nazionale, da quattordici rappresentanti di reti associative e da tre rappresentanti delle autonomie regionali e locali, di cui due designati dalla Conferenza Stato-Regioni ed uno designato dall'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI).

ETS³⁹; iii) svolgere funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo, con il supporto delle reti associative⁴⁰.

Le funzioni di monitoraggio e vigilanza affidate sia all'ufficio centrale del RUNTS sia al Consiglio nazionale del Terzo settore debbono svolgersi in collaborazione con le autonomie locali⁴¹. Non solo le Regioni, fino al momento in cui verrà attivato il RUNTS, sono responsabili della tenuta dei registri regionali di alcune tipologie giuridiche di ETS. Alle Regioni è altresì riconosciuta la competenza di adottare proprie leggi in molteplici ambiti di interesse generale⁴². Tra questi rientrano, solo per citare alcuni esempi, i servizi socio-sanitari, i servizi educativi, il turismo sociale e le attività culturali, le cui discipline normative spesso identificano e valorizzano il ruolo dei soggetti non lucrativi impegnati in quei servizi e/o attività e dispongono in ordine ai rapporti tra quei soggetti e gli enti pubblici territoriali⁴³. Da quanto sopra descritto emerge che la riforma del Terzo settore, pur rispettando e valorizzando le competenze specifiche delle autonomie regionali, riconosce alle prerogative statuali un ruolo di coordinamento particolarmente incisivo. Si tratta di prerogative che si esplicano nell'ambito delle materie che l'art. 117, comma 2 Cost. riconosce alla competenza esclusiva dello Stato.

³⁹ Con decreto del 5 marzo 2020, pubblicato sulla G.U. del 18 aprile 2020, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha approvato la modulistica che gli ETS sono tenuti ad adottare nella compilazione dei bilanci.

⁴⁰ Art. 60, comma 1, CTS.

⁴¹ Mentre l'art. 92, comma 2, CTS conferma la responsabilità degli enti pubblici territoriali nello svolgimento delle attività di controllo e di verifica, l'art. 93, comma 4, CTS ribadisce la funzione di controllo in capo agli enti locali che erogano risorse finanziarie a favore degli ETS (cfr. artt. 55, 56 e 57 CTS) e che ai medesimi concedono l'utilizzo dei beni immobili o strumentali per lo svolgimento delle attività statuarie di interesse generale (art. 71 CTS).

⁴² Poiché la bibliografia e la giurisprudenza riguardanti il rapporto tra Stato e Regioni sono assai ampie, in questa sede ci si limita a richiamare un recente contributo di R. BALDUZZI, *Attenzione a dare la colpa al regionalismo*, in *Panorama della Sanità*, 1 aprile 2020, pp. 1-2.

⁴³ La Corte costituzionale ha riconosciuto che le finalità e le attività di interesse generale devono essere adeguatamente conformate alle specifiche e particolari esigenze territoriali (sentenza n. 185 del 12 ottobre 2018). In dottrina, si è voluto segnalare che il termine "territorio" non può più essere inteso come mera «dimensione fisica» o «spazio di vigenza delle norme statali, bensì come ambito spaziale in cui elementi geografici convivono con altri di natura culturale e identitaria». Così, G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete*, *Fundamentos, in Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional, La evolución de los modelos territoriales: reformulación versus rupturas*, 10, 2019.

Per quanto di interesse in questa sede, si pensi alla qualificazione giuridica degli ETS, i quali, in quanto soggetti di diritto privato, ricadono nella materia “ordinamento civile”⁴⁴ e sono dunque assoggettati alla disciplina tributaria di carattere nazionale. A ciò si aggiungano le varie disposizioni riguardanti le forme di *partnership* e cooperazione tra enti pubblici ed enti del Terzo settore, le quali sono finalizzate ad evitare che il regime di favore per i soggetti del Terzo settore possa alterare la libera concorrenza e che, pertanto, possono essere annoverabili nell’ambito della “tutela della concorrenza”.

3.2 I controlli (privati) interni

Nel rispetto del principio di autonomia che la riforma ha riconosciuto agli ETS, il CTS ha affidato agli statuti dei singoli enti il compito di disciplinare le regole di funzionamento degli organi chiamati ad assolvere alle funzioni interne di controllo, monitoraggio e vigilanza⁴⁵. Ciascun organo, in ragione delle proprie funzioni e prerogative, contribuisce così a rafforzare gli obblighi di trasparenza⁴⁶ e di rendicontazione dei risultati conseguiti ad esito delle attività e degli interventi svolti⁴⁷.

⁴⁴ Già in passato la Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 74 del 1992) ha riconosciuto che il volontariato, componente fondamentale degli attuali ETS, non costituisce una “materia” sui cui misurare la ripartizione tra competenze del governo centrale e quelle delle autonomie regionali, bensì un’espressione diretta del dovere di solidarietà espresso dalla Costituzione. Si tratta di un principio che, comportando l’originaria connotazione dell’uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell’uomo, dall’art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente.

⁴⁵ Sul concetto di organo nelle persone giuridiche non lucrative, si veda F. GALGANO, *Le associazioni. Le fondazioni. I comitati*, in *I grandi orientamenti della giurisprudenza civile e commerciale*, Padova, CEDAM, 1996, p. 225.

⁴⁶ Si pensi alla previsione contenuta nell’art. 14, comma 2 CTS la quale prevede l’obbligo per gli ETS con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate superiori a 100.000 euro annui di pubblicare annualmente e tenere aggiornati nel proprio sito internet, o nel sito internet della rete associativa cui aderiscono, gli eventuali emolumenti, compensi o corrispettivi a qualsiasi titolo attribuiti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti nonché agli associati. A ciò si aggiunga l’obbligo previsto dall’art. 1, commi 125 e 127, della legge n. 124/2017, che ha previsto un set di obblighi di pubblicità e trasparenza in capo ad una pluralità di soggetti che intrattengono rapporti economici con la p.a., tra cui sono compresi anche gli enti del Terzo settore. Sul punto specifico, si veda Ministero del lavoro e delle politiche sociali, circolare dell’11 gennaio 2019, n. 2, nella quale sono stati forniti importanti chiarimenti in ordine agli obblighi in parola.

⁴⁷ Nell’ottica di tutelare gli interessi coinvolti nelle attività delle associazioni, la l. n. 106/2016 stabilisce a) gli obblighi di pubblicità dei bilanci e degli altri atti fondamentali degli ETS qua-

3.2.1 *I controlli di competenza dell'assemblea degli associati e dei singoli associati*

Rispetto alla disciplina del codice civile, il CTS ha inteso rafforzare il ruolo di organo sovrano dell'assemblea prevedendo una duplice azione: un'azione collettiva, esercitata dal gruppo degli associati e un'altra, riconosciuta in capo ai singoli associati. La *ratio legis* di una simile previsione è da ricercare nella consapevolezza che gli associati, siano essi considerati *uti singuli* ovvero quali componenti dell'organo assembleare⁴⁸, rappresentano il baluardo democratico degli enti associativi che, come tale, svolge una funzione di vigilanza costante sull'operato dell'organo amministrativo.

In ordine all'azione collettiva dell'assemblea degli associati, in ossequio al combinato disposto degli artt. 3, comma 1, lett. c) e art. 4, comma 1, lett. d) della l. n. 106/2016⁴⁹, l'art. 25 CTS individua le competenze inderogabili dell'organo⁵⁰, tra le quali rientra l'approvazione del bilancio di esercizio (comma 1, lett. c)⁵¹. Quest'ultimo, allo scopo di dare massima

li espressione di trasparenza dell'azione svolta (art. 3, comma 1, lett. a)), b) dispone in merito al diritto di informazione che deve essere assicurato agli associati (art. 3, comma 1, lett. c)) e c) introduce il sistema di valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte e realizzate dagli ETS (art. 7, comma 3).

⁴⁸ Ancorché gli statuti possano prevedere diverse composizioni dell'assemblea e maggioranze e quorum diversi da quelli legali, «la volontà del gruppo dovrà formarsi attraverso una partecipazione sufficientemente vasta». Così, G. IORIO, *Contratti di associazione*, in *I nuovi contratti nella prassi civile e commerciale* (II), Torino, UTET, cap. VIII, 2004, p. 374.

⁴⁹ L'art. 3, comma 1, lett. c) dispone in ordine alla necessità di rispettare i diritti degli associati ad essere informati circa le attività svolte dagli ETS, a partecipare alla vita associativa nonché ad impugnare gli atti in casi di presunta violazione dei propri diritti in un contesto di rispetto generale delle prerogative dell'organo assembleare. L'art. 4, comma 1, lett. d), coerentemente a quanto disposto nell'articolo 3, comma 1, lett. d), ribadisce la necessità di definire modalità di organizzazione, amministrazione e controllo caratterizzate da trasparenza e correttezza.

⁵⁰ L'inderogabilità delle competenze attribuite all'assemblea degli associati risulta peraltro relativa, atteso che lo statuto potrebbe prevedere ulteriori e diverse competenze rispetto a quelle elencate all'art. 25 CTS, così come indicato nel medesimo art. 25, comma 1, lett. i). A ciò si deve aggiungere la possibilità prevista dal comma 5 dell'articolo in argomento dal quale si inferisce che le competenze sono derogabili per quegli enti con un numero di associati o partecipanti (nelle fondazioni di partecipazione) superiore ai 500, purché la deroga sia deliberata nel pieno rispetto dei principi di democraticità, pari opportunità ed eguaglianza di tutti gli associati, e di elettività delle cariche sociali. Sul punto, si veda C. AMATO, *Ordinamento e amministrazione*, in M. GORGONI (a cura di), *Il Codice del Terzo Settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, Pisa, Pacini Editore, 2018, p. 245 ss.

⁵¹ Afferma che la rendicontazione economica all'interno degli ETS assume una «duplice valenza», di controllo sull'operato degli organi amministrativi e di informazione a beneficio dei di-

conoscibilità delle attività degli ETS, deve essere depositato presso il RUNTS⁵² e riportare oltre ai dati contabili, finanziari ed economici anche la relazione di missione e le modalità di perseguimento delle finalità statutarie⁵³. Nell'ottica di incrementare l'*accountability* degli ETS, ricorrendo talune condizioni di natura dimensionale, l'assemblea degli associati è tenuta ad approvare anche il bilancio sociale⁵⁴ che, redatto secondo le linee guida elaborate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali⁵⁵, deve essere depositato presso il RUNTS⁵⁶.

versi portatori di interessi coinvolti negli interventi e nelle attività degli ETS. L. BAGNOLI, *La rendicontazione economica e sociale negli Enti del terzo settore*, in A. FICI (a cura di), *La riforma del Terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, Napoli, 2018, p. 193.

⁵² Art. 13, comma 1, CTS.

⁵³ Il comma 2 dell'art. 13 CTS stabilisce un'eccezione all'obbligo generale di deposito del bilancio: gli ETS che presentano ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate inferiori a 220.000 euro, alternativamente, possono invece redigere i propri bilanci nella forma del rendiconto di cassa. Al riguardo, preme evidenziare che la disposizione testé citata, pur comprensibile nella logica ad essa sottesa, da rintracciare nell'intenzione del legislatore di non onerare eccessivamente gli ETS di piccole dimensioni, non contribuisce a garantire un adeguato livello di trasparenza, atteso che anche gli ETS di piccole dimensioni svolgono attività di raccolta fondi e realizzano progetti e interventi in collaborazione con gli enti pubblici, azioni e attività che, alla stregua di quelle realizzate negli ETS con dimensioni più rilevanti, richiederebbero comunque di essere conoscibili, accessibili e intellegibili. Sulla necessità di omogeneizzare le informazioni contenute nei bilanci degli ETS, si veda P. D'ANGELO, *Analisi empirica sugli schemi di bilancio di alcune associazioni del Terzo settore, in Terzo settore, non profit e cooperative*, 1, 2019, p. 116 ss.

⁵⁴ Ai sensi dell'art. 14, comma 1, CTS, tale obbligo deve essere rispettato dagli ETS con ricavi, rendite, proventi o entrate comunque denominate superiori ad 1 milione di euro. Ai sensi dell'art. 39 CTS, il bilancio sociale deve essere approvato anche dagli enti filantropici di cui all'art. 37, ancorché la disposizione non operi alcun riferimento alla soglia dimensionale di cui all'art. 14, comma 1. In ordine all'assenza dell'entità minima sotto la quale non scatta l'obbligo di adozione e approvazione del bilancio sociale per gli enti filantropici, si conviene con quanti sostengono che «forse il legislatore, nella redazione della norma, riteneva l'ente filantropico, nella maggioranza dei casi» un soggetto «con una dimensione economica rilevante». Così, P. FERRARI BRAVO, *Commento all'art. 39*, in A. FICI, E. ROSSI, G. SEPIO, P. VENTURI (a cura di), *Dalla parte del Terzo Settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, Laterza, 2019, p. 254.

⁵⁵ Cfr. decreto ministeriale 4 luglio 2019 recante «Adozione delle Linee guida per la redazione del bilancio sociale degli enti del Terzo settore», il cui paragrafo 2, rubricato «Le finalità delle linee guida», opportunamente segnala che le stesse intendono rispondere all'esigenza di rafforzare la conoscibilità da parte degli associati e degli altri portatori di interesse, inclusa la p.a. di tutti gli elementi conoscitivi che permettano di valutare l'operato degli ETS e dei loro amministratori, in una condivisibile ottica di monitoraggio e controllo. Sul bilancio sociale, si veda E. BOZZA, M. BOZZA, *Il bilancio sociale negli Enti del Terzo settore*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, 3, 2019, p. 104 ss.

⁵⁶ Sugli obblighi di bilancio e di rendicontazione sociale posti in capo agli ETS dal CTS, si veda, tra gli altri, L. BAGNOLI, *Gli obblighi rendicontativi per Ente del Terzo settore*, in *Terzo set-*

Anche i singoli associati, in forza di una puntuale disciplina statutaria, hanno diritto a svolgere una costante e significativa attività di monitoraggio, controllo e vigilanza sull'operato degli organi sociali⁵⁷. Tra i poteri riconosciuti ai singoli associati si segnala la possibilità di ispezionare i libri sociali⁵⁸ e quella di verificare le informazioni contenute nel libro dei volontari, potendo così valutarne l'apporto all'attività associativa e l'entità dei rimborsi delle spese ad essi riconosciuto⁵⁹. Da quanto sopra descritto si evidenzia come il CTS abbia inteso attribuire agli associati, singoli e riuniti in assemblea, funzioni e poteri che permettono una effettiva ed efficace azione di vigilanza sulle attività associative.

tore, non profit e cooperative, 2018, p. 110 ss. e S. MARCHETTI, *La rendicontazione contabile, economico-finanziaria e sociale*, in M. GORGONI (a cura di), *Il Codice del Terzo Settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, cit., pp. 97-98, ove l'A. segnala che «[a] differenza degli enti profit», il Codice del Terzo settore ha inteso rendere obbligatoria «la rendicontazione sociale ad integrazione di quella economico-finanziaria» affinché gli ETS comunichino non solo i dati economico-patrimoniali, ma «anche le informazioni inerenti il raggiungimento della *mission* istituzionale, nonché le modalità di svolgimento dell'attività e l'impatto sociale di esse rispetto alla comunità di riferimento».

⁵⁷ L'autonomia statutaria assurge pertanto a baluardo dei controlli endoassociativi finalizzati a «garantire all'associato un'adeguata protezione contro le possibili sopraffazioni degli altri». Così, S. STACCA, *Il potere disciplinare. Dalla protezione della comunità alla protezione dell'individuo*, Milano, FrancoAngeli, 2018, p. 37.

⁵⁸ I libri sociali consistono nel libro degli associati, delle adunanze e delle deliberazioni dell'assemblea, dell'organo direttivo e dell'organo di controllo, nonché, laddove presenti, del libro dei volontari non occasionali (art. 15, comma 3, CTS).

⁵⁹ L'art. 17, commi 3 e 4 CTS stabilisce che ai volontari possano essere riconosciute soltanto le spese sostenute e documentate in relazione all'attività svolta per conto dell'ETS, i cui importi massimi, tipologie, condizioni e attività per le quali l'ente riconosce il rimborso devono essere previamente deliberati dall'organo competente indicato nello statuto, anche attraverso l'approvazione di un apposito regolamento interno. Il rimborso delle spese è invero l'unica forma di riconoscimento economico nelle convenzioni che, ex art. 56, comma 2, CTS, che le associazioni di volontariato e di promozione sociale possono sottoscrivere con la p.a.: «Le convenzioni di cui al comma 1 possono prevedere esclusivamente il rimborso alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale delle spese effettivamente sostenute e documentate». Il successivo comma 4 prevede che le convenzioni contengano «l'indicazione delle modalità di rimborso delle spese, nel rispetto del principio dell'effettività delle stesse, con esclusione di qualsiasi attribuzione a titolo di maggiorazione, accantonamento, ricarico o simili, e con la limitazione del rimborso dei costi indiretti alla quota parte imputabile direttamente all'attività oggetto della convenzione».

3.2.2 I controlli di competenza dell'organo di amministrazione

A differenza dell'assemblea degli associati, il CTS non dispone in modo esplicito circa i poteri e le funzioni dell'organo amministrativo⁶⁰. Si può ritenere che una siffatta scelta sia funzionale ad assegnare all'organo di amministrazione competenze generali⁶¹ che devono risultare orientate a rendere maggiormente efficaci sia i controlli esterni⁶² sia quelli interni⁶³. L'importanza delle funzioni attribuite dal CTS all'organo di amministrazione si inferisce dalla puntualità con la quale il Codice del Terzo settore ne qualifica le modalità di selezione, le procedure di nomina e il sistema delle responsabilità⁶⁴. Segnando una cesura netta rispetto alle scarse disposizioni contenute nel codice civile del 1942⁶⁵, detto sistema è largamente mutuato dal diritto societario⁶⁶. Risulta chiara la volontà della riforma di individuare nell'organo amministrativo un centro di

⁶⁰ L'organo amministrativo è obbligatorio e ha le medesime funzioni sia nelle associazioni riconosciute sia in quelle non riconosciute. Sull'equiparazione tra forme associative dotate ovvero sprovviste di personalità giuridica di cui all'art. 20 CTS, si veda C. AMATO, *Ordinamento e amministrazione*, cit., p. 229.

⁶¹ In conformità e coerentemente con quanto previsto in tema di autonomia e libertà di costituzione degli ETS (art. 2, comma 1, lett. a), l. n. 106/2016), i compiti, i poteri, le prerogative e, quindi, le funzioni dell'organo di amministrazione, alla stessa stregua di quanto evidenziato in tema di assemblea, devono trovare puntuale trasposizione nelle previsioni statutarie dei singoli ETS.

⁶² Si pensi all'obbligo di comunicare al RUNTS, entro trenta giorni dalla notizia della loro nomina, i nominativi dei componenti dell'organo di amministrazione e quelli ai quali è attribuita la rappresentanza, precisando se trattasi di rappresentanza congiunta o disgiunta. Cfr. art. 26, comma 6. Si tratta di un obbligo che nella disciplina pre-riforma del Terzo settore riguardava soltanto le associazioni riconosciute.

⁶³ L'organo amministrativo deve fornire all'organo di controllo (cfr. *amplius*, par. 3.2.3) e ai singoli associati i libri sociali secondo i termini stabiliti nell'art. 15 CTS. Qualora non sia disposto diversamente, l'organo di amministrazione deve altresì tenere il registro dei volontari e provvedere alla loro copertura assicurativa obbligatoria (art. 18 CTS).

⁶⁴ Si tratta degli artt. da 26 a 29 CTS.

⁶⁵ Nel sistema codicistico l'organo di governo degli enti *non profit* era definito con il termine di "consiglio direttivo", sintagma nominale più adatto ad identificare un'azione volontaria riferita ad attività non complesse, atteso che le disposizioni contenute nel libro I del Codice civile dovevano interpretarsi residuali rispetto a quelle dedicate alle società di cui al Libro V.

⁶⁶ Mutuazione che dipende dalla natura imprenditoriale che gli ETS possono acquisire nello svolgimento delle loro attività. A riguardo dell'estensione del modello societario a quello degli ETS si è segnalato che i "prestiti occasionali" dalla disciplina societaria, ancorché criticabili sotto il profilo della sistematicità e della coerenza, hanno il pregio di aver profilato una cornice organizzativa originale, appositamente ritagliata sulla nuova categoria del *non profit*. Sul punto, C. AMATO, *Ordinamento e amministrazione*, cit., p. 231.

competenze specifiche per il governo degli ETS, ancorché le cariche di amministratori siano svolte in forma volontaria.

3.2.3 I controlli di competenza dell'organo di controllo, in specie quelli relativi al "modello 231"

All'organo di controllo, la cui regolazione è, al pari dell'organo amministrativo, debitrice al diritto societario⁶⁷, il CTS affida compiti di vigilanza, di monitoraggio e di attestazione che eccedono la tradizionale dimensione contabile-finanziaria. L'organo di controllo, infatti, svolge anche un'attività di monitoraggio sull'osservanza delle finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale⁶⁸, avuto particolare riguardo alle attività di interesse generale, allo svolgimento di attività diverse, alla raccolta fondi e alla destinazione del patrimonio. In questa prospettiva, l'organo di controllo è investito di incisive prerogative di natura ispettiva⁶⁹, tali da costituire elemento necessario e sufficiente per investire gli organi giudiziari e per attivare gli altri organi sociali affinché vengano adottati i provvedimenti conseguenti⁷⁰.

La funzione ispettiva affidata all'organo di controllo contempla anche l'azione di vigilanza sul modello organizzativo idoneo di cui al d.lgs.

⁶⁷ In dottrina, si è evidenziato che la disciplina in materia di organo di controllo contenuta nel CTS è debitrice a quella invalsa per le società di capitali: così A. NERVI, *Controlli interni e responsabilità*, in M. GORGONI (a cura di), *Il Codice del Terzo Settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, cit., p. 427, dove l'A. afferma che si è trattato «probabilmente, di una scelta obbligata, stante l'assenza – nel primo libro del codice civile – di una disciplina dei controlli interni concepita per gli enti non lucrativi, donde la necessità di rivolgersi al quadro normativo dettato per gli enti contemplati nel libro quinto (...)».

⁶⁸ Nell'ambito di quest'attività, l'organo di controllo è chiamato ad attestare che il bilancio sociale sia stato redatto in conformità alle linee guida ministeriali (art. 30, comma 7, CTS).

⁶⁹ L'organo di controllo può «in qualsiasi momento procedere, anche individualmente, ad atti di ispezione e di controllo, e a tal fine, [può] chiedere agli amministratori notizie sull'andamento delle operazioni sociali o su determinati affari» (art. 30, comma 8).

