



dg

Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università di Torino

# **Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive**

A cura di Cristina Bertolino, Alessandro  
Morelli, Giorgio Sobrino



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

QUADERNI DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
DELL'UNIVERSITÀ DI TORINO  
17/2020



# Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive

Atti del IV Convegno annuale della rivista  
*Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*

*a cura di*

Cristina Bertolino, Alessandro Morelli e Giorgio Sobrino



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

Opera finanziata con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino e del Centro di ricerca di Diritto costituzionale e Istituzioni politiche avente sede presso il Dipartimento di Giurisprudenza, Economia e Sociologia dell'Università Magna Graecia di Catanzaro.

Il presente volume è stato preliminarmente sottoposto ad una revisione da parte di una Commissione di Lettura interna nominata dalla Commissione ricerca del Dipartimento di Giurisprudenza. Detta Commissione ha formulato un giudizio positivo sull'opportunità di pubblicare l'opera.

Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino

*Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, a cura di Cristina Bertolino, Alessandro Morelli e Giorgio Sobrino

© 2020 - Università degli Studi di Torino  
Via Verdi, 8 – 10124 Torino  
[www.collane.unito.it/oa/](http://www.collane.unito.it/oa/)  
[openaccess@unito.it](mailto:openaccess@unito.it)

ISBN: 9788875901554

Prima edizione: Maggio 2020

Grafica, composizione e stampa: Rubbettino Editore



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale

Giorgio Sobrino

La proposta di differenziazione regionale del Piemonte  
e le sue motivazioni e prospettive, con particolare  
riferimento alla gestione dei piccoli Comuni e  
alla tutela dei territori montani: verso un Piemonte  
“più vicino” alla Valle d’Aosta?

1. *Il progetto di differenziazione regionale del Piemonte nel quadro della “corsa” verso il regionalismo differenziato*

Con Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, n. 319 - 38783<sup>1</sup>, la Regione Piemonte ha approvato – come molte altre Regioni ordinarie<sup>2</sup> – una proposta di differenziazione ai sensi dell’art. 116 comma 3 Cost.

Tale proposta si presenta ampia ed articolata, dal punto di vista del contenuto<sup>3</sup> e delle sue conseguenti potenziali ricadute. Alla data di questo Convegno, essa è in fase di discussione nel “tavolo tecnico” tra le Regioni ed il Governo istituito presso il Dipartimento per gli Affari regionali, nel quale si sta procedendo all’esame congiunto delle diverse richieste di differenziazione. Il percorso avviato – secondo le intenzioni dichiarate dal precedente Esecutivo (Conte I) – avrebbe dovuto portare all’adozione di un «accordo preliminare» e, successivamente, di una vera e propria «intesa» tra lo Stato e la Regione, da

1. Pubblicata nel B.U.R. n. 46, 15 novembre 2018 (Supplemento Ordinario n. 1), testo disponibile al sito [www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2018/46/attach/aa\\_aa\\_deliberazione%20del%20consiglio%20regionale\\_2018-11-09\\_65731.pdf](http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2018/46/attach/aa_aa_deliberazione%20del%20consiglio%20regionale_2018-11-09_65731.pdf).

2. V. il *Dossier* del Servizio Studi del Senato n. 104, febbraio 2019, su *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, testo disponibile al sito [www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01103442.pdf](http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01103442.pdf).

3. Sia per il numero e la tipologia delle materie coinvolte, sia in ragione del fatto che essa prospetta l’attribuzione alla Regione stessa di una più ampia autonomia non solo legislativa, ma anche amministrativa: al riguardo v. *infra*, § 3, nonché, per una trattazione completa, G. SOBRINO, *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione: motivazioni, contenuti principali, rapporto con le richieste di altre Regioni*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2019.

sottoporre poi all'approvazione del Parlamento, analogamente a quanto stava avvenendo per le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna (che per prime hanno avviato il processo di differenziazione)<sup>4</sup>. Con la crisi di governo dell'estate del 2019 ed il cambiamento di maggioranza politica che ha dato vita al secondo Governo Conte (Governo c.d. "giallorosso", sostenuto dal Movimento 5 Stelle, dal Partito democratico e da LeU), il quadro è molto probabilmente destinato a cambiare – a partire dalla procedura<sup>5</sup> –, ma i tempi sono tuttora prematuri per effettuare previsioni sufficientemente certe.

Il presente contributo si propone di mettere a confronto – in via necessariamente provvisoria, data la discussione politica in corso alla quale si è fatto riferimento – la proposta di differenziazione regionale del Piemonte sopra citata, ed il *modello* di regionalismo che ne emerge, con l'esperienza – ormai settantennale – della specialità regionale della Valle d'Aosta. E ciò soffermando l'attenzione, in particolare, sulle *forme di gestione dei piccoli Comuni* e sulla *tutela dei territori montani* e lo sviluppo del turismo. Si tratta di problemi ed obiettivi che queste due Regioni – tra di loro confinanti – condividono, essendo entrambe caratterizzate, come

4. V. al riguardo il già citato *Dossier* del Servizio Studi del Senato n. 104, febbraio 2019, 7-8 e 35-36, nonché la sezione *Autonomia differenziata* del sito web istituzionale del Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie ([www.affariregionali.gov.it/attivita/aree-tematiche/autonomia-differenziata/autonomia-differenziata-articolo-116-iii-comma-della-costituzione/](http://www.affariregionali.gov.it/attivita/aree-tematiche/autonomia-differenziata/autonomia-differenziata-articolo-116-iii-comma-della-costituzione/)), nella quale peraltro risultano pubblicate – ad oggi – soltanto le «parti generali» delle «bozze di intesa» con le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, datate 25 febbraio 2019 (per una critica alla scarsa trasparenza del processo in corso, con riferimento in particolare al contenuto delle condizioni di maggiore autonomia concordate tra le Regioni ed il Governo, v. F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto. Lombardia ed Emilia-Romagna?*, in *federalismi.it*, 6, 2019, 3).

5. Le «linee programmatiche» del Governo Conte II (sottoposte – in bozza – all'approvazione degli iscritti del Movimento 5 Stelle sulla piattaforma Rousseau, e poi esposte dal Presidente del Consiglio davanti alle Camere prima del voto di fiducia) prevedono, al punto 20: «È necessario completare il processo di autonomia differenziata giusta e cooperativa, che salvaguardi il principio di coesione nazionale e di solidarietà ... Nella ricognizione ponderata delle materie e delle competenze da trasferire e delle conseguenti ricadute ... che questo trasferimento determina occorre procedere con la massima attenzione. In questa prospettiva, decisivo e centrale sarà il ruolo del Parlamento, che andrà coinvolto anche preventivamente, non solo nella fase legislativa finale di approvazione». Sulle prospettive del regionalismo differenziato nell'attuale nuovo contesto politico si veda l'editoriale del n. 3/2019 di *Diritti regionali*, di R. CALVANO, *Una crisi gattopardesca non allontana le prospettive dell'autonomia differenziata: i rischi in materia di istruzione*, in particolare 4 ss.

si vedrà meglio oltre, da un'elevata dispersione dei Comuni e da vasti territori di montagna da amministrare.

Più precisamente, si cercherà di rispondere alla seguente domanda: qualora la proposta di differenziazione piemontese venisse attuata, si andrebbe verso un Piemonte "più vicino" alla Valle d'Aosta, dal punto di vista del modello di regionalismo e della concezione di autonomia regionale ad esso sottesa? Più in particolare: il regionalismo "differenziato" piemontese – quale emergente dal progetto della Regione oggi in discussione – sarebbe uno strumento adeguato per affrontare, nell'attuale situazione, i problemi della "gestione" dei piccoli Comuni e dei territori montani, se posto a confronto con l'esperienza della specialità regionale valdostana?

