



Università degli Studi di Sassari

Dipartimento di Scienze Umanistiche e Sociali

Scuola di Dottorato Culture, Lingue e Letterature
dell'età moderna e contemporanea

Indirizzo: Territorio e Scienze del Paesaggio
Ciclo XXIX

L'Unione di Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale

Tutor

Prof.ssa Carla Bassu

Co-Tutor

Dott.ssa Loredana Salis

Dottorando

Salvatore Mario Gaias

CAPITOLO PRIMO

L'EVOLUZIONE DEL COMUNE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

- 1. IL QUADRO POLITICO: L'ITALIA PRIMA DEI COMUNI**

- 2. GENESI E PRIMO SVILUPPO DEI COMUNI (fine XI - metà XII sec.)**
 - 2.1** La città precomunale e la nascita del Comune
 - 2.2** Il comune come ente territoriale

- 3. LA FIORITURA DELLA CITTÀ - STATO (fine XII sec.)**
 - 3.1** Gli sviluppi politici
 - 3.2** Lo scontro con l'impero
 - 3.3** La pace di Costanza: legittimazione della realtà comunale
 - 3.4** Crisi interna ed evoluzione istituzionale. La figura del Podestà

- 4. IL COMUNE COME ENTE AMMINISTRATIVO**
 - 4.1** Il Comune "popolare"
 - 4.2** Crisi del Comune "politico"
 - 4.2.1** Lo scollamento del contado
 - 4.3** Dallo Stato cittadino allo Stato regionale
 - 4.3.1** Tra burocratizzazione e decentramento
 - 4.3.2** L'aristocrazia cittadina
 - 4.3.3** La rifeudalizzazione del contado
 - 4.4** (segue) L'evoluzione amministrativa
 - 4.4.1** La cittadinanza
 - 4.4.2** Finanza e fisco nel sistema comunale

- 5. IL CITTADINO**
 - 5.1** Lo spirito civico come radice della coesione. Il Patriottismo comunale

Salvatore Mario Gaias

"L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale"

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

**6. L'EREDITÀ DELLE CITTÀ STATO MEDIEVALI NEL COMUNE
MODERNO**

CAPITOLO SECONDO

L'UNIONE DEI COMUNI NEL SISTEMA REGIONALE ITALIANO

1. I CARATTERI ORIGINALI DELL'AMMINISTRAZIONE LOCALE
Cenni storici

**2. LA FORMAZIONE DEL MODELLO ITALIANO DI AMMINISTRAZIONE
LOCALE**

2.1 Il binomio amministrazione centrale - amministrazione locale alle origini
dello Stato Italiano

2.2 Il lungo iter di formazione della legge comunale e provinciale

2.3 La legge Rattazzi

3. GLI ENTI LOCALI PRIMA DELLA COSTITUZIONE (1888-1948)

4. IL QUADRO COSTITUZIONALE

4.1 L'iter attuativo delle Regioni. La trasformazione dei poteri locali

**5. L'ASSOCIAZIONISMO COME STRUMENTO DI TUTELA
DELL'AUTONOMIA COMUNALE.**

5.1 Forme di cooperazione funzionale: convenzioni e accordi di programma

**6. LE UNIONI DI COMUNI COME ISTITUZIONI AUTONOME
TERRITORIALI**

6.1 Primo modello di Unione di Comuni: la L. 142/90

6.1.1 L'art. 26 della L. 142/90

Salvatore Mario Gaias

"L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale"

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- 6.2 La legge 59/1997 e l'impatto sui piccoli comuni
 - 6.3 Secondo modello di Unione di Comuni: la L. 265/99
 - 6.4 Il d.lgs. 267/2000: T.U.E.L
-
- 7. LE UNIONI DEI COMUNI NEL NUOVO TITOLO V, PARTE II, COST.
 - 7.1 Il terzo modello di Unione di Comuni: verso l'associazionismo obbligatorio?
 - 7.1.1 I decreti legge n. 78 del 2010 e n. 98 del 2011
-
- 8. L.148/2011: VERSO LA FUSIONE DEI PICCOLI COMUNI
 - 8.1 Profili di criticità in tema di legittimità costituzionale
-
- 9. IL TRIENNIO 2012-2014: L'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE NELLE PROSPETTIVE DI RIFORMA COSTITUZIONALE
-
- 10. ASSOCIAZIONE O FUSIONE? IL QUADRO ATTUALE E LA SALVAGUARDIA DELLA TIPICITA' MUNICIPALE

CAPITOLO TERZO

IL COMUNE COME VEICOLO DI PROMOZIONE DEL TURISMO CULTURALE

- 1. IL TURISMO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO
 - 1.1 L'evoluzione costituzionale: il turismo come valore
 - 1.2 L'evoluzione legislativa: il Codice del Turismo
 - 1.3 Gli ordinamenti regionali. Regioni ed enti locali
 - 1.4 Turismo e principi comunitari: il Trattato di Lisbona

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

1.5 Il turismo nelle fonti internazionali

2. IL TURISMO CULTURALE: EVOLUZIONE E PROSPETTIVE LOCALI

2.1 Turismo culturale: una definizione

2.2 Turismo e tutela dei beni culturali tra legislazione statale e regionale

2.2.1 Il Codice del turismo e il contributo dei privati

2.3 Turismo culturale e sviluppo locale. Le Unioni di Comuni come strumento di valorizzazione della specificità

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell’età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

CAPITOLO PRIMO

L'EVOLUZIONE DEL COMUNE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

1. IL QUADRO POLITICO: L'ITALIA PRIMA DEI COMUNI

Al fine di comprendere le specificità della realtà comunale italiana dei primordi è necessario risalire alla situazione politico istituzionale presente in Italia nell'alto medioevo.

È in tale congiunzione storico-sociale che si fissò il quadro politico nel quale poterono prendere forma le istituzioni comunali.

Conquistato da Carlo Magno nel 774, il regno longobardo avrebbe condiviso, con il nome di *Regnum Italiae*, il destino dell'impero che di lì a poco sarebbe stato fondato¹.

Tra il 951 e il 962 venne conquistato da Ottone I che assumendo il titolo imperiale vedeva i suoi domini estendersi, oltre che nell'Italia del nord, anche in Toscana premendo, altresì, periodicamente sulle terre pontificie.

Da questo momento i Sovrani del *Regnum* venivano scelti nella ristretta cerchia dell'aristocrazia tedesca, eletti re in Germania e solo in un secondo momento acclamati dall'aristocrazia italiana e incoronati nell'ordine re d'Italia a Pavia e imperatori a Roma.

¹ F. Menant, *L'Italia dei Comuni (1100-1350)*, Viella, Roma 2011, pag. 9.

Il “viaggio a Roma” esauriva, per gran parte dei re germanici, la loro permanenza nella penisola, e rappresentava sempre una verifica importante dell’atteggiamento nei loro riguardi da parte dei sudditi italici.

Durante questi viaggi di presentazione il Re, oltre a rinverdire la fedeltà dei subordinati, a rinsaldare i privilegi dei suoi predecessori raccoglieva i proventi del *fodrum*, un’imposta esatta per l’occasione e diretta ad ammortizzare le spese di una corte regale itinerante.²

In questa situazione la governabilità concreta da parte del sovrano si limitava alle sporadiche visite dello stesso nel territorio italiano lasciando il paese praticamente abbandonato a sé stesso per decenni.

In una fase di grave deficit di controllo politico e amministrativo i detentori del potere in nome del re lontano erano perlopiù i vescovi, che nel X secolo hanno quasi sempre ricevuto in delega le prerogative della potestà regia, con gli annessi diritti fiscali e patrimoniali, e che tali prerogative esercitavano a partire dalle città in quanto centri episcopali.

I grandi signori laici, marchesi e conti, che avevano un potere comparabile, intrattenevano con le città un rapporto meno forte.

Il generale trasferimento di competenze politiche in capo ai vescovi fu un fattore

² Inserite tra le consuetudini del Sacro romano Impero le “*regalia*” trovano il loro fondamento giuridico nella costituzione imperiale quae sunt regalia emanate nelle more della Dieta di Roncaglia del 1154. Tra le numerose tipologie di regalia (letteralmente “cose del Re”, ovvero suoi privilegi o prerogative) si ricordano i *vectigalia*, gli *argentaria*, i *thesauri*, le *monetae*. Nello specifico il *fodrum* era una imposta diretta al mantenimento della corte imperiale.

importante di mantenimento della centralità urbana, di cui più tardi beneficeranno i comuni.³

All'inizio del XII secolo si compie la rovina dell'amministrazione regia che perde nei decenni gli strumenti di governo che avevano caratterizzato i sovrani carolingi. Palazzi, amministrazione centrale, patrimonio demaniale, pedaggi sono perni del sistema centralizzato che si sfaldano nei primi decenni dell'anno mille lasciando ai sovrani esclusivamente il sopraccitato fodrum e il servizio militare obbligatorio, dovuti comunque esclusivamente nel periodo nel quale il sovrano stanza in Italia. In sostanza nessuno contesta l'autorità degli imperatori germanici, ma essi non dispongono quasi più degli strumenti per esercitarla.

L'originalità più forte di questo Regno d'Italia, nel quadro dell'Occidente del tempo, è l'esistenza di una forte realtà urbana che è riuscita a mantenersi nel corso dei secoli precedenti.

Roma non è ormai che l'ombra di ciò che era stata, e tuttavia rimane, a dispetto delle sue rovine, una delle maggiori città occidentali.

Palermo e alcune altre città del sud restano del pari centri di primaria importanza. Ma la Toscana, e soprattutto la piana del Po costituiscono le sole regioni in Occidente nelle quali abbia resistito una vera rete di città, capaci di conservare una centralità politica ed economica, e di accogliere una élite laica sufficientemente

³ F. Menant, *op. cit.*, pagg. 9-10.

colta.

Lo sviluppo dell'età comunale maturerà grazie a tali, antiche, premesse sociali e culturali.⁴

2. GENESI E PRIMO SVILUPPO DEI COMUNI (fine XI-metà XII secolo)

All'affacciarsi del secondo millennio l'Europa appariva caratterizzata da un forte dinamismo economico, grazie alla crescita della produzione agricola, sotto la spinta dell'aumento demografico, e alla conseguente espansione delle attività commerciali.

Con l'intensificarsi degli scambi rifiorirono le città, punti nevralgici dei traffici e delle transazioni economico-finanziarie, e accanto ai vecchi centri urbani sorsero nuovi insediamenti.

Le prime a dare segni di nuovo vigore furono le città costiere dell'Italia (favorite dalla loro collocazione ai bordi della penisola che le esponeva in minore misura ai contraccolpi delle successive invasioni e delle lotte politiche seguite alla crisi dell'impero carolingio, offrendo loro nello stesso tempo larghe opportunità di rapporti commerciali con l'oriente); quindi, tra XI e XIII secolo lo sviluppo urbano coinvolse l'Italia settentrionale, la Francia, l'area tedesca e quella dei Paesi Bassi (dove in misura varia, ma comunque significativa, si avvertiva l'eredità

⁴ F. Menant, *op. cit.*, pag.10.

dell'urbanizzazione romana); infine tra il XIII e il XIV secolo la ripresa cittadina si irradiò nelle zone periferiche o semiperiferiche, l'Inghilterra, la penisola scandinava, l'Europa centro-orientale, toccate in maniera episodica o in superficie o addirittura rimaste estranee all'influenza di Roma.⁵

Il termine “*comune*” (*in latino commune, comune, comunum*) è utilizzato alla fine dell'XI secolo come aggettivo (*iuramentum comune, comune consilium* ecc.) mentre il sostantivo viene usato correntemente a partire dal 1120 circa, spesso nella forma di comune “*civitatis*”.⁶

È molto difficile risalire ad una data certa dalla quale possa identificarsi la nascita dell'età comunale; infatti, stante l'approssimazione degli scritti politici del tempo, il criterio adoperato dagli storici per individuare l'apparizione delle istituzioni comunali è la prima menzione del consolato, la magistratura suprema che caratterizza all'inizio questo tipo di regime: i consoli fanno la loro comparsa nel 1081-1085 a Pisa, nel 1095 a Asti, nel 1097 a Milano, nel 1098 ad Arezzo, nel 1099 a Genova, nel 1105 a Ferrara e a Pistoia, nel 1115 a Luca, e in generale prima del 1130 in quasi tutte le altre città.

Ma è indubbio che esiste certamente una collettività politica prima dei consoli e senza di essi; piuttosto l'introduzione di questa magistratura conclude una fase preparatoria (che può essere datata all'incirca dal 1080) durante la quale si intravedono qua e là

⁵ E. Occhipinti, *L'Italia dei Comuni (secoli XI-XIII)*, Carocci, Roma, 2000. Pag. 9.

⁶ F. Menant, *op. cit.*, pagg.12-13.

comunità di *cives* dotate di rappresentanti sprovvisti di titolo oppure provenienti da organismi preesistenti, come il corpo della feudalità vescovile.⁷

Di fatto il Comune compare nelle fonti documentarie a partire dalla fine del XI secolo come *commune* (Le Mans, 1070) ma anche *communitas* (Cremona, 1078) e più tardi *universitas* inteso come termine del diritto romano per indicare un “tutto”, un complesso unitariamente considerato.

Come ancora oggi, Comune ha indicato in passato, in Italia e altrove in Europa, ogni istituzione di governo locale, quale che fosse la dimensione della comunità amministrata e quale che fosse l’ampiezza delle sue competenze e dei suoi poteri; si trattasse di città o anche di centri minori, di castelli e di insediamenti montani e rurali pur di scarso spessore demografico.

Il termine medievale ha messo profonde radici nel nostro linguaggio (meno in quello di altri Paesi) per la normalità e durata del suo uso, mentre raro è rimasto il romano municipio ed è caduto in desuetudine università, anch’esso di lunga durata perché usato nel Mezzogiorno ancora in tempi moderni, nell’Italia preunitaria, ma passato a designare tipicamente solo le istituzioni di istruzione superiore, un tempo dette *studi*.⁸

⁷ F. Menant, *op. cit.*, pag.14.

⁸ M. Ascheri, *Le Città-Stato*, il Mulino, Bologna, 2006, pag. 7.

2.1 La Città precomunale e la nascita del Comune

Nell'ordinamento municipale romano (che con l'estendersi del dominio di Roma venne "esportato" fuori dalla penisola italiana) la città costituiva la testa, il centro direttivo del territorio circostante e tale rimase anche in età imperiale, in quanto i centri urbani, pur nel quadro degli ordinamenti burocratici e militari dell'Impero, mantennero una propria autonomia e un proprio retaggio di valori civili.⁹

Al modello della centralità cittadina, proprio della dimensione politico-civile, si ispirò nell'ambito dell'Impero l'ordinamento delle comunità cristiane a capo delle quali stava il vescovo.

Di qui, il costituirsi della rete delle circoscrizioni ecclesiastiche, le diocesi, sull'esempio della rete municipale, e il conseguente rafforzamento della funzione delle città come centri organizzativi e punti di riferimento del territorio rurale.

In Italia, comunque, i mutamenti rispetto all'inizio del nuovo millennio sono sensibili: il banco del mercato ha sostituito le armi come simbolo di *status* e come via alla promozione sociale; un'Italia nella quale l'oro vale in quanto è strumento per la creazione di nuove ricchezze; un'Italia nella quale le città e le attività tipicamente cittadine prendono in breve il sopravvento rispetto alla terra e alle attività rurali; un'Italia nella quale la vita religiosa si viene animando e sostanziando di più complesse elaborazioni dottrinarie e di più inquiete e irrequiete esigenze etiche;

⁹ E. Occhipinti, *op. cit.*, pag. 13.

un'Italia non più scarsa di abitatori e di centri importanti; un'Italia nella quale, accanto al mercante, e poco dopo di lui, fa il suo ingresso nel mondo degli studi, nel *cursus honorum* e nella reputazione sociale l'intellettuale laico, che, per ora, è quasi esclusivamente l'esperto di leggi, così come richiedono le esigenze della vita pubblica.

Nelle città di quest'Italia, particolarmente fervida di vitalità e ricca di fermenti creatori in un'Europa tutta quanta percorsa da un analogo spirito di rinnovamento e di crescita, la matrice di gran parte delle forze nuove e il centro, in riferimento o intorno al quale il movimento comunale si organizza, rimane, comunque, la chiesa cittadina.¹⁰

È nella curia vescovile che si forma l'ossatura amministrativa della città ed è tra le famiglie dei suoi vassalli e dei suoi *iudices* che si viene formando quella classe di governo che si esprimerà in seguito con la creazione del consolato.

Ma a parte l'instabilità dettata dalle invasioni barbare e la conseguente riunione nelle città degli abitanti del contado, un presupposto ancora più immediato al formarsi del comune è la dissoluzione progressiva dello stato di tipo feudale e l'accentuarsi, il diffondersi e il realizzarsi della tendenza ai particolarismi locali.¹¹

Mentre in città dominano vescovi o conti (o visconti), nel contado si affiancano o si

¹⁰ G. Galasso, *Potere e Istituzioni in Italia, Dalla caduta dell'Impero romano ad oggi*, Einaudi, Torino, 1974, pagg. 22-23.

¹¹ A. I. Pini, *Città, comuni e corporazioni nel medioevo italiano*, Ed. Clueb, Bologna, 1986, pag. 68.

sovrappongono le più diverse giurisdizioni: feudi di amministrazione, feudi d'ufficio, feudi beneficiari, feudi patrimoniali, signorie rurali, terre immunitarie ecclesiastiche, ecc.¹²

Lo sviluppo della realtà comunale è stato fondamentalmente un processo continuativo, una evoluzione che, soprattutto nell'Italia del nord si verifica tra il IX e il XII secolo. Il signore vescovile della città cedette gradualmente i propri diritti alla comunità cittadina e in questo contesto vennero sviluppate nuove forme giuridiche di associazione.

A Milano, per esempio, il verificarsi di questo evento fu aiutato da una rivoluzione. La nobiltà, il vescovo ed il clero furono costretti ad aderire alla *coniuratio* e a sottomettersi, in qualità di parte della comunità cittadina, al processo di formazione della volontà comune espressa dalla assemblea del popolo, in cui tutti i ceti avevano parte attiva.¹³

In ogni caso, si danno diverse forme di Comune, che non si possono ricondurre tutte alla medesima radice.

Molti comuni sono nati sulla base di accordi e di equiparazioni di diritti, raggiunti dopo lunghe lotte tra diversi gruppi sociali. Altri sono stati costituiti dagli sforzi di un ristretto gruppo di famiglie, ricche e potenti che attirarono a sé, per mezzo di una

¹² G. Tabacco, *La dissoluzione medievale dello stato nella recente storiografia*, in "Studi Medievali", ser. III, I, 1960; *La Storia politica e sociale. Dal tramonto dell'impero alle prime fondazioni degli stati regionali*, in *Storia d'Italia*, Einaudi, II, Torino, 1974, pagg. 3-274.

¹³K. Bosl, *Il risveglio dell'Europa: L'Italia dei Comuni*, il Mulino, Bologna, 1985, pag. 119.

coniuratio (intesa come unione, patto giurato), altre famiglie ed altri gruppi, fino a che in conclusione tutta quanta la città si alleò con loro.

Altri sorsero su una base improvvisata, sviluppandosi velocemente. Premesse di ciò potevano essere la necessità di difendersi contro i nemici e un patto, originato da questo bisogno, tra gli abitanti di diversi villaggi che si raccoglievano attorno ad una località.

Alla base di questo processo potevano anche essere istituzioni comunali più antiche, che erano mutate, ma non distrutte, oppure una organizzazione signorile che stabiliva i confini e gli organismi della nuova comunità.

Altri comuni furono, a loro volta, il risultato dell'attività agricola e di una lunga comunanza di diritti goduti da un gruppo di contadini, come quello per esempio, all'uso di una *almenda* comprendente bosco, acqua, pascolo.

Nelle zone costiere furono la guerra ed il commercio a far sorgere i Comuni alla cui formazione concorsero infine anche individui originariamente liberi, *milites*, arimanni, masnadieri, che erano divenuti servi.¹⁴

Ma sono due, fondamentalmente, i tipi di città: la città di provincia dalla struttura semplice, e la città complessa che racchiude in se diversi strati sociali, che furono costretti ad uniformare, fino ad un certo punto, le proprie prerogative, per potersi imporre come comunità detentrica di immunità, che si esplicava come tale a livello

¹⁴ K. Bosl, *op. cit.*, pag. 120.

abitativo, economico, ecclesiale, difensivo e di protezione.

La città c.d. semplice era abitata in zona aperta da contadini e *possessores* che erano parificati quanto a diritti e sufficientemente liberi: essi erano legati gli uni agli altri in forma di comune.

Nella città socialmente complessa era un gruppo o una classe a formare il comune: gli altri si univano o erano costretti ad allearsi con questo comune in un modo o nell'altro.

Ma fu la lotta per le investiture a determinare un definitivo input alla spinta evolutiva delle città altomedievali organizzate verso l'istituzione del comune propriamente detto. Infatti, le lotte sociali avviate nell'età di Corrado II e lo sviluppo di scontri laceranti che nelle città videro per lo più il vescovo schierato con i vassalli maggiori contro i vassalli minori sostenuti dai *cives*, contrassegnarono un periodo di gravi disordini.

La violenza dello scontro spinse le diverse forze in gioco (vescovo, *milites*, proprietari fondiari, mercanti, artigiani, professionisti) alla ricerca di un compromesso capace di ridare ordine e normalità alla vita cittadina, salvaguardando i diversi interessi presenti al suo interno. Sulla via del compromesso si giunse alla nascita del comune come organismo di autogoverno cittadino.¹⁵

¹⁵ E. Occhipinti, *op.cit.* pag. 19.

Ben prima della nascita del comune, in alcuni casi già dal secolo X¹⁶, nelle città italiane sono documentate tracce di organismi rappresentativi della cittadinanza, sorti per iniziativa autonoma degli abitanti e privi di riconoscimento giuridico, anche se la loro nascita era accompagnata dal consenso dei sovrani e signori feudali, che vedevano in quelle forme spontanee di organizzazione un efficace mezzo di contenimento del disordine politico-sociale.

In tale periodo, però, furono l'aspirazione al ripristino della pace cittadina sconvolta dai conflitti sociali e religiosi e la volontà di uscire dal vuoto di potere determinato dal venir meno dell'autorità statale a sollecitare le comunità a sperimentare forme di autogoverno mediante l'elezione di un certo numero di cittadini ai quali, come delegati della cittadinanza, erano affidati alcuni poteri.

Tali organismi rappresentativi della cittadinanza costituirono il nucleo originario da cui sarebbero scaturiti, attraverso un processo graduale, veri e propri organismi comunali.

La conquista dell'autogoverno ebbe risvolti differenti in ogni realtà comunale, tale percorso sfociò in modi e tempi diversi.

¹⁶ Precoci esperienze sono documentate, ad esempio, per le comunità cittadine di Genova e Cremona. Alla prima si rivolse nel 958 un diploma di Berengario e Adalberto, che riconoscendole il privilegio dell'immunità (di solito riservato ai vescovi) di fatto le attribuivano l'esercizio di diritti pubblici, a cui si aggiungeva il godimento della metà delle multe inflitte a coloro che avessero contravvenuto al privilegio (l'altra metà sarebbe andata alla Camera imperiale). La seconda fu destinataria nel 996 di un diploma di Ottone III che le concedeva l'immunità e le trasferiva l'esercizio di prerogative pubbliche, prevedendo severe sanzioni per le autorità laiche o ecclesiastiche che avessero disatteso le disposizioni imperiali. Nonostante Ottone III avesse poi revocato i privilegi concessi, costretto dalle proteste del vescovo di Cremona deciso a recuperare le sue prerogative, il documento è ugualmente significativo del livello di organizzazione acquisito dai cittadini cremonesi. L. Schiapparelli, *i Diplomi di Ugo e Lotario, di Berengario e di Adalberto*, Istituto storico italiano, Roma 1924 doc. II pagg. 325-7 in E. Occhipinti, *op. cit.*

Di qui, l'impossibilità di costringere nelle maglie di un unico modello i molteplici percorsi attraverso cui le varie città pervennero ad organizzarsi in quanto comuni autonomi, secondo forme, ritmi e vicende di volta in volta diversi.¹⁷

È possibile però individuare elementi di analogia che avvicinano i singoli processi e su tale base tracciare una periodizzazione di massima, che rispecchia le linee evolutive di gran parte dei comuni italiani.

Tra la fine del secolo XI e l'inizio del XII è attestata la nascita dei primi comuni, retti da consoli appartenenti alla aristocrazia cittadina.

Verso la fine del XII secolo, si avviò una seconda fase caratterizzata dalla presenza alla guida del governo cittadino di un podestà al posto della magistratura collegiale dei consoli, mentre per impulso dello sviluppo economico nuovi protagonisti si affacciavano sulla scena politica.

Ma anche quando, come in questa fase, il consolato appare consolidato, la rottura con gli antichi poteri non è ancora completa: per lungo tempo la sede dei consoli è il palazzo episcopale e fino alla pace di Costanza (ed il trasferimento ufficiale delle prerogative regie ai comuni) il vescovo continua talora a rappresentare la città, specialmente nei rapporti con il sovrano e in altre occasioni solenni.¹⁸

¹⁷ E. Occhipinti, *op.cit.* pag. 21.

¹⁸ F. Menant, *op. cit.*, pag. 15.

Il comune riesce ad acquisire la sfera complessiva dei poteri e delle risorse pubbliche solo nel XIII secolo, con le confische che fanno seguito alle guerre civili e con il generale indebolimento della forza della *militia*.

2.2 Il Comune come ente territoriale

Nonostante appaia pacifico che l'iniziativa che portò alla nascita del comune venne dai ceti dirigenti cittadini consolidatisi sotto il governo vescovile o signorile della propria città, il comune in Italia fu da subito espressione dell'intera cittadinanza, che in esso si riconosceva e che da esso si sentiva rappresentava.

Il comune assunse fin dal principio una connotazione territoriale in quanto, nonostante sia innegabile che le esperienze di autogoverno presero progressivamente forma per iniziativa di una ristretta cerchia di famiglie socialmente prestigiose, si presentava fin dalle origini come un istituto pubblico, in quanto i suoi promotori non agivano in proprio, ma come rappresentanza giuridica dell'assemblea dei *cives*, da cui erano investiti del compito di tutelare i comuni interessi.

Pubbliche erano perciò le funzioni che il comune esercitava, rivolto a tutti gli abitanti della città, imponendo tributi, amministrando la giustizia, definendo gli obblighi militari; non a caso i magistrati comunali, cioè i consoli, furono indicati in un primo tempo con l'espressione di *consules civitatis*, che ne sottolineava il ruolo pubblico.¹⁹

¹⁹ E. Occhipinti, *op.cit.* pag. 23.

L'appartenenza al comune non era sinonimo di appartenenza ad un determinato ceto sociale, ogni *civis* ne faceva parte in quanto abitante della città e l'assemblea generale di tutti gli abitanti (*parlamentum, concilium*) era l'espressione di tutta la comunità riunita per approvare le linee di governo.

Tale comunità era diretta dai componenti della cosiddetta aristocrazia consolare che comprendeva al proprio interno i rappresentanti nell'ordine: a) delle consorterie militari le quali controllavano grandi proprietà fondiarie e ed esercitavano i diritti signorili nella campagne; b) dei ceti mercantili che basavano il loro potere sulla ricchezza (grandi mercanti, cambiatori) e di quelli delle professioni (giudici, notai), che svolsero una funzione di primo piano come garanti di una legalità in via di formazione e come estensori degli atti ufficiali del nuovo organismo politico-amministrativo.

Non è possibile stabilire quali componenti "aristocratiche" ebbero un ruolo più significativo nella nascita della realtà comunale.

Di certo alle grandi famiglie del territorio va riconosciuta una grande forza propulsiva volta alla realizzazione di una organizzazione di cittadini che potremmo definire protopubblica.

Salvatore Mario Gaias

"L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale"

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

3. LA FIORITURA DELLA CITTA STATO (fine XII sec.)

Dopo le grandi prove delle città soprattutto marittime nel corso dell'XI secolo, l'espansione del nuovo potere urbano ebbe luogo tipicamente nel corso del XII secolo, che segnò un momento nuovo nella vita delle città-Stato: quello della piena presa di coscienza della propria singolare identità, ben simboleggiata dall'adozione rapidissima ovunque nei primi tre-quattro decenni del 1100 del termine *Commune*, o anche con maggior precisione e senso della personalità raggiunta, che oggi diremmo anche giuridica, *Commune civitatis*.²⁰

3.1 Gli sviluppi politici

Una visione completa della neo affermata realtà comunale pretende una breve analisi volta a chiarire che cosa contraddistingue il comune medievale dal comune moderno e contemporaneo, così come dalla polis greca o dal *municipium* romano.

In tutti i casi considerati ci troviamo di fronte a un ente giuspubblicistico a base territoriale caratterizzato dall'autogoverno degli abitanti di quel territorio secondo margini di autonomia di diverso contenuto, valore ampiezza e natura.

Quando il margine di autonomia è assoluto si ha la piena sovranità e quindi la vera e propria città-stato (come nella Grecia antica o nell'Italia preromana).

²⁰ M. Ascheri, *op. cit.* pag. 49.

Quando l'autonomia, pur molto ampia in senso amministrativo, non si esplica nel settore giurisdizionale, legislativo e coercitivo, si ha un ente amministrativo tipo il municipio romano, l'università dell'Italia meridionale, il comune odierno.

Quando invece si hanno contemporaneamente le due cose, cioè un'autonomia di tale ampiezza di attribuzioni giurisdizionali, legislative, finanziarie e amministrative, da ridurre la potestà sull'ente territoriale dello stato sovrano ad una sovranità più che altro nominale, ma non appunto la piena sovranità, si ha un tipo di comune che potremmo definire "politico", che è la forma di autonomia locale che caratterizza la storia di buona parte dell'Italia centro-settentrionale tra il XI e il XV secolo, ma che in certe zone (Genova, Venezia, Lucca) giunge sino alla fine del XVIII secolo.²¹

Tutto ciò premesso è, altresì, doveroso sottolineare che se è vero che il comune cosiddetto politico è un comune tipicamente medievale, non è altrettanto vero che il comune medievale sia un comune tipicamente politico.

Se si accettasse una teoria che accetta l'esistenza di un comune nel sol caso in cui sia presente nella città una "pienezza di autonomia, di giurisdizione, di atti di imperio o di governo"²² o che si basa sull'idea che per studiare il comune nella sua molteplice varietà di espressioni "l'unico elemento coagulante è la piena sovranità"²³, si

²¹ A. I. Pini, *op. cit.* pag. 62

²² U. Nicolini, "L'ordinamento giuridico nel comune medievale", in "Per lo studio dell'ordinamento giuridico del comune medievale. Raccolta di fonti, Giuffrè, Milano, 1972, pag. 32.

²³ S. Bertelli, *il potere oligarchico nello stato-città medievale*, La Nuova Italia, Firenze, 1978, pag. 12.

ridurrebbe l'età comunale ai pochi decenni che intercorrono tra la pace di Costanza e l'inizio delle ostilità tra i comuni italiani e Federico II.

È invece corretto ritenere che non è la pienezza d'autonomia politica e tanto meno la piena sovranità a caratterizzare il comune medievale, ma piuttosto altri elementi che potremmo individuare nelle libertà di eleggersi i propri magistrati, di darsi proprie leggi senza ulteriori revisioni o approvazioni, di non essere fiscalmente soggetto, di non riconoscere tribunali d'appello, o comunque di mantenere in questi settori un ampio margine di autonomia.²⁴

Quando si parla di autonomia politica o piena sovranità comunale, quant'anche nelle sue massime espressioni storiche, si fa riferimento, sempre e comunque, ad un comune medievale che non fu mai completamente libero da interferenze esterne non tanto da parte dell'impero quanto della chiesa, sia intesa come ente universale sia come enti ecclesiastici locali.

Casi tipici di interferenza ecclesiastica furono la non perseguibilità dei chierici da parte del tribunale civile e le esenzioni fiscali per gli ecclesiastici, il problema delle decime, la legislazione sugli eretici e sull'usura, ma non vanno trascurate altre forme di interferenza che ponevano un limite tutt'altro che trascurabile alla libera

²⁴ A. I. Pini, *op. cit.* pag. 63

esplicazione dell'attività politica e legislativa dei comuni, soprattutto quando si consideri che il clero era titolare di vastissime proprietà immobiliari urbane e rurali.²⁵

3.2 Lo scontro con l'impero

Le competenze progressivamente assunte dai comuni in materia di moneta, fisco, amministrazione della giustizia, reclutamento militare posero le premesse per lo scontro con l'Impero, a cui erano formalmente sottoposte le terre del Regno d'Italia. Il contrasto precipitò nella seconda metà del secolo XII, quando Federico I di Svevia tentò di ristabilire l'autorità regia sulle città italiane, suscitando la reazione dei comuni, decisi a resistere e a riaffermare la propria autonomia.

L'elezione (1152) di Federico I di Hohenstaufen, detto il Barbarossa, a re di Germania infatti costituisce una svolta nella storia dei comuni italiani: è infatti nel corso dello scontro con Federico, che cercava di ristabilire l'autorità imperiale in Italia e nelle sue città che si consolidano definitivamente la coscienza collettiva dei cittadini da un lato e le loro istituzioni dall'altro.

Il Barbarossa intraprese il suo primo viaggio in Italia nell'ottobre del 1154 entrando subito in rapporto con i comuni del nord: prima della partenza egli aveva ricevuto gli ambasciatori delle città che si lamentavano dell'espansionismo milanese.

²⁵ G. De Vergottini, *il diritto pubblico italiano nei secoli XII-XV*, Giuffrè, Milano 1960, in A. I. Pini, op. cit. pag. 63.

Condannati da Federico per la distruzione di Lodi, i milanesi si spinsero fino al punto di cacciare gli invitati dell'imperatore, incaricati di trasmettere loro la sua sentenza.²⁶

L'imperatore decise allora, nel novembre del 1154, di convocare una dieta, vale a dire l'assemblea dei grandi del regno (vescovi e abati, grandi signori laici e consoli delle città) a Roncaglia, luogo tradizionale per questo tipo di riunioni, situato nella piatta campagna lungo le rive del Po, in territorio piacentino.

In quell'occasione Federico affermò un certo numero di principi di governo stabilendo il filo conduttore della sua azione futura: la restaurazione dello *honor imperii*, ossia dell'autorità suprema dell'imperatore e di tutti i fattori che la compongono.

Dopo aver distrutto le città ribelli di Asti, Chieri e Tortona il Barbarossa raggiunse Roma al fine di farsi incoronare da papa Adriano IV, ma ivi trovò la rivolta dei romani i quali pretendevano che fosse il "Popolo Romano" stesso, a celebrare l'incoronazione imperiale.

La seconda spedizione dell'imperatore Federico determina una rottura non ricomponibile con la realtà comunale della penisola italiana.

Il Barbarossa infatti non esitò a perpetrare violenze e repressioni volte a definire una volta per tutti il ruolo subordinato delle città all'autonomia imperiale. Espressione massima di questo atteggiamento fu l'assedio di Milano del 1158.

²⁶ F. Menant, *op. cit.*, pag. 15.

Immediatamente dopo la resa della città meneghina fu indetta una seconda dieta, sempre a Roncaglia, che assunse una importanza eccezionale: i professori di diritto romano dell'università di Bologna (ricordati come i quattro dottori), definirono gli iura regalia²⁷ che immediatamente l'imperatore rivendicò nella loro integralità, domandando ai comuni di restituire quelli di cui si erano appropriati, fatti salvi gli specifici privilegi concessi da un precedente sovrano.

I principi stabiliti a Roncaglia accrebbero in modo esponenziale l'intervento imperiale nelle realtà comunali italiane, ed inoltre, avocando a sé la nomina dei consoli, Federico minò in modo inequivocabile l'indipendenza delle città.

Anche il soggiorno nei palazzi cittadini era pensato come un altro strumento di controllo, con le ovvie e costanti tensioni suscitate dalla presenza dentro le mura cittadine delle truppe imperiali.

Anche in ambito finanziario la razionalizzazione imposta dopo la dieta di Roncaglia è notevole soprattutto negli ambiti della esazione fiscale e della coniazione di monete.

Federico provvide inoltre a nominare funzionari, facenti capo direttamente all'imperatore e incaricati di esercitare in suo nome il controllo sui governi cittadini,

²⁷ *“I regalia sono i seguenti: le arimannie, le vie pubbliche, i fiumi e i loro affluenti, i porti, i ripatici, vectigalia, volgarmente detti telonea (pedaggi), monete, le multe per molti tipi di pena, i beni di nessuno e quelli che sono stati sottratti agli indegni dichiarati tali in forza di legge, a meno di speciali concessioni, e i beni di coloro che hanno contratto nozze incestuose, quelli dei condannati e dei proscritti (...), le prestazioni dovute per le angarie e perangarie (corvées), i diritti di trasporto su carro e su battello, la colletta straordinaria dovuta per la felicissima spedizione della regia maestà, l'autorità di nominare i magistrati che devono amministrare la giustizia, le miniere d'argento, i palazzi nelle città consuete, i redditi delle pescherie e delle saline, i beni di coloro che commettono crimine di lesa maestà(...)”* Die Urkunden Friedrichs I., 1158-1167, p. 29 n.237 in F. Menant, *op. cit.*, pag. 16.

alcuni dei quali (in primo luogo quelli di Milano e Genova) continuarono però a resistere.

Nel 1159, in seguito all'elezione del nuovo pontefice Alessandro III, si verificò uno scisma all'interno della Chiesa; Alessandro III palesemente preoccupato di una ripresa dell'iniziativa papale ad opera di Federico e conosciuto per le sue posizioni rigide nei confronti dell'impero, fu costretto a lasciare Roma.

Di contro il sovrano Hoenstaufen sostenne gli antipapi Vittore IV e Pasquale III contro il legittimo pontefice.

L'inasprimento dello scontro tra papato e impero rese Alessandro III un alleato prezioso dei comuni ribelli.

Nel 1161 fu organizzata una nuova campagna contro Milano a cui parteciparono, schierate dalla parte dell'Impero, Como, Lodi, Cremona, nemiche "storiche" della potente città che, costretta alla resa, venne distrutta, i suoi abitanti dispersi nei borghi, il governo cittadino sottoposto al controllo di un podestà di nomina imperiale.

Ma la dura politica fiscale condotta dai funzionari di Federico nelle città lombarde suscitò forti reazioni che ebbero come sbocco la nascita di una lega, la quale coordinò le forze cittadine alleate contro l'Impero.²⁸

Nel 1166 il Barbarossa ridiscese in Italia ma con uno slancio molto più flebile.

²⁸ E. Occhipinti, *op.cit.* pag. 17.

La sua azione fu limitata da un lato dai difficili rapporti con i principi tedeschi dall'altro dalla rinascita milanese determinata dall'aiuto delle altre città lombarde.

Nel 1167 i comuni lombardi emiliani e veneti, già raggruppati in leghe locali, si unirono in una grande alleanza, la Lega Lombarda: l'alleanza era diretta da alcuni rectores rappresentanti le città, e si fondava su accordi di mutua assistenza militare.

Gli obiettivi di questa unione di comuni medievali erano l'abrogazione dell'amministrazione imperiale, il ristabilimento della libertas di cui i comuni godevano all'inizio del secolo, la ricostruzione di Milano.

Nel 1168 venne fondata la città di Alessandria, in funzione strategica nei confronti di Pavia e del marchese del Monferrato, che mantenevano un atteggiamento filoimperiale.

La fondazione della Lega, al netto delle innumerevoli leggende che attorno ad essa sono nate, è una data importante: fu allora che i comuni presero coscienza di avere gli stessi interessi di fronte alla riorganizzazione politica voluta dall'imperatore, accettando di mettere da parte le rivalità che li avevano divisi fino ad allora e di sottomettere la loro politica esterna e la loro iniziativa militare alle decisioni collettive.

Alla quarta discesa in Italia (1174), dopo aver invano assediato Alessandria e tentato senza successo un accordo con le città della Lega, il Barbarossa venne battuto dalle forze milanesi a Legnano.

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

L'imperatore cercò allora la pacificazione con il Papato, quindi strinse un accordo con i comuni per una tregua della durata di sette anni (1177), premessa alla successiva pace di Costanza (1183), che sancì la fine del lungo conflitto.

3.3 La Pace di Costanza: legittimazione della realtà comunale

Nel luglio 1183, a circa trenta anni dall'inizio delle ostilità, la pace di Costanza chiudeva il contrasto in termini sostanzialmente favorevoli ai comuni.

L'accordo raggiunto tra i rappresentanti diplomatici delle due parti prevedeva infatti la concessione di un privilegio imperiale che regolamentasse i rapporti tra le città italiane e l'Impero, riconoscendo nel complesso i diritti rivendicati dalle prime.

Alle istituzioni comunali vengono concessi gli *iura regalia* definiti a Roncaglia, con la possibilità che venissero esercitati anche nei contadi cittadini. Nello stesso modo venne riconosciuta la libera elezione dei consoli, così come il diritto dei comuni a stipulare alleanze.

L'imperatore conservava solo una giurisdizione eminente che prevede, in occasione dei suoi soggiorni in Italia, l'investitura dei consoli e il beneficio del fodro.²⁹

Dal punto di vista formale, il trattato di pace sottoscritto a Costanza non si poneva come un accordo bilaterale tra potenze alla pari, bensì come una graziosa concessione

²⁹ F. Menant, *op. cit.*, pag. 18.

dell'imperatore; di fatto Federico I perdeva tutte le determinazioni imposte a Roncaglia nel 1158 con la necessità di negoziazione per ogni suo futuro intervento.

In tal modo i comuni accettavano di essere inquadrati, sia pure in piena autonomia, nella struttura giuridica dell'Impero (non diversamente dai grandi feudatari) e di rispettare l'autorità imperiale come base di ogni pubblico potere.

Chiuso lo scontro con il Barbarossa nei termini sottoscritti a Costanza, che implicitamente legittimavano le libertà comunali, i comuni italiani potevano riprendere il progetto, invano contrastato dall'iniziativa imperiale, di espandersi nel territorio e di costruire degli Stati-città dotati di proprie leggi e istituzioni.

3.4 Crisi interna ed evoluzione istituzionale. La figura del Podestà

La pace di Costanza del 1183 segna un momento fondamentale nella storia del comune italiano e non solo da un punto di vista formale.

A Costanza, pur nei limiti di un privilegio concesso alle sole città appartenenti alla lega lombarda, Federico riconosceva ai comuni le “*consuetudines*” amministrative, giurisdizionali e militari, comprendendo in esse anche le regalie cioè i diritti sovrani esercitati già da tempo dai comuni e notevole fonte di redditi economici.³⁰

³⁰ G. Tabacco, “La costituzione del regno italico al tempo di Federico Barbarossa, in popolo e stato in Italia nell'età di Federico Barbarossa. Alessandria e la Lega lombarda” (XXXIII Congresso storico subalpino), Torino 1970, pp. 161-177.

La fine del XII secolo si presenta come un periodo caratterizzato da grandi mutamenti tra le entità che formano il comune medievale.

La pace di Costanza porta con sé un periodo di importante distensione tra i comuni e l'impero.

Nonostante i privilegi fossero stati concessi esclusivamente alle città della lega lombarda, tutti i Comuni del Nord e del Centro Italia beneficiarono del nuovo assetto costituito dalla pace di Costanza.

Il comune diventò quindi un organismo politico amministrativo istituzionalmente legittimo e giuridicamente inserito nelle strutture del "*regnum*", un organismo formalmente sottoposto all'impero, ma in pratica godente della più completa autonomia e questo soprattutto da quando, dopo la morte dell'erede del Barbarossa Enrico VI (1197), si aprì una prolungata crisi della autorità imperiale che diede alle città la possibilità di continuare quell'erosione delle prerogative imperiali che la pace di Costanza avrebbe dovuto arrestare.³¹

Durante questo vuoto di potere imperiale l'attività politica, soprattutto nel Nord Italia, fu appannaggio dei comuni i quali intessendo una fitta rete di alleanze diedero vita ad una rinascita della lega lombarda (peraltro mai sciolta dal periodo di lotta contro il Barbarossa) fondata però non sull'unione delle forze al fine di alleggerire la pressione imperiale, ma bensì sulla necessità di contrastare le città nemiche.

³¹ A. I. Pini, *op. cit.* pag. 82.

Le leghe quindi vennero alla luce con il solo fine di contendere alle avversarie territori e itinerari commerciali.

La neonata libertà sostanziale dal controllo imperiale portò i comuni a concentrarsi su tre linee di intervento volte al rafforzamento della loro autonomia istituzionale e sociale.

a) Rafforzamento e precisazione delle istituzioni comunali

Prima del 1183 i comuni non avevano leggi proprie ad eccezione dei “sacramenta” e dei “brevia” ovvero i giuramenti dei consoli e dei cittadini e le consuetudini locali inerenti rudimentali questioni di diritto privato.

Dopo la Pace di Costanza si ebbe una grande fioritura di statuti comunali, segno della maturità acquisita dai comuni in quanto organi di autogoverno, che elaboravano le proprie leggi, definivano le modalità della loro applicazione, stabilivano le forme di controllo e le sanzioni per i trasgressori, delineando così un proprio modello normativo di convivenza civile.³²

b) Laicizzazione del comune

Generalmente i testi statutari erano compilati da magistrati particolari (detti *reformatores* o *correctores*) i quali venivano scelti tra giusperiti di grande esperienza.

Il loro compito, infatti, era quello di aggiornare continuamente le leggi comunali per

³² E. Occhipinti, *op.cit.* pag. 51

riuscire a stare al passo degli innumerevoli impulsi politico-economici dati da una realtà in costante evoluzione.

Le disposizioni contenute negli statuti, infatti, riguardavano le materie più disparate: dall'ordinamento municipale alle norme di diritto penale, dalle procedure di revisione degli stessi statuti alla competenza delle magistrature cittadine.

I giudici comunali avevano il compito di far rispettare le norme statutarie ricorrendo nei casi più complessi anche a norme di diritto consuetudinario.

Nei comuni mercantili, aperti anche a regole, esperienze e rapporti estranei al campo del diritto giustiniano, il diritto comune non era contemplato e i rapporti erano regolati dai magistrati cittadini, ai quali era concessa una notevole discrezionalità.

Dal punto di vista politico, l'evoluzione istituzionale delle realtà comunali sfociò in un prevedibile attrito con le autorità vescovili presenti in ogni municipio, pronte a difendere prerogative e poteri acquisiti da tempo e a pretendere di esercitare un controllo sulla vita comunale.

Con il nuovo sistema di competenze raggiunto con gli accordi di Costanza il comune attuò una netta inversione di tendenza e si liberò di ogni forma di tutela giuridica e morale esercitata dal vescovo e ne mise in dubbio i privilegi acquisiti al punto tale da rivendicare il controllo dei beni, i domini e i diritti spettanti alla curia cittadina.

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

Lo scontro tra il vescovo e le nuove autorità cittadine si sviluppò in forme più o meno violente a seconda della reale forza delle fazioni in gioco e del legame familiare delle suddette agli stessi rappresentanti ecclesiastici del territorio.

c) Sottomissione effettiva del contado e fondazione dei borghi franchi. L'avvento del Podestà

L'assenza di un nemico esterno da combattere se da un lato consentì una importante evoluzione giuridico-istituzionale del comune dall'altro acuì le tensioni interne tra le classi sociali del municipio.

La classe filonobiliare che aveva gestito i rapporti con l'Impero e traghettato le città fino alla pace di Costanza si rivelò totalmente incapace di gestire le nuove dinamiche dell'amministrazione.

I contrasti tra il vecchio apparato che traeva la sua forza dalla legittimazione imperiale e il ceto artigianale emergente, legittimato dal suo ruolo di traino economico, paralizzava la crescita del comune medievale.

Nello specifico i ceti emergenti, così fondamentali nella crescita economica, nell'opera di conquista del contado, nel creare legami commerciali con altre realtà urbane non tolleravano più l'idea di non partecipare alla gestione del potere e della amministrazione comunale.

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

Fu in questa situazione di ambiguità e di tensioni sociali paralizzanti che si avvertì la necessità di un professionista della gestione amministrativa comunale, una figura esterna alle dinamiche familiari ed economiche che fosse in grado di far eseguire e rispettare le norme contenute negli statuti comunali.

Le prime forme di magistratura “monocratica” possono essere rintracciate all’interno stesso del regime consolare.

Non è raro, cioè, che un console apparisse più importante dei suoi colleghi oppure che i consoli fossero così poco numerosi (due o tre) che l’aspetto individuale prevalesse su quello collegiale.³³

Si riscontrano casi in cui, per un determinato periodo di tempo nei collegi di consoli veniva unanimemente riconosciuta una figura preminente nota come *rector*, *gubernator*, *dominus civitatis*.

L’esistenza di collegi di consoli molto ampi, probabilmente inefficaci in determinate circostanze perché inadatti a prendere decisioni rapide, spesso attraversati da contrasti che rischiavano di paralizzarne l’attività in un gioco di veti incrociati (in cui si rifletteva la dialettica degli antagonismi cittadini), suggerì l’adozione di una forma di governo individuale, capace di agire tempestivamente e senza incertezze.³⁴

L’acuirsi dei contrasti in seno al consolato cittadino, il costante sviluppo delle attività economiche, la assoluta necessità di una nuova efficienza amministrativa rese

³³ F. Menant, *op. cit.* pag. 65.

³⁴ E. Occhipinti, *op.cit.* pag. 54.

necessario il tentativo di adeguare gli istituti già esistenti alle nuove esigenze del tempo.

Di qui, il graduale ricorso a forme di accentramento del potere che rispondessero alla doppia esigenza di non rompere la continuità istituzionale e allo stesso tempo di innovare, sia introducendo un principio gerarchico nel collegio consolare, sia individuando una figura di funzionario unico in temporanea sostituzione del collegio, nel tentativo di superare il dilettantismo dei consoli, i quali si occupavano part time del governo comunale, e di formare dei funzionari specializzati che si dedicassero specificatamente all'amministrazione della città, diventando veri e propri professionisti impegnati a tempo pieno alla guida della cosa pubblica.

Il termine podestà deriva dal termine latino *potestas*, impiegato per definire colui che esercitava una giurisdizione civile o penale in nome di una autorità superiore. In questo senso lo stesso Federico I aveva fatto ricorso al titolo di *potestas* per indicare i funzionari imperiali inviati a governare le città comunali.

Il ricorso al podestà si generalizzò nel corso degli ultimi due decenni del XII secolo. Questo non significa che il mutamento avvenisse con una rottura improvvisa. Spesso accadeva che un podestà venisse chiamato negli anni di crisi, per poi tornare ai consoli.³⁵

³⁵ F. Menant, *op. cit.* pag. 65

Su 70 comuni, 40 praticarono per un periodo più o meno lungo questo genere di alternanza³⁶: a Siena il primo podestà venne nominato nel 1199, ma il consolato uscì davvero di scena solo a partire dal 1212; a Genova il governo podestarile si impose definitivamente solo nel 1217.

La differenza tra questo nuovo regime podestarile e quello consolare non sta nel fatto di essersi sostituito un potere unico ad un governo collegiale, bensì piuttosto nelle diverse basi e nelle mutate condizioni del potere stesso.

Infatti il governo consolare si sviluppava su una base relativamente compatta, costituita dalla vecchia aristocrazia dirigente o magari dai vari ordini di questa.

Il regime podestarile fu invece preceduto da un complicarsi della vita comunale consistente nel maturarsi, differenziarsi e in parte anche isolarsi di varie forze e organizzazioni sociali, entro e fuori del vecchio ceto dirigente.³⁷

Ed altresì, affermare che il sistema podestarile soppiantò il sistema consolare non è propriamente esatto.

Il podestà infatti, non era il capo politico del comune né colui che imponeva una linea di governo, ma solo un esecutore e un garante delle decisioni prese dai consigli degli anziani che rappresentavano la vera evoluzione del consolato stesso.

³⁶ E. Cristiani, *Le alternanze tra consoli e podestà e i podestà cittadini*, in *I problemi della civiltà comunale*, a cura di C.D. Fonseca (Atti del congresso storico internazionale per l'VIII centenario della prima lega lombarda, Bergamo 4-8 settembre 1967), Comune di Bergamo, Milano, 1971. pag.47

³⁷ N. Ottokar, *Il problema della formazione comunale*, in Ettore Rota (a cura di), *Questioni di Storia Medioevale*, Marzorati ed., Milano, pag. 372.

Il podestà fu insomma non un leader politico, ma un funzionario a termine, stipendiato dal comune e limitato nelle sue funzioni da una serie di controlli e di condizioni restrittive, al quale erano sottratte alcune delle leve più delicate del governo cittadino (ad esempio il controllo della finanza locale, sempre potente leva di effettivo controllo politico, o l'attività diplomatica che le oligarchie cittadine riservavano ai loro ristretti consigli o a balie create per l'occasione).³⁸

Con l'avvento del podestà forestiero l'unitario ordinamento comunale fu oggetto di una scissione: l'attività amministrativa e finanziaria rimase di competenza di organi composti da personale cittadino; quella burocratica e giudiziaria a quel personale di cancelleria (notai) ed esperti di diritto (giudici) che, insieme a donzelli e berrovieri, seguivano il podestà nei suoi spostamenti, facevano parte della sua "famiglia"³⁹ e venivano ingaggiati (per un numero di alcune decine di persone) insieme con lui: *"una specie di burocrazia peregrinante e contraddistinta dalla grande capacità tecnica acuita dalle successive esperienze compiute in ambienti diversi"*.⁴⁰

Va in ogni caso sottolineato che la figura del podestà, quant'anche tecnica e professionale è indissolubilmente legata all'evoluzione bi-partitica dell'amministrazione comunale; lo scontro sempre più aspro tra nobiltà e popolo, tra *milites* e popolani, tra guelfi e ghibellini si riflette sulla nomina del podestà forestiero

³⁸ A. I. Pini, *op. cit.*, pag. 85.

³⁹ E. Sestan, *La città comunale italiana dei secoli XI-XIII nelle sue note caratteristiche rispetto al movimento comunale europeo*, in ID, *Italia Medievale*, ESI, Napoli 1966.

⁴⁰ G. Galasso, *Potere e Istituzioni in Italia, Dalla caduta dell'Impero romano ad oggi*, Einaudi, Torino, 1974, pag. 30.

che è l'esecutore della volontà della maggioranza che determina gli orientamenti economici cittadini.

Si determinò quindi un processo duplice e assai singolare: da un lato la gestione podestarile del comune riuscì ad assicurare per un breve periodo di tempo quella che si potrebbe definire la disarmonica convivenza delle varie forze agenti nell'ambito comunale⁴¹; dall'altro lato, essa non ostacolò, e finì anzi col favorire l'affermazione di una parte o dell'altra.

Con la figura del podestà, per la prima volta, vi è il riconoscimento ufficiale dello status di intellettuale laico; guadagna un ruolo da protagonista la classe piccolo borghese la quale acquisisce un ruolo sociologico che il clericus del periodo proto-comunale non aveva mai raggiunto.

La classe dei *populares*, diventa ceto e grazie al sistema podestarile trovano modo di manifestarsi le forze organizzative ed attive della popolazione.

È un sistema assai elastico che dall'inizio del secolo XIII fino alla decadenza delle repubbliche cittadine si mantiene sempre come cornice generale della costituzione del Comune e entro il quale, a seconda dei tempi, si accentuano durante il secolo XIII determinate forze o determinate tendenze politiche prevalenti che si costituiscono in

⁴¹ G. Galasso, *op. cit.*, pag. 31.

organismi dominanti e danno un'impronta decisiva al Comune podestarile, fino ad identificarsi di fatto con esso.⁴²

Tra la fine del XII e l'inizio del XIII secolo si acuirono i contrasti tra comuni limitrofi per questioni di confini di episcopati e comitati storici.

I Comuni si resero conto, soprattutto durante la guerra contro l'impero, che il controllo del contado e più in generale dei comitati del comune urbano era di vitale importanza per la sopravvivenza dello stesso.