⁷⁰ Ai sensi dell'art. 29, comma 1 CTS, l'organo di controllo, qualora si registri il fondato sospetto che gli amministratori, in violazione dei loro doveri, abbiano commesso gravi irregolarità, possono presentare ricorso presso il tribunale. L'organo di controllo è altresì autorizzato a ricevere da ciascun associato ovvero da almeno un decimo degli associati nelle associazioni, riconosciute o non riconosciute, che abbiano più di 500 associati, la denuncia di fatti che gli stessi ritengono censurabili, di cui deve tenere conto nella relazione all'assemblea (art. 30, comma 2 CTS). Qualora la denuncia provenga da almeno un ventesimo degli associati, l'organo di controllo deve indagare senza indugio sui fatti contestati e riportare gli esiti della propria indagine all'assemblea, che dovrà dunque essere appositamente convocata.

n. 231/2001⁷¹. Il “modello 231” ha introdotto nell’ordinamento giuridico una forma di responsabilizzazione amministrativo-penale degli enti⁷² finalizzata al contrasto della criminalità e della corruzione d’impresa. Si ritiene che queste si manifestino anche a causa della complessità delle strutture organizzative, sempre più definite dalla necessità di delegare azioni e decisioni al proprio interno⁷³. In questo senso, il “modello 231” interviene a rafforzare il sistema delle responsabilità interne e le procedure adeguate per assicurare un corretto funzionamento organizzativo e un adeguato livello di *accountability*. Conseguentemente, attraverso il “modello 231” le organizzazioni adottano un sistema di controlli e procedure interne il cui scopo ultimo è quello di impedire ovvero di

⁷¹ Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, recante «Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell’articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300». Si tratta di un’attribuzione nuova sia per l’organo di controllo nelle organizzazioni *non profit* sia per il collegio sindacale nelle società di capitali: quest’ultimo, infatti, non svolge alcun compito di vigilanza “in proprio” sull’osservanza del “modello 231”, salvo partecipare, eventualmente, con un proprio membro all’organismo di vigilanza ex d.lgs. n. 231/2001.

⁷² L’idea di fondo non era quella di alleggerire il carico sanzionatorio-penale in capo ad una persona fisica agente, ma quello di istituire un ulteriore livello di responsabilità, che fornisse un ulteriore strumento di controllo, questa volta interno ed auto organizzato. Sul punto, in dottrina si è voluto segnalare che spesso accade che l’azione dell’uomo si nasconda dietro quella della persona giuridica e, di fatto, sempre più spesso è la società a commettere reato. R. RAZZANTE, F. TOSCANO, *La personalità amministrativa delle persone giuridiche*, Torino, 2003, p. 7. Altri autori hanno sottolineato la necessità di introdurre sistemi di responsabilità che andassero oltre la responsabilità del singolo agente, atteso che alcune forme di criminalità rappresentano la conseguenza giuridica di precise e mirate scelte di politica gestionale delle società. G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 2014, p. 140.

⁷³ In argomento, in dottrina, si vedano, tra gli altri, A. CADOPPI, S. CANESTRARI, A. MANNA, M. PAPA, *Diritto penale dell’economia*, Torino, 2016; A. BERNASCONI, C. FIORIO, A. PRESUTTI, *La responsabilità degli enti. Commento articolo per articolo al D.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, Padova, 2008; L. PISTORELLI, *Sub art. 1*, in A. LEVIS, M. PERINI (diretto da), *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, Bologna, 2014, pp. 12-16; S. DELSIGNORE, *Sub art. 1*, in A. CADOPPI, G. GARUTI, P. VENEZIANI (a cura di), *Enti e responsabilità da reato*, Torino, 2010, pp. 76-90; A. BASSI, T.E. EPIDENDIO, *Enti e responsabilità da reato*, Milano, 2006, p. 53 ss.; F. SANTI, *La responsabilità delle società e degli enti. Modelli di esonero delle imprese*, Milano, 2004, pp. 136-141; L.D. CERQUA, *I destinatari della normativa sulla responsabilità amministrativa degli enti*, in *Dir. Prat. Soc.*, 10, 2004, p. 6 ss.; S. BARTOLOMUCCI, *Corporate governance e responsabilità delle persone giuridiche*, Milano, 2004, p. 31 ss.; G. DE SIMONE, *I profili sostanziali della responsabilità c.d. amministrativa degli enti: la “parte generale” e la “parte speciale” del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231*, in G. GARUTI (a cura di), *Responsabilità degli enti per illeciti amministrativi dipendenti da reato*, Padova, 2002, pp. 81-87; C. PECORELLA, *Principi generali e criteri di attribuzione della responsabilità*, in AA.VV., *La responsabilità amministrativa degli enti*, Milano, 2002, p. 70 ss.

sanzionare i comportamenti organizzativi difforni dalla legge, dalla corretta politica aziendale o che non siano aderenti all'etica economica. E proprio i risvolti di natura etica, le finalità perseguite e lo svolgimento di attività economico-imprenditoriale da parte degli ETS sono – *inter alia* – elementi che legittimano l'applicazione del “modello 231” anche a questi enti⁷⁴ e la vigilanza sulle disposizioni dello stesso da parte dell'organo di controllo.

Si ritiene tuttavia che la funzione di vigilanza sul “modello 231” attribuita all'organo di controllo non debba presupporre la sostituzione di questo organo a quello previsto dal d.lgs. n. 231/2001⁷⁵. Si può verosimilmente ipotizzare che, in ossequio al principio e criterio direttivo impartito nella legge-delega n. 106/2016 riguardante la semplificazione organizzativa e burocratica degli ETS, il CTS abbia inteso, anche in funzione di semplificazione degli adempimenti in capo agli ETS, ridurre gli organi interni. Per contro, non si può sottacere, avuto riguardo alle competenze, responsabilità e funzioni che il d.lgs. n. 231/2001 attribuisce all'organismo di vigilanza, che l'organo di controllo finirebbe per essere investito di funzioni e attribuzioni che potrebbero rischiare di ingessarne e finanche di impedirne il regolare funzionamento. Al fine di evitare una simile so-

⁷⁴ E proprio lo svolgimento di attività economico-imprenditoriale diventa la “cifra” organizzativa per la quale le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 231/2001 si debbano applicare anche alle associazioni (riconosciute e non), alle fondazioni e alle cooperative sociali: «(...) In mancanza di una legislazione stringente che vieti espressamente il ricorso all'attività economica per perseguire gli scopi sociali, non si vede come, per perseguire i propri fini statutarî l'ente *non profit* possa esimersi dal fare ricorso ad un'attività secondaria di natura commerciale – ancorché non prevalente – ma comunque strumentale al raggiungimento dei propri scopi. Ne consegue che anche questi enti sono sempre più esposti al rischio di commettere i “reati presupposto” di cui al decreto n. 231 e, dunque, potranno essere condannati per responsabilità amministrativa e, di conseguenza, essere destinatari di sanzioni pecuniarie alle quali dovranno rispondere con il proprio “fondo comune”, nonché, nei casi più gravi, di sanzioni interdittive». Così, R. RANDAZZO, G. LANZA, *Un modello di corporate contro gli illeciti “salva” gli enti non profit*, in *Enti Non Profit*, 5, 2010, p. 24.

⁷⁵ Al fine di vigilare e monitorare sulla *compliance* riguardante il “modello 231”, il d.lgs. n. 231/2001 ha previsto la nomina di uno specifico organo denominato “Organismo di Vigilanza - OdV”, dotato di autonomia, indipendenza e competenza in materia di controllo dei rischi connessi alla specifica attività svolta dall'ente e ai relativi profili giuridici. L'OdV ha il compito di vigilare costantemente sull'osservanza del “modello”, sull'effettiva efficacia dello stesso nel prevenire la commissione dei reati di cui al d.lgs. n. 231/2001, sull'attuazione delle prescrizioni del “modello” nell'ambito dello svolgimento delle attività dell'ente, nonché, infine, sull'aggiornamento del modello, nel caso in cui si riscontri la necessità di adeguare lo stesso a causa di cambiamenti sopravvenuti alla struttura ed all'organizzazione aziendale od al quadro normativo di riferimento.

vraesposizione dell'organo di controllo, la previsione contenuta nell'art. 30, comma 6 CTS dovrebbe risultare coordinata con quanto disciplinato dal d.lgs. n. 231/2001 e che, in questi anni, è stato implementato nella prassi organizzativa. Si tratta della presenza all'interno dell'organismo di vigilanza, laddove in composizione collegiale, di un membro dell'organo di controllo ovvero della previsione, nel caso di composizione monocratica dell'organismo di vigilanza, di riunioni periodiche tra quest'ultimo organo e l'organo di controllo, il quale svolgerebbe, in questo modo, la propria attività di vigilanza sulle disposizioni di cui al d.lgs. n. 231/2001 così come previsto dall'art. 30, comma 6 CTS.

In considerazione delle prerogative e delle funzioni attribuite all'organo di controllo è difficile comprendere – in specie alla luce delle attività di interesse generale di cui all'art. 5 CTS – la differenziazione operata dal d.lgs. n. 117/2017 tra associazioni e fondazioni in ordine all'obbligatorietà dell'organo di controllo. Mentre nelle seconde l'organo di controllo è sempre obbligatorio, indipendentemente dalla dimensione patrimoniale ovvero reddituale, nelle prime l'obbligo scatta al ricorrere di taluni requisiti da considerarsi cumulativi⁷⁶. Ancorché si possa comprendere l'intenzione del legislatore di semplificare l'organizzazione e quindi la gestione delle associazioni, specie di minori dimensioni, non deve sfuggire che queste ultime possono anche gestire servizi e interventi che hanno un impatto significativo sul territorio di riferimento, in particolare se svolti in cooperazione con la p.a. Di qui la necessità che anche tali associazioni, anche attraverso il supporto delle reti associative di appartenenza, dispongano di un organo di controllo.

⁷⁶ Nelle associazioni, riconosciute e non, l'obbligo di nominare l'organo di controllo, anche monocratico, scatta quando il sodalizio abbia superato per due esercizi consecutivi due dei seguenti limiti: a) totale dell'attivo dello stato patrimoniale: 110.000,00 euro; b) ricavi, rendite, proventi, entrate comunque denominate: 220.000,00 euro; c) dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 5 unità. Il successivo comma 2 dispone che l'obbligo di cui al comma 1 cessa qualora l'associazione, per due esercizi successivi, non superi i predetti limiti. Deve segnalarsi, anche per comprendere l'innovazione introdotta dalla riforma rispetto al sistema previgente, che, in caso di organo in composizione collegiale, almeno un membro deve essere scelto tra i revisori legali iscritti nell'apposito registro. I restanti membri, se non iscritti in tale registro, devono essere scelti fra gli iscritti negli albi professionali individuati con decreto del Ministro della giustizia, o fra i professori universitari di ruolo, in materie economiche o giuridiche.

3.2.4 I controlli delle reti associative

Nell'ottica di rafforzare i presidi di legalità, rendicontazione e monitoraggio degli ETS, oltre agli organi interni, il CTS ha legittimato un'attività di controllo e vigilanza che potremmo definire "corporate". Le reti associative nazionali⁷⁷, cui gli ETS possono liberamente aderire, a seguito di apposita autorizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, possono svolgere attività di monitoraggio e autocontrollo sugli ETS aderenti⁷⁸. Tale attività è finalizzata ad accertare la sussistenza e la permanenza dei requisiti necessari all'iscrizione nel RUNTS, il rispetto degli obblighi derivanti dalla medesima iscrizione, nonché a verificare l'effettivo perseguimento delle finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociale⁷⁹.

L'attività di autocontrollo da parte delle reti associative, misura da tempo auspicata dal mondo delle organizzazioni di terzo settore⁸⁰, si sovrappone a quella attribuita all'ufficio del registro nazionale, con l'unica differenza che mentre la prima è facoltativa, la seconda è obbligatoria. Per vero, si potrebbe ipotizzare un sistema a regime nel quale l'autocontrollo facoltativo acquista il carattere dell'obbligatorietà nelle ipotesi in cui alle reti associative siano formalmente demandate le funzioni attinenti alla verifica e al monitoraggio sulle proprie aderenti⁸¹. In quest'ottica, benché il CTS non ne faccia menzione, alla stregua di quanto si può registrare ad esito delle attività ispettive da parte delle istituzioni pubbliche descritte al par. 3.1., non dovrebbe essere preclusa la facoltà per le reti associati-

⁷⁷ Ai sensi dell'art. 41 CTS gli enti federativi di secondo livello rivestono un carattere nazionale o locale, a seconda del numero di associati: almeno 100 enti del Terzo settore o 20 fondazioni, nelle reti locali e almeno 500 ETS o 100 fondazioni, nelle reti nazionali. Giova, tuttavia, ricordare che la disciplina sulle reti associative diventerà effettiva a seguito dell'approvazione di un apposito decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che dovrà definire per esse l'esercizio delle funzioni di controllo, vigilanza e monitoraggio, le modalità di raccordo con le altre amministrazioni interessate e gli schemi delle relazioni annuali.

⁷⁸ Art. 92, comma 1, lett. b), CTS.

⁷⁹ Art. 93, comma 5, CTS.

⁸⁰ Così segnalano P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, cit., p. 181.

⁸¹ Al riguardo, preme precisare che l'attività di monitoraggio e quindi di autocontrollo nei confronti delle realtà aderenti alla rete consegue alla decisione della stessa, già iscritta al RUNTS, di accreditarsi presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'attivazione delle funzioni di controllo. Sul punto, M. MONTALTI, *Commento all'art. 41*, in A. FIGI, E. ROSSI, G. SEPIO, P. VENTURI (a cura di), *Dalla parte del Terzo Settore. La riforma letta dai suoi protagonisti*, cit., p. 258.

ve di segnalare all'ufficio del RUNTS la propria decisione in ordine alla cancellazione dell'ETS dal RUNTS medesimo, oltre che l'esclusione dalla rete associativa di appartenenza.

4. La necessaria interdipendenza tra controlli esterni ed interni: i rapporti di partnership tra pubbliche amministrazioni ed ETS

Il sistema dei controlli disegnato dal CTS contempla una necessaria integrazione tra strumenti di diritto privato e procedimenti pubblici, entrambi finalizzati ad assicurare il perseguimento delle finalità indicate nella riforma del Terzo settore. La “leale cooperazione” tra controlli interni ed esterni si realizza in particolare nei rapporti tra enti pubblici ed ETS, relazione che sottende – ancora una volta – il ruolo delle organizzazioni *non profit*. Ad esse la Costituzione, l'ordinamento giuridico e il sistema di *welfare* affidano la realizzazione di una parte significativa di attività di interesse generale, integrando in questo modo il sistema pubblico di offerta dei servizi socio-sanitari. Coerentemente con i principi costituzionali, sia la l. delega n. 106/2016 sia i d.lgs. n. 112 e 117/2017 hanno finalmente affermato la piena legittimità delle organizzazioni di Terzo settore di realizzare scopi di pubblica utilità. Siffatta legittimità, si esprime sia nel senso di valorizzare i contenuti imprenditoriali degli ETS sia la loro dimensione associativa, che non prevede lo svolgimento di attività economico-imprenditoriale, ma che agisce per la tutela e la rappresentanza di interessi collettivi. Si intende qui fare riferimento a quell'arcipelago articolato, complesso e nello stesso tempo vivace, anche sotto il profilo giuridico, di associazioni (in specie non riconosciute) che svolgono attività in favore di categorie “specifiche” di portatori di interesse. È in ragione delle finalità perseguite che gli ETS si candidano *naturaliter* ad essere *partner* degli enti pubblici territoriali nella realizzazione di attività di interesse generale. Nell'ambito di questa *partnership*, gli ETS devono dimostrare di possedere determinati requisiti formali e sostanziali, sulla base dei quali le pubbliche amministrazioni procedono all'individuazione del/dei soggetto/i con cui attivare le diverse forme di *partnership*⁸². Co-programmazione, co-progettazione, accredita-

⁸² L'art. 55 CTS disciplina la co-programmazione, la co-progettazione e l'accreditamento libero, mentre l'art. 56 dispone in ordine alle convenzioni con le associazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale.

mento e convenzioni rappresentano invero istituti giuridici attraverso i quali la p.a. può esercitare una ampia gamma di controlli sull'azione e interventi degli ETS. I procedimenti amministrativi relativi a queste specifiche forme di collaborazione pubblico-privato *non profit* richiedono in capo agli ETS il possesso di requisiti formali e qualitativi che le p.a. procedenti devono verificare *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*⁸³. A questo scopo possono venire in considerazione le linee guida, i codici di comportamento e di autodisciplina, nonché la carta dei servizi⁸⁴ elaborati dalle reti associative cui i singoli ETS possono decidere di appartenere⁸⁵. Trattasi di documenti e informazioni che il sistema degli affidamenti delle attività di interesse generale possono prevedere quali ulteriori strumenti di rendicontazione sociale attraverso cui comunicare e, quindi, far conoscere, l'identità, l'organizzazione, i processi decisionali, le finalità, le attività, nonché le obbligazioni assunte – laddove applicabile – nei confronti degli enti locali⁸⁶.

5. *Brevi considerazioni finali*

L'analisi condotta ha evidenziato come la complessità del sistema dei controlli sugli ETS, peraltro non immune da talune ridondanze e sovrapp-

⁸³ Per tutti, si pensi all'obbligatorietà di adottare il "modello 231" che talune leggi regionali prevedono quale *conditio sine qua non* per l'accreditamento delle organizzazioni non lucrative ovvero per accedere agli affidamenti pubblici di servizi. Si pensi, al riguardo, all'art. 12, comma 1-bis, così come novellato dall'art. 7, comma 1, della legge regionale del Veneto n. 32 del 4 ottobre 2018, che stabilisce una maggiorazione del punteggio in sede di assegnazione delle gare nel caso in cui le cooperative sociali dimostrino di avere adottato il codice etico previsto nel "modello 231".

⁸⁴ La carta dei servizi rappresenta, da un lato, un patto con i cittadini orientato alla c.d. *customer satisfaction* e, dall'altro, uno strumento di verifica degli standard qualitativi e degli obblighi contrattuali richiesti nell'erogazione dei servizi a favore della collettività. In questo senso, l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) ha precisato che «[l]a carta dei servizi rappresenta, quindi, un efficace strumento di garanzia della qualità delle prestazioni, vincolando l'ente erogatore al rispetto di livelli minimi delle prestazioni e legittimando l'utente a pretendere il rispetto degli standard predefiniti. L'utente è, infatti, titolare di diritti soggettivi in relazione alla qualità del servizio (tutelati mediante la previsione di indennizzi automatici forfettari) e talvolta interessi legittimi alla corretta organizzazione dello stesso (azionabili come interessi collettivi)»: «Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del Terzo settore e alle cooperative sociali», p. 36.

⁸⁵ Si veda, per tutti, Linee guida per un codice di qualità e autocontrollo per gli organismi del Terzo settore, Forum del Terzo settore, i libri del Forum, 30 gennaio 2019.

⁸⁶ Mentre il CTS non fa espressa menzione agli strumenti sopra richiamati, fatta eccezione per il "modello 231", essi trovano spesso una disciplina puntuale nelle diverse legislazioni sociali delle singole Regioni.

posizioni, risulti finalizzata ad assicurare la tutela e la promozione dei principi costituzionali. L'art. 1, comma 1, d.lgs. n. 117/2017 dispone che l'azione e gli interventi degli ETS sono finalizzati «ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli articoli 2, 3, 4, 9, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione». Agli ETS l'ordinamento giuridico, in forza dell'art. 118 Cost., assegna l'importante «missione» di collaborare con gli enti pubblici al fine di rendere fruibili ed esigibili i diritti essenziali delle prestazioni, soprattutto nei confronti delle persone più fragili.

Da ciò discende che, a fortiori, è la specifica funzione costituzionale affidata agli interventi degli ETS a legittimare il sistema dei controlli disciplinato dal CTS, quale forma di regolazione pubblica orientata a conformare l'azione degli ETS alle loro responsabilità di interesse generale. Contestualmente, i controlli disciplinati dal d.lgs. n. 117/2017 possono considerarsi espressione del principio di cui all'art. 97 Cost., atteso che attraverso di essi la p.a. assicura il buon andamento e l'imparzialità dell'azione di supervisione degli enti pubblici. Nel caso degli ETS, l'efficienza che deve accompagnare l'azione amministrativa passa attraverso l'incremento delle garanzie individuali e la condivisione dei fini pubblici che caratterizza l'intervento degli enti *non profit*.

A ciò si aggiunga che i controlli pubblici sugli ETS svolgono anche una funzione di garanzia del rispetto dei principi giuridici di derivazione eurounitaria: le condizioni e le prescrizioni fissate dalla riforma del Terzo settore possono correggere ovvero impedire comportamenti contrari al principio di concorrenza⁸⁷ e vigilare sulla corretta fruizione delle agevolazioni fiscali riconosciute in capo agli ETS⁸⁸. Al riguardo, per

⁸⁷ Sul punto, si segnala che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in una lettera inviata al Presidente della Commissione XII affari sociali della Camera dei deputati il 27 febbraio 2015, evidenziava la necessità che il regime differenziato a favore degli ETS, nella fattispecie le imprese sociali, «nella prospettiva di tutela della concorrenza, deve risultare necessario e proporzionato rispetto all'obiettivo che le misure agevolative intendono realizzare», al fine di evitare che gli enti *non profit* possano godere «di una posizione di privilegio (ingiusto e sleale) nei confronti degli altri attori economici».

⁸⁸ Al riguardo, è opportuno segnalare che l'art. 101, comma 10, CTS prevede un'apposita richiesta che il Governo italiano deve inviare alla Commissione europea affinché quest'ultima rilasci

tutti, si pensi all'obbligo per le pubbliche amministrazioni procedenti di assicurare i principi di trasparenza, non discriminazione, parità di trattamento e imparzialità nella valutazione delle proposte degli ETS nei casi di co-programmazione e co-progettazione (art. 55 CTS) e di convenzionamento (artt. 56 e 57 CTS).

Accanto alle finalità di cui sopra, i controlli possono infine conseguire un ulteriore obiettivo affatto marginale, individuabile nella potenziale riduzione degli oneri a carico degli enti controllati. In questo senso, è apprezzabile la funzione del RUNTS: esso tiene luogo di tutte le altre iscrizioni/registrazioni che ad oggi sono previste per gli enti *non profit*, che non poco impatto negativo hanno sulla gestione burocratico-amministrativa delle singole associazioni a livello locale⁸⁹.

A ciò si aggiunga la facoltà riconosciuta alle reti associative territoriali di farsi carico di taluni oneri amministrativi cui i singoli ETS devono assolvere, con un conseguente sgravio organizzativo, che dovrebbe permettere agli organi sociali degli enti *non profit* di potersi concentrare sulla/sulle attività di interesse generale, funzionali al perseguimento delle finalità dedotte in statuto.