2. *La struttura generale del Documento approvato dalla Regione Piemonte; la «situazione regionale di contesto» descritta nel Documento ed i criteri di individuazione delle richieste regionali di maggiore autonomia*

Il «Documento di indirizzo» allegato alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018 – che contiene in concreto la proposta di differenziazione qui in esame – è suddivisibile, sul piano analitico, in tre parti: -1) la descrizione della «situazione regionale di contesto» che, ad avviso della Regione Piemonte, giustifica le richieste di maggiore autonomia; -2) l'enunciazione dei criteri in base ai quali la Regione stessa ha individuato le materie nelle quali avanzare tali richieste; -3) l'indicazione, per ogni materia, delle specifiche richieste avanzate<sup>6</sup>.

Iniziando l'esame dalla prima parte del Documento – e quindi dalle *motivazioni* delle richieste di differenziazione piemontesi –, occorre osservare che essa si presenta alquanto estesa<sup>7</sup> e risulta ripartita, a sua volta, in tre punti oggetto di trattazione: -a) il «contesto economico e sociale» della Regione; -b) il «profilo demografico»; -c) il «profilo istituzionale»<sup>8</sup>.

Quanto, in primo luogo, al «*contesto economico e sociale*» regionale, il Documento dà atto dell'esistenza in Piemonte di un sistema produttivo

6. V., rispettivamente, pagine 2 ss., 15 e 15 ss. dell'allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit.

7. Essa occupa praticamente metà del Documento in questione (quattordici pagine su trenta).

8. V., rispettivamente, i §§ 1, 2 e 3 della «Premessa» dell'allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit.



solido, ma in difficoltà «nello sviluppare processi di investimento innovativi diffusi nel territorio», oggi indispensabili per affrontare la competizione globale<sup>9</sup>. Negli ultimi anni il mercato del lavoro ed il reddito medio dei residenti in Piemonte sono in crescita, ma il primo in misura inferiore alla media nazionale ed anche a quella delle altre Regioni del Nord<sup>10</sup>; il reddito a discapito dell'uguaglianza, essendo aumentata (anche se moderatamente) la quota di popolazione che vive in famiglie definite «a basso reddito»<sup>11</sup>.

Per quanto riguarda, poi, l'aspetto *demografico*, il «Documento di indirizzo» cita evidenza due fenomeni preoccupanti (anche) dal punto di vista della programmazione delle politiche regionali. Da un lato, la diminuzione costante della popolazione piemontese (anche in questo caso con un *trend* negativo rispetto alle stesse Regioni del Nord<sup>12</sup>); dall'altro lato, la tendenza all'invecchiamento della stessa. Attualmente il Piemonte è infatti la terza Regione «più vecchia» d'Italia – dopo la Liguria ed il Friuli-Venezia Giulia –, con un'età media di 46,8 anni a fronte di una media nazionale di 45,5; la percentuale di abitanti «over 65» è del 25,3%<sup>13</sup> (a fronte di una media nazionale del 22,6%) e, stando alle previsioni statistiche, è destinata a salire ben al 34,5% nel 2045<sup>14</sup>.

Con riferimento, infine, al «profilo *istituzionale*» – che interessa particolarmente porre in rilievo ai fini del presente contributo –, il Documento approvato dal Consiglio regionale si sofferma soprattutto

9. Così l'allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 2.

10. Per citare alcuni dati, il tasso di disoccupazione in Piemonte nel 2016 (ultimo anno considerato dal Documento in esame) era del 9,3%, contro una media delle Regioni del Nord del 7,6%; rispetto al «picco» della crisi economica esso è sceso di due punti percentuali, ma otto anni prima – nel 2008 – era del 5,1%; la disoccupazione giovanile è poi ben al 24,3% (allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 4-5).

11. Allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 5-6. Sulla situazione attuale dell'economia piemontese v. anche il Rapporto della Banca d'Italia, sede di Torino, su *L'economia del Piemonte*, giugno 2019, scaricabile al *link* [www.bancaditalia.it/publicazioni/economie-regionali/2019/2019-0001/1901-piemonte.pdf](http://www.bancaditalia.it/publicazioni/economie-regionali/2019/2019-0001/1901-piemonte.pdf).

12. Il Documento ricorda, a pagina 6, che «regioni come la Lombardia, il Trentino Alto Adige e l'Emilia Romagna mostrano un aumento di popolazione (rispettivamente +1,7, +4,5 e +0,9 per mille), mentre il Veneto è stabile (diminuisce solo dell'0,5 per mille). Inoltre queste regioni vedono un miglioramento dei valori rispetto al 2016». Il Piemonte, invece, dal 2010 al 2017 ha perso 81.500 abitanti su 4.457.335 totali, e nel solo 2017 la flessione è stata di 16.661 abitanti (pari al 3,8 per mille).

13. Mentre solo il 12,6% (meno della metà) ha un'età tra 0 e 14 anni (in Italia complessivamente è del 13,4%): allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 9-10.

14. Per quanto precede v. ancora l'allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 7-11.

sull'elevato numero e "dispersione" dei Comuni (1.197 in tutto, di cui – si noti – quasi il 90% con una popolazione inferiore a 5.000 abitanti e oltre la metà – 594 Comuni – inferiore addirittura a 1.000 abitanti<sup>15</sup>), all'interno tra l'altro di un territorio assai vasto (il Piemonte è la seconda Regione più estesa d'Italia dopo la Sicilia). Questi dati – già di per sé significativi – assumono un rilievo del tutto particolare se si prendono in considerazione le zone *di montagna*. A fronte infatti di una superficie montana che occupa il 51,6% del territorio regionale complessivo (con un'intera Provincia tra l'altro – il Verbano- Cusio- Ossola – che ai sensi della legislazione statale vigente è una delle tre Province italiane riconosciute come «montane»<sup>16</sup>), ben 519 Comuni piemontesi – quasi la metà – si trovano in zone di montagna, e addirittura 117 al di sopra dei 2.500 metri di altitudine. Oltre 660.000 persone – pari al 15,3% della popolazione totale piemontese – vivono nei Comuni montani, e quasi tutti questi Comuni (per l'esattezza il 93%) sono al di sotto dei 5.000 abitanti<sup>17</sup>. In definitiva – rileva il Documento regionale –, «più dei tre quarti della superficie piemontese insiste sui territori di piccoli comuni e prevalentemente su aree montane»<sup>18</sup>.

Passando ora ai «*criteri generali*» in base a cui la Regione Piemonte ha scelto le materie nelle quali chiedere le «forme e condizioni particolari di autonomia» (seconda parte del «Documento di indirizzo» in esame), essi sono<sup>19</sup>: -1) la «funzionalità» delle materie «rispetto alle scelte strategiche per lo sviluppo economico e territoriale che la Regione intende perseguire»; -2) la «riunificazione» delle competenze relative ad alcune materie oggi attribuite soltanto in parte alla potestà legislativa regionale; -3) la semplificazione nel rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadini e imprese; -4) l'«individuazione di specificità [nella] programmazione ed erogazione di servizi», con riferimento in particolare al «contesto demografico».

15. Il Piemonte è la Regione italiana con il numero più elevato di piccoli Comuni, ricorda il Documento in esame a pagina 12.

16. Comma 3 dell'articolo unico della legge n. 56/2014 (c.d. legge Delrio), che ha riconosciuto la specificità – e la conseguente possibilità di ottenere delle condizioni particolari di autonomia rispetto alle Regioni di cui fanno parte – delle Province «con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri». Le altre due Province che rispondono a questi requisiti sono Sondrio e Belluno.