Tra le concessioni contenute nella pace di Costanza venne introdotto un riconoscimento, ai comuni della Lega, dei possessi e delle consuetudini in città ed *extra civitatem*.⁴³

Tale formulazione equivoca serviva all'imperatore per non perdere la speranza di ridurre il comune cittadino italiano alla stregua di quelli d'Oltralpe (isole autonome in un territorio sottomesso al dominio feudale o a funzionari imperiali⁴⁴) e ai comuni per non compromettere un'interpretazione, la più estensiva possibile, del privilegio, cosa che puntualmente avvenne non solo per le città lombarde, ma anche per la Toscana quando, con la morte di Enrico VI nel 1197, si sfaldò quel sistema di contadi "imperiali" retti da funzionari tedeschi promosso dal padre, Federico I.⁴⁵

⁴² N. Ottokar, *op.cit.*, pag. 373.

⁴³ A. I. Pini, *Testi storici medievali*, Patron, Bologna, 1973.

⁴⁴ A. I. Pini, *op. cit.*, pag. 88.

⁴⁵ G. Fasoli, *La politica italiana di Federico Barbarossa dopo la pace di Costanza*, in *Popolo e stato nell'età di Federico Barbarossa. Alessandria e la Lega Lombarda* (XXXIII Congresso storico subalpino), Torino, 1970. Pag. 385.

Nonostante l'applicazione analogica applicata de facto i comuni urbani erano perfettamente a conoscenza di avere la necessità di costituire, tramite i loro giusperiti professionisti, delle validazioni giuridiche che gli permettessero di giustificare ab origine una vera e propria conquista e successivo assorbimento del contado.

Tale formula più che nel generico concetto, del resto già utilizzato anche prima del 1183, che la città e il contado formano un corpo solo di cui la città è la testa e le terre del contado sono le membra viene trovata ora nel parallelismo: *civitas=mater, comitatini=filii* “sicché ogni disobbedienza dei comitatini alla civitas, loro mater, era una vera rebellio che ledeva non soltanto i diritti del comune, ma la stessa legge naturale”.⁴⁶

Si parla di annessione del contado perché le zone rurali instaurarono un rapporto di sudditanza e non di collaborazione con il comune urbano.

Dopo Costanza, infatti, ha inizio per il comune cittadino la vera conquista del contado, conquista materiale con sostituzione effettiva delle giurisdizioni locali con giusdicenti cittadini, con patti non più di alleanza, ma di vera e propria sottomissione.⁴⁷

L'assoggettamento del contado avvenne per vie diverse, che si intrecciarono in vario modo.

⁴⁶ G. De Vergottini, *Origini e sviluppo storico della comitatinaanza*, In *Scritti di storia del diritto italiano*, a cura di G. Rossi, Giuffrè, milano, 1977.

⁴⁷ A. I. Pini, *op. cit.*, pag. 90.

La vera e propria conquista armata fu abbastanza rara, e non avvenne se non in seguito a rivolte o prese di posizioni deliberatamente ostili da parte dei signori o dei comuni rurali.

Ma furono più i casi nei quali molti signori cedettero spontaneamente o dietro pagamento di un prezzo tutti i loro diritti giurisdizionali sui luoghi dei quali però restarono proprietari fondiari.

Come per ogni fase dell'evoluzione cittadina anche l'annessione del contado non avvenne repentinamente ma in tempi diversi a seconda della resistenza, soprattutto in ampie zone dell'entroterra, che il comune urbano incontrò nella sua fase espansiva.

Fu anche con l'obiettivo di spezzare questi fronti che i comuni fondarono dei borghi franchi, ossia dei villaggi fortificati e dotati di privilegi in cambio della prestazione di servizi militari.

Il termine *burgus francus* dà, letteralmente il senso di un agglomerato insediativo ex novo, dotato di franchigie, con una propria società e con proprie funzioni commerciali.

I borghi franchi diventarono un elemento importante del controllo territoriale, quello che segnala con più precisione l'esistenza o meno di una strategia da parte dei comuni di fronte ai soggetti vicini con i quali essi debbono confrontarsi: signori rurali o comuni dall'incerta fedeltà.⁴⁸

⁴⁸ F. Menant, *op. cit.*, pag. 38.

I comuni urbani sostennero costi elevati e problemi organizzativi notevoli al fine di sostenere la presenza di numerosi borghi franchi nel loro comitato, ma il suddetto dispendio veniva giustificato in forza di un triplice ordine di importanti motivazioni: 1) funzione militare e strategica: destinati a suscitare timore nel nemico esterno o interno i borghi franchi contenevano un elevato numero di *milites* impegnati in prevalenza in spedizioni punitive contro i nemici; 2) funzione economico-commerciale: costruito in zona di confine, il borgo franco si trovava quasi sempre a custodia di una via mercantile, a difesa di un guado, a controllo di passaggi obbligati di fondovalle; 3) funzione agrario-demografica: in un periodo caratterizzato dalla valorizzazione dei suoli e dall'estrema variabilità dell'habitat rurale la fondazione di un borgo franco significava redistribuzione degli appezzamenti di terra e organizzazione dell'economia di una piccola regione intorno a un centro dotato di infrastrutture commerciali e di una società diversificata.

Il comune cittadino costruisce dei borghi franchi in zone scarsamente popolate per promuovere il disboscamento e la bonifica, per sfruttare maggiormente le risorse del suo territorio, per accentrare nei luoghi più fertili gli sforzi dei lavoratori e i capitali dei proprietari cittadini, per riequilibrare anche demograficamente le varie zone del contado.⁴⁹

⁴⁹ R. Comba, *Testimonianze sull'uso dell'incolto, sul dissodamento e sul popolamento nel Piemonte meridionale (XIII-XIV SEC.)* in "Bollettino storico-bibliografico subalpino" LXVIII, 1970 e *La dinamica dell'insediamento umano nel Cuneese (secoli X-XIII)* LXXI, 1973.

A tal proposito il comune urbano obbligò gli abitanti di certe zone rurali a spostarsi in massa per andare ad abitare un nuovo borgo franco arrivando fino a distruggere i vecchi centri rurali se l'operazione incontrava la resistenza degli abitanti delle campagne. Così avvenne ad esempio nel Bolognese.⁵⁰

Il periodo podestarile, quindi, si caratterizzò per una fervida osmosi tra città e campagna; una interazione sconosciuta nei secoli precedenti.

Fu in questo periodo della storia evolutiva dei comuni che il ceto popolare si affacciò al potere per rivendicare le sue volontà di classe.

Il comune conobbe una fase di ampia laicizzazione e di apertura verso il contado: bacino imprescindibile di materie prime e forza lavoro.

Ma in questo periodo si denota un notevole incremento delle opere pubbliche volte a migliorare il tenore di vita della popolazione e a intessere sempre maggiori rapporti con il mondo circostante e le altre realtà comunali.

Dal punto di vista strutturale l'età podestarile fu anche l'età di un fortissimo impegno dei comuni cittadini per l'opera di controllo delle acque, unico modo per risanare terreni paludosi o per attuare vere e proprie bonifiche⁵¹ o per assicurare, attraverso un sistema di canali, sia una più razionale irrigazione sia la navigabilità diretta tra la città, i grossi fiumi e il mare.

⁵⁰ A. I. Pini, *Un aspetto dei rapporti tra città e territorio nel Medioevo: la politica demografica "ad elastico" di Bologna fra il XII e il XIV secolo*, in AA. VV., *Studi in memoria di Federigo Melis*, Giannini, Napoli, 1978, pag. 365 ss.

⁵¹ A. Castagnetti, *Primi aspetti di vita politica annonaria nell'Italia comunale. La bonifica della "palus communis Verone (1194-1199)*, in *Studi Medievali*, ser. III, XV, 1974.

L'età podestarile fu inoltre l'età in cui col capitale cittadino si costruì nel contado una nuova rete stradale⁵², ma anche mulini e gualchiere e si imposero nuove colture industriali destinate all'artigianato e al commercio cittadino, ma anche, ovviamente, a migliorare la redditività del suolo e le condizioni economiche dei rustici.

L'età podestarile fu infine quella in cui il comune cittadino favorì in tutti i modi la liberalizzazione della terra e la sua commerciabilità a tutto vantaggio dell'utilizzatore e a tutto danno dei vecchi concedenti, per i quali i diritti di proprietà si ridussero spesso a censi di tipo ricognitivo dal valore venale poco più che simbolico.⁵³

4. IL COMUNE COME ENTE AMMINISTRATIVO

Il 1250 vede la morte di Federico II e delle pretese imperiali nei confronti dei comuni.

Nello stesso periodo si ha il crepuscolo del comune podestarile e, paradossalmente, l'acuirsi delle tensioni sociali interne alla realtà comunale.

La fine della minaccia imperiale e la morte del nemico comune esalta gli odi di classe, gli irriducibili contrasti tra ceti, famiglie e individui che vivono la realtà municipale.

⁵² J. Plesner, *Una rivoluzione stradale del Dugento*, in "Acta Jutlandica", X, 1938.

⁵³ A. I. Pini, *op. cit.*, pag. 95

L'evoluzione verso uno stato territoriale autonomo si arresta a causa di una crisi che vede come protagonista da un lato la nobiltà in affanno, che non riesce ad evolversi insieme alle istituzioni municipali, dall'altro il ceto popolare che aspira a detenere il potere che è stato storicamente in mano alla classe magnatizia.

4.1 Il Comune popolare

Populus è un termine utilizzato dall'inizio del XII secolo per designare l'insieme dei membri del comune; più spesso però esso non viene applicato se non a coloro che non sono *milites*.

Può essere anche sostituito da *pedites*, termine simmetrico di *milites* non solo in senso militare.

Questo senso complesso della parola *populus*, insieme sociale (con riferimento a coloro che non appartengono all'aristocrazia) e politico (con riferimento a coloro che sono esclusi o semi-esclusi dal regime consolare), si impone alla fine del XII secolo.⁵⁴

La crescita del Popolo è l'espressione politica dell'espansione economica delle città e delle dinamiche sociali che ne conseguono: immigrazione di lavoratori e di contadini agiati, moltiplicazione e arricchimento dei mercanti e dei capi di imprese

⁵⁴ F. Menant, *op. cit.*, pag. 60.

commerciali di ogni tipo, trasformazione dei loro modi di vita, e ancora acquisizione da parte di queste élites di tecniche che permettono loro di pretendere l'accesso al governo.

Il Popolo si compone allora di questi cittadini che hanno raggiunto un certo livello di agiatezza, di istruzione, di autonomia sociale ma che non ha accesso al gruppo dirigente.

Il popolo quindi presentava una varietà di componenti e una altrettanto composita organizzazione articolata che non si esauriva nella notissima corporazione di mestieri.

La corporazione era un ordinamento che riuniva in sé tutti i capi-bottega e i maestri impegnati nel medesimo settore mercantile o artigianale al fine di riservare ai propri membri il monopolio della produzione in quel settore.

La corporazione aveva piena giurisdizione sui suoi aderenti: fissava nei suoi statuti le norme cui costoro si dovevano attenere, giudicava le loro vertenze, imponeva il rispetto delle proprie norme, coordinava lo svolgimento delle attività produttive, vigilava sul corretto comportamento professionale dei membri.⁵⁵

Le corporazioni di mestieri erano organizzazioni aventi come modello istituzionale il comune cittadino.

⁵⁵ M. Caravale, *Ordinamenti giuridici dell'Europa medievale*, Il Mulino, Bologna, 1994, pag. 479.

Al pari di quest'ultimo si dotava di statuti, era retto da magistrati, e presentava un consiglio maggiore che si riuniva per le decisioni più importanti ed uno minore per l'ordinaria amministrazione.

Le associazioni popolari erano vere e proprie organizzazioni giuridico-economiche salde, fondate sulle necessità effettive del mondo produttivo e non sulle effimere alleanze familiari tipiche delle consorterie aristocratiche.

Se fino al 1260 circa il ceto popolare premette sull'aristocrazia per vedere riconosciute singole rivendicazioni, nella seconda metà del XIII secolo la richiesta di compartecipazione al governo del comune si fece diretta e palese; uomini che ricoprivano delle cariche nelle associazioni popolari e che a capo di queste avevano affinato la loro esperienza politica, furono inseriti con crescente regolarità nella amministrazione del comune, per lo più in base a una logica spartitoria che prevedeva di assegnare al popolo una determinata quota di presenze negli uffici pubblici.⁵⁶

In verità già dalla prima metà del XIII secolo il popolo procedette in tutti i principali comuni ad articolarsi in vari ordinamenti particolari.

Non solo. Esso provvide anche a fondere detti ordinamenti in una istituzione unitaria che garantisse agli stessi una più efficace protezione e una più decisa difesa dei loro diritti.⁵⁷

⁵⁶ E. Occhipinti, *op. cit.*, pag. 72.

⁵⁷ M. Caravale, *op.cit.*, pag. 480.

Ancora una volta il popolo si rivolse al modello del comune cittadino e dette vita a un comune di popolo con propri magistrati e propri statuti.⁵⁸

All'interno delle mura municipali, allora, in numerosi centri si trovarono a coesistere due diversi Comuni, quello originario, che accentuava il suo carattere oligarchico e aristocratico, e quello popolare.

La particolarità della nascita del comune popolare sta nel fatto che il suo avvento e la sua esponenziale crescita non soppiantò mai del tutto le istituzioni del comune magnatizio o signorile.

Anche nelle città in cui il popolo e le arti assunsero in toto la guida del comune, non venne smantellata la vecchia *societas populi* con i suoi capi e i suoi consigli, ma essa affiancò gli organi esecutivi e deliberativi del comune in una sorta di sistema parlamentare bicamerale moderno in cui i due enti, il comune e il popolo, si scambiavano e si comunicavano proposte e decisioni.⁵⁹

Ma questa incapacità di sostituire le vecchie istituzioni comunali e la tendenza a limitarsi ad affiancarle fu uno dei motivi più lampanti del fallimento del comune "popolare".

Ad esso va riconosciuto l'allargamento della base politica del potere ma anche una inadeguatezza ed impreparazione al governo del municipio e del territorio oltre ad un

⁵⁸ G. De Vergottini, *Note sulla formazione degli statuti del popolo*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, XVI, pag. 61.

⁵⁹ A. Marongiu, *Storia del diritto italiano. Ordinamento e istituti di governo*, Cisalpino, Milano-Varese, 1977, pag. 110.

costante spirito fazioso e punitivo che non si rivolgeva soltanto contro la vecchia classe aristocratico-nobiliare ma anche verso le classi inferiori.

Con questi presupposti fu poi naturale che il *populus*, classe politica di formazione molto eterogenea, si spaccasse a sua volta in diverse fazioni con un processo di frazionismo politico estremamente deleterio e in molti casi esiziale per lo stesso sistema comunale che finì per sfociare nella signoria o in una nuova oligarchia, molto diversa nelle famiglie e nei ceti che la costituivano dalla vecchia aristocrazia consolare e podestarile, ma non molto diversa nella visione e nella prassi del potere.⁶⁰

4.2 La crisi del comune “politico”

Il cosiddetto comune politico entra in una crisi irreversibile nella seconda metà del XIII secolo.

La crisi e la fine del comune furono semplicemente una tappa naturale della evoluzione dal basso di una nuova società, che trovava nello stesso municipio una tappa fondamentale, ma provvisoria, verso la nascita di uno stato territoriale di respiro più ampio.

⁶⁰ A. I. Pini, *op. cit.*, pag. 101

Il comune podestarile prima e popolare poi avevano vissuto una forte crescita strettamente collegata alla nuova autonomia economico-sociale acquisita con l'emancipazione dall'impero.

La crescita costante e il mutamento delle compagini alla guida delle evolvende città stato portò comunque destabilizzazione e il comune, allargandosi nel contado, visse vari momenti sulla soglia della rottura.

Ma fu soltanto quando i comuni urbani cominciarono a combattere tra di loro non più solo per questioni di confine o di preminenza economica, ma con l'intento di sottomettere o di non farsi sottomettere, che la struttura comunale cittadina denunciò tutto il suo grado di precarietà, di insufficienza organizzativa, di carenza di istituzioni adeguate, di arretratezza burocratico-amministrativa e financo di mancanza di un'ideologia politica che superasse i limiti angusti del sentimento civico.⁶¹

La crisi economica si palesò dapprima con un tentativo di sfruttamento del contado, e poi con una prevedibile lotta intestina tra i ceti ormai istituzionalizzati del comune. Come un secolo prima la soluzione fu vista nell'uomo forte.

Una personalità di spicco, al di sopra delle parti, volta al riordino dell'amministrazione finanziaria e votata alla garanzia della sicurezza esterna usufruendo della sua esperienza militare e dei suoi legami all'esterno del comune.

⁶¹ M.C. De Matteis, La "teologia politica comunale" di Remigio de' Girolami a cura di R. Elze-G. Fasoli, il Mulino, Bologna, 1981. Pag. 13 ss.

Così nacquero le signorie, con personalità forestiere in grado di reggere le istituzioni comunali in un momento di grossissima crisi.

4.2.1 Lo scollamento del contado

L'instaurarsi della signoria non comportò mutamenti istituzionali nel comune urbano e neanche di tipo burocratico amministrativo nell'ambito del contado.

Nei comitati e nelle zone rurali avvenne un sensibile mutamento con la concessione dei vicariati.

I vicariati erano specifiche patenti richieste dai signori che legittimavano questi ultimi ad esercitare il loro potere sulle città e sui contadi.

In qualità di vicario, cioè di rappresentante dell'Imperatore o del Papa, il signore poteva riformare a suo piacimento le strutture comunali e del contado; ma tutto ciò più in teoria che in pratica perché, il signore, pur munito del privilegio del vicariato era ben conscio del fatto che il suo potere si fondava sul consenso dei *cives*.

Il vicariato viene dunque a perdere quel valore di effettiva legittimazione del potere ma rileva nell'evoluzione dell'istituto comunale soprattutto per due motivi: 1) reinserisce tra le *auctoritates* con cui il comune cittadino deve fare i conti, quell'impero che dopo Federico II era scomparso dall'orizzonte politico italiano, e quel papato che la cattività avignonese sembrava aver reso più disinteressato e

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

lontano; 2) permette al signore di cercare di ristrutturare il contado senza tener più conto della lettera dei vecchi atti di sottomissione, che erano in fondo l'unica fonte di diritto a cui i comuni cittadini potevano richiamarsi per giustificare un'opera di sottomissione che forse a Costanza era parsa implicita, ma solo in pochi casi era stata poi formalmente codificata.⁶²

Nella prima metà del XIV secolo il contado è protagonista di due fenomeni di tendenza opposta: da un lato le lacerazioni politiche del duecento e lo sregolato sfruttamento delle zone rurali avevano portato a lunghi periodi di vero e proprio distacco di molte zone rurali dalla propria dominante, al coagularsi di alcune terre attorno ad un castello che divenne ora di nuovo il “vero centro di organizzazione politica e militare delle terre attorno e rifugio di fuoriusciti, alleato di comuni vicini, piccolo stato ostile alla città”⁶³, dall'altro si affermò un processo di ristrutturazione del contado con tentativi di razionalizzazione e di omogeneizzazione evidenti nella creazione ex novo di circoscrizioni intermedie tra il comune cittadino e le decine di comuni rurali del territorio.

Tra la fine del XIII e l'inizio del XIV secolo si intensificano le alleanze tra piccoli centri rurali operanti in zone montane.

Tali raggruppamenti prendono il nome di pleberie, podesterie, leghe, capitaniati o vicariati.

⁶² A. I. Pini, *op. cit.*, pag. 113.

⁶³ G. Chittolini, *Città e contado nella tarda età comunale*, in “Nuova rivista storica”, LIII, 1969, pag. 715.

Leghe e vicariati sono un'unione di parecchi centri rurali intorno ad un comune militarmente ed economicamente più importante o semplicemente situato in una zona ben fornita di strade così da rendere agevoli i collegamenti con altri comuni della circoscrizione e con la città.

Le leghe e i vicariati stabili erano stati preceduti in certe zone da leghe spontanee di comuni o da vicariati provvisori che, trovandosi per lo più decentrati rispetto alla città e svolgendo compiti prevalentemente militari, avevano spesso avuto il nome di capitaniati, ma fu in questo frangente storico che queste circoscrizioni non solo divennero stabili e coprono tutto il territorio del contado, ma divennero anche organismi essenziali (soprattutto per quanto riguarda l'amministrazione giudiziaria e fiscale) del governo del contado.

La struttura della lega si basava, in genere, su un doppio esecutivo: quello eletto direttamente dal consiglio "federale" (i gonfalonieri) con compiti prevalentemente civili (amministrazione corrente, ripartizione delle imposte, amministrazione della giustizia civile entro certi limiti ben definiti, istruzione delle pratiche giudiziarie più importanti, tribunale d'appello per le piccole cause civili che per tradizione continuavano a far capo ai consoli delle comunità rurali) e quello inviato dalla città con compiti prevalentemente militari.⁶⁴

⁶⁴ A. I. Pini, *op. cit.*, pag. 115.

Nei vicariati, al contrario, le due funzioni, civile e militare, sono entrambe nelle mani del funzionario inviato dalla città, mentre agli organi locali resta la nomina dei giudicanti minori.

Un piccolo esercito di notai, messi, esattori, guardie campestri completava l'organico di questo apparato amministrativo che cominciava a muovere i primi passi e che verrà poi reso più efficiente e più accentrato nei periodi successivi.⁶⁵

Analizzando gli statuti cittadini del periodo si nota che ad una riorganizzazione burocratica delle funzioni amministrative del contado fa da contraltare una immagine di scollamento e di fuga dello stesso da parte di molte realtà rurali.

Le due tendenze furono contemporanee e la divaricazione col passare dei decenni si acuì in conseguenza di due ordini di fatti; 1) l'evoluzione in corso verso uno stato territoriale si determinò in uno stato di guerra costante, quasi endemico, riflettendosi prevalentemente sul contado e favorendo il distacco temporaneo o definitivo di certe zone dal controllo del signore o del comune cittadino⁶⁶; 2) la crescente crisi economica e la insostenibile pressione fiscale con la quale il comune cittadino cercava di farvi fronte determinò i rustici a ripercorrere la stessa esperienza consumata dai cittadini un secolo prima, cioè quella di darsi un proprio signore

⁶⁵ R. Caggese, *Classi e comuni rurali nel Medio Evo italiano. Saggio di storia economica e giuridica*, Vol. II, Gozzini, Firenze, 1909. Pag. 174 ss.

⁶⁶ A. I. Pini, *op. cit.*, pag. 116.

sensibile alle esigenze del contado e difensore dei suoi abitanti dalla morsa stritolatrice cittadina.

4.3 Dallo Stato cittadino allo Stato regionale

Tra la fine del 1300 e l'inizio del XV secolo giunge a termine il lungo processo di maturazione che, partendo dalla crisi e dalla conseguente disgregazione delle realtà comunali, si conclude con la formazione di alcuni stati regionali.

Per tutto il XIV secolo la pianura padana fu il teatro di numerosi tentativi espansionistici da parte di vicari che annettevano sotto il loro potere un numero sempre più considerevole di città.

A tali espansionismi si contrapposero tentativi di vario tipo volti alla creazione di veri e propri stati territoriali.

A questo primo delinarsi di alcuni grossi stati regionali, che venivano a semplificare la geografia politica dell'Italia centro-settentrionale di fine Trecento rispetto a quella che era stata agli inizi del secolo, corrispondono due modelli politici: quello principesco e neofeudale che ha il suo prototipo nello stato visconteo e quello oligarchico-comunale che ha il suo prototipo nello stato fiorentino.⁶⁷

⁶⁷ A. I. Pini, *op.cit.*, pag. 119.

I due modelli sopraccitati presentavano programmi di rinnovamento comuni, con il minimo comune denominatore della ricerca di organicità e compattezza nell'obiettivo del superamento della concezione di stato inteso come insieme disomogeneo di *domini*.

La creazione di uno stato territoriale organico richiedeva, però, un distacco delle istituzioni di governo dalle strutture sociali.⁶⁸

Nel sistema principesco visconteo tale astrazione dalle compagini sociali si attua con il passaggio dalla signoria al principato che parifica formalmente tutti gli abitanti in quanto sudditi del dominus; nel sistema oligarchico comunale fiorentino invece si ha una cristallizzazione della classe politica dominante in una deriva oligarchica che si determina sia nella città dominante che nei comuni dominati.

a) Il modello visconteo. Principato.

Il principe visconteo marca nettamente il distacco che si ha tra il suo potere e la città. Diversamente dai podestà e dai capitani del popolo del secolo precedente il principe detiene il potere per nomina imperiale, ma allo stesso tempo è sottratto dalla tutela dello stesso imperatore di cui egli è ora vicario e non più funzionario sottoposto.

Il principe infatti ottiene infatti non solo l'ufficio e la competenza per compiere determinati atti amministrativi e giurisdizionali, ma una porzione di sovranità.⁶⁹

⁶⁸ G. Tabacco, *La storia politica e sociale. Dal tramonto dell'impero alle prime fondazioni degli stati regionali*, in *Storia d'Italia*, Einaudi, Torino, 1974, pag. 223 ss.

Il comune urbano e gli altri organismi politici del territorio non vengono però soppressi ma restano in vita come enti amministrativi dello stato territoriale, poiché in questa fase il punto debole del principato è, appunto, la mancanza di una burocrazia propria atta a permettere al nuovo stato territoriale di evolversi in uno stato regionale. Il principe convoglia presso di sé il potere di emanare vere e proprie leggi che regolano i rapporti tra i sudditi del proprio stato e il potere di costituire a sua volta dei feudi con lo scopo di allargare al contado i privilegi e le regole del principato. I feudi riproducono l'organizzazione centrale dello stato ma ai feudatari il principe riconosce una delega parziale rispetto alla propria con lo scopo di evitare unioni pericolose tra le città periferiche e di dotare comunque queste ultime di una organizzazione amministrativa basilica per sopperire alla mancanza di una burocrazia capace di esercitare il potere in maniera immediata e diretta.⁷⁰

b) L'oligarchia comunale fiorentina. Riorganizzazione del contado

L'esperienza fiorentina è differente dal principato visconteo perché qui la presenza di una città dominante con il suo vecchio distretto e di diverse città dominate entrano a far parte dello stato con i loro rispettivi contadi rendevano imprescindibile, prima di ogni spinta organizzatrice centripeta, l'obiettivo di ridisegnare la geografia amministrativa, fiscale e giudiziaria dei vari territori.

⁶⁹ A. Marongiu, *op. cit.*, pag. 125.

⁷⁰ G. Chittolini, *Il particolarismo signorile e feudale in Emilia fra Quattro e Cinquecento*, AA. VV., *il Rinascimento nelle corti padane. Società e cultura*. De Donato, Bari, 1977.

Senza una mirata riorganizzazione del contado il comune dominante non avrebbe mai potuto controllare le terre dello stato fiorentino, caratterizzate da una forte frammentarietà e dalla presenza di una matrice di rapporti tra i vari comuni rurali sedimentatisi in secoli di intrecci economici e fondiari.

Eliminare i rapporti di colleganza tra le terre del contado e Firenze risultava all'inizio del XIV secolo non soltanto prematuro, ma anche deleterio per la neonata oligarchia comunale fiorentina.

Lo stato fiorentino cercò di riorganizzare il contado utilizzando tre organismi locali esistenti: il vicariato, la lega e il comune rurale.

I vicariati delle storiche province fiorentine come Arezzo, Pisa e Pistoia diventarono vere e proprie province dello stato centrale fiorentino, completamente indipendenti dai comuni urbani storici. Con questa mossa politica Firenze isolò completamente le città storicamente nemiche.

Il vicario di nomina “statale” durava in carica sei mesi, aveva poteri civili e criminali ed era fornito di una scorta personale.

Al vicario facevano capo le leghe o podesterie le quali avevano il compito di provvedere in modo autonomo a certe materie (acque, pascolo, manutenzione delle strade) e che erano gestite da magistrati di nomina locale affiancati da magistrati fiorentini tra i quali il podestà.

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell’età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

Nonostante questo rilascio di competenze alle amministrazioni locali, lo stato centrale cercò di ridurre notevolmente le podesterie sia per ridurre le spese di amministrazione, sia per rafforzare e dare maggiore organicità alla rete giurisdizionale, sia infine per la concomitante maggior responsabilizzazione dei comuni rurali.

La rivitalizzazione delle più piccole cellule del nuovo organismo statale, cioè delle comunità rurali, fu infatti, la scelta di fondo compiuta dal governo fiorentino che puntò proprio su queste unità amministrative saldamente ancorate sul territorio, e non frutto di artificiose distrettuazioni, per coadiuvare una ancor troppo esile burocrazia, ma soprattutto per stringere più saldamente a se comunità e interessi locali in passato troppo misconosciuti e compressi.⁷¹

Ogni comune rurale emanò uno statuto proprio, nominò i propri rappresentanti e divenne indipendente dallo storico centro urbano di appartenenza.

Con questa politica autonomista verso i piccoli centri il comune fiorentino rivitalizzò il contado spogliandolo dalla sudditanza storica verso i comuni urbani.

La scelta dell'oligarchia fiorentina si rivelò alla lunga errata.

⁷¹ G. Chittolini, *La formazione dello stato regionale e le istituzioni del contado: ricerche sull'ordinamento territoriale del dominio fiorentino agli inizi del secolo XV*, AA. VV., *Egemonia fiorentina ed autonomie locali nella Toscana nord-occidentale del primo Rinascimento: vita, arte, cultura*, Centro Italiano di studi di storia e d'arte, VII, Pistoia 1975.

La spoliazione delle competenze dei comuni urbani in ordine al contado diede vita a conflitti di competenza irrisolvibili sia in materia giudiziaria che in materia fiscale.

Aver puntato sui rustici piuttosto che sui *cives* si rivelò un errore di valutazione.

A tal proposito, infatti, il comune centrale operò una inversione di tendenza, svuotò di significato le attribuzioni amministrative concesse ai comuni rurali reintroducendo i comuni urbani come interlocutori privilegiati con la città dominante.

Di fatto il comune urbano della città dominata era politicamente morto, ma la sua storia e la sua tradizione non si potevano certo annullare con una legge o con un provvedimento amministrativo; tanto più che il comune urbano continuava a sopravvivere con i suoi statuti, le sue prerogative e soprattutto i suoi consigli e il suo apparato amministrativo, di cui il nuovo stato territoriale non poteva assolutamente fare a meno⁷² in un'ottica di adesione e consenso essenziali per la vera creazione di uno stato proto-regionale.

4.3.1 Tra burocratizzazione e decentramento. Primi stati regionali

I modelli federale Visconteo e il modello unitario Fiorentino furono le prime esperienze italiche di stato protoregionale.

⁷² A. I. Pini, *op. cit.*, pag. 125.

Il parziale fallimento dell'esperienza fiorentina, nel suo tentativo di costruire uno stato compatto ed omogeneo affidandosi alla vitalità degli organismi locali, mise in maggiore risalto la relativa compattezza dello stato "eterogeneo" creato dai Visconti.⁷³

La soluzione fiorentina risultava carente nella sua concezione di stato territoriale che non prevedeva altre città a parte la dominante; svuotando di potere le amministrazioni dei comuni urbani e affidando alle comunità rurali funzioni amministrative in materie storicamente di competenza dei vecchi centri.

Con il risultato che all'inizio del XV secolo il contado fiorentino era più che mai lontano dalla città dominante a causa della morte dei comuni urbani che per secoli erano stati il collante tra i vari livelli di amministrazione e di rapporti economici e sociali.

Al modello federale Visconteo si ispirarono i primi tre stati regionali del centro-nord Italia: Veneto, Piemonte e Stato Pontificio.

Venezia costituì nel 1406 il suo stato di terraferma unendo sotto il suo dominio anche le città coi rispettivi comitati di Treviso, Verona, Vicenza, Padova, Brescia, Bergamo, Belluno, Feltre, oltre il patriarcato di Aquileia con l'Istria e il Friuli.

La prima cosa che fece Venezia, dopo la rapida costituzione del suo stato, fu di tenere ben distinto il settore legislativo ed esecutivo, riservato al patriziato della Dominante,

⁷³ A. I. Pini, *op. cit.*, pag. 126.

dal settore amministrativo locale completamente abbandonato nelle mani dei patriziati urbani.⁷⁴

Rispettosa si dimostrò poi la Dominante anche nei confronti dei numerosi feudi che occupavano i territori dei contadi sottomessi e delle terre ancora esenti possedute dagli episcopati e dagli altri enti ecclesiastici.⁷⁵

Nonostante l'ampia autonomia lasciata alle terre del contado nel campo amministrativo, Venezia cominciò fin da subito ad erodere le competenze concesse agli enti territoriali periferici grazie: a) all'emanazione di un gran numero di leggi che intaccavano ripetutamente gli ambiti dei consigli cittadini; b) al progressivo rafforzamento della figura del podestà e del capitano (di nomina veneziana); c) appropriandosi del demanio delle città sottomesse; d) riservando ai veneziani le principali cariche ecclesiastiche.

Per quanto concerne l'ambito fiscale, nello stato regionale veneto le tasse dirette facevano capo a Venezia ed erano riscosse attraverso camere fiscali provinciali istituite ad hoc, mentre le tasse indirette venivano riscosse dalle camere cittadine. Tale sistema che non era privo di una sua perenne precarietà dovuta ad imprecisione delle attribuzioni, imperfezioni degli organi, disordine dei sistemi di controllo, creava spesso abusi, dispute e ritardi nei pagamenti, ma fu il cavallo di Troia con cui il

⁷⁴ A. Ventura, *Nobiltà e popolo nella società veneta del 400 e 500*, Laterza, Bari, 1964.

⁷⁵ G. Fasoli, *Lineamenti di politica e di legislazione feudale veneziana*, in "Rivista di Storia del diritto italiano", XXV, 1952.

governo veneziano si insediò con capillarità nelle amministrazioni locali progressivamente erodendone le più gelose autonomie.⁷⁶

In Piemonte, sempre sulla falsariga del modello visconteo, si evolve lo stato sabauda che si forma in modo analogo al sopradescritto stato veneto ma che si insinua in modo più agevole nei sudditi.

Infatti in Piemonte è marginale il problema delle ex città dominanti con i loro territori e quindi più facilmente radicabile il concetto che è il principe a costituire ogni fonte di potere e più robusto è il senso, se non dello stato, della dinastia.⁷⁷

Nel 1430 fu emanata una “Riforma Universale” con la quale si istituì la divisione del ducato sabauda in 12 province dette *baliaggi* di cui 4 nella parte italiana delle alpi; a capo di ogni baliaggio era preposto un balivo scelto dal duca per un anno o più e costituente l’organo provinciale del potere esecutivo.

Ogni baliaggio era a sua volta suddiviso in parecchie circoscrizioni minori dette castellanie con a capo un castellano, che svolgeva compiti militari e di pubblica sicurezza, ma anche finanziari, giudiziari e amministrativi.⁷⁸

Il tutto faceva capo al duca e alla sua cancelleria, al consiglio ducale, e alla tesoreria ducale. I parlamenti, che avevano la tradizionale funzione di approvare gli stanziamenti finanziari e di decidere intorno alle spese, erano di fatto esautorati.⁷⁹

⁷⁶ R. Cessi, *Introduzione a Documenti finanziari della repubblica di Venezia. Regolazioni delle entrate e delle spese*, Accademia dei Lincei, Venezia, 1925.

⁷⁷ G. Astuti, *Gli ordinamenti giuridici degli stati sabaudi*, AA. VV., *Storia del Piemonte*, pagg. 485 ss.

⁷⁸ P. Brezzi, *Barbari, feudatari, comuni e signorie fino alla metà del secolo XVI*, AA.VV., *Storia del Piemonte*, Casanova, Torino, 1961, pag.161.

4.4 L'evoluzione amministrativa

a) Il potere normativo

Il comune politico medievale, a differenza di quello moderno, ebbe un autonomo ed ampio potere legislativo, che è appunto da considerarsi una delle sue caratteristiche peculiari.

L'origine stessa del comune implicava, di per sé, un potere di comando e un'attività normativa che si concretizzò dapprima nella stesura delle formule di giuramento (i "brevi") che si scambiavano i consoli e il popolo nel momento dell'assunzione in carica dei primi, e in seguito nella messa per iscritto delle antiche consuetudines locali formatesi in età altomedievale e soprattutto nel periodo feudale.

Dopo la pace di Costanza i brevi, le consuetudini e le norme di nuova approvazione da parte dell'arengo, confluirono in un corpus legislativo detto statuto in cui, più o meno sistematicamente si metteva insieme, dividendolo generalmente per volumi, tutto lo sparso ed eterogeneo materiale legislativo che doveva regolare gran parte della vita pubblica e privata del cittadino.⁸⁰

Parrebbe dunque che a Costanza i comuni avessero ottenuto, oltre agli altri diritti sull'autogoverno, anche lo *ius statuendi* e tale fu l'opinione che essi mostrarono di averne ma il privilegio di Costanza non accenna affatto al potere legislativo dei

⁷⁹ A. Marongiu, *op.cit.*, pag. 174.

⁸⁰ A. I. Pini, *op. cit.*, pag. 140.

comuni, ma soltanto riconosce, nell'art. 7, la validità giuridica dei *mores civitatis* a cui doveva attenersi il *nuncius* imperiale nella sua opera di giudice d'appello all'interno delle singole città.⁸¹

Che l'impero avesse, del resto, inteso riconoscere ai comuni solo le consuetudini locali integranti, ma non sostituenti, il diritto generale (quello *ius commune* che si fondava sul diritto romano e sul diritto canonico e che era stato fatto proprio dall'impero con Federico I) e non certo il diritto indiscriminato di legiferare a proprio piacimento, lo mostra il fatto che in un diploma concesso da Enrico VI a Pavia nel 1191, si riconosce espressamente alla fedelissima città ghibellina lo *ius statuendi*, ma solo in forza di una *permissio* imperiale che poteva essere revocata se la città fosse venuta meno alla sua *fidelitas*.⁸²

Nonostante le restrizioni post 1183, dopo la pace di Costanza ogni comune urbano aveva provveduto a darsi il proprio statuto, base e limite di tutta l'attività del comune stesso e dei suoi magistrati, seguendo due principi fondamentali: quello della territorialità (grossa innovazione rispetto al criterio della personalità del diritto che aveva dominato nell'Italia precomunale) e quello della pluralità.

⁸¹ C. G. Mor, *il trattato di Costanza e la vita comunale italiana*, in *Popolo e stato nell'età di Federico Barbarossa*, pag. 363 ss.

⁸² G. De Vergottini, *L'impero e lo "ius statuendi" dei comuni*, in *scritti di storia del diritto*, op. cit., pag. 481.

Il diritto comunale si presenta infatti molto ampio, ma non esclusivo, autonomo ma non assoluto.⁸³

Il comune ammette infatti l'esistenza di diritti sussidiari e speciali, così come accede, anche se con una certa riluttanza, ad accogliere nel corpo organico dei suoi statuti le leggi sulle libertà ecclesiastiche e contro gli eretici che Federico II, dopo averle promulgate, aveva inviato allo Studio bolognese perché fossero inserite nel *Corpus iuris* giustiniano.⁸⁴

Data la pluralità dei diritti si presentava ai comuni il problema della gerarchia delle fonti giuridiche che essi risolsero generalmente in questo modo: il giudice doveva dapprima seguire lo statuto cittadino; “*deficientibus statutis*” doveva giudicare “*secundum bonos usus et bonas consuetudines*”; “*deficientibus consuetudinibus*” doveva ricorrere allo *ius commune*.⁸⁵

Diritti speciali erano riservati agli appartenenti alle corporazioni e alle società d'armi che potevano, a loro volta, darsi propri statuti nel rispetto però delle norme generali tracciate dallo statuto comunale.

Altro diritto speciale, sviluppatosi per gran parte al di fuori della attività legislativa vera e propria e rintracciabile quindi più nei patti e nelle convenzioni stipulate con altri organismi politici che negli statuti urbani fu poi quello commerciale che si

⁸³ U. Nicolini, *op. cit.* pag. 19.

⁸⁴ A. I. Pini, *op. cit.*, pag. 141.

⁸⁵ Sul punto U. Santarelli, *La gerarchia delle fonti secondo gli statuti emiliani e romagnoli*, in “*Rivista di storia del diritto italiano*”, XXXIII, 1960; F. Sinatti D'Amico, *La gerarchia delle fonti di diritto nelle città lombarde*, Firenze, 1962; L. Pansolli, *La gerarchia delle fonti di diritto nella legislazione medievale veneziana*, Giuffrè, Milano, 1970.

sviluppo lentamente e trovò sistemazioni organiche solo a partire dal tardo medioevo.⁸⁶

Dopo la morte di Federico II lo *ius statuendi* dei comuni si riafferma nella sua piena efficacia.

È il momento in cui molte città rifanno gli statuti dando loro una certa organicità e unificando norme approvate di volta in volta secondo le contingenze (le cosiddette riformazioni o provvigioni) spesso in stridente contrasto tra di loro.

È anche il momento in cui i glossatori e i commentatori, sempre ostili allo *ius* particolare dei comuni, sono costretti ad ammettere che lo statuto è una vera e propria legge, produttiva nell'ambito municipale, di un diritto civile particolare reso valido, più che dall'ambiguo testo della pace di Costanza (che comunque riconosceva ai comuni una *iurisdictio* che poteva essere indiscutibilmente essere comprensiva anche dello *ius statuendi*), dalla *permissio* di diritti particolari che era contemplata anche in vari testi del diritto giustiniano.⁸⁷

Per i glossatori resta comunque sempre affermata la preminenza del diritto comune sul diritto statutario, sino a Baldo, il quale, a metà del Trecento, rivaluterà lo *ius statuendi* dei comuni considerandolo non derivato dalla *permissio* imperiale, ma

⁸⁶ Sul punto A. Lattes, *Il diritto commerciale nella legislazione statutaria delle città italiane*, Milano, 1884; A. I. Pini, *I trattati commerciali di una città agricola medievale: Imola (1099-1279)* in "Studi romagnoli", XXVI, 1975.

⁸⁷ A. I. Pini, *op. cit.*, pag. 142.

insito nello stesso *ius gentium* e quindi in quel diritto naturale che precede e non segue il diritto codificato.⁸⁸

L'avvento dei vicariati comportò una menomazione del potere normativo dei comuni, cosa che non avvenne invece con la signoria.

Fu soprattutto la famiglia Visconti a comprendere come la contrazione della legiferazione comunale fosse strumentale al rafforzamento del proprio potere.

Con il principato di Gian Galeazzo, prima, e di Filippo Maria poi il principe si riservò il potere non solo di approvare gli statuti comunali, ma anche di emendarli, correggerli e perfino di cassarli a suo arbitrio in forza anche di un semplice rescritto.⁸⁹

Per quanto concerne gli statuti rurali, essi non furono molto frequenti per tutto il XIII secolo, sia perché le comunità del contado non sempre sentivano la necessità di fare una redazione scritta delle loro consuetudini locali, sia perché i comuni urbani ebbero in genere in genere l'abitudine di cassare gli eventuali statuti rurali per dare validità generale in tutto il contado agli statuti municipali.⁹⁰

b) L'amministrazione della giustizia

⁸⁸ G. De Vergottini, *L'impero e lo "ius statuendi" dei comuni*, in *scritti di storia del diritto*, op. cit., pag. 495.

⁸⁹ A. Marongiu, op. cit., pag. 189.

⁹⁰ L. Simeoni, *Il comune rurale nel territorio veronese*.

Il comune medievale, pur avendo funzioni e prerogative giuspubblicistiche, non poteva certo improvvisare un ordinamento giuridico alternativo a quello preesistente e dovette quindi affidarsi alle vecchie curie feudali del conte e del vescovo.

Del resto gli *iudices*, una delle componenti essenziali nella formazione del comune, uscivano proprio da queste curie e fu loro il compito di dare all'inizio legittimità al sistema e di provvedere poi a costruire un ordinamento giudiziario adatto all'organismo comunale.

Ma passarono solo pochi decenni e già si vide il comune eleggere i propri giudici, darsi i primi organismi giudiziari e assumersi integralmente l'amministrazione della giustizia. L'avvento del sistema podestarile determinò moltissimi cambiamenti nel sistema giudiziario, soprattutto penale, di tutti i comuni dell'Italia centro-settentrionale.

Dopo la pace di Costanza, infatti, tutti i comuni avevano provveduto a darsi stabili normative giuridiche e ad affidare la giustizia civile e penale al podestà e a quei giudici, detti "dei malefici", appartenenti alla *familia* che egli portava con sé; cadde allora la distinzione tra delitti privati e delitti pubblici e si giudicò reato semplicemente ogni infrazione alla normativa stabilita dal comune.

Negli statuti comunali si delineò in modo sempre più netto la procedura processuale e la conseguente distinzione tra il procedimento per accusa o per denuncia e quello

inquisitorio o d'ufficio, oltre alla determinazione di pene precise da assegnare alle specifiche condotte punibili.

Alla luce di questa organizzazione il compito del podestà si ridusse esclusivamente all'applicazione della legge municipale alla lettera e di garantirne lo spirito nei casi nei quali si rendeva necessario il ricorso allo *ius commune*.

L'affermarsi della signoria comportò ovunque una normativa suppletiva per certi tipi di reati atti a turbare l'ordine pubblico e un margine molto più ampio di discrezionalità lasciato per questi crimini al podestà.⁹¹

Fatta salva la conservazione della prassi procedurale, il margine discrezionale del signore determinò una esponenziale crescita degli arbitri e delle deroghe ai principi di legalità da parte della stessa guida dei nuovi stati prototerritoriali.

Quando poi un comune urbano passava sotto il dominio di un comune dominante veniva in genere privato dei propri organi giurisdizionali, ma gli veniva riconosciuta la propria legislazione particolare.

La cosa avvenne, per esempio, nel 1406 quando Firenze, occupata Pisa, inviò un capitano e un podestà fiorentini a governarla, il primo con funzioni politiche e militari e il secondo con i compiti della giurisdizione civile e criminale, da regolare non sugli statuti fiorentini, ma su quelli pisani.⁹²

⁹¹ A. I. Pini, *op. cit.* pag. 146.

⁹² A. I. Pini, *op. cit.* pag. 147.

Pisa perdeva comunque il controllo giurisdizionale su gran parte del suo contado che veniva sottomesso direttamente a Firenze.⁹³

Piccolo compenso ai pisani restava un privilegio giuridico abbastanza inusuale nella prassi del tempo, quello cioè di non dover ricorrere, in difetto di legislazione propria, agli statuti della città *superior*, ma di far ricorso, come era sempre in precedenza avvenuto, allo *ius commune*.⁹⁴

Il principato rispettò in genere le giurisdizioni civili e criminali delle città sottoposte intervenendo in pochi casi nell'ambito normativo con decreti generali e in ambito giurisdizionale riservandosi il diritto di appello sulle principali materie e soprattutto il diritto di supplica.

Per buona parte del contado la giustizia della città arrivò abbastanza tardi, avendo il comune consolare in genere accordato ai vecchi giudicanti il diritto di tenere i tradizionali placiti.

Ma quando il comune urbano effettuò, generalmente in età podestarile, la vera sottomissione del contado, scomparve o quasi ogni altro tipo di giustizia. I comuni rurali poterono spesso avere propri statuti, ma questi dovevano limitarsi a regolamentare materie di diritto privato e consuetudinario e non mai di diritto

⁹³ P. Silva, *Pisa sotto Firenze dal 1406 al 1433*, in "Studi storici", XVIII, 1909.

⁹⁴ R. Celli, *Studi sui sistemi normativi delle democrazie comunali, secoli XII-XIV, I*, Pisa, Siena, Sansoni, Firenze, 1976.

criminale o sui rapporti di proprietà: queste materie dovevano infatti essere regolate in base allo statuto cittadino.⁹⁵

Quanto all'applicazione degli statuti si lasciava al console della comunità rurale solo la competenza per questioni di minima importanza e al podestà rurale solo la competenza per cause che prevedevano pene inferiori ad una certa somma.⁹⁶

L'alta giurisdizione civile e criminale spettava sempre al podestà cittadino come pure il ricorso d'appello.⁹⁷

Lo sfruttamento a cui il comune sottopose però in seguito il contado mutò le volontà dei comitatini e non è certo un caso che, per esempio, tra le richieste avanzate dalle comunità rurali lombarde che si davano a Francesco Sforza nel 1447 una delle più frequenti fosse quella di avere un giudice proprio con ampie competenze civili e criminali al fine di evitare il ricorso obbligato alla curia del podestà urbano con il fastidio, se non altro, di recarsi a giudizio in città.⁹⁸

Il problema divenne tutt'altro che secondario e molti comuni urbani (tra cui Bologna, Lucca, Firenze) avevano cercato di aggirarlo proprio con la creazione di vaste

⁹⁵ R. Caggese, *op. cit.*, pag. 182 ss.

⁹⁶ S. Bertelli, *Il potere oligarchico nello stato-città medievale*, La Nuova Italia, Firenze, 1978, p. 36.

⁹⁷ Si ebbe comunque sia un cambiamento considerevole, sul punto l'osservazione di G. Cherubini: "anche per questo verso si realizza una nuova piccola rivoluzione, un avviarsi verso le moderne forme statali-contrassegnate da tribunali impersonali di varia natura e di diverso grado- per degli uomini che da secoli erano abituati ad essere giudicati dai loro abati o dai loro signori laici, o ad essere direttamente sottoposti al controllo e al giudizio dei loro proprietari" G. Cherubini, *Una comunità dell'Appennino dal XIII al XV secolo. Montecoromaro dalla signoria dell'abbazia del Trivio al dominio di Firenze*, Olschki, Firenze, 1972, pag. 164.

⁹⁸ G. Chittolini, *I capitoli di dedizione delle comunità lombarde a Francesco Sforza: motivi di contrasto fra città e contado*, in *Felix olim Lombardia. Studi di storia padana dedicati dagli allievi a Giuseppe Martini*, s.e., Milano, 1978, pag. 681.

giurisdizioni territoriali (i vicariati) forniti di un'ampia autonomia giudiziaria, anche se questo non aveva portato ai rustici un effettivo sganciamento dalla città, mentre aveva creato, per contro, ulteriori occasioni di conflitti di competenze e d'attrito tra la curia cittadina e le terre del contado.

Nell'amministrazione della giustizia e nel potere coercitivo che ad essa è legato sta il nucleo del potere pubblico, per cui il comune cittadino non poteva rinunciarvi tanto facilmente a vantaggio delle comunità del contado, così come, più tardi, nei confronti dello stato regionale avanzante.

4.4.1 La cittadinanza

La cittadinanza nel comune medievale era uno status tutt'altro che formale.

Dalla qualifica di *cives* dipendevano infatti non solo i diritti politici (accesso alle magistrature e agli uffici), ma anche privilegi economici e fiscali, diritto di domicilio, di acquisto di immobili e di proprietà fondiaria, di esercizio di arti e professioni, di tutela giuridica, di acquisto a prezzi modici del grano o del pane in tempo di carestia, di tutela sanitaria, di soccorso in caso di indigenza ecc.⁹⁹

Il cittadino medievale aveva ben chiari diritti e doveri del facente parte di una comunità complessa come quella delle città-stato e spesso l'acquisizione della

⁹⁹ D. Bizzarri, *Ricerche sul diritto di cittadinanza nella costituzione medievale*, in "Studi senesi", XXXII, 1916.

cittadinanza era vista come un viatico verso la società e, conseguentemente, verso un miglioramento dello status e dello stile di vita.

Il diritto di cittadinanza, inizialmente esteso a tutti gli abitanti non solo del centro urbano entro le mura, ma anche del suburbio, fu probabilmente concesso, durante il periodo consolare, in modo tacito a tutti coloro che immigravano stabilmente in città di qualunque provenienza e di qualunque condizione sociale essi fossero.

L'avvento del podestà prima e l'affermazione dell'ordinamento giuridico municipale poi limitarono gradualmente la concessione della cittadinanza introducendo dei requisiti tassativi alla acquisizione della stessa.

In primis si determinò un limite di 10 anni di stabile residenza nel comune urbano unitamente all'assolvimento ininterrotto di alcuni servizi ben precisi in favore della comunità.

La tendenza costante di tutti i comuni urbani fu comunque, sino alla metà del XIII secolo, quella di attirare abitanti dal contado e da altri territori, di preferenza se ricchi o apportatori di nuove tecnologie manifatturiere.¹⁰⁰

Al fine di apportare sostanziali benefici allo sviluppo socio-economico delle città i comuni stipularono in alcuni casi veri e propri contratti d'immigrazione con singoli professionisti quali medici, architetti, armaioli ma anche con gruppi di artigiani e collettività agricole.

¹⁰⁰ G. Luzzato, *L'inurbamento delle popolazioni rurali in Italia nei secoli XII e XIII* (1939), pag. 407.

Al fine di incentivare l'acquisizione di specifiche professionalità utili allo sviluppo urbano, agli immigrati furono concessi privilegi fiscali ed economici perché venissero a risiedere in città o andassero ad abitare i borghi franchi.

La politica volta all'inurbamento spopolò inevitabilmente le campagne danneggiando in modo rilevante i latifondisti, ormai residenti in città, che si videro privati della secolare manodopera a basso prezzo che aveva consentito loro di accumulare ingenti ricchezze e di divenire figure di primo piano nella evoluzione popolare del comune.

Conseguentemente, l'eccessivo popolamento dei municipi determinò un forte aumento di carestie ed epidemie che costrinsero a interventi anche energici al fine di ricacciare nel contado i rustici.

Dopo la metà del XIII secolo si assiste in quasi tutti i comuni ad una politica fatta di lusinghe e di ripulse, di attrazioni ed espulsioni, la concessione della cittadinanza divenne sempre più appannaggio delle personalità più qualificate.

Di contro, ritornava poi utile a tutti i comuni avere una fascia più o meno spessa di residenti non cittadini di cui utilizzare la manodopera, ma da cacciare fuori dalle mura in caso di carestia.

Questa fascia di aspiranti cittadini costituì il ceto più basso del comune identificando la cosiddetta povertà urbana, fenomeno che si fece sempre più acuto in età bassomedievale.

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

Ottenere la cittadinanza urbana divenne sempre più difficile; la chiusura oligarchica, soprattutto nelle città capitali dei nuovi stati regionali, trovò la sua prima applicazione proprio nella non concessione dei diritti di cittadinanza a quelle famiglie e a quegli individui che, ricchi e potenti già nei loro comuni di origine, ritenevano, emigrando nella dominante, di farsi riconoscere anche qui i privilegi goduti nelle loro terre d'origine.

Nel comune medievale era abbastanza normale riscontrare meccanismi di selezione, al fine di accedere a determinate cariche, improntati sul versamento di una cauzione volta a discriminare i cittadini più modesti.

I sistemi elettorali invece si basavano su due principi combinati assieme: quello della libera selezione e quello del sorteggio, e quest'ultimo non soltanto per una certa fiducia nel benefico intervento della divinità che aiuta a scegliere il migliore, quanto piuttosto per la diffidenza verso i favoritismi e le clientele, i servilismi e le intimidazioni.¹⁰¹

Ferma restando la procedura arcaica della cooptazione per le magistrature, il sistema elettorale più adottato fu quello cosiddetto *ad breviam*.¹⁰²

¹⁰¹ A. I. Pini, *op.cit.*, pag. 154.

¹⁰² Sul punto E. Ruffini Avondo, *Sistemi di deliberazione collettive nel Medioevo Italiano*, Bocca, Torino, 1927 descrive il sistema elettorale ad breviam: "gli elettori si riunivano ed estraevano da un sacchetto tanti bigliettini. Coloro che avevano estratto il bigliettino con su scritto il nome di una certa magistratura dovevano scegliere, a loro piacimento, una persona a cui affidare quella magistratura, escludendo naturalmente se stessi e spesso dovendo escludere anche un membro della loro famiglia o della loro consorteria".

4.4.2 Finanza e fisco nel sistema comunale

La ricostruzione della politica finanziaria dei comuni è un'impresa ardua poiché segue la caotica e disomogenea evoluzione del sistema urbano successivo alla pace di Costanza.

Il neonato organismo comunale, sorto con strutture amministrative abbastanza elementari, si trovò man mano a dover affrontare problemi di crescita interna e di espansionismo territoriale che richiedevano responsabilità finanziarie sempre più forti alle quali si rispondeva con provvedimenti congiunturali raramente meditati nelle loro successive applicazioni.

Nonostante la disomogenea evoluzione della politica finanziaria è possibile individuare tre linee guida caratterizzanti lo sviluppo amministrativo in materia economico-monetaria: 1) il comune si sostituisce in città ai vecchi giurisdicenti nella esazione dei principali, se non di tutti i diritti fiscali, lasciando invece nelle terre del contado buona parte di questi diritti ai *domini loci* in cambio del loro impegno militare e del loro compito di esattori dei tributi anche per conto dei comuni¹⁰³.