Un livello maggiore di efficacia, di efficienza e di snellezza gestionale ed organizzativa, corrispondente ad una diminuzione degli oneri amministrativi, non soltanto realizza uno degli obiettivi della riforma⁹⁰ e dell'azione amministrativa in senso lato⁹¹, ma permette altresì di rendere maggiormente sostenibile l'obbligazione di risultato connaturata al sistema di tutela dei diritti essenziali delle prestazioni civili e sociali.

l'autorizzazione di conformità delle agevolazioni fiscali concesse agli ETS con le disposizioni dei Trattati europei. Al momento in cui si scrive, il Governo non ha ancora inviato la richiesta *de qua*.

⁸⁹ Si pensi che un'associazione, oltre ad essere iscritta nei registri regionali delle organizzazioni di volontariato, delle associazioni di promozione sociale, all'anagrafe tributaria delle ONLUS oppure all'Agenzia delle entrate, presso cui ha depositato il proprio statuto per ottenere il codice fiscale, può risultare altresì iscritta in altri registri/albi tenuti dai singoli Comuni ovvero da altri enti pubblici.

⁹⁰ Art. 2, comma 1, lett. d), l. n. 106/2016.

⁹¹ Il riferimento è alle indicazioni provenienti dalle istituzioni sovranazionali circa la forte e negativa incidenza degli oneri e dei vincoli burocratici (c.d. "*red tape*") sull'attività economica delle imprese e, quindi, sulla crescita economica. Sul punto, A. MOLITERNI, *Controlli pubblici sui soggetti privati e prevenzione della corruzione*, cit., p. 200.

Note e commenti

Clausole di territorialità e promozione delle PMI nell'affidamento dei contratti pubblici. Considerazioni a margine della sentenza n. 98/2020 della Corte costituzionale

Leonardo Parona

Prendendo le mosse dalla sentenza n. 98/2020 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma regionale concernente l'affidamento di appalti di lavori di valore inferiore alla soglia comunitaria, il contributo si sofferma sul difficile contemperamento tra tutela della concorrenza e interessi ulteriori, quali in particolare la promozione dell'effettiva partecipazione alle gare delle piccole e medie imprese e degli operatori economici locali. Attraverso un'analisi critica della giurisprudenza amministrativa e costituzionale il contributo mette in luce la tendenziale illegittimità delle clausole di territorialità, delle riserve di partecipazione e delle eterogenee misure ad esse equivalenti. Il contributo si sforza tuttavia di ricondurre a sintesi interessi fra loro solo apparentemente contrapposti, sottolineando la possibilità di introdurre misure promozionali senza violare la disciplina in materia di contratti pubblici e i principi di diritto interno e sovranazionale cui quest'ultima s'ispira.

1. Introduzione

In una recente sentenza¹ la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma regionale concernente l'affidamento di appalti di lavori di valore inferiore alla soglia comunitaria, la quale conferiva alle stazioni appaltanti la facoltà di riservare – parzialmente – ad imprese

¹ Corte cost., 5 maggio 2020, n. 98 (redattrice D. de Pretis), pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 3 giugno 2020.

(micro, piccole e medie, di seguito MPMI) aventi sede legale e operativa nel territorio regionale la partecipazione alle procedure negoziate².

Come puntualmente rilevato dalla Corte costituzionale, nonostante la norma potesse apparire volta a promuovere l'effettiva partecipazione delle MPMI alle procedure competitive – come sostenuto dalla difesa regionale – essa comportava in realtà, in virtù della riserva prevista dalla clausola di territorialità, una lesione dei principi di libera concorrenza e non discriminazione capace di alterare la *par condicio* fra gli operatori economici interessati all'affidamento della commessa pubblica. Per tali ragioni, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma impugnata in ragione del contrasto con l'art. 117, co. 2, lett. e) Cost., che assegna la tutela della concorrenza alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Non è la prima volta che la Corte viene chiamata ad accertare la violazione di tale parametro costituzionale da parte di una norma regionale. Da oltre quindici anni, infatti, essa ha chiarito che la tutela della concorrenza costituisce una «materia funzione»³ a carattere trasversale capace di interferire con una pluralità di ambiti materiali rientranti – anche – fra quelli di competenza regionale. Giacché la disciplina delle procedure di selezione e dei criteri di aggiudicazione degli appalti pubblici – anche di importo inferiore alla soglia comunitaria⁴ – attiene a tale materia⁵, le

² Art. 10, co. 4, l.r. Toscana, 16 aprile 2019, n. 18 («Disposizioni per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi. Disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento di lavori. Modifiche alla l.r. 38/2007»).

³ Corte cost. nn. 4 e 14/2004, in particolare v. quest'ultima, punto 4.1 in diritto, con commento di R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4, 2004, p. 990 ss. Sul riparto di competenze legislative si vedano: G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, orig. in *Le Regioni*, 2001, ora in Id., *Scritti scelti*, Padova, Cedam, 2015, p. 413 ss.; G. COSMELLI, *Oltre i confini della "materia"*. *La potestà legislativa residuale delle Regioni tra poteri impliciti e sussidiarietà*, Milano, Giuffrè, 2015; S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2012; F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006.

⁴ Corte cost. nn. 263/2016, 184/2011, 283/2009, 160/2009. È inoltre irrilevante, sotto questo punto di vista, il tipo di procedura di aggiudicazione prescelto, come chiarito da Corte cost. nn. 39/2020, 322/2008.

⁵ Corte cost. nn. 186/2010, 321/2008, 401/2007.

norme regionali difformi da essa, violando un parametro interposto, debbono essere dichiarate in contrasto con l'art. 117, co. 2, lett. e) Cost.⁶. In sostanziale continuità rispetto a siffatto orientamento giurisprudenziale, la pronuncia in commento offre un chiarimento e una sintesi rispetto a diversi profili critici che, pur emergendo in relazione a specifici aspetti delle procedure di affidamento dei contratti pubblici, sollevano nondimeno questioni di più ampio respiro. Queste ultime, più precisamente, concernono, da un lato, il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni nella disciplina dei differenti aspetti che attengono alla materia dei contratti pubblici e, dall'altro, il possibile contrasto tra tali norme interne e i principi eurounitari, fra i quali *in primis* quelli di non discriminazione e parità di trattamento, e le libertà di stabilimento e di circolazione dei servizi⁷.

Quanto ai profili di maggiore dettaglio – poc'anzi evocati – la pronuncia in questione offre spunti rilevanti sia in relazione al temperamento tra concorrenza e interessi ulteriori (quale, in particolare, la promozione dell'effettiva partecipazione alle gare da parte delle MPMI), sia in relazione alla tendenziale illegittimità delle norme di legge, e delle clausole della *lex specialis* di gara, volte a riservare la partecipazione ad operatori economici locali.

Benché tali questioni non siano inedite, esse presentano tuttora alcuni margini di incertezza interpretativa e applicativa, specialmente per quel che concerne i due profili da ultimo menzionati. È proprio su questi

⁶ Ciò vale anche per le Regioni a Statuto speciale e per le Province autonome di Trento e Bolzano. A tal proposito Corte cost. n. 263/2016 ha infatti ricordato che le autonomie speciali debbono rispettare – anche laddove gli Statuti attribuiscono loro la competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici – i limiti posti, oltre che dalla Costituzione e dalle leggi costituzionali dello Stato, dai principi generali dell'ordinamento, dagli obblighi internazionali e dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, tra le quali rientrano le disposizioni del Codice dei contratti pubblici (punto 3 in diritto). Il punto è consolidato in giurisprudenza; si vedano *ex multis*: Corte. cost. nn. 51 e 447/2006.

⁷ Come noto, infatti, le disposizioni dei Trattati che proteggono tali libertà costituiscono la base giuridica delle direttive che hanno armonizzato le discipline nazionali nella materia dei contratti pubblici. In argomento si vedano M. CLARICH, *Considerazioni sui rapporti tra appalti pubblici e concorrenza nel diritto europeo e nazionale*, in *Dir. amm.*, 1-2, 2016, p. 71 ss.; S. ARROWSMITH, *The Past and Future Evolution of EC Procurement Law: From Framework to Common Code?*, in *Public Contract Law Journal*, 35, 2006, p. 337 ss.; B. DRIJBER, H. STERGIOU, *Public Procurement Law and Internal Market Law*, in *Common Market Law Review*, 46, 2009, p. 805 ss.

ultimi, pertanto, che il presente commento intende soffermarsi⁸, non prima, tuttavia, di aver brevemente analizzato la pronuncia⁹.

2. La sentenza n. 98/2020

Oggetto d'impugnazione nel giudizio di legittimità costituzionale introdotto dal Governo è l'art. 10, co. 4 della legge della Regione Toscana 16 aprile 2019 n. 18¹⁰. La disposizione s'inserisce nel Capo II di detta legge, il quale disciplina, oltre alle modalità di svolgimento delle indagini di mercato, la costituzione e la gestione di elenchi di operatori economici da consultare nell'ambito delle procedure negoziate per l'affidamento di lavori di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria¹¹, che per questo tipo di contratti è pari a 5.350.000 euro.

Nella parte oggetto d'impugnazione la disposizione conferisce alle stazioni appaltanti che intendano procedere mediante procedura negoziata la facoltà di «riservare la partecipazione alle micro, piccole e medie imprese con sede legale e operativa nel territorio regionale per una quota non superiore al 50 per cento», alla condizione che gli interventi in questione presentino un «interesse meramente locale». La presenza di suddette imprese fra gli operatori da consultare nell'ambito dell'indagine di mercato e da invitare al confronto competitivo sarebbe garantita da una procedura informatizzata gestita attraverso il sistema telematico di acquisti della Regione Toscana (START), di cui al comma 3 del medesimo art. 10. La disposizione non preclude di per sé – *in toto* – alle imprese non toscane di competere in vista dell'affidamento della commessa pubblica: la riserva che le stazioni appaltanti possono prevedere a favore delle imprese aventi sede legale e operativa sul territorio regionale¹², infatti,

⁸ Rispettivamente parr. 3 e 4.

⁹ Par. 2.

¹⁰ Recante disposizioni per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi; disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento di lavori; modifiche alla l.r. 38/2007.

¹¹ V. art. 8 l.r. Toscana n. 18/2019.

¹² Come osserva la Corte (punto 3 in diritto), la disposizione si riferisce in via cumulativa – e non alternativa – alla presenza della sede legale e di quella operativa nel territorio regionale, con la conseguente esclusione dalla riserva delle «micro, piccole e medie imprese che hanno solo una delle due sedi nel territorio regionale».

può raggiungere al massimo il cinquanta per cento degli operatori economici da invitare a presentare un'offerta economica nell'ambito del confronto competitivo.

In virtù di tale previsione, nondimeno, la norma consentirebbe alle stazioni appaltanti di invitare «imprese toscane che dovrebbero [invece] essere escluse a favore di imprese non toscane, in quanto – in ipotesi – maggiormente qualificate», svincolandosi, in tal modo, «dal rispetto dei criteri generali previsti per la selezione delle imprese da invitare» al confronto competitivo nell'ambito delle procedure negoziate¹³.

Dal momento che tali criteri generali costituiscono una componente centrale della disciplina dei contratti pubblici, la quale attiene alla materia della tutela della concorrenza, la loro determinazione compete in via esclusiva allo Stato¹⁴. Nell'esercizio di tale potestà legislativa quest'ultimo ha adottato, com'è noto, il Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i., di seguito, per brevità, cod. contr. pubbl.), che all'art. 36 stabilisce i principi applicabili alle procedure di affidamento dei contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria¹⁵.

¹³ Punto 3 in diritto.

¹⁴ Punto 4 in diritto, che richiama Corte cost. n. 28/2013. Il punto è stato ripetutamente chiarito dalla Corte, si vedano *ex multis* Corte cost. nn. 186/2010, 283/2009, 411/2008 e 401/2007.

¹⁵ Come ha da tempo chiarito la giurisprudenza comunitaria, anche in relazione ai contratti sotto soglia occorre rispettare alcune garanzie minime, *in primis*, in termini di pubblicità e parità di trattamento. Si vedano a tal proposito Corte di giustizia, 7 dicembre 2000, in causa C-324/98 *Teleaustria*, e in termini ancora più espliciti, Corte di giustizia, 3 dicembre 2001, in causa C-59/2000 *Bent Moustén Vestergaard*, ai sensi della quale «il solo fatto che il legislatore comunitario abbia considerato che le procedure particolari e rigorose previste da tali direttive [il riferimento è alle direttive appalti] non sono adeguate allorché si tratta di appalti pubblici di scarso valore non significa che questi ultimi siano esclusi dall'ambito di applicazione del diritto comunitario». La tendenziale assenza di rilevanza per il corretto funzionamento del mercato interno potrebbe tutt'al più escludersi solamente in relazione ai contratti di valore contenuto (principalmente sotto i 40.000 euro, ossia i contratti definiti, «in economia», nella dizione ormai abbandonata dal cod. contr. pubbl.), come previsto da Corte di giustizia, 21 luglio 2005, in causa C-231/03 *Coname*. Tale esclusione, peraltro, non costituisce una presunzione assoluta, dovendo essere verificata alla luce delle particolari caratteristiche del settore (dimensioni e struttura del mercato, prassi commerciali), del luogo e delle modalità di esecuzione del contratto, come ha successivamente chiarito Corte di giustizia, 15 maggio 2008, cause riunite C-147 e 148/06 *Se-cap*. Per una più ampia discussione del tema, anche in chiave comparata, si veda D.C. DRAGOS, R. VORNICU, *Public Procurement below Thresholds in the European Union*, in *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 10(3), 2015, p. 187 ss. Tali considerazioni giustificano, sul piano del diritto interno, la legittimità dell'intervento legislativo statale – seppure «per principi» – anche per gli appalti sotto soglia. Corte cost. n. 401/2007 ha infatti ricordato

Limitandoci ai profili posti all'attenzione della Corte, si ricordano da un lato i principi generali di cui all'art. 30, co. 1 cod. contr. pubbl.¹⁶, quali in particolare quelli di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità, e, dall'altro, il principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti, espressamente previsto dall'art. 36, co. 1 cod. contr. pubbl. Com'è noto, inoltre, la disciplina delle procedure di affidamento dei contratti sotto soglia è completata dalle linee guida n. 4 dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), adottate con delibera n. 1097 del 26 ottobre 2016 e successivamente aggiornate¹⁷.

La norma impugnata, attribuendo alle stazioni appaltanti la facoltà di prevedere – attraverso la riserva parziale di partecipazione – un trattamento di favore per le MPMI radicate nel territorio toscano, ostacola la libera concorrenza e altera la *par condicio* fra gli operatori economici interessati all'appalto, provocando una discriminazione nei confronti delle imprese sprovviste di tale radicamento territoriale. La disposizione, pertanto, si rivela in contrasto sia con l'art. 30, co. 1 cod. contr. pubbl., giacché viola i principi di libera concorrenza e non discriminazione, sia con l'art. 36, co. 2 cod. contr. pubbl., poiché introduce una possibile riserva di partecipazione non ammessa dal legislatore statale, né, a monte, da quello europeo.

La Corte, infine, ha riconosciuto come la norma regionale impugnata non sia diretta a promuovere l'effettiva partecipazione alle gare delle MPMI

come, «pur in presenza di un appalto sotto soglia, debbano essere comunque rispettati i principi fondamentali del Trattato idonei a consentire l'esercizio di un potere conforme, tra l'altro, ai canoni della parità di trattamento, della trasparenza e della pubblicità», circostanza in base alla quale «anche un appalto che si pone al di sotto della rilevanza comunitaria può giustificare un intervento unitario da parte del legislatore statale». Si veda in proposito M. D'ALBERTI, *Interesse pubblico e concorrenza nel Codice dei contratti pubblici*, in *Dir. amm.*, 2, 2008, p. 297 ss., che nel riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni spiega in questo modo il «protagonismo della legge statale in ordine al “nucleo essenziale” dei profili giuridici degli appalti pubblici». Per una trattazione organica della materia si veda infine F. CORTESE, *Diritto europolitico dei contratti pubblici*, in M.A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, Vol. I, *Fonti e principi. Ambito. Programmazione e Progettazione*, Milano, Giuffrè, 2019, p. 99 ss.

¹⁶ Applicabile anche ai contratti sotto soglia in virtù del richiamo espresso disposto dall'art. 36, co. 1 cod. contr. pubbl.

¹⁷ Si vedano in particolare gli aggiornamenti disposti con le delibere n. 206 del 1° marzo 2018, e n. 636 del 10 luglio 2019. In argomento si veda A. MASSERA, *Le procedure sotto soglia*, in *Giorn. dir. amm.*, 6, 2019, p. 719 ss.

tout court – come sostenuto dalla difesa regionale – quanto piuttosto a favorire indebitamente le «micro, piccole e medie imprese con sede legale e operativa nel territorio regionale». La sentenza ha a tal proposito ricordato che, in termini più generali, siffatte norme regionali di «protezione delle imprese locali» risultano in contrasto con l'art. 117, co. 2, lett. e) Cost. non soltanto nel settore degli appalti pubblici¹⁸, ma anche quando trovino applicazione in relazione al regime delle concessioni demaniali¹⁹ e a quello degli aiuti all'imprenditoria²⁰.

¹⁸ Si vedano Corte cost. n. 440/2006 e, ancora, n. 28/2013. In quest'ultimo caso una norma della Regione Campania in materia di lavori pubblici disponeva che, nel caso in cui un contratto fosse stato affidato seguendo il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa e più imprese avessero ottenuto il medesimo punteggio, le imprese locali andassero preferite (punto 10 in diritto). Nel caso di specie si intendevano «locali» – ai sensi dell'art. 27, co. 1, lett. b), l.r. Campania n. 1/2012 – «le imprese che hanno la propria sede legale ed operativa sul territorio campano, ovvero che svolgono almeno la metà della propria attività in territorio campano ovvero che impiegano almeno la metà dei lavoratori cittadini residenti in Campania».

¹⁹ Si veda a questo proposito Corte cost. n. 221/2018 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di diverse disposizioni regionali concernenti la disciplina delle concessioni sui beni del demanio marittimo, in quanto complessivamente volte a conferire «un titolo preferenziale alle (esistenti) «imprese balneari liguri», nelle future procedure di selezione dei concessionari del demanio marittimo per finalità turistico ricreative» (punto 1.5 in diritto). In tale occasione la Corte ha ricordato, in termini più generali, come i principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento rappresentino un «limite insuperabile» per l'esercizio della potestà legislativa regionale (punto 4.1 in diritto, che richiama Corte cost. n. 109/2018).

²⁰ Si veda Corte cost. n. 83/2018 riguardante alcune norme della Regione Veneto che, in deroga alla disciplina statale, disponevano che non si sarebbe proceduto alla revoca e al recupero di aiuti in favore dell'imprenditoria femminile qualora fossero venuti meno i presupposti per la loro erogazione. In tale occasione la Corte (richiamando le precedenti Corte cost. nn. 291 e 100/2012) ha ricordato che la nozione di concorrenza riflette «quella operante in ambito europeo (...) anche quando essa abbia riguardo al mercato di ambito nazionale o locale» (punto 1.3 in diritto). La Corte ha inoltre precisato che, sebbene la tutela della concorrenza non escluda interventi di natura promozionale (come gli aiuti appunto), questi ultimi non possano introdurre disparità di trattamento su base territoriale, le quali si tradurrebbero inevitabilmente in «barriere di carattere protezionistico» (punto 2.2 in diritto). Per un'interpretazione differente si veda F. TRIMARCHI BANFI, *Procedure concorrenziali e regole di concorrenza nel diritto dell'Unione e nella Costituzione (all'indomani della dichiarazione di illegittimità delle norme sulla gestione dei servizi pubblici economici)*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 5, 2012, p. 723 ss., la quale ritiene che la nozione «interna» e quella europea di concorrenza non siano necessariamente convergenti. Preme tuttavia ribadire che la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che la nozione «interna» di concorrenza rifletta quella «operante in ambito comunitario» (Corte cost. nn. 45 e 325/2010, 160 e 314/2009, 401 e 430/2007). Per un recente commento, nella prospettiva della disciplina *antitrust*, si veda F. DONATI, *La tutela della concorrenza tra Costituzione e diritto dell'Unione europea. Convergenze e divergenze tra giurisprudenza nazionale e giurisprudenza europea nell'attuazione della disciplina antitrust*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 1, 2020, p. 13 ss.

3. Concorrenza e tutela di interessi ulteriori nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici. La promozione delle piccole e medie imprese

La sentenza in commento ha dunque ribadito la centralità della tutela della concorrenza quale principio fondamentale della disciplina concernente l'affidamento dei contratti pubblici e, al tempo stesso, quale limite trasversale all'esercizio della potestà legislativa regionale. Da un paio di decenni a questa parte, nondimeno, l'ordinamento comunitario e quello nazionale hanno mostrato una crescente apertura al contemperamento tra la tutela della concorrenza ed alcuni interessi ulteriori. Questi ultimi possono essere ricondotti, in via di estrema sintesi, alla tutela dell'ambiente, all'esigenza di uno sviluppo economico responsabile e maggiormente inclusivo dal punto di vista sociale, e alla promozione delle micro, piccole e medie imprese.

Con particolare riferimento alla materia dei contratti pubblici tale tendenza, che trova riscontri anche al di là dei confini europei²¹, è divenuta ancor più evidente con l'approvazione e il recepimento delle direttive del 2014 nn. 23, 24 e 25²², traducendosi in puntuali norme di diritto positivo²³. Quest'impostazione è cristallizzata dal già citato art. 30 cod. contr. pubbl., il quale stabilisce al primo comma che «il principio di economicità può essere subordinato (...) a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello

²¹ Per un'analisi di tale profilo si veda S. MORETTINI, *Public Procurement and Secondary Policies in EU and Global Administrative Law*, in E. CHITI, B.G. MATTARELLA (eds.), *Global Administrative Law and EU Administrative Law*, Berlino, Springer, 2011, p. 187 ss.

²² Si veda in argomento L. TORCHIA, *La nuova direttiva europea in materia di appalti, servizi e forniture nei settori ordinari*, in *Dir. amm.*, 2-3, 2015, p. 291 ss.

²³ Sul tema si vedano: R. CARANTA, *The Changes to the Public Contract Directives and The Story They Tell about How EU Law Works*, in *Common Market Law Review*, 52, 2015, p. 391 ss.; R. CARANTA, M. TRYBUS (eds.), *The Law of Green and Social Procurement in Europe*, Copenhagen, Djøf Publishing, 2010; F. FRACCHIA, *I contratti pubblici come strumento di accentramento*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 6, 2015, p. 1529 ss.; G. FIDONE, *Gli appalti verdi all'alba delle nuove direttive: verso modelli più flessibili orientati a scelte eco-efficienti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 5, 2012, p. 819 ss.; F. GAVERINI, *Attività contrattuale della P.A. e protezione dell'ambiente: gli appalti verdi*, in *Riv. giur. edilizia*, 5-6, 2009, p. 153 ss.; S. ARROWSMITH, P. KUNZLIK, *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law – New Directives and New Challenges*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico»²⁴, aggiungendo al comma settimo che «i criteri di partecipazione alle gare devono essere tali da non escludere le microimprese, le piccole e le medie imprese»²⁵. Fra quelle appena menzionate, è indubbiamente l'esigenza che l'affidamento dei contratti pubblici sia maggiormente rispondente ad istanze di solidarietà sociale ad aver trovato più ampio riscontro nel diritto positivo²⁶. Ciò è testimoniato dall'introduzione di istituti *ad hoc*, quali le clausole sociali²⁷, dalla previsione della possibilità di riservare a determinati operatori economici la partecipazione alle procedure competitive²⁸, e,

²⁴ La norma precisa tuttavia che la tutela di tali interessi ha luogo attraverso la predisposizione di appositi criteri nei bandi di gara «nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice».