17. Per questi dati v. l'allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 12-14.

18. Allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 13.

19. Allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 15.

Come è stato osservato in dottrina<sup>20</sup>, tali «criteri», nel loro insieme, inducono a ritenere che la proposta della Regione Piemonte – a differenza di quelle presentate da altre Regioni ai sensi dell’art. 116 comma 3 Cost.<sup>21</sup> – non sia animata dall’intento di rivendicare una maggiore autonomia «come valore in sé, ma [piuttosto] come occasione di messa a punto e perfezionamento del proprio “strumentario” di governo» attuale.

3. *Le materie oggetto delle richieste di differenziazione piemontesi. In particolare, le richieste relative al coordinamento della finanza pubblica ed alla «governance istituzionale»*

Venendo ora alle *materie* oggetto delle richieste di differenziazione piemontesi – e dunque al “cuore” del «Documento di indirizzo» oggetto di analisi –, occorre evidenziare che la Regione (a) chiede «forme e condizioni particolari di autonomia» in ben nove materie oggi di legislazione *concorrente* (governo del territorio, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, protezione civile, infrastrutture, tutela del lavoro, istruzione, tutela della salute, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, rapporti internazionali e con l’Unione Europea) e in due di legislazione *esclusiva statale* (tutela dell’ambiente e dei beni «paesaggistici» e culturali)<sup>22</sup>; e (b) che tali richieste mirano all’attribuzione in capo alla Regione stessa ora di una maggiore autonomia *legislativa*, ora di autonomia *amministrativa*, ed in diversi casi di *entrambe*.

Più precisamente: maggiore autonomia legislativa viene richiesta nelle materie del governo del territorio, della valorizzazione dei beni culturali, del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; maggiore autonomia amministrativa nelle materie della tutela dei beni culturali e della protezione civile; entrambi i tipi di autonomia nelle materie delle

20. F. PALLANTE, *Le richieste di differenziazione della Regione Piemonte in materia di tutela della salute*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 1, 2019, 2.

21. Come in particolare la Regione Veneto, le cui richieste di attribuzione di ulteriori competenze – peraltro – sembrano essere mosse dall’intento di incrementare la quota di *tributi* trattenuta dalla Regione stessa: si vedano in proposito le notazioni critiche di M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 3, 2018, 2 ss.

22. V., per le materie complessivamente oggetto delle richieste di differenziazione regionale, l’elenco a pagina 1 dell’allegato A alla delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit. (nell’elencazione nel testo si è seguito l’ordine di tale Documento).

infrastrutture, della tutela del lavoro, dell'istruzione, della tutela della salute, della tutela dell'ambiente e del paesaggio<sup>23</sup>.

Tra tutte queste materie e le relative richieste specifiche (che meriterebbero una trattazione autonoma<sup>24</sup>), quella rispetto a cui le proposte di differenziazione piemontesi appaiono di particolare interesse e, almeno sul piano potenziale, ricaduta – e sulla quale è necessario qui soffermarsi nella prospettiva del confronto tra il modello regionale “differenziato” del Piemonte e l’esperienza della specialità della Valle d’Aosta – è il *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario* (lettera e) del «Documento di indirizzo», che la declina peraltro, significativamente, come «coordinamento della finanza pubblica e *governance* istituzionale»).

Riguardo a questa materia (/materie) la Regione Piemonte dichiara esplicitamente di voler “attaccare” le difficoltà derivanti dalla «polverizzazione» dei Comuni presenti nel suo territorio (di cui si è dato conto nel paragrafo precedente), consolidando un modello da essa già sperimentato, volto alla «flessibilizzazione dei vincoli di finanza pubblica degli enti locali, al fine di promuovere e agevolare gli investimenti»<sup>25</sup>.

Più precisamente, le principali proposte avanzate dalla Regione in tal senso sono sei<sup>26</sup>.

23. V. sempre l'allegato A alla delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 15 ss.; sempre seguendo l'ordine del Documento. Peraltro, in questo Convegno Anna Maria Poggi ha rilevato che la devoluzione alle Regioni ordinarie di ulteriori funzioni *amministrative* è possibile già oggi – utilizzando gli strumenti normativi esistenti, in relazione all'art. 118 Cost. –, senza la necessità di attivare il procedimento “speciale” di cui all'art. 116 comma 3 Cost.

24. Sia consentito rinviare ancora a G. SOBRINO, *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione*, cit.

25. Allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 24, dove si ricorda – in particolare – l'esperienza applicativa del regolamento sulla «Disciplina del Patto di stabilità interno degli enti locali piemontesi per l'anno 2010» (regolamento 8 febbraio 2010).

26. V. sempre l'allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 25 s. (da cui sono tratte le citazioni che seguono nel testo). La materia della finanza pubblica territoriale – nel quadro dell'obbligo di equilibrio di bilancio introdotto dalla l. cost. n. 1/2012, ed in un contesto fattuale di perdurante difficoltà economica del nostro Paese – è in questo periodo particolarmente discussa e, di recente, ha formato oggetto di numerosi ed incisivi pronunciamenti della Corte Costituzionale: sentenze n. 94/2018, 101/2018, 6/2019, 18/2019, 33/2019. Si vedano, in proposito, anche SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA, *Gli investimenti degli enti locali: intese regionali e patti di solidarietà nazionale*, 7 marzo 2018, reperibile al link [www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105436.pdf?\\_1551154008631](http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105436.pdf?_1551154008631), nonché l'approfondita ricostruzione di G. Ri-

1) La creazione di un «modello regionalizzato» di gestione dei vincoli finanziari (tale – si legge nel «Documento di indirizzo» – da permettere di superare le «rigidità della legge 243/2012 e del relativo D.P.C.M. attuativo (n. 21/2017)»), basato sulla definizione da parte della Regione stessa di «criteri applicativi, modalità e tempi» di rispetto dei vincoli da parte degli enti locali, adeguati alle esigenze dei diversi territori. Tale meccanismo – precisa la proposta qui in esame – non intende mettere in discussione in alcun modo l'«obiettivo complessivo» (o, in termini tecnici, «aggregato») di finanza pubblica «richiesto al territorio» regionale piemontese: l'equilibrio di bilancio – il cui rispetto è presidiato dall'art. 81 Cost., come riformato dalla l. cost. n. 1/2012 – sarebbe dunque garantito essenzialmente a livello regionale, mentre gli enti locali (o meglio, alcuni di essi) godrebbero di maggiori margini di flessibilità.

Considerate le sue premesse “di contesto”, la proposta sembra condivisibile: essa viene incontro alle esigenze soprattutto dei piccoli Comuni. È peraltro da valutare l'effettiva capacità della Regione di interloquire in modo adeguato con il sistema degli enti locali in una materia così delicata, e di “gestire” i possibili conflitti tra loro (se qualche Comune, in particolare, fosse autorizzato a discostarsi – anche in misura rilevante – dall'equilibrio di bilancio, altri dovrebbero sottoporsi tendenzialmente a vincoli più stringenti, in modo da assicurare l'equilibrio complessivo<sup>27</sup>). Al riguardo il Documento regionale dichiara di voler «valorizza[re] il ruolo del Consiglio delle autonomie locali», in modo forse troppo generico.

In ogni caso, va rilevato che il «modello regionalizzato» di gestione dei vincoli finanziari proposto dal Piemonte non si pone in rottura con il quadro ordinamentale vigente, ma piuttosto ne prefigura un'evoluzione: già da alcuni anni, infatti, il legislatore statale ha messo in campo delle procedure a livello regionale, basate su «intese», volte a permettere alle Regioni stesse ed agli enti locali di effettuare operazioni di investimento mediante il ricorso all'indebitamento o l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti (art. 10 della legge “rinforzata” n. 243/2012, di attuazione del nuovo art. 81 Cost. – su cui si tornerà poco oltre – e D.P.C.M. del 21 febbraio 2017<sup>28</sup>).

VOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, Relazione al Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Firenze, 16-17 novembre 2018, in *Rivista A.I.C.*, 3, 2019.

27. V. ancora, a questo riguardo, SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA, *Gli investimenti degli enti locali: intese regionali e patti di solidarietà nazionale*, 7 marzo 2018, cit.

28. Per il cui contenuto e procedure si rinvia al Documento citato nella nota precedente.

2) In stretta relazione alla prima richiesta (appena illustrata), il rafforzamento di due «meccanismi di coordinamento già parzialmente sperimentati nell'ordinamento regionale»: un sistema unico di accesso degli enti locali al mercato dei capitali, al fine di «realizzare economie di scala e sviluppare una gestione efficace delle passività», e la gestione coordinata delle «capacità di assunzione» del personale da parte dei diversi enti, in modo da «ottimizzare le risorse»; e ciò anche in applicazione – ricorda il Documento in esame – della vigente disciplina statale sulle forme associative degli enti locali.

Occorre ricordare, a questo riguardo, che la Corte Costituzionale di recente – con la sentenza n. 33/2019 – ha dichiarato illegittima la disposizione<sup>29</sup> che *imponeva* ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti di gestire in forma associata (tramite una convenzione o l'Unione di Comuni) le loro funzioni fondamentali, nella parte in cui essa non consentiva ai Comuni stessi di dimostrare che «non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento». La Corte ha rilevato che l'obbligo imposto a tali Comuni era eccessivamente rigido, manifestando (anche rispetto ad alcuni suoi precedenti) un orientamento particolarmente rispettoso dell'autonomia degli enti locali, di cui l'attuale proposta piemontese dovrebbe tenere conto.

3) Ancora in connessione con (e ad ulteriore specificazione/completamento de) la richiesta *sub* 1), la definizione da parte della Regione di «criteri applicativi, modalità e tempi» dell'eventuale ricorso all'indebitamento – ed agli «interventi di investimento» – degli enti locali (oltre che della Regione stessa); e ciò – precisa di nuovo il progetto in esame – «nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica consolidati a livello regionale».

Sebbene la possibilità di indebitamento – e di correlato ricorso agli investimenti – rappresenti un'implicazione naturale della proposta di «flessibilizzazione» dei vincoli finanziari pubblici in ambito regionale<sup>30</sup>, non vi è dubbio che questa specifica richiesta presenti dei profili di particolare delicatezza (soprattutto dal punto di vista dei *controlli* su queste decisioni [che diventerebbero] della Regione)<sup>31</sup>. È perciò auspicabile che essa venga esaminata con speciale attenzione nel corso degli incontri tra la Regione

29. Art. 14 comma 28 del d.l. n. 78/2010.

30. E sia oggi espressamente consentita dall'art. 119 ultimo comma Cost., dopo la modifica operata dalla l. cost. n. 1/2012.

31. Sulla possibilità di ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali, e sul correlativo obbligo di riequilibrio finanziario in conformità ai principi costituzionali (e... della

Piemonte ed il Governo, preliminari alla stipula di un'eventuale intesa. Peraltro, come si è visto in precedenza *sub* 1), la legislazione vigente “apre” già oggi all'intervento delle Regioni in questo ambito: l'art. 10 comma 3 della l. n. 243/2012 (come riformato dalla l. n. 164/2016) – rubricato «ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali» – prevede che le Regioni e gli enti locali possano effettuare operazioni di investimento, utilizzando i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, «sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione»<sup>32</sup>.

4) Altro aspetto delicato, in questo contesto, la «piena autonomia sulla disciplina dei tributi regionali, a partire dalla tassa automobilistica a parità di gettito fiscale»<sup>33</sup>. Il Documento regionale non chiarisce il collegamento tra questa richiesta ed il “disegno generale” della Regione in materia di gestione della finanza pubblica (sopra ricordato), il che rappresenta un elemento di debolezza.

5) Per quanto riguarda, invece, il versante della *spesa* pubblica – in sostanziale coerenza con le proposte *sub* 1), 2) e 3), nonché con le richieste di “differenziazione” inerenti alla spesa sanitaria<sup>34</sup> –, la previsione da parte della legge *statale* di coordinamento della finanza pubblica di meri «obiettivi e principi generali, relativi a macroaggregati di spesa», in modo da favorire l'esercizio dell'autonomia regionale nella suddivisione delle uscite di livello inferiore.

La proposta non è formulata in modo corretto (può la Regione, nell'ambito del procedimento *ex art.* 116 comma 3 Cost., chiedere allo Stato di adottare leggi con un determinato contenuto?); essa può però essere ricostruita, “*a contrario*”, come la richiesta di una più ampia autonomia nella definizione dei criteri in base ai quali la Regione e gli enti

giurisprudenza costituzionale), si consideri il recente “*caveat*” della Corte, operato con la sentenza n. 18/2019 (in particolare, p.ti 5.2, 5.3 e 6 del *Cons. dir.*).

32. Su questa disposizione – e più in generale, sul meccanismo di “regionalizzazione” e di “flessibilizzazione” dei vincoli di finanza pubblica introdotto di recente dal legislatore statale – si vedano le sentenze della Corte Costituzionale n. 247 e n. 252/2017.

33. Sulla tassa automobilistica (c.d. bollo auto) in particolare si vedano, da ultimo, le precisazioni fornite dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 122/2019 (commentata da S.M. RONCO, *Tassa automobilistica ed autonomia finanziaria: quali nuovi spazi per la discrezionalità del legislatore regionale?*, in *Osservatorio A.I.C.*, 5, 2019).

34. Per le quali si rinvia ancora a F. PALLANTE, *Le richieste di differenziazione della Regione Piemonte in materia di tutela della salute*, cit.

locali sono tenuti a organizzare e ripartire la propria spesa, come appunto già proposto dal Documento per la materia sanitaria (ed in linea, peraltro, con la giurisprudenza costituzionale in argomento<sup>35</sup>).

6) Infine – e con riguardo, specificamente, alla «*governance* istituzionale» –, la possibilità di «implementare forme organizzative e di funzionamento atte a rispondere alle esigenze operative delle proprie attività improntate a criteri di efficacia ed efficienza», sempre «nel quadro del rispetto degli equilibri finanziari e dei principi del coordinamento della finanza pubblica».

Nel complesso pare di poter affermare che le misure indicate, sebbene discutibili per alcuni aspetti, siano coerenti con l'obiettivo di dare al sistema piemontese degli enti locali un “modello di governo” diverso dall'attuale – per quanto elaborato a partire da esso –, più adeguato alle sue caratteristiche, oggettivamente peculiari (evidenziate nella premessa del Documento regionale: a partire dalla “dispersione” e frammentazione).

4. *Il modello regionale “differenziato” piemontese a confronto con l'esperienza della specialità regionale valdostana (con riferimento alla gestione dei piccoli Comuni ed alla tutela dei territori montani): verso un Piemonte “più vicino” alla Valle d'Aosta?*

Volgendo ora lo sguardo all'esperienza – ormai consolidata dopo un settantennio – della *Regione Valle d'Aosta*, in modo da poter poi operare un confronto con il modello emergente dalla proposta di differenziazione del Piemonte sopra esaminata, occorre innanzitutto ricordare che questa Regione, pur nella sua “intrinseca” specialità<sup>36</sup>, condivide con il Piemonte il problema della “polverizzazione” dei Comuni, nel contesto di un territorio essenzialmente montano. Come è stato osservato,

la dimensione comunale rappresenta [addirittura: N.d.A.] la *cifra distintiva* dell'autonomia della Valle d'Aosta. Le ragioni storiche, culturali e orografiche

35. In particolare, sentenze n. 211/2012 e n. 36/2013, nelle quali la Corte ha affermato che lo Stato può imporre alle Regioni soltanto un limite complessivo (e “globale”) di spesa, al fine di perseguire l'obiettivo dell'equilibrio di bilancio – vincolante anche nei confronti delle Istituzioni dell'Unione Europea –, senza però limitare la loro libertà/discrezionalità politica nel scegliere il modo attraverso cui rispettare tale limite e gli ambiti materiali nei quali ridurre le loro spese, in modo adeguatamente “graduato” e differenziato.