Con la eliminazione dei privilegi dei signori rurali (entro la prima metà del XIII secolo pressoché tutte le esenzioni dei nobili furono eliminate sia in città che nel

¹⁰³ A. I. Pini, *op. cit.*, pag. 161.

territorio¹⁰⁴) il comune cercò di appropriarsi direttamente delle entrate fiscali provenienti dal contado valorizzando direttamente i comuni rurali come soggetti fiscali; 2) l'impianto economico amministrativo urbano prevedeva due tipi di bilancio: in primis il bilancio ordinario nel quale si nota come si assegnasse un certo tipo di entrata costante ad un ben determinato tipo di uscita altrettanto ricorrente.

I cespiti inseriti nel bilancio ordinario erano interamente destinati alla amministrazione di una società in una costante e caotica crescita: manutenzione della viabilità cittadina, difesa delle mura urbane, mantenimento dell'ordine pubblico, sanità pubblica e, seppur in fase embrionale, istruzione.

La parte più cospicua del bilancio comunale riguardava invece gli interventi straordinari come approvvigionamenti in tempi di carestia, spese di guerra o lavori pubblici eccedenti l'ordinaria manutenzione.

Per quanto concerne le spese ordinarie esse venivano evase mediante l'applicazione di imposte indirette, mentre per le spese straordinarie il comune ricorreva alle imposte dirette personali e reali.

La normalità strutturale delle spese straordinarie finì col provocare comunque un costante forte indebitamento da parte dei comuni che sono costretti sia a inasprire

¹⁰⁴ L. Simeoni, Dazi e Tolonei medievali di diritto privato a Verona, in Studi su Verona nel Medioevo, a cura di V. Cavallari e O. Viviani, istituto per gli studi storici veronesi, Verona 1959-1963, vol. I, pag. 191.

entrambi i sistemi di esazione per farvi fronte, sia a ricorrere al sistema dei prestiti, sia infine a consolidare il debito pubblico con la costituzione dei Monti.¹⁰⁵

Il comune utilizzò la sua politica finanziaria, e soprattutto la leva fiscale, per favorire la centralizzazione urbana del mercato, e per accelerare il processo del passaggio, nel contado, da un'economia naturale a un'economia monetaria.

Trasformare le imposte da quote fisse o proporzionali di prodotti agricoli in danaro fu uno degli strumenti più efficaci utilizzati dai comuni urbani per raggiungere in breve tempo l'integrazione economica tra città e contado.¹⁰⁶

In ambito fiscale anche il periodo del comune medievale si caratterizza per una ripartizione di tipo classico tra imposte dirette, cioè sui beni o sulle persone, e imposte indirette o dazi.

L'imposta classica risalente fin dal periodo precomunale era il *fodrum*; nato come tassa per il foraggio dei cavalli da pagare ad ogni passaggio del re nella penisola si era trasformata in una imposta annuale da pagare a chi deteneva la sovranità ed era quantificata in 26 denari per famiglia.

Nel 1183 a Costanza, Federico I riconobbe la sovranità dei comuni e il loro diritto a riscuotere il fodro pretendendo di contro che un'altra analoga imposta fosse versata anche nelle casse imperiali.

¹⁰⁵ Sul punto B. Barbadoro, *Le finanze della repubblica fiorentina. Imposta diretta e debito pubblico fino all'istituzione del Monte*, Olschki, Firenze, 1929; G. Luzzatto, *Il debito pubblico nella Repubblica di Venezia. Dagli ultimi decenni del XII secolo alla fine del XV*, Cisalpino, Milano-Varese, 1963.

¹⁰⁶ A. I. Pini, *op. cit.*, pag. 162.

Per tutto il periodo consolare, mentre in città prevalse in genere il sistema di esazione delle imposte indirette, nel contado restarono le tradizionali imposizioni dirette: il focatico e la boateria, il primo esatto sui nuclei familiari, il secondo in ragione di una certa somma di danaro per ogni coppia di buoi; ambedue misura effettiva, anche se non molto equa, della redditività della terra.¹⁰⁷

Il sistema binario imposte dirette-indirette, seppure con le sue criticità ed evidenti disparità, alla luce della sua semplicità fu abbandonato soltanto quando le esigenze finanziarie crescenti costrinsero i comuni a utilizzare il sistema dell'esazione proporzionale alle capacità patrimoniali dei singoli consociati. Tale sistema finanziario venne chiamato estimo.

L'estimo era di due tipi: reddituale o patrimoniale.

Quando il comune attuava una scelta politica volta alla tassazione dei redditi lavorativi delle classi emergenti quali artigiani, mercanti commercianti l'estimo si estendeva anche ai beni mobili; viceversa, quando le corporazioni mercantili o artigiani acquisivano il controllo dell'indirizzo politico dei municipi si assisteva ad un incremento della tassazione diretta a scapito dei nobili e dei feudatari imperniata sull'estimo esclusivo degli immobili.

¹⁰⁷ A. I. Pini, *op. cit.*, pag. 163.

5. IL CITTADINO

I cittadini dei comuni italiani esprimono ad ogni occasione e con grande intensità i sentimenti legati all'identità collettiva, quelli che gli storici designano con termini come coscienza civica e coscienza cittadina.

Si tratta del senso di appartenenza alla stessa comunità, complicato dalle difficoltà e dagli incessanti pericoli che la comunità medesima attraversa per affermarsi o più semplicemente per sopravvivere, in un contesto fatto di conflitti tra città o di lotte contro l'imperatore; vicende nelle quali il gruppo, alla vigilia di ogni battaglia, mette a rischio la propria indipendenza, se non la propria stessa esistenza.¹⁰⁸

5.1 Lo spirito civico come radice della coesione. Il patriottismo comunale

Un elemento fondante dell'ideologia cittadina, forgiato dalle vicende altomedioevali, fu la consapevolezza diffusa tra gli abitanti di una medesima città dei reciproci legami e interessi che li univano, nel bene e nel male.

Nonostante le divisioni tra famiglie, gruppi, ceti che dall'età precomunale attraversavano il campo dei *cives*, nelle città-stato italiane si sviluppò, infatti, un forte spirito civico capace di unire la cittadinanza intorno a programmi, linee d'azione,

¹⁰⁸ F. Menant, *op.cit.*, pagg. 194-195.

simboli comuni e condivisi, soprattutto di fronte alle pressioni esterne o nei momenti difficili.

La consapevolezza di un vincolo che legava alla medesima sorte gli uomini di una stessa città presiedette alla nascita dei comuni, ne stimolò lo sviluppo, ne preservò l'esistenza, frenando le divisioni interne e concentrando le forze, in nome dell'interesse collettivo, nella lotta contro le città rivali, contro l'Impero o le resistenze dei signori del contado.¹⁰⁹

In mancanza di ideali veramente alternativi a quelli tradizionali nella *societas christiana* e a quelli del mondo aristocratico da cui germina e con cui convive, il mondo comunale trova le sue idee-forza non nell'egualitarismo e nello spirito effettivamente libertario, ma piuttosto nei concetti di pace e di concordia, di giustizia e di buon governo, di sicurezza dai nemici esterni e di forza per sottometterli.¹¹⁰

L'identità è indissolubilmente legata e centrata alla città, a quella città e non ad un'altra.

L'orgoglio di far parte di un determinato centro urbano si estrinseca solitamente nel dare voce alla rivalità con le altre città.

¹⁰⁹ E. Occhipinti, *op. cit.*, pag. 133.

¹¹⁰ M.C. De Matteis, "*Societas Christiana e funzionalità ideologica della città: linee di uno sviluppo, in La città in Italia e in Germania nel Medioevo: cultura, istituzioni, vita religiosa*", a cura di R.Elze, G. Fasoli, Bologna, Il Mulino, 1981.

Il sentimento di identità collettiva poggia in effetti sul paragone con l'altro: ancor più quando si tratta di un altro temibile (nel caso dei comuni rivali), o ritenuto inferiore come nel caso dei contadini.

Lacerati da incessanti conflitti interni, gli abitanti della stessa città fanno fronte comune quando ne sono lontani: accade per esempio nelle colonie mercantili attive nelle fiere di Champagne o in Oriente, che ricompongono una patria in miniatura attorno ai propri consoli e alla cappella dedicata al santo patrono, scontrandosi se necessario gli uni contro gli altri, come i veneziani contro i genovesi a Costantinopoli e negli altri mercati orientali.¹¹¹

Dal sentimento di unità dei cittadini, prese forma un fenomeno di patriottismo e di orgoglio municipale che si esprime variamente in forme letterarie, artistiche, ideologico religiose: nella poesia, negli scritti di lode della propria città, nelle cronache che ne rievocavano le vicende, negli affreschi e rilievi che esaltavano il governo del comune, nei progetti architettonico-urbanistici di razionalizzazione e di abbellimento delle strutture urbane, nelle tradizioni legate al culto del patrono, nelle solenni festività religiose e civili.

Pregevoli costruzioni ecclesiastiche spesso incentivate dal diffondersi degli ordini mendicanti, palazzi e monumenti pubblici, larghe piazze intorno a cui si organizzavano la vita e le attività cittadine, ricche fontane testimoniano con

¹¹¹ F. Menant, *op. cit.*, pag. 195

immediata evidenza il desiderio di conferire splendore e decoro civile alla propria città.¹¹²

Ma, come precedentemente accennato, c'è nello spirito civico un aspetto complementare meno studiato dagli storici, ma non per questo meno radicato e meno influente nel condizionare i futuri rapporti tra città e città all'interno degli stati regionali.

Ed è l'animosità, il disprezzo, il sarcasmo per i cittadini delle altre città, non inferiore forse, anche se di contenuto diverso, da quei sentimenti che il cittadino provava per l'abitante della campagna.¹¹³

Questi stereotipi nati da motivi e in momenti contingenti di lotta e di rivalità tra i comuni, erano però destinati a restar vivi nei tempi, alimentati anzi dai gruppi dominanti per favorire quell'unità municipale che trovava ormai solo su questa o simili dimensioni i suoi più evidenti motivi di coesione.¹¹⁴

Un aspetto di resistente municipalismo lo si ha anche nell'uso della lingua, un uso che le città dominanti cercarono d'imporre, ma inutilmente, alle città dominate.

¹¹² E. Occhipinti, *op. cit.*, pag. 134

¹¹³ Sul punto F. Menant, *L'Italia dei comuni*, cit. pag. 195: "la fiera di abitare in città si esprime specialmente attraverso quel sentimento di superiorità senza sfumature che i primi provavano nel rapporto con i secondi, riuniti tutti all'interno di una categoria sociale decisamente segnata dall'inferiorità. L'inurbamento che svuota la campagna delle sue élites non fa che accrescere, col passare del tempo, questo sentimento, fondato su una realtà sempre più evidente, quella della dipendenza economica e politica del mondo rurale, nonché della sua inferiorità culturale e sociale. Una dicotomia netta distingue i contadini, i rustici dai cives. Anche gli abitanti di qualche grande agglomerato rurale, designati talora con un termine come *burgenses*, fanno fatica a mantenere uno statuto sociale intermedio."

¹¹⁴ A. I. Pini, *op.cit.*, pag. 180.

Nello stato regionale persistono dunque gli usi linguistici locali, come persistono i patriottismi municipali, i privilegi fiscali e gli ultimi corposi residui dello stato cittadino.

A salvaguardia delle autonomie municipali si pone un'aristocrazia nobiliare ormai chiusa e cristallizzata che è ben conscia di difendere, con le antiche autonomie cittadine, anche e soprattutto i suoi privilegi e il suo ormai indiscusso predominio su tutte le altre componenti sociali.

Ciò non le toglie tuttavia il merito di aver saputo tenere in vita un organismo di autogoverno e di decentramento, il comune, che in un mutato contesto storico dimostrerà di possedere ampie potenzialità democratiche ed una sua insopprimibile vitalità che non è mai stata e non potrà mai essere d'ordine semplicemente amministrativo.¹¹⁵

¹¹⁵ A. I. Pini, op. cit., pag. 180-181.

6. L'EREDITA' DELLE CITTA' STATO MEDIEVALI NEL COMUNE MODERNO

Agli inizi del quattrocento nella penisola italiana la geografia signorile aveva ormai in gran parte sostituito quella comunale, ristretta alle sole isole delle repubbliche oligarchiche, mentre i signori, da tempo saldamente insediati al potere, erano impegnati nella costruzione di più vasti complessi territoriali.

Eppure i valori civici e libertari che avevano sostenuto l'esperienza dei comuni erano ancora condivisi, segno di una sopravvivenza delle idealità comunali oltre la fine dei comuni stessi.

D'altra parte ancora nel secolo XVI negli ambienti cittadini si mantenevano vivide le aspirazioni autonomistiche, accompagnate dal rimpianto del bene perduto, ovvero di quelle libertà che avevano fatto grandi le piccole patrie medievali.¹¹⁶

Agli stati tre-quattrocenteschi i comuni lasciarono un'eredità, fatta in primo luogo dei molti e variegati particolarismi che le repubbliche cittadine, nonostante gli sforzi di uniforme assoggettamento del contado, non erano riuscite a ridurre a unità.

Nello stesso tempo, tuttavia, l'esperienza dei comuni, riconfermando la preminenza della sede cittadina nei confronti del territorio rurale, stabilizzò i reciproci rapporti tra i due mondi sotto il segno della dinamica dominio-subordinazione, così che la città *mater* continuò a essere tale di fronte ai *fili comitatini*.

¹¹⁶ E. Occhipinti, op. cit., pag. 146.

La forza della tradizione urbana comunale si esprime anche altrimenti: nella riconosciuta funzionalità di strutture e uffici delle vecchie amministrazioni all'interno dei nuovi Stati; nell'impiego del personale e nel recupero di tecniche, pratiche e saperi che si erano via via formati secondo i modelli delle istituzioni repubblicane.

La stessa configurazione amministrativa dei nuovi Stati estesi su base regionale ricomprendeva in sé, nella forma di province, i territori degli antichi comuni (e come tali li avrebbe trasmessi a grandi linee fino ai nostri giorni), non più come entità statali indipendenti, bensì come articolazioni interne di un organismo superiore, ma pur sempre riconosciuti nella loro identità.

E come enti politico-amministrativi i comuni continuarono a funzionare, all'interno dello Stato "grande", nei secoli successivi, con poteri più o meno larghi a seconda dei tempi e dei modelli costituzionali in vigore, enti comunque dotati di una loro centralità, cioè di propri specifici poteri, e investiti di una funzione di governo e di controllo nei confronti del territorio circostante.

La tradizione comunale sopravvisse perciò alla fine dei comuni, corposamente visibile nei monumenti insigni delle città-stato, in maniera più sottile negli istituti del governo locale o nella memoria del passato, magari rielaborata e piegata alle contingenze del presente fino a produrre miti: come accadde nell'età del Risorgimento, quando nel nome dell'unità d'Italia la lotta dei comuni contro Federico

Salvatore Mario Gaias

"L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale"

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

I per la propria autonomia, ma nel quadro dell'Impero, si trasfigurò nella lotta per l'indipendenza contro gli occupanti stranieri.¹¹⁷

¹¹⁷ E. Occhipinti, op. cit., pag. 146.

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell’età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

CAPITOLO SECONDO

L'UNIONE DEI COMUNI NEL SISTEMA REGIONALE ITALIANO

L'esperienza italiana si caratterizza per la presenza di due livelli diversi di amministrazione locale: da un lato le comunità locali, diretta eredità del medioevo, e dall'altro livelli intermedi di governo determinati dallo Stato centrale.¹¹⁸

Nell'ordinamento italiano, come negli ordinamenti degli stati limitrofi, le politiche di riordino territoriale hanno dovuto affrontare due ostacoli determinanti: il primo, di ordine normativo, legato alla presenza di meccanismi rafforzati per le modifiche dei confini comunali; il secondo derivante dalla forza delle istituzioni locali e dalla forte valorizzazione della loro autonomia da sempre caratteristica della realtà italiana.

La palese difficoltà di riordino territoriale ha fatto sì che le forme di cooperazione volontaria tra comuni acquisissero un ruolo centrale nel processo regionalista italiano.

¹¹⁸ Sul punto C. Tubertini: *“l'origine della frammentazione del tessuto comunale è, notoriamente, legata allo spontaneismo delle comunità locali, a differenza dei livelli di governo intermedi in larga parte disegnati dallo Stato centrale e nati come circoscrizioni di decentramento di servizi statali. Studi hanno dimostrato che l'impianto comunale della nostra nazione, anche nelle zone che nell'ultimo secolo sono state oggetto di forte industrializzazione, è rimasto legato alle dimensioni impresse dalle comunità rurali che si insediarono nel territorio tra il XV ed il XVII secolo. Da questa situazione di fatto nascono e trovano fondamento i tentativi, percorsi da tutti gli stati moderni, di attivare meccanismi di riordino e accorpamento del frammentato tessuto comunale. La maggiore concentrazione di tali interventi si è avuta a partire dagli anni '70, in coincidenza con l'ampliamento dello stato sociale, con la sempre maggiore consapevolezza che la soddisfazione dei bisogni della società richiede un livello di governo sufficientemente ampio e ben strutturato.”* C. Tubertini, *Le forme associative*, in www.entilocali.provincia.le.it.

1. I CARATTERI ORIGINALI DELL'AMMINISTRAZIONE LOCALE

Cenni storici

La storia moderna degli enti locali in Italia nasce con la fine dell'epoca d'oro delle libertà municipali.

Col sorgere dell'evo moderno si ha la crisi e poi la morte delle libertà locali: le nuove formazioni statuali non potevano tollerare al loro interno comunità politiche indipendenti.

Era inevitabile, quindi, l'assorbimento volontario o violento, dei liberi comuni nelle nuove strutture, con la conseguenza della perdita di ogni potere politico e l'assunzione di un ruolo meramente amministrativo e subordinato.

Lo svuotamento delle competenze e dei poteri in capo ai comuni li rese meri centri esecutivi dei nuovi stati regionali.¹¹⁹

L'Italia deve la propria tradizione di gerarchizzazione degli enti locali alla ricezione della legislazione napoleonica.

Dopo l'esperienza rivoluzionaria, in Francia, era prevalso un modello di organizzazione amministrativa rigorosamente accentrato, che accoglieva solo alcune

¹¹⁹ Sul punto Galasso: *“non più elettive le magistrature comunali, non più convocati i consigli deliberanti e perciò esaurita e ridotta a povera cosa l'attività statutaria, ingigantiti i poteri dei funzionari statali con poteri di controllo e di vigilanza che non trovano altro limite se non nella volontà del signore, finì per prodursi, come era inevitabile, una sorta di appiattimento delle strutture amministrative...a questo processo di appiattimento, un altro ne andò congiunto non meno grave per la vita cittadina: e cioè il disinteresse, che finì per diventare distacco, della grande maggioranza dei cittadini dalla cosa pubblica”*, G. Galasso, voce *Comune* (storia) in *Enc. Del dir.*, Milano, 1961, pag. 177; così citato in F. Staderini, *Diritto degli Enti Locali*, Cedam, Padova, 2009, pag. 31.

delle soluzioni sperimentate dal regime rivoluzionario, riallacciandosi invece, per molti versi, alle tradizioni della monarchia amministrativa dell’Ancien Regime.

Con la legge del 28 Piovoso dell’anno VIII (17 febbraio 1800) il territorio francese venne ripartito in Dipartimenti, Distretti, Cantoni e Comuni.

Nel dipartimento operava un Prefetto nominato dal Ministro dell’Interno, un consiglio generale dipartimentale e un Consiglio di Prefettura con funzioni giudiziarie; nel Distretto un sottoprefetto ed un Consiglio distrettuale; nel comune il Sindaco, capo dell’ente locale e delegato dal governo ed un Consiglio Municipale.

L’esperienza post-rivoluzionaria francese, mutuata nel territorio “regionale” italiano alla luce del periodo storico in essere, si caratterizza per una rigida organizzazione piramidale di matrice settecentesca.

A cristallizzare tale dinamica organizzativa si aggiunse la caduta di Napoleone che favorì la restaurazione dei vecchi stati monarchici i cui sovrani però dimostrarono di aver tuttavia appreso la lezione dell’efficiente e moderna macchina amministrativa costruita dal Bonaparte, in grado di soddisfare le esigenze di partecipazione dei ceti borghesi in ascesa e, allo stesso tempo, di garantire il controllo politico amministrativo del territorio.

Se ne ebbe un esempio, nel 1818, con il Regno di Sardegna, nei cui possedimenti fu riprodotta la tipica ripartizione di matrice napoleonica in quattro circoscrizioni a gradazione scalare: Divisioni, Province, Mandamenti e Comuni.

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell’età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

Con la promulgazione dello Statuto albertino nel 1848, si pose l'esigenza di dare attuazione all'art. 74, che recitava: "Le istituzioni comunali e provinciali e le circoscrizioni dei Comuni e delle Province sono regolate dalla legge".

Il neonato regno d'Italia ereditò dal suo antesignano regno sardo piemontese lo statuto albertino e lo inserì come carta fondamentale del nuovo stato.

Con l'unificazione nazionale si estendeva allo Stato Italiano, quindi, uno statuto, il quale come è noto, si caratterizzava come costituzione *octroyée*, cioè concessa per sovrana volontà dal re, e come costituzione flessibile, ovvero modificabile con legge ordinaria e anche attraverso tacite convenzioni e consuetudini.

Nel preambolo e nelle sue interne formulazioni, lo Statuto albertino sembrava configurare una monarchia di tipo costituzionale, cioè un assetto di pubblici poteri in cui si contrappongono due organi essenziali: la corona e il parlamento.¹²⁰

¹²⁰ F. Migliarese Caputi, *Diritto regionale e degli Enti Locali*, Giappichelli, Torino, 2008, pag. 5.

2. LA FORMAZIONE DEL MODELLO ITALIANO DI AMMINISTRAZIONE LOCALE

2.1 Il binomio amministrazione centrale - amministrazione locale alle origini dello Stato Italiano

L'unificazione politica dello Stato italiano non generò, in principio, novità di rilievo inerentemente alla struttura amministrativa del paese.

L'Italia unita ereditò il sistema amministrazione centrale-amministrazione locale proprio della tradizione del Regno sardo-piemontese.

La disciplina dell'amministrazione centrale dello Stato risale alla legge 23 marzo 1853, n. 1483 (e relativo regolamento generale approvato con decreto reale 23 ottobre 1853, n. 1711).

L'ordinamento dell'amministrazione locale risale invece al r.d. 23 ottobre 1859, intitolato legge comunale e provinciale, il quale venne varato dal Rattazzi nell'ambito dei pieni poteri che il Parlamento aveva concesso al governo del re alla vigilia della guerra, e venne poi trasfuso, senza sostanziali modificazioni, nella prima legge comunale e provinciale dell'Italia unificata (All. A della legge 20 marzo 1865, n. 2248 per l'unificazione del regno d'Italia).¹²¹

¹²¹ F. Magliarese Caputi, op. cit., pag. 7.

La legge 1483 del 1853, fu fortemente voluta da Cavour al fine di rendere sempre più stretto ed interdipendente il rapporto tra l'Esecutivo e il Parlamento accrescendo a dismisura i poteri dei ministri in ordine all'amministrazione centrale, ma proporzionalmente la loro responsabilità nei confronti del potere legislativo.

L'obiettivo era sicuramente quello di uniformare la struttura amministrativa di un paese che si avvicinava velocemente verso uno sbocco unitario ed allo stesso tempo non lasciare spazio a nessuna altra possibile deriva autonomistica, anche in ambito meramente amministrativo.

Se in precedenza la pubblica amministrazione si articolava in 8 ministeri e 9 aziende, le quali si occupavano autonomamente della gestione economica e di liquidazione delle spese, con la legge 1483/1853 queste ultime vennero abolite in quanto contrastanti con la nuova figura del ministro ad alta responsabilità.

La suddetta legge di riordino, quindi, dispose l'abolizione delle aziende concentrando la piena direzione dell'apparato alla figura del Ministro.

Tale modello, detto "per ministeri", di derivazione franco-napoleonica, era caratterizzato da un'intima connessione dell'amministrazione centrale dello Stato con il Governo, da una ordinazione degli uffici raccolti nel ministero secondo un sistema

Salvatore Mario Gaias

"L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale"

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

gerarchico al vertice del quale tutti i poteri erano concentrati nel Ministro, da una strutturazione uniforme in tutti i ministeri.¹²²

La legge prevedeva che gli uffici relativi a uno stesso ramo di amministrazione potessero venire riuniti in direzioni generali, configurate come parti integranti dei ministeri cui afferivano e la cui istituzione doveva essere decisa dal governo. Tecnicamente, fra il vertice politico e la burocrazia ministeriale era collocato un segretario generale il quale era investito di competenze “proprie”, così da godere di una certa autonomia nei confronti del Ministro.¹²³

L'adozione del “modello per ministeri” fu in un primo momento generalmente accettata, in quanto l'organizzazione verticalizzata dell'amministrazione era considerata come il risultato dell'accentramento delle funzioni di tutela giuridica che avrebbe caratterizzato il processo di formazione dello “Stato moderno”¹²⁴, ed era a sua volta in linea con la visione liberale dello Stato minimo, cioè dello Stato cui competono appunto solo funzioni giuridiche, e, tutt'al più, alcune funzioni essenziali per la convivenza sociale.¹²⁵

¹²² F. Magliarese Caputi, op. cit., pagg. 6-7.

¹²³ *La figura del segretario generale, il cui ruolo nei confronti del direttore generale non risultava chiaramente definito, venne abolita da una legge Crispi del 1888, la quale introdusse la figura del sottosegretario di Stato, organo dai caratteri più spiccatamente politici e titolare soltanto di funzioni delegate di volta in volta dal Ministro. Ciò favorì sia l'estensione sotto il profilo quantitativo delle direzioni generali, sia un più immediato intervento e un controllo del Governo su queste ultime.* R. Marrama, *Nascita ed evoluzione dello Stato e dell'Amministrazione pubblica*, in *Diritto amministrativo*, a cura di L. Mazzarolli, I ed., Bologna, 1993, vol. I pagg. 348-9.

¹²⁴ G. Rebuffa, *Trasformazioni delle funzioni dell'amministrazione e cultura dei giuristi*, in *L'amministrazione nella storia moderna*, vol. II, in Archivio ISAP-Nuova serie, 3, Milano, 1985, pag. 1121.

¹²⁵ “Cioè funzioni di ordine pubblico e amministrazione della giustizia, da realizzare attraverso l'uso del potere di impero, cui si aggiungevano funzioni, viste come essenziali per la convivenza sociale, non sostenibili dalle amministrazioni locali, come l'esecuzione e la gestione di lavori pubblici fondamentali, la monetazione, poste, telefoni.

In un secondo momento e a partire dalla caduta della c.d. Destra storica da più parti si levò più di un autorevole parere volto alla denuncia dell'esigenza assoluta di separare l'amministrazione dalla politica per assicurarle delle garanzie di indipendenza nei confronti del Ministro, organo politico.

2.2 Il lungo iter di formazione della legge comunale e provinciale

La prima legge comunale e provinciale italiana, All. A della legge 20 marzo 1865, n. 2248, confermò definitivamente l'adozione, da parte del nuovo Stato nazionale, di quel sistema accentratore, di imitazione francese, che già con la restaurazione napoleonica era stato recepito, con poche varianti, da vari Stati italiani preunitari.¹²⁶

Il sistema italiano di amministrazione locale si è formato infatti nel solco della legislazione piemontese risalente all'ultima fase dell'assolutismo, richiamata in vigore dalla monarchia sabauda dopo il dominio napoleonico, e si è stabilizzato verso la metà dell'800 in conformità al modello che ha contraddistinto la Francia moderna.¹²⁷

Si presupponeva che la produzione della ricchezza spettasse ai privati. Era ammesso che lo Stato potesse prelevare, con imposte e tasse, una quota dei mezzi finanziari dei privati per far fronte ai propri bisogni, ma vi era consapevolezza che ciò rappresentava un trasferimento di ricchezza da impieghi produttivi ad altri improduttivi. Il prelievo quindi doveva essere effettuato nella misura strettamente indispensabile; la destinazione di ciascuna quota delle somme prelevate doveva essere certa; e bisognava soprattutto controllare che tale destinazione venisse in concreto rispettata e che alcuna parte, anche se minima, di tale somma venisse distratta a fini diversi". G. Guarino, Efficienza e legittimità dell'azione dello Stato: le funzioni della Ragioneria dello Stato nel quadro di una riforma della pubblica amministrazione, in Id. Scritti di diritto pubblico dell'economia, seconda serie, Milano, 1970, pag. 170.

¹²⁶ F. Staderini, *op. cit.*, pag. 35.

¹²⁷ F. Magliarese Caputi, *op. cit.*, pag. 11.

Nello specifico, il criterio della totale uniformità delle amministrazioni locali, formate e dotate di competenze uguali per tutto il territorio statale, e il principio dell'accentramento, per il quale gli enti erano rigidamente governati dall'apparato statale (Ministro dell'Interno e prefetti), hanno costituito i tratti tipo del sistema francese, diffusosi dopo la Restaurazione in una vasta area geografica.

La provincia dello Stato italiano cominciò ad esistere come ente locale solo negli anni fra il 1841 e il 1843 sotto Carlo Alberto.

Essa venne creata per atto di autorità: ossia affiancando ad uffici statali periferici insediati nel rispettivo capoluogo un corpo di notabili locali scelti su liste compilate dal governo e da questo designati: il Consiglio provinciale, chiamato a esprimere il proprio giudizio sui programmi di lavoro pubblici per ponti e strade e a dare il parere sull'intero bilancio.

La provincia piemontese era peraltro di dimensioni troppo piccole per dar vita a un efficiente ente locale, intermedio tra i Comuni e lo Stato.

Di qui l'avvio, già nel 1842-43, di un altro corpo consultivo, il congresso divisionale, formato allo stesso modo del consiglio provinciale, presso le Intendenze generali, cioè ampie circoscrizioni preesistenti che vennero trasformate da circoscrizioni militari a circoscrizioni amministrative e civili.

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

Il legislatore consolidò il nuovo istituto, subordinando le Province minori, opportunamente raggruppate, agli Intendenti generali delle rispettive Province, capoluogo di Divisione.

Le vecchie province, pur mantenendo il proprio corpo consultivo, vennero private di una propria amministrazione, venendo stabilito che non si faranno più bilanci per le singole province, ma “sarà formato un solo bilancio per le province dipendenti da ogni Intendenza generale ed un solo conto sarà renduto”.

Con la normazione del 1847-48 alla base dell'intero sistema venne collocato il corpo degli elettori: nell'editto del 1847 questi creano direttamente il solo corpo deliberante comunale e indirettamente gli altri; nella legge del 1848 li creano tutti direttamente.¹²⁸

La legge 7 ottobre 1848, inserita in un contesto istituzionale caratterizzato dalla presenza dello Statuto, provocò, nel successivo decennio, un gran numero di progetti di modifica di varia provenienza, che furono oggetto di continui dissensi tra parlamento e governo, divisi tra ragioni delle autonomie e istanze unitarie.

La scelta di uniformare ogni ente locale ad un disegno generale e unitario fu una scelta dettata dallo spirito preunitario, ma difficilmente compatibile con la spinta autonomista insita nella realtà comunale italiana.

¹²⁸ A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano, Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime all'età cavouriana (1770-1861)*, vol. I, Venezia, 1962, pag. 105-106.

Infatti, l'estensione dell'ordinamento napoleonico o prefettizio a tutto il territorio nazionale non fu operata senza contrasti e riserve, né mancarono progetti di legge che propugnavano un'organizzazione amministrativa articolata su base regionale e che comprendesse nel suo seno, per un ulteriore decentramento e con significative autonomie, province, circondari e mandamenti e comuni.¹²⁹

Va peraltro sottolineato che non fu soltanto l'influsso predominante del modello francese a spingere l'Italia verso una scelta centralista, ma l'indiscutibile esigenza di evitare che tendenze centrifughe e particolarismi, favoriti da ordinamenti autonomistici, mettessero in pericolo l'unità nazionale appena conquistata.¹³⁰

¹²⁹ F. Staderini, *op. cit.*, pag. 34.

¹³⁰ Sul punto Fontana, *Il fascismo e le autonomie locali*, Bologna, 1973 pag. 13 "E' noto che nella valutazione di tali forze e, di conseguenza, nella valutazione del significato progressista e conservatore della scelta centralista allora compiuta, non c'è accordo nella storiografia, reputandosi, da una parte, che sia stata determinante la paura della rivolta contadina e replicandosi, da una altra parte, che non si temette tanto la rivolta contadina in se stessa, quanto l'uso antirisorgimentale e reazionario che ne avrebbero potuto e saputo fare certe classi dirigenti locali filoborboniche e legittimiste. Senza entrare nel merito di questa discussione, si può notare che la seconda interpretazione, cioè quella della storiografia liberale, giudica la scelta centralista dell'unificazione positiva e progressista per l'assenza di una domanda di partecipazione politico-amministrativa della società civile più vasta del quadro istituzionale in tal modo posto, ma non prolunga indefinitivamente nel tempo siffatto giudizio. Anch'essa infatti, ritiene che verso la fine del secolo, con l'avvento di movimenti e partiti di massa, come i socialisti e i cattolici, il distacco fra l'Italia legale e l'Italia reale, per usare la celebre espressione di Stefano Jacini, sia ormai netto. A quel punto la rivendicazione dell'autonomia locale è sicuramente una rivendicazione progressista e democratica, se fosse accolta, attribuirebbe il potere locale, cioè trasferirebbe una parte del potere, dal livello centrale al livello locale, a favore di forze sociali e politiche più vaste di quelle che fino allora erano state alla guida dello Stato".

Salvatore Mario Gaias

"L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale"

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

2.3 La legge Rattazzi

Le dimissioni del Ministro Cavour a causa delle vicende militari del periodo sfociate con le condizioni di pace di Villafranca diedero campo aperto all'avvento di Urbano Rattazzi come suo successore.

Questi approfittò dei pieni poteri concessi dal parlamento al governo del re in occasione della guerra per varare la legge comunale e provinciale 23 ottobre 1859, che si sapeva non gradita al parlamento.

La legge, decisa dunque dal Rattazzi al di fuori di ogni discussione in parlamento per essere subito applicata alla Lombardia e al Piemonte, fu presentata dal Ministro come disciplina provvisoria in attesa di decidere la legge amministrativa di validità generale per lo Stato italiano. In realtà essa venne estesa alla fine del 1859 all'Emilia, nell'agosto del 1860 alla Sicilia e subito dopo alle marche e all'Umbria.¹³¹

La legge Rattazzi, o meglio la prima legge comunale e provinciale riproduttiva della stessa con alcune modificazioni, fu emanata nel quadro dell'unificazione legislativa compiuta nel 1865: essa fu una delle leggi amministrative votate in blocco dalle Camere tra il 1864 e il 1865 e promulgate con l'unico decreto del 20 marzo 1865 n. 2248.

Degli allegati di questo, l'All. A contiene la legge comunale e provinciale; l'All. B la legge di pubblica sicurezza; l'All. C la legge sulla sanità pubblica; l'All. D la legge

¹³¹ F. Migliarese Caputi, *op. cit.*, pag. 18.

sul Consiglio di Stato; l'All. E la legge sul contenzioso amministrativo; l'All. F la legge sulle opere pubbliche.

Secondo quanto disposto dall' All. A della 2248, gli enti locali territoriali godevano soltanto di una parziale autoamministrazione; infatti, l'elettorato era limitato secondo il principio censitario ed il capo delle rispettive amministrazioni era di nomina governativa.

Il tipo di amministrazione locale uscito dalle leggi dell'unificazione è dunque, in definitiva, quello di un apparato unitario diviso in due settori: le istituzioni locali collegate con le popolazioni viventi sul territorio e l'amministrazione periferica statale, espressione di decentramento burocratico che alle prime accedeva e sostanzialmente si sovrapponeva.¹³²

Secondo la nuova normativa che stabilì “un regime uguale per tutti i cittadini, sancendo così, un principio di uniformità di trattamento che rappresenterà uno dei principi fondanti l'ordinamento degli enti locali fino ad un'epoca recentissima”^{133 134}

¹³² F. Migliarese Caputi, *op. cit.*, pag. 25.

¹³³ G. Vesperini, *Gli Enti locali*, Laterza, Bari-Roma, 2004, pag. 9.

¹³⁴ “Le strutture dei due enti (consiglio, giunta, sindaco e consiglio, deputazione poi giunta, governatore poi intendente poi presidente) sono rimaste sostanzialmente immutate. Per quel che riguarda le funzioni dei due enti, anch'esse non sono di molto cambiate...; anzi, come è stato a suo tempo rilevato a quest'ultimo proposito con riguardo particolare per i comuni l'ambito delle attività esercitate dagli enti locali è addirittura diminuito, ove si abbia riguardo non tanto all'ambito quantitativo, ma a quello qualitativo delle funzioni svolte. Bisogna, infatti, pensare che sia il comune che la provincia, oltre alle attribuzioni obbligatorie, hanno sempre avuto la possibilità di svolgere anche altre funzioni facoltative, purché relative a servizi di pubblica utilità per le proprie popolazioni. Pertanto, finché lo Stato italiano si è ispirato ai principi liberali del non intervento nei settori sociali, ampio spazio è stato lasciato all'iniziativa degli enti locali, soprattutto dei più ricchi e operosi: in particolare i comuni, con i regolamenti edilizi, di polizia, sulle acque pubbliche, con le iniziative a favore di minorati, degli anziani, ecc., hanno ricoperto tutta una serie di settori completamente ignorati dal legislatore nazionale. Successivamente con il mutare delle ideologie politiche e l'estendersi degli interessi statali, furono emanate a disciplinare queste materie numerose leggi che privarono o ridussero a limiti trascurabili le ulteriori possibilità di intervento dei comuni. Insomma, le autonomie locali, dalla prima legge comunale

i protagonisti indiscussi della vita politica e amministrativa locale risultavano essere oramai il Prefetto e il Sindaco.

I prefetti succedettero alla figura del governatore ma con poteri assai più ampi diventando a pieno diritto i pilastri dell'ordinamento amministrativo locale.¹³⁵

L'art. 3 dell'All. A della legge del 1865 attribuiva al prefetto il compito di rappresentare il potere esecutivo in tutta la provincia e di vegliare sull'andamento di tutte le pubbliche amministrazioni, di emanare in caso di urgenza i provvedimenti che ritenesse necessari nei diversi rami di servizio e soprintendere alla pubblica sicurezza, disponendo della forza pubblica.

L'art. 173 della stessa legge gli conferiva la carica di presidente della deputazione provinciale. Esso quindi assumeva la duplice veste di rappresentante del Governo e di vertice di una amministrazione; seppur non si giunse mai a realizzare un modello analogo a quello francese, che concentrava nel prefetto tutti i servizi pubblici dipendenti dai vari ministeri.

La figura del Sindaco si estrinsecò all'insegna dell'ambivalenza: egli sostenne il roboante ruolo di rappresentante della collettività di base tanto cara al modello

e provinciale del 1865 fino all'entrata in vigore della Costituzione Repubblicana ed anche dopo (cioè fino alla riforma del 1990) non si sono molto sviluppate; se ha trovato piena attuazione il principio dell'autogoverno, sono rimaste pressoché immutate le strutture ed è addirittura peggiorata la situazione per quanto concerne le funzioni" F. Staderini, Diritto degli Enti Locali, op. cit., pag. 36.

¹³⁵ *"Il prefetto nasce come la figura centrale, il pilastro dell'amministrazione dello Stato italiano, in quanto in esso si assommano le due tendenze fondamentali: l'accentramento politico e amministrativo e l'unica forma di decentramento compatibile con esso; cioè il decentramento gerarchico-burocratico", E. Ragionieri, Politica e amministrazione nello Stato unitario, in ID., Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita, Bari, 1967.*

francese, ma allo stesso tempo anche il ruolo di ultimo ingranaggio della macchina amministrativa gerarchicamente ordinata.

3. GLI ENTI LOCALI PRIMA DELLA COSTITUZIONE (1888-1948)

Nonostante l'ascesa al potere della sinistra nella seconda metà degli anni 70 non si ebbe quella apertura verso il problema dell'amministrazione locale e i conseguenti tanto auspicati mutamenti della suddetta. Solo sotto il governo Crispi venne varata una superficiale riforma della legge del 1865.

Con la legge 30 dicembre 1888, n 5865 (poi fusa nel T.U. 30 dicembre 1889, n. 5291) si ebbero le seguenti modifiche:

- L'ampliamento del suffragio amministrativo, adeguandolo a quello politico¹³⁶;
- la riorganizzazione della provincia come corpo a sé stante, dotato di un presidente espresso dal consiglio provinciale, con correlativa sottrazione al prefetto della presidenza della deputazione provinciale e della rappresentanza della provincia;
- l'elettività dei sindaci dei comuni maggiori; l'elettività dei sindaci divenne generale solo nel 1896¹³⁷;

¹³⁶ Introdotta dal governo De Pretis nel 1882 e caratterizzato dall'allargamento del suffragio per l'elezione della Camera dei Deputati e la sostituzione del sistema del collegio uninominale con quello dello scrutinio di lista.

¹³⁷ *"Nelle idee di Crispi la differenziazione tra grandi e piccoli comuni rappresentava un inizio di quell'abbandono del principio di uniformità che era sempre stato auspicato"* F. Migliarese Caputi, *op. cit.*, pag. 26.

- il perfezionamento dei metodi di unione dei comuni in consorzi per la erogazione di certi servizi;
- l'istituzione di un nuovo organo presso la prefettura: la Giunta provinciale amministrativa, cui venne affidato il controllo di merito sugli atti di comuni e province. Tale organo a composizione mista (comprendente quattro membri eletti dal Consiglio provinciale, e due funzionari del Consiglio di prefettura) era presieduto dal prefetto e fu subito considerato come organo statale. Le nuove misure, ispirate a principi di autonomia e di rappresentatività democratica, vennero così controbilanciate dal rafforzamento del sistema del controllo sugli atti, che venne distribuito, nelle sue forme tipiche, tra il prefetto (controllo di legittimità) e la Giunta provinciale amministrativa (controllo di merito).¹³⁸

Non si rilevarono cambiamenti di rilievo fino al 1903 quando con la legge 29 marzo n. 103 il ministro Giolitti cercò di disinnescare il pericolo autonomista e di mantenere salda l'integrità del regno anche a livello di enti locali, attraverso la municipalizzazione dei servizi di pubblico interesse.

Tuttavia, la deliberazione di municipalizzazione doveva comunque essere approvata dalla Giunta provinciale amministrativa, accompagnata dal parere del prefetto, trasmessa al Ministero dell'Interno e confermata da referendum popolare.

¹³⁸ F. Migliarese Caputi, *op. cit.*, pag. 26.

La giovane, fragile, neonata Italia necessitava, agli inizi del '900, di un costante controllo che la proteggesse dalle spinte centrifughe; controllo che si tradusse in un sistema di vigilanza sugli enti locali che consentiva una vasta ingerenza governativa sulle amministrazioni locali.

Gli enti locali degli albori dello Stato italiano unitario erano organi di amministrazione indiretta dello Stato, a base territoriale, che perseguivano interessi coincidenti con quelli statali e quindi da assoggettare ad un penetrante controllo, di legittimità e di merito, in ossequio al principio dell'unitarietà dell'azione amministrativa.

Di qui una estesa funzione di vigilanza, quale controllo di legittimità, per la verifica della regolarità formale di tutte le delibere dei Consigli e delle Giunte, attribuita al Prefetto (o al sotto prefetto), che si esprimeva con il visto di legittimità o l'annullamento.

Il primo decennio del nuovo secolo si determina per una politica "espansionistica" da parte del sistema centrale nei confronti del sistema amministrativo locale e delle sue competenze.

Lo stato si sovrappose gradualmente alla legislazione comunale restringe sensibilmente i campi nei quali il comune poteva statuire.¹³⁹

¹³⁹ Sul punto riferendosi al sistema centrale: *"disciplinando or questo or quel settore, tolse praticamente ai Comuni la possibilità di municipalizzare, se non in alcuni e assai ristretti campi. Formalmente la norma della legge del 1903 non era abrogata; materialmente era svuotata dall'interno di pratica possibilità di applicazione"*. M. S. Giannini, *i*

L'avvento del regime fascista determinò una pericolosa estremizzazione dei principi autarchici già vivi nel primo decennio del secolo e la legislazione statale sopprime definitivamente ogni velleità normativa e governativa degli enti locali. Il sistema centrale al fine di ridurre al minimo qualsivoglia velleità dei comuni italiani prima li svuotò di competenze per poi, in molti casi, sopprimerli fisicamente.

Di conseguenza, pur rimanendo ancora distinti dallo Stato e dotati di personalità giuridica, sia i comuni che le province divennero soggetti al controllo dei poteri centrali, come mai era accaduto in precedenza nell'ordinamento italiano.¹⁴⁰

La prima legge fascista in materia di ordinamento comunale e provinciale, il R.D.L. 20 dicembre 1923, n. 2839, introdusse soltanto perfezionamenti tecnici della precedente legislazione.

Ciò non impedì che in pratica, sul piano dell'applicazione legislativa, si usassero degli strumenti forniti dall'ordinamento vigente per perseguire fin da allora intenti antiautonomistici: basti pensare che nel solo 1923 furono sciolti 561 consigli comunali.^{141 142}

Comuni, ID. (a cura di), *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. L'ordinamento comunale e provinciale*, vol. I, ISAP, Vicenza, Neri Pozza, pag. 35.

¹⁴⁰ Sul punto, descrivendo l'involuzione dell'ordinamento giuridico italiano nel ventennio fascista: "sono soppressi tutti gli istituti democratici e di pluralismo politico. Il sindaco, il presidente della provincia, i consigli comunali e provinciali sono sostituiti da uffici di nomina del governo; si inasprisce ulteriormente il regime dei controlli, fino a potersene contare centotrenta diversi tipi; si addossa ai comuni una pluralità di altri oneri finanziari" G. Vesperi, *Gli enti locali*, op. cit., pag. 19.

¹⁴¹ E. Rotelli, *Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*, in *Il fascismo e le autonomie locali*, Bologna, 1973, pag. 80.

¹⁴² Sul punto: "questo dimostra, come anche a quel tempo esistesse, da parte del governo, la percezione del problema della eccessiva frammentazione dei comuni in unità di esigue dimensioni e si avvertiva l'esigenza di porvi rimedio. La soluzione attuata, tuttavia, fu di tipo autoritario e antidemocratico". M. S. Giannini, op. cit., pagg. 35 e ss.

Salvatore Mario Gaias

"L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale"

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

Senza adottare alcun criterio selettivo e senza alcuna consultazione delle popolazioni furono soppressi coattivamente circa 2000 comuni di piccole dimensioni.

Il primo passo fu rappresentato dalla trasformazione del Comune di Roma in Governatorato, con R.D. 28 ottobre 1925, n. 1949.

Dopo vari interventi normativi le funzioni amministrative e legislative municipali furono affidate ad un governatore e ad un vice governatore nominati con decreto reale, coadiuvati da una consulta di 12 membri nominati anch'essi con decreto reale, su proposta del Ministro dell'Interno, di concerto con quello delle corporazioni.

La prima vera riforma, peraltro, in senso fascista dell'ordinamento comunale fu l'introduzione dell'istituto podestarile, che significava, come proclamavano i suoi fautori, la sostituzione al sistema elettivo, scaturente dal dogma della sovranità popolare, quello della designazione dall'alto, fondato sulla sovranità nazionale.

La riforma podestarile fu attuata per gradi: dapprima nei comuni più importanti (L. 4 febbraio 1926, n. 237) e poi in tutti gli altri comuni (R.D.L. 3 settembre 1926, n. 1910 e L. 2 giugno 1927, n. 957).

Nelle mani del podestà si riunirono anche le attribuzioni e i poteri del consiglio e della giunta; una figura forte mutuata dal podestà medievale con la sensibile differenza che se il primo veniva scelto liberamente dai cittadini del municipio il suo surrogato fascista era imposto dallo Stato centrale.

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

Si mutò in tal modo e radicalmente l'assetto delle amministrazioni locali, con un ritorno al passato e cioè con il capo dell'amministrazione nominato dall'alto, ma con l'aggravante della mancanza della preventiva elezione degli amministratori e della concentrazione di tutti i poteri in un'unica figura.¹⁴³

Per effetto delle nuove norme, tutte le funzioni in precedenza attribuite al Sindaco, alla Giunta e al Consiglio erano conferite, quindi, ad un unico organo, il Podestà, nominato con regio decreto reale per cinque anni e revocabile dal Ministro dell'Interno.

Il podestà era coadiuvato da una consulta municipale composta da un numero di consultori non inferiore a 6, nominati con decreto prefettizio per 1/3 e per i restanti 2/3 su designazione degli enti economici, dei sindacati e delle associazioni locali.

Il sistema podestarile fu progressivamente esteso a tutti i Comuni del Regno, con facoltà in capo al Ministro dell'Interno di nominare uno o due vice-podestà a seconda che la popolazione fosse superiore o meno ai 100.000 abitanti.

Il Testo Unico delle leggi comunali e provinciali, approvato con R.D. 3 marzo 1934 n. 383, diede atto delle rilevanti modifiche introdotte all'organizzazione ed al funzionamento degli enti locali della legislazione fascista e fotografò una situazione

¹⁴³ Sulla relazione alla legge 237/1926 si spiega che: *“l'abbandono del sistema elezionistico è il risultato della convergente azione di due fattori. Da un lato la constatazione delle condizioni miserevoli in cui versano i piccoli comuni e della incapacità assoluta dei medesimi a darsi delle amministrazioni appena rispondenti allo scopo. Dall'altro lato, il convincimento dottrinale che la rappresentanza debba essere intesa come una designazione di capacità e nulla più, e che quindi il sistema elezionistico, che ne è la conseguenza, sia da applicare soltanto nei casi nei quali esistono le condizioni per poter raggiungere quel risultato. Ma da scartarsi dove tali condizioni non esistono.”*

in cui i dipendenti, anche di livello più alto, avevano solo funzioni esecutive, le funzioni deliberative erano riservate in toto ai vertici politici. In particolare ai sensi dell'art. 33 del T.U., fu elevata a 3000 abitanti la soglia minima per l'istituzione di nuovi Comuni.

La legislazione del periodo fascista creò un ordinamento degli enti locali nel quale all'aumento quantitativo dei compiti comunali e provinciali faceva riscontro una costante e continua diminuzione qualitativa del grado di autonomia ad essi accordato.^{144 145}

4. IL QUADRO COSTITUZIONALE

La nozione di ente autarchico, costruita dalla dottrina amministrativistica italiana e rafforzata dall'immobilismo e dalla centralizzazione del periodo fascista, poggiava sul postulato dell'unitaria personalità giuridica dello Stato.

Questo postulato è venuto meno con l'avvento della Costituzione repubblicana, che nel riconoscere che la sovranità appartiene al popolo, ha innovato profondamente rispetto alle precedenti impostazioni politico-costituzionali.¹⁴⁶

¹⁴⁴ G. Vesperini, *op. cit.*, pag. 24.

¹⁴⁵ Particolarmente significativo a questo riguardo il passo contenuto nella circolare del ministero dell'interno del 21 agosto 193, in cui, premesso che il fascismo aveva sostituito "al concetto antinazionale del decentramento il principio dell'unità politica, economica-amministrativa, di governo e di controllo", ammoniva: "resta stabilito d'ora innanzi, ogni qualvolta se ne presenti l'occasione, all'anacronistica superata espressione di *enti autarchici* debba sostituirsi la nuova più appropriata dizione di *enti ausiliari dello Stato*".

¹⁴⁶ F. Migliarese Caputi, *op. cit.*, pag. 59.

Nel nuovo quadro costituzionale, in base al principio fondamentale della sovranità popolare sancito dall'art. 1, viene superata l'equazione sovranità=Stato persona: lo Stato-persona si distingue dallo Stato ordinamento e, all'interno di questo, dallo Stato-comunità.¹⁴⁷

Nel testo costituzionale entrato in vigore nel 1948, le disposizioni costituzionali più espressive del profondo mutamento intervenuto rispetto ai precedenti modelli di amministrazione locale, possono essere individuate negli artt. 5 e 114 Cost.

Con la prima disposizione, da una parte, si afferma con nettezza il principio dell'unità e della indivisibilità della repubblica e, dall'altra, si individuano come valori costituzionali l'autonomia locale e il decentramento amministrativo.

Ma, in particolare, non può sfuggire che, a proposito delle autonomie locali, si afferma che la Repubblica le riconosce e le promuove; viene, dunque usato il medesimo verbo che l'art. 2.1 Cost. usa in riferimento ai diritti inviolabili dell'uomo e delle formazioni sociali e che viene generalmente considerato come espressivo della preesistenza di quelle situazioni rispetto allo stesso ordinamento statale.

Le autonomie locali sono, quindi, individuate come le entità nelle quali si organizza spontaneamente la popolazione residente su un territorio.¹⁴⁸

Per effetto della norma contenuta nell'art. 5 si riconosce che l'ordinamento dello Stato si articola in una pluralità di soggetti giuridici, tra i quali primaria importanza

¹⁴⁷ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1969, I, pagg. 42-43.

¹⁴⁸ P. Caretti-U. De Siervo, *Diritto Costituzionale e Pubblico*, Giappichelli, Torino, 2014, pag. 356.

assumono le istituzioni locali, portatrici di autonomia e dello spirito pluralistico posto a fondamento della Repubblica.

L'art. 114 Cost. affermando che *“la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni”*, individuava questi enti come articolazioni necessarie del complessivo ordinamento repubblicano.

Peraltro, l'Assemblea costituente, se, da un lato, ha innovato radicalmente la preesistente amministrazione locale, creando le Regioni e disciplinando direttamente almeno alcuni importanti aspetti dell'autonomia di Comuni e Province, dall'altro, ha però implicitamente fatto proprie alcune caratteristiche di fondo del tipo di amministrazione locale ereditato dall'esperienza precedente.¹⁴⁹

In particolare, rimane nella Costituzione il modello di un'amministrazione locale in cui convivono e operano sul medesimo territorio più enti pubblici, a seconda del riparto tra loro delle diverse funzioni amministrative nelle differenziate materie.

Ciò significa che esistono funzioni proprie dello Stato ed altre delle Regioni e degli enti locali e che quindi, di regola, convivono sul medesimo territorio un'amministrazione statale decentrata e più amministrazioni pubbliche dipendenti dai diversi enti locali¹⁵⁰ con la conseguenza della centralità della determinazione dei criteri di riparto delle funzioni pubbliche fra i diversi enti pubblici.

¹⁴⁹ P. Caretti-U. De Siervo, *op. cit.*, pag. 356.

¹⁵⁰ P. Caretti-U. De Siervo, *op. cit.*, pag. 356.

Ma nonostante la netta divisione delle due aree di competenza, è la spinta pluralista a permeare la ratio del dettato costituzionale in materia di enti locali.

Un pluralismo che ha una forte connotazione sociale, che si fonda sulle comunità locali di cittadini che definiscono, manifestando la propria volontà elettorale, le linee guida esclusivamente nel loro ambito locale quant'anche queste ultime possano contrastare con l'orientamento e l'indirizzo dello Stato centrale.¹⁵¹

I costituenti orientarono i loro sforzi quasi esclusivamente sulla bisettrice Stato-Regioni considerando i cosiddetti enti locali minori (comuni e province) come *species* del *genus* regione, non disponendo specificatamente sull'autonomia di Comuni e Province nel neonato quadro costituzionale.

Nella formulazione del titolo V della Costituzione, la riflessione dei Costituenti sulle autonomie locali minori procede separata, in secondo piano rispetto all'attenzione dedicata alla questione regionale.¹⁵²

I Padri Costituenti, infatti, incentrarono il loro lavoro assembleare quasi esclusivamente nell'ambito attributivo di potestà legislativa in capo agli enti locali intesi come Regioni, relegando la potestà amministrativa a mera conseguenza logica delle attribuzioni legislative.

¹⁵¹ Sull'anima pluralistico sociale degli enti locali ex art. 5 Cost. : *"tratto tipico dell'autonomia locale risiede nel fatto che l'organo fondamentale degli enti locali territoriali è il popolo in corpo elettorale e che conseguentemente essi derivano l'indirizzo politico-amministrativo non dallo Stato, ma dalla loro propria comunità, con la conseguenza che tale indirizzo può divergere da quello dello Stato, e perfino con esso contrastare, ove non vi sia corrispondenza di maggioranza tra la comunità statale e quella degli enti locali territoriali"*, M. S. Giannini, voce *Autonomia pubblica. Teoria generale e diritto pubblico*, Enc. Dir., vol. IV, Milano, 1959, pag. 364.