²⁵ Come s'illustrerà *infra*, la formulazione apparentemente chiara della disposizione in commento si scontra non di rado con questioni applicative di non agevole risoluzione, nell'affrontare le quali pare opportuno ricordare che «la concorrenza, lungi dall'essere un principio guida dell'attività delle stazioni appaltanti, non è altro che la ricaduta pratica dell'applicazione dei principi di imparzialità e di parità di trattamento, di pubblicità e di trasparenza al singolo atto di scambio» i quali ultimi possono interagire con altri principi ed interessi meritevoli di tutela, come osserva M. CLARICH, *Considerazioni sui rapporti tra appalti pubblici e concorrenza nel diritto europeo e nazionale*, cit., p. 82. In senso conforme si veda anche F. TRIMARCHI BANFI, *Il "principio di concorrenza": proprietà e fondamento*, in *Dir. amm.*, 1-2, 2013, p. 15 ss.

²⁶ Oltre agli istituti previsti dal Codice dei contratti pubblici (su cui si veda *infra*), una pluralità di strumenti ulteriori sono funzionali al soddisfacimento di tali interessi. Si tratta, in particolare, degli strumenti negoziali ispirati ad una logica collaborativa previsti dal Codice del Terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117). Questi ultimi, come recentemente riconosciuto dalla Corte costituzionale (26 giugno 2020, n. 131), caratterizzandosi per una natura e un ambito di applicazione distinti dall'appalto pubblico, possono costituire, a determinate condizioni, uno strumento alternativo a quest'ultimo. Sul tema si rimanda a S. PELLIZZARI, A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e Terzo settore. Confini e potenzialità di nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, ove si vedano, in particolare, i contributi di S. PELLIZZARI, *La co-progettazione nelle esperienze regionali e nel Codice del terzo settore*, p. 89 ss. e L. PARONA, *La gestione dei servizi sociali tramite accreditamento: modelli, potenzialità e criticità alla luce del quadro normativo statale e regionale*, p. 59 ss. In termini più generali sul tema si vedano G. DELLA CANANEA, *Le alternative all'evidenza pubblica*, in C. FRANCHINI (a cura di), *I contratti con la pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 381 ss. e F. GIGLIONI, A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019.

²⁷ Considerando n. 99 e art. 70 direttiva 2014/24/UE, e art. 3, co. 1, lett. qqg) cod. contr. pubbl. Il riferimento corre principalmente alle clausole sociali di equo trattamento, di riassorbimento (art. 50 cod. contr. pubbl.), e d'inserimento sociale di lavoratori appartenenti a categorie svantaggiate (desumibili dall'art. 100 cod. contr. pubbl.). La disciplina di tali istituti è completata dalla delibera ANAC n. 114 del 13 febbraio 2019, recante le linee guida n. 13. In argomento si veda A. AVINO MURGIA, *La clausola sociale dopo le linee guida Anac n. 13*, in *Urb. App.*, 3, 2019, p. 308 ss.

²⁸ Considerando n. 36 e art. 20 direttiva 2014/24/UE, art. 24 direttiva 2014/23/UE, e art. 112 cod. contr. pubbl., che consentono la possibilità di riservare a particolari la partecipazione alle

infine, dall'istituzione di regimi speciali per le procedure di affidamento relative a particolari servizi²⁹.

Diversamente, tanto il legislatore nazionale, quanto quello europeo, si sono dimostrati più cauti in relazione alla promozione delle micro, piccole e medie imprese³⁰ – profilo che maggiormente interessa nella prospettiva del presente contributo. La posizione di queste ultime ha gradualmente acquisito rilevanza nel dibattito interno e sovranazionale grazie ad alcune raccomandazioni e comunicazioni pubblicate dalla Commissione europea a partire dai primi anni 2000³¹. È solo con la direttiva 2014/24/UE, tuttavia, che l'esigenza di facilitarne la partecipazione ha trovato riconoscimento, in termini generali, tra le finalità cui s'ispira nel complesso la disciplina dei contratti pubblici³².

procedure di affidamento ad operatori economici e cooperative sociali (e loro consorzi) il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate.

²⁹ Art. 77 direttiva 2014/24/UE, e art. 143 cod. contr. pubbl., che prevedono la possibilità di istituire riserve di partecipazione in relazione ai servizi sanitari, sociali e culturali. In argomento si veda A. MAGLIARI, *L'affidamento di servizi sociali di interesse generale attraverso contratto d'appalto*, in S. PELLIZZARI, A. MAGLIARI (a cura di), *Pubblica amministrazione e Terzo settore. Confini e potenzialità di nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, cit., p. 19 ss.

³⁰ L'art. 3, co. 1, lett. aa) cod. contr. pubbl. rinvia, per la nozione di «microimprese, piccole e medie imprese», alla raccomandazione n. 2003/361/CE della Commissione europea del 6 maggio 2003, ai sensi della quale sono «medie imprese le imprese che hanno meno di 250 occupati e un fatturato annuo non superiore a 50 milioni di euro, oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 43 milioni di euro; sono piccole imprese le imprese che hanno meno di 50 occupati e un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 10 milioni di euro; sono microimprese le imprese che hanno meno di 10 occupati e un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 2 milioni di euro».

³¹ Oltre alla già citata raccomandazione 2003/361/CE, relativa alla definizione di microimprese, piccole e medie imprese (MPMI), il riferimento corre al Codice europeo di buone pratiche per facilitare l'accesso delle MPMI agli appalti pubblici (SEC(2008) 2193), e allo *Small Business Act* per l'Europa (COM(2008) 394), entrambi pubblicati dalla Commissione europea il 25 giugno 2008. Lo *Small Business Act*, in particolare, valorizzando il ruolo delle MPMI quale fattore di crescita e sviluppo per l'Unione, formula dieci principi volti a orientare le politiche di sostegno a tali imprese. L'Italia ha dato attuazione a tale comunicazione con la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 maggio 2010. La Commissione ha successivamente pubblicato la relazione *Ridurre al minimo indispensabile gli oneri normativi che gravano sulle PMI – adeguare la normativa dell'UE alle esigenze delle microimprese* (COM(2011) 0803), e ha anticipato l'approvazione delle direttive del 2014 con la comunicazione *Legiferare con intelligenza – rispondere alle esigenze delle piccole e medie imprese* (COM(2013) 0122) del 7 marzo 2013.

³² Si vedano in particolare i considerando nn. 2, 78 e 124 della direttiva 2014/24/UE. La precedente direttiva 2004/18/CE si limitava a prevedere, al considerando n. 32, che «per favori-

A tal proposito il Codice dei contratti pubblici non si è limitato ad includere tale finalità tra i principi comuni che disciplinano l'aggiudicazione dei contratti – tanto sopra soglia³³, quanto, a maggior ragione, sotto soglia³⁴ – ma ha introdotto una pluralità di norme direttamente e indirettamente funzionali al perseguimento della stessa.

Tra le misure volte a tradurre in termini operativi l'obiettivo di facilitare l'accesso delle MPMI agli affidamenti pubblici si annovera, innanzitutto, il *favor* per la suddivisione in lotti funzionali³⁵ o prestazionali³⁶ dell'oggetto dell'appalto e della relativa procedura³⁷. La proporzionale riduzione dell'entità della prestazione dedotta in contratto, infatti, contribuisce ad accrescere le possibilità di partecipazione delle micro, piccole e medie imprese sia in ragione dalla natura meno stringente dei requisiti tecnico-

re l'accesso delle piccole e medie imprese agli appalti pubblici, è necessario prevedere disposizioni in materia di subappalto».

³³ Come ricordato *supra*, l'art. 30, co. 7 cod. contr. pubbl. prevede che in relazione all'affidamento di contratti di importo superiore alla soglia comunitaria «i criteri di partecipazione alle gare devono essere tali da non escludere le microimprese, le piccole e le medie imprese».

³⁴ Ai sensi dell'art. 36, co. 1 cod. contr. pubbl. l'affidamento e l'esecuzione degli appalti pubblici di importo inferiore alla soglia comunitaria deve «assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione» delle MPMI.

³⁵ Ai sensi dell'art. 3, co. 1, lett. qq) cod. contr. pubbl. s'intende lotto funzionale lo specifico oggetto di un appalto «da aggiudicare con separata ed autonoma procedura, ovvero parti di un lavoro o servizio generale la cui progettazione e realizzazione sia tale da assicurarne funzionalità, fruibilità e fattibilità indipendentemente dalla realizzazione delle altre parti».

³⁶ Ai sensi dell'art. 3, co. 1, lett. ggggg) cod. contr. pubbl. s'intende lotto prestazionale lo specifico oggetto di un appalto «da aggiudicare anche con separata ed autonoma procedura, definito su base qualitativa, in conformità alle varie categorie e specializzazioni presenti o in conformità alle diverse fasi successive del progetto».

³⁷ Ai sensi dell'art. 51, co. 1 cod. contr. pubbl., infatti, la suddivisione in lotti (funzionali o prestazionali) diviene regola generale, e la determinazione del valore degli stessi è espressamente volta a favorire l'accesso delle MPMI alle procedure competitive. Tale finalità è rafforzata, ai sensi del medesimo comma, dall'obbligo di motivare espressamente la mancata suddivisione in lotti e dal divieto di aggregare artificiosamente gli stessi. In relazione a quest'ultimo profilo si veda Cons. Stato, sez. V, 6 marzo 2017, n. 1038, che chiarisce come un'errata determinazione delle dimensioni dei lotti e dei requisiti di fatturato richiesti possano contrastare con le esigenze di massima concorrenzialità e di apertura alla partecipazione delle MPMI. In senso conforme anche TAR Toscana, sez. III, 12 dicembre 2016, n. 1755. In argomento si veda A. CAVINA, D. GALLI, *Suddivisione in lotti e tutela della concorrenza* (nota a Cons. Stato sez. V, 26 giugno 2017, n. 3110), in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2018, p. 359 ss. Preme ricordare, per completezza, che la disciplina previgente si limitava a prevedere il ricorso alla suddivisione in lotti solo «ove possibile ed economicamente conveniente» (art. 2, co. 1-bis, d.lgs. 163/2006, introdotto dall'art. 44, co. 7, d.l. 201/2011).

professionali e di quelli concernenti la capacità economica e finanziaria, sia dei minori oneri e costi di partecipazione alla procedura competitiva³⁸. L'alleggerimento degli adempimenti posti a carico delle imprese, peraltro, ha portata più generale, non essendo circoscritto alle sole ipotesi in cui si ricorra alla suddivisione in lotti. Ciò ad esempio è testimoniato dall'art. 93, co. 8 cod. contr. pubbl. per quel che riguarda le garanzie fideiussorie, dalla disciplina in materia di attestazioni rilasciate dalle società organismi di attestazione (SOA)³⁹, e dall'art. 83, co. 2 cod. contr. pubbl., che prevede che la capacità economica e finanziaria, le capacità tecniche e professionali, e il possesso dei requisiti di idoneità professionale possano essere dimostrati facendo ricorso all'avvalimento⁴⁰, il quale risulta funzionale ad un più ampio – benché non esclusivo – coinvolgimento delle MPMI⁴¹.

³⁸ Si vedano sul tema F. CINTIOLI, *La suddivisione in lotti dell'oggetto dell'appalto*, in *www.giustamm.it*, 1, 2013, p. 14 ss.; C. SANNA, M. PANI, *Lotti funzionali e tutela delle piccole e medie imprese*, in *Urb. e app.*, 12, 2012, p. 1245 ss.; G. BARBERIS, *Suddivisione in lotti degli appalti pubblici: da eccezione a regola a tutela delle PMI. Quale effettività?*, in *Giur. it.*, 12, 2014, p. 2808 ss. (nota a Cons. Stato, sez. VI, 12 settembre 2014, n. 4669). I dati relativi alla partecipazione delle MPMI al mercato dei contratti pubblici paiono confermare gli effetti positivi prodotti dalla suddivisione in lotti, come riportato dal *report* pubblicato a ottobre 2019 dalla Commissione europea, *Analysis of the SMEs' participation in public procurement and the measures to support it* (697/PP/GRO/IMA18/1121/10226), reperibile online al seguente indirizzo Internet: https://ec.europa.eu/growth/content/analysis-smes-participation-public-procurement-and-measures-support-it_en, v. in particolare p. 59 ss.

³⁹ In base al sistema unico di qualificazione ex art. 84 cod. contr. pubbl., come noto, i soggetti esecutori (a qualsiasi titolo) di lavori pubblici di importo pari o superiore a 150.000 € provano i requisiti di qualificazione mediante attestazioni rilasciate da società organismi di attestazione (SOA). Il comma ottavo di detta disposizione, in particolare, prevede che il regolamento unico (di cui all'art. 216, co. 27-*octies* cod. contr. pubbl.) nel disciplinare i criteri per la determinazione dei corrispettivi dovuti per le attestazioni tenga conto dell'esigenza di ridurre gli stessi in relazione alle MPMI. In attesa dell'adozione di tale regolamento, come noto, rilevano sotto questo profilo le disposizioni del previgente d.P.R. 4 ottobre 2010, n. 207, che all'art. 70, co. 4 dispone che il corrispettivo dovuto per le attività di attestazione (su cui v. allegato C) sia ridotto del venti per cento per le attività qualificate sino alla II categoria di importo (lavori di importo inferiore a 516.000 €).

⁴⁰ Ai sensi dell'art. 89, come noto, l'avvalimento costituisce un istituto di carattere generale, sul quale v. F. CINTIOLI, *L'avvalimento tra principi di diritto comunitario e disciplina dei contratti pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 6, 2011, p. 1421 ss. Si ricordi qui soltanto che, ai sensi dell'art. 89 co. 11 cod. contr. pubbl. non può ricorrersi all'avvalimento in relazione a opere per le quali siano necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica, quali strutture, impianti e opere speciali. Queste ultime sono disciplinate, in attesa dell'adozione del regolamento unico di cui all'art. 216, co. 27-*octies* cod. contr. pubbl., dal d.m. 10 novembre 2016, n. 248.

⁴¹ TAR Lazio, sez. II, 11 gennaio 2017, n. 1345, e 30 agosto 2016 n. 9441.

Parimenti contribuiscono al medesimo fine anche le previsioni in materia di partecipazione associata alle gare, in particolare nelle forme dei raggruppamenti temporanei di imprese e dei consorzi stabili e ordinari⁴². Il Codice dei contratti pubblici, inoltre, non si limita a favorire – attraverso le misure appena ricordate – la partecipazione delle MPMI alle gare pubbliche, ma ambisce anche ad incrementare le probabilità di effettiva aggiudicazione a favore di queste ultime⁴³. A tal fine i commi secondo e terzo dell'art. 51 cod. contr. pubbl. introducono due istituti *ad hoc* quali, rispettivamente, il vincolo di partecipazione e il vincolo di aggiudicazione. Il primo attribuisce alle stazioni appaltanti la facoltà di limitare il numero di lotti in relazione ai quali ciascun operatore può presentare un'offerta, circostanza che, conseguentemente, riduce il numero di concorrenti per ciascun lotto. Il secondo consente invece di limitare (anche ad uno soltanto) il numero di lotti che possono essere aggiudicati a favore del medesimo offerente, accrescendo, di conseguenza, la probabilità per ciascun operatore di risultare aggiudicatario di almeno – e, a seconda dei casi, al massimo – un lotto⁴⁴.

Tali strumenti sono indubbiamente funzionali alla finalità promozionale qui presa in considerazione; essi pongono, tuttavia, alcune criticità. Da un lato, intervenendo in modo incisivo sul libero esplicarsi del confronto

⁴² Si vedano gli artt. 47 e 48 cod. contr. pubbl.

⁴³ Conformemente a quanto disposto dall'art. 46 della direttiva 2014/24/UE. S'inserisce in quest'ottica anche l'ammissibilità dei raggruppamenti temporanei di imprese c.d. sovrabbondanti, costituiti da «imprese in grado, già singolarmente, di soddisfare i requisiti economici e tecnici di partecipazione» (Cons. Stato, sez. V, 8 febbraio 2017, n. 560). Partecipando in forma associata, infatti, le imprese vedono complessivamente aumentare le *chances* di aggiudicazione rispetto alle ipotesi di partecipazione alla gara in forma individuale. In relazione a questo profilo l'art. 48, co. 7 cod. contr. pubbl. si limita a prevedere il divieto per una concorrente (autonomamente in possesso dei requisiti di partecipazione) di partecipare alla gara sia in forma individuale, sia nell'ambito di un raggruppamento o di un consorzio. Come noto, la legittimità, in via di principio, dei raggruppamenti sovrabbondanti non esclude la facoltà delle stazioni appaltanti di escludere questi ultimi in base ad analisi puntuali della struttura e delle dinamiche caratterizzanti il mercato di riferimento, in relazione alle quali dovesse emergere una precisa volontà anticoncorrenziale delle imprese coinvolte, come osservato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato con comunicazione del 23 dicembre 2014 (sul punto si veda Cons. Stato, sez. V, 16 gennaio 2020, n. 399). Ancora attuali sul punto – nonostante il mutato quadro normativo – le considerazioni svolte da M. MAZZAMUTO, *I raggruppamenti temporanei d'impresa tra tutela della concorrenza e tutela dell'interesse pubblico*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1, 2003, p. 179 ss.

⁴⁴ In entrambi i casi, l'apposizione del vincolo (di partecipazione o di aggiudicazione) deve chiaramente risultare dal bando di gara o dalla lettera di invito.

competitivo tra gli offerenti, le misure in questione alterano – *rectius* riducono – la concorrenza, specialmente quando il vincolo di partecipazione e quello di aggiudicazione siano applicati congiuntamente⁴⁵. Dall'altro lato, l'applicazione di tali istituti può entrare in contrasto con le esigenze di contenimento della spesa pubblica e di economicità dell'azione amministrativa. Limitare il numero di lotti per i quali sia possibile presentare un'offerta ed eventualmente ottenere l'aggiudicazione, infatti, impedisce agli operatori economici di conseguire, attraverso economie di scala, dei risparmi di spesa, che potrebbero consentire la formulazione di offerte economicamente più vantaggiose per l'amministrazione stessa. Le stazioni appaltanti sono pertanto chiamate a misurare con attenzione il ricorso a tali istituti, giacché la massimizzazione di un interesse quale la promozione delle MPMI pare comportare rischi significativi per la tutela della concorrenza e per i principi di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa.

Nelle intenzioni del legislatore, inoltre, anche i soggetti aggregatori della domanda pubblica, quali le centrali di committenza, potrebbero, a determinate condizioni, contribuire ad un maggior coinvolgimento delle MPMI nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici⁴⁶. Ai sensi dell'art. 41, co. 1 cod. contr. pubbl., in particolare, il perseguimento di tale obiettivo potrebbe essere agevolato tanto dal ricorso alle reti di committenza, quanto dagli affidamenti telematici. Proprio il ricorso al Mercato elettronico della p.a. (MEPA), infatti, ha messo ciascun operatore, indipendentemente dalle dimensioni e dalla localizzazione, nelle condizioni di concorrere in maniera effettiva nel mercato dei contratti pubblici sotto soglia⁴⁷.

⁴⁵ Se infatti è indubbio che il vincolo di partecipazione favorisca, a livello macro, la partecipazione delle MPMI alle procedure di affidamento, esso contestualmente riduce a livello micro – ossia di singola gara – la concorrenza. Il punto non è stato ancora oggetto di diffusi approfondimenti scientifici; in argomento si veda tuttavia G.L. ALBANO, A. CIPOLLONE, M. SPARRO, *Divisione in lotti, partecipazione e competizione nelle gare d'appalto*, in *Quaderni CONSIP*, 2, 2016. In giurisprudenza si veda la recente pronuncia del TAR Campania, sez. III, 24 luglio 2020, n. 3331.

⁴⁶ Il riferimento è all'art. 41 cod. contr. pubbl. e alla relativa relazione illustrativa, consultabile online al seguente indirizzo internet: <https://www.camera.it/leg17/682?atto=283&tipoAtto=Atto&leg=17&tab=2>.

⁴⁷ I dati riportati da CONSIP dimostrano come la quasi totalità delle imprese operanti su tale mercato (99%) sia costituita da MPMI (così ripartite: 77% micro, 18% piccole, 4% medie). Si

Occorre tuttavia riconoscere come le politiche di aggregazione della domanda⁴⁸ ed il ricorso alle centrali di committenza possano rappresentare, al tempo stesso, un possibile fattore di limitazione della partecipazione delle MPMI. Tale preoccupazione, che è espressa, specialmente in relazione ai contratti sopra soglia, anche dal considerando n. 59 della direttiva 2014/24/UE, deriva dal tendenziale innalzamento delle dimensioni degli appalti aggiudicati dai soggetti aggregatori della domanda pubblica, da cui discende, a sua volta, l'imposizione di requisiti di partecipazione alla gara più stringenti⁴⁹.

Acquisisce infine particolare rilievo, nella prospettiva della presente analisi, la facoltà delle stazioni appaltanti di prevedere – nel bando di gara, nell'avviso o negli inviti, a seconda della procedura prescelta – criteri di aggiudicazione premiali per le MPMI, i quali consentano di valorizzare, in sede di valutazione delle offerte, la loro partecipazione alle gare. Come precisato dall'art. 95, co. 13 cod. contr. pubbl., tuttavia, tali criteri non possono arbitrariamente avvantaggiare le MPMI, dovendo questi ultimi essere compatibili «con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità». La disposizione da ultimo ricordata e i principi europei da essa evocati confermano, ancora una volta, l'illegittimità delle riserve di partecipazione formulate in termini analoghi a quelli della norma oggetto della pronuncia in commento, la quale prevedeva, peraltro, anche una clausola di territorialità – profilo che sarà approfondito nel prossimo paragrafo. Concludendo sul punto, benché il legislatore sia stato sollecitato a favorire ulteriormente la partecipazione delle MPMI attraverso istituti maggiormente incisivi⁵⁰ (questi ultimi tratti impropriamente dall'esperienza giuridica

veda a tal proposito D. CASALINO, *Piccole e medie imprese tra opportunità e sfide: CONSIP e altri aggregatori, nuovi canali di accesso alla domanda pubblica*, in *Quaderni CONSIP*, 2015, 1, in particolare p. 16.