36. Legata – come è noto – a ragioni storiche, culturali, geografiche e, in particolare, all'aspetto del *bilinguismo* italiano-francese.



che condussero alla scelta della autonomia speciale si esprimono nella complessità dei territori della Valle e valgono ancora oggi a giustificare il mantenimento di una dimensione pulviscolare dei comuni, il cui numero non è stato ridotto anche dopo la riforma dello Statuto del 1993, che ha attribuito al legislatore regionale la competenza esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali<sup>37</sup>.

Attualmente i Comuni valdostani sono 74, in una Regione in complesso scarsamente popolata; dei 126.000 abitanti della Regione stessa, inoltre, il solo Comune di Aosta ne “assorbe” ben 34.000, sicché si comprende come la parte preponderante dei Comuni abbia una popolazione esigua e – come in Piemonte – sia caratterizzata da dispersione e frammentazione sul territorio<sup>38</sup>.

È per questa ragione che nel confronto tra il – potenziale – modello regionale “differenziato” piemontese ed il – già consolidato, appunto – modello valdostano, che qui viene proposto, si è scelto di concentrare l’attenzione (tra i tanti possibili punti di vista) sul problema della *gestione dei piccoli Comuni*. Si tratta di un problema che – in Valle d’Aosta forse ancora di più che nel vicino Piemonte – si intreccia strettamente con quello del “governo”, e della tutela, dei territori montani (ed anche, correlativamente, con lo sviluppo del turismo, che è legato proprio alla montagna ed alle sue attrazioni). In un contesto come quello sopra descritto, la “sfida” che l’ente regionale (e, più in generale, i poteri pubblici) è chiamato ad affrontare consiste nel «coniugare» le ragioni – storiche, geografiche, culturali, ecc. – della frammentazione «con l’esigenza di raggiungere livelli di efficienza accettabile nell’esercizio delle funzioni e nella erogazione dei servizi che la maggior parte dei piccoli comuni non riuscirebbe a soddisfare»<sup>39</sup>. In questo l’aspetto finanziario riveste, evidentemente, un ruolo cruciale, tanto più in un sistema “complesso”

37. M. CAVINO, *L’esercizio associato delle funzioni nel sistema locale della Valle d’Aosta*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2015, 1.

38. Più precisamente, il territorio valdostano ha un’estensione di poco superiore a 3200 km quadrati; la densità abitativa è di 39 abitanti per km quadrato. *Tutti i Comuni* – ad eccezione appunto di Aosta – hanno una popolazione inferiore a 5.000 abitanti; di questi, oltre la metà (42 Comuni) ha un numero di residenti addirittura inferiore a 1.000, e 14 Comuni compreso tra 1.000 e 2.000; solo 17 Comuni (pari al 23% del totale) hanno una popolazione compresa tra 2.000 e 5.000 abitanti (dati tratti dal sito istituzionale della Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste – sezione Demografia, ove anche numerosi documenti e grafici in merito: [www.regione.vda.it/statistica/statistiche\\_per\\_argomento/demografia/default\\_i.asp](http://www.regione.vda.it/statistica/statistiche_per_argomento/demografia/default_i.asp)).

39. M. CAVINO, *L’esercizio associato delle funzioni nel sistema locale della Valle d’Aosta*, cit.

come quello italiano, disegnato dal Titolo V della Parte seconda della Carta costituzionale.

Ciò rilevato, esaminando dunque in tale prospettiva, in primo luogo, l'assetto dell'*ordinamento finanziario* della Regione Valle d'Aosta – ed il suo rapporto con il livello istituzionale statale e con le decisioni di portata generale ivi assunte –, si osserva che, in base all'art. 50 dello Statuto regionale<sup>40</sup>, esso è disciplinato «con legge dello Stato, in accordo con la Giunta regionale» (comma 5 dell'art. 50). Lo Statuto prevede, inoltre (all'art. 3, lettera f), che in materia di «finanze regionali e comunali» la Regione possa emanare norme legislative «di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica», nel rispetto dei limiti e dei principi generali stabiliti già per le leggi di potestà esclusiva della Regione stessa (tra cui le norme fondamentali delle riforme economico-sociali). Più in generale, poi – come è noto –, le norme di attuazione dello Statuto regionale sono adottate con decreti legislativi del Governo, sulla base del testo elaborato dalla c.d. Commissione paritetica Stato- Regione composta da tre membri nominati dal Governo e da altrettanti nominati dal Consiglio regionale valdostano, e previo parere dello stesso Consiglio regionale (art. 48-*bis* dello Statuto, inserito dalla l. cost. n. 2/1993).

Dalle fonti normative citate emerge un dato fondamentale, che differenzia l'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta da quello piemontese, le cui proposte di riforma si sono illustrate sopra: la sua natura “pattizia”, che è riflesso (delle origini di questa autonomia regionale, e) delle modalità di approvazione dello stesso Statuto e che, infatti, la Valle d'Aosta condivide – al contrario – con tutte le altre autonomie speciali della Repubblica<sup>41</sup>. Questo dato comporta che, almeno in linea di principio<sup>42</sup>, lo Stato non possa prescindere da un *accordo* con la Regione per stabilire

40. Approvato con legge costituzionale n. 4/1948, e riformato in particolare nel 1993, con la l. cost. n. 2/1993.

41. Al riguardo, per un quadro complessivo, v. il “Focus” della Camera dei deputati sugli *Accordi in materia finanziaria tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale*, 13 marzo 2019, consultabile al [link temi.camera.it/leg18/post/accordi\\_in\\_materia\\_finanziaria\\_tra\\_lo\\_stato\\_e\\_le\\_regioni\\_a\\_statuto\\_speciale-1.html](http://temi.camera.it/leg18/post/accordi_in_materia_finanziaria_tra_lo_stato_e_le_regioni_a_statuto_speciale-1.html). Sulla natura “pattizia” dell'ordinamento finanziario delle Regioni speciali si sofferma ampiamente la Relazione di Giacomo D'Amico a questo stesso Convegno, su *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, pubblicata nel presente Volume.

42. In tempi recenti, invero, si è manifestata la tendenza dello Stato ad incidere in via unilaterale anche sull'assegnazione delle risorse alle Regioni speciali, con l'avallo – almeno parziale – della giurisprudenza costituzionale: v. al riguardo G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., 31 ss.

le norme finanziarie ad essa applicabili e, in particolare, il *quantum* delle risorse che questa è chiamata a versare per contribuire al perseguimento degli obiettivi generali di finanza pubblica statali (in relazione all'art. 81 Cost., innanzitutto); e, reciprocamente, delle risorse spettanti alla Regione per poter esercitare – in via diretta o tramite gli enti locali – le sue funzioni, che perciò nello stesso accordo trovano, di regola, la loro definizione<sup>43</sup>. Come è stato osservato al riguardo, la

finanza delle autonomie speciali ... realizza una sorta di *tertium genus* tra finanza autonoma e finanza derivata, poiché le entrate sono quantificate in percentuale predeterminata negli statuti in relazione a quanto riscosso sui territori, e per la progressiva accentuazione del suo carattere negoziale. È, infatti, attraverso accordi bilaterali – a prescindere dalla fonte in cui essi si traducono, norme di attuazione o legge rinforzata – che, da un lato, vengono individuate le funzioni e le risorse da trasferire dal centro alla periferia e, dall'altro lato, viene periodicamente ridefinito l'apporto delle autonomie speciali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la sostenibilità economica del disegno di autonomia particolare<sup>44</sup>.