¹⁵² T. Groppi, *Autonomia costituzionale e potestà regolamentare degli enti locali*, Milano, 1994 pag. 43.

Venne prospettato quindi un regionalismo di tipo statico, piatto dove ad essere regolati erano esclusivamente i rapporti tra lo Stato centrale e le Regioni intese ora come centri locali dotati di potere normativo in determinate materie.

La riforma regionale restò una riforma prettamente giuridica, non ebbe la auspicabile e necessaria svolta di tipo funzionale atta alla risoluzione delle disarmonie economico-sociali caratterizzanti la realtà locale.

L'art. 128 della Costituzione, nel testo originario, con la formula "le province e i comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica", aveva voluto riconoscere loro il diritto ad ordinamenti autonomi, limitando, a garanzia di questa autonomia, la potestà legislativa ordinaria dello Stato in materia alla "posizione" di principi, da effettuarsi non con qualsiasi atto legislativo bensì con "leggi generali"; e, sempre con leggi generali, dovevano essere determinate le funzioni di questi enti locali.

Come si vede, quindi, la norma costituzionale in esame adempiva ad una funzione di garanzia dell'autonomia comunale e provinciale, non soltanto nei confronti delle Regioni (cui implicitamente era preclusa ogni ingerenza per quanto riguardava l'ordinamento e l'individuazione delle funzioni degli altri due enti locali territoriali), ma anche dello Stato, che nel disciplinare la materia avrebbe dovuto avvalersi soltanto di un particolare strumento garantistico, la "legge generale", e per di più

Salvatore Mario Gaias

"L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale"

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

contenente, per quanto riguarda la disciplina dell'ordinamento di questi enti, soltanto principi.¹⁵³

Il sopravvenire dei nuovi principi costituzionali richiedeva dunque di per sé il rinnovamento della vecchia legislazione comunale e provinciale, anche indipendentemente dall'attuazione dell'ordinamento regionale.

Nel periodo tra gli anni '50 e l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario l'unica rilevante innovazione è stato il ripristino della derivazione elettiva degli organi.¹⁵⁴

Per contro, anche le discipline legislative regolanti le attribuzioni dei comuni emanate successivamente alla Costituzione, ma anteriori all'istituzione delle Regioni, hanno quasi sempre ripetuto lo schema tipico della legislazione rivolta all'amministrazione autarchica, nel senso che esse in genere prevedevano specifiche competenze per organi comunali, una dettagliata disciplina sostanziale delle stesse e puntuali regole procedurali, non lasciando spazi a decisioni autonome degli enti.¹⁵⁵

4.1 L'iter attuativo delle Regioni. La trasformazione dei poteri locali

Il rinnovamento dell'amministrazione locale divenne urgente dopo l'avvento delle Regioni, quanto più si acquisiva consapevolezza che l'adeguamento della legislazione alla realtà di un'amministrazione locale chiamata ad agire non tanto

¹⁵³ F. Staderini-P. Caretti-Pietro Milazzo, *Diritto degli Enti Locali*, Cedam, Padova, 2014, pag. 46.

¹⁵⁴ F. Migliarese Caputi, *op. cit.*, pag. 67.

¹⁵⁵ F.C. Rampulla, *Le associazioni di Comuni tra autonomia locale e autarchia regionale*, Padova, 1984.

nell'esecuzione di leggi, quanto per il soddisfacimento di bisogni e quindi generalmente mediante l'apprestamento di servizi, era una tappa essenziale per la stessa riuscita della riforma regionale.

Ed è in questo contesto che a partire dalla metà degli anni '70 la riforma dell'amministrazione locale è stata costantemente all'ordine del giorno in Italia, impegnando forze politiche, Regioni, associazioni nazionali di Comuni e Province, studiosi ed esperti.

Nonostante le previsioni della carta costituzionale, il decentramento regionale così come previsto dall'originario titolo V ha avuto un avvio tardivo e deficitario per quanto concerne la disciplina delle competenze spettanti agli enti locali.

Alle competenze legislative in ambito regionale non si era affiancato un fondamentale decentramento amministrativo che determinasse un regionalismo di tipo reale, sociale e dinamico.

Fino alla seconda metà degli anni '60 infatti, l'unico intervento legislativo dedicato alle istituende Regioni fu la legge Scelba 10 febbraio 1953 n. 62, atta a disciplinare, per il futuro, la costituzione e il funzionamento degli organi regionali; una legge a tutti gli effetti anti regionale che disponendo sul funzionamento degli organi svuotava le stesse regioni del significato innovativo del quale si permeavano gli artt. 114 e seguenti del testo costituzionale.

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

Soltanto nel 1968, quando la classe politica intese come fondamentale l'attuazione delle Regioni, fu adottato il primo strumento legislativo indispensabile allo scopo: la legge 17 febbraio 1968, n. 108 contenente "norme per l'elezione dei consigli regionali delle Regioni a statuto normale" alla quale seguì, nell'imminenza della consultazione elettorale, la legge 16 maggio 1970, n. 281, recante "provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario", il cui art. 17 stabilendo i relativi principi e criteri direttivi, delegava il Governo ad emanare decreti aventi valore di legge ordinaria per regolare il passaggio alle Regioni, ai sensi della disposizione VIII della Costituzione, delle attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nelle materie indicate dall'art. 117 Cost. e del relativo personale dipendente dallo Stato.¹⁵⁶

Nella formazione dei decreti delegati la regionalizzazione delle funzioni rientranti nelle materie elencate nell'art. 117 incontrò una forte resistenza delle burocrazie centrali, che attuarono il trasferimento alle Regioni nel più restrittivo dei modi possibili: sia, anzitutto, procedendo all'identificazione delle funzioni da trasferire partendo non già dalla definizione delle materie di intervento regionale ma dall'assetto organizzativo degli apparati che fino a quel momento avevano gestito gli interventi in parola; sia attraverso applicazioni dei limiti, variamente combinati, fissati dalla legislazione concorrente: dai principi fondamentali stabiliti dalla legge

¹⁵⁶ F. Migliarese Caputi, *op. cit.*, pag. 71

dello Stato¹⁵⁷, all'interesse nazionale, utilizzato per trattenere allo Stato non poche funzioni comprese nelle materie elencate.¹⁵⁸

I decreti delegati sono stati quindi oggetto di numerose impugnazioni delle Regioni, che rivendicavano trasferimenti più ampi.

Le norme delegate furono emanate nel gennaio 1972 con l'adozione di undici decreti del Presidente della Repubblica, dopo che le regioni si erano dotate dello Statuto.

Al coinvolgimento della amministrazione locale, principalmente dei comuni, si è provveduto solo nella c.d. seconda regionalizzazione avviata con la legge delega 22 giugno 1975, n. 382 e decreti delegati di attuazione, fra cui, in particolare, il decreto delegato 24 luglio 1977, n. 616.

La legge n. 382/1975, emanata su forte spinta delle Regioni, ha infatti delegato il Governo, oltre che a completare il primo trasferimento delle funzioni alle Regioni attraverso più ampie interpretazioni delle materie ad esse costituzionalmente spettanti, anche ad attribuire nuove funzioni alle province, ai comuni e alle comunità montane ai sensi dell'art. 118, comma 1, ultimo inciso della costituzione.

¹⁵⁷ “Nelle previsioni delle disposizioni transitorie VIII e IX della Costituzione, il trasferimento delle funzioni amministrative avrebbe dovuto essere regolato da apposite leggi quadro destinate a predisporre, per ciascuna materia, la necessaria piattaforma normativa unitaria, venendo poi messo in atto attraverso deleghe al Governo a trasferire alle regioni le funzioni amministrative. La mancata emanazione delle leggi quadro ha portato a subordinare la legislazione regionale all'avvenuto trasferimento delle funzioni amministrative, traendo i principi fondamentali delle materie in via di interpretazione dalla legislazione vigente.”

¹⁵⁸ Il cosiddetto ritaglio delle competenze nelle materie regionali si estrinsecò in “trasferimenti a macchia di leopardo, caratterizzati da ritagli di materie e non dalla individuazione di complessi organici di funzioni”, G. Masciocchi, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1995, pag. 170.

Secondo la legge di delega in esame il Governo era chiamato ad attuare un trasferimento “finalizzato ad assicurare una disciplina ed una gestione sistematica e programmata delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle Regioni per il territorio ed il corpo sociale” attraverso una identificazione delle materie “per settori organici, non in base alle competenze dei Ministeri, degli organi periferici dello Stato e delle altre istituzioni pubbliche, ma in base a criteri oggettivi, desumibili dal pieno significato che esse hanno e dalla più stretta connessione esistente tra funzioni affini, strumentali e complementari”.

Il d.p.r. n. 616 distribuiva le funzioni nei seguenti settori organici: ordinamento e organizzazione amministrativa; servizi sociali, sviluppo economico; assetto ed utilizzazione del territorio.

L’attribuzione diretta ai Comuni di funzioni di interesse esclusivamente locale ha trovato applicazione particolarmente per l’assistenza sociale e sanitaria, comprese entrambe nel settore organico intitolato “servizi sociali”, il quale comprendeva anche le funzioni inerenti alle materie: polizia locale urbana e rurale, beneficenza pubblica, assistenza sanitaria ed ospedaliera, istruzione artigiana e professionale, assistenza scolastica, musei e biblioteche di enti locali.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Il d.lgs n. 112/1998 ha poi ridenominato con la locuzione servizi sociali le sole funzioni di assistenza sociale, collocandole sotto il titolo “Servizi alla persona e alla comunità” (a sua volta comprensivo di tutela della salute, servizi sociali, istruzione scolastica, formazione professionale, beni e attività culturali, spettacolo, sport) nota tratta da F. Migliarese Caputi, *op. cit.*, pag. 72.

Per entrambi i complessi organici di funzioni il decreto affidava ai comuni, singoli o associati, compiti di gestioni dei servizi per aree predeterminate dalle Regioni.

Alle Regioni, invece, il decreto intestava poteri di programmazione e di correlata individuazione, sentiti i Comuni, degli ambiti territoriali adeguati alla gestione locale dei servizi, nonché poteri di promozione ed eventualmente anche di imposizione di forme di cooperazione tra i Comuni negli ambiti di azione in cui erano compresi più Comuni.

Come forma di cooperazione idonea a gestire quei servizi il decreto delegato indicava l'associazione di Comuni, sembrando con ciò alludere a una figura istituzionale di tipo nuovo rispetto ai tradizionali consorzi, conformati dall'art. 156 e ss. del T.U. n. 383/1934 come strumenti per l'attuazione unitaria di opere o di servizi di interesse comune agli enti consorziati, con compiti strettamente esecutivi e sempre minori di quelli comunali.

Successivamente con la legge n. 833/1978 istitutiva del Servizio sanitario Nazionale l'associazione di comuni ha assunto connotati più definiti in relazione alla gestione del complesso dei servizi sanitari, da porre in essere obbligatoriamente attraverso le USL, organismi privi di personalità giuridica.

Nel caso delle associazioni di cui alla legge 833/1978 l'assemblea era formata dai rappresentanti dei Comuni della zona, nel numero fissato dalle leggi regionali ed eletti con criteri proporzionali.

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

Al di là dell'attribuzione delle funzioni ai Comuni, la disciplina del funzionamento delle USL era comunque tale da rendere alquanto evanescenti i legami coi titolari delle funzioni e da assoggettare le USL fundamentalmente a poteri di organizzazione e programmazione regionale.

Con l'ampliarsi delle funzioni dei comuni negli anni della seconda regionalizzazione si intensifica l'esigenza di una ristrutturazione dell'organizzazione di comuni e province che consenta differenziazioni aderenti alle diverse situazioni, spesso notevolissime per numero di abitanti, condizioni socio economiche, tradizioni, esistenti nelle realtà locali, specialmente fra i comuni, dando agli stessi gli strumenti per plasmare il proprio assetto organizzativo adattandolo alle diverse esigenze¹⁶⁰, mentre d'altra parte diveniva sempre più ineludibile il nodo dei rapporti enti locali-Regioni.

In linea con tali esigenze è stata emanata la legge 8 giugno 1990, n. 142, recante i principi del "Nuovo ordinamento delle autonomie locali" secondo le previsioni dell'art. 128 della Costituzione.

La legge si autoqualificava infatti come legge generale di soli principi ai sensi dell'art. 128 Cost. oggetto della legge era l'organizzazione dell'apparato comunale e provinciale e, solo di riflesso, le funzioni ad esso attribuite.

¹⁶⁰ A. Marzanati, *L'organizzazione di governo del comune nella riforma delle autonomie locali*, Milano, 1990, pag. 11.

La legge si apriva con l'affermazione della autonomia di comuni e province, qualificando i primi come enti che rappresentano le proprie comunità, di cui curano gli interessi e promuovono lo sviluppo, e le seconde come enti intermedi tra Comune e Regione, chiamati a curare gli interessi e promuovere lo sviluppo della comunità provinciale.¹⁶¹

Nella legge n. 142/1990, che pure opera un rilancio delle province, ponendo la provincia come ente intermedio tra regioni e comuni, non si parlava ancora di enti che rappresentano una propria comunità, come invece se ne parla per i comuni.

La provincia riacquista in realtà vigore a seguito e nell'ambito del più vasto movimento che accompagna l'elezione diretta dei sindaci.

È in forza della nuova legittimazione popolare del presidente che le province iniziano in questi anni a chiedere il riconoscimento di maggiori competenze e una piena collocazione nel sistema delle autonomie locali.

La piena valorizzazione della provincia può dirsi raggiunta solo con l'art. 2 della legge 265/1999 che, per la prima volta delinea un sistema unitario dell'autonomia locale in cui comuni e province sono posti sullo stesso piano ed in cui la provincia sembra essere quasi una sorta di naturale prosecuzione del comune.¹⁶²

¹⁶¹ F. Migliarese Caputi, *op. cit.*, pag. 73.

¹⁶² F. Pinto, *Diritto degli Enti locali*, Vol I, parte generale, Giappichelli, Torino, 2003, pagg. 339-340.

La legge 142/1990, conferendo potestà statutaria e autonomia finanziaria agli enti locali, ha posto le basi per il riconoscimento dell'autonomia locale *tout court*¹⁶³, risultato del decennio di riforme che sfociò con la riforma del titolo V del 2001.

5. L'ASSOCIAZIONISMO COME STRUMENTO DI TUTELA DELL'AUTONOMIA COMUNALE

La costante evoluzione del c.d. stato regionale ha determinato, nel nostro paese, una esponenziale crescita della figura del comune sia in termini di autonomia che di conseguenti compiti e prerogative da essa derivanti.

Il “nuovo” comune italiano, soprattutto dopo le importanti variazioni apportate con la riforma del titolo V della Costituzione nel 2001, si riscopre ente più vicino al cittadino ma soprattutto ente dotato di una competenza multilivello: in ambito legislativo, amministrativo¹⁶⁴, fiscale.¹⁶⁵

¹⁶³ Secondo la 142/1990 alla competenza statutaria erano affidate: “*le norme fondamentali per l'organizzazione dell'ente e, in particolare, le attribuzioni degli organi, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, le forme della collaborazione tra Comuni e Province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni ed ai procedimenti amministrativi*”.

¹⁶⁴ Sulla valorizzazione del ruolo amministrativo dei comuni ex introduzione del principio di sussidiarietà verticale (art. 118 Cost.) tra gli altri: G.C. De Martin, *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle regioni e degli enti locali*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. 1, Jovene, Napoli, 2005; T. Groppi-M. Olivetti (a cura di), *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II ed., Giappichelli, Torino, 2003; G. Gardini, *Le nuove competenze legislative e amministrative. Introduzione*, in C. Bottari (a cura di), *La riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione*, Maggioli, Rimini, 2003, pp. 67 ss.; G.U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà verticale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pp. 6 ss.

¹⁶⁵ Sul restyling dei rapporti tra Stato e Regioni successivamente alla riforma del Titolo V tra gli altri F. Pizzetti, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*; B. Caravita, *La Costituzione dopo*

Tale saturazione di compiti e competenze determina un inevitabile crollo per quanto concerne le realtà più piccole, un crollo determinato da un deficit strutturale dettato da una inadeguatezza di fondo a gestire i livelli più alti dell'autonomia concessa dall'evoluzione normativa degli ultimi 25 anni.¹⁶⁶

I comuni italiani, insomma, sono in larga parte “dimensionalmente inadeguati” a svolgere tutte le funzioni loro attribuite, del resto non vi è alcun dubbio circa il fatto che tale assetto territoriale, in Italia, presenti da sempre i caratteri di una spiccata parcellizzazione che, a sua volta, trascende in molti casi verso la polverizzazione.¹⁶⁷

Il tessuto comunale italiano si compone di migliaia di comuni piccoli e medio-piccoli provvisti di specifiche potenzialità: la qualità sociale e ambientale, l'immagine e la reputazione, la caratterizzazione produttiva, il grado di specializzazione delle competenze presenti; un imprescindibile tessuto di piccole realtà¹⁶⁸ caratterizzate da

la riforma del titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea, Giappichelli, Torino, 2002., in Regioni, 2003.;

¹⁶⁶ Sulle difficoltà in capo agli enti locali di “evadere” le sempre maggiori responsabilità amministrative conseguite a seguito della riforma del Titolo V tra gli altri: L. Vandelli-E. Barusso, *Autonomie locali: disposizioni generali. Soggetti. Commento parte I titoli I-III, artt. 1-35*, Maggioli, Rimini, 2004, pp. 119 ss.; G. Falcon, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Regioni*, 2002, pp. 383 ss.; F. Merloni, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, 2003, pp. 827 ss.; G.C. De Martin, *Le funzioni amministrative delle Regioni e degli enti locali dopo la l. n. 42/09*, in *Amministrare*, 2010, pp. 485 ss.; A. Celotto-A. D'Aloia-C. Pietrobelli-G. Vesperini (a cura di), *I piccoli comuni nel sistema dei poteri locali. Profili problematici e proposte*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008.

¹⁶⁷ G. C. Ricciardi, *L'antidoto avverso la frammentazione: fusioni di Comuni, partecipazione e trasparenza nell'ottica del consolidamento amministrativo*, in Federalismi.it, novembre 2015, pag. 4.

¹⁶⁸ Sulla continua evoluzione della frammentazione geo-morfologica della realtà locale italiana tra gli altri: L. Castelli, *Il territorio degli enti locali in Italia: caratteri, dimensioni, mutamenti*, in *ISSiRFA*, www.issirfa.cnr.it, luglio 2013.

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

una specificità che determina l'impianto socio-economico della nazione e che è fondato su una storia millenaria di campanilismi e rivendicazioni autonomistiche.¹⁶⁹

La realtà italiana si compone di circa 8.000 comuni.¹⁷⁰ ben 5627, ovvero il 69,9% dei comuni italiani hanno una popolazione inferiore ai 5000 abitanti.¹⁷¹

Scomponendo il dato a livello di macroregioni si nota come l'incidenza dei piccoli comuni sul totale diminuisce dal nord al sud. In particolare si passa dal 72,8% del nord, al 68,8 & del centro e al 64,4% del sud e isole.

A livello regionale il maggior numero di piccoli comuni si riscontra in Piemonte (1068) e in Lombardia (1061). Particolare il caso della Valle D'Aosta costituita unicamente da piccoli comuni, con la sola esclusione del capoluogo di regione Aosta.

Il perché di una forte localizzazione di comuni "polvere" nel nord Italia è da riconnettersi alle modalità di coltivazione che storicamente si sono sviluppate in questa regione.

Laddove infatti si è sviluppato un sistema agricolo incentrato su piccoli appezzamenti di terra coltivati in modo intensivo, gli insediamenti rurali, di cui le attuali circoscrizioni comunali sono il riflesso, sono piccoli e numerosi. Nel sud invece dominato dal latifondo, gli insediamenti rurali sono radi e fortemente concentrati.

¹⁶⁹ Le realtà locali, specie quelle più piccole, costituiscono un "[...] tradizionale connotato della realtà storico-culturale italiana", dovuto principalmente all'eredità del Regno sardo-piemontese, in *Piemonte, nonché alla morfologia del territorio, in corrispondenza delle zone montuose alpine ed appenniniche*, P. Bilancia, *L'associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *Federalismi.it*, n. 16/2012, pag. 1 ss.

¹⁷⁰ Sulla situazione dei comuni polvere italiana, alla luce della evoluzione legislativa in materia: C. D'Andrea, *I Comuni polvere: tra dissoluzione pilotata e salvataggio delle funzioni. Alcune note a commento dell'art. 16 della "manovra bis"*, in *Federalismi.it*, n. 20/2011.

¹⁷¹ AA.VV., *Atlante dei piccoli Comuni 2015*, Fondazione ANCI ricerche IFEL, 2015.

Di quei 5627 comuni con meno di 5000 abitanti, l'80,3% ha meno di 3000 abitanti e ben il 35,3 % è nella fascia 0-1000 abitanti,

È evidente allora come non solo i piccoli comuni sono maggioritari, ma che tra questi siano preponderanti quelli demograficamente più piccoli.¹⁷²

La rilevanza del problema dell'adeguatezza dei piccoli comuni è ravvisabile non solo nel dato sul numero dei piccoli comuni rispetto al totale, ma anche sul dato relativo alla popolazione residente. Più di 10 milioni di persone vivono in queste realtà comunali e con ogni probabilità non potranno giovare dell'avvicinamento del nucleo del sistema amministrativo nazionale previsto dalla riforma del 2001.

Una dimensione media così esigua costituisce un grosso ostacolo a un espletamento economico ed efficiente dei servizi e degli interventi attribuiti alla competenza comunale, se si nota che è stato accertato che la dimensione di un ente locale che consente un assetto organizzativo efficiente e migliori economie di scala è fissata tra i 20000 e i 40000 abitanti.¹⁷³

In Italia, diversamente che in altri Stati dell'Europa nord-occidentale¹⁷⁴, l'ipotesi di una revisione generalizzata delle circoscrizioni comunali secondo un astratto disegno di efficienza amministrativa che avrebbe condotto alla soppressione o alla fusione di

¹⁷² M.S. Giannini, *Il riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, pp. 455 ss.

¹⁷³ F. Staderini, *Diritto degli Enti locali*, Cedam, Padova, 2001, pag. 113.

¹⁷⁴ "In particolare nel Belgio e in Francia nel corso degli anni '70. Negli anni '70 ha avuto grossa risonanza nella dottrina italiana il rapporto della commissione Redcliffe-Maud, che aveva proposto per l'Inghilterra di unificare in un solo livello di potere locale, con una dimensione demografica minima di 250000 abitanti, tutti i servizi in precedenza divisi fra molteplici organismi".

un rilevante numero di piccoli comuni, è apparsa ben presto non realizzabile per ragioni sia politiche, sia giuridiche.

Al fine di dotare i comuni degli strumenti necessari per assolvere ai propri compiti e per poter sfruttare appieno le possibilità concesse loro dall'evoluzione normativa in materia locale è palese che la risposta sia nell'associazionismo.

Un associazionismo intercomunale di tipo strutturale, stabile, polifunzionale al fine di rendere gli enti locali adeguati per lo svolgimento delle numerosissime funzioni loro attribuite.

La scelta di promuovere un percorso di aggregazione comunale può risalire a varie motivazioni che abbracciano l'orizzonte territoriale, economico, tradizionale e storico¹⁷⁵; ma soprattutto alla necessità di realizzare un progresso nella attuazione di progetti di sviluppo locale che resterebbero nel limbo della inattuazione, a causa della inadeguatezza¹⁷⁶ degli enti valutati singolarmente.

Di contro l'ampliamento delle funzioni amministrative e la necessità di adeguamento strutturale in ordine agli enti locali contrasta¹⁷⁷ con le istanze di spending review che caratterizzano la realtà italiana degli ultimi decenni.

¹⁷⁵G.C. Ricciardi, *op. cit.*, pag. 9.

¹⁷⁶ Sulla palese carenza di risorse umane e professionali in capo agli enti territoriali più piccoli. "non può pertanto sfuggire come, a fronte di dei nuovi ed ampi compiti, gli enti locali di piccole dimensioni stiano registrando una grave difficoltà ad acquisire le competenze amministrative necessarie per fronteggiare le nuove attribuzioni", C. Iannello, *La gestione associata delle funzioni e dei servizi nei comuni di piccole dimensioni*, in <http://federalismo.formez.it>, pag. 2.

¹⁷⁷ Le maggiori competenze in capo agli enti di ridotte dimensioni rischiano non di rivalutarne le capacità, ma di acuirne l'inadeguatezza, sul punto L. Vandelli, *Il governo locale*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 13 ss.

Solo con un associazionismo strutturale, si garantisce che i comuni restino, come affermato dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della XXXII Assemblea Nazionale dell’Anci, *“decisivi per la qualità della vita dei cittadini, per la qualità dei servizi e delle innovazioni, per l’integrazione, serena e ordinata, degli immigrati, per la creazione di quell’humus che deve tenere insieme sviluppo e lavoro, sostenibilità e solidarietà”*.

Di contro sarebbe controproducente connotare la frammentazione territoriale italiana con una accezione esclusivamente negativa dettata dalle difficoltà economiche che ne determinano l’amministrazione.¹⁷⁸

I piccoli Comuni sono infatti custodi di gran parte dei tesori, delle singole identità e delle diverse tradizioni italiane¹⁷⁹; *“è nelle comunità locali che si forma il senso civico e che si nutre il senso dell’unità nazionale, è nelle città che si misura la realizzazione dei diritti, si mettono alla prova i doveri”*.¹⁸⁰

L’accezione negativa¹⁸¹ data ai comuni polvere non è figlia, o meglio non solo, della crisi economica contingente, ma ha cominciato a proliferare nel nostro paese, seppur

¹⁷⁸ Sul punto: *“...possiamo davvero giudicare il valore dell’autonomia soltanto sulla base di parametri di natura economica? La libertà ha un costo, non c’è dubbio. Come l’eguaglianza. Possiamo rifiutarci di pagarlo senza smettere di essere sovrani?”*, A. Morelli, *C’era una volta il federalismo*, in *Diritti regionali*, 26 ottobre 2012, <http://dirittiregionali.org>.

¹⁷⁹ G.C. Ricciardi, *op. cit.*, pag. 9.

¹⁸⁰ G. Delrio, *Presentazione. Un nuovo patto per la Repubblica*, in L. Vandelli, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli, Rimini, 2014, p. 5.

¹⁸¹ Sulla doppia concezione della gestione della autonomia comunale italiana G. Pastori, voce *Comune*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. III, Utet, Torino, 1989, in particolare pp. 226 ss., ove si prospettano due diverse concezioni dell’autonomia locale: da un lato, quale strumento per la più ampia e compiuta attuazione del principio democratico; dall’altro, come strumento per provvedere efficacemente al più ampio numero di esigenze e bisogni di una collettività. In ragione della scelta di campo operata, rispettivamente, si tende a preferire una visione maggiormente incline ad assecondare

assecondando una diversa visione dei costi della amministrazione, già a partire dagli anni Settanta, in concomitanza con l'avvio del regionalismo così come disposto nella Carta costituzionale, e come diretta conseguenza di un dibattito tra difensori dei piccoli comuni¹⁸² e fautori dell'accorpamento degli enti locali¹⁸³ che caratterizza gli addetti ai lavori fin dall'ottocento.

L'avvio delle Regioni è stato senza dubbio un fattore scatenante del dibattito politico¹⁸⁴ e giuridico relativo alle possibili forme di associazionismo tra Comuni, fermo restando che la loro istituzione in attuazione della Costituzione ha posto il problema del rapporto tra *“ruolo garantito per l'autonomia locale”* e *“settori di amministrazione pubblica retti da atti pianificatori derivanti da livelli superiori di governo”*.¹⁸⁵

5.1 Forme di cooperazione funzionale: convenzioni e accordi di programma

La cooperazione tra enti locali può essere di tipo strutturale ed estrinsecarsi nella nascita di nuovi enti dotati di personalità giuridica (comunità montane, comunità isolate, unioni di comuni, consorzi tra enti locali) oppure può limitarsi all'insorgere

un'articolazione del governo locale strutturata mediante un numero elevato di Comuni, anche di ridotte dimensioni, ovvero a sottolineare l'esigenza di diminuire il numero degli enti al fine di facilitarne il raggiungimento di una dimensione più adeguata, allo scopo di rispondere più prontamente ai bisogni e alla cura degli interessi locali.

¹⁸² C. Cattaneo, *Scritti politici*, in M. Boneschi (a cura di), ID., Le Monnier, Firenze, 1964-1965, vol. IV, pp. 436 ss.

¹⁸³ G. Mazzini, *Dell'unità italiana*, in ID., *Scritti editi e inediti*, Edizione nazionale, vol. III, pp. 308.

¹⁸⁴ M. Nigro, *Il governo locale. Storia e problemi. Lezioni di diritto amministrativo a.a. 1979-1980*, Bulzoni, Roma, 1982, segnatamente pp. 27 ss.

¹⁸⁵ F.C. Rampulla, *Le associazioni di comuni tra autonomia locale e autarchia regionale*, Cedam, Padova, 1984, pp. 1 ss.

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

di diritti e obblighi reciproci fra gli enti, che si accordano, con una convenzione, per gestire in comune funzioni e servizi determinati, o per instaurare un rapporto di collaborazione per il successivo svolgimento delle rispettive competenze tutte oggettivamente coinvolte nella definizione e attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento detti accordi di programma.

Quest'ultimo tipo di cooperazione è detta funzionale.

L'istituto della convenzione è stato creato dalla legge n.142/90 allo scopo di fornire in particolare ai piccoli comuni uno strumento di cooperazione che non presuppone alcuna struttura giuridica e organizzativa stabile, e quindi più agile e meno oneroso del consorzio, che nel precedente regime era l'unica forma di collaborazione tra enti locali.^{186 187}

Le convenzioni sono accordi tra enti locali volti a organizzare e gestire in comune funzioni e servizi determinati senza dare vita ad alcun nuovo ente; si configurano come accordi organizzativi ai sensi dell'art. 15 della 241/90 sul procedimento amministrativo, le controversie intorno ai quali sono affidate alla cognizione in via esclusiva del giudice amministrativo.

¹⁸⁶ La formula consortile è la forma associativa più antica dell'ordinamento giuridico italiano; contemplata già nella L. 20 marzo 1865 n. 2248, allegato A, e poi variamente confermata e integrata in tutti gli interventi successivi riguardanti gli enti comunali: si vedano l'art. 2, L. 30 dicembre 1888, n. 5865 (legge Crispi), la L. 29 marzo 1903, n. 103, il r.d. 30 dicembre 1923, n. 2839, il r.d. 3 marzo 1934, n. 383.

¹⁸⁷ “*mentre nel sistema previgente i consorzi erano una figura generale di cooperazione tra enti locali, che essi potevano utilizzare per il soddisfacimento di una qualsiasi esigenza comune, la nuova legge ha introdotto (142/90) una gamma articolata di forme associative e di cooperazione, a ciascuna delle quali corrisponde una differente esigenza da perseguire*” P. Vipiana, C. Mignone, P.M.Vipiana, *Commento alla legge sulle autonomie locali*, Torino, 1993 pag. 227 in Pierpaolo Forte, *Aggregazioni pubbliche locali. Forme associative nel governo e nell'amministrazione tra autonomia politica, territorialità e governance*, Franco Angeli, Milano, 2011, pag. 167.

Si tratta di forme di cooperazione adattabili alle concrete esigenze, che possono avere contenuti assai vari.

Al di là della possibile varietà dei contenuti, la legge stabilisce che le convenzioni devono necessariamente stabilire il fine, la durata, che deve essere a tempo determinato; le forme di consultazione degli enti contraenti, i reciproci rapporti finanziari, obblighi e garanzie.

Si tratta di requisiti essenziali che devono essere presenti a pena di nullità e che possono essere integrati di volta in volta secondo le variabili esigenze.

La convenzione può prevedere la costituzione di uffici comuni, che funzionano con personale distaccato da ciascun ente partecipante ovvero, attraverso la delega da parte degli enti che partecipano all'accordo, ad uno degli uffici di uno solo degli enti, che in tal caso opera in luogo e per conto degli enti deleganti.¹⁸⁸ Poiché la convenzione rientra nelle competenze riservate al consiglio comunale¹⁸⁹, occorre che la stipulazione di questa sia preceduta dall'autorizzazione a sottoscriverla operata dall'organo consiliare, a differenza della stipulazione dei contratti, che rientra nelle attribuzioni dei dirigenti.

Oltre alle convenzioni facoltative sono previste anche convenzioni obbligatorie. Si tratta di convenzioni per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o

¹⁸⁸ F. Migliarese Caputi, *op. cit.*, pag. 210.

¹⁸⁹ Art. 42, comma 2, lett. c ed e, T.U.

per la realizzazione di un'opera che lo Stato o la regione possono imporre in materie di propria competenza.¹⁹⁰

La previsione di convenzioni obbligatorie deve essere operata con legge, che determini anche i contenuti del disciplinare-tipo.

Solo la legge infatti consentirebbe l'attivazione di procedure sostitutive e sanzionatorie, quali commissariamenti, nel caso di mancata adesione degli enti alla convenzione.¹⁹¹

Un modello specifico riconducibile alle fattispecie di cui all'art. 15 della L. 241/90 è costituito dall'accordo di programma¹⁹², pensato in funzione di coordinamento di più competenze concorrenti e di predisposizione di uno schema esecutivo che dia garanzia di sicura e rapida attuazione nel successivo svolgimento della pluralità delle competenze.

L'accordo di programma, predisposto per la definizione e l'attuazione di opere, di programmi o di programmi di intervento che richiedono per la loro completa realizzazione l'azione integrata di Comuni, Province, città metropolitane, Regioni, amministrazioni statali o altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, costituisce un tipico esempio di amministrazione su base consensuale,

¹⁹⁰ “la legge 36/94 (c.d. legge Galli), in materia di gestione del servizio idrico integrato, ha introdotto una forma particolare di convenzione obbligatoria in quanto ha obbligato i Comuni facenti parte di un ambito territoriale ottimale definito dalle Regioni a convenzionarsi sulla base di uno schema di convenzione approvato con legge regionale, accettato dai sindaci, il cui atto di accettazione viene successivamente ratificato dalla delibera consiliare, con la quale si approva la convenzione e si avvia il servizio”.

¹⁹¹ F. Pinto, *op. cit.*, pag. 359.

¹⁹² Art. 34 T.U., ripreso dall'art. 27 della L. 142/90.

generalizzando un istituto già introdotto in maniera frammentaria da precedenti disposizioni.

Il procedimento per la formazione dell'accordo inizia con l'indizione di una conferenza di servizi tra i rappresentanti di tutte le amministrazioni interessate su iniziativa del presidente della Regione, della Provincia o del sindaco, secondo chi sia il titolare delle attribuzioni primarie o prevalenti sull'oggetto dell'accordo.

La conferenza è rivolta a verificare le effettive possibilità di addivenire all'accordo, il quale si può raggiungere soltanto col consenso unanime di tutte le amministrazioni coinvolte, sicché già in sede di conferenza occorre la presenza di tutte le parti necessarie.¹⁹³

L'accordo definisce le modalità di coordinamento delle azioni, i tempi di realizzazione, la regolazione dei finanziamenti e di ogni altro adempimento.

Il procedimento si conclude con una formale approvazione del presidente della Regione o del Sindaco, cui fa seguito la pubblicazione nel bollettino ufficiale della Regione.

È da escludere che l'atto di approvazione possa modificare unilateralmente il contenuto dell'accordo.

¹⁹³ *“vi è da precisare che il consenso da acquisire è quello delle amministrazioni dette appunto necessarie e cioè quelle amministrazioni le cui competenze sono oggettivamente coinvolte nelle decisioni da concordare (e la cui mancanza priverebbe l'accordo della possibilità di conseguire effetti). Nell'ipotesi che la partecipazione del soggetto pubblico che resti assente sia soltanto opportuna, si avrebbe un accordo che non produce effetti solo nei confronti di questo”*, Cons. Stato, Sez. VI, 7 febbraio 1996, n. 182.

Vi è chi ritiene che la recezione dell'accordo in un provvedimento unilaterale e, per questa via, la novazione della fonte adempia alla funzione di estendere anche ai terzi gli effetti dell'accordo di programma, che prima di tale momento si produrrebbero esclusivamente *inter partes*.^{194 195}

L'accordo che sia approvato con decreto del presidente della Regione può determinare variazione degli strumenti urbanistici e sostituzioni delle concessioni edilizie; in tal caso occorre che l'assenso del comune interessato, manifestato dal sindaco sia oggetto di ratifica dell'organo consiliare entro trenta giorni a pena di decadenza.

Ai sensi dell'art. 34 comma 6, l'approvazione dell'accordo di programma comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza, valevole per tre anni, delle opere pubbliche comprese nei programmi dell'amministrazione e per le quali siano immediatamente utilizzabili i relativi finanziamenti.

Ai sensi dell'art. 34 T.U. sono convocate alla conferenza tutte le amministrazioni, il cui impegno è necessariamente coinvolto nell'attuazione del programma (il cui

¹⁹⁴ G. Manfredi, *Modelli contrattuali dell'azione amministrativa: gli accordi di programma*, in *Le Regioni 1992*, pag. 375.

¹⁹⁵ "secondo una diversa prospettiva, il rapporto fra atto finale ed accordo è inquadrabile in termini di rapporto fra atto conclusivo del procedimento e atto preliminare, che interviene al termine della fase istruttoria: vi è un procedimento amministrativo fortemente contrattualizzato in quanto i momenti e le fasi della elaborazione di qualsivoglia accordo di programma sono ordinati secondo cadenze e scansioni di tipo negoziale, il quale è concluso da un formale provvedimento amministrativo costitutivo di effetti giuridici, anche se la procedura che ha condotto alla sua adozione non può essere ritenuta autoritativa". R. Ferrara, *Gli accordi di programma, Potere, poteri pubblici e modelli dell'amministrazione concertata*, Padova, 1993, pag. 124.

consenso è pertanto necessario per la formazione dell'accordo), mentre non si fa alcuna menzione di partecipazione anche dei soggetti privati.

In realtà l'accordo di programma spesso non si limita solo alla realizzazione di una data opera pubblica, ma si estende anche ad interventi ad essa strumentali che nella loro esecuzione vanno a toccare anche l'interesse di privati.

Per questi casi sia la giurisprudenza sia varia legislazione regionale, integrando il dato normativo, hanno stabilito che l'accordo, prima della sua definitiva approvazione, sia posto a conoscenza del pubblico, cui viene attribuita la facoltà di presentare osservazioni.

L'esigenza di pubblicità e di partecipazione dei privati ricorre in particolare in presenza di accordi destinati a incidere, come avviene nella maggioranza dei casi, sulla pianificazione urbanistica.

L'accordo di programma è figura di rilevante interesse, oltre che per il ricorso a strumenti convenzionali nel momento decisivo, anche per le garanzie predisposte al fine di assicurare una pronta esecuzione dell'impegno di ciascuna amministrazione di adottare gli atti amministrativi di competenza nei termini e nei modi convenuti con l'accordo, ivi comprese le modalità di finanziamento.

Alla concentrazione delle decisioni in sede di formazione dell'accordo corrisponde infatti, dopo la sua conclusione, la previsione la previsione di una continua vigilanza

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

sull'esecuzione, che comprende anche la possibilità di operare interventi sostitutivi nei confronti delle amministrazioni inadempienti.

È previsto un apposito collegio di vigilanza presieduto dall'organo promotore e composto da rappresentanti degli enti locali interessati, nonché dal prefetto avente sede nel capoluogo della regione o dal prefetto della Provincia interessata se all'accordo partecipano amministrazioni statali o enti pubblici nazionali.

Sempre al fine di realizzare uno strumento rapido ed efficiente, il legislatore ha inoltre previsto che l'accordo possa contenere la clausola di devoluzione ad arbitro di controversie che sorgessero in corso di esecuzione.

In tal modo il programma concordato si configura anche come strumento di disciplina di un'attività, intesa come insieme di atti e operazioni di spettanza di una pluralità di soggetti, unificato sul piano funzionale dall'unicità dello scopo perseguito. Corrispondentemente, l'attività prefigurata nel programma assume una propria distinta rilevanza come attività mediante la quale vengono fornite utilità e insieme come bene con cui si soddisfano in modo prevalente interessi riferibili a collettività generali.

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

6. LE UNIONI DEI COMUNI COME ISTITUZIONI AUTONOME

TERRITORIALI

L'Unione dei Comuni è un modello di cooperazione strutturale.

La costituzione di un'Unione, infatti, non è un semplice contratto tra più enti in funzione della gestione di un servizio, non è una convenzione o un accordo volto al raggiungimento di un singolo risultato amministrativo-gestionale o alla costituzione di un'opera pubblica.

L'unione dei Comuni è a tutti gli effetti una struttura con tanto di organi (Presidente, Giunta e Consiglio) che impongono agli Amministratori coinvolti un dialogo comune più ampio rispetto al singolo ente rappresentato.¹⁹⁶

L'auspicio per il legislatore nazionale è che possa trattarsi di una prova tecnica di fusione dei comuni polvere, e di conseguente razionalizzazione delle risorse e delle funzioni amministrative in capo agli enti locali, vale a dire che il periodo di collaborazione dia il via, nel tempo, ad una unificazione per cui da più Comuni di piccole dimensioni si giunga alla creazione di un solo ente municipale.

¹⁹⁶ M. Marotta, *“Quante Unioni, quali Unioni. Studio sulle Unioni di Comuni in Italia”*, in XXIX Convegno Sisp, sezione 10 Studi regionali e politiche locali, panel 7.6, Progetto: *Razionalizzazione o destrutturazione? La nuova geografia amministrativa e dei servizi in Italia*, 2015, pag. 2.

6.1 Il primo modello di Unione dei Comuni: la L. 142/90

Le Unioni dei Comuni vengono introdotte nel sistema giuridico italiano nel 1990, in un periodo storico in cui il legislatore nazionale si trovava alle prese con il problema della eccessiva frammentazione dei Comuni e della conseguente necessità di arrivare a misure di razionalizzazione.

Per questa ragione, proprio a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso, prende il via, in generale, l'esplosione della normativa in tema di associazionismo intercomunale e di cooperazione comunale "strutturale".

La legge n. 142/90¹⁹⁷ è la prima¹⁹⁸ disciplina organica, di sistema in materia di autonomie comunali e provinciali, le quali pur costituzionalmente riconosciute nel 1948 si sono trovate ad operare per lunghissimo tempo in un contesto normativo risalente al periodo precostituzionale¹⁹⁹.

¹⁹⁷ Legge 8 giugno 1990, n.142, pubblicata nella G.U. 12 giugno 1990, n. 135, S.O.

¹⁹⁸ Si riscontra anche un intervento promosso dal legislatore mediante il D.P.R. 27 luglio 1977, n. 61640, che: *"incarna la prima manifestazione di interesse verso il tema dell'eccessiva frammentazione territoriale, il quale nasceva in un contesto completamente diverso sia dal punto di vista del panorama economico complessivo, ancora caratterizzato da una buona crescita, sia dal punto di vista dell'integrazione del tessuto sociale nazionale, la quale raggiunge oggi livelli senz'altro più elevati anche grazie al progresso tecnologico e a reti di comunicazione decisamente più capillari ed efficienti rispetto a quelle di quarant'anni fa. Non deve stupire, dunque, che la natura dell'art. 16, comma 3, del D.P.R. n. 616/1977 sia stata più propriamente quella di un tentativo di contenere la moltiplicazione dei Comuni, piuttosto che di un effettivo ed organico intervento di riordino. Con quella norma, infatti, si stabiliva che fino "all'entrata in vigore della legge sulle autonomie locali" non potessero "essere istituiti nuovi comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti": da una parte, già allora si era provveduto ad individuare un limite di adeguatezza demografica dell'ente locale che ancora oggi ricorre nelle normative di settore, dall'altra, si trattava di un intervento temporaneo e che comunque non andava ad incidere sull'esistente"*, G.C. Ricciardi, *op. cit.*, pag. 10.

¹⁹⁹ Su tutti il Regio Decreto 3 marzo 1934, n. 383, recante il *"Testo unico della legge comunale provinciale"*, le cui disposizioni sono state, dapprima, in parte abrogate *ad opera dell'art. 64 della legge n. 142 del 1990, per poi essere successivamente soppresse integralmente dall'art. 274 del T.U.E.L., approvato con d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.*

Una disciplina, quella prerepubblicana che per quanto interpretata alla luce del nuovo impianto costituzionale non poteva certo definirsi pienamente attuativa dei principi, a partire dal principio autonomistico previsto dall'art. 5, sanciti dalla Carta del 1948.

La legge 142/90 fu, quindi, il primissimo esperimento di razionalizzazione delle circoscrizioni comunali dell'Italia repubblicana²⁰⁰, con il chiaro obiettivo di diminuire sensibilmente il numero dei comuni.

Ma non è stata solo una norma di consolidamento amministrativo atta alla diminuzione numerica del numero degli enti locali minori, ma bensì uno spartiacque rispetto alla fase storica precedente determinata in una osservazione passiva del dinamismo degli enti²⁰¹ o in tentativi di mero contenimento²⁰² numerico dei comuni.

In primo luogo tale normativa si configura come una disciplina di principio, contenente dunque disposizioni di carattere generale che necessitano di ulteriori sviluppi normativi.

²⁰⁰ Occorre far presente come, prima della definitiva emanazione della L. 142/1990, un disegno di legge di iniziativa dei senatori Cesare Dujany e Roland Riz (Comunicato alla Presidenza del Senato il 20 febbraio 1990), predisposto dal "Gruppo di Roma" diretto e coordinato dal professor Massimo Severo Giannini, si ponesse in posizione critica con l'allora disegno di legge poi divenuto il testo della 142. Il disegno di legge di Dujany e Riz risultava essere una proposta alternativa, per alcuni aspetti molto più radicale della 142, per quanto atteneva alle disposizioni relative alla razionalizzazione delle circoscrizioni comunali. All'art. 1 del disegno di legge richiamato, infatti, prevedeva che: "Il Governo, entro due anni dalla data dell'entrata in vigore della presente legge, è delegato ad emanare uno o più decreti aventi forza di legge per il riordino delle circoscrizioni comunali e provinciali su tutto il territorio nazionale". Più nel dettaglio, l'art. 2 prevedeva l'adozione di piani elaborati a cura delle singole Regioni, in cui dovevano essere tassativamente rispettati alcuni criteri tra i quali il più incisivo risultava essere: "la dimensione minima territoriale comunale non può essere, di norma, inferiore ai 3000 abitanti." Nota tratta da M. Marotta, op. cit., pag. 4.

²⁰¹ La cooperazione tra comuni prima degli anni 90 aveva un risvolto drammatico a causa della incapacità da parte del potere politico di porre rimedio a : "quello che è considerato da tempo il limite maggiore dell'ordinamento, riguardante l'amministrazione locale, ereditato dallo Stato liberale, ossia l'assoluta e paradossale uniformità della disciplina, malgrado le diversità radicali esistenti tra gli ottomila Comuni italiani", U. Pototschnig, *Le forme associative tra i Comuni: una riforma senza obiettivi*, in *Regioni*, 1985, pp. 681 ss.

²⁰² Sul punto, tra gli altri: G. Vesperini, *La legge sulle autonomie locali vent'anni dopo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, pp. 953 ss.

L'art. 1, comma 1 della legge sull'ordinamento delle autonomie locali esplicita tale carattere espressamente richiesto dall'art. 128 Cost. (pre-riforma del titolo V) disponendo che: *“la presente legge detta i principi dell'ordinamento dei comuni e delle province e ne determina le funzioni”*.

Nella vecchia disposizione costituzionale abrogata con la riforma costituzionale del 2001 si prevede infatti che l'autonomia degli enti locali si espliciti conformemente ai principi sanciti da leggi generali della Repubblica.

Un primo dato fondamentale che emerge dalla stretta relazione tra l'art. 1 della l. 142/90 e l'art. 128 Cost. è che si tratta di una disciplina di principio protetta dallo stesso comma 3 dell'art. 1: *“ai sensi dell'art. 128 della Costituzione, le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe ai principi della presente legge se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni”*

Una delle disposizioni più innovative, dal punto di vista generale, della legge in esame si snoda a partire dal comma 2 dell'art. 2 che così recita: *“il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo”*.

È definito, dunque, quale ente esponenziale e come tale responsabile del perseguimento degli interessi della comunità politica di riferimento attraverso l'esercizio di funzioni proprie o attribuite e delegate.

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

È evidente il richiamo alla definizione di autonomia locale contenuta nell'art. 3, comma 1 della Carta Europea dell'autonomia locale²⁰³ in cui si afferma che questa è il *“diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare e amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni una parte importante di affari pubblici”*.

Il comune, dunque, con tale disciplina di attuazione del principio autonomistico compie un salto di qualità notevole: non è più l'istituzione responsabile dell'attuazione degli interessi dello Stato nelle singole realtà locali come accadeva nel sistema autarchico ma diventa ente a competenza generale per gli affari riguardanti la propria comunità.

Tale principio di autonomia comunale, seppur embrionalmente intesa, è corroborato dalle disposizioni successive della L. 142/90; in primis dal comma 3 dell'art. 2 che delineando le tre tipologie di funzioni riservate al comune specifica le modalità attraverso cui lo stesso può realizzare i propri compiti, oppure l'art. 3 che al 1 comma prevede esplicitamente come *“le Regioni organizzano le funzioni amministrative al livello locale attraverso i comuni e le province”* con la sola eccezione per le funzioni che *“attengano a esigenze di carattere unitario”*, o, soprattutto, l'art. 9 che stabilisce

²⁰³ La Carta europea dell'autonomia locale proposta dalla conferenza dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, venne firmata a Strasburgo il 15 ottobre del 1985 e ratificata dall'Italia con legge del 30 dicembre del 1989 n. 439.

la competenza amministrativa generale dei comuni per quanto concerne popolazione e territorio comunale.

La legge 142/90 nasce per regolamentare sotto una disciplina organica la crescita esponenziale delle competenze amministrative e legislative degli enti locali in generale e dei comuni nello specifico.

L'autonomia locale, sancita anche in ambito europeo, necessita non solo di vuoti proclami ma anche di una reale effettività, al fine di consentire alle piccole realtà comunali italiane di far fronte alle funzioni derivanti dalle sempre crescenti competenze attribuite loro.

Le risposte che la legge in esame fornisce si sostanziano però in norme che hanno valenza dicotomica.

Se infatti all'art. 3, comma 2 il legislatore attribuisce alle regioni una competenza per la determinazione degli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio, di fatto ottemperando il principio di differenziazione, al comma successivo invece viene delineata la soluzione rappresentata dall'associazionismo²⁰⁴ comunale in piena rispondenza al principio di

²⁰⁴ inserito tra i molteplici aspetti riconducibili alla vita dell'ente l'associazionismo tra enti è stato oggetto di ampio dibattito. Su tutti, F.C. Rampulla, voce *Consorzi tra enti locali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, 1989, pp. 481 ss.; M. Bernardi, voce *Consorzi fra enti locali*, in *Enc. dir.*, vol. IX, Giuffrè, Milano, 1961, pp. 414 ss.; S.A. Romano, voce *Consorzi amministrativi*, in *Enc. giur.*, vol. V, Istituto della enciclopedia italiana, Roma, pp. 1 ss.; A. Travi, *Le forme di cooperazione interlocale*, in *Dir. amm.*, 1996, pp. 673 ss.; L. Vandelli (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Giuffrè, Milano, 1992; C.E. Gallo, *La collaborazione tra enti locali: convenzioni, unioni, accordi di programma*, in *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 447 ss, G. Sanviti, *Coordinamento e collaborazione fra enti locali nella gestione dei servizi pubblici*, in G. Caia (a cura di), *I servizi pubblici locali*, Maggioli, Rimini, 1995, pp. 29 ss.

adeguatezza al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile.

In sostanza il legislatore del 1990 lascia aperta all'attuatore della riforma due strade: o la via della differenziazione che comporta il rischio di un'allocazione delle funzioni a "macchia di leopardo" oppure quella dell'intercomunalità e del relativo raggiungimento dello standard di adeguatezza necessario all'assolvimento dei propri compiti.

Lo strumento dell'unione di comuni si situa ovviamente in questa seconda direzione. Viene quindi introdotto per la prima volta quel dilemma nell'allocazione delle funzioni²⁰⁵ che permea la legislazione successiva fino all'attualità.

La disciplina dell'Unione di comuni è stata oggetto costante di modifiche con cadenza decennale che si sono rivelate una disorganica sovrapposizione di modelli frutto delle costanti necessità contingenti.

6.1.1 L'art. 26 della L. 142/90

Il primo modello di Unione di Comuni venne introdotto con l'art. 26 della L. 142/90. Esso muoveva dall'esigenza di far fronte al fenomeno dei c.d. comuni polvere, al fine

²⁰⁵ Nell'art. 9 della L. 142/90 è infatti previsto che il singolo comune attui forme di cooperazione con altri comuni e la provincia.

di contrastare la relativa frammentazione territoriale e di favorire l'aggregazione e la riorganizzazione territoriale.²⁰⁶

L'Unione di Comuni, in tal senso, si configurava in modo strumentale, quale nuovo e temporaneo ente locale istituito in vista della necessaria fusione fra i comuni coinvolti da realizzarsi nei successivi dieci anni.^{207 208}

Sin dal primo comma è esplicitata la natura prodromica²⁰⁹, strumentale della nuova forma associativa. Si afferma infatti che due o più comuni possono costituire un'unione "in previsione²¹⁰ di una loro fusione".

Sempre il primo comma della disposizione in esame determina quelli che sono i pre-requisiti per poter costituire un'unione: *"in previsione di una loro fusione, due o più comuni contermini, appartenenti alla stessa provincia, ciascuno con popolazione non superiore a 5000 abitanti, possono costituire una unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi"*.

Per quanto riguarda la soglia demografica è importante sottolineare come al successivo comma 2 è prevista una parziale deroga: può far parte dell'unione anche

²⁰⁶ V. Tondi della Mura, *La riforma delle Unioni di Comuni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionale*, in *Federalismi.it* n. 2/2012 pag. 5.

²⁰⁷ L. Vandelli, *Ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Maggioli, Rimini, 1990, pag. 150 ss.

²⁰⁸ M. Bassani, *Art. 26 (Unioni di Comuni)*, in V. Italia e M. Bassani (con il coordinamento di), *Le autonomie locali (Legge 8 giugno 1990, n. 142)*, Giuffrè, Milano, 1990, pag. 376 e ss. In Vincenzo Tondi della Mura, *op. cit.*, pag. 5.

²⁰⁹ Sulla natura "temporanea" dell'istituto dell'Unione di Comuni ex art. 26 L.142/90, C. Pennacchietti, *L'associazionismo comunale obbligatorio nelle più recenti evoluzioni normative*, in *Federalismi.it*, n. 20/2013, p. 3.

²¹⁰ L'obbligatorietà della fusione, nasceva dalla diffusa concezione della dimensione locale come *"assai arretrata e incrostata in localismi e campanilismi, e perciò bisognosa di una vigorosa spinta modernizzatrice"*, L.P. Tronconi, *Le Unioni di Comuni: da modulo con originaria tendenza alla stabilizzazione organica ad attuale formula a connotazione funzionale, in crisi di rappresentanza politica*, in *Fondazione per la Sussidiarietà*, 2007, p. 3.

Salvatore Mario Gaias

"L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale"

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

un comune con più di 5000 abitanti, ma sempre meno di 10000, purché sia l'unico di tale grandezza.

La ratio sta nella natura teleologica dell'Unione, quale struttura temporanea destinata a lasciare il posto ad una nuova entità comunale al fine di ridurre quella frammentazione che vede quasi il 70% dei comuni italiani avere meno di 5000 abitanti; per il resto, rimaneva secondaria la finalità contingente indicata dalla legge ovvero il reale esercizio di una pluralità di funzioni e servizi.

L'istituzione dell'Unione non ha connotazioni funzionali, rappresenta semplicemente la prima ed obbligatoria tappa del processo di fusione.

L'obbligatorietà dell'esito dell'esercizio associato tramite unione non si estende al processo costitutivo che rimane assolutamente volontario.