⁴⁸ Si veda art. 26 l. n. 488/99 che ha assegnato a CONSIP il compito di stipulare convenzioni-quadro per l'approvvigionamento di beni e servizi per le amministrazioni statali, con il fine di ottenere economie di scala e ottimizzare i costi delle relative procedure di acquisto.

⁴⁹ Cfr. D. CASALINO, *Piccole e medie imprese tra opportunità e sfide: CONSIP e altri aggregatori, nuovi canali di accesso alla domanda pubblica*, cit., p. 12.

⁵⁰ I rappresentanti della piccola e media imprenditoria, in particolare, da tempo insistono sull'opportunità di inserire nel Codice dei contratti pubblici istituti non soltanto promozionali, bensì di effettiva protezione delle MPMI. Si veda a questo proposito il rapporto presentato da

di altri ordinamenti⁵¹), ad avviso di chi scrive la cornice normativa qui brevemente tratteggiata pare adeguata, come dimostrano i dati relativi agli affidamenti sotto soglia⁵².

Confartigianato il 6 maggio 2019, in audizione alle Commissioni riunite VIII e XIII del Senato, in relazione al d.d.l. di conversione del d.l. 18 aprile 2019, n. 32, c.d. “sblocca cantieri”. In tale rapporto (v. in particolare p. 6) Confartigianato invoca apertamente una «riserva di appalto per le micro e piccole imprese».

⁵¹ Benché gli strumenti potenzialmente funzionali ad una più ampia ed effettiva partecipazione delle MPMI alle procedure di affidamento dei contratti pubblici siano molteplici e provvisti di un'incisività variabile, nel panorama europeo il *favor* che le assiste può difficilmente tradursi – per le ragioni discusse *supra* – in concrete azioni positive, quali ad esempio le riserve di partecipazione. Sul punto si vedano B. RAGANELLI, *PMI, Procurement e favor participationis*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 3-4, 2017, p. 839 ss.; Id., *Contratti pubblici e piccole medie imprese. Gli strumenti compatibili con la normativa comunitaria e nazionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2, 2011, p. 551 ss.; M. MONTALTI, *Le azioni di tutela delle piccole e medie imprese negli appalti pubblici: I lotti funzionali e le altre modalità di coinvolgimento*, in *App. e contr.*, 5, 2012, p. 8 ss. In prospettiva comparata si vedano: M. TRYBUS, M. ANDRECKA, *Favouring Small and Medium Sized Enterprises with Directive 2014/24/EU?*, in *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 12(3), 2017, p. 224 ss.; M. TRYBUS, *The Promotion of Small and Medium Sized Enterprises in Public Procurement: A Strategic Objective of the New Public Sector Directive?*, in F. LICHÈRE, R. CARANTA, S. TREUMER (eds.), *Modernising Public Procurement: The New Directive*, Copenhagen, Djøf Publishing, 2014, p. 255 ss.; M. BURGI, *SME and Procurement Law. European Legal Framework and German Experiences*, in *Public Procurement Law Review*, 16, 2007, p. 284 ss.; A. FLYNN, P. DAVIS, *The Policy-Practice Divide and SME-friendly Public Procurement*, in *Environment and Planning: Politics and Space*, 34(3), 2015, p. 559 ss.; K. LOADER, *Is Public Procurement a Successful Small Business Policy Support? A Review of the Evidence*, in *Environment and Planning: Politics and Space*, 31, 2013, p. 39 ss.; Id., *Supporting SMEs through Government Purchasing Activity*, in *The International Journal of Entrepreneurship and Innovation*, 27, 2005, p. 17 ss. Misure particolarmente incisive sono rinvenibili, invece, nell'esperienza statunitense. In via di estrema sintesi, infatti, l'approccio federale al *public procurement* è volto a massimizzare l'accesso delle PMI alle procedure di affidamento dei contratti pubblici, differendo in tal modo da quello europeo, più attento ad un bilanciamento tra la promozione della parità di trattamento di tutti gli operatori economici e la promozione della competitività delle PMI. Più precisamente, nel diritto statunitense non si rinvencono solamente misure *soft* di *SME-friendly procurement*, bensì vere e proprie *positive actions*, quali i *set-asides* (riserve), le clausole *buy American*, e altri meccanismi di preferenza regionale. Sul tema si veda M.V. KIDALOV, *Small Business Contracting in the United States and Europe: A Comparative Assessment*, in *Public Contract Law Journal*, 40(2), 2011, p. 443 ss. (in particolare pp. 450-460).

⁵² Per avere un'idea dell'effettiva partecipazione delle MPMI al mercato dei contratti pubblici (nel periodo 2011-2017) può essere utile consultare i dati forniti dal report della Commissione europea *Analysis of the SMEs' participation in public procurement and the measures to support it* (già citato). Quest'ultimo mostra infatti come, nonostante le MPMI rappresentino il 99% delle imprese attive nell'Unione europea, nel periodo di riferimento i contratti sopra soglia aggiudicati nei loro confronti siano stati solo il 61% (19% alle micro, 22% alle piccole, e 20% alle medie, v. p. 37 ss.). Se si guarda al valore complessivo degli appalti (anziché al numero di aggiudicazioni), la percentuale si riduce ulteriormente fino al 33%, con la conseguenza che le grandi imprese (che nell'UE rappresentano appena l'1% delle imprese attive) risultano aggiudicatricie del

Le criticità – che indubbiamente sussistono – si concentrano, piuttosto, nella prassi applicativa degli istituti sin qui discussi.

4. Clausole di territorialità e misure ad esse equivalenti alla luce del sindacato del giudice amministrativo e costituzionale

La pronuncia in commento ha opportunamente rilevato come, anziché essere «diretta a favorire le micro, piccole e medie imprese *tout court*», la riserva prevista dalla norma regionale dichiarata incostituzionale fosse volta, piuttosto, ad avvantaggiare le «micro, piccole e medie imprese con sede legale e operativa nel territorio regionale»⁵³.

Tale passaggio invita a volgere uno sguardo critico alla prassi – invero piuttosto diffusa – consistente nella previsione di misure, variamente congeniate, volte a promuovere gli operatori economici che abbiano particolari collegamenti con l'ambito territoriale di riferimento. Tali misure, oggetto – come nel caso in questione – di apposite norme di legge regionali o, più spesso, frutto della discrezionalità delle stazioni appaltanti nella predisposizione della *lex specialis* di gara⁵⁴, mirano a soddisfare una pluralità di interessi⁵⁵. Fra questi ultimi, tuttavia, s'inseriscono, talvolta in maniera celata, talaltra in modo palese, alcuni slanci protezionistici i

67% del valore complessivo degli appalti. La progressione storica mostra in ogni caso un lieve, ma costante, miglioramento della partecipazione delle MPMI (p. 38). I dati relativi alla situazione italiana sono lievemente inferiori alla media europea: sul totale delle aggiudicazioni dei contratti sopra soglia avvenute nel periodo 2011-2017 solo il 57% è a favore delle MPMI (32% in termini di valore assoluto). Sensibilmente migliore, invece, è il quadro europeo relativo ai contratti di importo inferiore alla soglia comunitaria (p. 95 ss.), rispetto ai quali la media si attesta all'86% (73% in termini di valore assoluto). I dati relativi all'Italia, inoltre, sono in questo caso superiori alla media europea: 88% per numero di aggiudicazioni e 91% in termini di valore assoluto (dato che colloca l'Italia al primo posto nell'UE per valore complessivo degli appalti sotto soglia aggiudicati alle MPMI). I dati da ultimo richiamati ridimensionano, ad avviso di chi scrive, le criticità da più parti invocate in relazione alla partecipazione delle MPMI – quantomeno per quel che riguarda gli affidamenti di importo inferiore alla soglia comunitaria.

⁵³ Punto 4 in diritto.

⁵⁴ In argomento si veda D. DE PRETIS, *I requisiti di partecipazione alle gare e i limiti alla discrezionalità dell'amministrazione*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Appalti pubblici di servizi e concessioni di servizio pubblico*, Padova, CEDAM, 1998, p. 113 ss.

⁵⁵ A titolo esemplificativo, rientrano fra tali interessi la promozione dello sviluppo economico locale, la promozione e la tutela di prodotti e specialità del territorio, e il sostegno a settori economici in difficoltà.

quali, come ci accingiamo ad illustrare, non trovano riconoscimento – né tanto meno tutela – nel nostro ordinamento giuridico.

Fra le misure funzionali all'obiettivo di promozione – *rectius* protezione – delle imprese locali⁵⁶, l'analisi che segue si concentrerà in particolare sulle c.d. clausole di territorialità, rispetto alle quali è andato consolidandosi, tanto nella giurisprudenza amministrativa, quanto in quella costituzionale, un orientamento volto a decretarne la sostanziale illegittimità. Nonostante differiscano fra loro in ragione dell'eterogenea formulazione delle previsioni contenute nei bandi di gara, nei capitoli speciali e negli inviti alla presentazione delle offerte, tali clausole possono essere ricondotte essenzialmente a due tipologie: da un lato quelle che assegnano rilevanza alla territorialità dell'impresa ai fini dell'ammissione alla procedura competitiva, dall'altro quelle che valorizzano tale profilo attraverso criteri tecnici di valutazione dell'offerta tali da rendere più svantaggiosa – se non vana – la partecipazione alla competizione di imprese sprovviste di una sede nel territorio di riferimento.

Le clausole di territorialità riconducibili alla prima tipologia si traducono nell'istituzione di riserve di partecipazione a favore delle imprese già operanti a livello locale al momento della presentazione dell'offerta. Tali riserve possono essere variamente declinate, potendo essere richiesta – come nel caso in commento – la presenza della sede legale e di quella operativa sul territorio regionale⁵⁷, oppure la disponibilità di una sede operativa entro una determinata distanza dal luogo di esecuzione del contratto o dalla sede della stazione appaltante, o addirittura in specifiche frazioni all'interno del territorio comunale⁵⁸.

⁵⁶ Clausole di territorialità, «criteri premianti per le imprese del territorio» e altre misure volte a realizzare i c.d. appalti a “km 0” e una “filiera corta” nel mercato dei contratti pubblici sono spesso al centro delle proposte avanzate dalle associazioni rappresentative delle MPMI, com'è evincibile dal già citato rapporto presentato da Confartigianato il 6 maggio 2019 al Senato in occasione della conversione del d.l. 18 aprile 2019, n. 32, c.d. decreto “sblocca cantieri” (v. in particolare p. 5).

⁵⁷ V. art. 10, co. 4, l.r. Toscana n. 18/2019, dichiarato incostituzionale dalla pronuncia in commento.

⁵⁸ Cfr. Cons. Stato, sez. V, 15 maggio 2019, n. 3147, che ha dichiarato illegittima una clausola territoriale (inserita nella lettera di invito nell'ambito di una procedura negoziata tramite la quale un Comune toscano intendeva affidare il servizio di manutenzione degli automezzi di proprietà del Comune) che indicava espressamente in quali frazioni del territorio comunale dovesse essere presente la sede operativa.

Clausole di questo tipo hanno l'effetto di restringere a monte la platea dei potenziali concorrenti, ammettendo alla procedura competitiva soltanto gli operatori radicati nel territorio (in virtù, appunto, della disponibilità di una sede operativa o legale, a seconda dei casi). Ciò comporta un significativo vantaggio per le imprese locali, le quali, grazie a tali riserve di partecipazione, sono poste al riparo dal confronto competitivo con operatori "esterni".

Paiono tuttavia evidenti, come costantemente rilevato dalla giurisprudenza, gli effetti anticoncorrenziali di tali clausole, le quali si pongono apertamente in contrasto con i principi – di derivazione comunitaria – di parità di trattamento, non discriminazione e tutela della concorrenza⁵⁹. Ove la partecipazione alle procedure di affidamento dei contratti pubblici fosse riservata alle imprese provviste di una sede sul territorio, infatti, queste ultime risulterebbero gravate – ai soli fini dell'ammissione alla procedura – da oneri economici ingiustificati e irragionevolmente gravosi⁶⁰. I principi ricordati, invece, impongono che sia assicurata – nella maggiore misura possibile – l'effettiva contendibilità degli affidamenti di contratti pubblici da parte di tutti gli operatori economici interessati, a prescindere dall'ubicazione geografica degli stessi⁶¹.

Risulta pertanto evidente, alla luce di quanto appena osservato, che le finalità di sviluppo economico regionale e di promozione dell'imprenditoria locale, che pure trovano riconoscimento nell'ordinamento sovra-

⁵⁹ Si vedano, *ex multis*: Cons. Stato, sez. III, 6 aprile 2020 n. 2293; Cons. Stato, sez. V, 24 gennaio 2019, n. 605, 13 luglio 2012, n. 3469, 12 luglio 2004, n. 5049; TAR Lazio, Latina, sez. I, 20 dicembre 2017, n. 637; TAR Lazio, sez. II-ter, 21 novembre 2017, n. 11517; TAR Sicilia, Catania, sez. III, 18 febbraio 2009, n. 371; TRGA Trento, 8 novembre 2007, n. 173; TAR Sicilia, sez. III, 21 giugno 2007, n. 1682.

⁶⁰ A questo proposito è del tutto superflua la circostanza che la disponibilità di una sede stabilita dalla clausola di territorialità non richieda la proprietà di un immobile, ma ammetta che tale requisito possa essere parimenti soddisfatto attraverso altri strumenti negoziali (quali ad esempio la locazione o il comodato), o ricorrendo all'avvalimento e al raggruppamento temporaneo di imprese. Il buon esito di tali operazioni, infatti, dipende dalla volontà negoziale di soggetti terzi, assoggettando il concorrente ad un'alea eccessiva (v. sul punto TAR Campania, sez. V, 12 febbraio 2019, n. 776).

⁶¹ L'esigenza di un'effettiva contendibilità degli affidamenti pubblici, stante la rilevanza – anche solo potenzialmente – transfrontaliera degli stessi è costantemente ribadita dalla Corte di giustizia; si vedano *ex multis*: C-352/85 *Bond van Adverteerdes*; C-191/97 *Deliege c. Ligue Francophone de Judo*; e, più recentemente, Corte di giustizia, 6 ottobre 2016, in causa C-318/15 *Tecnoedi Costruzioni srl c. Comune di Fossano*.

nazionale e in quello interno⁶², non possano essere perseguite attraverso una restrizione all'accesso del mercato dei contratti pubblici⁶³.

Parimenti evidente, nondimeno, dovrebbe essere anche la constatazione dell'oggettiva necessità che l'esecuzione di determinati contratti di appalto – in particolare di servizi – avvenga, in base alle peculiarità delle prestazioni in essi dedotte⁶⁴, da parte di soggetti dotati di una sede prossima al luogo in cui queste ultime dovranno svolgersi⁶⁵. Come osservato dalla giurisprudenza, infatti, «non si può negare che la disponibilità di una sede locale costituisca una richiesta che il committente può ragionevolmente formulare nei confronti del soggetto prescelto come aggiudicatario – risultando funzionale all'obiettivo di una capillare esecuzione della prestazione affidata»⁶⁶.

⁶² Il riferimento corre in particolare al principio di coesione territoriale, espressamente riconosciuto dalla Corte costituzionale (cfr. sentenze nn. 72/2019, 172/2018 e 143/2017). Anche il diritto primario dell'UE pare consapevole dell'esigenza di prendere in considerazione tali interessi, come si evince dall'art. 174 TFUE che fa riferimento ad «interventi speciali» per promuovere lo «sviluppo armonico» di determinate Regioni.

⁶³ Cfr. Corte di giustizia, 20 marzo 1990, in causa C-21/88 *Du Pont de Nemours*, e, più recentemente, 12 dicembre 2013, in causa C-292/12 *Ragn Sells*.

⁶⁴ Tanto la presenza di una sede operativa sul territorio, quanto la distanza di quest'ultima dal luogo di esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto, acquisiscono rilievo in relazione alla quantificazione dei costi del servizio e, più in generale, alle esigenze relative ad una gestione efficace ed efficiente del servizio. Un esempio significativo, a tal proposito, è rappresentato dai servizi di raccolta e smaltimento rifiuti, in relazione ai quali Cons. Stato, sez. V, 12 maggio 2017, n. 2238 ha ritenuto legittima una clausola del disciplinare di gara che richiedeva l'impegno a dotarsi, in caso di aggiudicazione, di un impianto di smaltimento entro 30 km dalla sede della stazione appaltante. In questo settore, peraltro, la legittimità di tali clausole è assicurata dall'art. 181, co. 5 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (TU ambiente) che stabilisce il principio di prossimità. In tale contesto, infatti, la prossimità degli impianti di smaltimento è strumentale alla riduzione dell'impatto ambientale derivante dalla movimentazione dei rifiuti. In argomento si veda, più recentemente, Cons. Stato, sez. III, 6 aprile 2020 n. 2293 che ha stabilito (con particolare riferimento allo smaltimento di rifiuti sanitari), la legittimità di una clausola territoriale, il cui ambito di riferimento era peraltro piuttosto ampio, comprendendo il territorio di tre Regioni.

⁶⁵ Sulla necessità che nello stabilire la legittimità di una clausola di territorialità si operi uno scrutinio attento alle specifiche caratteristiche della prestazione oggetto del contratto di appalto cfr. TAR Piemonte, 16 luglio 2019, n. 811. Già l'ANAC, nella deliberazione n. 95 del 7 novembre 2012 (n. 2419/2012), aveva precisato che, benché i requisiti di esecuzione della prestazione siano espressione della discrezionalità – ampia – di cui gode la stazione appaltante (la quale trova il proprio limite solamente nella manifesta illogicità e nell'assenza di proporzionalità), pare legittimo richiedere la territorialità dell'operatore chiamato ad eseguire il contratto solo laddove questa sia realmente espressiva di profili di eccellenza dello stesso, o sia imposta dalla natura della prestazione.

⁶⁶ TAR Campania, sez. III, 24 luglio 2020, n. 3331.

Ai fini della legittimità della procedura selettiva, tuttavia, occorre che tale clausola non sia strutturata come una riserva di partecipazione, potendo unicamente assumere le forme di una condizione di esecuzione – o tutt'al più stipulazione – del contratto. A monte della procedura risulta pertanto sufficiente che il concorrente inserisca nell'offerta un impegno vincolante a dotarsi, in caso di aggiudicazione, di una sede nel territorio di riferimento⁶⁷. Le clausole istitutive di riserve di partecipazione a favore delle imprese locali, come anticipato, non esauriscono il novero delle misure che il giudice amministrativo ha ritenuto illegittime. Risultano parimenti viziati, infatti, anche quei criteri tecnici di valutazione dell'offerta che, assegnando un punteggio premiale di entità – manifestamente – sproporzionata alle imprese dotate di una sede operativa sul territorio, rendono vana la partecipazione alla procedura competitiva degli operatori che non ne dovessero essere muniti⁶⁸.

Privando di effettività la partecipazione al confronto concorrenziale degli operatori sprovvisti di una sede nel territorio di riferimento, secondo un orientamento giurisprudenziale consolidato tali criteri sarebbero di fatto riconducibili al *genus* delle clausole immediatamente escludenti, circostanza che ne consentirebbe la diretta impugnabilità⁶⁹.

⁶⁷ *Ibidem*. L'interesse pubblico sotteso all'esigenza che l'operatore economico sia provvisto di una sede operativa locale, infatti, diviene attuale solo al momento dell'aggiudicazione.

⁶⁸ In tali ipotesi la mancanza, al momento della presentazione dell'offerta, di una sede nel territorio di riferimento comporta una valutazione peggiore della stessa, circostanza che «vanifica ogni possibilità di gareggiare utilmente, in una situazione di par condicio con gli altri concorrenti, attraverso una proposta realmente competitiva» (TAR Campania, sez. V, 12 febbraio 2019, n. 776). In senso conforme si veda TAR Valle d'Aosta, 17 settembre 2018, n. 44, che ha dichiarato illegittimo il criterio previsto da un disciplinare di gara che riconosceva un punteggio premiale agli operatori in possesso di un ufficio operativo entro 80 km dalla sede della stazione appaltante già al momento della presentazione dell'offerta.

⁶⁹ Pur condividendosi il risultato pratico che tale orientamento ambisce ad assicurare, corre l'obbligo di ricordare che tali clausole, operando sul piano della valutazione delle offerte, anziché su quello dell'ammissione, non sono di per sé formalmente escludenti. Sul punto, oltre al già citato TAR Campania, sez. V, 12 febbraio 2019, n. 776, si vedano *ex multis*: Cons. Stato, sez. V, 18 dicembre 2017, n. 5929; TAR Campania, sez. II, 3 aprile 2018, n. 2083. Sul concetto di clausola immediatamente escludente cfr. Ad. Plen. 26 aprile 2018, n. 4, con nota di L. BERTONAZZI, *Notarelle originali in tema di impugnazione dei bandi*, in *Dir. proc. amm.*, 2019, 3, p. 959 ss. In via di estrema sintesi, e senza pretese di esaustività, sono inoltre da ritenersi riconducibili al *genus* delle clausole immediatamente escludenti: quelle che limitano l'ammissione alla procedura in difetto di un determinato requisito soggettivo; le clausole che impongano, ai fini della partecipazione, oneri manifestamente incomprensibili o sproporzionati rispetto ai contenuti del-

Diversamente, come già osservato in relazione alle precedenti clausole di territorialità, ove la presenza di una sede locale dovesse apparire giustificata alla luce di oggettive esigenze di esecuzione del contratto, criteri tecnici di valutazione dell'offerta quali quelli appena menzionati potrebbero essere considerati legittimi. Ciò sarebbe possibile, tuttavia, solo allorché il punteggio premiale non fosse riconosciuto soltanto ai concorrenti già in possesso di tale sede, ma anche a quelli che avessero rilasciato, contestualmente alla presentazione dell'offerta, una formale dichiarazione d'impegno a dotarsene in caso di aggiudicazione⁷⁰. Solo tale soluzione, infatti, potrebbe assicurare la compatibilità di tali criteri con le esigenze di tutela della concorrenza e con il divieto di discriminazione⁷¹. Anche la Corte costituzionale, come conferma la pronuncia in commento, ha in più occasioni riscontrato l'illegittimità costituzionale di disposizioni di legge regionali volte a conferire alle stazioni appaltanti la facoltà di inserire clausole di territorialità nelle procedure di affidamento di con-

la procedura concorsuale (Cons. Stato, sez. IV, 7 novembre 2012, n. 5671); previsioni che rendano la partecipazione incongruamente difficoltosa o impossibile (Ad. Plen. 11 giugno 2001, n. 3); disposizioni abnormi o irragionevoli, che rendano impossibile il calcolo di convenienza tecnica ed economica ai fini della partecipazione alla gara, o prevedano abbreviazioni irragionevoli dei termini per la presentazione dell'offerta (Cons. Stato, sez. V, 24 febbraio 2003, n. 980); condizioni negoziali che rendano il rapporto contrattuale eccessivamente oneroso e obiettivamente non conveniente (Cons. Stato, sez. III, 23 gennaio 2015, n. 293, e Cons. Stato, sez. V, 21 novembre 2011, n. 6135); clausole impositive di obblighi *contra ius* (come ad esempio quelle che richiedano cauzioni pari all'intero importo dell'appalto, v. Cons. Stato, sez. II, 19 febbraio 2003, n. 2222); bandi contenenti gravi carenze nell'indicazione di dati essenziali per la formulazione dell'offerta o che presentino formule matematiche del tutto errate; atti di gara che omettano le indicazioni relative a costi inerenti alla sicurezza «non soggetti a ribasso» (Cons. Stato, sez. III, 3 ottobre 2011, n. 5421).

