

Marta Picchi

A proposito della deliberazione del Collegio di garanzia sulla Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019 della Toscana. Rapporti tra fonti regionali e risoluzione delle antinomie

(doi: 10.1443/99984)

Le Regioni (ISSN 0391-7576)

Fascicolo 6, dicembre 2020

Ente di afferenza:

Università di Firenze (unifi)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

L'amministrazione dell'emergenza sanitaria in Toscana. Studio sulla gestione regionale e comunale ai tempi del COVID-19

di GIOVANNI AVERSENTE

Sommario: 1. L'oggetto dell'indagine. - 2. Le ordinanze contingibili e urgenti: limiti e presupposti di un potere *extra ordinem*. - 3. La gestione emergenziale nella Regione Toscana. - 3.1. Le ordinanze del Presidente di Giunta regionale. - 3.2. Le ordinanze dei Sindaci dei Comuni capoluogo di Provincia. - 4. Quale legittimità per le ordinanze regionali e comunali toscane?

1. *L'oggetto dell'indagine*

L'emergenza sanitaria da COVID-19 ha richiamato l'attuazione di strumenti eccezionali per fronteggiare una situazione inaspettata e, per molti aspetti, tragica.

Si è assistito all'intreccio di azioni e interventi diretti a governare l'emergenza, che hanno imposto «un nuovo assetto di interessi rispetto a quello normalmente preconstituito»¹.

L'emergenza, difatti, induce a rimescolare gli ordinari criteri e le ordinarie gerarchie del bilanciamento fra interessi², divenendo essa stessa un valore di rilievo costituzionale che deve essere bilanciato, laddove metta a repentaglio fondamentali interessi individuali e collettivi³. Una situazione imprevista, quindi, non esplicitamente regolata dal diritto vigente, che richiede di essere affrontata come un'eccezione rispetto al sistema di valori giuridicamente riconosciuti⁴.

¹ Per riprendere le parole, sul generale potere straordinario, di C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in AIPDA, *Il diritto amministrativo dell'emergenza. Annuario 2005*, Milano 2006, 11.

² C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri* cit., 24.

³ *Ibidem*, 21.

⁴ A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna 2008, 12.

Come noto, il nostro ordinamento, oltre allo strumento del decreto-legge, ha individuato, come atto tipico del potere di emergenza, l'ordinanza di necessità e urgenza⁵, definita come una «valvola di sicurezza» dell'ordinamento, necessaria per arginare situazioni impreviste o imprevedibili⁶.

Partendo da queste premesse di carattere generale, l'indagine, che qui si è voluto condurre, mira ad analizzare la concreta gestione dell'emergenza sanitaria da COVID-19, attuata nel territorio della Regione Toscana, per il tramite di ordinanze contingibili e urgenti emanate ad opera del Presidente della Giunta regionale e dei Sindaci dei Comuni capoluogo di Provincia.

Lo studio, pertanto, muoverà da una breve disamina delle caratteristiche del generale potere di ordinanza e, in particolar modo, dall'inquadramento delle specifiche norme che legittimano il potere di intervento, in ambito sanitario, di Regioni e Comuni, per poi dar conto della prassi attuata in Toscana e tentare, infine, di valutarne la legittimità con riferimento alla normativa generale, attributiva del potere d'ordinanza, e a quella statale, concepita nelle more dell'emergenza sanitaria.

2. *Le ordinanze contingibili e urgenti: limiti e presupposti di un potere extra ordinem*

Il potere d'ordinanza *extra ordinem*⁷, seppur non espressamente previsto all'interno della nostra Carta costituzionale, è un potere conosciuto da sempre nell'esperienza italiana⁸.

⁵ A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie* cit., 91.

⁶ Come ricorda M. GNES, *Limiti e tendenze dei poteri d'urgenza*, in AIPDA, *Il diritto amministrativo dell'emergenza. Annuario 2005* cit., 209.

⁷ Come ricorda A. CARDONE, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino 2011, 77, nota 1, la locuzione «extra ordinem» viene utilizzata dalla giuspubblicistica contemporanea sia per riferirsi alle fonti che non trovano esaustivo fondamento e legittimazione in norme sulla produzione giuridica, sia per riferirsi ai poteri e agli atti adottati per fronteggiare le emergenze. Sulle diverse qualificazioni o locuzioni del potere in questione si v. R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Milano 1990, 3 ss.

⁸ Per una esaustiva ricostruzione storica dell'istituto, in Italia, si v. A. CARDONE, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo* cit., 77 ss.; cfr., anche, E.C. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna 2019, 13 ss. e, per uno sguardo ad alcune esperienze straniere, in part. 143 ss.

La natura e i limiti di questi provvedimenti sono stati specificati, come noto, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale, già all'interno di una sua primissima sentenza, sottolineava la natura amministrativa di tali atti, avvallata poi dalla dottrina maggioritaria⁹, e i principi che regolano la produzione delle leggi, giacché tali provvedimenti non devono «confondersi né con le leggi né con i decreti-legge, che hanno altro carattere ed altri effetti»¹⁰. Nella stessa pronuncia, i giudici costituzionali espongono i canoni che devono sempre ritrovarsi all'interno di ordinanze contingibili e urgenti, e che «possono così riassumersi: efficacia limitata nel tempo in relazione ai dettami della necessità e dell'urgenza; adeguata motivazione; efficace pubblicazione nei casi in cui il provvedimento non abbia carattere individuale; conformità del provvedimento stesso ai principii dell'ordinamento giuridico»¹¹.