Tornando specificamente alla Regione Valle d'Aosta, in attuazione dell'assetto innanzi delineato sono stati adottati (limitandoci qui a evidenziare i passaggi normativi più recenti) l'accordo tra lo Stato e la Regione autonoma del 21 luglio 2015 (recepito nell'art. 8-*bis* del d.l. n. 78/2015), avente ad oggetto il patto di stabilità regionale per il 2014 e il 2015 e la definizione dei rapporti finanziari concernenti il subentro della Regione allo Stato nei rapporti con Trenitalia per il trasporto ferroviario in ambito regionale; il d.lgs. n. 184/2017, recante le norme di attuazione dello statuto regionale in materia di «coordinamento e di raccordo tra la finanza statale e regionale»; e, da ultimo, l'accordo del 16 novembre 2018, recepito nella legge di bilancio del 2019 (l. n. 145/2018), ai commi 876-879 del relativo articolo unico.

43. Nei confronti invece delle Regioni ordinarie – come, per quanto qui rileva, il Piemonte – lo Stato dispone dell'«arma» della potestà legislativa in materia di «coordinamento della finanza pubblica», a cui la prassi e la giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni hanno attribuito (come è noto) una portata espansiva ben oltre i «principi fondamentali»; ed anche – dopo la l. cost. n. 1/2012 – della potestà *esclusiva* in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici», che ha delle notevoli ricadute (in senso condizionante) sull'autonomia finanziaria regionale (cfr., al riguardo, M. CAVINO - L. CONTE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Rimini, 2017, 507).

44. G. RIVOSÈCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., 29.

Più nel dettaglio, il d.lgs. n. 184/2017 ha disciplinato la capacità impositiva della Regione Valle d'Aosta relativa all'istituzione di tributi propri e di nuovi tributi locali e, dall'altro lato, la sua "capacità di manovra" sui tributi locali istituiti con legge dello Stato e sui tributi erariali ad essa devoluti, con particolare riguardo – si noti – a quelli inerenti alle attività strettamente connesse con l'agricoltura montana. Risulta significativo, in proposito, che il d.lgs. in oggetto dichiara espressamente di essere stato adottato – oltre che sulla base della normativa nazionale ed europea – «tenendo presenti gli svantaggi strutturali permanenti del territorio montano» della Valle d'Aosta.

Per quanto riguarda l'accordo del 16 novembre 2018, esso invece determina il contributo della Regione autonoma alla finanza pubblica a partire dallo stesso anno 2018; disciplina dettagliatamente il potere (e le modalità concrete) per lo Stato di modificare in via unilaterale il contributo richiesto alla Regione; infine, assegna alla Regione stessa un contributo di 120 milioni di euro, da destinare a spese di investimento in opere pubbliche. È utile ricordare che l'accordo in esame estingue, dichiaratamente, i contenziosi pendenti tra la Regione autonoma e lo Stato in ordine ai trasferimenti finanziari, impegnando la Regione a ritirare i ricorsi pendenti davanti alla Corte Costituzionale ed alle altre giurisdizioni relativi all'impugnazione delle leggi statali in materia di finanza pubblica e – dall'altro lato – a rinunciare agli eventuali benefici finanziari derivanti dalle pronunce di accoglimento di tali ricorsi<sup>45</sup>.

Passando ora ad esaminare – in secondo luogo – la disciplina sull'*esercizio delle funzioni da parte dei Comuni*, con particolare riferimento alle forme di gestione associata che vengono in gioco in un contesto caratterizzato dalla dispersione e dalla sopra ricordata «dimensione pulviscolare» degli stessi (disciplina che, in Valle d'Aosta come in Piemonte, si intreccia con le regole di finanza pubblica – statali e regionali – presentate nel precedente paragrafo, nella misura in cui le risorse finanziarie servono a permettere ai Comuni di svolgere in modo effettivo e adeguato tali funzioni), occorre osservare che, mentre in Piemonte si applicano primariamente le norme dettate dal legislatore statale nell'esercizio della potestà in materia di funzioni fondamentali degli enti locali e – soprattutto – di coordinamento della finanza pubblica

45. Per la portata generale di questo "schema" di accordo tra le Regioni ad autonomia speciale e lo Stato, negli ultimi anni – nel quadro del rilevante contenzioso sorto tra queste e lo Stato in conseguenza dei provvedimenti finanziari "anticrisi" adottati a livello centrale –, si veda, per tutti, ancora G. RIVOCCHI, *op. ult. cit.*, 132.

ex art. 117 comma 3 Cost.<sup>46</sup>, alle quali la legislazione regionale è tenuta a conformarsi, la Regione Valle d'Aosta gode di un'autonomia legislativa "piena" in questo ambito, in base al suo Statuto (in particolare, art. 2, lettera b).

Di conseguenza (e più specificamente), i Comuni piemontesi sono soggetti, attualmente, alle disposizioni del d.l. n. 78/2010 – oltre che, naturalmente, del t.u.e.l. (in particolare, per quanto qui interessa, artt. da 30 e 32) –, sulle quali ha inciso di recente la sentenza n. 33/2019 della Corte Costituzionale: essa, come già si è accennato, ha dichiarato illegittima la previsione dell'*obbligo generalizzato* di gestire in forma associata<sup>47</sup> le funzioni fondamentali per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti<sup>48</sup>. In relazione a questa disciplina – come pure si è già visto – la Regione Piemonte non rivendica delle «forme e condizioni particolari di autonomia», ai sensi dell'art. 116 comma 3 Cost., nella proposta presentata al Governo (salvo che per alcuni limitati aspetti).

A livello regionale (entro il quadro delle disposizioni della legge statale appena menzionate), la materia dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni è regolata dalla l.r. n. 11/2012, recante «Disposizioni organiche in materia di enti locali» (peraltro già modificata più volte, da ultimo con l.r. n. 14/2019). Questa legge regionale stabilisce le forme attraverso cui i Comuni piemontesi soggetti all'obbligo di gestire in forma associata le funzioni in base alla legge statale sono tenuti a farlo: l'Unione di Comuni e la convenzione (art. 3). La prima, ai sensi dell'art. 4 della l.r., è un ente locale dotato di personalità giuridica di diritto pubblico e di potestà statutaria e regolamentare, con una durata determinata dallo statuto, per un periodo minimo comunque non inferiore a dieci anni. La convenzione, per parte sua, non può avere durata inferiore a tre anni. La l.r. n. 11/2012, inoltre, «ai fini dell'esercizio associato delle funzioni comunali, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto della Costituzione», individua tre grandi "macroaree territoriali" omogenee – «area montana», «collinare» e «di pianura» – nelle quali i Comuni del Piemonte devono essere inseriti (art. 6): l'appartenenza dei Comuni alla stessa "macroarea" costituisce un criterio ottimale di aggregazione. Le aggregazioni di Comuni (nella forma dell'Unione o della convenzione)

46. La recente sentenza n. 33/2019, già sopra ricordata, ha individuato espressamente tale competenza quale titolo di legittimazione del legislatore statale a dettare norme sull'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni (v. il p.to 7.4 del *Cons. dir.*).