⁷⁰ Cfr. TAR Veneto, sez. I, 21 giugno 2018, n. 673. Nel caso di specie il capitolato speciale di una procedura negoziata richiedeva la disponibilità di un centro di assistenza e manutenzione autoveicoli nel raggio di 15 km dalla stazione appaltante «prima dell'avvio del servizio». Secondo il giudice amministrativo, nonostante la formulazione ambigua della clausola, quest'ultima avrebbe potuto essere interpretata in senso conforme al diritto comunitario, potendo essere qualificata quale condizione per la stipulazione del contratto e per la successiva esecuzione dello stesso, anziché come requisito di partecipazione.

⁷¹ Sull'obbligo di interpretazione conforme al diritto comunitario (con particolare riferimento al settore dei contratti pubblici) si vedano Corte di giustizia, 7 aprile 2016, in causa C-324/14 e 10 ottobre 2013, in causa C-94/12, oltre alla più risalente Comunicazione interpretativa della Commissione europea relativa al diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni di appalti non, o solo parzialmente, disciplinate dalle direttive appalti (2006/C 179/02).

tratti pubblici da esse indette⁷². Come osservato nel corso dell'analisi della sentenza n. 98/2020⁷³, infatti, tali disposizioni, oltre a stridere con le esigenze di tutela della concorrenza, materia rientrante nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, si pongono direttamente in contrasto con la libertà di prestazione dei servizi e con la libertà di stabilimento, che costituiscono la base giuridica delle direttive europee in materia di contratti pubblici⁷⁴.

Sotto un differente – ma connesso – punto di vista, la Corte costituzionale ha inoltre precisato che previsioni di legge istitutive di clausole analoghe a quelle discusse nel presente paragrafo comportano una violazione del principio di eguaglianza e dell'art. 120, co. 2 e 3 Cost., in base ai quali una Regione «non può adottare procedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni» e «non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro»⁷⁵.

5. Spunti per una possibile composizione di interessi divergenti tra principi europei, norme statali e regionali

Prendendo le mosse dalla pronuncia in commento, si è qui tentato di mettere in luce i molteplici profili di illegittimità che caratterizzano, nella prassi, le clausole di territorialità e le misure ad esse equivalenti, anche nelle ipotesi in cui queste ultime siano apparentemente volte a favorire la partecipazione delle micro, piccole e medie imprese alle procedure di affidamento dei contratti pubblici.

Ad avviso di chi scrive, ferme restando, da un lato, le ragioni di sostanziale illegittimità delle misure analizzate, e, dall'altro, i limiti della potestà legislativa regionale derivanti dal riparto di competenze di cui all'art.

⁷² Si veda, oltre alla giurisprudenza ricordata *supra* (par. 2), Corte cost., 3 luglio 2013, n. 209, che ha dichiarato costituzionalmente illegittime alcune norme della Regione Basilicata che, per sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale «a chilometri zero», prevedevano che l'utilizzo di questi ultimi nei servizi di ristorazione collettiva costituissero un titolo preferenziale per l'aggiudicazione.

⁷³ Cfr. *supra*, par. 2.

⁷⁴ Si veda in argomento M. CLARICH, *Considerazioni sui rapporti tra appalti pubblici e concorrenza nel diritto europeo e nazionale*, cit.

⁷⁵ Corte cost. 26 giugno 2001 n. 207, e 22 dicembre 2006 n. 440.

117 Cost., residuano alcuni margini di intervento, i quali potrebbero consentire di ricondurre a sintesi una pluralità di interessi che, altrimenti, finirebbero per rimanere divergenti.

Quanto al primo aspetto, nonostante la possibile tensione con l'esigenza di tutelare la concorrenza, non pare che possa mettersi in discussione, quantomeno da un punto di vista teorico, la meritevolezza di interessi quali la partecipazione delle MPMI al mercato degli appalti pubblici, lo sviluppo economico regionale e la promozione dell'imprenditoria locale.

La pronuncia in commento, infatti, non ha inteso in alcun modo suggerire tale linea di ragionamento. Essa, piuttosto, ha chiarito in termini cristallini che tali finalità non possono essere perseguite né attraverso riserve di partecipazione, né – alla luce di consolidati orientamenti giurisprudenziali – ricorrendo a misure ad esse equivalenti. Queste ultime, infatti, risultano in contrasto con i principi di diritto interno e sovranazionale che disciplinano l'affidamento dei contratti pubblici, fra i quali acquisisce rilievo primario, oltre alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei servizi, il divieto di discriminazioni per effetto dell'ubicazione geografica dell'operatore economico⁷⁶.

Si sono già ricordate⁷⁷ le misure che il legislatore statale, recependo le direttive europee, ha introdotto per favorire una più ampia ed effettiva partecipazione delle MPMI al mercato dei contratti pubblici, quale *in primis* la suddivisione in lotti. A queste ultime, come visto, la sentenza della Corte costituzionale non oppone alcuna preclusione.

⁷⁶ Corre l'obbligo di ricordare, a questo proposito, come anche nell'ambito delle modifiche introdotte nel Codice dei contratti pubblici dal c.d. decreto semplificazioni (d.l. 16 luglio 2020, conv. con modif. dalla l. n. 120/2020, v. in particolare Capo I, Titolo I, artt. 1-9), venga ribadita l'esigenza di non operare discriminazioni su base territoriale, nonostante la natura derogatoria (e in parte temporanea) delle stesse – le quali sono volte a far fronte alle esigenze di ripresa economica conseguenti all'emergenza sanitaria. In particolare, ai sensi dell'art. 1, co. 2, lett. b) l'affidamento di lavori di importo inferiore alla soglia comunitaria (quali quelli oggetto della pronuncia in commento) può avvenire tramite procedura negoziata senza bando (di cui all'art. 63 cod. contr. pubbl.) la quale deve tuttavia avvenire previa consultazione di un numero variabile di operatori (da cinque a quindici a seconda del valore del contratto) individuati in base ad indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici «nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, che tenga conto anche di una diversa dislocazione territoriali delle imprese invitate».

⁷⁷ V. *supra*, par. 3.

Quanto alle finalità di promozione dell'imprenditoria locale e al perseguimento dello sviluppo economico regionale, invece, pare necessario ricorrere ad azioni positive e interventi di sostegno di natura diversa da quelli qui considerati, i quali, ponendosi al di fuori della disciplina dei contratti pubblici, possono rientrare, a determinate condizioni, nella disponibilità dei legislatori regionali.

Il tema, invero ampio, ci conduce al secondo profilo sopra menzionato, relativo alle conseguenze, in punto di esercizio della potestà legislativa regionale, derivanti dal riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost. nell'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale.

Da un lato quest'ultima ha infatti ricordato che nell'esercizio della potestà legislativa prevista dalle c.d. clausole trasversali rientranti nelle materie di competenza esclusiva – quale appunto la tutela della concorrenza – lo Stato deve in ogni caso rispettare i canoni dell'adequatezza e della proporzionalità⁷⁸. Dall'altro essa ha precisato che la tutela della concorrenza non esclude di per sé interventi promozionali, essendo purtuttavia necessario che questi ultimi siano introdotti in conformità con il riparto delle competenze legislative stabilito dalla Costituzione⁷⁹. Le materie interessate da siffatti interventi «possono infatti corrispondere a molteplici settori (ad esempio, il commercio, l'agricoltura, il turismo, l'industria) nei quali operano le imprese in difficoltà che siano beneficiarie dei medesimi, riconducibili a materie di competenza regionale»⁸⁰. Rientrano, in particolare, in tali ambiti di competenza legislativa «gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale»⁸¹.

Affinché tali misure possano ritenersi legittime, tuttavia, occorre che esse non limitino, direttamente o indirettamente, la libera circolazione delle

⁷⁸ Corte cost., 15 novembre 2004, n. 345.

⁷⁹ Corte cost., 21 febbraio 2018, n. 83. Nel novero degli interventi promozionali acquisiscono rilievo primario i finanziamenti pubblici, i quali, com'è noto, possono assumere forme, durata e intensità differenti. In argomento si vedano: G. CASTALDI, *Sovvenzioni, incentivi e finanziamenti pubblici*, in *Dig. disc. priv., Sez. comm.*, XV, Torino, UTET, 1998, p. 84 ss.; G. PERICU, *Le sovvenzioni come strumento di azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, I, 1967; S. MAZZAMUTO (a cura di), *Il finanziamento agevolato delle imprese. Profili giuridici*, Milano, Giuffrè, 1987; R. CIPPITANI, *Gratuità e finanziamenti pubblici*, in A. PALAZZO, S. MAZZARESE (a cura di), *Atti gratuiti*, Padova, CEDAM, 2008, p. 79 ss.

⁸⁰ *Ibidem*, punto 1.3 in diritto.

⁸¹ Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 14 (punto 4 in diritto).

persone, dei beni e dei servizi fra le Regioni, e che siano conformi alla disciplina in materia di aiuti di Stato⁸².

Non vi è quindi alcuna contrapposizione ontologica, né assiologica, tra la tutela della concorrenza e la promozione (anche nel mercato dei contratti pubblici) delle imprese locali; sono piuttosto gli strumenti sinora impiegati nella prassi ad aver generato effetti distorsivi e pratiche illegittime.

⁸² Corte cost. nn. 98/2017 e 217/2012.

Osservatorio regionale

Le relazioni fra Stato e autonomie territoriali alla prova della prima ondata pandemica da Covid-19

Andrea Piazza

A quasi un anno di distanza è possibile trarre un bilancio di come i diversi livelli di governo hanno dialogato fra loro durante la prima fase della pandemia da Covid-19. Il saggio ripercorre l'evolversi della normativa emergenziale fra febbraio e giugno 2020, evidenziando l'andamento ondivago del rapporto Stato-Regioni e l'esposizione dei Comuni di fronte ai bisogni dei cittadini. Complessivamente emerge un indiscusso primato statale, in uno scenario in cui lo scontro in merito all'esercizio dei poteri di ordinanza oscura il possibile apprendimento in materia di politiche sanitarie di contrasto al virus.

1. Introduzione: i principi dell'ordinamento e il contesto normativo dell'emergenza Covid-19

L'esperienza della prima ondata pandemica da Covid-19 rappresenta un evento particolarmente significativo a livello giuridico poiché comporta uno "stato di necessità" che ha richiesto un intervento tempestivo non soltanto dello Stato-apparato (implicando l'utilizzo massiccio di risorse finanziarie, il tutto con la predisposizione di nuovi strumenti attuativi in numerosissimi campi dell'attività economica e sociale del Paese: dalla sanità al turismo, dall'istruzione allo sport), ma più in generale dell'insieme di soggetti pubblici che compone lo Stato-ordinamento (comportando il fatto che la predisposizione di azioni di contenimento da parte dei diversi livelli di governo debba essere condivisa nei suoi tratti essenziali)¹. In particolare, oggetto di questa riflessione saranno i rapporti istituzionali che si sono sviluppati nella prassi fra lo Stato centrale, le Regioni e i Comuni italiani durante i primi mesi dell'emergenza Covid-19, ed in particolare da febbraio a giugno 2020. Obiettivo del contributo è quello

¹ L. BUSCEMA, *Emergenza sanitaria (inter)nazionale e regionalismo (differenziato): un ossimoro?*, in *Diritti regionali*, 1, 2020, pp. 406-418.

di esaminare su quali basi ed in che modo si siano articolate le relazioni intergovernative fra le autorità poste ai diversi livelli, quali meccanismi ed istituti giuridici si siano posti (o meno) a loro presidio, su quali concrete espressioni del potere pubblico si siano verificati eventuali scontri. Come è noto infatti relativamente al contrasto alla pandemia il rapporto fra Stato e Regioni ruota attorno alla competenza concorrente della materia «tutela della salute» (art. 117, comma 3 della Costituzione), mentre le relazioni fra Stato e Comuni si incentrano sul ruolo degli enti locali di base come “enti di prossimità” e dunque primo volto della Repubblica nel rapporto con i cittadini². L'ipotesi di fondo è che l'emergenza sanitaria, diventata presto anche sociale ed economica, abbia messo in luce alcune caratteristiche strutturali del sistema delle autonomie locali italiane, evidenziandone sia alcune storiche problematiche, sia alcuni esempi virtuosi di sperimentazione ed adattamento istituzionale. È stato efficacemente affermato che in tutti gli Stati europei l'emergenza Covid-19 abbia rappresentato uno “*stress test*” e una cartina di tornasole dei meccanismi di funzionamento dei rapporti centro-periferia nei sistemi di governo multilivello³. In questo senso lo studio delle criticità manifestatesi a inizio 2020 potrà essere utile per sintetizzare alcuni bisogni specifici che il nostro ordinamento esprime a tutt'oggi, in un'ottica di apprendimento in vista del ritorno alla normalità che potrebbe verificarsi nella seconda metà del 2021.

Prima di iniziare l'analisi appare opportuno richiamare i riferimenti costituzionali più rilevanti relativamente all'oggetto di questa sintetica rassegna⁴. In primo luogo bisogna richiamare il fatto che la Costituzione considera lo stato di emergenza solamente in via generica e marginale, con riferimento alla decretazione di urgenza (art. 77), alla dichiarazione dello stato di guerra (art. 78), al potere sostitutivo del Governo nei confronti delle Regioni e degli enti locali in caso di pericolo (art. 120) e allo scioglimento del Consiglio regionale (art. 126). Per quanto riguarda

² L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2018; VANDELLI, L., *Il governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2014.

³ B. BALDI, S. PROFETI, *Le fatiche della collaborazione. Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del Covid-19*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 2020, pp. 277-306.

⁴ V. DI CAPUA, *Il nemico invisibile. La battaglia contro il Covid-19 divisa tra Stato e Regioni*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19.

l'emergenza Covid-19 si tratterà dei riferimenti ai principi che reggono l'emanazione di decreti legge, dall'altra al potere atipico sostitutivo straordinario da esercitarsi sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi indicati dall'art. 120⁵. E precisamente l'art. 120 richiama espressamente il principio di sussidiarietà e il principio di leale collaborazione come parametri procedurali da osservare durante l'utilizzo di tale potere sostitutivo, valorizzando quindi un potere sostitutivo che veda idonei presupposti, così come definiti puntualmente dalla Corte costituzionale⁶.

2. Ordinanze sanitarie regionali e le diverse fasi dell'emergenza

In questa prima sezione si affronteranno tre casi significativi relativamente al rapporto Stato-Regioni in relazione al contrasto alla diffusione della pandemia, distinguendo in due diverse fasi dell'emergenza da Covid-19. La prima corrispondente ad un primo lasso di tempo dove vi è un'adozione di misure precauzionali fortemente incidenti sull'esercizio di diritti e libertà costituzionali; la seconda ad un periodo dove tali vincoli vengono progressivamente allentati a seguito di una progressiva diminuzione del numero di casi a livello nazionale. Per fare ciò si prenderanno in rassegna tre contenziosi che si sono sviluppati su esempi di utilizzo illegittimo del potere di ordinanza contingibile ed urgente da parte delle Regioni: il caso della Regione Marche (24 febbraio), della Regione Lombardia (11 aprile) e della Regione Calabria (29 aprile). Le tre vicende risultano essere emblematiche perché ben illustrano, come si avrà modo di specificare in seguito, un sistema di relazioni centro-periferia che evolve considerevolmente nell'arco di soli tre mesi, pur nella conferma da parte del giudice del primato dell'autorità centrale su quella locale. Le prime due fonti normative che è importante richiamare sono la delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio che dichiara lo stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza

⁵ Cioè al verificarsi di «emergenze istituzionali di particolare gravità» – Corte Cos., sent. 43/2004 – E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, CEDAM, 2020, pp. 85-112.

⁶ La necessità dell'utilizzo unitario delle funzioni amministrative alla luce dei principi di proporzionalità e ragionevolezza; la verifica dell'inadeguatezza del livello territoriale inferiore (regionale), la partecipazione dei livelli di governo coinvolti tramite l'acquisizione di pareri in sedi di confronto definite, quali la conferenza Stato-Regioni.

di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili⁷, così come il successivo d.l. n. 6 del 23 febbraio 2020, che rappresenta la prima forte legittimazione di fonti *extra ordinem* per il contenimento del virus, conferendo alle “autorità competenti” il potere di adottare misure precauzionali per contenere la diffusione della malattia sia nelle aree contagiate (art. 1), sia nelle aree non ancora colpite dal contagio (art. 2). Se per le prime è presente un elenco non tassativo – ma piuttosto esteso – di misure tipiche, per le seconde non vi sono precisazioni riguardo al loro contenuto. Si prospetta quindi la costruzione di due sistemi paralleli di provvedimenti differenziati su base territoriale, costituiti da una parte dai d.P.C.M. attuativi del decreto legge e da una lunga serie di atti di vario genere dei singoli Ministeri e della Protezione civile (ordinanze, decreti, circolari, direttive, ecc.); dall'altra da una pluralità di ordinanze, chiarimenti e decreti delle autorità regionali e locali. La criticità di questo sistema è che nelle more dell'adozione dei d.P.C.M. si mette in campo una sorta di delega in bianco alle autorità locali nei casi di estrema necessità ed urgenza (art. 3), aprendo un varco ad un profluvio di ordinanze regionali e comunali che vanno ad intrecciarsi e sovrapporsi ai provvedimenti nazionali, in assenza di meccanismi stabili che assicurino un pronto aggiornamento ed una regia complessiva nelle settimane a venire⁸. Nell'immediato il principale – ed unico – momento di confronto e concertazione appare essere stato il solo accordo tecnico giunto al termine di una riunione tenuta il 25 febbraio alla sede operativa della Protezione civile, fra Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero della salute e Regioni, che avrebbe dovuto definire linee di azioni condivise⁹.

⁷ G.P. DOLSO, *Coronavirus: nota sulla dichiarazione dello stato di emergenza per rischio sanitario*, in *Rivista Ambiente e Diritto*, 1, 2020.

⁸ In questo frangente comincia ad affermarsi quello che è stato definito l'eccessivo protagonismo dei Presidenti di Regione – F. BILANCIA, *Ragionando “a freddo”: gli effetti della crisi emergenziale sui rapporti istituzionali Stato-Regioni*, in *questa Rivista*, n.s., 2020, pp. 29-38.

⁹ «Noi proporremo un protocollo condiviso con tutti i governatori regionali “per evitare di andare in ordine sparso” (...). Sono ottimista, ho già notato una predisposizione da parte dei governatori alla collaborazione. Questo è il momento del confronto, per concordare le prossime azioni» – parole del Presidente del Consiglio Giuseppe Conte prima della riunione.

2.1 *Il caso delle Regione Marche*

Il primo contenzioso, relativo alla Regione Marche, dimostra la debolezza del sistema prospettato dal d.l. n. 6/2020. Il 24 febbraio il Presidente Luca Ceriscioli, pur in assenza di malati di Covid-19 sul proprio territorio, annuncia durante una conferenza stampa l'adozione tramite ordinanza di misure di contenimento, valide fino al 4 marzo per tutto il territorio regionale ed in tutto analoghe a quelle adottate dalle Regioni con casi acclarati, ma durante la conferenza stampa viene raggiunto telefonicamente dal Presidente del Consiglio Giuseppe Conte che lo invita ad auto-sospendere l'ordinanza in vista della riunione del tavolo tecnico alla Protezione civile prevista per il giorno seguente. A quanto si apprende dalla stampa, il Presidente della Regione Marche in tale sede non manifesta l'intenzione di proseguire col proprio provvedimento annunciato il giorno prima, senonché a poche ore dal termine della riunione emana un'ordinanza che sostanzialmente conferma il precedente provvedimento, disponendo tra le altre cose la sospensione di tutte le manifestazioni pubbliche, dei servizi educativi e scolastici di ogni ordine e grado, della didattica universitaria, dei concorsi pubblici, ecc. Nella notte il Consiglio dei Ministri impugna l'ordinanza di fronte al TAR delle Marche chiedendone l'annullamento e, in via d'urgenza, la sospensione. Il TAR con decreto del Presidente n. 56 del 27 febbraio 2020 sospende l'ordinanza regionale sulla base di tre considerazioni: 1) al momento dell'adozione non risultavano casi confermati sul suolo marchigiano, ponendo l'atto al di fuori dei casi previsti dall'art. 1 del d.l. n.6/2020; 2) le ulteriori misure previste dall'art. 2 per le aree non colpite dal contagio per criterio di ragionevolezza non possono essere invasive e restrittive in misura analoga a quelle previste dall'art. 1; 3) il lamentato differente trattamento da parte del Governo fra Regione Liguria e Regione Marche (entrambe in assenza di casi di contagio ed entrambe intenzionate ad adottare provvedimenti fortemente restrittivi) ha valenza politica ma non giuridica, e non può giustificare *ex se* l'esercizio del potere di ordinanza al di fuori degli schemi previsti dal d.l. e dal principio di ragionevolezza¹⁰.

¹⁰ G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *BioLaw Journal*, 1, 2020, pp. 183-199.

Infine, ed è la nota conclusiva per questa interessante vicenda, il 27 febbraio stesso il Presidente Ceriscioli adotta una nuova ordinanza, in tutto analoga a quella sospesa e con efficacia limitata fino alla mezzanotte di sabato 29, motivandola tuttavia sulla base di sei casi accertati di contagio nel frattempo emersi sul territorio marchigiano. Tale ordinanza non subisce impugnazioni o sospensioni di sorta.