Il comma 3 prevede come l'atto costitutivo e il regolamento dell'Unione siano approvati dai singoli consigli comunali con una sola deliberazione a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. Non è prevista alcuna ingerenza da parte di soggetti esterni, se non per la Regione che può intervenire solo in veste di coordinatore e promotore.

Al fine di incentivare il nuovo iter di fusione il legislatore ha previsto l'attribuzione alla Regione del compito di erogare: *“contributi aggiuntivi rispetto a quelli previsti per i singoli comuni”* (art. 8), i quali se sono stati erogati con continuità per dieci anni

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

determinano la possibilità per la regione di procedere alla fusione anche qualora i comuni partecipanti non avessero richiesto entro quel termine la fusione²¹¹.

La regione dunque poteva imporre una fusione coattiva, fatta salva la possibilità di trasformazione dell'unione in un consorzio plurifunzionale.

La strumentalità dell'unione di comuni è facilmente intuibile anche mediante l'analisi dell'art. 11 comma 2 il quale prevede che le regioni predispongano un "*programma di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli comuni*"; nella realizzazione di tale programma le regioni sono tenute a tenere conto delle unioni di comuni presenti sul territorio.

Il comma 4 elenca gli organi di governo della nuova forma associativa, perfettamente simmetrici a quelli comunali.

Tale simmetria risulta da due elementi.

In primo luogo è semplice riconoscere un parallelismo funzionale tra gli organi dell'unione e quelli del singolo comune.

Il consiglio infatti è l'organo di indirizzo e controllo, la giunta è l'organo esecutivo a competenza generale e il presidente, ha funzione di rappresentante esterno dell'unione, presiede e convoca il consiglio e la giunta, ha compiti di direzione e controllo rispetto al funzionamento di servizi e uffici nonché rispetto all'esecuzione

²¹¹ Contributi alla fusione che sono stati definiti "irrisori" da autorevole dottrina, L. Vandelli, *Ordinamento delle autonomie locali*, op. cit., pag. 287; e totalmente inadatti alla promozione di una fusione e che, probabilmente avrebbero potuto spingere verso un accorpamento mai del tutto compreso dal tessuto sociale.

degli atti. Il secondo elemento da cui si evince la simmetria con gli organi comunali riguarda le modalità di elezione.

Il 4 comma, infatti, afferma che i componenti degli organi predetti sono eletti secondo le norme di legge previste per i comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'unione.

Il regolamento può però prevedere che il consiglio sia espressione dei comuni associati disciplinando le forme e le modalità attraverso cui tale rappresentanza avrà luogo e in questo caso ogni comune sarà rappresentato secondo quanto stabilito nell'atto costitutivo.

È opportuno sottolineare come anche la disposizione del comma 4 sull'elezione degli organi di governo, è perfettamente coerente e pienamente inserita nel disegno istituzionale concepito dal legislatore per l'unione di comuni, quali strutture prodromiche alla fusione.

Prevedendo infatti l'elezione secondo le norme di legge previste per i comuni con la stessa dimensione demografica dell'unione se ne rafforza la politicità e si acuisce la profondità dell'integrazione comunale, compiendo un passo decisivo nel percorso di fusione.

Grande novità di questa forma associativa rispetto allo storico istituto del consorzio è l'attribuzione a quest'ultima di una sorta di autonomia finanziaria: in virtù del comma

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

7 all'unione spettano: “*le tasse, le tariffe e i contributi sui servizi dalla stessa gestiti*”.

In questo modo l'unione gode di un canale di finanziamento autonomo rispetto a trasferimenti decisi in contesti regionali e statali molto distanti dal contesto in cui opera la struttura associativa e perciò incapaci di definire le reali esigenze del territorio e della popolazione che vi abita.

Così come impostato dalla L. 142/90 il modello associativo appariva quindi come un ente intermedio, teleologicamente destinato a mutarsi in un nuovo e più vasto comune all'esito di un processo coattivo di razionalizzazione funzionale per accorpamento delle realtà interessate²¹²; un modello che è rimasto privo di sostanziale seguito.²¹³

Proprio la coattiva transitorietà della formula, tuttavia, si è dimostrata ostativa alla relativa applicazione e diffusione.²¹⁴

L'obbligo di fusione infatti non è stato temperato, nella percezione delle amministrazioni comunali, dalla possibilità di gestire le funzioni e i servizi. Esso ha ingenerato nelle popolazioni locali il timore della perdita della propria identità, mal disponendo le comunità interessate a essere coartate nella realizzazione di un disegno

²¹² L.P. Tronconi, *Le Unioni di Comuni, da modulo con originaria tendenza alla stabilizzazione organica ad attuale formula a connotazione funzionale, in crisi di appartenenza politica*, in *Fondazione per la Sussidiarietà*, 2007.

²¹³ S. Mangiameli, *La questione locale. Le nuove autonomie nell'ordinamento della Repubblica*, Donzeli, Roma, 2009, pag. 36.

²¹⁴ V. Tondi della Mura, *op.cit.*, pag. 5.

istituzionale suscettibile di stemperare i più minuti elementi di connotazione popolare.²¹⁵

Il disegno razionalizzatore astratto²¹⁶ della legge 142 era destinato perciò a frantumarsi contro un'autonomia comunale che si alimenta della storia e del senso di autoidentificazione delle comunità grandi e piccole²¹⁷

6.2 La legge 59/1997 e l'impatto sui piccoli comuni

Il decennio che va dal 1990 al nuovo millennio cristallizza il fallimento del modello associativo istituito con l'art. 26 della L. 142/90.

Le Unioni di Comuni, che secondo gli intenti del legislatore dovevano essere il grimaldello della semplificazione amministrativa e di una sorta di spending review in ambito regionale, alla fine degli anni '90 aveva assunto una connotazione marginale nell'ambito della evoluzione degli enti locali.

Nel 1999 si contavano in Italia soltanto 16 Unioni di comuni minuscoli che erano nate con il fine esclusivo della fusione e che non avevano alcuno slancio cooperativo in fatto di funzionalità e servizi.

²¹⁵ L.P. Tronconi, *Le Unioni di Comuni, da modulo con originaria tendenza alla stabilizzazione organica ad attuale formula a connotazione funzionale, in crisi di appartenenza politica*, in *Fondazione per la Sussidiarietà*, 2007.

²¹⁶ V. Tondi della Mura, *op. cit.*, pag. 6

²¹⁷ V. Onida, *Le province sono davvero inutili o è la retorica dell'antipolitica?*, in *Corriere della Sera*, 23 luglio, 2011, pag. 44. In Vincenzo Tondi della Mura, *op. cit.* pag. 6.

Nonostante lo scopo aggregativo di realtà contermini, un decennio dopo la L. 142/90 i comuni in Italia erano addirittura aumentati di 12 unità.²¹⁸

Con il fallimento dello scopo di propedeuticità alla fusione, l'istituto dell'Unione di Comuni perdeva la sua ragion d'essere trasformandosi in una scatola vuota.

Ma l'avvento della L. 59/97 detta "legge Bassanini" restituisce nuova linfa al modello di cooperazione strutturale varato 7 anni prima.

L'art. 26 comma 1 della L. 142/90 sull'ordinamento delle autonomie locali prevedeva due finalità legate alla nuova forma associativa; delle due la gestione di una pluralità di servizi e funzioni risultava essere marginale.

La legge Bassanini e il decreto attuativo n. 112/98 riscoprono tale finalità formulando alcuni principi che richiamano in causa, in via indiretta il ruolo delle unioni di comuni e più in generale dell'associazionismo comunale.

La legge 59/97, intitolata "*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*", ebbe un forte impatto costituzionale sancendo definitivamente l'abbandono di un modello amministrativo centralistico, introducendo le basi per il decentramento amministrativo di stampo federalista attuato con la riforma del titolo V della Costituzione del 2001.

²¹⁸ Il fallimento della fusione c.d. imposta si riscontra negli impietosi dati che rilevano che dalle 8.088 unità del 1990 si è passati, successivamente, a 8.104 comuni, L. Vandelli, *Ordinamento delle autonomie locali, 1999-2000. Dieci anni di riforme. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142, III ed.*, Maggioli, Rimini, 2000, p. 284.

Il legislatore sfrutta al massimo quella particolare delega in bianco che i costituenti, mediante l'art. 5, avevano lasciato in eredità alle generazioni future, permettendo loro di modulare con ampia discrezionalità il principio autonomistico ridisegnando i comuni e le province non solo in termini numerico-demografici ma anche ma anche strutturali.

I comuni diventano infatti sede principale dell'amministrazione generale.

La legge Bassanini accorda agli enti locali e soprattutto ai comuni numerose nuove competenze e compiti che i piccoli centri non hanno gli strumenti per assolvere se non attingendo all'associazionismo in generale e alle Unioni di Comuni nello specifico.

I comuni diventano il baricentro della attività amministrativa, e questo grazie all'innovativo principio di sussidiarietà sancito dagli articoli 1 e 4 per il quale le funzioni amministrative sono concentrate nell'ente più vicino ai cittadini, ovvero il comune stesso.

L'art. 1 comma 2 regola i rapporti tra Stato e regioni stabilendo che: *“sono conferite alle regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà, tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque*

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici”.

Il principio di sussidiarietà permea anche il 1 comma dell’art. 4 nel quale, stabilendo la disciplina dei rapporti tra le regioni e gli enti locali, si dispone che: *“nelle materie di cui all’art. 117 della Costituzione, le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali, conferiscono alle province, ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l’unitario esercizio a livello regionale”* per poi al comma 3, lettera a) specificare che il principio di sussidiarietà determina: *“l’attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l’esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime”.*

La legge Bassanini, avente come scopo primario il decentramento amministrativo, delineò un riparto di competenze omogeneo, uguale per ogni comune, secondo il principio di sussidiarietà, ma temperato dalla necessità di un raggiungimento di un livello di adeguatezza e di efficienza ottimale raggiungibile esclusivamente con un livello dimensionale consono alla funzione da svolgersi.

Per raggiungere una soglia dimensionale adeguata vi sono due vie in capo all’amministrazione: a) l’incentivazione della fusione dei comuni più piccoli ex art. 26 L. 142/90; b) l’esercizio congiunto di funzioni attraverso le varie forme

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell’età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

associative e nel totale stravolgimento delle finalità a cui risponde l'unione dei comuni.

Alla luce della esperienza fallimentare della fusione coattiva ex art. 26 L.142/90, il d.lgs 112/98, attuativo della L. 59/97, all'art. 3, comma 2 dopo aver disposto che le regioni attribuiscono la generalità dei compiti ai comuni prevede un particolare procedimento in quattro fasi, di incentivazione dell'esercizio associato.

In primo luogo la legge regionale stabilisce, attraverso forme di concertazione con gli enti locali, i livelli ottimali per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite.

In seguito ogni singolo comune che non raggiunga quei livelli di adeguatezza dovrà autonomamente, ma entro un certo termine stabilito dalla stessa legge regionale stabilire i soggetti, le forme e l'organizzazione per l'esercizio associato.

La terza fase prevede strumenti in forza alla regione per favorire l'esercizio associato.

L'ultima fase del procedimento dispone poteri sostitutivi in capo alla regione nel caso in cui i comuni sottodimensionati non indichino entro il termine sopraindicato la modalità scelta per l'esercizio congiunto. In tal caso sarà allora la regione stessa a prevedere la forma associativa che permetta ai piccoli comuni di poter esercitare una determinata funzione amministrativa.

Il cambio di prospettiva relativo alle unioni di comuni, delineato indirettamente dalla legge Bassanini e dal decreto attuativo n. 112 è evidente.

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

Esse non sono più configurate come strutture prodromiche per la successiva fusione, ma come strutture funzionali all'esercizio e allo svolgimento delle numerose prerogative che l'attuazione del principio di sussidiarietà destina loro.

In sostanza nel biennio 97-98 si prospetta un ribaltamento del rapporto tra le due finalità delle unioni di comuni introdotte dalla legge n. 142/90 e, conseguentemente, diventa centrale la gestione associata di funzioni e del tutto recessiva la graduale fusione dei comuni partecipanti all'unione.

Gli interventi del biennio considerato anticipano quell'opera di flessibilizzazione e riorientamento dell'unione di comuni che sarà definitivamente esplicitata con la legge n. 265 del 1999.

6.3 Secondo modello di Unione di Comuni: la L. 265/99

Il secondo modello di Unione di Comuni è stato introdotto con l'art. 6, comma 5, della legge 265/99 (*“Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142”*) e poi ripreso dall'art. 32 del decreto legislativo n. 267/2000 (*“Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”*) e si caratterizza per la cristallizzazione della inversione di tendenza già percepita nel biennio 97-98.

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

Tale disposto normativo, infatti, fatti salvi gli strumenti di associazionismo intercomunale previsti dalla L. 142/90, interviene radicalmente²¹⁹ sulla ratio della norma suddetta. Con la 265/99 l'obiettivo perseguito è quello di puntare all'efficacia e all'efficienza dell'azione amministrativa, mediante strumenti associativi.

Ne è un chiaro esempio la pressoché totale riscrittura dell'art. 26 della 142/90, con l'intento di trasformare l'Unione in uno degli strumenti associativi a disposizione e non, come era in precedenza, in un passaggio della successiva soppressione dei comuni.²²⁰

L'intervento attuato con la L. n. 265/1999, mirava a determinare i presupposti perché le Unioni di comuni fossero la principale forma associativa utilizzata dai piccoli Comuni, per eliminare le loro carenze amministrative e organizzative.

Le esigenze e gli interessi delle realtà locali, per il legislatore, non hanno più rappresentato un disvalore, quasi a costituire il retaggio di un'organizzazione territoriale superata, insostenibile e da modernizzare per mezzo di una radicale razionalizzazione funzionale per soppressione²²¹; al contrario, sono stati valutati positivamente, quali condizioni per mantenere e incrementare quel surplus storico, artistico e culturale che proviene al Paese dalle minori identità locali.²²²

²¹⁹ Sul mutamento radicale di disciplina tra gli altri, F. Politi, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni*, op. cit., pp. 11 ss.

²²⁰ M. Marotta, op. cit., pag. 6.

²²¹ G.F. Ferrari, *Autorità locale e governo centrale nell'amministrazione della scuola in Inghilterra*, Riv. Trim. pubbl., 1975, pag. 1833 ss.

²²² V. Tondi della Mura, op. cit., pag. 6.

Il nuovo modello è di tipo promozionale, volto a favorire la libera associazione fra i comuni, al fine di tutelare i contenuti della cittadinanza e la garanzia dei diritti fondamentali dei relativi abitanti.²²³

Alle piccole realtà è stato così riconosciuto di poter salvaguardare la propria identità avvalendosi dei vantaggi finanziari derivanti sia dagli incentivi statali e regionali a disposizione, sia dal concreto esercizio collegiale delle funzioni eventualmente coinvolte.²²⁴

Il comma 5 dell'art. 6 della legge "Napolitano-Vigneri" riscrive integralmente l'art. 26 della L. 142/90.

Il primo comma dell'art. 26 elimina l'espressione "*in previsione di una loro fusione*" spazzando il campo dai dubbi di temporaneità che permeavano il testo del 1990.

Con la riforma del '99 l'Unione dei Comuni non è più un istituto prodromico ad una successiva fusione (anche coattiva), ma diviene una struttura a carattere permanente finalizzata esclusivamente alla gestione associata di funzioni e servizi.

Il venir meno della prodromia dell'Unione a una successiva fusione è riscontrabile anche nelle ulteriori disposizioni di cui al primo comma del nuovo art. 26.

Il testo normativo prevede che per far parte di una Unione i comuni devono essere "*di norma contermini*", dove le parole "*di norma*" aprono anche a comuni non confinanti

²²³ A. D'Aloia, La qualità della vita nei piccoli comuni (e l'uguaglianza "sostanziale" dei loro abitanti): una variazione sul tema del rapporto tra territori e politiche sociali, in E. Balboni (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2008, pag. 461.

²²⁴ A. Celotto, A. D'Aloia, C. Pietrobelli, G. Vesperi (a cura di), *I piccoli comuni nel sistema dei poteri locali. Profili problematici e proposte*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008, pag. 44.

e non appartenenti alla stessa provincia, la possibilità di accedere allo strumento associativo.

Questo dimostra ulteriormente come l'Unione di comuni sia stata concepita come un ente strumentale, in via prioritaria, all'esercizio associato di funzioni e solo eventualmente alla fusione; eliminando il vincolo dell'appartenenza ad una stessa provincia è palese che la successiva fusione diventa una eventualità, in più aggravata dalla necessità di una legge statale che ridefinisca i confini provinciali.

Sintomatico del riorientamento dell'organismo dell'unione è anche l'assenza, sempre all'interno del nuovo art. 26, primo comma, della soglia demografica di 5000 abitanti per poterne fare parte.²²⁵

“L’art. 15, comma 1, del TUEL, introduce un limite demografico all’istituzione di nuovi Comuni stabilendo che non possono essere istituiti Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti o la cui costituzione comporti che altri Comuni scendano sotto tale limite, salvo il caso di fusione tra più Comuni: il legislatore, dunque, ha inteso salvaguardare le ipotesi di fusione concernenti quei Comuni di piccole dimensioni che, nonostante il consolidamento amministrativo, non produrrebbero comunque la nascita di enti sufficientemente popolosi rispetto alla soglia demografica minima individuata dal legislatore. Si tratta di una concezione per certi

²²⁵ Sul passaggio da una fusione obbligata alla graduale ricerca di un associazionismo elastico, C. Barbati, *Art. 15*, in M. Bertolissi, *L'ordinamento degli enti locali*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 127; A. Marzanati, *Commento all'art. 11*, in AA.VV., *Le autonomie locali* (l. 8 giugno 1990, n. 142), con il coordinamento di V. Italia e M. Bassani, I, Giuffrè, Milano, 1990, p. 277.

*versi antitetica a quella che informava la precedente disciplina, in quanto emerge con evidenza la volontà di assecondare processi aggregativi gradualisti e, soprattutto, non obbligati: una volontà preordinata a rimuovere gli ostacoli di ordine normativo – nonché ad aggirare quelli di matrice culturale – che si frappongono sulla via della riduzione del numero dei Comuni”.*²²⁶

L'unione diventa un istituto aperto a qualsiasi realtà comunale proprio perché non è più concepito come mezzo per ridurre il fenomeno della frammentazione comunale attraverso l'avvio di un procedimento di fusione, ma come strumento deputato all'esercizio e alla gestione in comune di funzioni e servizi.

Il nuovo art. 26 rafforza la polifunzionalità delle unioni, confermando il dettato normativo del 1990 ma con una *ratio* ben diversa volta non a unire delle funzioni amministrative in attesa dell'accorpamento delle realtà in un unico centro plurifunzionale ma mono-gestito, ma alla creazione di un ente unitario ma rispettoso delle diversità municipali e, soprattutto, a struttura stabile.

La legge 265/99 con l'art. 26, ultimo comma definisce finalmente la natura delle Unioni di Comuni, che per dieci anni erano rimaste in un limbo sistematico, comparate per analogia alle convenzioni.

L'Unione è a tutti gli effetti un ente locale, e come tale si vede attribuire tutta una serie di garanzie costituzionali che gli permettono di poter svolgere efficacemente i

²²⁶ G.C. Ricciardi, *op. cit.*, pag. 20.

propri compiti e che si sostanziano nell'autonomia amministrativa, finanziaria e normativa; e quest'ultima emerge, nello specifico, al comma 4 del nuovo art. 26 laddove è attribuita una potestà regolamentare attraverso la quale l'unione disciplina la propria organizzazione, l'esercizio delle funzioni e i rapporti finanziari con i comuni aderenti.

Il comma 3 dell'art. 26 così come formulato nel 1990 stabiliva un generico regolamento costitutivo che "istituzionalizzasse" la nascita dell'unione. Il comma 2 del nuovo articolo 26 di contro prevede l'approvazione contestuale dell'atto costitutivo e dello statuto dell'unione.

Lo statuto, rispetto al regolamento tipico del sistema precedente, è approvato secondo le procedure e le maggioranze richieste per le modifiche statutarie, ovvero a maggioranza dei due terzi dei componenti in un'unica deliberazione oppure a maggioranza assoluta dei componenti in due successive deliberazioni intervallate da non più di trenta giorni l'una dall'altra.

Dal punto di vista strutturale e contenutistico si assiste ad una crescita del numero e dell'importanza degli ambiti materiali disciplinati dallo statuto: quest'ultimo a differenza del regolamento (tipico del primo modello di unioni di comuni) individua le funzioni svolte e le corrispondenti risorse nonché gli organi di governo dell'unione e le modalità per la loro costituzione con gli unici vincoli, disposti dal nuovo comma 3, che il presidente dell'unione sia scelto tra i sindaci dei comuni aderenti e che i

Salvatore Mario Gaias

"L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale"

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

membri degli altri organi siano formati da componenti delle giunte e dei consigli comunali, sempre in modo da garantire la rappresentanza delle minoranze.

Alla luce del neonato (con la legge 59/97) principio di sussidiarietà si nota come l'unione dei comuni sia a tutti gli effetti un ente locale di secondo grado, che esercita una molteplicità di funzioni e compiti e alla quale si applicano “*in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni*”²²⁷, perché sono a tutti gli effetti delle proiezioni degli stessi.

Per quanto riguarda il ruolo delle regioni, e i rapporti delle stesse con le unioni intese come ente locale, esse come previsto anche dalla L. 142/90 promuovono, coordinano e programmano senza avere però alcun ruolo in merito all'iniziativa del procedimento di costituzione di una unione di comuni.

Inerentemente alla attività regionale di promozione l'art. 26-bis, introdotto dall'art. 6 della legge 265/99, prevede che le leggi regionali dispongano tutta una serie di incentivazioni rispettando alcuni principi previsti dallo stesso articolo.

In primo luogo i contributi devono essere parametrati al grado di integrazione tra comuni, prevedendo una maggiorazione degli stessi nelle ipotesi di fusioni e di unioni di comuni.

In secondo luogo è sancito che le unioni siano promosse, “*senza alcun vincolo alla successiva fusione*” prevedendo nel contempo un aumento dei contributi destinati

²²⁷ Art. 6 comma 5 L. 265/99.

all'unione nel caso in cui questa autonomamente deliberi su proposta conforme dei singoli consigli comunali, di procedere con la fusione.

A tal proposito l'art. 15, comma 3 del TUEL prende in considerazione la tematica della contribuzione, sancendo che al fine “...di favorire la fusione dei comuni, oltre ai contributi della Regione, lo Stato eroga, per i dieci anni successivi alla fusione stessa, appositi contributi straordinari commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli comuni che si fondono”. Alla luce di quanto statuito da tale norma, dunque, i contributi possono avere sia natura statale che regionale e costituiscono le prime fonti di finanziamento dei Comuni di nuova istituzione²²⁸.

Mentre i contributi regionali hanno carattere obbligatorio ma possono essere determinati discrezionalmente dalla Regione nel *quantum* e nella durata, i contributi statali hanno natura straordinaria e “rappresentano un canale di finanziamento predeterminato nel *quantum* e nel periodo di erogazione”²²⁹.

Le leggi regionali di incentivazione sono adottate, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge, nell'ambito del programma territoriale previsto già dal vecchio art. 11, il quale non contiene più un riordino delle circoscrizioni comunali ma individua gli ambiti per la gestione associata delle funzioni prevedendo e privilegiando in tali ambiti l'utilizzo dell'unione di comuni.

²²⁸ L. Antonini- E. Vigato, *Il quadro normativo statale e regionale in materia di gestioni associate*, in ID., *La gestione associata di funzioni e servizi comunali. Manuale d'uso*, allegato a *Dir. Regione*, n. 1-2/2012 del 5 febbraio 2013, pp. 50 ss.

²²⁹ E. Vigato, op. cit., pag. 9.

L'unione di comuni, così come determinata dalla legge Napolitano Vigneri acquista la flessibilità e la forza istituzionale per risolvere le problematiche di adeguatezza e di efficienza dei piccoli comuni e diviene strumento per assolvere alle innumerevoli competenze che agli stessi sono concesse dal legislatore in un quadro di decentramento sussidiario.

Svanito il timore dell'effetto dissolutivo disposto dal precedente modello, i comuni sono stati indotti ad aggregarsi nel nuovo ente locale.

Determinante al riguardo è stato il più agile razionalismo gestionale dimostrato dal nuovo modello, da realizzarsi per mezzo della semplice finalizzazione congiunta delle risorse finanziarie e professionali.²³⁰

La flessibilità di disciplina consentita dal testo legislativo ha poi fatto il resto, contribuendo ad arricchire il modello associativo d'impronta statale sulla base delle singole integrazioni locali e delle necessità variamente emerse.²³¹

L'Unione di comuni diviene non soltanto una estrinsecazione di polifunzionalità, ma anche una vera e propria "proiezione della autonomia comunale"²³², dimostrando così una natura sostanzialmente assimilabile a quella esponenziale dei comuni e partecipe dello stesso carattere autonomo.

²³⁰ F. Mazzonetto, Art. 32. Unioni di comuni, in M. Bertolissi (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commento al testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001*, Il Mulino, Bologna, 2002, pag. 191 in Vincenzo Tondi della Mura, op.cit., pag. 6.

²³¹ V. Tondi della Mura, op.cit., pag. 7.

²³² S. Mangiameli, *Titolo V, ordinamento degli enti locali e Comunità montane*, in Giur. Cost., 2005, pag. 2122.

Considerazione, questa, che attesta ulteriormente come la percorribilità del processo di fusione tra comuni sia realizzabile in via non già necessitata e coattiva, bensì eventuale e all'esito di un'esperienza associativa capace di trasfondere nell'unione medesima i caratteri propri della natura esponenziale e autonoma dei comuni partecipanti.²³³

Di contro, è d'uopo considerare che, la struttura totalmente volontaristica e il mancato coinvolgimento di soggetti esterni a quelli dell'unione sono, per alcuni interpreti, le principali ragioni che hanno ridotto l'incisività degli interventi statali e regionali in materia di associazionismo comunale.²³⁴

6.4 Il d.lgs 267/2000: T.U.E.L

L'art. 31 della legge 265/99 contiene una delega al governo al fine "*adottare un testo unico nel quale sono riunite e coordinate le disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento dei comuni e delle province e le loro forme associative*". Tale norma viene recepita con l'adozione del d.lgs. 267/2000 istitutivo del Testo Unico Enti Locali (TUEL).

Il TUEL raccoglie in modo sistematico le disposizioni stratificatesi nell'ordinamento italiano prima dell'anno 2000 e nello specifico:

²³³ G. Meloni, Le Unioni dei Comuni negli statuti istitutivi, in P. Testa (a cura di), lo stato delle Unioni. Rapporto 2010 sulle Unioni di Comuni, Cittalia, Roma, 2010, pag. 36 in Vincenzo Tondi della Mura, op. cit., pag. 7.

²³⁴ G.C. De Martin, *Introduzione*, in *L'intercomunalità in Italia e In Europa*, CEDAM, Padova, 2013, pag. XIV.

In particolare, il testo unico raccoglie le seguenti norme:

- Il R.D. 3 marzo 1934, n. 383 (testo unico della legge comunale e provinciale) relativamente alle disposizioni tenute in vigore dall'art. 64 L. 142/90;
- la L. 10 febbraio 1953, n. 62 (c.d. legge Scelba), con la quale si è disciplinata la costituzione e il funzionamento degli organi regionali nonché della Commissione di controllo sull'amministrazione regionale e del Comitato per il controllo sulle province articolato in forma decentrata per il controllo sugli atti dei Comuni;
- la L. 8 giugno 1990, n. 142 che costituisce la prima legge fondamentale in materia di ordinamento delle autonomie locali;
- il d.lgs 25 febbraio 1995, n. 77 recante norme inerenti l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali;
- la L. 15 marzo 1997, n. 59 (legge Bassanini 1) recante la delega per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa, inclusi i decreti attuativi;
- la L. 15 maggio 1997, n. 127 (Bassanini bis) che introdusse misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa preparatoria e dei procedimenti di decisione e controllo.

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- La L. 3 agosto 1999, n. 265 (legge Napolitano-Vigneri), testé analizzata.

Il TUEL presenta una organizzazione sistematica divisa in 4 macro aree:

- Ordinamento istituzionale (artt. 1-148)
- Ordinamento finanziario e contabile (artt. 149-269)
- Associazioni degli enti locali (artt. 270-272)
- Disposizioni transitorie e abrogazioni (273-275)

L'art. 2 del Testo Unico riconosce “ufficialmente “le Unioni di Comuni (e i Consorzi) tra gli enti locali, assimilandole alle autonomie locali costituzionalmente garantite e generando una confusione sistematica risolta con l'avvento del nuovo art. 114 Cost post riforma del Titolo V.

A norma del sopraccitato art. 2 TUEL, comunque, sono enti locali destinatari della disposizione normativa:

- i Comuni
- le Province
- le Città metropolitane
- le Comunità montane
- le Comunità isolate
- le Unioni di Comuni

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

il TUEL detta le norme per l'ordinamento di tutti gli enti locali recependo la normativa evolutiva previgente e applicandola anche alle formazioni associative.

Inerentemente alle Regioni a Statuto speciale, le norme contenute nel Testo Unico cedono il passo alle disposizioni contenute negli Statuti Regionali.

La normativa evidenzia l'autonomia delle comunità Locali che sono ordinate in comuni e province.

I comuni sono gli enti locali che rappresentano le comunità, ne curano gli interessi e ne promuovono lo sviluppo; le province e le città metropolitane promuovono e coordinano lo sviluppo economico e sociale.

L'autonomia degli enti locali si concretizza nelle seguenti forme: statutaria, regolamentare, organizzativa, amministrativa, impositiva e finanziaria, queste ultime coordinate dalle leggi in materia di finanza pubblica.

Comuni e province sono, pertanto, i titolari di funzioni proprie e di funzioni conferite dallo Stato e/o dalle Regioni.

In tema di rapporti con le regioni si statuisce che la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita da queste ultime ai comuni alle province e alle comunità montane con esclusione di tutte le materie che richiedono l'esercizio diretto a livello regionale.

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

A questo riguardo, le leggi regionali si dovranno conformare al Testo Unico, la legge o gli statuti regionali dovranno dettare i principi della cooperazione tra gli enti locali e tra questi e la Regione per realizzare un efficiente sistema delle autonomie Locali.

Secondo il dettato della norma in esame, utilizzando come punto di riferimento essenziale la programmazione, la Regione indicherà gli obiettivi, anche sulla base delle proposte dei comuni, delle province, delle unioni e delle comunità montane e, su questa base, fissa gli strumenti di programmazione e pianificazione degli enti locali per l'attuazione dei programmi regionali e ripartire, in questo modo, le risorse per gli investimenti delle autonomie locali.

Gli artt. 30-35 del TUEL disciplinano le forme associative nella disponibilità degli enti locali al fine di gestire in modo razionale i servizi. Esse sono: le convenzioni, i consorzi, le Unioni di Comuni, l'esercizio associato di funzioni e gli accordi di programma.

Tale disposizioni inquadrano sistematicamente le finalità ultime dell'associazionismo locale: razionalizzare l'utilizzo delle risorse, ottenere economie di larga scala sui servizi, migliorare ed incrementare i servizi al cittadino, diminuire l'incidenza della tassazione, ottenere contributi economici straordinari, aumentare la competitività, mantenere la propria autonomia e identità, acquisire peso specifico nelle scelte extra locali di sviluppo del Paese.

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

L'art. 33, riferendosi nello specifico alle Unioni di Comuni, chiarisce il ruolo delle regioni nell'ambito costitutivo del suddetto ente associativo, delineando un modello in a queste ultime è attribuito un ruolo di promozione e programmazione, ai comuni la responsabilità dell'iniziativa e, per chiudere il cerchio, sempre alle regioni, e poi allo Stato il potere sostitutivo.

Il modello testé descritto è stato qualificato come “perfetto” in virtù della chiarezza delle finalità, dei rispettivi ruoli e dell'equilibrio raggiunto tra unità (fornita dalla legge dello Stato), regionalizzazione (necessaria per adattare l'associazionismo comunale ai vari contesti regionali) e autonomia comunale (in virtù del fatto che sono i comuni a scegliere la strada migliore).²³⁵

A causa del mancato utilizzo dei poteri sostitutivi, della poca chiarezza dettata dalla sovrapposizione tra le varie forme associative e del duraturo conflitto di competenze tra Stato e Regioni, tale modello è rimasto una mera, seppur apprezzabile, intenzione.

L'unica grande novità del TUEL riguarda gli organi di governo dell'Unione.

L'art. 32 esplicita infatti un criterio già ricavabile dalla legge 265 per il quale il numero dei componenti degli organi dell'unione stabilito dallo statuto non può superare in ogni caso i limiti previsti per i comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'unione.

²³⁵ P. Barrera, *Organi e funzionamento delle Unioni di Comuni. Fusioni di comuni, in il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli, 2014, pag. 238.

Il TUEL recepisce interamente l'evoluzione istituzionale degli enti locali e dell'associazionismo comunale inserendo le unioni di comuni all'interno degli enti territoriali che diverranno poi gli assoluti protagonisti della svolta decentrata che si attuerà con la riforma costituzionale del 2001.

Appare evidente che l'intento della disciplina contenuta nell'art. 32 del testo unico è quello di creare una sede istituzionale di secondo livello, cui affidare la gestione associata di funzioni comunali: un ente locale diffuso su tutto il territorio, posto permanentemente al servizio di tutte le tipologie di comuni, una struttura costituita appositamente dagli stessi partner per gestire il loro rapporto collaborativo.

Più che puntare su improbabili fusioni, che si scontrano spesso con la geografia dei luoghi ed ancora più spesso con le caratteristiche sociali e storiche di ciascun comune, il legislatore ha cercato di eliminare gli ostacoli che impediscono di fatto l'affermazione di forme statali di cooperazione mirate a rafforzare i legami orizzontali tra i comuni, attribuendo alla regione il compito di svolgere la funzione amalgamante.

Rispetto all'originaria disciplina dell'art. 26 della L. 142/90, l'unione di comuni non è più finalizzata alla fusione; i comuni potranno dunque convivere e cooperare senza essere costretti a fondersi.

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

7. LE UNIONI DEI COMUNI NEL NUOVO TITOLO V, PARTE II, COST.

L'entrata in vigore della L. Cost. 3/2001 sancisce il completamento della revisione dell'intero titolo V della Costituzione, con l'introduzione di nuove ed importanti novità non solo per le Regioni ad autonomia ordinaria, ma anche per gli enti locali infraregionali, con riflessi sulle stesse regioni ad autonomia differenziata.

Tra le innovazioni assume una particolare importanza l'affermazione, contenuta nel nuovo art. 114, secondo la quale *“la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”* che sostituisce il precedente modello gerarchico che stabiliva che *“la Repubblica è ripartita in Regioni, Province e Comuni”*. Per la prima volta diversi enti pubblici rappresentativi vengono posti, almeno in linea tendenziale, in una posizione di *equiordinazione*, senza che si alluda ad alcuna gerarchizzazione tra i diversi livelli di governo.²³⁶

Il secondo comma dello stesso art. 114 attribuisce agli enti decentrati una posizione costituzionale di reale autonomia.

La L. Cost. 3/2001 ha pertanto dato un nuovo sviluppo al principio autonomistico sancito all'art. 5 della carta fondamentale riequilibrando a favore delle Regioni e degli altri enti locali il riparto delle competenze.

²³⁶ P. Caretti-G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2012, pag. 31.

In questo sistema “a rete” il Comune rappresenta l’ente dotato di competenze generali, in grado di rappresentare gli interessi della collettività locale possedendo il maggior radicamento sociale.²³⁷

Per quanto concerne le funzioni amministrative la norma che ha più implicazioni in ambito di enti locali e associazionismo è l’art. 118.

Alla luce della nuova disposizione costituzionale: *“le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione”*.

Si supera così definitivamente il vecchio modello del parallelismo delle funzioni, della delega e dell’avvalimento degli uffici, prefigurando un sistema nel quale le funzioni degli enti locali infraregionali non dipendono più soltanto da scelte legislative dello Stato, ma dello Stato e delle Regioni, a seconda delle rispettive competenze legislative nei diversi settori; scelte che dovranno tener conto delle effettive capacità dei destinatari delle funzioni di svolgerle nel modo più efficiente, e che dovranno essere operate tramite un coinvolgimento degli enti locali stessi.²³⁸

È evidente il cambio di prospettiva rispetto al passato: non si tratta più di un decentramento di funzioni amministrative dall’alto (Stato e regioni) verso il basso (enti locali), ma dell’attribuzione all’ente più vicino ai cittadini di una competenza

²³⁷ G. Rolla, *Diritto regionale e degli Enti locali*, Giuffrè Milano, 2002, pagg. 43 ss.

²³⁸ P. Caretti-Tarli Barbieri, *op. cit.*, pag. 33.

amministrativa generale da cui poi si può risalire ai livelli successivi per quelle funzioni che richiedano un esercizio unitario a livello provinciale, regionale o statale, seguendo le logiche dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Non si tratta perciò di una piatta costituzionalizzazione dei principi suddetti ma della creazione di un nuovo sistema amministrativo centrato sul livello comunale e che deve essere ricostruito proprio a partire da quel livello.²³⁹

Per quanto concerne le competenze normative, la riformulazione della norma contenuta nell'art. 117 Cost. ha profondamente modificato il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni ma soprattutto ha attribuito un espresso riconoscimento e un fondamento costituzionale alla potestà regolamentare.

La riforma del 2001 ha elevato a livello costituzionale quanto già sancito con il TUEL all'art. 7, nel quale si era previsto il potere in capo a Comuni e Province di adottare, *“nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dallo statuto, regolamenti nelle materie di propria competenza e in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni”*.

Per il nuovo art. 117 Cost. le competenze statali diventano competenze enumerate (17 materie in origine, 18 in forza delle L. Cost. 1/2012), mentre in altre venti materie o gruppi di materie si ha una competenza concorrente fra Stato e regioni, nel senso che

²³⁹ G.C. De Martin-M. di Folco, *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4/2009, pag. 2977.

lo Stato mantiene solo il potere di “determinazione dei principi fondamentali”; in tutte le altre materie, non ricomprese in questi due elenchi, si afferma che “*spetta alle Regioni la potestà legislativa*”.²⁴⁰

7.1 Il terzo modello di Unioni di Comuni: verso l’associazionismo obbligatorio?

La riforma del titolo V, parte II, della Costituzione ha notevolmente accresciuto l’importanza del Comune nel novero degli enti locali. I comuni sono diventati titolari di tutte le funzioni amministrative esercitabili a livello locale.

Se il Comune diviene, quindi, il centro dell’amministrazione, le Unioni di Comuni si trasformano negli strumenti con cui chiudere il cerchio della novella costituzionale.

Il primo decennio del nuovo secolo si è caratterizzato per una disciplina di allocazione delle risorse amministrative estremamente fallimentare. A tal proposito in dottrina si è sviluppato un dibattito molto acceso su come e quali funzioni amministrative devono essere delegate ai nuovi enti associati.

Secondo una parte della dottrina i Comuni, in quanto enti locali più vicini al cittadino, hanno la “facoltà” di associarsi al fine di poter adempiere a tutti i compiti e le funzioni amministrative determinate dal nuovo art. 117 Cost.

²⁴⁰ P. Caretti-G. Tarli Barbieri, *op. cit.*, pag. 34.

Si è detto “facoltà” in quanto la mancata costituzione della forma associativa non avrebbe effetti sul conferimento delle funzioni ai comuni, cosicché questi ne manterrebbero in ogni caso la titolarità e, in linea teorica, l’esercizio.

Tale dottrina, ancorata all’evoluzione delle forme associative locali del ‘900, reputa l’animo volontaristico delle forme associative la linea guida più importante al fine di dare praticità al dettato dell’art. 118 Cost.

Un secondo modello dottrinario, detto “differenziato”, partendo da presupposti diametralmente opposti, si fonda sull’assioma che è possibile diversificare le funzioni attribuite ad enti appartenenti allo stesso livello di governo in relazione alla loro adeguatezza dimensionale e organizzativa, cosicché i comuni più piccoli che non hanno dato vita ad una forma associativa si vedrebbero privare di funzioni che non sono in grado di esercitare.

Questo modello presenta chiarissimi profili di incostituzionalità in ordine agli art. 5 e 118 per quanto concerne l’autonomia degli enti e il riparto delle competenze.

Una stagione di grossa crisi finanziaria e di effettiva inapplicabilità dei profili di “governance” introdotti con la L. Cost. 3/2001 ha condotto la dottrina maggioritaria prima, e il legislatore, poi, a virare su un modello che gradatamente introducesse un modello associativo di tipo obbligatorio che prevedesse tempi definiti e poteri sostitutivi in caso di inadempienza.

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell’età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

Tale paradigma associativo è contornato da un numero elevato di detrattori e da altrettanti difensori. Sostengono i primi che ci si trova dinanzi a violazione dell'autonomia comunale garantita dalla costituzione, di cui le forme associative sarebbero espressione, manifestazione; una violazione che si estrinseca nella coazione per i piccoli comuni al fine di salvare il proprio diritto a tutte le funzioni amministrative.

In risposta all'obiezione sopra riportata i favorevoli al modello obbligatorio sostengono che l'obbligatorietà insiste sull'*an* e non sul *quo modo*, il che comporta l'emergere di uno spazio relativo alle modalità con cui ottemperare all'obbligo, che è riservato alla potestà regolamentare dei comuni²⁴¹, salvaguardandone in questo modo l'autonomia di cui all'art. 5 Cost.

7.1.1 I decreti legge n. 78 del 2010 e 98 del 2011

Ad introdurre l'obbligo associativo, attraverso unioni e convenzioni, è l'art. 14, commi 25-31 del decreto legge n. 78 del 2010, poi convertito in legge con la L. 122/2010²⁴².

²⁴¹ A.M. Baroni, *L'associazionismo comunale in Italia*, in *L'intercomunalità in Italia e in Europa*, CEDAM, Padova, 2013, pag. 295.

²⁴² "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"

Gli interventi di decretazione d'urgenza del Governo approvati nel triennio 2010-2012 non hanno come finalità principale l'applicazione dei principi di autonomia locale ex art. 5 Cost. o la definizione del confronto dottrinario tra "volontaristi" e "obbligatoristi", ma bensì il risanamento del debito pubblico e lo sviluppo dell'economia in un contesto di profonda crisi finanziaria.

Tra le varie misure deputate al raggiungimento dei suddetti obiettivi si inseriscono quelle volte alla razionalizzazione della spesa degli enti locali attraverso una profonda modifica degli assetti organizzativi e funzionali.

L'associazionismo obbligatorio introdotto con tali interventi non risponde dunque ad una volontà politica consapevole e determinata nel portare a termine l'attuazione di quegli innovativi profili autonomistici riservati agli enti locali e in special modo ai comuni, quanto piuttosto alla necessità di contenere e ridurre le spese di gestione a livello locale e nel contempo eliminarne le inefficienze.

Il d.l. 78/2010 e la conseguente L. 122/2010 nacquero come base per il, già previsto, recepimento della più dettagliata disciplina predisposta dalla *Carta delle autonomie locali*.²⁴³

²⁴³ Nella XVI Legislatura, A.S. n. 2259, fu presentato dal Ministro per la semplificazione normativa un Disegno di legge volto alla "individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, carta delle autonomie locali, riordino di enti ed organismi decentrati" in V. Tondi della Mura, *op. cit.*, pag. 7.

"Secondo tale disegno di legge, il quale non ha mai superato l'iter parlamentare, i comuni con meno di 5000 abitanti erano obbligati ad esercitare in via associata le funzioni fondamentali. Tale modello obbligatorio permetteva ai comuni di raggiungere livelli dimensionali adeguati all'esercizio delle funzioni ma si configurava come una strada alternativa e non complementare rispetto alla possibilità riservata alle regioni di poter derogare l'allocazione delle funzioni fondamentali effettuata in prima battuta dallo Stato, con la conseguenza che ogni regione avrebbe potuto, per

Tale iter evolutivo tuttavia, con un'anticipazione sul previsto d.p.c.m. di completamento, ha subito una improvvisa e, secondo alcuni²⁴⁴confusa, accelerazione a seguito delle due manovre finanziarie che si sono sovrapposte nell'estate del 2011.²⁴⁵

L'art. 14 della L. 122/2010 prevede l'obbligo associativo per i comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti e per i comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane, con una soglia demografica decisa dalla legge regionale ma che deve comunque essere inferiore ai 3000 abitanti.

Il suddetto obbligo associativo riguarda esclusivamente l'esercizio delle c.d. "funzioni fondamentali", un obbligo definito inderogabile dall'art. 26 della medesima legge.

Il comma 27 dell'art. 14, al fine di definire analiticamente le funzioni fondamentali per lo svolgimento delle quali è obbligatorio lo strumento associativo, rinvia alla elencazione di cui all'art. 21, comma 3 della L. 42/2009.²⁴⁶

assicurarne l'esercizio, differenziarle", in P. S. L. Falletta, *Le funzioni amministrative degli enti locali. Tra attuazione e inattuazione del Titolo V*, 2012, pag. 94.

²⁴⁴ V. Tondi Della Mura, *op. cit.*, pag. 7.

²⁴⁵ L. 111/2011 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98 recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria" e L. 148/2011, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo".

²⁴⁶ "a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;

b) funzioni di polizia locale;

c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;

d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;

e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;

Le funzioni fondamentali esercitate attraverso l'unione dei comuni o la convenzione non possono essere esercitate dal singolo comune e la stessa funzione da più di una forma associativa.

Tali divieti, contenuti nel comma 29 dell'art. 14 della L. 122/2010, sono ispirati da esigenze di coordinamento e razionalizzazione della finanza pubblica locale così come la previsione del comma 30 che, nell'attribuire alla regione il compito di individuare nelle materie di competenza concorrente e residuale *“la dimensione territoriale ottimale per l'esercizio delle funzioni fondamentali”*, dispone i principi che devono guidare l'opera di individuazione regionale: economicità, efficienza e riduzione della spesa.

Entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto legge 78/2010 era prevista l'adozione di un d.p.c.m per mezzo del quale, se con legge regionale si sarebbe dovuto di volta in volta stabilire il contenuto degli strumenti associativi obbligatori, lo Stato avrebbe dovuto stabilire le varie tappe attraverso le quali giungere ad una effettiva gestione associata delle funzioni fondamentali.²⁴⁷

Il d.l. 78/2010 e la previsione del d.p.c.m. attuativo non videro mai luce, sacrificati dall'urgenza di una manovra finanziaria che cercava di porre rimedio in modo

f) *funzioni del settore sociale*”.

²⁴⁷ Nello specifico il d.p.c.m, quasi per compensare obbligo e la tempistica imposti (e zittire i latenti profili di incostituzionalità per violazione dei principi di cui all'art. 5 Cost.), lasciava spazio alla discrezionalità dei comuni nella scelta dell'ordine con cui associare, in tre tappe, le funzioni fondamentali entro il 2013; stabilendo inoltre il limite demografico minimo della forma associativa nel quadruplo della popolazione del comune più piccolo per evitare che venissero costituite unioni o convenzioni troppo piccole e dunque inefficienti prima ancora che inefficaci.

convulso a mesi di fortissima crisi finanziaria e allarme sociale che si palesò con l'adozione del d.l. 98/2010 che, eliminando il riferimento al d.p.c.m. indicava direttamente la tempistica che i comuni avrebbero dovuto rispettare nell'ottemperare all'obbligo associativo per l'esercizio delle funzioni fondamentali.

La “manovra di luglio”, nata per razionalizzare la spesa e ottimizzare le funzioni in ambito comunale, dettò un obbligo associativo ai comuni senza fornire agli stessi i mezzi per attuarlo in modo da salvaguardare da un lato l'autonomia funzionale ed amministrativa degli enti locali dopo la riforma del Titolo V, dall'altro un consolidamento istituzionale fondamentale soprattutto in momenti di crisi economico-sociale.²⁴⁸

²⁴⁸ Sul punto: *”In particolare, considerate la frammentazione delle esperienze e la moltiplicazione dei micromodelli verificatisi nel vigore del precedente impianto, i piccoli comuni avevano ripetutamente rimarcato l'esigenza di un modello di ente unitario ed espressione degli stessi comuni, un modello flessibile nelle dimensioni e negli obiettivi in relazione alle diverse esigenze territoriali, stabile, durevole, autorevole e di diretta derivazione comunale nella struttura organizzativa; tale, insomma, da mantenere inalterata la connotazione di ente locale sovracomunale e la sua natura tendenzialmente esponenziale al fine di favorirne la capacità contrattuale e di rafforzarne l'idoneità alla gestione associata delle funzioni fondamentali per l'erogazione di servizi ai cittadini e per l'esercizio di politiche per lo sviluppo e la coesione locale. Per contro, la risposta legislativa è apparsa improntata a una prospettiva non certo di consolidamento istituzionale. Essa ha introdotto un modello associativo debole nei presupposti metodologici, nella natura giuridica, nell'impianto di governance e nelle conseguenti potenzialità di sviluppo. E così, in definitiva, il passaggio legislativo dalla precedente disciplina di adesione libera e incentivata dei comuni a un ente locale supercomunale, a quella di adesione coattiva e necessitata a una più blanda forma associativa fra i medesimi comuni, segna la cifra di una riforma tutta ancora da sperimentare anche sul piano dell'effettività.”*, V. Tondi della Mura, *op.cit.*, pagg.8-9.

8. LA LEGGE 148/2011: VERSO LA FUSIONE DEI PICCOLI COMUNI

Nell'agosto del 2011 si rese necessaria una seconda manovra finanziaria a distanza di un solo mese dalla manovra di luglio; un intervento dettato quasi esclusivamente dalle pressioni dei mercati, dalla grossa crisi economica che investiva l'Europa e dalla spasmodica corsa alla "spending review" e all'abbassamento dello spread.

In ambito di autonomie locali il d.l. 138/2011 poi convertito nella L. 148/2011 modifica ulteriormente limite demografico minimo e tempistica per determinare l'obbligo associativo, prevedendo all'art. 16, comma 24, rispettivamente una soglia fissata a 10000 abitanti, salvo diverso limite introdotto da legge regionale e delineando un percorso a due tappe per l'esercizio delle funzioni fondamentali da concludersi entro il 31 dicembre 2012.

L'aumento della soglia e l'accelerazione imposta al percorso associativo, rispetto alla "manovra di luglio", sono un sintomo di come l'obiettivo fondamentale del Governo prima e del parlamento poi fosse ben diverso dalla istituzionalizzazione dei principi di autonomia locale e orientato esclusivamente al contenimento dei costi mediante un procedimento quanto più rapido possibile seppur avulso di qualsiasi disegno sistemico.

Salvatore Mario Gaias

"L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale"

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

La novità più importante della nuova normativa è introdotta dal comma 1 dell'art. 16²⁴⁹ il quale istituisce una Unione di Comuni “speciale” in quanto obbliga i comuni fino a 1000 abitanti, al fine di raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica e di contenimento dei costi, all'esercizio associato di tutte le funzioni e servizi loro attribuiti, tramite un'unione di comuni per la quale, è prevista una disciplina derogatoria rispetto a quella fissata dall'art. 32 TUEL.

I commi 2-15 dell'art. 16 della L. 148/2011 determinano le peculiarità della unione di Comuni “speciale”: *“per un verso, è disposto che le funzioni di programmazione economico-finanziaria e la gestione contabile siano di competenza dell'Unione (comma 4). A favore di quest'ultima è poi sancita la successione in tutti i rapporti giuridici pendenti in capo ai Comuni, nonché il trasferimento sia di tutte le risorse umane e strumentali relative alle funzioni e ai servizi loro affidati, sia dei relativi rapporti finanziari risultanti dal bilancio; è altresì disposto che a decorrere dall'anno 2014 le nuove siano soggette alla disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali prevista per i comuni aventi corrispondente popolazione (comma 5).*

Per altro verso, del pari, sono individuati puntualmente gli organi e il funzionamento del nuovo ente: quanto ai primi, è stabilito che l'Unione è dotata di un Consiglio composto dai Sindaci e da un certo numero di Consiglieri dei Comuni membri, i

²⁴⁹ Alla luce delle modificazioni in sede di conversione in legge.

quali eleggono il Presidente che, a sua volta, nomina la Giunta; quanto al secondo, sono minutamente disciplinati composizione, funzioni, durata in carica ed emolumenti degli stessi organi, prevedendosi altresì che la legge dello Stato può stabilire che le successive elezioni avvengano a suffragio universale e diretto (commi 10-15)”.²⁵⁰

8.1 Profili di criticità in tema di legittimità costituzionale

La forma associativa prevista dall’art. 16 della L. 148/2011 è a tutti gli effetti una sostanziale opera di fusione dei piccoli comuni mascherata da secondo binario di un associazionismo di tipo obbligatorio.

Sul piano della legittimità costituzionale da molti interpreti è stata lamentata l’incompatibilità coi principi coinvolti.

La nuova disciplina infatti, trasferendo integralmente tutte le funzioni comunali all’organismo associativo, è parsa, in primis, configurare un “surrettizio accorpamento dei piccoli comuni”²⁵¹ con un conseguente aggiramento della competenza regionale sancita dall’art. 133, comma 2 Cost.; e, in secondo luogo, istituendo una nuova forma associativa titolare della gestione di ogni funzione e servizio comunali, è parsa lesiva della pari dignità istituzionale tra gli enti territoriali

²⁵⁰ V. Tondi della Mura, *op. cit.*, pag. 10.

²⁵¹ M. Massa, *Impugnazioni regionali contro l’accorpamento dei piccoli comuni*, in *Diritti regionali*, 23 dicembre 2011.

(art. 114, Cost.),²⁵²operando una differenziazione generale onnipervasiva²⁵³ dei comuni all'interno dell'unica relativa categoria.

Il tutto, sulla scorta di una disciplina legislativa giudicata altresì lesiva della competenza regionale in tema sia di forme associative dei comuni, sia di allocazione delle funzioni diverse da quelle fondamentali (art. 117, commi 3 e 4 Cost.).²⁵⁴

Le censure hanno anche riguardato talune misure strumentali contestualmente introdotte dal legislatore nazionale: da un lato, la riserva al Ministero dell'Interno del potere di valutare l'adeguatezza delle diverse forme di cooperazione al fine di esonerare i piccoli comuni dalla partecipazione alle unioni speciali; dall'altro, il potere di supervisione attribuito ai prefetti in relazione al conseguimento di vari obiettivi di semplificazione e riduzione delle spese imposte agli enti locali da leggi statali previgenti.²⁵⁵

Il modello associativo obbligatorio "speciale" di cui alla L. 148/2011 ha prestato il fianco a numerose critiche anche in ambito al merito e al metodo della riforma.

Dal punto di vista del merito il modello organizzativo delineato nel biennio 2010-2012 appare complesso, confuso e lesivo dell'autonomia comunale; frutto di interventi che hanno introdotto, modificato, soppresso senza alcun disegno o visione organica alle spalle.

²⁵² V. Tondi della Mura, *op. cit.*, pag. 10.

²⁵³ M. Massa, *op. cit.*

²⁵⁴ V. Tondi della Mura, *op. cit.*, pag. 11.

²⁵⁵ M. Massa, *Impugnazioni regionali, op. cit.*

Questo in virtù del fatto che: *”l’associazionismo obbligatorio, quale componente della riforma del governo locale attuativa del nuovo Titolo V è stato inteso sempre come strumento, espediente attraverso cui razionalizzare la spesa pubblica e non come questione centrale entro cui ricondurre il problema specifico del contenimento dei costi”*.²⁵⁶

I dissensi, peraltro, non hanno riguardato solamente le preoccupazioni sul futuro dei piccoli comuni, resi destinatari di un modello associativo di difficile congruenza e attuazione²⁵⁷, oltre che costituzionalmente improbabile; più ancora hanno interessato le gravi conseguenze derivanti da un tale impianto sulla vita delle comunità locali, specialmente con riferimento alla prevista sottoposizione dei medesimi comuni alla disciplina del patto di stabilità, tale da far temere il blocco totale degli investimenti e l’ingestibilità dei bilanci²⁵⁸, *“per non dire delle gravi implicazioni ravvisate ai danni delle capacità di azione amministrativa, di presidio territoriale, e di tenuta economica e sociale, proprie delle piccole comunità locali”*.²⁵⁹

Per quanto attiene al metodo, la maggioranza degli addetti ai lavori²⁶⁰ e della dottrina²⁶¹ sono concordi nel ritenere che una disciplina spinosa come l’autonomia

²⁵⁶ L. Vandelli, *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in www.treccani.it, 2012.