47. Tramite un'Unione di Comuni o lo strumento della convenzione.

48. V. *retro*, par. 4 (e relativa nota 29).

soggetti all'obbligo di gestire in forma associata le loro funzioni in base alla legge statale sopra citata, per la l.r. in esame devono necessariamente raggiungere le seguenti "soglie minime" di popolazione: 3.000 abitanti per l'«area montana» e «collinare»; 5.000 abitanti per l'«area di pianura» (art. 7). Infine, la stessa legge regionale mira a favorire le *fusioni* di Comuni – in un contesto caratterizzato, giova ricordarlo, da un numero di Comuni assai elevato, sia in termini assoluti che in confronto alle altre Regioni italiane<sup>49</sup> –, abbassando da 4/5 alla maggioranza dei consiglieri comunali interessati il *quorum* necessario per approvare la richiesta di fusione dei Comuni *ex art.* 133 Cost. e prevedendo per le medesime incentivi finanziari (che, tuttavia, non hanno dato fino ad ora risultati significativi: art. 11); e – con particolare riferimento ai territori montani – dispone il passaggio da un'organizzazione aggregativa basata sulle Comunità montane ad una caratterizzata dalle Unioni montane (le cui caratteristiche sono disciplinate dagli artt. 12 e seguenti della legge).

Dall'altro lato, la Regione Valle d'Aosta – sulla base della sua ricordata potestà legislativa esclusiva in materia – ha emanato nel corso del tempo delle norme cogenti per i suoi Comuni, prevedendo delle forme specifiche di gestione associata delle funzioni<sup>50</sup>.

In un primo momento, con la legge regionale n. 54/1998, il legislatore regionale – nel trasferire ai Comuni dei "blocchi" omogenei di funzioni – ha introdotto un «modello binario»<sup>51</sup> fondato sulle Comunità montane, da un lato (costruite come "enti necessari intermedi" tra i Comuni e la Regione, chiamate di norma a svolgere le funzioni per conto dei Comuni stessi<sup>52</sup>), e sul Consiglio permanente degli enti locali, dall'altro lato (istituito quale organo «di rappresentanza degli enti locali», con lo scopo di «favorire la loro partecipazione alla politica regionale»<sup>53</sup>, e composto dai Sindaci dei Comuni della Regione e dai Presidenti delle otto Comunità montane). Successivamente, con la riforma operata dalla legge regionale n. 6/2014, tale «modello» è stato sostituito da un sistema più articolato e complesso, imperniato sulle *Unités des Communes valdôtaines*, che hanno preso il posto delle Comunità montane nel compito di svolgere in forma associata la mag-

49. V. sopra, par. 2.

50. V. al riguardo (anche per quanto segue nel testo), in particolare, M. CAVINO, *L'esercizio associato delle funzioni nel sistema locale della Valle d'Aosta, passim*.

51. M. CAVINO, *op. ult. cit.*, 1.

52. In particolare, artt. 82 – 83 della l.r. citata.

53. Così l'art. 60 della l.r. citata.

gior parte delle funzioni e dei servizi comunali<sup>54</sup>. Al contempo, peraltro, la legge regionale (che si dichiara volta ad «incrementare la qualità delle prestazioni erogate ai cittadini, riducendo complessivamente gli oneri organizzativi e finanziari e garantendo uniformi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio regionale»<sup>55</sup>), ha stabilito i cc.dd. «ambiti territoriali ottimali» per l'esercizio delle funzioni e dei servizi comunali: essi sono l'ambito regionale (nel quale possono operare la Regione, il C.E.L.V.A.- Consorzio degli enti locali della Valle d'Aosta ed il Comune di Aosta), quello «sovracomunale» (nel quale le funzioni sono svolte dalle menzionate *Unités des Communes valdôtaines* oppure dai Comuni, ricorrendo però all'istituto della convenzione) e, infine, quello comunale, che tuttavia viene previsto soltanto per alcune funzioni residuali e «minori»<sup>56</sup>. Nel contesto regionale valdostano ha acquisito via via un ruolo centrale, nell'ambito qui considerato, il C.E.L.V.A.- Consorzio degli enti locali della Valle d'Aosta: soggetto di diritto privato costituito da tutti i Comuni della Regione già ben prima dell'approvazione della l.r. n. 6/2014 (in forza dell'art. 103 della l.r. n. 54/1998 citata<sup>57</sup>), esso svolge numerosi ed importanti servizi, soprattutto a favore dei Comuni della Valle, come l'assistenza e la consulenza amministrativa e regolamentare (predisposizione di schemi e di bozze di regolamenti e provvedimenti) e la formazione continua del personale amministrativo, e non solo<sup>58</sup>.

In definitiva, l'ordinamento regionale valdostano sembra presentare una regolamentazione più analitica di quello piemontese (anche nella sua proposta di differenziazione) delle modalità di esercizio delle funzioni attribuite ai Comuni, «tagliata» sullo specifico contesto regionale in forza dell'autonomia legislativa che è riconosciuta alla Regione stessa e che, per questo, è pensata *ab origine* per affrontare il problema strutturale della «polverizzazione» dei Comuni.

54. In particolare, artt. 8 e seguenti della l.r. in questione.

55. Così l'art. 1 della l.r. citata.

56. Art. 2 della l.r. citata.

57. Questa disposizione prevede che «per l'esercizio di funzioni, per l'erogazione di servizi o per la realizzazione di progetti di sviluppo gli enti locali possono collaborare tra loro, con altri enti pubblici o con altri soggetti sulla base del diritto privato».

58. Sulla genesi del C.E.L.V.A. e la crescente importanza da esso assunta v., ancora, M. CAVINO, *L'esercizio associato delle funzioni nel sistema locale della Valle d'Aosta*, cit., 5 ss.

## 5. Osservazioni conclusive

Volendo a questo punto esprimere qualche considerazione conclusiva sul progetto di differenziazione piemontese qui esaminato – anche alla luce del confronto con l’esperienza della specialità regionale della Valle d’Aosta da ultimo operato, con riferimento alla gestione dei piccoli Comuni ed agli aspetti a questa connessi –, pare di poter affermare che la proposta della Regione Piemonte si collochi, forse inevitabilmente, in una prospettiva diversa da quella del regionalismo valdostano, e si presti nell’insieme ad un giudizio positivo e, dunque, “tranquillizzante” circa la sua compatibilità con il dettato costituzionale.

La differenza dal modello valdostano la si coglie, soprattutto, nella diversità degli *strumenti* a disposizione del – ed attivati in concreto dal – legislatore piemontese, che discendono dalla diversa portata dell’*autonomia* riconosciuta (e riconoscibile, in forza del testo costituzionale) rispetto alla Valle d’Aosta. Sotto questo profilo, l’ordinamento (/*co-ordinamento*) finanziario e la disciplina della gestione dei piccoli Comuni e delle loro funzioni (che di riflesso, in queste due Regioni, “impattano”, come si è visto, sul governo e la tutela dei territori montani) rappresentano per certi versi un punto d’osservazione privilegiato: la Regione Piemonte non solo non gode attualmente, ma *non potrebbe* godere nemmeno in futuro – al riguardo – degli “spazi di manovra” della Valle d’Aosta, che si inseriscono in un quadro in cui il trasferimento delle risorse finanziarie è ancora, sostanzialmente, oggetto di pattuizione tra lo Stato e la Regione stessa. Né il Piemonte potrebbe rivendicare, in base allo stesso art. 116 comma 3 Cost., la potestà legislativa “piena” sull’ordinamento degli enti locali e la disciplina delle loro funzioni, di cui invece la Valle d’Aosta dispone da un settantennio.