2.2 *Il caso della Regione Lombardia*

I problemi emersi con il d.l. n. 6/2020¹¹ cercano di essere superati con l'adozione del d.l. n. 19 del 25 marzo 2020, superando la distinzione fra aree contagiate e non, ed introducendo all'art. 1 la possibilità di modulare l'applicazione delle misure di contenimento in aumento ovvero in diminuzione a seconda dell'andamento epidemiologico del virus, in maggiore coerenza con i principi di adeguatezza e di proporzionalità. Le disposizioni di maggiore interesse sono contenute negli artt. 2 e 3, che prevedono una regia dell'operazione emergenziale in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri¹² ed un argine ai poteri di ordinanza regionale e locale: l'adozione di misure più restrittive da parte delle Regioni può avvenire solo nelle more dell'adozione di d.P.C.M., al ricorrere di specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario nel territorio regionale o in una parte di esso, con efficacia limitata fino a tale momento, esclusivamente nell'ambito delle attività di propria competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale. Inoltre, si conferma il divieto ai Comuni – già introdotto con il d.l. n. 9 del 2 marzo 2020 – di adottare ordinanze contingibili ed urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto con le misure statali, o eccedenti i limiti valevoli per le ordinanze regionali. Una applicazione giurisprudenziale di questo decreto legge si ha a distanza di circa un mese dall'adozione del d.l. con il tentativo della

¹¹ F. CLEMENTI, *Resta debole il coordinamento tra il Governo e le Regioni*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 marzo 2020.

¹² Nel parere fornito dal Consiglio di Stato il 7 aprile 2020 si sottolinea come vi debba essere una gestione unitaria della crisi per evitare che interventi regionali o locali vanifichino la strategia complessiva di contenimento del virus – A. ROMANO, *I rapporti tra ordinanze sanitarie regionali e atti statali normativi e regolamentari al tempo del Covid-19*, in *Federalismi.it, Osservatorio Emergenza Covid-19*.

Regione Lombardia di ampliare (anziché restringere, come previsto dal decreto) le attività economiche consentite, autorizzando la consegna a domicilio di tutte le merci anziché delle sole elencate dall'allegato 1 del d.P.C.M. del 10 aprile 2020 (categorie merceologiche ritenute essenziali o strategiche). Tale ordinanza dell'11 aprile si colloca nel periodo in cui le necessità di matrice economica riguadagnano peso dopo la prima fase di maggiore preoccupazione per la (sola) tutela della salute, ma ben dimostra quanto il d.l. n. 19/2020 sia efficace nel fungere da "tagliola" per le ordinanze al di fuori di quanto stabilito dal sistema di contenimento coordinato dal Governo. Il TAR Milano infatti, con decreto n. 634 del 22 aprile 2020, accoglie l'istanza di CGIL, CISL e UIL Lombardia e sospende provvisoriamente l'ordinanza in quanto in contrasto con la normativa emergenziale contenuta nel decreto legge e nel decreto attuativo citati.

2.3 Il caso della Regione Calabria

Un'ultima significativa evoluzione nel rapporto centro-periferia, dopo una fase che potremmo chiamare 1 a (fase emergenziale senza coordinamento, 23 febbraio-25 marzo) e fase 1 b (fase emergenziale con primato statale), si ha con la cosiddetta fase 2, ossia l'inizio del progressivo allentamento delle misure precauzionali disposte in precedenza, che verrà poi seguita dagli interventi volti a tutelare maggiormente il tessuto economico e produttivo (26 aprile-30 giugno). Il primo *step* lo troviamo nel d.P.C.M. del 26 marzo 2020, che all'art. 2 comma 11 da una parte affida alle Regioni la funzione di monitoraggio dell'andamento della pandemia nei propri territori, a garanzia dello svolgimento in sicurezza delle attività produttive, dall'altro prevede che a fronte di un aggravamento del rischio sanitario (secondo criteri predeterminati dal d.P.C.M. stesso) il Presidente della Regione proponga tempestivamente al Ministro della salute l'adozione di misure restrittive necessarie e urgenti per le attività produttive del territorio regionale, ai sensi dell'art. 2 del d.l. n. 19. In questa interlocuzione inizia ad affacciarsi il principio della leale collaborazione, non debitamente valorizzato nella fase 1 di contenimento dell'emergenza.

Alla prova dei fatti, si conferma tuttavia l'orientamento del giudice amministrativo nel leggere la normativa dell'emergenza sanitaria a favore di una vasta e pervasiva competenza statale: su ricorso del Governo, la

sentenza del TAR Catanzaro n. 841 del 9 maggio 2020 annulla l'ordinanza della Regione Calabria del 29 aprile 2020 nella parte in cui disponeva la ripresa delle attività di bar, pasticcerie, ristoranti, pizzerie e agriturismi con somministrazione esclusiva con tavoli all'aperto, confermando la validità dei limiti delineati dall'art. 3 del d.l. n. 19/2020 (limiti non rispettati dall'ordinanza in questione). In particolare il TAR (chiarito che si esclude il conflitto di attribuzione tra poteri di Stato e Regioni per l'assenza del cosiddetto tono costituzionale del conflitto, avente ad oggetto un atto amministrativo illegittimo) valuta l'illegittimità dell'ordinanza anche alla luce della perdurante giustificazione, in termini di ragionevolezza e proporzionalità, delle più severe misure disposte dal Governo, richiamandosi anche al principio di precauzione¹³.

Tuttavia la vicenda calabrese, connotata da un fortissimo impatto mediatico anche a livello nazionale, unita alle sempre maggiori esigenze di natura economica, contribuisce ad un'ulteriore evoluzione del rapporto inter-istituzionale nell'emergenza Covid-19, volta anche a contenere l'insorgente contenzioso. L'11 maggio si tiene un incontro tra Governo e Regioni in cui si giunge a una intesa sulla base della quale le Regioni hanno la possibilità di discostarsi dal quadro delineato a livello nazionale anche per interventi di natura ampliativa, pur mantenendo in capo al Governo il potere di intervenire qualora i dati sanitari lo richiedano. Il 16 maggio in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sono elaborate le linee guida per la riapertura delle attività economiche e produttive con l'assenso del Governo alla ripresa su base territoriale nel rispetto dei contenuti di tali linee guida, assenso formalizzato nell'art. 1, comma 14 del nuovo d.l. n. 33 del 16 maggio 2020. Il d.l. delinea un nuovo quadro normativo nazionale all'interno del quale, dal 18 maggio in avanti, con appositi decreti ed ordinanze statali, regionali o comunali, potranno essere disciplinati gli spostamenti tra persone fisiche e le modalità di svolgimento delle attività economiche, produttive e sociali. In particolare all'art. 1, comma 16, è previsto che la Regione possa introdurre misure derogatorie, ampliative o restrittive rispetto a quelle disposte a livello nazionale, contestualmente (solo) informando il Ministero della salute.

¹³ F.F. PAGANO, A. SAIITA, F. SAIITA, *Il giudice amministrativo stoppa la ripartenza anticipata della Regione Calabria: sul lockdown è lo Stato a dettare legge*, in Osservatorio AIC, 3, 2020.

Con quest'ultimo passaggio, ma solamente in un periodo in cui la curva pandemica è ormai sotto controllo e a quasi 3 mesi dall'esplosione dell'emergenza, viene in un qualche modo a comporsi il conflitto latente e a tratti manifesto fra Stato e Regioni relativamente all'esercizio dei poteri di ordinanza durante la prima ondata di contagi del 2020. Va sottolineato come, a conferma della relevantissima dimensione politica che ha governato tutte le fasi del contrasto alla pandemia¹⁴, il meccanismo del d.l. 33/2020 vedrà sorgere nei mesi a seguire una dinamica di cooperazione informale che, anche a fronte di ordinanze sulla carta incompatibili con i criteri previsti dalla nuova decretazione statale, porterà alla mancata impugnazione di queste di fronte al giudice amministrativo¹⁵. Ma ad ogni modo si può affermare che il dialogo fra autorità centrali e regionali inizi a dare vera applicazione ai principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione solamente a partire da metà maggio, trovando una nuova e più adeguata cornice normativa.

3. Comuni in prima linea in quanto enti di prossimità

3.1 L'utilizzo (a volte eccessivo) di ordinanze contingibili e urgenti

Più lineare e meno controverso appare invece il sistema di relazioni creatosi fra lo Stato e i Comuni durante l'emergenza sanitaria, basato da una parte sull'esautorazione pressoché totale dei Sindaci dei propri poteri di ordinanza¹⁶, dall'altra su un più massiccio utilizzo dei Comuni sul fronte operativo dell'assistenza alla popolazione. Come si è avuto modo di illustrare in precedenza, a seguito dell'emanazione del d.l. n. 6/2020 (23 febbraio) si verificano numerosissimi casi di ordinanze sindacali eccessivamente restrittive, aspetto che spinge il legislatore ad intervenire

¹⁴ S. PARISI, *Non solo ordinanze: la Campania tra atti paranormativi e decisioni giudiziarie*, in *Le Regioni*, 4, 2020, pp. 867-881.

¹⁵ G. DELLEDONNE, C. PADULA, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in *Le Regioni*, 4, 2020, pp. 755-780.

¹⁶ La necessità di adottare comportamenti omogenei e di istituire un coordinamento unico nazionale con le Regioni è stata evidenziata dall'ANCI sin dall'inizio della pandemia, da cui è disceso un approccio meno rivendicativo dei propri poteri di ordinanza da parte dei Sindaci, si veda: *Decaro: "No decisioni in autonomia. Iniziative solo con coordinamento unico nazionale"*, comunicato stampa ANCI, 24 febbraio 2020.

con l'art. 35 del successivo d.l. n. 9 del 2 marzo 2020, vietando l'adozione di ordinanze contingibili e urgenti in contrasto con le misure statali e disponendo la loro inefficacia ove siano già state adottate. Questa misura sarà confermata, come si è visto, dal d.l. n. 19/2020. Tuttavia sia prima del 2 marzo che successivamente sono molto numerosi i casi di ordinanze sindacali impugnate e sospese da parte dei TAR, ovvero annullate da varie Prefetture e dal Presidente della Repubblica.

A titolo di esempio si possono citare le ordinanze adottate dai 5 Sindaci dei Comuni dell'isola di Ischia in data 23 febbraio, che ordinavano il divieto di accesso fino al 9 marzo e comunque fino a quando non si fossero disposti, d'intesa con la competente autorità sanitaria, idonei presidi sanitari prima degli imbarchi per l'isola per i cittadini di nazionalità cinese provenienti dalle aree interessate dalla pandemia come identificate dall'Organizzazione mondiale della sanità e per i residenti delle Regioni Lombardia e Veneto. Il Prefetto di Napoli, rilevata la mancata preventiva comunicazione alla Prefettura del testo del provvedimento, annulla l'ordinanza dal momento in cui il provvedimento risulta sproporzionato, ultroneo ed ingiustificatamente restrittivo. Esempio invece appartenente al periodo successivo e relativo a violazioni di norme anche di rango costituzionale è quello dell'ordinanza n. 105 del Sindaco del Comune di Messina, che in data 8 aprile ordinava a chiunque fosse intenzionato a fare ingresso in Sicilia attraverso il Porto di Messina, indipendentemente dal mezzo di trasporto, di registrarsi on line al sito www.sipassaacondizione.comune.messina.it entro le 48 ore antecedenti l'arrivo, con successiva verifica delle dichiarazioni trasmesse effettuata da parte della polizia municipale entro le 12 ore successive al ricevimento. Il 9 aprile l'ordinanza sarà annullata dal Presidente della Repubblica per contrasto con il d.l. n. 19/2020, non senza aver offerto l'occasione al Consiglio di Stato di sostenerne l'annullamento per violazione degli articoli 13, 16 e 23 della Costituzione¹⁷.

Se questi esempi rappresentano le storture più macroscopiche e non sono rappresentativi in sé della totalità delle ordinanze adottate (ai sensi di

¹⁷ Parere del Consiglio di Stato, sez. I, n. 735, 7 aprile 2020. Per ulteriori dettagli: N. PIGNATELLI, *L'annullamento straordinario ex art. 138 TUEL di un'ordinanza comunale: il Covid-19 non "chiude" lo stretto di Messina*, in *Diritti regionali*, 1, 2020.

legge prima del d.l. n. 9 o contro la legge stessa dopo di esso), tali casi ben delineano gli effetti negativi della prima decretazione d'urgenza nella duplice forma del cattivo esercizio del potere *extra ordinem* (tipicamente tramite il vizio di mancanza di proporzionalità) e dell'evidente contrasto a norme costituzionali. Non sono eccessivi i timori di chi ha parlato di un rischioso "comunismo differenziato" sorto dall'emergenza¹⁸, frutto dall'adozione incontrollata di ordinanze palesemente illegittime che, ancorché inefficaci secondo i decreti legge, continuano a rimanere in vita in assenza di una pronuncia caducatoria o di espressa declaratoria di inefficacia delle stesse, con effetti assai negativi sulla popolazione residente nei vari Comuni. Questa situazione insoddisfacente è dovuta sicuramente alle criticità strutturali che l'ordinanza sindacale ha in quanto provvedimento atipico e dal suo esercizio spesso disinvoltato in assenza dei necessari presupposti di contingibilità, urgenza, provvisorietà, proporzionalità e rispetto delle garanzie procedurali¹⁹, ma in parte sicuramente dall'infelice dettato del d.l. n. 6/2020²⁰.

3.2 La gestione dei "contributi buoni spesa" e il protagonismo dei Comuni nell'assistenza alla popolazione e nel ristoro al tessuto produttivo locale

Più afferente allo Stato-apparato è invece il ruolo svolto da tutti i Comuni nel rispondere agli effetti economici e sociali dell'emergenza sanitaria. Il riferimento qui va a una delle prime iniziative statali volte a sostenere le fasce più deboli della popolazione colpite dalla mancanza di reddito, nella forma di una erogazione di buoni spesa da utilizzare per l'acquisto

¹⁸ F. TORRE, *Il (carattere bidirezionale del) principio di sussidiarietà alla prova dell'emergenza da coronavirus*, in *Diritti regionali*, 1, 2020, pp. 618-647.

¹⁹ V. ANTONELLI, *Il Sindaco "ufficiale di Governo" e "autorità locale": sicurezza, protezione civile e sanità*, in E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., pp. 375-403; F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, Padova, CEDAM, 2019, pp. 159-210. Per una critica di matrice sociologica verso lo spazio pubblico ricoperto dai Sindaci anche attraverso l'esercizio del potere di ordinanza si veda: J. SIMONINI, *Sindaci nell'emergenza*, in *Jacobin Italia.it*, 15 maggio 2020.

²⁰ In definitiva del tutto carente per quanto riguarda i parametri di legittimità degli atti che autorizzava "nelle more" per presupposti, modalità di esercizio ed efficacia nel tempo – M. FRANCHIGLIA, *Decretazione d'urgenza, poteri di ordinanza e riserve di legge. La produzione normativa nell'emergenza Covid-19 alla luce del principio di legalità sostanziale*, in *Diritto pubblico*, 2, 2020, pp. 362-384.

di generi alimentari. Con ordinanza della Protezione civile del 29 marzo 2020 n. 658, adottata a seguito del d.P.C.M. del 28 marzo, vengono ripartiti a ciascun Comune italiano i contributi spettanti per misure urgenti di solidarietà alimentare, per un totale di 400 milioni di euro. In pochi giorni i Comuni (o le loro Unioni, qualora vi sia una gestione associata dei servizi sociali) hanno dovuto definire le modalità di presentazione delle domande per accedere all'erogazione del buono, stabilire i criteri di ammissione, verificare lo *status* dei possibili beneficiari, stabilire accordi con esercizi commerciali locali in cui spendere il buono in questione, definire le modalità di accredito delle somme. Il tutto in un contesto organizzativo in cui il lavoro agile, per effetto del d.l. n. 18 del 17 marzo 2020 è già la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa²¹. Lo Stato decide quindi di avvalersi dei Comuni, in quanto enti di prossimità, per dare una risposta ai bisogni più immediati della popolazione garantendo una tempestività che, evidentemente, non era consentita alle amministrazioni centrali o alle loro ramificazioni sui territori. Tanto che l'intervento sarà replicato nelle stesse forme a fine novembre durante la seconda ondata pandemica (d.l. n. 154/2020). Parallelamente i Comuni hanno svolto un ruolo insostituibile nel garantire altre forme di assistenza alla popolazione, con particolare riferimento alle attività di coordinamento dei volontari che, in forma singola o associata, si rendono disponibili per tutte quelle attività aggiuntive che si sono rese necessarie nella fase emergenziale²².

A queste dinamiche, che vedono il livello nazionale fare un forte affidamento sui Comuni, si aggiunge in alcuni casi l'attivismo dal basso degli

²¹ Anche se, come evidenziato dai primi studi a campione, i Comuni hanno fatto ricorso in maniera meno massiccia allo *smart working* rispetto a Province e Regioni (solamente il 50% del loro personale ha svolto almeno una volta le proprie mansioni a distanza, rispetto al 95% di Regioni e Province), aspetto presumibilmente legato al maggior grado di servizi al pubblico svolta dagli enti di base – W. GIUZIO, L. RIZZICA, *Il lavoro da remoto in Italia durante la pandemia: le amministrazioni pubbliche*, Banca d'Italia, Note Covid-19, 22 gennaio 2021.

²² In un contesto normativo dove, se le attività svolte da volontari non occasionali aderenti a ODV e APS sono coperte giuridicamente dal Codice del Terzo settore (artt. 17 e ss.), per l'attività svolta da cittadini attivi i Comuni ricorrono spesso allo strumento dei patti di collaborazione per i beni comuni, adottati spingendosi fino agli estremi margini della propria autonomia regolamentare, non essendoci una norma statale che faccia riferimento a queste innovative forme di co-produzione di servizi alla persona da parte di singoli individui – G. ARENA, *I custodi della bellezza*, Roma, Touring Club Italiano, 2020.

enti locali stessi nel voler sopperire ai ritardi e mancanze dello Stato centrale, come nel caso dell'operazione "anticipo Covid" avanzata dal Comune di Ravenna (e da altri enti) a maggio 2020. A fronte di ritardi dell'INPS nell'erogazione della cassa integrazione e del cosiddetto "bonus autonomi", il Comune si muove stanziando proprie risorse per anticipare ai beneficiari le somme che avrebbero poi ricevuto, presentando un'autodichiarazione e un impegno al successivo rimborso. L'iniziativa riscuote ampio impatto mediatico e rafforza la percezione dei Sindaci come amministratori celeri nell'agire a tutela del cittadino («Noi siamo la politica di prossimità e anche agile» afferma il Sindaco di Ravenna in un'intervista a *La Repubblica*), anche se i numeri dei beneficiari nei fatti restano assai contenuti (circa 200 nel Comune in questione). In tale prospettiva si collocano inoltre le erogazioni a fondo perduto approntate da numerosi Comuni fra l'estate e l'autunno 2020 utilizzando risorse proprie: orientata a favore degli operatori economici del proprio territorio (nella forma di ristori ad imprese, liberi professionisti ovvero associazioni sportive), questa iniziativa verrà attuata con appositi bandi comunali²³.

4. Conclusioni: il regionalismo e il sistema delle autonomie locali dopo l'emergenza: spunti di riflessione

La breve rassegna svolta in precedenza può risultare più utile se si presta ad una riflessione su ciò che l'emergenza Covid-19 ci insegna del sistema di relazione che intercorre fra i tre principali livelli di governo in Italia. Ci si concentrerà sull'importanza dell'attuazione del principio di leale collaborazione, sugli scenari che si aprono relativamente al regionalismo asimmetrico, e al tema dell'autonomia locale a partire dal 2021.

Riguardo al primo aspetto il giudizio di molti osservatori è che il nostro ordinamento abbia dato scarsa prova di sé nell'affrontare la prima ondata pandemica per quanto riguarda il coordinamento verticale delle azioni poste in essere da Stato e Regioni²⁴, e fra le Regioni stesse a li-

²³ Nella sola Emilia-Romagna si sono riscontrati programmi di questo tipo per i Comuni di Bologna, Parma, Modena, Reggio Emilia, Piacenza, Ravenna, Forlì, Cesena, Cervia, Unione della Bassa Romagna, Unione della Romagna Faentina.

²⁴ Senza pretese di completezza: A. MORELLI, A. POGGI, *Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, in *Diritti regionali*, 2, 2020; F. CORTESE, *Stato e Regioni alla prova del coronavirus*, in *Le Regioni*, 1, 2020, pp. 3-10; C. TUBERTINI, *Collaborazione necessaria e*

vello orizzontale²⁵. Come in parte si è avuto modo di vedere, il dialogo inter-istituzionale è stato a tratti assente (con scarsa valorizzazione del cosiddetto “sistema delle Conferenze”²⁶), e ciò ha portato quasi tre mesi di incertezze interpretative, fughe in avanti da parte di alcune Regioni, risposte muscolari da parte del Governo centrale, necessarie e frettolose retromarcie. Questa aporia strutturale²⁷ del rapporto fra lo Stato e le Regioni ha riaperto il dibattito mai sopito fra centralisti e autonomisti²⁸ e soprattutto ha fatto evidenziare di converso che: «una Regione è tanto più utile ed efficace quanto più sappia gestire le sue funzioni in modo collaborativo con gli altri livelli di governo. È sul piano dell'amministrazione e del coordinamento che la Regione esercita la sua dimensione politica»²⁹. Di conseguenza la funzione oppositiva nei confronti dello Stato serve solo se usata in modo eccezionali. Tanto più che sistemi a federalismo collaborativo come quello tedesco, dove i meccanismi di raccordo fra i due livelli sono presenti sia in Costituzione, sia nella cultura politica

differenziazione responsabile: riflessioni sparse su emergenza pandemica e sistema plurilivello, in questa Rivista, n.s., 2020, pp. 89-98; C.A. CIARALLI, *La gestione della crisi sanitaria tra centro e periferia. Le misure adottate dalla Regione Abruzzo nel quadro dell'emergenza epidemiologica nazionale*, in questa Rivista, n.s., 2020, pp. 133-160; Q. CAMERLENGO, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni*, 4, 2020, pp. 739-752; M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2020, pp. 174-198; F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Diritto pubblico*, 2, 2020, pp. 333-360.

²⁵ A. PIOGGIA, *La lezione dell'epidemia di Covid-19 sul sistema sanitario e il suo ruolo*, in questa Rivista, n.s., 2020, pp. 17 – 27.

²⁶ Volendo riportare il mero dato quantitativo, da febbraio a giugno 2020 la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza Stato-Città e la Conferenza unificata vengono convocate in tutto solamente 12 volte, mentre la sola Conferenza delle Regioni (organismo di coordinamento politico, di lobbying e di rappresentanza informale istituito nel 1981 fra i Presidenti delle Giunte delle Regioni e delle Province autonome, avente carattere di associazione di diritto privato) si riunisce ben 14 volte. Per ulteriori approfondimenti: F. SAVASTANO, *Il Governo come attore principale della leale collaborazione: il ruolo nelle sedi di raccordo con le autonomie e la perdurante necessità di un cambio di rotta*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19.

²⁷ F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2020, pp. 37-46; L. CASTELLI, *Caos Stato-Regioni? La legge è incompleta e urgono correttivi*, in *Il Riformista*, 28 marzo 2020.

²⁸ G. GARDINI, *La polarizzazione del dibattito pubblico dinanzi all'emergenza sanitaria*, in questa Rivista, n.s., 2020, pp. 7-16.