²⁵⁷ A. Sterpa, *il decreto-legge n. 138 del 2011*.

²⁵⁸ V. Tondi della Mura, *op. cit.*, pag. 11.

²⁵⁹ C. D’Andrea, *I comuni polvere: tra dissoluzione pilotata a salvataggio delle funzioni. Alcune note a commento dell’art. 16 della “manovra-bis”*, in www.federalismi.it, n. 20/2011, pag. 2.

²⁶⁰ Nel ricorso n. 144/2011 la regione Emilia Romagna stigmatizza un approccio riformatore realizzato *“con strumenti impropri e improvvisati nella fretta, paralizzando oltretutto, il lavoro di elaborazione condivisa che da tempo si stava sviluppando nelle sedi istituzionali disponibili”*.

comunale e il riparto di competenze avrebbe meritato una definizione diversa dall'affrettato e compulsivo utilizzo della decretazione d'urgenza la quale restringe i protagonisti e i tempi del dibattito riducendo la possibilità di licenziare un testo più meditato e più consono alle esigenze delle parti interessate.

9. IL TRIENNIO 2012-2014: L'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE NELLE PROSPETTIVE DI RIFORMA COSTITUZIONALE

L'art. 16 del d.l. 138/2011 rimase vittima delle stesse esigenze che ne determinarono la nascita. Nel momento più critico della crisi economica i soggetti preposti all'attuazione del cosiddetto secondo binario del sistema obbligatorio marginalizzarono la questione alla luce della contestuale mancanza di poteri sostitutivi governativi e della mancata previsioni di sanzioni.

Tale normativa, avversata da grande parte della dottrina, e oggetto di plausibili dubbi di costituzionalità venne in gran parte emendata dal d.l. 95/2012 convertito con modificazioni nella L. 135/2012.

²⁶¹ *“i decreti legge sono considerati poco più di <prove d'autore>, tanto poi ci pensano il Parlamento e le Lobby più svariate a correggere gli errori più madornali. Anche se, com'è accaduto anche in questo caso, molte novità che andavano a intaccare posizioni di rendita e di privilegio sono state soppresse o annacquate cedendo alle pressioni di parte”*, M. Clarich, *Manovre tra luci ed ombre*, in *Diritto e pratica amministrativa*, n. 9/2011, Il Sole 24 ore, pag. 3.

Il d.l. 95/2012 nasce anch'esso al fine di tamponare una situazione di grave emergenza economica e ha come impianto fondamentale quello volto ad identificare le procedure deputate allo svolgimento di una severa *spending review* amministrativa. Ciò nonostante questo intervento legislativo, dopo un triennio caratterizzato da discipline parziali, confuse, dettate più dall'urgente necessità di intervenire sulle spese a livello locale che sulla volontà di delineare un modello associativo che potesse porre i piccoli comuni in condizione di svolgere il nuovo ruolo previsto dal testo costituzionale, determinò una svolta dal punto di vista sistematico.

La maggiore organicità del d.l. 95/2012 è evidente sin dal primo comma dell'art. 19 che stravolge i commi 27, 28, 30, 31 del d.l. 78/2010.

In primis la lettera a) del 1 comma dell'art. 19 ridetermina le funzioni fondamentali oggetto dell'obbligo associativo²⁶² connotandole di una generalità non presente nella disciplina precedente e conferma l'obbligo associativo per i comuni con meno di

²⁶² Le funzioni secondo il comma 27 dell'art. 19 della L. 135/2012 sono:

- a) *Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;*
- b) *Organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;*
- c) *Catasto;*
- d) *Pianificazione urbanistica ed edilizia comunale nonché partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;*
- e) *Attività di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;*
- f) *Organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;*
- g) *Progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini;*
- h) *Edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;*
- i) *Polizia municipale e polizia amministrativa locale;*
- l) *Tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.*

5000 abitanti (3000 per i comuni appartenuti o appartenenti a comunità montane) per l'esercizio delle stesse.

La norma in esame relega a mera possibilità l'Unione di Comuni per i centri con un numero di abitanti inferiore alle 1000 unità, riconducendo il sistema "obbligatorio" ad un binario unico.

Nonostante innovativi caratteri di sistematicità la legge sulla spending review ha prestato il fianco a dubbi di costituzionalità in riferimento alla forma del decreto legge. Con la sentenza n. 220 del 2013 la Corte Costituzionale sosteneva che: *"il decreto legge, atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza, è strumento normativo non utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema"* pur non dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 inerente all'associazionismo comunale e alla allocazione delle funzioni amministrative.

Solo un anno dopo la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 44 del 2014, ha affrontato il problema degli strumenti associativi in capo agli enti locali, salvando le disposizioni dell'art. 19 tramite dichiarazione di inammissibilità del ricorso presentato da alcune regioni relativo alla violazione dell'art. 77 della Costituzione.

Nonostante la stabilità dell'organizzazione sistematica della norma, e le corroboranti pronunce della Corte Costituzionale, il modello associativo della d.l. 95/2012 non venne attuato, al punto tale da "costringere" il legislatore all'ennesimo intervento razionalizzatore della disciplina nel 2014.

Salvatore Mario Gaias

"L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale"

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

Probabilmente il punto debole del sistema introdotto dalla norma in esame fu proprio il suo contenitore normativo.

Il decreto legge non ha offerto spazi di concertazione tra le parti in gioco né tantomeno preparato il campo con un accordo politico tra gli operatori del settore e auspicabili interpreti (Regioni e Comuni) della ratio della legge stessa.

Come per le norme caratterizzanti il triennio 2010-2012, l'ennesimo fallimento del tentativo di organizzare una disciplina complessa come quella dell'associazionismo comunale è da imputarsi alla volontà di agire con urgenza caratterizzando l'intervento coi connotati del proclama, determinando soluzioni immediate di problemi che necessiterebbero, invece, di un lungo iter congiunto tra i soggetti protagonisti e non delle imposizioni dettate dalla contingenza.

Se l'ulteriore fallimento era connesso alla sostanziale asimmetria tra riforma organica e decreto legge era inevitabile che il successivo intervento si estrinsecasse attraverso una legge ordinaria.

La legge 56/2014 riforma organicamente e sistematicamente l'ambito locale e in questo disegno, una posizione di notevole importanza occupa la cooperazione intercomunale. Due sono gli aspetti più rilevanti da mettere in luce.

In primo luogo la legge n. 56 conferma il modello introdotto dall'art. 14, comma 28 del d.l. 78/2010, con le modifiche introdotte dal d.l. 95/2012.

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

Continua perciò a prevedersi l'esercizio obbligatorio delle funzioni fondamentali elencate al comma 27, per i comuni con meno di 5000 abitanti, oppure 3000 nel caso di comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane, mediante convenzioni o unioni di comuni. La "legge Delrio" è intervenuta con misure parecchio innovative ed interessanti sul piano della incentivazione all'associazionismo in quanto, pur non prevedendo direttamente stanziamenti ulteriori a favore delle aggregazioni, ha introdotto disposizioni incidenti sull'assetto della finanza locale con l'intenzione di agevolare nuovamente gli enti nati da fusione²⁶³.

In particolare l'art. 1, comma 119, sancisce che i Comuni nati da fusione *"possono utilizzare i margini di indebitamento consentiti dalle norme vincolistiche in materia a uno o più dei comuni originari e nei limiti degli stessi, anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino ulteriori possibili spazi di indebitamento per il nuovo ente"*, con la finalità di riconoscere agli amministratori dei nuovi enti maggiori e più elastici margini di spesa ed eliminando un ulteriore fattore di freno in ordine alla scelta di procedere alla fusione.

Alla luce della sopraccitata norma *"si vuole consentire ai comuni nati per fusione di "lucrare" positivamente sui margini per l'indebitamento ereditati dai comuni più*

²⁶³ In quest'ottica, ad es., l'art. 1, comma 128, della legge Delrio, ove si prevede l'esenzione dagli oneri fiscali per il trasferimento della proprietà dei beni mobili e immobili dai Comuni estinti al nuovo Comune. Cfr. anche l'art. 1, comma 133, ove si prevede che i Comuni *"[...] risultanti da una fusione hanno tempo tre anni dall'istituzione del nuovo comune per adeguarsi alla normativa vigente che prevede l'omogeneizzazione degli ambiti territoriali ottimali di gestione e la razionalizzazione della partecipazione a consorzi, aziende e società pubbliche di gestione, salve diverse disposizioni specifiche di maggior favore"*, G.C. Ricciardi, *op. cit.*, pag. 26.

virtuosi, anche quando dall'unificazione dei bilanci...dovesse emergere una situazione complessiva tale da precludere l'accensione di nuovi mutui"²⁶⁴.

La legge Delrio, inoltre ribadisce il modello a "binario unico" dell'obbligo di esercizio associato ed abrogando i primi 13 commi dell'art. 16 del d.l. n. 138 elimina anche la mera possibilità di istituire unioni speciali per lo svolgimento della totalità dei servizi e delle funzioni.

In secondo luogo la L. 56/2014 rileva in relazione allo "svuotamento" delle province. Se infatti la provincia rimane titolare solamente delle otto funzioni fondamentali enumerate ai commi 85 e 86 rimane da capire a chi saranno attribuite tutte le funzioni non fondamentali che fino alla legge Delrio svolgeva l'ente intermedio.

A tal proposito il comma 89 dispone un riordino delle funzioni non fondamentali ad opera dello Stato e della regione, negli ambiti materiali di rispettiva competenza. Come deciso nella seduta della Conferenza unificata dell'11 settembre 2014 il riordino interesserà anche i comuni e le loro forme associative.

Il punto 8 dell'accordo raggiunto in sede di conferenza prevede che tutte quelle funzioni degli enti di aria vasta non assegnate alle città metropolitane o centralizzate a livello regionale per esigenze di esercizio unitario sono attribuite ai comuni e alle loro forme associative.

²⁶⁴ P. Barrera, *Comma 119*, in L. Vandelli-T. Tessaro-C. Tubertini, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, Rimini, Maggioli, 2014, pag. 284.

Il 4 dicembre 2016 il popolo italiano si è espresso, tramite referendum, riguardo alla proposta di riforma costituzionale contenuta nel d.d.l. Boschi. I cittadini italiani hanno espresso parere negativo ad una riforma strutturale e contenutistica della carta fondamentale.

Il d.d.l. Boschi proponeva di modificare, tra le altre, anche i principi costituzionali correlati non direttamente alla disciplina delle unioni di comuni.

Nello specifico sono due gli aspetti rilevanti in materia di enti locali ed unione di comuni:

- a) L'art. 31 del d.d.l modifica l'art. 117 lett. p) Cost. inserendo *“le disposizioni di principio in materia di forme associative dei Comuni”* tra le materie di competenza esclusiva statale, con lo scopo di risolvere definitivamente l'annosa diatriba sul riparto di competenze legislative in materia di forme associative.
- b) La eliminazione delle province dal dettato costituzionale, privandole così del rango e delle garanzie relative.

La volontà del popolo italiano ha limitato la trattazione della riforma costituzionale del 2016 alla mera elencazione delle potenziali modificazioni proposte.

10. ASSOCIAZIONE O FUSIONE? IL QUADRO ATTUALE E LA SALVAGUARDIA DELLA TIPICITA' COMUNALE

Al fine di operare una valutazione consapevole sulla evoluzione dell'associazionismo nel nostro paese è corretto analizzare i dati statistici a partire dall'epoca statutaria.²⁶⁵

Nel 1861, all'indomani dell'unità d'Italia, il numero dei Comuni presenti nel Regno si assestava sulle 7.720 unità, aggregati in 193 circondari, 59 province e 11 compartimenti territoriali.²⁶⁶

L'annessione al Regno d'Italia dei territori del Trentino, Trieste, Gorizia, Istria e Zara innalzò la quota dei comuni a 9.194 unità, ad oggi il dato più alto raggiunto dalla nascita dell'Italia unita.

Il periodo fascista, come analizzato in precedenza, si caratterizzò per una razionalizzazione "forzosa" che determinò una riduzione del numero dei comuni italiano fino alle 7.134²⁶⁷ unità del 1931.

Con l'avvento della Repubblica il numero dei comuni in Italia ha riscontrato una graduale crescita fino a raggiungere gli 8.088 municipi del 1990 agli albori della L. 142 e delle neonate esigenze di contenimento della frammentazione locale.

²⁶⁵ P.V. Aimo, *Stato e poteri locali in Italia. 1848-1995*, II ed., Carocci, Roma, 2010; ID., *Il centro e la circonferenza. Profili di storia dell'amministrazione locale*, Franco Angeli, Milano, 2005; P. Aimo – E. Colombo – F. Ruggie (a cura di), *Autonomia, forme di governo e democrazia nell'età moderna e contemporanea. Scritti in onore di Ettore Rotelli*, Pavia University Press, Pavia, 2014.

²⁶⁶ Anci-Fondazione IFEL (a cura di), *1861-2011. L'Italia dei Comuni. 150 anni di Unità*, Ograro, Roma, p. 12, consultabile anche in <http://www.centrodocumentazionecomuni.it>.; W. Tortorella (a cura di), *Lo stato dei Comuni*, Marsilio editori, Venezia, 2012.

²⁶⁷ F. Staderini, *Diritto degli Enti locali*, Cedam, Padova, 2003.

Salvatore Mario Gaias

"L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale"

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

Tra il 1991 e il 2013 si sono registrate soltanto 9 fusioni tra 24 comuni²⁶⁸, ed esse hanno riguardato quasi esclusivamente l'Italia settentrionale e nello specifico realtà comunali con una popolazione inferiore ai 5000 abitanti. Si tratta di aggregazioni fondate più che altro su ragioni identitarie che non sulla volontà di creare delle economie di scala.

Dopo la creazione, mediante fusione, del Comune di Gravedona ed Uniti nel 2011, non si sono più concretizzate ulteriori fusioni fino al termine del 2013, quando altre due aggregazioni si sono verificate, rispettivamente, in Campania e in Veneto.

Una rinnovata attenzione delle amministrazioni locali verso l'istituto delle fusioni comunali, tuttavia, si è registrata nell'ultimo anno, producendo risultati tanto insperati in passato, quanto inattesi.

Infatti i dati Istat aggiornati al 1° ottobre 2012 affermano che il complesso dei Comuni presenti sul territorio nazionale raggiungeva in quella data le 8.092 unità amministrative, mentre al 22 febbraio 2014 si sono ridotti a 8.057.

Dall'inizio del 2014 si è assistito all'istituzione di 24 nuovi Comuni in conseguenza di un percorso di consolidamento amministrativo che ha condotto alla soppressione, nell'arco di un brevissimo periodo di tempo, di 57 Comuni su tutto il territorio nazionale.

²⁶⁸ L. Beccaria, *Le fusioni di comuni dal 1990 al 2013: una rassegna di esperienze*, in *Osservatorio OPAL*, n. 3-12/2013, Università del Piemonte Orientale, consultabile in <http://drasd.unipmn.it/>.

Tale tendenza, seppur in forma più tenue, si è manifestata anche nel 2015. Infatti, attualmente in numero dei Comuni italiani raggiunge le 8.047 unità amministrative, dieci in meno rispetto all'anno precedente.

Inoltre, occorre rammentare che altri processi di consolidamento amministrativo non citati in precedenza hanno condotto, per effetto delle positive consultazioni già verificatesi, ad una sensibile riduzione del numero dei Comuni italiani a decorrere dal 2016.

Osservando il complesso delle vicende aggregative menzionate, la dimensione identitaria delle popolazioni coinvolte pare intrecciarsi con le istanze del contenimento della spesa pubblica, in una commistione virtuosa che potrebbe, potenzialmente, assurgere ad esempio anche per le altre amministrazioni locali che considerassero, in futuro, di percorrere la via della fusione in luogo di quella della gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali.²⁶⁹

Alla luce degli incentivi introdotti dalla L. 56/2014 la fusione di Comuni potrebbe diffondersi su tutto il territorio italiano con la finalità di attuare delle politiche di salvaguardia e contemporaneo sviluppo delle piccole realtà comunali sofferenti.

²⁶⁹ G.C. Ricciardi, op. cit., pag. 37.

Va sottolineato che ad oggi non si riscontrano politiche regionali atte a incentivare la fusione rispetto alla costante diffusione delle forme di associazionismo promosse dalla normativa nazionale sulle Unioni di Comuni.²⁷⁰

Allo stato dell'arte appare chiaro come associazionismo e fusione sono due istituti che si evolvono in senso opposto ma con un comune intento: la razionalizzazione delle risorse a fini non di esclusiva spending review ma di salvaguardia delle specificità della frammentata realtà peninsulare.

La preservazione delle identità è il nodo primario che fa propendere, ad oggi, ancora verso dinamiche associative e non aggregative.

La cultura della valorizzazione e tutela delle singole identità, che pure deve costituire il caposaldo dell'opera di preservazione e conservazione dell'eterogeneo patrimonio italiano e regionale, custodito spesso da piccolissime comunità, in sostanza, non deve però svilire il bene comune, il valore della solidarietà²⁷¹, ovvero la comunione d'intenti che giovando al territorio consente di realizzare l'uniformità nelle condizioni fondamentali di cittadinanza.²⁷²

Al contrario, la valorizzazione anche delle piccole minoranze, per essere effettiva, passa per politiche incentrate sull'inclusione e sulla creazione di reti; si nutre dunque,

²⁷⁰ L. Rosa Bian, *Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali (Legge regionale 27 aprile 2012, n. 18)*, in *Dir. Regione*, n. 1-2/2012, pp. 1 ss.; R. Filippini-A. Maglieri, *Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali*, in *Ist. Federalismo*, n. 3/4, 2008, pp. 341 ss.

²⁷¹ C. Pinelli, *Lo sviluppo dell'economia territoriale attraverso la cultura e il turismo e il coordinamento dei pubblici poteri*, in *Ist. Federalismo*, 2013, pp. 777 ss.

²⁷² G. Fabi, *Piccoli comuni, l'unione fa il risparmio*, in *Sole 24 Ore*, 4 luglio 2011.

dei valori dell'associazionismo e, nella sua dimensione più strutturata, dell'aggregazione.

Esiste quindi una fusione che preservi le identità fuse? L'aggregazione può avere delle qualità che in astratto potrebbero farla preferire alle diverse forme associative in precedenza analizzate?

Al fine di rispondere ai quesiti suddetti bisogna analizzare i modi nei quali mediante la fusione si potrebbe ovviare alle due macroproblematiche storiche inerenti il tema:

a) la razionalizzazione delle risorse; b) la tutela delle specificità comunali.

Preliminarmente giova muovere da una constatazione: laddove esiste una tradizione associativa solida, il modello della gestione associata può davvero costituire l'occasione per una riorganizzazione ottimale delle risorse e dei servizi sottesi alle singole funzioni comunali, portando all'emersione di economie di scala improntate ad un più alto livello di efficienza, pur accompagnato da un significativo risparmio di spesa²⁷³.

È quanto accaduto, ad esempio, in Toscana ed Emilia Romagna, ove la risalente tradizione associativa ha portato nel tempo alla diffusione di Unioni di Comuni piuttosto estese e strutturate. In contesti territoriali, come quelli citati, caratterizzati da una storica inclinazione verso l'associazionismo, le novità apportate dalla legge n. 56/2014 possono trovare terreno fertile sia ai fini di una ulteriore diffusione delle

²⁷³ D. Bartolini – F. Fiorillo, *Le associazioni tra Comuni: un approccio teorico*, in F. Fiorillo – L. Robotti (a cura di), *L'unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, cit., pp. 73 ss.

Unioni di Comuni, sia in ordine alla possibilità di futuri percorsi aggregativi nati dalle precedenti strutture associative.²⁷⁴

Diametralmente opposta è la situazione del nord Italia che si caratterizza per un numero elevatissimo di comuni sotto i 5000 abitanti privi di una tradizione associazionistica, del resto anche solo in relazione ai piani entro cui si muovono, fusione e gestione associata si inscrivono in categorie essenzialmente opposte l'una rispetto all'altra, aderendo nel primo caso alla dimensione strutturale, nel secondo a quella funzionale del rapporto tra enti.²⁷⁵

La razionalizzazione delle risorse

Il primo punto che giova porre in risalto consta del richiamo all'abbattimento dei c.d. costi impliciti ed espliciti connessi al consolidamento amministrativo.²⁷⁶

Infatti, come noto, i comuni demograficamente più deboli scontano un duplice problema in termini di costi: il primo promana dall'impossibilità di minimizzare i costi di funzionamento dell'ente atteso che, a prescindere dal numero effettivo dei residenti, un Comune, in quanto tale, deve comunque far fronte alle spese connesse a determinate procedure, a prescindere dagli utenti che effettivamente ne possono

²⁷⁴ G.C. Ricciardi, op. cit., pag. 59.

²⁷⁵ L. Vandelli, Crisi economica e trasformazioni del governo locale, op. cit.

²⁷⁶ Cfr. *"I costi espliciti sono dati sostanzialmente dai costi fissi di funzionamento degli enti nella loro parte di amministrazione generale e di rappresentanza politica [...]. I costi impliciti sono più difficili da misurare, ma sicuramente più importanti per il futuro delle collettività locali. Rappresentano una sorta di costo opportunità della polverizzazione istituzionale, cioè quelle occasioni di miglioramento dei servizi pubblici locali e di sviluppo socio-economico cui si rinuncia non adeguando l'assetto istituzionale alle esigenze delle comunità locali moderne"*, S. Iommi, *I costi espliciti e impliciti della frammentazione del governo locale*, in *Federalismo in Toscana*, n. 1/2013, p.1; ID., *Quanto ci costa la frammentazione dei campanili*, in *www.lavoce.info*, 20 gennaio 2014.

beneficiare; il secondo, attinente ai c.d. costi impliciti, muove sovente dall'inadeguata dimensione dell'ente per dispiegarsi in via mediata sull'incapacità di giovare delle risorse finanziarie e delle competenze necessarie a rispondere alle esigenze della comunità, riverberandosi in definitiva famiglie e imprese.²⁷⁷ In sostanza, pur a fronte di costi di gestione mediamente elevati, che potrebbero essere abbattuti con una gestione sovralocale, tali enti sono costretti a rivolgersi all'esterno per gestire con un minimo di efficacia le competenze loro spettanti, aggiungendo ulteriori costi a quelli ontologicamente connaturati al funzionamento dell'ente e, in definitiva, duplicando le spese che occorre affrontare.²⁷⁸

Secondo parte della dottrina²⁷⁹ la soluzione a queste problematiche si trova nel processo di fusione²⁸⁰ il quale, in primo luogo, porterebbe con sé una maggiore governabilità, un minor numero degli amministratori²⁸¹ nonché, a lungo termine, anche una diminuzione del dato aggregato afferente il numero di dipendenti comunali, con un contestuale abbattimento delle relative voci di costo²⁸²; in secondo

²⁷⁷ C. Agnoletti, *Ricostruzione delle ipotesi quantitative di crescita indicate dai piani strutturali e dai regolamenti urbanistici*, IRPET, Firenze, 2012; P.D. Giarda, *Le strutture delle spese degli enti locali*, in AA.VV., *La finanza delle Regioni e degli enti locali*, Formez, Napoli, 1975, pp. 151 ss.

²⁷⁸ A. Bianco, *La "frontiera" della gestione associata*, in *Rivista ANCI*, 2001, pp. 15 ss.

²⁷⁹ Tra gli altri G.C. Ricciardi, op.cit. pag. 62, S.Iommi, op. cit., B. Baldi-G.Xilo, op. cit., pag. 137 ss.

²⁸⁰ G. Castronovo, *Piccoli comuni: criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa ne rendono urgente l'accorpamento*, in *Amm. It.*, 1996, pp. 1023 ss.

²⁸¹ Cfr. B. Baldi-G. Xilo, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, in *Ist. Federalismo*, Quaderno n. 1/2012, pp. 141 ss.

²⁸² R. Perotti, *I costi della politica*, in *www.lavoce.info*, 29 novembre 2013

luogo assicurerebbe una maggiore trasparenza, elemento non sempre assicurato dalle forme o relazioni societarie²⁸³ nonché, in parte, anche da quelle associative.

La specificità delle realtà comunali.

Una delle ragioni che viene primariamente addotta a detrimento delle aggregazioni comunali riposa sulla presunta tensione che sussisterebbe tra l'istituto della fusione e le istanze identitarie delle popolazioni interessate.²⁸⁴

Secondo una parte della dottrina la ritrosia verso i sistemi aggregativi non si basa sul rischio di una dispersione delle singole risorse ma sulla presenza di una forte pregiudiziale recante una dimensione principalmente ideologica basata sul concetto di appartenenza ad una determinata comunità.

Secondo tale dottrina il concetto di appartenenza deve essere riqualficato alla luce della evoluzione del cittadino poiché *“le identità territoriali mutano nel tempo, di pari passo con l'evoluzione dei sistemi insediativi, delle modalità della produzione e della tecnologia di comunicazione e trasporto”*.^{285 286}

²⁸³ G. Citroni–A. Lippi–S. Profeti, *Governi privati. Le società partecipate dei comuni strumento e arena del governo locale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012.

²⁸⁴ G. Pastori, voce *Comune*, op. cit.

²⁸⁵ “...Non si tratta, dunque, di “forzare” le comunità locali in nuovi confini, bensì di riadattare questi ultimi alla nuova configurazione territoriale assunta dalle prime” S. Iommi, *Governo locale e benessere dei cittadini*, op. cit., pp. 639 ss.

²⁸⁶ Sul concetto di senso di appartenenza “dinamico”, S. Iommi, *Quanto ci costa la frammentazione dei campanili*, op. cit.

A tal proposito va sottolineato come la presenza di servizi atti a soddisfare le esigenze del cittadino “moderno” determinino anche la sopravvivenza di determinate realtà socio-culturali tipiche.

È evidente che Comuni privi di un’adeguata rete di servizi territoriali, di un tessuto imprenditoriale idoneo e che ristagnano entro la parabola di uno spiccato spopolamento, sono destinati a perdere, accanto alla competitività territoriale, anche le loro tradizioni e la loro cultura.

La associazione e l’aggregazione comunale in ambito culturale trovano anche riscontro in studi interdisciplinari dove si denota che: “...*Seimila comuni con meno di cinquemila abitanti, tremila di loro costituiti da paesi fantasma in via di prossima e rapida estinzione, senza contare i molti insediamenti abitativi, specie frazioni, ma anche paesi, già oggi abbandonati e in via di rovina. Tutti loro, va aggiunto, dotati di un ben preciso patrimonio storico e artistico: certamente minore, se non localissimo, ma comunque tale e perciò stesso fondamentale documento identitario di una parte dell’Italia. Né omettendo che quando i tremila paesi fantasma saranno definitivamente estinti, i loro comuni dovranno chiudere i battenti, cessando così il controllo amministrativo del territorio in loro competenza, quindi il controllo di rive di torrenti e fossi, strade, sottobosco, frane e quant’altro, favorendo in tal modo il già oggi grave stato di dissesto idrogeologico del Paese*”.²⁸⁷

²⁸⁷ B. Zanardi, *Si va verso un’antologizzazione del patrimonio artistico?*, in *Aedon*, n. 3/2012, p. 1.

In queste realtà l'innalzamento del grado di modernizzazione ed efficienza potrebbe costituire l'occasione per darsi un futuro, per attrarre nuovamente investimenti e indirizzare le scelte insediative verso luoghi talvolta addirittura destinati al declino: il consolidamento amministrativo, lungi dall'integrare una massificazione delle culture o dal rappresentare un ostacolo alla conservazione dei luoghi e delle identità, costituirebbe la prima scelta lungimirante per tutelare e rivitalizzare siffatte comunità, senza che ciò comporti la rinuncia alla propria storia; rinuncia forse inevitabile laddove il pendolarismo ceda il passo alla desertificazione.²⁸⁸

La fusione, così come disposta dalle modificazioni introdotte dalla legge "Delrio", appare incidere meno sul patrimonio culturale delle singole popolazioni.

l'istituto dei municipi, dopo la L. 56/2014 appare come un grande ombrello atto a racchiudere più anime identitarie²⁸⁹, sicché con un maggiore risparmio di spesa sarebbe possibile tutelare meglio il patrimonio di cultura e tradizioni di cui è depositario il gruppo sociale che si identifica nel singolo ente.

La fusione fra Comuni, in conclusione, oltre a determinare una sicura riduzione dei costi di gestione, garantirebbe ai cittadini un'amministrazione più efficiente e costituisce l'occasione per sviluppare progetti e programmi che con le risorse

²⁸⁸ F. Giglioni, *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, ETS, Pisa, 2012, pp. 15 ss.

²⁸⁹ L. Antonini, *La sfida dei tempi: dal campanilismo alla gestione efficiente*, op. cit., pag.1.

finanziarie, umane e strumentali, originariamente suddivise tra più enti rimarrebbero inespressi o inattuati.²⁹⁰

Di contro paga comunque lo scotto di una legittimazione normativa regionale che viaggia ad una velocità nettamente inferiore rispetto alla normazione statale in tema di associazioni e Unioni di Comuni.

²⁹⁰ R. Pacella–G. Milanetti–G. Verde, *Fusioni: Quali vantaggi? Risparmi teorici derivanti da un'ipotesi di accorpamento dei comuni di minore dimensione demografica*, in <http://finanzalocale.interno.it>, febbraio 2015.

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell’età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

CAPITOLO TERZO

IL COMUNE COME VEICOLO DI PROMOZIONE DEL TURISMO CULTURALE

1. IL TURISMO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

L'interesse pubblico verso la materia turismo ha avuto negli ultimi 50 anni una crescita esponenziale dettata dalle sue implicazioni su varie discipline trasversali e su innumerevoli poli d'interesse.

Le peculiari caratteristiche territoriali e culturali della penisola conferiscono una importanza particolare al turismo, che rappresenta una rilevante voce dell'economia nazionale.

I poteri pubblici esercitano sostanzialmente tre tipi di funzioni amministrative inerenti al turismo: la programmazione, l'indirizzo e coordinamento del settore; la promozione del turismo in Italia e all'estero; la vigilanza ed il controllo del comparto.²⁹¹

²⁹¹ E. Diamanti, *il Turismo*, in *Tratt. Dir. Amm.*, diretto da Cassese S., *Dir. Amm. Spec.*, Tomo IV. 2003, pagg. 3635 ss.

1.1 L'evoluzione costituzionale: il turismo come valore

Ad oggi il turismo non trova espressa disciplina nella Costituzione della repubblica ma coinvolge, inevitabilmente, interessi, beni e attività di riconosciuto rango costituzionale.²⁹²

Anteriormente alla legge di revisione costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, il testo originario dell'art. 117 Cost., menzionava esplicitamente turismo ed industria alberghiera fra le materie di competenza legislativa regionale.

Ciascuna Regione a statuto ordinario poteva, in particolare, emanare in materia "turismo e industria alberghiera"²⁹³ norme legislative, tuttavia nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e sempre che le norme stesse non fossero contrastanti con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni.

Questa immagine, orientata al fattore imprenditoriale, conduceva il fenomeno turistico fra le attività economiche, evocando così le disposizioni costituzionali sui rapporti economici e in particolare l'art. 41 Cost., sulla libertà di iniziativa economica privata, in favore degli operatori del settore.²⁹⁴

²⁹² C. Alvisi, *Il diritto privato del turismo nell'ordine giuridico del mercato*, Giappichelli, Torino, 2015, pag.1.

²⁹³ "tale formula ha in passato alimentato il dibattito se turismo e industria alberghiera costituissero due distinte materie, con conseguente delimitazione o restrizione del settore di competenza regionale, che non avrebbe dovuto pertanto ricomprendere attività strumentali all'attività turistica ma non incluse nell'industria alberghiera; od, invece, una sola, altro non essendo quindi la seconda dizione che una specificazione della materia turismo utilizzata per una migliore individuazione del fenomeno".

²⁹⁴ Attività ricettive turistiche, alberghiere ed extralberghiere, agenzie di viaggio e turismo; professioni turistiche; imprese di trasporto; ed altre imprese turistiche, secondo la formula generale ora offerta dall'art. 4 del codice del turismo, d.lgs. n. 79 del 2011, in V. Franceschelli-F. Morandi, *Manuale di Diritto del Turismo*, Giappichelli, Torino, 2013, pag. 5.

L'attività turistica, inoltre, se considerata quale oggetto di prestazioni di lavoro, trova riconoscimento e tutela nell'art. 35 Cost.: *“la Repubblica tutela in tutte le sue forme ed applicazioni. Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori. Promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro. Riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero”*.

Negli ultimi 50 anni però si avverte una evoluzione della concezione di turismo.

Se, da un lato, fino alla riforma del Titolo V la materia turismo era prevista esplicitamente nel testo costituzionale, dall'altro essa aveva un significato totalmente interdipendente dalla sua accezione di attività economica privata.

L'avvento di un rinnovato interesse verso dinamiche quali l'ambiente, la tutela del territorio e del paesaggio e la conseguente considerazione delle finalità che in senso lato il turismo si propone, pone in rilievo un'altra serie di beni costituzionalmente tutelati, quali la cultura, l'ambiente (art. 9 Cost.) e la salute (art. 32 Cost.).²⁹⁵

In relazione ai soggetti dell'attività turistica, utenti ed operatori dei servizi turistici, vengono in considerazione la libertà del cittadino di circolazione e soggiorno sul

²⁹⁵ Sul punto: *“basta pensare alle molteplici configurazioni che l'impresa turistica assume nella prassi-modellate sulle diversificate esigenze del turista- per notare il nesso che può instaurarsi tra l'attività turistica e i beni costituzionalmente tutelati: così, ad esempio, l'agriturismo, l'impresa balneare, l'impresa culturale, ecc.”* C. Alvisi, *op. cit.*, pag. 2.

territorio nazionale, la libertà di espatrio, la libertà di associazione; sancite rispettivamente dagli artt. 16 e 18 Cost.

Tra diritti e beni implicati dall'esercizio dell'attività turistica e ammessi ad uguale tutela a livello costituzionale possono determinarsi conflitti che richiedono di operare valutazioni comparative al fine di stabilire quali interessi debbano in concreto prevalere.

La rinnovata concezione trasversale della materia turismo determina quindi interessi diversi che si intersecano e, spesso, contrastano in modo inconciliabile come ad esempio l'interesse alla espansione dell'attività imprenditoriale (ex art. 41 Cost.) e l'interesse alla tutela del paesaggio (art. 9 Cost).

Gli interessi (e le norme a loro tutela) sopraccitati sono entrambi di rango costituzionale e come tali equiordinati; in questi casi al fine di dirimere la questione soccorre la giurisprudenza costituzionale, che riconosce nella tutela dei beni culturali ed ambientali un valore fondamentale, costituzionalmente supremo rispetto al quale altri valori, che pure sono costituzionalmente stabiliti, devono cedere, come nel caso della libertà di iniziativa economica, che del resto, ex art. 41, 3° comma, va indirizzata a fini sociali.^{296 297}

²⁹⁶ Sul tema conflitto di interesse tra libera iniziativa economica e tutela del paesaggio, una recente sentenza della Corte Costituzionale, la 96/2012, dove, nel giudicare infondata la questione di illegittimità costituzionale di una legge della regione Umbria che prevedeva che potessero essere utilizzate ai fini dell'attività agrituristica soltanto le strutture esistenti nell'azienda prima dell'entrata in vigore della legge medesima spiega che: "...la norma regionale (art. 3,3° comma, legge Regione Umbria n. 28 del 1997) non fa altro che attuare un principio fondamentale recato dalla legislazione statale in tema di agriturismo (art. 3, 1° comma, legge n. 730 del 1985 e poi art. 3, 1° comma, legge n. 96

Secondo i principi costituzionali, quindi, il turismo è un valore sancito in costituzione e non soltanto una tipologia di iniziativa economica privata, l'espansione imprenditoriale del fenomeno va, pertanto, equilibrata alla conservazione dei beni ambientali e culturali che restano in ogni caso le principali mete turistiche da salvaguardare.

L'evoluzione economica, sociale e normativa hanno trasformato la materia turismo al punto da superare il paradigma storico turismo=tempo libero.

È frequente ora scoprire un tipo di turismo legato al lavoro (c.d. turismo congressuale), alla cultura (c.d. turismo culturale nelle sue varie accezioni), alle tradizioni, allo sport, alla buona tavola, alla passione verso una particolare tipologia di paesaggio o di stagione.

del 2006) la cui ratio è quella di promuovere l'attività agrituristica, senza tuttavia consentire edificazioni nuove ed estranee allo svolgimento delle attività agricole in senso stretto, allo scopo di garantire il mantenimento della natura peculiare del territorio e preservarlo così dalla proliferazione di fabbricati sorti in vista soltanto dell'esercizio di attività ricettive in immobili non facenti parte, ab origine, dell'azienda agricola...". La Corte ammette la particolare rigidità della norma regionale che tuttavia non è "manifestamente irragionevole in quanto il senso dell'indicazione di una data precisa è quello di bloccare nuove costruzioni, destinate sin dall'inizio a fini agrituristici, negli stessi territori ove sorgono quelle storiche e già impiegate nelle attività agricole in senso stretto " ...Pertanto, l'attività agrituristica, per quanto possa essere inclusa fra le iniziative imprenditoriali ideali nella prospettiva dello sviluppo sostenibile, deve quindi essa stessa misurarsi con la tutela del paesaggio: interesse primario sia della comunità nazionale, sia di quella regionale, che nella fattispecie consiste nell'interesse a che le campagne non diventino luoghi di edificazioni massicce, che facciano ad essere perdere la loro intrinseca natura, per trasformarle in parchi turistici, nei quali l'attività agricola non sarebbe più reale e operante, ma solo fittizia e subalterna ad attività alberghiere...ciò determinerebbe l'alterazione del paesaggio, che deve essere tutelato e mantenuto, pure nella cura e nel rinnovamento delle strutture esistenti, nella sua essenziale natura agreste".

²⁹⁷ *"In qualche caso invece la costruzione di villaggi turistici può conciliare l'esigenza dello sviluppo dell'economia nazionale con quella della tutela dell'ambiente: nella sentenza n. 88 del 2007, la Consulta giustifica un intervento normativo dello Stato, idoneo a ricondurre l'intera operazione ad una sostanziale manovra unitaria su tutto il territorio nazionale, proprio in quanto la realizzazione di insediamenti turistici di qualità è finalizzata al recupero ed alla bonifica di aree demaniali marittime compromesse sotto il profilo ambientale: ciò comporta la valorizzazione dell'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale e nel contempo la riqualificazione paesaggistica di aree degradate, secondo il principio dello sviluppo sostenibile".*, V. Franceschelli-F. Morandi, *op. cit.*, pag. 10.

Salvatore Mario Gaias

"L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale"

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

Il turismo è divenuto un diritto sociale atto ad arricchire la personalità di chi lo pratica, sia in senso psicofisico che culturale.

Come precedentemente accennato il turismo, inteso come diritto sociale, presenta una notevole trasversalità e si caratterizza per la correlazione con altri principi costituzionali: se, quindi, lo consideriamo dalla prospettiva di chi lo pratica esso può essere inteso come una manifestazione di libertà di circolazione (ex art. 16 Cost.) assistita da varie forme di tutela del viaggiatore inteso come consumatore; se si parte dal presupposto che il turismo, in certe sue forme, contribuisce al proprio benessere psicofisico e al proprio arricchimento culturale si possono collegare ad esso altri principi costituzionali come il diritto alla salute (art. 32 Cost.) e il diritto all'istruzione (art. 34 Cost.).

Affiora quindi un bisogno sociale di turismo che si riflette nella legislazione più recente (prima nella legge n. 135 del 2001 e ora nel codice del turismo, d. lgs. N. 79 del 2011), attraverso l'istituzione del Fondo buoni vacanza con lo scopo di erogare contributi in favore delle fasce sociali più deboli.²⁹⁸

Precedentemente si è definito il turismo come un diritto sociale.

L'evoluzione dei diritti umani e della concezione personalistica dello Stato ha determinato una definizione di diritti sociali meno rigida, in continua evoluzione e dai contenuti mobili facendo rientrare nella nozione qualsiasi mezzo o strumento atto a

²⁹⁸ V. Franceschelli F. Morandi, *op. cit.*, pag. 13.

garantire ad ognuno di poter sviluppare la propria personalità e realizzare appieno la propria dignità.

In sostanza il turismo può essere annoverato tra i diritti sociali quando contribuisce al benessere dell'individuo, alla sua integrazione sociale o all'elevazione culturale, oppure quando mira alla promozione del paesaggio.

1.2 L'evoluzione legislativa: il Codice del Turismo

L'originaria formulazione dell'art. 117 Cost. prevedeva, in materia di turismo e industria alberghiera, una competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato" e del non contrasto "con l'interesse nazionale e con quello delle altre Regioni".

Turismo e industria alberghiera erano menzionate nell'elenco delle materie, di cui al comma 1 dell'art. 117, rimesse alla competenza legislativa regionale, restando allo Stato solo una competenza normativa per la definizione dei principi fondamentali della materia²⁹⁹, al cui interno poi doveva muoversi la competenza normativa regionale.³⁰⁰

²⁹⁹ Queste linee guida statali erano contenute in leggi cornice o leggi quadro, quale la legge 17 maggio 1983, n. 217, poi abrogata dalla legge 29 marzo 2001, n. 135, recante la "riforma della legislazione nazionale del turismo" sostituita successivamente dalle disposizioni del Codice del Turismo.

³⁰⁰ C. Alvisi, *op. cit.*, pag. 3.

La competenza normativa delle Regioni conosceva una serie ulteriore di limiti³⁰¹, oltre quelli espressamente dettati dalle norme statali di principio, emergenti dall'attività interpretativa della Corte Costituzionale, i quali risultano in un certo senso connaturati alla posizione istituzionale dell'ente Regione nell'ordinamento.

La riforma del Titolo V ha determinato una svolta epocale nell'ambito dell'allocazione delle competenze in capo a Stato, Regioni ed Enti locali.

Per quanto concerne la materia turismo si nota come "turismo ed impresa" non siano menzionate tra le materie di legislazione concorrente di cui all'art. 117, comma 3.³⁰²

La materia turismo viene inglobata nella norma di chiusura di cui al comma 4 dell'art. 117 Cost. del quale fanno parte tutte le materie di competenza c.d. residuale o innominata, in riferimento alle quali la potestà legislativa spetta alle Regioni che possono esercitarla senza il limite della legislazione statale di principio.³⁰³

Se prima del 2001 le Regioni a statuto ordinario potevano legiferare in materia turismo negli ambiti previsti dalle leggi quadro emanate dallo Stato, successivamente

³⁰¹ *"tali limiti consistono nel rispetto della Costituzione, nella salvaguardia del c.d. interesse nazionale (tale da non poter essere compromesso dalle esigenze differenti delle singole regioni) e dell'interesse delle altre Regioni, nei principi generali dell'ordinamento giuridico, nelle norme di derivazione internazionale e comunitaria. La legislazione regionale trova, inoltre, applicazione nei limiti segnati dal territorio e dalla competenza per materia. È poi preclusa alle Regioni la possibilità di legiferare in materia di diritto privato, penale e processuale (la Costituzione sancisce espressamente una riserva di legge statale in questi ambiti), in cui regna sovrana la competenza del legislatore statale per superiori esigenze di uniformità di disciplina e di pari trattamento di tutti i cittadini ex art. 3 Cost.", C. Alvisi, op. cit., pag. 4.*

³⁰² *"spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato".*

³⁰³ R. Santagata, *op. cit.*, pag. 4.

alla riforma le Regioni hanno la facoltà di legiferare anche in contrasto con specifiche norme statali di principio.

In materia di turismo, dopo la riforma del Titolo V, le Regioni a statuto ordinario appaiono parificate alle Regioni a statuto speciale ed alle Province Autonome di Trento e Bolzano, per le quali occorre far riferimento alle rispettive leggi costituzionali statutarie attuative di “forme e condizioni particolari di autonomia”³⁰⁴ ed alle fonti legislative statali di trasferimento delle funzioni amministrative.³⁰⁵

Nonostante la potestà in capo alle Regioni di statuire in materia turismo, quant’anche discostandosi dal solco della feconda produzione normativa statale, la legislazione regionale non si è discostata dalle linee guida e dai princìpi³⁰⁶ fondamentali sanciti dalla legge n. 135/2001 e a sua volta recepita dall’evoluzione comunitaria e internazionale.

³⁰⁴ Art. 116 co 1-2 Cost.

³⁰⁵ Per quanto riguarda le leggi di trasferimento delle competenze: “art. 14, lett n), legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 recante lo Statuto della regione Sicilia, che attribuisce competenza piena ed esclusiva in materia di turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio, conservazione delle antichità e delle opere antiche; art. 3, lett. p), legge costituzionale 26 febbraio n.3, recante lo Statuto della regione Sardegna (nonché d.lgs 1531/65; artt. 10 e 31, d.lgs 480/75; artt. 13,45,46,47 d.lgs. 348/79); art. 2, lett. q, legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 4, recante lo Statuto della Valle d’Aosta (che accosta il turismo alla tutela del paesaggio); art. 4, p.to 10, legge costituzionale 31 gennaio 1963, n.1, recante lo Statuto del Friuli-Venezia Giulia; art. 8, p.to 20, d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670, recante il Testo unico delle leggi costituzionali per la Regione Trentino Alto Adige.” Nota tratta da R. Santagata, *op.cit.*, pag. 5.

³⁰⁶ Si allude in particolare: “a) al riconoscimento del ruolo strategico del turismo per lo sviluppo economico e occupazionale del Paese nel contesto internazionale e dell’Unione Europea, per la crescita culturale e sociale della persona e della collettività e per favorire le relazioni tra popoli diversi; b) al favor per la crescita competitiva dell’offerta del sistema turistico nazionale, regionale e locale, anche ai fini del riequilibrio territoriale delle aree depresse; c) alla tutela ed alla valorizzazione delle risorse ambientali, dei beni culturali e delle tradizioni locali anche ai fini di uno sviluppo turistico sostenibile; d) al sostegno per le imprese turistiche; e) alla rimozione degli ostacoli alla fruizione dei servizi turistici da parte di categorie di cittadini svantaggiati (anziani, disabili, giovani); f) alla valorizzazione del ruolo delle comunità locali”.

Le Regioni in sintesi esercitano la competenza legislativa residuale al fine di espletare funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento, e amministrazione attiva in materia turistica.

La potestà legislativa “piena” ereditata dalle Regioni con la riforma del Titolo V non ha però messo al riparo queste ultime da una fortissima ingerenza statale esplicitatasi numerose volte con interventi legislativi centrali giustificati dalla trasversalità di alcune aree disciplinari nelle quali il turismo si inserisce a causa: a) della sua più volte ricordata multidisciplinarietà, b) dal passaggio di settori normativi della materia turismo ad altre materie, di competenza statale esclusiva o concorrente³⁰⁷; c) per via della assunzione di compiti amministrativi da parte dello Stato, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e adeguatezza che richiede una solida base legislativa.³⁰⁸

Il primo decennio del nuovo secolo si è caratterizzato per un sempre più costante intervento statale volto all’emanazione di disposizioni di indirizzo e coordinamento delle politiche turistiche regionali e, talora, di vera e propria regolamentazione della materia.³⁰⁹

Proprio al fine di verificare la legittimità di questa sempre crescente ingerenza statale è intervenuta, a più riprese, la Corte Costituzionale.

³⁰⁷ Si pensi al settore delle professioni turistiche che secondo l’interpretazione della Corte Costituzionale fa parte delle professioni, materia concorrente inquadrata dal comma 3 dell’art. 117 Cost.

³⁰⁸ Alla luce del principio di legalità che come stabilito dalla Corte Costituzionale con la sent. n. 303/2003: *“impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge”*.

³⁰⁹ Renna, *Turismo*, in *Diz. Dir. Pubbl.* diretto da Cassese, vol. VI, Milano, 2001, pag. 6054.

*“Sennonché, l’area del legittimo intervento statale nella disciplina del settore delimitata dalle decisioni della Consulta susseguitesi nell’ultimo decennio è risultata sempre più ampia: ciò, forse, allo scopo di rimediare alla segnalata inefficienza di talune Regioni, sopperire al cronico ritardo nell’emanazione delle leggi regionali di settore e, soprattutto, scongiurare sprechi delle risorse finanziarie pubbliche destinate al comparto turistico”*³¹⁰

Corroborata a più riprese dalle sentenze favorevoli della Corte Costituzionale³¹¹, da pareri del Consiglio di Stato³¹², l’ingerenza della legislazione statale nell’ambito turistico generale ha avuto il suo apogeo con la emanazione del d. lgs. n. 79/2011 che presenta tra i suoi allegati il c.d. Codice del Turismo.

Tale intervento legislativo delegato presentava un duplice binario di intervento: il primo, in virtù del quale è stato approvato il codice del turismo; il secondo, in forza del quale sono state apportate modifiche al codice del consumo, recando una nuova disciplina dei contratti di multiproprietà e delle vacanze a lungo termine.

Per quanto concerne il primo binario la ratio fu quella di costituire un *“codice di settore mirato al coordinamento delle disposizioni vigenti in materia di turismo, sì da garantire al comparto turistico una disciplina segnata da coerenza giuridica, logica*

³¹⁰ R. Santagata, *op. cit.*, pag. 7.

³¹¹ La sent. n. 197/2003 a seguito dell’entrata in vigore del nuovo Titolo V autorizzò le regioni a *“esercitare in materia turismo tutte quelle attribuzioni di cui ritengono di ess titolari...approvando una disciplina legislativa che può essere sostitutiva di quella statale”*; sent. n. 88/2007; 76/2009; 80/2012

³¹² Sez. I, 3 dicembre 2003, n. 3165 il quale ritiene necessario, ai fini della fissazione dei principi fondamentali in materia di turismo, un regolamento di delegificazione previa intesa Stato-Regioni, così sottoponendo ad una disciplina concordata una materia come il turismo ormai di competenza piena regionale., Malo, *Dir. Turismo*, 2003, pag. 72.

e sistematica; con l'ulteriore finalità di riordinare l'assetto pubblico dell'organizzazione turistica e di assicurare la ripartizione delle risorse statali per settori omogenei con la previsione di incentivi e sostegni mirati per le piccole e medie imprese turistiche. Il codice conteneva altresì norme di semplificazione amministrativa, tese ad agevolare e sostenere le attività imprenditoriali, valorizzando la funzione turistica".³¹³

Sull'ambito del diritto privato, invece, il codice del turismo mirava ad implementare la tutela del turista consacrando la tendenza a considerarlo, sul piano giuridico, un consumatore speciale da effettuarsi mediante un opportuno coordinamento degli strumenti di tutela già esistenti nel codice del consumo, potenziando i sistemi di prevenzione e risoluzione consensuale ed extragiudiziale delle controversie.

La Consulta, anche successivamente ai ricorsi presentati dalle Regioni Umbria, Toscana e Veneto in ordine ad un eccesso di delega, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di numerose disposizioni del d.lgs. 79/2011 amputando di fatto il Codice del Turismo.

Sull'esercizio della seconda delega, contenuta nella legge n. 96/2010, per l'adeguamento dell'ordinamento italiano a discipline comunitarie europee e segnatamente per l'attuazione della direttiva 2008/122/CE, sui contratti di multiproprietà e figure connesse, non si pongono questioni di lesione della

³¹³ R. Santagata, op. cit., pag. 9.

competenza legislativa regionale in materia di turismo, in quanto si tratta di disciplina di diritto privato, che quindi fuoriesce dalla sfera di competenza regionale, costituzionalmente garantita.³¹⁴

Con la sentenza 80/2012 la Corte Costituzionale sancisce l'incostituzionalità di quasi tutte le disposizioni del Codice del Turismo in materia di organizzazione pubblica del settore.

Nello specifico la Consulta ammette l'opera di riordino e accorpamento delle disposizioni statali in materia di turismo purché non sfoci mai nella innovazione sostanziale, e sempre soltanto, negli ambiti disciplinari di esclusiva competenza statale e “per la tutela di interessi di sicuro rilievo nazionale”^{315 316}

La corte invece sottolinea che la delega non consente di disciplinare ex novo i rapporti tra Stato e Regioni, nemmeno facendo ricorso alla sopraccitata attrazione in sussidiarietà³¹⁷ in quanto, trattandosi di “forma non ordinaria di esercizio, da parte dello Stato, di funzioni (amministrative e) legislative attribuite alle Regioni da norme costituzionali, richiede in tal senso una precisa manifestazione di volontà del

³¹⁴ V. Franceschelli-F. Morandi, op. cit., pag. 33.

³¹⁵ Sent. n. 76/2009; n. 369/2008; n. 88/2007; n. 214/2006.

³¹⁶ “sulla scorta della c.d. attrazione in sussidiarietà, che consente di mitigare la rigidità del riparto materiale di funzioni sancito dall'art. 117 Cost.: ove infatti lo Stato, per il soddisfacimento di interessi unitari, si determini ad allocare, presso le proprie istituzioni, funzioni amministrative che sarebbero spettanti alle Regioni, allora tale conferimento investe, in virtù del principio di legalità, anche la potestà legislativa in deroga all'art. 117 Cost.” R. Santagata, op. cit., pag. 10.

³¹⁷ Ex art. 118, comma 1 Cost.

Parlamento, con indicazione, tra l'altro, di adeguate forme collaborative, del tutto assente nella legge di delegazione n. 264/2005".³¹⁸

In conclusione, il codice del turismo è figlio di una necessità riconosciuta universalmente, ovvero il riordino urgente del quadro normativo di riferimento di un comparto assai significativo nel prodotto interno lordo del nostro paese; ma, è stato pur sempre emanato sulla base di una delega generica conferita al governo dalla legge 246/2005, recante disposizioni per la semplificazione ed il riassetto normativo: delega che, quindi, non dettando specifici criteri direttivi in materia di turismo, si poneva inevitabilmente in contrasto con il sistema delle fonti stabilito dalla Costituzione.

L'esperienza del Codice del Turismo presenta delle importanti analogie con l'evoluzione dell'istituto dell'associazionismo comunale in generale e con l'unione di Comuni nel particolare.

Entrambe le discipline dettate per le rispettive materie sono caratterizzate da un senso di precarietà, di disorientamento strutturale e di emergenza.

L'utilizzo reiterato di atti legislativi delegati emanati sotto la costante pressione di una crisi economica di largo respiro che costringe il legislatore ad operare una indiscriminata *spending review* ad ampio spettro da un lato ed una razionalizzazione delle risorse economiche dall'altro hanno condotto ad una disciplina turistica che può

³¹⁸ "né può essere consentito, nell'opera di riordino della legislazione statale in materia non più concorrente ma di competenza piena regionale, re-introdurre principi fondamentali della materia la cui individuazione non può più spettare al legislatore statale". V. Franceschelli-F. Morandi, op. cit. pag. 34.

tranquillamente definirsi monca dopo la cesura dei principi fondamentali operata dalla Corte Costituzionale.

La Consulta nella sua opera ha però indicato le linee guida al fine di consigliare al legislatore un intervento di restauro e ricomposizione del codice del turismo, con il quale si ponga rimedio all'attuale vuoto normativo in tema di esercizio unitario delle funzioni amministrative nel settore turistico.³¹⁹

L'esperienza del d.lgs 79/2011 rende auspicabile un mutamento, sulla via della semplificazione, dei sistemi di *governance*, al fine di creare una forma di coabitazione tra le varie materie che fanno del turismo una materia multidisciplinare risolvendo i contrasti di competenze multilivello.

1.3 Gli ordinamenti regionali. Regioni ed enti locali

La disposizione di cui all'art. 117 co. 4, che determina la residualità della competenza legislativa in materia turismo ha determinato una potestà piena ed esclusiva in capo agli enti locali ed una conseguente diversificazione delle soluzioni accolte negli ordinamenti regionali.

³¹⁹ Sul punto delle linee guida per il legislatore in seguito alla sent. n. 80/2012: *“in attesa di un’auspicabile ridefinizione dei rapporti tra Stato e Regioni risultanti dall’improvvida e frettolosa legge di revisione costituzionale del 2001, è dunque urgente che il Parlamento, d’intesa con le regioni, provveda a sfruttare i margini disegnati dalla Consulta per l’emanazione di un nuovo testo unico di riassetto e riordino di principi già presenti nella disorganica legislazione statale previgente in un’ottica di semplificazione normativa, che riesca a colmare quelle lacune che, non sempre a ragione, sono state imputate al codice del turismo.”* Righi, *Riv. It. Dir. Tur.*, 6/2012, pagg. 70 ss.