Per quanto quindi l’indicata proposta di differenziazione piemontese presenti – anche in relazione alle materie sopra citate – degli indubbi aspetti di interesse, e si prospetti idonea a sviluppare, rispetto ad oggi, l’esercizio delle competenze della Regione in un quadro di più ampia autonomia della stessa, pare di poter concludere sul punto che, anche qualora tale proposta venisse attuata, l’ordinamento regionale piemontese non diventerebbe “più vicino” a quello valdostano: i *modelli* di regionalismo, a cui i due sistemi farebbero riferimento, restano diversi<sup>59</sup>. E non sembra di poter dubitare

59. Al riguardo, nel *panel* di questo Convegno dedicato specificamente al *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, Alessandro Morelli ha opportunamente ricordato che l’autonomia speciale della Valle d’Aosta e delle altre quattro Regioni a



del fatto che – *se ed in quanto posto a confronto con l'esperienza della specialità regionale della Valle d'Aosta* – il regionalismo “differenziato” a cui il Piemonte aspira sarebbe uno strumento non altrettanto adeguato, proprio principalmente per i mezzi di fatto a disposizione della Regione, per affrontare, in particolare, i sopra ricordati problemi della “gestione” dei piccoli Comuni e dei territori montani.

Dal punto di vista, peraltro, del rapporto con le richieste di differenziazione avanzate *da altre Regioni* ordinarie (ed in particolare con quelle della Lombardia, del Veneto e dell'Emilia- Romagna, termini di confronto privilegiati per il Piemonte a motivo della vicinanza geografica, della somiglianza dei dati economici e sociali di contesto e – inoltre – per il fatto di trovarsi ad un più avanzato stadio di discussione nel «tavolo tecnico» con il Governo<sup>60</sup>), il «Documento di indirizzo» presentato dalla Regione Piemonte all'Esecutivo non risulta particolarmente incisivo, ma ha una portata più modesta (o se si vuole, moderata...) e circoscritta. Come si è visto sopra, le richieste di maggiore autonomia della Regione toccano, formalmente, numerose – e talvolta rilevanti: si pensi alla sanità o all'ambiente o all'istruzione – materie; ma sotto il profilo del contenuto sostanziale, lo fanno (salvo che in alcuni casi) in modo assai meno penetrante – e potenzialmente dirompente – delle altre Regioni soprattutto del Nord<sup>61</sup>.

Sotto un altro profilo, il Documento del Consiglio regionale piemontese non affronta in termini generali il problema del *finanziamento delle nuove competenze* della Regione – quali risulterebbero dall'accoglimento delle richieste sopra riportate –, né quello (invero cruciale) delle modalità di calcolo dei “fabbisogni *standard*”<sup>62</sup> o della destinazione del c.d. residuo fiscale del territorio piemontese<sup>63</sup>. Esso si limita, in materia, a chiedere

statuto speciale è il frutto di un processo “*top-down*”; l'autonomia “differenziata” prevista dall'art. 116 comma 3 Cost. è invece il risultato di un processo “*bottom-up*”.

60. V. sopra, par. 1.

61. V. in particolare, al riguardo, F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato*, cit., 16 ss., nonché i documenti degli «Accordi preliminari» tra queste Regioni ed il Governo, e delle successive bozze di intesa, pubblicati ai *links* [www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01067303.pdf](http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01067303.pdf) e <http://www.affariregionali.gov.it/attivita/aree-tematiche/autonomia-differenziata/autonomia-differenziata-articolo-116-iii-comma-della-costituzione/>.

62. Nel *panel* di questo Convegno dedicato specificamente al *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, è stato sottolineato, al riguardo, che la dimensione “pulviscolare” dei Comuni – tipica di Regioni come il Piemonte e la Valle d'Aosta, ma non solo di esse – incide in modo rilevante proprio sul calcolo dei “fabbisogni *standard*”.

63. Per la rilevanza di questi aspetti finanziari (oggetto invece di specifica considerazione nei progetti di “differenziazione” di Lombardia, Veneto ed Emilia- Romagna) agli effetti della distinzione tra due distinti *modelli* di “autonomia differenziata” – quello della

la «piena autonomia [della Regione: n.d.A.] sulla disciplina dei tributi regionali, a partire dalla tassa automobilistica a parità di gettito fiscale»<sup>64</sup>: in mancanza di un'espressa indicazione in tal senso nel «Documento di indirizzo», si può quindi ritenere che la Regione non intenda – allo stato attuale – ottenere delle risorse maggiori di quelle impiegate finora dallo Stato per esercitare le funzioni menzionate dal Documento, né trattenere sul suo territorio una quota di tributi superiore rispetto a quella odierna, come chiedono invece le Regioni che si richiamano al modello della differenziazione «competitiva»<sup>65</sup>. La proposta piemontese – salva la necessità di valutare gli ultimi cambiamenti, derivati dal mutamento di maggioranza politica conseguente alle elezioni del 26 maggio 2019<sup>66</sup> – sembra piuttosto muoversi nel quadro, più “tranquillizzante” dal punto di vista costituzionale, dell'autonomia/“differenziazione” intesa come *strumento organizzativo*, che non mette a rischio l'unità e la solidarietà nazionale.

differenziazione «organizzativa» e quello della differenziazione «competitiva», nient'affatto equivalenti dal punto di vista della compatibilità con il disegno costituzionale – e dell'ascrizione delle attuali proposte concrete all'uno o all'altro modello, v. E. GROSSO - A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2018, 3 ss., e M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, cit., 2 ss.; nonché ancora G. SOBRINO, *La proposta di differenziazione della Regione Piemonte attualmente in discussione*, cit., ultimo paragrafo.

64. Allegato A alla Delibera del Consiglio regionale del 6 novembre 2018, cit., 25.

65. V. sopra, penultima nota.

66. Non può infatti trascurarsi che il modello della differenziazione «competitiva», basato sul trattenimento sul territorio delle tasse pagate dai cittadini e sulla valorizzazione del gettito fiscale del territorio stesso quale criterio di calcolo dei “fabbisogni *standard*”, è seguito tradizionalmente (e sostenuto) soprattutto dalla Lega, che nel frattempo è diventata il primo partito politico piemontese e perciò anche l'“azionista di maggioranza” della nuova Giunta regionale. Nel suo discorso di illustrazione del “programma di legislatura”, tenuto il 9 luglio 2019 davanti al nuovo Consiglio regionale, il Presidente Cirio aveva criticato l'«eccessiva timidezza» della precedente maggioranza nell'affrontare il processo di “differenziazione”, e aveva preannunciato che la Giunta da lui presieduta avrebbe presentato nei mesi successivi delle proposte di modifica al progetto approvato dal Consiglio nel 2018, in modo da aumentare il numero delle materie in cui il Piemonte chiede maggiore autonomia e da concludere la trattativa con il Governo «non in coda ma accanto a Lombardia e Veneto» (v. [www.regione.piemonte.it/web/pinforma/notizie/programma-legislatura-della-giunta-cirio](http://www.regione.piemonte.it/web/pinforma/notizie/programma-legislatura-della-giunta-cirio)). Il 9 agosto 2019 la Giunta ha dunque presentato una proposta di (nuova) Delibera, che è stata approvata, da ultimo, il 19 dicembre 2019, sostituendo la Delibera precedente (D.C.R. 19 dicembre 2019, n. 47 – 27474, testo disponibile al link [http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2020/02/attach/aa\\_aa\\_deliberazione%20del%20consiglio%20regionale\\_2019-12-31\\_71060.pdf](http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2020/02/attach/aa_aa_deliberazione%20del%20consiglio%20regionale_2019-12-31_71060.pdf)). Inoltre, sempre su proposta della nuova maggioranza, è stata istituita una Commissione permanente del Consiglio regionale dedicata proprio all'«autonomia».

In definitiva, al di là del confronto con l'esperienza della specialità regionale valdostana (connotata da sempre da un'autonomia intesa in senso "forte"), la direzione che il regionalismo piemontese sembra prendere – alla luce della proposta qui commentata – è quella di una differenziazione "temperata" e "virtuosa", volta a dotare l'ente regionale di competenze/strumenti (più) adeguati al perseguimento delle sue finalità istituzionali, nello specifico contesto territoriale, economico e sociale di riferimento.