²⁹ F. PALERMO, *Il virus è centralista?*, in *Rivista Il Mulino on line*, 26 febbraio 2020.

condivisa del sistema istituzionale³⁰, sono stati giudicati positivamente anche nel campo della gestione della pandemia³¹.

Il tema della differenziazione viene toccato dall'emergenza Covid-19 sia relativamente al regionalismo asimmetrico, sia con riferimento a possibili strategie diversificate nel contenimento della pandemia. Per quanto riguarda il primo aspetto, assodato che da circa tre anni vi è stata ampia produzione di analisi sui limiti di metodo e di merito che avrebbe un regionalismo asimmetrico totalizzante (per tutte le competenze formalmente previste) senza essere anticipato dalle necessarie riforme di attuazione del federalismo fiscale, di inclusione delle Regioni nel centro decisionale e di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni³², l'emergenza sanitaria ha ben dimostrato ancora una volta come il tema del regionalismo, o meglio il pendolo fra centralismo e regionalismo, sia soprattutto oggetto di stereotipi o prese di posizioni aprioristiche di matrice politica³³. Al contrario, l'occasione sarebbe (stata) proficua per riflettere sui rischi che il nostro ordinamento vive in una oscillazione fra centralismo a centro debole³⁴ e di Regioni come nuovo centro in periferia³⁵, due scenari contemporaneamente manifestatisi durante il periodo febbraio-giugno 2020. Interventi regionali in materia di contrasto al virus concordati tramite il lavoro congiunto Stato-Regioni in istituzioni cooperative avrebbero potuto avere il pregio di sperimentare soluzioni innovative in alcuni territori, in un'ottica di differenziazione e decentramento utile anche al livello nazionale³⁶. Il tutto con la notazione finale

³⁰ F. PALERMO, J. WOELK, *Germania*, Bologna, Il Mulino, 2005.

³¹ A. DE PRETIS, *Un approccio diverso: l'emergenza "collaborativa" del federalismo tedesco*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2020.

³² R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 4, 2019; L. DI MAJO, *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, in *Rivista AIC*, 1, 2020; F. PALERMO, *Chi ha paura dell'asimmetria?*, in *Rivista Il Mulino on line*, 26 febbraio 2019.

³³ M. DI GIULIO, *Per non sprecare una crisi*, in *Rivista Il Mulino on line*, 23 marzo 2020; P. COLASANTE, A. FILIPPETTI, *Il regionalismo alla prova dell'emergenza: un ragionamento a emotività invariata*, in *Il Sole 24 Ore*, 9 aprile 2020.

³⁴ M. CAMMELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista Il Mulino on line*, 20 luglio 2018.

³⁵ E. CARLONI, *La crisi coronavirus come problema di geografia amministrativa*, in *LaCostituzione.info*, 12 maggio 2020.

³⁶ La dottrina nei mesi seguenti ha elaborato numerose analisi sul rendimento dei diversi modelli sanitari regionali nel fronteggiare la pandemia, differenziando fra gli approcci proposti

che al contrario il conflitto autorità centrali e periferie non ha avuto ad oggetto tanto la materia concorrente della tutela della salute, ma in massima parte l'esercizio dei poteri di ordinanza contingibile e urgente. Lo scontro inter-istituzionale nel primo semestre 2020 non si è quindi quasi mai concentrato sulle questioni organizzative sanitarie o di definizione delle prestazioni da erogare (forme di monitoraggio e trasmissione dei dati, politiche in merito alla realizzazione di tamponi e test sierologici, criteri di *triage*, gestione del rischio infettivo nelle residenze per anziani, ecc.), tematiche che sono rimaste all'ordine del giorno anche per la seconda ondata che ha poi colpito il Paese a distanza di pochi mesi. Si può quindi osservare che l'assorbimento del conflitto Stato-Regioni solamente attorno alla sfera degli atti restrittivi inerenti il *lockdown* abbia oscurato opportunità di apprendimento in merito alle politiche pubbliche con le quali fronteggiare la pandemia.

Infine, relativamente all'impatto dell'emergenza sanitaria sull'autonomia dei Comuni, va osservato che gli enti locali rappresentano il livello di governo che maggiormente è esposto a livello finanziario per le possibili conseguenze negative del Covid-19. Senza bisogno di dilungarsi sul calo di risorse che ha interessato i Comuni a partire dal 2008 ad oggi³⁷ e sulle problematiche che li affliggono a livello strutturale (disciplina normativa da revisionare e necessità di una nuova Carta delle autonomie, eccessiva frammentazione della pianta amministrativa e conseguenti differenziali in termini di capacità amministrativa, commissariamento come strumento

(ad esempio per la Lombardia: ospedale-centrico; Veneto: orientato al *contact tracing*; Emilia-Romagna: incentrato sul trattamento precoce e la domiciliarità, ecc.) – S. PIPERNO, *Ripensare il regionalismo in tempi di pandemia?*, in *Centro Studi del Federalismo*, commento n. 174, 8 aprile 2020; M. CASULA, A. TERLIZZI, F. TOTH, *I servizi sanitari regionali alla prova del Covid-19*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 2020, pp. 307-336; S. NERI, *Più Stato e più Regioni. Evoluzione della governance del Servizio sanitario nazionale e la pandemia*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2, 2020, pp. 239-255.

³⁷ Con il loro depotenziamento per via legislativa del loro ruolo, anche tramite la cosiddetta "retorica della razionalizzazione", in piena contraddizione rispetto alle nuove forme di protagonismo delle città che vanno affermandosi a livello internazionale ed europeo – S. BOLGHERINI, C. DALLARA, *La retorica della razionalizzazione. Il settore pubblico italiano negli anni dell'austerità*, Bologna, Istituto Cattaneo, 2016; G. PIPERATA, *La città oltre il Comune: nuovi scenari per l'autonomia locale*, in *questa Rivista*, n.s., 2019, pp. 135-147; G. BIAGIONI, *Le attività internazionalmente rilevanti dei Comuni italiani*, in *questa Rivista*, 1, 2020, pp. 101-120; F. GIGLIONI, *Verso un diritto delle città. Le città oltre il comune*, in E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., pp. 267-283.

di espropriazione delle loro funzioni da parte di altri livelli di governo, ecc.)³⁸: è evidente che l'ente per il quale l'incidenza delle entrate proprie tributarie ed extratributarie vale in media circa il 70% delle entrate correnti totali³⁹ e che secondo il principio di *golden rule* può ricorrere all'indebitamento solamente per finanziare la propria spesa per investimenti, risulta particolarmente vulnerabile rispetto a possibili mancati gettiti e a nuove maggiori spese.

Come previsto dagli studi realizzati nel primo semestre del 2020⁴⁰, alcune fonti di entrata che, al netto del posticipo dei pagamenti, hanno visto sensibili cali nel proprio gettito rispetto all'esercizio finanziario 2019 sono state la TARI, l'addizionale comunale all'IRPEF, l'imposta di soggiorno, TOSAP, COSAP, imposta sulla pubblicità (entrate tributarie); a cui si aggiunge un calo delle entrate extratributarie dovute alla riduzione o sospensione dei proventi dei servizi e dalla gestione di beni (refezione e trasporto scolastici, servizi educativi integrativi compresi i centri ricreativi estivi, servizi educativi per la prima infanzia, trasporto pubblico locale, gestione degli impianti sportivi), così come a un calo delle entrate derivanti dai pedaggi per la sosta nei parcheggi pubblici e dalle sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada. Alle minori entrate si associano i maggiori costi derivanti dalle azioni di contrasto alla diffusione del virus, con particolare riferimento alle spese connesse alla sicurezza delle residenze assistenziali per anziani (servizi di sanificazione, acquisti di dispositivi di protezione individuale, costi straordinari di personale, così come minori entrate per posti liberi non occupati, accreditati o meno). Anche qualora la gestione dell'assistenza alla terza età sia formalmente in capo ad aziende di servizi alla perso-

³⁸ L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI, *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017; S. BOLGHERINI, M. CASULA, M. MAROTTA, *Il dilemma del riordino. Unioni e fusioni dei comuni italiani*, Bologna, Il Mulino, 2018; F. MANGANARO, *Evoluzione e sviluppi del policentrismo autonomistico fino al tempo del regionalismo differenziato*, in *questa Rivista*, 4, 2019, pp. 995-1024; F. MANGANARO, *Profili problematici e prospettive del sistema delle autonomie locali*, in *questa Rivista*, n.s., 2019, pp. 61-73.

³⁹ Pari al 68,8% delle entrate correnti, includendo i rifiuti solidi urbani, secondo i rendiconti di bilancio 2018 analizzati da IFEL – *I Comuni italiani 2020*.

⁴⁰ Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, parere "Finanza locale: impatto del Covid-19. Gli impatti della pandemia sulle finanze delle amministrazioni locali", 28 luglio 2020.

na, con un proprio bilancio, in molti casi si sono registrate richieste di sostegno economico ai Comuni soci.

In definitiva per i Comuni si è verificato non tanto un problema di coordinamento istituzionale, come nel caso delle Regioni, quanto piuttosto un “utilizzo diretto” da parte dello Stato al fine di garantire un intervento tempestivo, stante la vicinanza degli enti locali ai bisogni dei cittadini. Le amministrazioni locali hanno quindi in parte subito un approccio strumentale del Governo nazionale nei loro confronti, faticando più delle Regioni ad entrare poi in relazione alla pari con lo Stato. Contestualmente lo stato di emergenza finanziaria degli enti di base ha spinto il Governo centrale ad un sostegno finanziario significativo⁴¹, per quanto verosimilmente non del tutto compensativo⁴² e con premesse metodologiche che presentano alcune criticità di fondo⁴³. Su questo fronte è auspicabile che le progettualità che saranno attivate nei prossimi anni in merito al *Next Generation EU* - Piano nazionale di ripresa e resilienza aprano nuove opportunità di protagonismo anche per gli enti locali: non in un’ottica di mero “ristoro” economico di breve periodo, ma al contrario con la capacità di attuare anche nei Comuni investimenti in grado di aumentare la sostenibilità finanziaria della propria gestione ordinaria. E quindi, sempre in prospettiva, una vera e maggiore autonomia, rispetto a una relazione troppe volte subalterna nei confronti degli altri livelli di governo.

⁴¹ Il sostegno economico statale a favore dei Comuni si è avuto principalmente attraverso le risorse progressivamente stanziare dai decreti legge n. 18 (“Cura Italia”), 34 (“Decreto Rilancio”), 104 (“Decreto Agosto”), 137 (“Decreto Ristori”), 149 (“Decreto Ristori bis”) e con la legge di bilancio 2021 (l. n. 178/2020), per un totale complessivo di circa 6 miliardi di euro finalizzati per coprire l’esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali.

⁴² Le analisi effettuate a livello nazionale stimano un mancato gettito compreso fra 8,1 e 8,4 miliardi di euro (stima ANCI-IFEL effettuata tramite questionari somministrati a 56 Comuni capoluogo in merito alle proprie aspettative, presentata nell’audizione informale presso le commissioni bilancio riunite di Camera e Senato – aggiornata al 22 aprile 2020); oppure fra 5,4 e 8,7 miliardi (stima CNEL effettuata tramite coefficienti di abbattimento delle entrate sui bilanci consuntivi dell’ultimo triennio per tutti i Comuni italiani – aggiornata al 30 giugno 2020);

⁴³ Ovvero il metodo di calcolo istituito dal d.l. 104/2020, art. 39, che si basa su una logica di cassa (e non di competenza finanziaria e futura capacità di riscossione), non tiene conto dei fabbisogni di spesa e dei livelli essenziali delle prestazioni, non si occupa del supporto agli investimenti – E. PADOVANI, *Nel 30% dei Comuni i “ristori” da Covid superano le perdite*, in *Il Sole 24 Ore*, 8 febbraio 2021.

Table of contents and abstracts

Editorial

The 2020 regional elections: pandemic, personalisation and “random order” (p. 811)

Giancarlo Gasperoni

Essays and Articles

The 2020 Regional Election in Liguria (p. 821)

Fulvio Venturino

In September 2020, after a delay due to the Covid-19 pandemic, Ligurian voters went to the polls to choose the new regional council and chief executive. Remarkably, only in this region the Partito Democratico and the Movimento 5 Stelle formed a coalition including minor partners to challenge the incumbent president, Giovanni Toti, unanimously supported by all right-wing parties. Although quite effective, the opposition parties' strategy did not prevail over a very popular candidate boosted by his role during the pandemic and the rebuilding of the Morandi bridge. Thus, Toti was easily reelected in a scarcely competitive election marked by an increase in turnout. Two significant events occurred during the campaign. First, a reform of the electoral system provided that all councillors would be elected through a double preference vote. Although aiming to achieve a gender-balanced representation, in the last analysis, this rule created disappointing results. Second, Toti himself and Silvio Berlusconi argued about the right-wing coalition's national leadership and policies. As a consequence, Forza Italia was excluded from the regional government led by Toti after his success.

The 2020 Regional Election in Campania. The Epidemiological Crisis and the Rise of the Leader De Luca (p. 847)

Antonio Russo

After several postponements due to the pandemic crisis, on September 20th and 21st, 2020, voters went to the polls to elect the new regional councils and presidents of Campania, Liguria, Marche, Puglia, Tuscany,

Valle d'Aosta, and Veneto. The national government set the regional elections in the same days of a constitutional referendum about the number of national MPs and the first round of local government elections, notwithstanding some incumbent regional presidents asked to set the regional elections in July in order to take advantage of the wave of consensus that they received during the lockdown. In Campania, despite an agreement between the Partito Democratico (PD) and the Movimento 5 Stelle (M5S) to present a common candidate that appeared to be close, the two parties have finally opted to run separately. The centre-left coalition has chosen to nominate the incumbent president Vincenzo De Luca, focusing on its popularity which further increased during the lockdown. Likewise, the centre-right coalition and the M5S party chose Stefano Caldoro and Valeria Ciarambino, who both ran during the last regional election in 2015. Moreover, Sergio Angrisano stood as a candidate for the Terzo Polo, Giuseppe Cirillo for the Partito delle buone maniere, Giuliano Granato for Potere al popolo, and Luca Saltamacchia for Terra. The 2020 regional election in Campania confirmed the centre-left candidate as president of the region with a difference of over 50 percentage points from his main contender. Therefore, the centre-left coalition obtained 32 council seats against 10 for the centre-right and 7 for the M5S. Not having reached the threshold, the other political forces have not obtained seats on the regional council.

Asymmetry and Regional Differentiation of Public Policies: Insights for a Research Agenda, (p. 871)

Brunetta Baldi

This article offers an in-depth review of law and political science literature on the concepts of asymmetry and public policy differentiation useful for analyzing both the recent developments of Italian regionalism (the so-called “differentiated regionalism”) and the response to the Covid-19 emergency that in Italy has produced asymmetrical impacts between regions and led to restrictive national measures differentiated on a regional basis. The review suggests that *de facto* asymmetries, which must also include the different political and administrative capacities of the regions, are a key factor in explaining the regional differentiation of public policies. The article ends by proposing a theoretical framework to guide future research on these issues.

The regulation of economic activities and the sharing economy. The case of the home-sharing (p. 893)

Nicoletta Pica

The article investigates the effects produced by the sharing economy on the Italian regulatory law, mainly focusing on the spread of digital platforms aimed at favouring the stipulation of tourist lease contracts (for example, Airbnb) operating in the hospitality sector (so-called home-sharing). More specifically, the article intends to evaluate the impact of such a phenomenon on the historical city centres already affected by gentrification and the relationship with traditional economic operators of the tourist accommodation sector.

The Conditions of the Public Administration's Private Autonomy in the Consolidated Statute on Government-owned Enterprises (p. 921)

Pietro Algieri

The paper analyses the provisions of the consolidated statute on government-owned enterprises, which grant the right to set up such entities. Compared to the past, in fact, the choice to set up a government-owned enterprise must be proven to be indispensable for the efficient exercise of public duties. Efficiency, in particular, undergoes a profound transformation, and from being an abstract principle, referring exclusively to administrative action, it becomes an essential criterion both in terms of organisational choice and as an evaluation parameter for maintaining public participation.

The Aims of the Supervisory Powers over NPOs between Government Regulation and Organisations' Self-Regulation (p. 947)

Alceste Santuari

The article analyses the control system over non-profit organizations provided by Decree No. 117/2017 (NPOs Code). The paper points out that the interaction between government inspections and organizations' self-regulation is necessary to ensure compliance with constitutional principles and EU law. Not only non-profit organizations' self-regulation helps to strengthen their effectiveness. It also helps to increase their accountability.

Notes and Comments

Territoriality Clauses and Promotion of SMEs in the award of Public Contracts. A Comment on the Italian Constitutional Court's Judgment No. 98/2020 (p. 973)

Leonardo Parona

The paper starts from a critical analysis of judgment no. 98/2020 of the Italian Constitutional Court (declaring unconstitutional a regional rule concerning the award of works contracts below the EU threshold) in order to focus on the problematic reconciliation between the protection of competition and further interests, such as in the promotion of effective participation in tenders by small and medium-sized enterprises and local economic operators. The essay highlights the tendential illegitimacy of territoriality clauses, set-asides, and other heterogeneous measures through a critical analysis of administrative and constitutional jurisprudence. The essay nonetheless strives to bring seemingly diverging interests back to a synthesis, emphasizing the possibility of introducing promotional measures without violating the rules on public contracts and the principles of domestic and supranational law which inspire the latter.

Regional Observatory

Italian Central-Local Government Relations facing the Covid-19 Outbreak (p. 1001)

Andrea Piazza

After one year, it is possible to assess the various aspects of the dialogue between central and local authorities during the first wave of the Covid-19 pandemic. The essay follows the incremental development of the emergency regulations from February to June 2020, underlining the wavering trend of national-regional government relations and local governments' expositions to citizens' needs. It emerges overall an undisputed primacy of the national government, while the harsh conflict about the use of decrees overshadows any possible learning about health policy to contain the virus.

Autori

Pietro Algieri

Dottorando di ricerca in Politica, Cultura e Sviluppo, Università della Calabria

Brunetta Baldi

Professoressa associata di Scienza politica, Università di Bologna

Giancarlo Gasperoni

Professore ordinario di Sociologia generale, Università di Bologna

Leonardo Parona

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo, Università commerciale "Luigi Bocconi" di Milano

Andrea Piazza

Specializzando in Studi sull'amministrazione pubblica presso la SPISA, Università di Bologna.

Responsabile del Servizio Affari generali Valle del Senio, Unione della Romagna Faentina (RA)

Nicoletta Pica

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo, Università degli Studi del Sannio

Antonio Russo

Dottore di ricerca in Scienze sociali e statistiche, Università degli Studi di Napoli "Federico II"

Alceste Santuari

Professore associato di Diritto dell'economia, Università di Bologna

Fulvio Venturino

Professore associato di Scienza politica, Università degli Studi di Cagliari

Istituzioni del Federalismo pubblica contributi scientifici sulle autonomie territoriali, espressione di diverse aree disciplinari, con una naturale preferenza per l'ambito giuridico e politico. IdF accetta solo contributi originali inediti. In base a specifici accordi con l'Autore e in casi particolari potranno essere pubblicati anche lavori già editi o in corso di pubblicazione in altra sede, fatto salvo apposito richiamo in nota da parte dell'Autore. Si accettano contributi redatti su file di testo in italiano, inglese, spagnolo, francese, che verranno pubblicati in lingua originale. Una volta accettato, il lavoro è coperto dal *copyright* della Rivista e non può essere riprodotto senza autorizzazione.

Criteri di revisione. Tutti i contributi da pubblicare sono sottoposti ad una doppia revisione effettuata direttamente dai componenti del Comitato Scientifico oppure affidata a esperti esterni individuati dallo stesso Comitato Scientifico, che resta comunque l'organo competente a decidere in via definitiva sulla pubblicazione o meno di un articolo. La revisione è effettuata attraverso il metodo del referaggio anonimo a "doppio cieco" (che esclude la conoscenza reciproca tra Autore e *referees*) al termine del quale viene comunicato all'Autore l'esito della valutazione. Per i contributi redatti da Autori individuati dal Comitato scientifico almeno uno dei due referaggi sarà comunque anonimo. I principali criteri per la selezione dei contributi sono: rigore e coerenza metodologica; struttura e impianto dell'articolo; originalità e no-

vità dell'apporto scientifico; fondatezza delle argomentazioni a sostegno della tesi; correttezza/completezza delle fonti e della bibliografia.

La Rivista si divide in varie Sezioni, articolate in Saggi e articoli, Note e commenti, Osservatorio regionale, Letture e segnalazioni.

Saggi e articoli. La parte prevalente della Rivista è dedicata alla pubblicazione di saggi e articoli che pervengono spontaneamente alla Rivista oppure vengono commissionati *ad hoc* ad Autori individuati dal Comitato scientifico. Questi contributi hanno una dimensione orientativa compresa tra le 20.000 e le 70.000 battute, note a piè di pagina e spazi inclusi, e devono essere corredati da un *abstract*.

Note e commenti. In questa sezione vengono pubblicati contributi più brevi, commenti a fonti normative, note a sentenza. Ai fini della pubblicazione i contributi, di dimensione di norma non eccedente le 40.000 battute, vengono valutati secondo un criterio di attualità del tema trattato e di attinenza agli argomenti di interesse della Rivista.

Osservatorio regionale. La sezione è dedicata a rassegne di giurisprudenza, legislazione regionale, analisi di buone prassi territoriali, notizie provenienti dalla Unione europea e altre notizie tratte dai materiali pubblicati on-line sul sito della Regione Emilia-Romagna e sul sito della Rivista.

Letture e segnalazioni. In questa sezione si pubblicano recensioni a lavori monografici e segnalazioni bibliografiche.

EDITORIALE

Le elezioni regionali del 2020: pandemia, personalizzazione e “ordine sparso”
Giancarlo Gasperoni

SAGGI E ARTICOLI

Le elezioni regionali del 2020 in Liguria
Fulvio Venturino

Le elezioni regionali 2020 in Campania. La crisi epidemiologica e l'emersione del *leader* De Luca
Antonio Russo

Asimmetria e differenziazione regionale delle politiche: approfondimenti per un'agenda di ricerca
Brunetta Baldi

Attività economiche sottoposte a regolamentazione amministrativa e *sharing economy*.
Il caso delle locazioni turistiche (cd. *home sharing*)
Nicoletta Pica

I presupposti dell'autonomia negoziale della pubblica amministrazione nel Testo unico delle società partecipate
Pietro Algieri

La finalità dei controlli sugli enti del Terzo settore (ETS) tra regolazione pubblica e autoregolamentazione interna
Alceste Santuari

NOTE E COMMENTI

Clausole di territorialità e promozione delle PMI nell'affidamento dei contratti pubblici. Considerazioni a margine della sentenza n. 98/2020 della Corte costituzionale
Leonardo Parona

OSSERVATORIO REGIONALE

Le relazioni fra Stato e autonomie territoriali alla prova della prima ondata pandemica da Covid-19
Andrea Piazza