Nonostante la facoltà, costituzionalmente garantita alle Regioni, di legiferare autonomamente in materia si può individuare un tratto comune presente in tutte le legislazioni comunali in tema di turismo: quello relativo alla promozione ed all'informazione turistica regionale.

Con le prime norme di trasferimento di funzioni amministrative (il d. lgs n. 6 del 1972) le Regioni ereditano le preesistenti strutture decentrate statali per la promozione e l'informazione turistica.

Gli enti provinciali del turismo (EPT), sorti nel 1935, riordinati con d. lgs 1044/1960, e costituiti presso ogni capoluogo di Provincia come enti dipendenti dallo Stato, diventano enti dipendenti dalle Regioni; come pure diventano enti pararegionali le aziende autonome di cura, soggiorno e turismo (AACST), nate nel 1926, riordinate con d. lgs 1042/1960 e costituite nei territori a particolare vocazione turistica, riconosciuti con decreto ministeriale come stazione di cura, soggiorno o turismo.

Sia agli enti provinciali del turismo che alle aziende autonome di cura, soggiorno e turismo competeva la promozione, la propaganda delle risorse turistiche, per una migliore conoscenza della località.

La legge cornice n. 217 del 1983 sancisce lo scioglimento degli enti provinciali del turismo e delle aziende autonome di cura, soggiorno e turismo con relativo passaggio del personale alle relative Regioni; e prefigura, quali nuovi enti funzionali dipendenti dalle Regioni, per la promozione e l'informazione turistica, le aziende di promozione

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

turistica ATP, da istituire con leggi regionali alle quali veniva affidato anche il compito di individuare i relativi ambiti territoriali turisticamente rilevanti.³²⁰

Tra gli altri compiti le aziende di promozione turistica avrebbero dovuto costituire gli IAT: uffici di informazione e accoglienza turistica.

Tale sistema basato su la costituzione di enti regionali di controllo statale si determinò per tutto il territorio nazionale nel giro di 15 anni.³²¹

Il sistema ex L. 217/83 si fondava sul principio del parallelismo secondo il quale dovevano appartenere alle Regioni le funzioni amministrative relative alle materie di competenza legislativa regionale.

L'avvento delle leggi della metà degli anni '90 (leggi Bassanini) prima e la riforma del Titolo V del 2001 poi hanno operato una svolta epocale nel sistema del riparto di competenze legislative sostituendo il principio del parallelismo con quello di sussidiarietà che prevedeva nelle materie di competenza regionale ex art. 11 Cost. “il conferimento alle province, comuni, e agli altri enti locali di tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale”.

Tale principio veniva recepito e costituzionalizzato con la L. Cost. 3/2001 che dispone una nuova formulazione dell'art. 118 Cost., il quale al 1° comma stabilisce che le funzioni amministrative sono assegnate ai Comuni “...salvo che, per assicurarne

³²⁰ V. Franceschelli-F. Morandi, op. cit., pag. 74

³²¹ Casi limite sono quelli della Regione Abruzzo che istituiva la propria ATP esclusivamente con la l. reg. 54/199 nonostante il commissariamento degli enti provinciali risalente al 1992.

l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza"; mentre, al comma 2 individua gli strumenti da utilizzarsi al fine della ripartizione delle funzioni tra gli Enti istituzionali competenti, ciascuno secondo il proprio ambito, così come ridisegnato dal legislatore con la nuova formulazione dell'art. 117 Cost.³²²

Con la riforma del Titolo V si è avviato il conferimento, per quanto concerne la materia "residuale" del turismo, agli enti locali di tutte le funzioni amministrative per le quali le Regioni non ritengano necessario l'esercizio unitario.

Gli enti locali non possono tuttavia esercitare la funzione amministrativa in materia di turismo fin quando un atto non ne assicuri la relativa copertura, mediante il trasferimento di uffici, del personale e delle risorse finanziarie e la conseguente dismissione delle medesime risorse dall'ente trasferente.³²³

L'attività di promozione, informazione, accoglienza e assistenza turistica e le istituzioni ad essa deputate non sono più regolate dalla legislazione regionale, risultando delegate ai Comuni, legittimati ad esercitarle anche in forma associata ed avvalendosi di strumenti di cooperazione pubblico-privato.

³²² B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V: Stato, Regioni e autonomie tra Repubblica e unione Europea*, Torino, 2002.

³²³ Marini, Appunti, pag. 59 in Renato Santagata op. cit. pag. 17.

Dalla legge regionale è allora possibile risalire oggi soltanto all'ente locale delegato e non anche alle singole modalità di organizzazione della funzione amministrativa in esame.

Dipendono, di riflesso, dai Comuni le entità deputate alla promozione turistica, in riferimento alle quali il singolo ente locale può di regola optare tra diverse forme organizzative: istituzione pubblica, azienda speciale, consorzio, società a partecipazione interamente pubblica ovvero mista pubblico-privato, istituzione privata, associazione.

È possibile che la legge regionale di delega vincoli l'ente locale delegato per la promozione del turismo ad adottare un certo modello organizzativo.³²⁴

Insomma le Regioni, se ripartiscono sempre le competenze tra gli enti locali in materia di turismo, non sempre dettano i criteri organizzativi per l'esercizio delle funzioni loro assegnate, che gli enti locali saranno liberi di definire nelle modalità più confacenti al miglior sviluppo del proprio tessuto sociale.

In particolare, i Comuni: organizzano e sostengono iniziative di promozione e valorizzazione turistica locale; partecipano alla definizione dei programmi di promozione turistica regionali; provvedono alla raccolta e alla comunicazione delle segnalazioni dei turisti circa attrezzature, strutture ricettive, tariffe dei servizi e delle professioni; rilevano le presenze turistiche nelle strutture extra alberghiere del proprio

³²⁴ R. Santagata, op. cit., pag. 17.

territorio; espletano un'attività di vigilanza ed ispezione, ai sensi delle norme igienico-sanitarie, su alberghi, ristoranti ed esercizi assimilati; assolvono importanti funzioni legate all'urbanistica ed alla pianificazione territoriale.

Per quanto concerne le Province, in attesa del riordino disposto dalla L. 56/2014 "Delrio", esse concorrono alla definizione delle politiche turistiche regionali, istituendo strumenti di consultazione tra Comuni e Comunità montane, espletando funzioni di amministrazione attiva che ancora³²⁵ vengono conferite loro dalle regioni. Al di là delle diversità dei singoli ordinamenti, le Regioni conservano tuttavia un'importante funzione di indirizzo e coordinamento, che esercitano con deleghe alla giunta e/o al Consiglio regionale e/o tramite assessorati regionali al turismo, specifici organismi ovvero società a partecipazione regionale costituite ad hoc e deputate alla gestione, alla programmazione ed alla consulenza in materia turistica.

L'abbandono di un modello unico organizzativo per la promozione, l'accoglienza e l'informazione turistica ha fatto sì che si assistesse ad un variegatissimo orizzonte di soluzioni adottate singolarmente da ogni Regione al fine di coordinarsi con i propri enti locali titolari di funzioni.

Quanto al versante politico-amministrativo regionale, ogni Regione mantiene un ruolo di indirizzo e coordinamento attraverso le sue strutture di Giunta: assessorati regionali al turismo e relativi uffici amministrativi.

³²⁵ Secondo l'art. 1 89° comma della L. 56/2014 con la soppressione delle Province dovrebbero essere ri-attribuite dallo Stato e dalle Regioni.

In base alla legislazione regionale, gran parte delle Regioni adottano atti amministrativi ad efficacia generale e mantengono strutture espressamente dedicate alla promozione del turismo seppur con modalità differenti tra loro.³²⁶

In sintesi, si prospetta la distinzione fra Regioni che si limitano a prevedere organi di coordinamento politico; Regioni che istituiscono specifiche strutture tecniche di

³²⁶Sulle differenti forme di coordinamento e di gestione delle Regioni: “*Nel caso della Regione Emilia Romagna, la legge regionale 4 marzo 1998, n. 7 (più volte modificata) prevede: a) sul versante dell’attività regionale, il programma poliennale degli interventi regionali per la promozione e la commercializzazione turistica, di competenza del Consiglio regionale, e le direttive applicative del programma, di competenza della Giunta regionale; b) sul versante dell’organizzazione dipendente dalla Regione, l’istituzione dell’Agenzia regionale per il turismo (per la programmazione annuale) e della società a responsabilità limitata denominata APT Servizi, con capitale sociale prevalentemente regionale.*”

La legge della Regione Puglia 11 febbraio 2002, n.1, in riferimento all’organizzazione regionale, prevede la costituzione della Agenzia Regionale del Turismo-ARET, dipendente dalla regione, con personalità giuridica di diritto pubblico, qualificata come azienda dei servizi per la promozione turistica locale, dotata di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica.

Così pure la legge Regione Umbria 19 novembre 2001, n. 29, istituisce l’Agenzia di promozione turistica dell’Umbria, organismo tecnico-operativo strumentale della Regione per la promozione turistica dell’Umbria e di supporto al sistema turistico regionale (artt. 13 e ss., legge regionale n. 18 del 2006.

La legge Regione Lombardia 14 aprile 2004, n. 8, si limita a prevedere specificamente un organismo politico di coordinamento: il tavolo istituzionale per le politiche turistiche, composto dall’assessore regionale al turismo, dagli assessori al turismo provinciali e dei comuni capoluogo e da un presidente di comunità montana per ogni provincia (art. 5 legge regionale 15/2007).

La legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33, a livello regionale individua un Comitato per la programmazione, l’indirizzo e il coordinamento, composto dall’assessore regionale al turismo, dai Presidenti delle Province e di strutture locali per la promozione del turismo. Per quanto riguarda l’attività regionale. La legge prevede il programma triennale di sviluppo dei sistemi turistici locali approvato dal Consiglio regionale. È anche configurata una specifica azione regionale per la realizzazione del sistema informativo turistico regionale (ora legge Regione Veneto 11/2013).

La legge Regione Friuli Venezia-Giulia 16 gennaio 2002, n. 2, che istituisce. Con dettagliata disciplina, l’Agenzia per lo sviluppo del turismo denominata Turismo Friuli Venezia-Giulia, quale ente funzionale della Regione preposto alla programmazione, progettazione e all’indirizzo dello sviluppo del sistema turistico regionale.

La legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1998, n. 8 (art. 2) prevede invece la costituzione di una società con partecipazione della Provincia al 50% del capitale sociale, Alto Adige Marketing, in sostituzione della Azienda provinciale per la promozione turistica.

La legge della Provincia autonoma di Trento 11 giugno 2002 n.8, come modificata, in particolare dalla legge provinciale n. 14 del 2010, che, superata la fase di commissariamento e la liquidazione delle aziende di promozione turistica, dispone l’istituzione di una società provinciale centrale (la Trentino SpA) con il compito di promuovere il territorio trentino sia nella sua dimensione turistica, sia sostenendo e pubblicizzando le produzioni tipiche.

La legge della Regione Lazio 15 maggio 1997, n. 9, dispone la costituzione di una s.p.a a prevalente capitale regionale Lazio SpA, che tuttavia viene qualificata agenzia regionale per la promozione turistica (art. 12 legge regionale 13/2007)”; V. Franceschelli F. Morandi, op. cit., pag. 77-78.

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell’età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

consulenza, indirizzo, programmazione; e Regioni che prevedono anche organizzazioni di gestione.

Le funzioni amministrative, una volta conferite dalle regioni agli enti locali possono essere esercitate da questi ultimi secondo la forma di gestione scelta in totale autonomia fra i modelli organizzativi previsti dalla legge sull'ordinamento degli enti locali.

Gli enti locali hanno facoltà quindi di poter scegliere la forma organizzativa più confacente alle caratteristiche territoriali, economiche, paesaggistiche tra le seguenti opzioni: istituzione, azienda speciale, società a capitale misto, pubblico-privato o interamente pubblico, consorzio, conferimento ad organizzazione privata.

Con questa impostazione, la legislazione regionale non consente più di conoscere gli apparati organizzativi infraregionali, utilizzati per la promozione e l'informazione turistica; attraverso la legislazione regionale si può invece conoscere la categoria di ente territoriale locale a cui è conferita istituzionalmente la competenza.³²⁷

Alla luce della devoluzione delle funzioni amministrative agli enti locali tre sono le forme di gestione riscontrate per l'esercizio di promozione, accoglienza e informazione turistica: a) lasciate all'autonoma decisione degli enti locali competenti; b) prefigurate dalla legge regionale che comunque di norma devolve la relativa responsabilità istituzionale agli enti locali; c) prefigurate dalla legge regionale che

³²⁷ V. Franceschelli F. Morandi, *op. cit.*, pag. 79.

trattiene la competenza, mantenendo in vita l'organizzazione locale ispirata a principi pre-riforma.³²⁸

1.4 Turismo e principi comunitari: il Trattato di Lisbona

Il turismo ha rappresentato e rappresenta tutt'ora uno dei settori principali dell'economia europea.

La materia turismo presenta anche in ambito comunitario una forte multidisciplinarietà caratterizzata da una ingerenza in vari campi dell'economia: contribuisce alla libera circolazione delle persone, servizi, capitali e merci nell'Unione.

Nonostante la riconosciuta importanza data a questa materia in continua evoluzione, per molto tempo il turismo ha goduto nell'ordinamento comunitario di uno status giuridico alquanto incerto.³²⁹

Ciò a dispetto della generale consapevolezza dell'importanza centrale del turismo in una prospettiva europea.

³²⁸ Sulla difficoltà in capo a certe realtà regionali di liberarsi dalla gestione regionale accentrata: *“Si può rammentare che l'organizzazione per aziende regionali di promozione turistica ha continuato a funzionare nella regione Calabria, in base alla legge regionale del 2008 (legge regionale n. 8). Ed è il caso della Regione Lazio, che, attraverso la legge regionale 15 maggio 1997, n. 9 (capo III) e la legge regionale n. 14 del 1999, ha continuato ad operare a livello locale ordinariamente con le proprie aziende di promozione turistica (enti dipendenti dalla stessa Regione e costituiti in attuazione dei principi recati dalla legge statale n. 217 del 1983), sino al 2007, quando con la legge regionale n. 13 è stata sancita la loro soppressione a decorrere dalla data del concreto esercizio da parte delle Province e del Comune di Roma delle funzioni già di competenza di tali aziende, attraverso le proprie strutture amministrative, ovvero con le forme di gestione previste dal titolo V del d. lgs. n. 267 del 2000 (TUEL), secondo quanto stabilito con apposito atto di organizzazione”*; V. Franceschelli F. Morandi, *op. cit.*, pag. 81.

³²⁹ L. Righi, *La dimensione comunitaria del turismo ed il suo impatto nell'ordinamento italiano: profili giuspubblicistici*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992, pag. 323.

In primo luogo, come precedentemente accennato, sotto il profilo economico, in termini di quota di contribuzione del settore al PIL complessivo dell'Unione, di numero di imprese interessate e di lavoratori occupati.³³⁰

Nota è poi il rilievo del turismo quale fattore di miglioramento della coesione economica e sociale.

Per altro verso, le istituzioni europee hanno posto l'attenzione sul suo fondamentale apporto ai fini del rafforzamento dell'identità europea, in quanto strumento principe per favorire la conoscenza reciproca e lo scambio culturale tra le popolazioni europee.³³¹

Senza dimenticare la connotazione di diritto sociale ormai raggiunta dall'evoluzione sociale del turismo strumento atto al “nutrimento dell'anima” soprattutto per quanto concerne le persone svantaggiate e/o disabili.

Tale incontestabile rilievo socio economico non poteva essere evidentemente trascurato nelle politiche comunitarie, per quanto sia a lungo mancata una specifica base giuridica sulla quale l'azione comunitaria in questo settore potesse fondarsi.³³²

L'incertezza che a lungo ha circondato il settore del turismo non ha tuttavia impedito interventi a livello sovranazionale: a partire dagli anni '80 e nonostante l'assenza di

³³⁰Secondo stime del 2007 della Commissione Europea, il settore turistico rappresentava all'incirca l'11% del PIL complessivo europeo e occupava circa il 12% della forza lavoro. Inoltre, sei Stati membri figurano tra i primi 10 Stati al mondo come destinazioni turistiche., Eurostat, *Tourism Statistics-2008 Edition*, Luxembourg: Publications Office Of the European Union, 2007. Pag 3-6; nota tratta da M. Gestri-F. Casolari, *Il Turismo nel Trattato di Lisbona: un personaggio non più in cerca di autore*, in *Riv. It. Dir. Tur.*, 2011, pag. 7.

³³¹ M. Gestri F. Casolari, *Il turismo nel trattato di Lisbona, op. cit.*, pag. 7.

³³² R. Santagata, *op. cit.*, pagg. 19-20.

basi giuridiche specifiche nel Trattato istitutivo, l'allora Comunità Economica Europea ha iniziato a sviluppare una propria azione in materia.

Al riguardo viene generalmente indicata, quale base di partenza dell'intervento comunitario, la Risoluzione del Parlamento europeo del 16 dicembre 1983 sulla politica comunitaria nel settore turistico³³³; che non ebbe altro sbocco quello se non quello di caldeggiare accordi cooperativi tra i vari Stati membri.

Nonostante il turismo cominciasse ad acquisire connotazioni socio-economiche importanti gli anni '80 e in parte '90 del secolo scorso non furono teatro del suo tanto agognato riconoscimento giuridico comunitario.

Infatti, nonostante i proclami contenuti nella sopraccitata risoluzione 16 dicembre 1983 l'Atto Unico europeo non innova le disposizioni del trattato istitutivo del 1957: il turismo non è indicato tra le materie di competenza comunitaria.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht del 1992 si ebbe una prima, seppur debole e incompleta, consacrazione del rilievo del turismo nel diritto comunitario.

Il riconoscimento giuridico del Turismo avvenne soprattutto grazie alle azioni diplomatiche intraprese da Grecia e Italia, corroborate dalla posizione possibilista del Parlamento europeo.³³⁴

³³³ In GUCE, 16 gennaio 1984, C 10, pag. 281.

³³⁴ Risoluzione del 15 luglio 1991, in GUCE, 15 luglio 1991, C 183, pag. 74.

Tuttavia, il fronte contrario costituito da alcuni altri Stati membri (in particolare, Danimarca, Paesi Bassi e Regno Unito) ha determinato, in sede di CIG, la maturazione di una soluzione di compromesso di dubbia coerenza.³³⁵

Da un lato, infatti, l'art. 3 lett. U del TCE prevedeva che energia, protezione civile e turismo rientrassero nelle materie nelle quali la Comunità ha la potestà di adottare misure per il raggiungimento delle proprie finalità generali, ma, di contro, non conteneva alcuna ulteriore disposizione che esplicitasse gli obiettivi delle misure da adottare in tali materie e, soprattutto, che ne fissasse le corrispondenti basi giuridiche.

Stante la incompleta disposizione sopraccitata, la competenza in materia turismo restava sospesa³³⁶ ed era destinata ad essere esercitata tramite la clausola di flessibilità³³⁷ o nel quadro di provvedimenti adottati in virtù di altre politiche comunitarie.³³⁸

Successivamente, anche il Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001 non si rilevano modifiche in materia.

A prevalere, dunque, è stata l'idea che il turismo ben potesse essere integrato nelle politiche e misure comunitarie già previste dal TCE in quanto "il turismo è un settore di carattere trasversale, implicato in numerose politiche dell'Unione europea" e che,

³³⁵ C. Curti Gialdino, *Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea*, Roma, Istituto Poligrafico Zecca dello Stato, 1993, pagg. 54-55; in M. Gestri F. Casolari, *op. cit.*, pag. 8.

³³⁶ L. Daniele, *Il diritto materiale della Comunità Europea. Introduzione allo studio del mercato interno e delle politiche comunitarie*, III ed, Giuffrè, Milano, 2000, pagg. 11-12.

³³⁷ Ogni provvedimento in materia turismo deve essere deliberato dal Consiglio all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento Europeo.

³³⁸ M. Pedrazzi, *Art. 3*, in *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione Europea.*, A cura di Fausto Pocar, CEDAM, Padova, 2001, pag. 97.

pertanto, “è indispensabile stabilire un ampio quadro di coordinamento tra queste politiche ed azioni”.³³⁹

A questa posizione si è allineata anche la Commissione europea, nonostante una serie di proposte di inserimento della materia turismo nel quadro del diritto primario, che comunque ha proceduto a creare un’apposita Unità turismo nel quadro della Direzione generale Imprese e Industria.

L’istituzione, a partire dai documenti strategici sullo sviluppo del turismo europeo elaborati dal 2001³⁴⁰, si è sempre mossa nell’ottica di sviluppare sistemi più efficaci e coerenti di integrazione del turismo nelle politiche e misure già esistenti.

Ciò partendo dal presupposto che il turismo sarebbe privo di un’identità settoriale chiara, a motivo della sua diversità e della natura frammentata dei suoi componenti.

Alla luce di quanto testé riportato appare chiara l’inesistenza di una base giuridica e quindi di conseguenza anche l’assenza di una politica comune in tema di turismo, nonostante sia innegabile che taluni interventi comunitari in settori come i trasporti, l’ambiente, l’igiene alimentare, l’energia e la fiscalità abbiano interessato direttamente il comparto turistico.³⁴¹

³³⁹ Risoluzione del Consiglio del 21 maggio 2002, sul futuro del turismo europeo, in GUCE, 6 giugno 2002, C 135, pagg. 1 e ss.

³⁴⁰ Sul punto la Commissione ha emesso: “comunicazione su Un approccio di cooperazione per il futuro del turismo europeo” doc. COM (2001) 665 def. Del 13 novembre 2001; comunicazione contenente Orientamenti di base per la sostenibilità del turismo europeo, doc. COM (2003) 716 def. Del 21 novembre 2003; comunicazione Rinnovare la politica comunitaria per il turismo; una partnership più forte per il turismo europeo, doc. COM. (2006) 134 def. Del 17 marzo 2006”.

³⁴¹ R. Santagata, op. cit., pag. 21.

A questi vanno aggiunti interventi delle istituzioni comunitarie volti ad incoraggiare il turismo intracomunitario, ad assicurare la libertà della prestazione di servizi, le cui norme garantiscono non solo i prestatori ma anche i destinatari dei servizi, o ad attuare i principi i princìpi di libertà di stabilimento e di prestazione di servizi, evidenziando gli ostacoli alla mobilità professionale.

All'inizio del secolo si sentita l'esigenza di dotare la materia turismo di una disciplina quanto più organica possibile; tale esigenza ha trovato una estrinsecazione pratica nel quadro del vasto processo di riforma dell'architettura europea avviato con la Dichiarazione di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001 e sfociato, in un primo momento, nell'adozione del Trattato costituzionale.

Tale svolta di cristallizzazione giuridica è stata inaspettata alla luce dei presupposti con i quali cominciarono i lavori³⁴² e, soprattutto, del fatto che il Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, non fa cenno alcuno al turismo, neppure tra le finalità dell'Unione.

La conferenza intergovernativa (CIG) ha recepito nella sua quasi totalità il progetto sopraccitato prestando però anche attenzione agli auspici, da più parti formulati, che

³⁴² “in particolare, in seno alla Convenzione sull'avvenire dell'Europa (il forum cui la dichiarazione di Laeken aveva affidato il compito di esaminare le questioni essenziali per lo sviluppo dell'Unione), il Gruppo di lavoro che aveva preso in considerazione le sorti del settore del turismo (ossia il gruppo di lavoro V competenze complementari) aveva espresso, nel proprio rapporto finale, la posizione che l'inserimento nel nuovo Trattato di un articolo specifico in materia di turismo non fosse auspicabile (Relazione finale del Gruppo V, doc. CONV 375/1/02 del 4 novembre 2002, pag. 15). Anzi, il Gruppo aveva proposto l'eliminazione dal trattato di ogni riferimento al turismo”. M. Gestri F. Casolari, op. cit., pag. 10.

spingevano per l'inclusione nello stesso di specifiche disposizioni riguardo alla materia turismo.³⁴³

Tale impianto, volto alla sistemazione organica e al riconoscimento giuridico del turismo in ambito comunitario, è diventato la base ispiratrice del Trattato di Lisbona.

Il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, modificativo dell'originario Trattato istitutivo della Comunità europea attualmente vigente e del Trattato dell'Unione europea, e ratificato in Italia con la legge 130/2008, menziona esplicitamente il turismo tra i settori nei quali l'Unione europea "ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri".³⁴⁴

Le competenze in capo all'UE sono competenze c.d. parallele³⁴⁵, nel senso che il loro esercizio da parte dell'Unione, come peraltro precisato dall'art. 2, par. 5, TFUE, non preclude la possibilità per gli Stati membri di intervenire: esse hanno, piuttosto la

³⁴³ *"in proposito, un ruolo determinante è stato giocato dalle diplomazie di alcuni paesi del mediterraneo, in particolare, ancora una volta, da Grecia e Italia, che hanno ricoperto la Presidenza dell'Unione rispettivamente nel primo e secondo semestre del 2003. È da ricordare in primo luogo come su iniziativa della Presidenza greca si sia tenuta a Creta, in data 6 maggio 2003, una Riunione informale sul turismo europeo nell'ambito della quale i ministri competenti in materia hanno registrato un comune accordo <for maintaining the status quo in the Treaty of the EU with regard to tourism by reestablishing the word Tourism in the Draft Constitution of Europe being prepared by the European Convention as an area where complementary Community actions can be undertaken to enhance the sustainable competitiveness of the EU Tourism Industry>*

Soprattutto, si è rivelata decisiva l'azione intrapresa dalla Presidenza italiana. Il Governo di Roma aveva in effetti incluso nel Programma della Presidenza l'obiettivo di valorizzare il turismo come settore di più rilevante interesse comunitario attraverso il rafforzamento del coordinamento e della cooperazione nell'ambito dell'Unione europea.

Questo obiettivo è stato efficacemente perseguito in occasione del II Forum sul turismo europeo, ospitato dalla Presidenza Italiana a Venezia il 28 e 29 novembre 2003. È così maturata la proposta diretta all'inclusione del turismo tra le materie coperte dal Trattato costituzionale, presentata dalla Presidenza italiana alle delegazioni nazionali nel corso del Conclave ministeriale di Napoli del 28 e 29 novembre 2003 e poi sostanzialmente recepita nel testo del Trattato firmato il 29 ottobre 2004" M. Gestri F. Casolari, op. cit. pag. 10.

³⁴⁴ Adam-Tizzano, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2010, pag. 43 in R. Santagata, op. cit., pag. 23.

³⁴⁵ G. Gaja A. Adinolfi, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Laterza, 2012, pag. 140.

funzione di contribuire a rendere maggiormente efficaci le attività svolte dai singoli Stati.

Tale sistema parallelo che rende comunque sia gli Stati liberi di determinare la loro politica turistica sottolinea come non sia stata elaborata una politica comune del turismo tale da sostituirsi a quelle dei singoli Stati membri.

Piuttosto la politica europea del turismo risulterà, post Trattato, complementare a quelle dei singoli Stati membri e dovrà coordinarsi con esse alla luce del principio di leale cooperazione tra Unione e Paesi membri richiamato nell'art. 4, par. 3, TUE.³⁴⁶

L'oggetto principale dell'attività di completamento dell'Unione europea in ordine al turismo si estrinseca nella promozione della competitività delle imprese dell'Unione operanti nel campo turistico.

Il legislatore comunitario indica altresì gli itinerari da percorrere per la realizzazione di tale obiettivo: a) incoraggiamento della creazione di un ambiente propizio per lo sviluppo delle imprese; b) sostegno della cooperazione tra Stati membri, in particolare attraverso lo scambio delle buone pratiche.³⁴⁷

Nella relazione finale infatti i componenti del Gruppo di lavoro della convenzione europea fanno riferimento in termini generali a “misure di sostegno che danno la facoltà all'Unione di adottare talune misure di lieve intensità per quanto riguarda

³⁴⁶ M. Gestri F. Casolari, *op. cit.*, pag. 11.

³⁴⁷ R. Santagata, *op. cit.*, pag. 23.

politiche di cui continuano ad essere responsabili gli Stati membri” e che le “consentono di appoggiare e integrare le politiche nazionali”.³⁴⁸

Per espressa previsione del Trattato l’azione comunitaria non può ad una armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

Ma entro questo limite tassativo, si è disposto che il Parlamento Europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possano stabilire, mediante atti legislativi vincolanti, le misure specifiche destinate a completare, sostenere e coordinare le azioni svolte negli Stati membri al fine di realizzare gli obiettivi generali *ut supra* descritti.

La novità più rilevante consiste sicuramente però nella previsione di un fondamento normativo in materia turismo, liberandolo dalla macchinosa procedura³⁴⁹ stabilita dall’art. 308 del Trattato CE.³⁵⁰

Diviene così possibile instaurare relazioni tra Unione europea ed Organizzazioni internazionali operanti nel settore (quali l’Organizzazione Mondiale del Turismo), con la possibilità di stipulare accordi finalizzati alla promozione dell’Europa come destinazione turistica presso Paesi terzi.^{351 352 353}

³⁴⁸ V. M Sbrescia, *Le competenze dell’Unione europea nel Trattato di Lisbona*, Edizioni Scientifiche italiane, 2008, pag. 174.

³⁴⁹ R. Santagata, *op. cit.*, pag. 24.

³⁵⁰ La procedura ex art. 308 Ce prevedeva un iter costituito da decisioni unanimi del Consiglio, facile comprendere quanto questo ha ostacolato l’adozione di numerose determinazioni comunitarie in materia turismo.

³⁵¹ R. Santagata, *op. cit.*, pag. 24.

³⁵² *“Di particolare significato è la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni del 30 giugno 2010, dal titolo <‘Europa prima destinazione turistica mondiale, un nuovo quadro politico per il turismo europeo>, nella quale si tracciano le linee di una azione*

Il descritto processo di progressiva definizione di principi comuni europei sul turismo, funzionale altresì alla promozione del settore a livello internazionale attraverso processi di consultazione tra Commissione europea e organismi internazionali, non si pone in contrasto con l'attuale competenza legislativa regionale in materia, né vale a ridimensionare il ruolo delle Regioni.

L'art. 117 comma 5 della Costituzione prevede in capo alle Regioni un vero e proprio diritto di partecipazione *“alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari”* concorrendo in sostanza a determinare la posizione italiana in materia turismo in ambito comunitario.

Grazie all'abrogazione del meccanismo della legge comunitaria, le regioni hanno la possibilità di attuare direttamente le direttive comunitarie su materia di loro competenza primaria, come il turismo ex art. 117 comma 4, senza attendere la relativa legge di delegazione europea.

volta alla diversificazione dell'offerta turistica (anche incoraggiando il prolungamento della stagione turistica), allo sviluppo dell'innovazione nell'industria turistica ed alla promozione di un turismo sostenibile, responsabile e di qualità, alla massimizzazione del potenziale delle politiche e degli strumenti finanziari dell'UE per lo sviluppo del turismo, attraverso l'integrazione ed il coordinamento del turismo nelle altre politiche dell'UE come la politica dei trasporti, della concorrenza, del mercato interno della tutela dei consumatori così via” F. Casolari, Riv. It. Dir. Tur, 2/2011, pag. 139.

³⁵³ *“Va anche ricordata la Risoluzione del Parlamento europeo 2011/0407/TA, che costituisce un atto non vincolante e più esattamente una raccomandazione indirizzata al Consiglio ed alla Commissione UE volta a delineare un nuovo quadro politico per il turismo europeo. E meritano una menzione pure il Forum del turismo tenutosi a Malta il 19 novembre 2010, dove è stato presentato il <Piano d'azione per lo sviluppo dell'industria del turismo in Europa> e la consultazione pubblica lanciata dalla Commissione europea il 14 maggio 2011 al fine di raccogliere le best practices sviluppate nei singoli Stati per sviluppare una strategia di lungo termine in materia di turismo marittimo e costiero”.*

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

1.5 Il turismo nelle fonti internazionali

In Italia l'ordinamento giuridico si conforma automaticamente agli accordi internazionali.

Nonostante questa procedura agevolata di adeguamento e nonostante l'universalità del fenomeno il turismo ha ricevuto una minima attenzione negli accordi internazionali.

La materia turismo ha connotazioni che si affiancano alle istanze globali volte ad un mondo in armonia con la spinta alla salvaguardia del patrimonio ambientale, culturale e sociale.

Si annoverano in materia turismo esclusivamente delle convenzioni internazionali aventi ad oggetto ambiti contigui allo stesso.³⁵⁴

Mentre in materia turistica si segnalano più che altro accordi bilaterali tra Stati, che stabiliscono i canoni della cooperazione turistica tra i due Stati contraenti secondo modelli predefiniti e, dunque, in assenza di appositi negoziati.³⁵⁵

Sono invece poche le convenzioni multilaterali tra più Stati tra le quali si ricordano:

- a) La *Convenzione su contratto di viaggio*³⁵⁶, nasce con l'intento di tutelare il turista consumatore nel rapporto contrattuale con gli agenti di viaggio. Questo

³⁵⁴ Convenzione di Montreal 28 maggio 1999, entrata in vigore a livello internazionale il 4 novembre 2003 in tema di trasporto aereo.

³⁵⁵ R. Santagata, *op. cit.*, pag. 26.

³⁵⁶ Sottoscritta a Bruxelles il 23 aprile 1970 e ratificata in Italia con legge 27 dicembre 1977, n. 1084 ed entrata in vigore nel 1979 successivamente alle cinque ratifiche.

accordo deluse le aspettative degli addetti ai lavori perché seppur nato con i connotati della internazionalità vide l'adesione di pochissime nazioni e venne successivamente soppiantato dalla normativa comunitaria di settore.³⁵⁷

b) La *Convenzione sulla responsabilità degli albergatori per le cose appartenenti ai turisti e depositate in albergo*, un accordo internazionale al quale hanno aderito molti Stati e che, in Italia, è stato recepito con importanti modifiche alla disciplina del contratto di albergo contenuta nel codice civile.

Tra le fonti di diritto internazionale in materia turistiche si annoverano anche gli atti non vincolanti della Organizzazione Mondiale del Turismo che hanno il compito di ispirare le singole legislazioni nazionali e che, in realtà, influenzano oggettivamente la politica mondiale.³⁵⁸

L'Organizzazione Mondiale del Turismo nasce nel 1970 dalla trasformazione dell'unione internazionale degli uffici territoriali del turismo, ente attivo dal 1946 con finalità di controllo e raccolta dati sulla evoluzione del fenomeno, e persegue l'obiettivo di promuovere lo sviluppo economico e sociale degli Stati e di contribuire alla pace ed alla comprensione internazionale nel rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, senza distinzione di razza, lingua e religione.³⁵⁹

³⁵⁷ Direttiva 90/314/CEE.

³⁵⁸ Tra gli atti dell'UNWTO si ricordano: a) la Dichiarazione sul turismo mondiale (Manila, 1980), La carta dei diritti ed il Codice del Turismo (Sofia, 1985), la Carta per il Turismo sostenibile (Lanzarote, 1995), il Codice mondiale di etica del turismo (Santiago del Cile, 1999).

³⁵⁹ R. Santagata, op. cit., pag. 27.

L'Organizzazione mondiale per il Turismo ha tra gli obiettivi di primari favorire lo sviluppo e le sue strutture nei Paesi emergenti, mediante una attività deliberativa e operativa che consiste nel garantire agli Stati l'assistenza tecnica necessaria alla realizzazione di progetti inerenti la raccolta sistematica, l'elaborazione e l'analisi di dati sui flussi turistici, la formazione del personale addetto al settore turistico.

In conclusione si ricordano le ONG privatistiche: *l'International Air Transport Association (IATA)*, *l'Universal Federation of Travel Agent's Association (UFTAA)*, *l'International Touring Alliance (ITA)*.

2. IL TURISMO CULTURALE: EVOLUZIONE E PROSPETTIVE LOCALI

Amata da poeti e viaggiatori di ogni tempo, visitata da milioni di turisti incantati dal suo fascino, l'Italia possiede il patrimonio d'arte, natura e cultura più straordinario del mondo e parafrasando Agostino d'Ipbona, è come un libro che va goduto pagina per pagina per evitare di godere solo di una istantanea.

Percorrere il territorio è come attivare relazioni, dialoghi tra presente e passato, fra memoria e fantasia, avvertendo e vivendo la presenza del passato e, insieme, l'importante innestarsi dell'oggi su una moltitudine di ieri.

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

Il settore culturale in Italia rappresenta il 2,6 % del PIL nazionale, che in valore assoluto corrisponde a circa 40 miliardi di euro.³⁶⁰

Gli occupati nel settore sono circa 550 mila e il giro d'affari da esso generato è pari a 103 miliardi di euro; l'Italia, se è la quinta destinazione nel mondo in termini di arrivi turistici internazionali, si conferma essere una delle mete culturali mondiali più ambite.³⁶¹

Questi sono solo alcuni dei numeri riguardanti il cosiddetto turismo culturale, definizione sempre più accettata a livello nazionale ma dai contorni ancora sfumati e di difficile individuazione.

Si tratta indubbiamente di un fenomeno in crescita con un potenziale di espansione ancora notevole, dal momento che questo tipo di turismo è in grande movimento dal punto di vista dei suoi contenuti e dei suoi "modi" di essere recepito dal pubblico.³⁶²

Con questo termine non si vuole indicare solo la fruizione diretta di opere d'arte, ma anche un contatto a più livelli dello *spiritus loci*, sia esso legato alla vita di un artista, ad una manifestazione culinaria, ad un evento musicale o semplicemente allo stile di vita degli abitanti della città.

L'immenso patrimonio artistico nazionale e la vastissima ricchezza culturale che esso è stato in grado apportare alla storia e all'immagine dell'Italia nel mondo possono

³⁶⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per lo Sviluppo e la Competitività del Turismo, XVII Rapporto sul Turismo Italiano 2010-2011.

³⁶¹ Dati della UNWTO.

³⁶² R. Garibaldi (a cura di), *Il Turismo culturale europeo (prospettive verso il 2020)*, in *Quaderni di viaggi e turismo del CeSTIT* (Centro Studi per il Turismo e l'interpretazione del Territorio), Franco Angeli, 2012, pag. 16.

costituire un punto essenziale per un nuovo sviluppo del Paese ed una ritrovata crescita economica di stabile durata.

La domanda di cultura e il desiderio di fruizione registrano un continuo aumento presso pubblico di tutto il mondo, Italia compresa, e i settori legati all'offerta culturale intravedono prospettive di crescita superiori alla media e solidamente ancorate alla portata del grande valore del patrimonio comunicato.

Anche in un periodo di crisi come quello che la nostra società sta vivendo.

Infatti mentre la crisi economica assume dimensioni preoccupanti a livello nazionale e internazionale, per quanto le economie contemporanee siano fragili e interdipendenti, l'Italia può confidare su consumi e flussi turistici che trovano nella cultura la loro fondamentale motivazione.

*“La cultura non soltanto intesa come beni e attività culturali, bensì anche come creatività, musica, enogastronomia, stili, di vita, moda, design, artigianato, benessere, paesaggio, architetture rurali, scuole di canto, festival, patrimoni materiali e immateriali, insomma tutto ciò che fa di ogni km della penisola il c.d. Genio Italiano”.*³⁶³

Il turismo culturale ha importanti ricadute sugli aspetti economici ed occupazionali,

³⁶³ A. Besana, *Economia del Turismo Culturale*, Ediz. Unicopli, 2013, pag. 9.

mettendo in rilievo il valore dell'attività culturale e il suo specifico apporto alla coesione sociale, all'identità regionale e allo sviluppo della collettività nel contesto urbano.

L'Unione europea ha riconosciuto l'esistenza di uno stretto collegamento funzionale tra le politiche di coesione economico-sociale e il ruolo della cultura, puntando in particolar modo l'attenzione sulla grande capacità di occupazione che essa ha per i giovani.

Una capacità potenziale di occupazione che cresce parallelamente all'interesse per la cultura manifestato dai viaggiatori europei: secondo l'OCSE, il turismo culturale rappresenta il comparto turistico caratterizzato dal tasso di crescita più veloce; il 10 % degli arrivi a livello mondiale è motivato da turismo culturale.³⁶⁴

La cultura, dunque, non sembra più suscettibile di una visione del tutto separata ed estranea rispetto alle logiche più generali che governano i fenomeni di sviluppo locale, ma costituisce, essa stessa, un fattore determinante e fortemente propulsivo per la crescita socio-economica di un territorio.

Influenza in maniera sempre più rilevante anche la localizzazione dei nuovi investimenti, in quanto offre un'immagine positiva ed aumenta la forza di attrazione

³⁶⁴ *"In Europa il turismo culturale cresce del 15% ogni anno. In Europa la motivazione culturale è alla base del 30% dei flussi turistici. Se si includono eventi come festival, i flussi turistici assommano al 40-50%"*, A. Besana, *op. cit.* pag. 9.

di un territorio rappresentando, così, uno strumento decisivo per la rigenerazione di aree socialmente ed economicamente sfavorite.

Un turismo di qualità può, altresì, contribuire allo sviluppo sostenibile delle aree urbane, migliorando la stessa competitività delle imprese, rispondendo alle aspirazioni sociali locali e preservando l'ambiente culturale e naturale.

2.1 Turismo culturale: una definizione

Definire il turismo culturale non è facile.

Definirlo turismo della cultura o nella cultura sarebbe, oltre che troppo semplice, anche fuorviante. Non abbiamo infatti una definizione di cultura univoca a tal punto da poterla collegare alla materia turismo.

Al fine di determinare un punto fisso sul tema si riporterà di seguito la definizione di turismo culturale unanimemente accettata dalle varie anime dell'acceso dibattito sulle caratteristiche peculiari della materia in esame.

Nel 1985 il UNWTO (Organizzazione Mondiale del Turismo) dichiara: *“Cultural tourism is the movement of persons for essential cultural motivations such as study tours, performing arts and cultural tours, travel to festivals and other cultural events, visits to sites and monuments, travel to study nature, folklore and art, and*

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

pilgrimages”³⁶⁵, intendendo il turismo come esperienza culturale: il viaggio permette ai suoi fruitori di entrare in una realtà nuova e diversa, da vivere e sperimentare, divenendo una forma di cultura interattiva. Si creano relazioni con i popoli che si incontrano, si coglie la varietà degli ambienti che contraddistinguono l’habitat del territorio su cui ci si muove, ci si immedesima nel paesaggio che ci avvolge in diversi scenari, fino a respirarne profumi e suggestioni; divenendo lo strumento per capire, sentire e interpretare il territorio e la sua storia.³⁶⁶

In Italia, nonostante il crescente interesse per le dinamiche culturali del viaggio, e nonostante la disponibilità variegata di risorse, di valore e diversa natura, il turismo culturale occupa invece un ruolo secondario rispetto ai flussi turistici: conseguenza dalla diffusa opinione che la capacità di attrazione del patrimonio, unitamente al clima, sia sufficiente a richiamare grossi flussi di visitatori, indipendentemente dalla qualità dei servizi e dei prodotti turistici, dalla sicurezza, dall’immagine.

Il turista di media e lunga distanza, che si muove prevalentemente in aereo, non visita tutte le risorse artistiche di una destinazione, ma solo le principali, per cui molti altri paesi hanno acquisito quote di competitività rispetto all’Italia, pur conservando un posizionamento ancora subordinato, come nel caso dell’Egitto con le Piramidi e gli altri suoi siti archeologici, la Giordania con Petra e la Francia e la Spagna con i loro

³⁶⁵ “il turismo culturale è il movimento di persone per le essenziali motivazioni culturali, come viaggi di studio, le arti dello spettacolo e visite culturali, viaggi per festival e altri eventi culturali, visite a siti e monumenti, di viaggi per studiare la natura, folklore e arte, pellegrinaggi.”

³⁶⁶ R. Garibaldi, *op. cit.*, pag. 16.

musei e le loro mostre e manifestazioni culturali.

Pur partendo da una posizione favorevole, dunque, anche nel caso dei beni culturali bisogna competere in un mercato che è sempre più articolato e complesso.

Si avverte una storica divisione, o scollamento, o allontanamento di interessi tra due materie come il turismo e i beni culturali che invece dovrebbero essere di norma contermini.

Ciò è dovuto al fatto che per quanto beni culturali e turismo siano due settori correlati, interdipendenti e spesso fra loro complementari; nella realtà, fino a tutti gli anni novanta, sono quasi sempre stati ritenuti come autonomi con regolamentazioni diverse e senza alcuna integrazione fra loro.

Raramente sono state svolte efficaci iniziative comuni.

2.2 turismo e tutela dei beni culturali tra legislazione statale e regionale

Lo stretto rapporto che intercorre tra turismo e beni culturali, in Italia, è stato consacrato con l'affidamento al Ministero dei beni, delle attività culturali e del turismo delle competenze statali relative al settore turistico.³⁶⁷

Stante la sua costante evoluzione e la sua centralità in ambito economico, il turismo culturale, come precedentemente accennato, esigerebbe solidi interventi normativi e

³⁶⁷ R. Santagata, *Diritto del Turismo*, op. cit., pag. 120.

di programma volti alla promozione delle risorse naturalistiche e artistiche; del resto tra i principi della riforma del turismo introdotta con la L. 135/2001 si ribadiva che la Repubblica: *“tutela e valorizza le risorse ambientali, i beni culturali e le tradizioni locali anche ai fini di uno sviluppo turistico sostenibile”*.

La risposta a questa esigenza da parte del legislatore si è fatta attendere a lungo a causa della problematica ripartizione di competenza tra Stato e regioni allorché il turismo viene ad intrecciarsi con la materia dei beni culturali.³⁶⁸

La materia turismo è di competenza esclusiva regionale ex art. 117, co. 4 Cost.

La distinta materia giuridica dei beni culturali invece si caratterizza per una ripartizione abbastanza sfumata tra lo Stato e le Regioni.

In tema di beni culturali il quadro costituzionale si determina nel seguente modo:

- a) l'art. 9, co.2, Cost. insinuisce alla Repubblica il compito di tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione;
- b) l'art. 117, co. 2, lett. s) Cost., ai sensi del quale lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (ferme restando la possibilità per le Regioni a statuto ordinario di poter ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia previa attivazione della procedura ex art. 116, co. 3, Cost.)

³⁶⁸ R. Santagata, *op. cit.*, pag. 120.

c) l'art. 117, co. 3, Cost. in cui, tra le materie di legislazione concorrente Stato Regioni, è espressamente menzionata la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

L'avvento del “codice dei beni culturali” ha determinato un riordino³⁶⁹ della materia col tentativo di delineare in modo quanto più netto possibile i contorni e le sfumature di competenza tra diversi livelli normativi di amministrazione.

Secondo l'art. 3 del d.lgs 42/2004 la tutela, oggetto di legislazione esclusiva statale, consiste *“nell'esercizio delle funzioni e della disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione”*

Al fine di dipanare i dubbi e circoscrivere il perimetro di azione della competenza legislativa statale si è espressa la Corte Costituzionale la quale, con la sentenza 28 marzo 2003 n. 94, auspica a tal fine l'individuazione di un contrasto, almeno potenziale, tra interesse pubblico inerente il valore culturale del bene e interesse privato del soggetto che subisce gli effetti limitativi derivanti dalla normativa di tutela.³⁷⁰

³⁶⁹ Un riordino, per la maggior parte della dottrina, non certo definitivo: il riparto di competenze viene definito *“finalistico la cui applicazione conduce sovente a risultati contraddittori”*, D. Vaiano, in *Nuove leggi Civili Commentate*, 2005, pag. 1088.

³⁷⁰ Corte Cost., 28 marzo 2003, n. 94, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, pag. 764.

Il codice attribuisce una legislazione concorrente alla valorizzazione dei beni culturali che, ai sensi dell'art. 6, si determina *“nell’esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività volte a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione della fruizione pubblica del patrimonio stesso”* sia alla *“promozione ed al sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale”*.

In altri termini, si verte in materia di valorizzazione se l’ordinamento, nel perseguimento delle attività pubblicistiche connesse al valore culturale del bene, *“assicura vantaggi a soggetti che si trovano in un particolare rapporto con il bene stesso, consistente in una appartenenza o in una semplice fruizione, che è il tipico caso dell’utente di un servizio culturale”*.³⁷¹

Sul tema di riparto di competenze tra Stato ed autonomie locali si pone la norma di principio contenuta nell’art. 118, co. 3, Cost. che prevede che la legge statale ha il compito di disciplinare forme di intesa e coordinamento in materia di tutela dei beni culturali; conseguentemente lo Stato deve occuparsi delle sole funzioni che richiedano un esercizio unitario e che non siano esercitabili dalle autonomie territoriali, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

³⁷¹ M. T. P. Caputi Jambrenghi, in *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di a. Angiulie, V. Caputi Jambrenghi), Giappichelli, Torino, 2005, pag. 47.

Pertanto, in materia di beni culturali, le Regioni possono emanare misure diverse ed aggiuntive ma giammai sostitutive di quelle statali, in armonia con la funzione di governo del territorio ad esse spettante.³⁷²

Per le funzioni di valorizzazione, il codice dei beni culturali impone una distinzione tra beni culturali di proprietà pubblica e privata.

Rispetto ai primi, Stato, Regioni ed enti locali sono competenti con riguardo alla gestione di quei beni di cui abbiano rispettivamente la titolarità³⁷³; le regioni e gli enti locali sono inoltre legittimati ad avvalersi dello strumento dell'accordo per l'elaborazione di piani strategici di sviluppo e di valorizzazione culturale la cui attuazione è affidata anche a soggetti giuridici *specializzati nell'elaborazione di programmi di valorizzazione di beni culturali*,³⁷⁴ all'uopo istituiti.

“Rispetto ai beni culturali di proprietà privata, fra cui rientrano i beni della Chiesa e di enti privati con o senza scopo di lucro), il codice all'art. 113 esclude qualsiasi forma di intervento di tipo autoritativo, tuttavia, al fine di contemperare la proprietà privata del bene con l'interesse pubblico alla sua valorizzazione, prevede che tali beni possano essere inclusi in accordi di valorizzazione riguardanti beni pubblici

³⁷² Corte Cost. 16 giugno 2005, n. 232, in *Foro Amministrativo*, CDS, 2005, pag. 1567.

³⁷³ “Corte Cost., 13 gennaio 2004, n. 9 in *Foro Amministrativo*, CDS, 2004 pag. 39 con nota di Foà, *secondo cui la tutela è principalmente diretta ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e nel suo contenuto culturale; la valorizzazione è invece finalizzata specialmente alla fruizione del bene culturale, di tal che anche il miglioramento del suo stato di conservazione rientra in questa funzione*”.

³⁷⁴ V. Papa, in *Economia Diritto terziario*, 2007, pag. 416.

*fruendo del sostegno pubblico (consistente essenzialmente in agevolazioni fiscali) di enti territoriali in considerazione del valore culturale del bene”.*³⁷⁵

In definitiva, nonostante beni culturali e turismo siano due materia intrecciate tra loro ed a loro volta si inseriscano in un comparto più ampio come quello della tutela e della valorizzazione del territorio, del paesaggio, della storia e dell’evoluzione della società, non si rilevano analogie o coincidenze di alcuna tipologia tra competenza legislativa regionale in materia.

La competenza legislativa in materia turismo, infatti, è esclusiva “residuale” in capo alle Regioni che hanno la possibilità di dettare princìpi sostitutivi rispetto a quelli enunciati dalla legislazione statale precedente.

Una potestà regionale che spesso è rimasta sulla carta stante l’oggettiva difficoltà in capo agli enti locali di creare delle politiche incisive svolte allo sviluppo turistico di determinati territori specifici o zone disagiate.

Le Regioni e gli enti locali non dispongono di strumenti che gli permettano una reale valorizzazione dei beni e delle risorse culturali del loro territorio³⁷⁶.

La competenza esclusiva a legiferare in materia turismo si estrinseca con l’elaborazione di politiche di individuazione, programmazione e promozione di interventi mirati nel segmento del turismo culturale ma con un richiamo di sovranità

³⁷⁵ R. Santagata, *op. cit.*, pag. 123.

³⁷⁶ V. Papa, *Strumenti e procedimenti della valorizzazione del patrimonio culturale. Ruolo dei livelli di governo e promozione delle identità*, Jovene, Napoli, 2006.

statale ogni qualvolta vengano coinvolti beni culturali di proprietà centrale; in quel caso gli interventi di promozione devono necessariamente coinvolgere i poteri statali.

Di contro lo Stato, al quale spetta la gestione centralizzata dei beni culturali, si caratterizza nell'ultimo decennio per una mera legislazione d'urgente volta a tappare le innumerevoli falle di un sistema che lavora da un lato sotto la costante pressione dei mercati internazionali, e dall'altro schiacciato dalla corsa alla *spending review* amministrativa interna.

A causa di ciò si assiste alla produzione di norme prive di organicità e che non rispondono ad una complessiva logica di strategica di valorizzazione turistica delle risorse culturali.³⁷⁷

2.2.1 Il Codice del turismo e il contributo dei privati

L'avvento del Codice del Turismo ha tentato di porre rimedio a questa situazione di instabilità dettata dai due livelli di competenza legislativa in materia di turismo culturale.

In primo luogo, l'art. 24 del codice, esprime un "*principio generale di valorizzazione e di promozione dei beni culturali con finalità turistiche*" e dispone che sia lo Stato a determinare la promozione diretta del turismo culturale.

³⁷⁷ Sul punto R. Santagata, *op. cit.*, pag. 123: "*esemplari*" sono "*le disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo occasionate dai crolli verificatisi nell'area archeologica di Pompei (d.l. 8 agosto 2013, n. 91, conv. In legge 7 ottobre 2013, n. 112)*"

Nello specifico la norma in esame assegna al Presidente del Consiglio il compito di promuovere la realizzazione di iniziative turistiche finalizzate ad incentivare la valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico presente sul territorio italiano, utilizzando le risorse umane e strumentali disponibili.

Tale competenza esclusiva in favore dello Stato centrale è stata interpretata come una alterazione del riparto di competenza così come determinate dalla riforma del titolo V, ed infatti alcune regioni, sul punto, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale per violazione del comma 4 dell'art. 117 Cost.

La Corte Cost., con la sentenza n. 80/2012 ha riconosciuto che con l'art. 24 del codice del turismo si è determinato un principio generale di valorizzazione in capo allo Stato, ben lungi dall'alterare il riparto di competenze dello stesso con le Regioni, alle quali non è assolutamente precluso l'esercizio di attività analoghe di promozione e valorizzazione a fini turistici dei beni culturali presenti sul proprio territorio.

Va sottolineato come: *“la funzione statale di promozione e valorizzazione deve essere esercitata nel rispetto dell'art. 9 Cost.: sicché il rapporto tra promozione turistica e valorizzazione del bene culturale impone che la prima (promozione turistica) sia direttamente strumentale a conseguire la seconda istanza*

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

*(valorizzazione del bene culturale); per converso, la valorizzazione del bene culturale non può risultare esclusivamente volta alla promozione turistica”.*³⁷⁸

La promozione turistica quindi non determinerebbe una alterazione del riparto di competenze perché sarebbe strumentale all’obiettivo principe ovvero la tutela dei beni culturali e la salvaguardia del territorio.

Mediante questa promozione “accentrata”, *“la conoscenza e l’effettiva fruibilità dei beni culturali dovrebbero rendere possibile un circuito virtuoso che garantisca le risorse finanziarie necessarie per la conservazione, la manutenzione, la fruizione e l’eventuale recupero e restauro del bene culturale.”*³⁷⁹

In questo senso la promozione turistica può ritenersi asservita alla valorizzazione del bene culturale così giustificando la sua natura di finalità generale affidata alla esclusiva competenza legislativa statale, come attesta l’assenza, criticata da parte della dottrina,³⁸⁰ di qualsiasi richiamo di forme di intesa con la Conferenza Stato-Regioni”.

L’art. 25 del codice del turismo prevede l’adozione di strumenti di partecipazione negoziata da parte delle amministrazioni interessate a tutti i livelli al fine di realizzare le iniziative di promozione turistica.

³⁷⁸ S. Cogliani, M. Gola, M.A. Sandulli, R. Santagata, *L’ordinamento del Mercato turistico*, Giappichelli, Torino, 2012, pag. 123.

³⁷⁹ R. Santagata, *op. cit.*, pag. 125.

³⁸⁰ S. Cogliani, M. Gola, M. A. Sandulli, R. Santagata, *op. cit.*, pag. 123.

Tali strumenti rendono possibile una regolamentazione concordata tra i soggetti pubblici competenti e le altre parti pubbliche o private.

Il comma 2 dell'art. 25 individua tre possibili finalità degli strumenti di programmazione negoziata:

- a) *“promuovere, in chiave turistica, iniziative di valorizzazione del patrimonio storico artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico presente sul territorio italiano, con particolare attenzione ai borghi, ai piccoli comuni ed a tutte le realtà minori che ancora non hanno conosciuto una adeguata valorizzazione del proprio patrimonio a fini turistici;*
- b) *garantire, ai fini dell'incremento dei flussi turistici, in particolare dall'estero, che il predetto patrimonio sia completamente accessibile al pubblico dei visitatori anche al fine di incrementare gli introiti e di destinare maggiori risorse al finanziamento degli interventi di recupero e restauro dello stesso;*
- c) *assicurare la effettiva fruibilità, da parte del pubblico dei visitatori, in particolare di quelli stranieri, del predetto patrimonio attraverso la predisposizione di materiale informativo redatto obbligatoriamente nelle lingue inglese, francese e tedesco, e, preferibilmente, in lingua cinese”.*

Il procedimento di programmazione negoziata si articola in due fasi: *in primis* una fase di iniziativa, assunta da qualsiasi ente locale interessato, che culmina in un

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

protocollo d'intesa o altro atto di natura politica; successivamente la fase di determinazione degli accordi, da realizzarsi in sede di conferenza Stato-Regioni, con la determinazione dei tempi per la loro stipulazione, che comunque deve avvenire entro 60 giorni dalla firma del protocollo di intesa.

È presente, inoltre, l'attività di numerosi enti privati, quali le fondazioni bancarie e ad altre associazioni e fondazioni a carattere privatistico, che si qualifica tra la promozione turistica e il recupero e la valorizzazione dei beni culturali.

Tra questi, si ricordano enti quali le Pro Loco, associazioni di natura privatistica senza fini di lucro che operano per la conoscenza della storia e delle tradizioni popolari, per la promozione turistica e culturale, per la salvaguardia del patrimonio artistico e per la valorizzazione delle risorse locali.

A livello nazionale, oltre a enti come il Touring Club Italiano e il Club Alpino Italiano, merita una particolare menzione l'attività del Fondo per l'Ambiente italiano (FAI).

Il FAI è una fondazione senza scopo di lucro costituita nel 1975, il cui statuto approvato con d.p.r n. 941/76 (modificato con decreto del Ministero dei Beni Culturali e Ambientali in data 28 aprile 1994), ha come oggetto la contribuzione alla tutela, conservazione e valorizzazione del patrimonio artistico e ambientale italiano.

“il FAI per la realizzazione degli scopi statutari pone in essere tutte le attività necessarie quali l'attività di consulenza, l'organizzazione di viaggi a scopo di

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

istruzione, di studio e di formazione culturale, l'organizzazione di manifestazioni e spettacoli, l'attività editoriale, la promozione turistica, la conduzione di di esercizi commerciali strumentali all'attività della Fondazione, l'attività ricettiva e di ristorazione, la realizzazione o l'affidamento a terzi di servizi aggiuntivi.

Il patrimonio del Fai è costituito, oltre che dalle somme versate all'atto costitutivo, da elargizioni fatte da enti o da privati, con espressa destinazione ad incremento del patrimonio della fondazione".³⁸¹

Con l'utilizzo dei propri fondi il FAI acquista beni immobili di valore storico, artistico e naturalistico, provvede alle necessarie opere di restauro e li apre successivamente al pubblico in modo da consentirne la fruizione.³⁸²

Nel segno di una complementarietà tra settore pubblico e privato nella conservazione dei beni e delle attività culturali e della promozione dello sviluppo turistico anche in piccoli borghi e realtà minori nascono le "fondazioni di partecipazione", intese come missioni delle fondazioni bancarie.

In alcuni nuovi statuti è contemplata la possibilità di gestire, anche attraverso società miste pubblico-privato beni di particolare interesse artistico e culturale³⁸³ quali musei, scavi archeologici, gallerie, archivi di stato e biblioteche.

³⁸¹ V. Franceschelli F. Morandi, *op. cit.*, pag. 87.

³⁸² R. Santagata, *op. cit.*, pag. 126.

³⁸³ L. Musselli, *L'utilizzo del modello della società mista nella gestione dei beni culturali*, in *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato. Studio dei modelli di gestione integrata*, a cura di Bilancia, Giuffrè, Milano, 2004, pag. 213.

Di queste nuove possibili sinergie tra enti di differente connotazione giuridica ha tenuto conto il codice dei beni culturali che all'art. 112 prevede la possibilità che il Governo, le Regioni e gli altri enti locali possano stipulare dei "protocolli d'intesa" con le fondazioni bancarie che abbiano tra i fini statutari il perseguimento di scopi di utilità sociale nel settore dell'arte e delle attività e beni culturali.

*"Trattasi di accordi di c.d. mecenatismo culturale finalizzati, da un lato, a coordinare gli interventi di valorizzazione sul patrimonio culturale in modo da garantire un impiego coerente, equilibrato e proficuo delle risorse finanziarie messe a disposizione dalla fondazione e, talora, incrementate dall'ente pubblico; dall'altro a cooperare nell'individuazione di progetti di sviluppo del territorio connessi al potenziamento dell'attrattiva e della ricettività turistica".*³⁸⁴

Tra le nuove forme di sostegno al patrimonio culturale si annovera la c.d. "sponsorizzazione".

*"Si definisce sponsorizzazione di beni culturali qualsiasi forma di contributo in beni o servizi da parte di soggetti privati alla progettazione o all'attuazione di iniziative del Ministero dei beni culturali, di enti locali o di soggetti privati in materia di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale con lo scopo di promuovere il nome, il marchio, l'immagine, l'attività o il prodotto dell'attività degli sponsore".*³⁸⁵

³⁸⁴ U. Minneci, *Il ricorso al flessibile modello funzionale nella valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica*, in *La valorizzazione dei beni culturali*, a cura di Bilancia, Giuffrè, Milano, 2004, pag. 161.

³⁸⁵ Art. 120, comma 1, cod. beni culturali, dopo la modifica operata dal d.lgs. 26 marzo 2008, n. 62.

La sponsorizzazione quindi non è un atto di mecenatismo, è un contratto sinallagmatico che si attua con l'associazione del nome, del prodotto, dell'attività o del marchio dello sponsor all'iniziativa oggetto del contributo dietro il "compenso" di un ritorno in termini di immagine.

Le modalità di attuazione dell'iniziativa possono essere di vario tipo e collegate alla tipologia di bene culturale e di intervento necessario sullo stesso.

Tale adozione imprenditoriale di singoli beni culturali è volta al loro recupero, restauro, adeguamento funzionale e successiva fruizione da parte del pubblico anche mediante manifestazioni espositive culturali e scientifiche spesso integrate da studi, ricerche e pubblicazioni per la diffusione della conoscenza del valore artistico del bene sponsorizzato.³⁸⁶

“Lo sponsor che eroga il contributo finanziario effettua dei controlli sulla realizzazione dell'iniziativa sponsorizzata, nelle forme stabilite dal contratto di sponsorizzazione: può insomma ravvisarsi uno specifico vincolo di destinazione, con rilievo causale nel contratto di sponsorizzazione, delle somme erogate all'iniziativa di tutela o di valorizzazione intrapresa dall'amministrazione competente”.³⁸⁷

³⁸⁶ Celotto-Pistorio in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. Sandulli, Giuffrè, Milano, 2006, pag. 784.

³⁸⁷ Amato, *Sponsorizzazione*, in *Enc. Giur. It.*, XXX, Roma, 1993 pag. 6.

2.3 Turismo culturale e sviluppo locale. Le Unioni di Comuni come strumento di valorizzazione della specificità

“Dieci milioni di persone: questo è il flusso turistico che ogni anno in Italia si muove per trascorrere giorni di vacanza nelle città d’arte italiane.

Sono i numeri del cosiddetto turismo culturale. Numeri in crescita e con un potenziale di espansione ancora notevole, dal momento che questo tipo di turismo è in grande movimento dal punto di vista dei suoi contenuti e dei suoi modi di essere fruito dal pubblico.

*Se una volta ci si spostava per vedere un monumento, visitare un museo o un centro storico, oggi il concetto di turismo culturale si è ampliato fino a toccare una vasta gamma di esperienze che questo genere di visitatori vuole fare, giungendo in una città culturalmente interessante”.*³⁸⁸

L’evoluzione del fenomeno “turismo culturale”, l’allargamento del significato della parola cultura e il suo costante intreccio con la dinamica ambiente-paesaggio rende protagonisti tutti i livelli di amministrazione locale del territorio nazionale.

Il nuovo turista non si accontenta più di recarsi in uno specifico luogo al fine di visitare una specifica attrazione; le nuove dinamiche culturali hanno creato un viaggiatore che cerca nei festival, negli itinerari e nei percorsi alternativi una mappa concettuale del territorio che si è prefissato di conoscere.

³⁸⁸ R. Garibaldi, op. cit., pag. 200.

Il triangolo turismo culturale, beni culturali, sviluppo locale è ormai una realtà economica potenzialmente capace di traghettare il nostro paese fuori dalla crisi economica o almeno di indicare allo stesso una possibilità di crescita.

L'importanza del turismo ai fini dello sviluppo locale è desumibile da una semplice lettura dei dati degli investimenti pubblici effettuati nei primi dieci anni del nuovo millennio.

Si stima che tra il 2000 e il 2009 siano stati stanziati circa trentacinque miliardi di euro per il turismo, la conservazione e la valorizzazione dei beni naturali e culturali; ovvero il 7,5% di tutta la spesa pubblica, al netto degli interessi.

Di questi trentacinque miliardi, circa il 40% sono definibili come spese in conto capitale e quindi investimenti nel senso proprio del termine.³⁸⁹ Tuttavia nel Mezzogiorno l'investimento è stato più elevato, tanto che il 50% della spesa pubblica per il turismo era in conto capitale.

*“Si stima, infatti, che circa venti miliardi di euro sui duecento miliardi di investimenti pubblici finanziati dai fondi strutturali abbiano interessato ed interessino le attività turistiche tra il 2000 e il 2013”.*³⁹⁰

Il bilancio di tale massiccio investimento statale è stato fallimentare.

³⁸⁹ R. Garibaldi, *op. cit.*, pagg. 147-148.

³⁹⁰ Stima, per il periodo 2000-2006, proveniente dai dati riportati nel Rapporto di Valutazione ex post (*Applica, Ismeri, WIIW.2020. Synthesis Report of the Ex-Post Evaluation of the cohesion Policy Programmes Financed by ERDF in Objective 1 and 2 Regions. European Commission*).

Per il periodo 2007-2013 la stima si riferisce alle misure riportate nel *Quadro Strategico Nazionale 2007—2013, priorità 5 e 8*.

La congiuntura economica negativa di per sé non può essere utilizzata come unica giustificazione; le cause principali del modesto impatto delle politiche turistiche, e, in generale, degli interventi di sviluppo possono essere ricondotti a più fattori: per alcuni interpreti le difficoltà sono legate a problemi di qualità e di efficacia delle politiche ordinarie³⁹¹; per altri la causa è riscontrabile nelle modeste dimensioni delle politiche straordinarie rispetto al totale dell'intervento pubblico, agli errori di programmazione e alla bassa qualità nell'attuazione delle politiche regionali.³⁹²

Come analizzato nei precedenti paragrafi la macchina del turismo culturale soffre di un "deficit progettuale" a monte: la difficoltà di cooperazione tra Stato e Regioni per la progettazione di politiche pubbliche atte alla estrinsecazione delle potenzialità della materia.

L'art. 117, co. 4, Cost. introduce, per esclusione, la materia turismo tra quelle di competenza legislativa residuale (e quindi esclusiva) regionale; la tutela dei beni culturali è invece di competenza statale; il principio di sussidiarietà impone il Comune come ente più vicino al cittadino e fulcro dell'attività amministrativa.

Abbiamo quindi una materia che viene disciplinata con interventi normativi multilivello che spesso non hanno la capacità di intersecarsi produttivamente al fine

³⁹¹ Banca d'Italia, *Relazione Annuale*, Banca d'Italia, Roma, 2009.

³⁹² G. Viesti, *Le politiche di sviluppo per il Mezzogiorno negli ultimi venti anni*, Economia e Politica Industriale-Journal of Industrial and Business Economics, Vol. 38 (4), pag. 95.

di raggiungere l'obiettivo comune dello sviluppo locale attraverso un turismo di tipo culturale.

In Italia, allo stato attuale, ci si trova di fronte alla disponibilità di una dotazione di beni culturali e di potenziali attrazioni turistiche culturali e naturalistiche, soprattutto nel Mezzogiorno dove gli investimenti sono stati più consistenti, nella maggioranza dei casi privi di visione, di strategie e di programmi gestionali.³⁹³

Nonostante le intenzioni condivisibili delle politiche è mancata la capacità di governare con strumenti, criteri e metodologie adeguate i delicati processi che investimenti in questo settore richiedono.

Sono mancati interventi e azioni immateriali che avrebbero permesso la creazione di capacità per progettare, per programmare e per gestire quei beni immobili che gli stessi territori faticano a riconoscere come potenziali risorse.

Le nuove esigenze del viaggiatore impongono ai vari protagonisti del comparto turismo culturale delle scelte in ambito associativo.

Si è affermata una necessità di intreccio di *governance* tra enti e competenze in materia turismo.

Le disposizioni normative statali in materia di ambiente cultura e territorio devono necessariamente collegarsi alle potenzialità di gestione amministrativa che il nuovo Titolo V ha conferito agli enti locali in generale e ai Comuni in particolare.

³⁹³ R. Garibaldi, *op. cit.* pag. 149.

La collaborazione tra i vari assetti istituzionali è auspicabile al fine di determinare una programmazione più attenta o, molto più semplicemente, più orientata a risultati concreti, coerenti e misurabili con le attese del mercato turistico; una programmazione che sia in grado di immaginare, di prevedere, di mettere a disposizione dei territori degli strumenti metodologici in grado di sviluppare, in capo alle realtà locali, capacità tali da differenziare i prodotti turistici.

Il mercato odierno chiede ai territori di sviluppare nuove “aree di business” e di realizzare offerte in grado di soddisfare esigenze sempre più raffinate in termini culturali e orientate a favorire un’esperienza turistica ricca di novità e cambiamento rispetto a quella tradizionale.

La “raffinatezza” del turista moderno pretende un viaggio che sia a tutti gli effetti un itinerario sensoriale; una esperienza che combini territori, realtà locali, ambienti, popolazioni, anche non contermini, accomunati da un minimo comune denominatore che può variare a seconda del viaggiatore e delle emozioni che cerca.

L’associazionismo comunale e soprattutto l’istituto dell’Unione di Comuni potrebbero potenzialmente essere una risposta alla esigenza di razionalizzazione delle risorse che la congiunzione economica attuale pretende e la tutela della specificità culturale che caratterizza le numerose realtà locali del nostro paese.

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell’età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

La spasmodica decretazione d'urgenza degli ultimi 10 anni ha evidenziato la pressione sotto la quale il Governo, nella sua veste di legislatore delegato, lavora al fine di operare una razionalizzazione della spesa pubblica.

La pianificazione della materia turismo culturale diventa quindi un banco di prova importante per gli assetti istituzionali del nostro paese, al fine di raggiungere un molteplici scopo: una razionalizzazione organica della spesa pubblica, un associazionismo comunale delle funzioni e dei servizi che salvaguardi con delle azioni comuni le specialità locali e, infine, la valorizzazione della cultura come proposta volta a sedurre *l'anima turismi* del viaggiatore moderno.

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

BIBLIOGRAFIA

- **AA.VV.**, *Atlante dei piccoli Comuni 2015*, Fondazione ANCI ricerche IFEL, 2015.
- **AA.VV.**, *Rapporto sulle autonomie locali in Emilia Romagna: Unioni di comuni. Uno studio sui vincoli e le opportunità organizzative*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6/2000.
- **Adam-Tizzano**, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2010.
- **C. Agnoletti**, *Ricostruzione delle ipotesi quantitative di crescita indicate dai piani strutturali e dai regolamenti urbanistici*, IRPET, Firenze, 2012.
- **P.V. Aimo**, *Stato e poteri locali in Italia. 1848-1995*, II ed., Carocci, Roma, 2010; ID., *Il centro e la circonferenza. Profili di storia dell'amministrazione locale*, Franco Angeli, Milano, 2005.
- **P.V. Aimo–E. Colombo–F. Ruge** (a cura di), *Autonomia, forme di governo e democrazia nell'età moderna e contemporanea. Scritti in onore di Ettore Rotelli*, Pavia University Press, Pavia, 2014.
- **C. Alvisi**, *Il diritto privato del turismo nell'ordine giuridico del mercato*, Giappichelli, Torino, 2015.
- **Amato**, *Sponsorizzazione*, in *Enc. Giur. It.*, XXX, Roma, 1993.

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **ANCI** Aggiornamento. *Norme di interesse per i piccoli Comuni contenute nella legge 147/2013 (legge stabilità 2014) e nel d.d.l. “Delrio”,* in www.anci.it.
- **ANCI-Fondazione IFEL** (a cura di), *1861-2011. L’Italia dei Comuni. 150 anni di Unità*, Ograro, Roma, p. 12, consultabile anche in <http://www.centrodocumentazionecomuni.it>.
- **Anciform**, *La gestione associata dei servizi nei comuni di minore dimensione demografica: un’indagine conoscitiva sulla diffusione delle forme associate*, sett. 2002, in www.cipa.net/bdi.
- **Anci-Formez**, *Indagine conoscitiva sulle unioni di Comuni (ICON)*, aggiornamento sett. 2002, in www.cipa.net/bdi.
- **L. Antonini- E. Vigato**, *La gestione associata di funzioni e servizi comunali. Manuale d’uso*, in *Il Diritto della Regione*, 2012 (pt. I) e 5-6 (pt. II).
- **L. Antonini- E. Vigato**, *Il quadro normativo statale e regionale in materia di gestioni associate*, in ID., *La gestione associata di funzioni e servizi comunali. Manuale d’uso*, allegato a *Dir. Regione*, n. 1-2/2012 del 5 febbraio 2013.
- **E. Artifoni**, *I podestà popolari nell’Italia comunale*, *Centro italiano di studi di storia e d’arte di Pistoia*, 1997.
- **E. Artifoni**, *I podestà professionali e la fondazione retorica della politica comunale*, in *“Quaderni storici”*, 63, 1986 (a cura di) P. Cammarosano, *Ecole française de Rome*, Roma, 1997.
- **E. Artifoni**, *Tensioni sociali e istituzioni nel mondo comunale*, in *La storia. Il Medioevo*, 2. *Popoli e strutture politiche*, Torino, UTET, Torino, 1986.

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell’età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **M. Ascheri**, *Le Città-Stato*, il Mulino, Bologna, 2006.
- **F. Astone-M. Caldarera-F. Manganaro-A. Romano Tassone-F, Saitta** (a cura di), *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 2007.
- **G. Astuti**, *Gli ordinamenti giuridici degli stati sabaudi*, in AA. VV., *Storia del Piemonte*, Casanova, Torino, 1961.
- **B. Baldi**, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2003.
- **B. Baldi-G. Xilo**, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 1, 2012.
- **Banca d'Italia**, *Relazione Annuale*, Banca d'Italia, Roma, 2009.
- **B. Barbadoro**, *Le finanze della repubblica fiorentina. Imposta diretta e debito pubblico fino all'istituzione del Monte*, Olschki, Firenze, 1929.
- **C. Barbati**, *Art. 15*, in **M. Bertolissi**, *L'ordinamento degli enti locali*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- **A. M. Baroni**, *L'associazionismo comunale in Italia*, in *L'intercomunalità in Italia e in Europa*, CEDAM, Padova, 2013.
- **P. Barrera**, *Organi e funzionamento delle Unioni di Comuni. Fusioni di comuni, in il nuovo governo dell'area vasta*, Jovene, Napoli, 2014.
- **S. Bartole-R. Bin-G. Falcon-R. Tosi**, *Diritto regionale*, il Mulino, Bologna, 2005.

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **M. Bassani**, *Art. 26 (Unioni di Comuni)*, in *V. Italia e M. Bassani (con il coordinamento di)*, *Le autonomie locali (Legge 8 giugno 1990, n. 142)*, Giuffrè, Milano, 1990.
- **L. Beccaria**, *Le fusioni di comuni dal 1990 al 2013: una rassegna di esperienze*, in *Osservatorio OPAL*, n. 3-12/2013, Università del Piemonte Orientale, consultabile in <http://drasd.unipmn.it/>.
- **L. Berionni**, *La strategia macroregionale come nuova modalità di cooperazione territoriale*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 3, 2012.
- **M. Bernardi**, voce *Consorzi fra enti locali*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IX, Giuffrè, Milano, 1961.
- **S. Bertelli**, *Il potere oligarchico nello stato-città medievale*, La Nuova Italia, Firenze, 1978.
- **A. Besana**, *Economia del Turismo Culturale*, Ediz. Unicopli, 2013.
- **E. Bettinelli-F. Rigano**, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004.
- **A. Bianco**, *La “frontiera” della gestione associata*, in *Rivista ANCI*, 2001.
- **F. Bilancia**, *Un nuovo statuto costituzionale per le autonomie?*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 1, 2014.
- **P. Bilancia**, *L’associazionismo obbligatorio dei Comuni nelle più recenti evoluzioni legislative*, in *Federalismi.it*, n. 16/2012.
- **R. Bin**, *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 1, 2014.

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell’età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **D. Bizzarri**, *Ricerche sul diritto di cittadinanza nella costituzione medievale*, in “*Studi senesi*”, XXXII, 1916.
- **K. Bosl**, *Il risveglio dell’Europa: l’Italia dei comuni*, Bologna, Il Mulino, 1985.
- **P. Brezzi**, *Barbari, feudatari, comuni e signorie fino alla metà del secolo XVI*, AA.VV., *Storia del Piemonte*, Casanova, Torino, 1961.
- **G. Brucker**, *Dal comune alla signoria (la vita pubblica a Firenze nel primo rinascimento)*, Bologna, Il Mulino, 1981.
- **R. Caggese**, *Classi e comuni rurali nel Medio Evo italiano. Saggio di storia economica e giuridica*, Vol. II, Firenze, Gozzini, 1909.
- **P. Cammarosano**, *Le campagne nell’età comunale (metà secolo XI-metà secolo XIV)*, Torino, Loescher, 1974.
- **P. Cammarosano**, *Il ricambio e l’evoluzione dei ceti dirigenti nel corso del XIII secolo*, in *Magnati e popolari nell’Italia comunale*, Centro italiano di studi di storia e d’arte di Pistoia, 1997.
- **M. Cammelli**, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012.
- **G. Campana**, *L’analisi del riassetto istituzionale nei processi di fusione*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 1, 2012.
- **A. Candido**, *Regioni e piccoli Comuni, L’esigenza di razionalizzazione territoriale in un panorama normativo variegato*, in *Astrid Rassegna*, n. 171 (n. 22/2012).
- **M. T. P. Caputi Jambrenghi**, in *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, (a cura di a. Angiulie, V. Caputi Jambrenghi), Giappichelli, Torino, 2005.

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell’età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **Mario Caravale**, *Ordinamenti giuridici dell'Europa medievale*, Bologna, Il Mulino, 1994.
- **B. Caravita**, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V: Stato, Regioni e autonomie tra Repubblica e unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2002.
- **P. Caretti**, *La strana voglia di ricominciare sempre tutto daccapo*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012.
- **P. Caretti-G. Tarli Barbieri**, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2012.
- **P. Caretti U. De Siervo**, *Diritto Costituzionale e Pubblico*, Giappichelli, Torino, 2014.
- **R. Carpino**, *Testo Unico degli Enti Locali commentato*, Maggioli, Rimini, 2013.
- **E. Casetta**, *Manuale di Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2005.
- **A. Castagnetti**, *Primi aspetti di vita politica annonaria nell'Italia comunale. La bonifica della "palus communis Verone (1194-1199)*, in *Studi Medievali*, ser. III, XV, 1974.
- **L. Castelli**, *Il territorio degli enti locali in Italia: caratteri, dimensioni, mutamenti*, in *ISSiRFA*, www.issirfa.cnr.it, luglio 2013.
- **G. Castronovo**, *Piccoli comuni: criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa ne rendono urgente l'accorpamento*, in *Amm. It.*, 1996.

Salvatore Mario Gaias

"L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale"

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **G. Castronovo**, *L'accorpamento dei piccoli comuni*, Rubbettino editore, 2001.
- **M. Castronovo**, *Associazionismo ed unione di comuni*, in www.cipa.net/bdi.
- **E. Catelani-E. Cheli**, *I principi negli Statuti regionali*, Il Mulino, Bologna, 2008.
- **C. Cattaneo**, *Scritti politici*, in M. Boneschi (a cura di), ID., Le Monnier, Firenze, 1964-1965, vol. IV.
- **P. Cavalieri-E. Lamarque (a cura di)**, *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia"*, Giappichelli, Torino, 2003.
- **P. Cavalieri**, *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, Giappichelli, Torino, 2008.
- **P. Cavalieri**, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2009.
- **R. Celli**, *Studi sui sistemi normativi delle democrazie comunali, secoli XII-XIV, I*, Pisa, Siena, Sansoni, Firenze, 1976.
- **A. Celotto-Pistorio** in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di **M.A. Sandulli**, Giuffrè, Milano, 2006.
- **A. Celotto, A. D'Aloia, C. Pietrobelli, G. Vesperini** (a cura di), *I piccoli comuni nel sistema dei poteri locali. Profili problematici e proposte*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008.
- **G. Cherubini**, *Una comunità dell'Appennino dal XIII al XV secolo. Montecoromaro dalla signoria dell'abbazia del Trivio al dominio di Firenze*, Olschki, Firenze, 1972.

Salvatore Mario Gaias

"L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale"

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **G. Chittolini**, *Per una geografia dei contadi alla fine del medioevo*, in *Città, comuni e feudi negli stati dell'Italia centro-settentrionale (sec. XIV-XVI)*, Milano, CUEM, 1966.
- **G. Chittolini**, *Città e contado nella tarda età comunale*, in “*Nuova rivista storica*”, LIII, 1969.
- **G. Chittolini**, *La formazione dello stato regionale e le istituzioni del contado: ricerche sull'ordinamento territoriale del dominio fiorentino agli inizi del secolo XV*, in AA. VV., *Egemonia fiorentina ed autonomie locali nella Toscana nord-occidentale del primo Rinascimento: vita, arte, cultura*, Centro Italiano di studi di storia e d'arte, VII, Pistoia 1975.
- **G. Chittolini**, *I capitoli di dedizione delle comunità lombarde a Francesco Sforza: motivi di contrasto fra città e contado*, in *Felix olim Lombardia. Studi di storia padana dedicati dagli allievi a Giuseppe Martini*, s.e., Milano, 1978.
- **G. Citroni–A. Lippi–S. Profeti**, *Governi privati. Le società partecipate dei comuni strumento e arena del governo locale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012.
- **M. Clarich**, *Manovre tra luci ed ombre*, in *Diritto e pratica amministrativa*, n. 9/2011, Il Sole 24 ore.
- **S. Cogliani, M. Gola, M. A. Sandulli, R. Santagata**, *L'ordinamento del Mercato turistico*, Giappichelli, Torino, 2012.
- **E. Colombo** (a cura di), *I sindaci del re. 1859-1889*, Il Mulino, Bologna, 2011.
- **R. Comba**, *Testimonianze sull'uso dell'incolto, sul dissodamento e sul popolamento nel Piemonte meridionale (XIII-XIV SEC.)* in “*Bollettino storico-bibliografico subalpino*” LXVIII, 1970 e *La dinamica dell'insediamento umano nel Cuneese (secoli X-XIII)* LXXI, 1973.

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **E. Cristiani**, *Le alternanze tra consoli e podestà ed i podestà cittadini*, in *I problemi della civiltà comunale* (a cura di) C. D. Fonseca, Milano, 1971.
- **E. Cristiani**, *Nobiltà e popolo nel comune di Pisa. Dalle origini del Podestariato alla signoria dei Donoratico*, Napoli, ESI, 1972.
- **S. Curreri**, *Riforma costituzionale e forma di governo*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 2, 2016.
- **C. Curti Gialdino**, *Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea*, Roma, Istituto Poligrafico Zecca dello Stato, 1993.
- **A. D'Aloia**, *La qualità della vita nei piccoli comuni (e l'uguaglianza "sostanziale" dei loro abitanti): una variazione sul tema del rapporto tra territori e politiche sociali*, in *Enzo Balboni (a cura di), La tutela multilivello dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2008.
- **C. D'Andrea**, *I comuni polvere: tra dissoluzione pilotata a salvataggio delle funzioni. Alcune note a commento dell'art. 16 della "manovra-bis"*, in www.federalismi.it, n. 20/2011.
- **L. Daniele**, *Il diritto materiale della Comunità Europea. Introduzione allo studio del mercato interno e delle politiche comunitarie*, III ed., Giuffrè, Milano, 2000.

Salvatore Mario Gaias

"L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale"

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **G.C. De Martin**, *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle regioni e degli enti locali*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. 1, Jovene, Napoli, 2005.
- **G.C. De Martin-M. Di Folco**, *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4/2009.
- **G.C. De Martin**, *Le funzioni amministrative delle Regioni e degli enti locali dopo la l. n. 42/09*, in *Amministrare*, 2010.
- **G. C. De Martin**, *Introduzione*, in *L'intercomunalità in Italia e In Europa*, CEDAM, Padova, 2013, pag. XIV.
- **G. C. De Martin**, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 1, 2014.
- **G. De Marzo -R. Tomei (a cura di)**, *Commentario al nuovo T.U. degli enti locali*, Cedam, Padova, 2002.
- **M.C. De Matteis**, *La "teologia politica comunale" di Remigio de' Girolami a cura di R. Elze-G. Fasoli*, il Mulino, Bologna, 1981.
- **M.C. De Matteis**, *"Societas Christiana e funzionalità ideologica della città: linee di uno sviluppo"*, in *La città in Italia e in Germania nel Medioevo: cultura, istituzioni, vita religiosa*, a cura di R. Elze, G. Fasoli, Bologna, Il Mulino, 1981.

Salvatore Mario Gaias

"L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale"

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **G. De Vergottini**, *Arti e popolo nella prima metà del secolo XIII*, in *Scritti di Storia del diritto italiano*, a cura di G.Rossi, Milano, Giuffrè, 1977.
- **G. De Vergottini**, *Origini e sviluppo storico della comitatitanza (1929)*, in *Scritti di storia del diritto italiano*, a cura di G.Rossi, Milano, Giuffrè, 1977.
- **E. Diamanti**, *il Turismo*, in *Trattato di Diritto Amministrativo*, diretto da Cassese S., Dir. Amm. Spec., Tomo IV. 2003.
- **P. Dogliani–O. Gaspari** (a cura di), *L'Europa dei comuni. Origini e sviluppo del movimento comunale europeo dalla fine dell'Ottocento al secondo dopoguerra*, Donzelli editore, Roma, 2003.
- **G. Fabi**, *Piccoli comuni, l'unione fa il risparmio*, in *Sole 24 Ore*, 4 luglio 2011.
- **G. Falcon**, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Regioni*, 2002.
- **G. Falcon**, *Inattuazione e attuazione del nuovo Titolo V*, in *Regioni*, 2003.
- **G. Falcon**, *A che servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012.
- **G. Falcon**, *Ripensando le istituzioni territoriali, tra diritto pubblico ed esperienza*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 1, 2014.
- **P. S. L. Falletta**, *Le funzioni amministrative degli enti locali. Tra attuazione e inattuazione del Titolo V*, 2012.
- **G. Fasoli**, *Lineamenti di politica e di legislazione feudale veneziana*, in *“Rivista di Storia del diritto italiano”*, XXV,1952.

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell’età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **G. Fasoli**, *La politica italiana di Federico Barbarossa dopo la pace di Costanza*, in *Popolo e stato nell'età di Federico Barbarossa. Alessandria e la Lega Lombarda* (XXXIII Congresso storico subalpino), Torino, 1970.
- **S. Fattore- L. Gallo**, *Dall'Unione alla federazione dei Comuni: il caso (di successo) del Camposampierese*, in *Amministrare*, 2013.
- **R. Ferrara**, *Gli accordi di programma, Potere, poteri pubblici e modelli dell'amministrazione concertata*, Padova, 1993.
- **G.F. Ferrari**, *Autorità locale e governo centrale nell'amministrazione della scuola in Inghilterra*, in *Riv. Trim. pubbl.*, 1975.
- **G.F. Ferrari – G. Parodi** (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Cedam, Padova, 2003.
- **R. Filippini, A. Maglieri**, *Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 3-4, 2008.
- **R. Filippini e A. Maglieri**, *Il procedimento legislativo di fusione di Comuni nelle leggi regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 2, 2015.
- **Fontana**, *Il fascismo e le autonomie locali*, Bologna, 1973.
- **D. Formiconi-M. Castronovo**, *Manuale delle Unioni di Comuni*, CEL, Bergamo, 2001.

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **P. Forte**, *Aggregazioni pubbliche locali. Forme associative nel governo e nell'amministrazione tra autonomia politica, territorialità e governance*, Franco Angeli, Milano, 2011.
- **R. Fossier**, *L'infanzia dell'Europa (economia e società dal X al XII secolo)*, Bologna, Il Mulino, 1987.
- **V. Franceschelli F. Morandi**, *Manuale di Diritto del Turismo*, Giappichelli, Torino, 2013.
- **G. Gaja A. Adinolfi**, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Laterza, 2012.
- **G. Galasso**, voce *Comune* (storia) in *Enc. Del dir.*, Milano, 1961.
- **G. Galasso**, *Potere e Istituzioni in Italia, Dalla caduta dell'Impero romano ad oggi*, Einaudi, Torino, 1974.
- **C.E. Gallo**, *La collaborazione tra enti locali: convenzioni, unioni, accordi di programma*, in *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1993.
- **G. Gardini**, *Le nuove competenze legislative e amministrative. Introduzione*, in *C. Bottari (a cura di), La riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione*, Maggioli, Rimini, 2003.
- **G. Gardini**, *Le autonomie ai tempi della crisi*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 3, 2011.

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **R. Garibaldi** (a cura di), *Il Turismo culturale europeo (prospettive verso il 2020)*, in *Quaderni di viaggi e turismo del CeSTIT* (Centro Studi per il Turismo e l'interpretazione del Territorio), Franco Angeli, 2012.
- **L. Geninatti Satè**, *L'aggregazione tra enti locali per la gestione dei servizi pubblici*, in R. Balduzzi (a cura di), *Annuario DRASD 2010*, Giuffrè, Milano, 2010.
- **M. Gestri F. Casolari**, *Il Turismo nel Trattato di Lisbona: un personaggio non più in cerca di autore*, in *Rivista Italiana di Diritto del Turismo*, 2011.
- **M. S. Giannini**, *i Comuni*, ID. (a cura di), *Atti del congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione. L'ordinamento comunale e provinciale*, vol. I, ISAP, Vicenza, Neri Pozza.
- **M. S. Giannini**, voce *Autonomia pubblica. Teoria generale e diritto pubblico*, Enc. Dir., vol. IV, Milano, 1959.
- **M.S. Giannini**, *Scritti*, vol. VIII, 1984-1990, Milano, Giuffrè, 2006.
- **P.D. Giarda**, *Le strutture delle spese degli enti locali*, in AA.VV., *La finanza delle Regioni e degli enti locali*, Formez, Napoli, 1975.
- **F. Giglioni**, *Governare per differenza. Metodi europei di coordinamento*, ETS, Pisa, 2012.
- **T.F. Giupponi**, *Il "nuovo regionalismo" alla prova del referendum costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 2, 2016.

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **M. Gola**, *L'utilizzo degli incentivi per l'esercizio associato delle funzioni comunali nel d.m. n. 318/2000*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8/2001.
- **T. Groppi**, *Autonomia costituzionale e potestà regolamentare degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 1994.
- **T. Groppi-M. Olivetti**, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001.
- **T. Groppi-M. Olivetti** (a cura di), *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II ed., Giappichelli, Torino, 2003.
- **C. H. Haskins**, *La rinascita del dodicesimo secolo*, Bologna, Il Mulino, 1972.
- **C. Iannello**, *La gestione associata delle funzioni e dei servizi nei comuni di piccole dimensioni*, in <http://federalismo.formez.it>.
- **S. Iommi**, *Governo locale e benessere dei cittadini: i costi evitabili della frammentazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 2, 2013.
- **S. Iommi**, *I costi espliciti e impliciti della frammentazione del governo locale*, in *Federalismo in Toscana*, n. 1/2013, p.1; ID., *Quanto ci costa la frammentazione dei campanili*, in www.lavoce.info, 20 gennaio 2014.
- **L. Izzi**, *Idee per una legislazione statale e regionale sulle forme associative tra enti locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 3-4, 2008.

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell’età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **F. Jorio**, *Il diritto delle crisi e la ineludibile dieta istituzionale*, in www.astrid.eu, n.2, 2016.
- **A. Lattes**, *Il diritto commerciale nella legislazione statutaria delle città italiane*, Milano, 1884.
- **G. Luzzatto**, *Il debito pubblico nella Repubblica di Venezia. Dagli ultimi decenni del XII secolo alla fine del XV*, Cisalpino, Milano-Varese, 1963.
- **Legautonomie**, *L'attuazione della legge Delrio e la riallocazione delle funzioni delle province*, in www.legautonomie.it, luglio 2015.
- **G. Luchena**, *Gli enti della intercomunalità: le unioni di Comuni*, Bari, Cacucci, 2012.
- **M. Malo**, *I primi dubbi sul codice del turismo*, in *Rivista Italiana di Diritto del Turismo*, Franco Angeli, 2-2011.
- **S. Mangiameli**, *Il Federalismo italiano dopo Lorenzago. Considerazioni sulla riforma del Titolo V e sulla riforma della riforma*, in *Forum quad. cost.*, 25 giugno 2004, www.forumcostituzionale.it.
- **S. Mangiameli**, *La questione locale. Le nuove autonomie nell'ordinamento della Repubblica*, Donzeli, Roma, 2009.
- **G. Manfredi**, *Modelli contrattuali dell'azione amministrativa: gli accordi di programma*, in *Le Regioni 1992*.
- **A. Marongiu**, *Storia del diritto italiano. Ordinamento e istituti di governo*, Milano-Varese, Cisalpino, 1977, pag. 110.

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell’età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **M. Marotta**, “*Quante Unioni, quali Unioni. Studio sulle Unioni di Comuni in Italia*”, in XXIX Convegno Sisp, sezione 10 Studi regionali e politiche locali, panel 7.6, Progetto: *Razionalizzazione o destrutturazione? La nuova geografia amministrativa e dei servizi in Italia*, 2015.
- **R. Marrama**, *Nascita ed evoluzione dello Stato e dell’Amministrazione pubblica*, in *Diritto amministrativo*, a cura di L. Mazzaroli, I ed., Bologna, 1993, vol.
- **A. Marzanati**, *L’organizzazione di governo del comune nella riforma delle autonomie locali*, Giuffrè, Milano, 1990.
- **A. Marzanati**, *Commento all’art. 11*, in AA.VV., *Le autonomie locali (l. 8 giugno 1990, n. 142)*, con il coordinamento di V. Italia e M. Bassani, I, Giuffrè, Milano, 1990.
- **G. Masciocchi**, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 1995.
- **M. Massa**, *Impugnazioni regionali contro l’accorpamento dei piccoli comuni*, in *Diritti regionali*, 23 dicembre 2011.
- **M. Massa**, *Associazioni, aggregazioni e assetto costituzionale dei Comuni*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 1, 2014.
- **G. Mazzini**, *Dell’unità italiana*, in ID., *Scritti editi e inediti*, Edizione nazionale, vol. III.

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell’età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **F. Mazzonetto**, *Art. 32. Unioni di comuni*, in M. Bertolissi (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commento al testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- **E. Mele**, *Manuale di diritto degli enti locali*, in *Teoria e pratica del diritto* (coll.), Giuffrè, Milano, 2007.
- **G. Meloni**, *Le Unioni dei Comuni negli statuti istitutivi*, in P. Testa (a cura di), *lo stato delle Unioni. Rapporto 2010 sulle Unioni di Comuni*, Cittalia, Roma, 2010.
- **F. Menant**, *L'Italia dei Comuni (1100-1350)*, Roma, Viella, 2011.
- **F. Merloni**, *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo testo unico) nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le regioni*, n. 2-3/2002.
- **F. Merloni**, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2003.
- **F. Migliarese Caputi**, *Diritto regionale e degli Enti Locali*, Giappichelli, Torino, 2008.
- **U. Minneci**, *Il ricorso al flessibile modello funzionale nella valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica*, in *La valorizzazione dei beni culturali*, a cura di Bilancia, Giuffrè, Milano, 2004.

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell’età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **A. Morelli**, *C'era una volta il federalismo*, in *Diritti regionali*, 2012, <http://dirittiregionali.org>.
- **C. Mortati**, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1969.
- **L. Musselli**, *L'utilizzo del modello della società mista nella gestione dei beni culturali*, in *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato. Studio dei modelli di gestione integrata*, (a cura di) Bilancia, Giuffrè, Milano, 2004.
- **F. Niccolai**, *I consorzi nobiliari ed il comune nell'alta e media italia*, Bologna, Zanichelli, 1940.
- **U. Nicolini**, *Per lo studio dell'ordinamento giuridico nel comune medievale*, Milano, Celuc, 1972.
- **L. Nicotera**, *Il turismo come risorsa per governo, regioni e province autonome ed enti locali: programmazione nel settore e definizione delle priorità*, in *Rivista Italiana di Diritto del Turismo*, Franco Angeli, 2014.
- **L. Nicotera**, *Il comitato permanente della promozione del turismo in Italia*, in *Rivista Italiana di Diritto del Turismo*, Franco Angeli, 2015.
- **M. Nigro**, *Il governo locale. Storia e problemi. Lezioni di diritto amministrativo a.a. 1979-1980*, Bulzoni, Roma, 1982.
- **A. Nocerino**, *Il piano turistico statale: un'occasione per riflettere e ripensare l'assetto dei rapporti Stato-Regioni*, in *Rivista Italiana di Diritto del Turismo*, Franco Angeli, 2013.
- **E. Occhipinti**, *L'Italia dei Comuni (secoli XI-XIII)*, Roma, Carocci, 2000.

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **V. Onida**, *Le province sono davvero inutili o è la retorica dell'antipolitica ?*, in *Corriere della Sera*, 23 luglio, 2011.
- **G. Orsini**, *L'Elba di fronte al referendum per il Comune unico*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 1, 2012.
- **N. Ottokar**, *Il problema della formazione comunale*, in Ettore Rota (a cura di), *Questioni di Storia Medioevale*, Marzorati ed., Milano.
- **R. Pacella–G. Milanetti-G. Verde**, *Fusioni: Quali vantaggi? Risparmi teorici derivanti da un'ipotesi di accorpamento dei comuni di minore dimensione demografica*, in <http://finanzalocale.interno.it>, febbraio 2015.
- **A. Padoa Schioppa**, *Storia del diritto in Europa, dal medioevo alla età contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- **F. Palazzi**, *L'ordinamento degli enti locali tra modifiche contingenti e necessità di riforma organica: lo stato attuale del dibattito*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 3-4, 2008.
- **F. Panero**, *Schiavi servi e villani nell'Italia medievale*, Torino, Paravia, 1999.
- **L. Pansolli**, *La gerarchia delle fonti di diritto nella legislazione medievale veneziana*, Giuffrè, Milano, 1970.
- **V. Papa**, *Strumenti e procedimenti della valorizzazione del patrimonio culturale. Ruolo dei livelli di governo e promozione delle identità*, Jovene, Napoli, 2006.
- **V. Papa**, in *Economia Diritto terziario*, 2007.

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **S. Parisi**, *Le Regioni e la responsabilità senza poteri*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 1, 2014.
- **G. Pastori**, voce *Comune*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. III, Utet, Torino, 1989.
- **M. Pedrazzi**, *Art. 3*, in *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione Europea*, A cura di Fausto Pocar, CEDAM, Padova, 2001.
- **R. Perotti**, *I costi della politica*, in *www.lavoce.info*, 29 novembre 2013.
- **A. Petracchi**, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano, Storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime all'età cavouriana (1770-1861)*, vol. I, Venezia, 1962.
- **C. Pennacchietti**, *L'associazionismo comunale obbligatorio nelle più recenti evoluzioni normative*, in www.federalismi.it, n. 20/2013.
- **C. Pinelli**, *Lo sviluppo dell'economia territoriale attraverso la cultura e il turismo e il coordinamento dei pubblici poteri*, in *Ist. Federalismo*, 2013.
- **C. Pinelli**, *Le proposte di riforma del Titolo V nella relazione della Commissione per le riforme costituzionali*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.
- **A. I. Pini**, *I trattati commerciali di una città agricola medievale: Imola (1099-1279) in "Studi romagnoli"*, XXVI, 1975.
- **A. I. Pini**, *Un aspetto dei rapporti tra città e territorio nel Medioevo: la politica demografica "ad elastico" di Bologna fra il XII e il XIV secolo*, in AA. VV., *Studi in memoria di Federigo Melis*, Napoli, Giannini, 1978.

Salvatore Mario Gaias

"L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale"

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **A. I. Pini**, *Città, comuni e corporazioni nel medioevo italiano*, Ed. Clueb, Bologna, 1986.
- **F. Pinto**, *Diritto degli Enti locali*, Vol I, parte generale, Giappichelli, Torino, 2003.
- **A. Pirani**, *Le fusioni di Comuni: dal livello nazionale all'esperienza dell'Emilia Romagna*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 1, 2012.
- **G. Piperata**, *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 3, 2012.
- **F. Pizzetti**, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Regioni*, 2003.
- **J. Plesner**, *Una rivoluzione stradale del Dugento*, in "Acta Jutlandica", X, 1938.
- **F. Poli**, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: il quadro giuridico*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 1, 2012.
- **E. Ragionieri**, *Politica e amministrazione nello Stato unitario*, in ID., *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari, 1967.
- **U. Pototschnig**, *Le forme associative tra i Comuni: una riforma senza obiettivi*, in *Regioni*, 1985.

Salvatore Mario Gaias

"L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale"

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **S. Ramazza**, Fusioni di Comuni in Emilia-Romagna: stima dei vantaggi sulla base dell'analisi dei dati dei bilanci consuntivi e del censimento del personale del 2013, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 2, 2015.
- **F.C. Rampulla**, *Le associazioni di Comuni tra autonomia locale e autarchia regionale*, Cedam, Padova, 1984.
- **F.C. Rampulla**, voce *Consorzi tra enti locali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, 1989.
- **G. Rebuffa**, *Trasformazioni delle funzioni dell'amministrazione e cultura dei giuristi*, in *L'amministrazione nella storia moderna*, vol. II, in Archivio ISAP-Nuova serie, 3, Milano, 1985.
- **Renna**, *Turismo*, in *Dizionario di Diritto Pubblico* diretto da Cassese, vol. VI, Milano, 2001.
- **Y. Renouard**, *Le città italiane dal X al XIV secolo*, Milano, BUR, 1975.
- **G.U. Rescigno**, *Principio di sussidiarietà verticale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 2002.
- **L. Righi**, *Rivista Italiana Diritto del Turismo*, 6/2012.
- **L. Righi**, *La dimensione comunitaria del turismo ed il suo impatto nell'ordinamento italiano: profili giuspubblicistici*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992.

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **F. Rinaldi**, *Natura e ruolo della Comunità montana in base alla legge n. 265/2000*, in *Comuni d'Italia*, n. 6/2000.
- **S.A. Romano**, voce *Consorzi amministrativi*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. V, Istituto della enciclopedia italiana, Roma.
- **G. Rolla-T. Groppi**, *L'ordinamento dei comuni e delle province*, Giuffrè, Milano, 2000.
- **G. Rolla**, *Diritto regionale e degli Enti locali*, Giuffrè, Milano, 2002.
- **L. Rosa Bian**, *Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali (Legge regionale 27 aprile 2012, n. 18)*, in *Dir. Regione*, n. 1-2/2012.
- **E. Rotelli**, *Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*, in *Il fascismo e le autonomie locali*, Bologna, 1973.
- **E. Rotelli**, *Il martello e l'incudine. Comuni e province fra cittadini e apparati*, Il Mulino, Bologna, 1991.
- **M. Rubecchi**, *La forma di governo regionale tra regole e decisioni*, Aracne, Roma, 2010.
- **E. Ruffini Avondo**, *Sistemi di deliberazione collettive nel Medioevo Italiano*, Bocca, Torino, 1927.
- **F. Rugge** (a cura di), *I regimi della città. Il governo municipale in Europa tra '800 e '900*, Franco Angeli, Milano, 1992; ID., *I regimi municipali in Italia e Germania fra Otto e Novecento. Una comparazione*, in *Politico*, 2001.

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **G. Salvemini**, *Magnati e popolani in Firenze dal 1280 al 1295 (1899)* (a cura di) E. Sestan, Torino, Einaudi, 1960.
- **R. Santagata**, *Diritto del Turismo*, Utet, 2015.
- **U. Santarelli**, *La gerarchia delle fonti secondo gli statuti emiliani e romagnoli*, in “*Rivista di storia del diritto italiano*”, XXXIII, 1960.
- **G. Santini**, *Europa medioevale*, Milano, Giuffrè, 1986.
- **G. Sanviti**, *Coordinamento e collaborazione fra enti locali nella gestione dei servizi pubblici*, in G. Caia (a cura di), *I servizi pubblici locali*, Maggioli, Rimini, 1995.
- **V. M. Sbrescia**, *Le competenze dell’Unione europea nel Trattato di Lisbona*, Edizioni Scientifiche italiane, 2008.
- **G. Sciullo**, *I beni e le attività culturali*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 5, 2001.
- **E. Sestan**, *La città comunale italiana dei secoli XI-XIII nelle sue note caratteristiche rispetto al movimento comunale europeo*, in *Italia medievale*, Napoli, ESI, 1966.
- **P. Silva**, *Pisa sotto Firenze dal 1406 al 1433*, in “*Studi storici*”, XVIII, 1909.
- **L. Simeoni**, *Dazi e Tolonei medievali di diritto privato a Verona*, in *Studi su Verona nel Medioevo*, a cura di V. Cavallari e O. Viviani, Istituto per gli studi storici veronesi, Verona, 1959-1963, vol. I.
- **F. Sinatti D’Amico**, *La gerarchia delle fonti di diritto nelle città lombarde*, Firenze, 1962.

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell’età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **F. Spalla-A. Dossena**, *La Provincia in Italia. Il percorso di un'identità*, Aracne, Roma, 2009.
- **F. Staderini**, *Diritto degli Enti Locali*, Cedam, Padova, 2009.
- **F. Staderini, P. Caretti, P. Milazzo**, *Diritto degli Enti Locali*, Cedam, Padova, 2014.
- **A. Sterpa**, (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commentario alla legge n. 56 del 2014*, Napoli, Jovene, 2014.
- **G. Tabacco**, “*La costituzione del regno italico al tempo di Federico Barbarossa, in popolo e stato in Italia nell'età di Federico Barbarossa. Alessandria e la Lega lombarda*” (XXXIII Congresso storico subalpino), Torino 1970.
- **G. Tabacco**, *La dissoluzione medievale dello stato nella recente storiografia*, in “Studi Medievali”, ser. III, I, 1960; *La Storia politica e sociale. Dal tramonto dell'impero alle prime fondazioni degli stati regionali*, in *Storia d'Italia*, Einaudi, II, Torino, 1974.
- **L. Tammaro**, *L'unione di Comuni: esperienze nell'area Veronese*, in *Comuni d'Italia*, n. 6/2000.
- **C. Tommasi**, *Fusione e incorporazione alla luce della sentenza n. 50 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 2, 2015.
- **V. Tondi della Mura**, *La riforma delle Unioni di Comuni fra “ingegneria” e “approssimazione” istituzionali*, in *Federalismi.it* n. 2/2012.

Salvatore Mario Gaias

“L'Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **W. Tortorella** (a cura di), *Lo stato dei Comuni*, Marsilio editori, Venezia, 2012.
- **A. Travi**, *Le forme di cooperazione interlocale*, in *Dir. amm.*, 1996.
- **L.P. Tronconi**, *Le Unioni di Comuni, da modulo con originaria tendenza alla stabilizzazione organica ad attuale formula a connotazione funzionale, in crisi di appartenenza politica*, in *Fondazione per la Sussidiarietà*, 2007.
- **C. Tubertini**, *Le forme associative e di cooperazione tra i principi di autonomia e di adeguatezza*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 2/2000.
- **C. Tubertini**, *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 3, 2012.
- **C. Tubertini**, *Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 1, 2014.
- **C. Tubertini**, *L'assetto delle funzioni locali in materia di beni ed attività culturali dopo la legge 56/2014*, in www.aedon.mulino.it, n. 1/2016.
- **W. Ullman**, *Principi di governo e politica nel medioevo*, Bologna, Il Mulino, 1966.
- **D. Vaiano**, in *Nuove leggi Civili Commentate*, 2005.
- **M. Vallerani**, *La giustizia pubblica medievale*, Bologna, Il Mulino ricerca, 2005.
- **L. Vandelli**, *Ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Maggioli, Rimini, 1990.

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell’età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **L. Vandelli** (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Giuffrè, Milano, 1992.
- **L. Vandelli**, *Il governo locale*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- **L. Vandelli**, *Ordinamento delle autonomie locali, 1999-2000. Dieci anni di riforme. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, III ed., Maggioli, Rimini, 2000.
- **L. Vandelli**, *Ordinamento delle autonomie locali*, Maggioli, Rimini, 2002.
- **L. Vandelli-E. Barusso**, *Autonomie locali: disposizioni generali. Soggetti. Commento parte I titoli I-III, artt. 1-35*, Maggioli, Rimini, 2004.
- **L. Vandelli**, *Sovranità e federalismo interno l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *le Regioni*, 2012.
- **L. Vandelli**, *Crisi economica e trasformazioni del governo locale*, in www.treccani.it, 2012.
- **L. Vandelli**, *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Il Mulino, Bologna, 2012.
- **L. Vandelli-T. Tessaro-C. Tubertini**, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, Rimini, Maggioli, 2014.
- **L. Vandelli**, *Le autonomie nella prospettiva delle riforme*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 1, 2014.
- **L. Vandelli**, *Il governo locale*, Il Mulino, Bologna, 2014.

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell’età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **A. Ventura**, *Nobiltà e popolo nella società veneta del 400 e 500*, Laterza, Bari, 1964.
- **F. Ventura-F. Ravaioli**, *La prospettiva tecnica degli studi di fattibilità: note metodologiche*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 1, 2012.
- **G. Vesperini**, *Gli Enti locali*, Laterza, Bari-Roma, 2004.
- **G. Vesperini**, *La legge sulle autonomie locali vent'anni dopo*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 2010.
- **G. Viesti**, *Le politiche di sviluppo per il Mezzogiorno negli ultimi venti anni*, *Economia e Politica Industriale-Journal of Industrial and Business Economics*, Vol. 38 (4), 2011.
- **N. Viceconte**, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria, il parlamentarismo iper-razionalizzato e l'autonomia statutaria*, Jovene, Napoli, 2010.
- **E. Vigato**, *La fusione di Comuni. Evoluzione legislativa nazionale e regionale*, in *Dir. Regione* n. 1-2/2012.
- **P. Vipiana, C. Mignone, P.M. Vipiana**, *Commento alla legge sulle autonomie locali*, Giappichelli, Torino, 1993.
- **G. Xilo**, *Lo studio di fattibilità nel processo di fusione*, in *Le istituzioni del federalismo*, Quaderno 1, 2012.

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell’età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

- **G. Zagrebelsky**, *I presupposti costituzionali della riforma del governo locale*, in AA.VV., *La riforma dell'amministrazione locale*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1985.
- **B. Zanardi**, *Si va verso un'antologizzazione del patrimonio artistico?*, in *Aedon*, n. 3/2012.

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell'età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell’età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell’età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell’età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell’età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari

Salvatore Mario Gaias

“L’Unione dei Comuni come veicolo di promozione del Turismo Culturale”

Tesi di dottorato in culture, letterature
e lingue dell’età moderna e contemporanea

Università degli studi di Sassari