Il potere di ordinanza, pertanto, viene associato normalmente all'idea di eccezione, utile proprio in quelle situazioni che differiscono dall'ordinario, e che, come noto, pone in crisi principi e teorie accolti dal nostro diritto obiettivo, primo fra tutti il principio di legalità¹² e, in particolar modo, il principio di tipicità del potere amministrativo.

Le ordinanze contingibili e urgenti, tuttavia, trovano previsione nel nostro ordinamento¹³ e, anzi, per quel che qui rileva, hanno nella sanità e nel connesso settore dell'igiene pubblica uno dei campi di tradizionale e più diffusa applicazione¹⁴, tanto che i rischi per la sa-

⁹ Sul dibattito circa la natura amministrativa o normativa di tali atti, si rimanda al più recente contributo in materia di E.C. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative* cit., in part., 248 ss. e bibliografia ivi indicata, nella quale si riporta la letteratura giuspubblicistica a favore dell'una e dell'altra tesi, e si dà conto della giurisprudenza amministrativa sul punto.

¹⁰ Corte cost., sent. n. 8 del 1956, punto 3 del *Cons. in dir.*, in cui, come noto, la questione di costituzionalità aveva ad oggetto l'art. 2 del T.U.L.P.S., a seguito di ordinanze emanate da alcuni Prefetti. La natura amministrativa di questi atti verrà ribadita, inoltre, in altre sentenze (*ex multis* sentt. n. 26 del 1961 e n. 4 del 1977).

¹¹ Corte cost., sent. n. 8 del 1956, punto 3 del *Cons. in dir.*

¹² R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza* cit., 2.

¹³ Vengono definiti, pertanto, come «atti nominati» dagli effetti non completamente predefiniti dalla legge e, dunque, non completamente tipizzati (E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, 21a ed., a cura di F. FRACCHIA, Milano 2019, 518).

¹⁴ M.P. CHITI, *Il rischio sanitario e l'evoluzione all'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale*, in AIPDA, *Il diritto amministrativo dell'emergenza. Annuario 2005*, Milano 2006, 141.

lute sono stati tra i primi ad esser presi in considerazione da norme nazionali e internazionali ed anche l'assetto organizzativo è ricco di soggetti che operano nei cinque livelli: globale, europeo, nazionale, regionale e locale¹⁵.

Ai fini di questo studio e per inquadrare i poteri d'ordinanza previsti a livello locale, si potrebbe richiamare il Testo unico delle leggi sanitarie, r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, che attribuisce poteri «emergenziali» al Sindaco, oltre che al Prefetto e al Ministro della Sanità, per peculiari fattispecie inerenti alla tutela della salute¹⁶.

Queste norme, tuttavia, paiono esser state superate dalla previsione dell'art. 32 della l. n. 833 del 1978, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, laddove prevede che in materia di igiene, sanità pubblica e di polizia veterinaria possono essere emanate ordinanze contingibili e urgenti dal Ministro della Salute, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più Regioni, e dal Presidente della Giunta regionale e dal Sindaco, con efficacia estesa, rispettivamente, alla Regione o a parte del suo territorio comprendente più Comuni e al territorio comunale.

In materia sanitaria, tuttavia, con riferimento a «emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale», rileva la disposizione di cui all'art. 117 del d.lgs. n. 112 del 1998, che attribuisce poteri d'ordinanza al sindaco quale «rappresentante della comunità locale»¹⁷; nelle stesse materie e nella stessa veste di «rappresentante della comunità locale», il Testo unico sull'ordinamento degli

¹⁵ Come ricorda A. FIORITTO, *Le forme organizzative dell'amministrazione dell'emergenza*, in AIPDA, *Il diritto amministrativo dell'emergenza. Annuario 2005 cit.*, 160.

¹⁶ Con riferimento al potere del Sindaco, si v. l'art. 217 che prevede il potere di prevenire o impedire il danno o il pericolo per la salute pubblica, messa a repentaglio da «vapori, gas o altre esalazioni, scoli di acque, rifiuti solidi o liquidi provenienti da manifatture o fabbrici» e l'art. 258 che prevede il potere di emanare provvedimenti nel caso in un Comune si sviluppi una malattia infettiva di carattere epidemico, su parere dell'ufficiale sanitario. All'art. 261 si prevede lo stesso potere per il Ministro dell'Interno, qualora il carattere epidemico si sviluppi in tutta la Nazione e, all'art. 129, si prevede il potere del Prefetto di interrompere o sospendere un esercizio farmaceutico, in caso di nocimento all'assistenza farmaceutica locale.

¹⁷ Mentre specifica che, negli altri casi, l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, la competenza è dello Stato o delle Regioni, a seconda della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali (il d.lgs. 112 del 1998, si ricorda, è intitolato «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»).

enti locali, d.lgs. n. 267 del 2000, prevede un identico potere all'art. 50, comma 5¹⁸.

In questi due ultimi casi, è utile sottolineare che il Sindaco non opera in subordinazione gerarchica allo Stato e, pertanto, non emana ordinanze in qualità di Ufficiale di Governo, come, invece, è previsto dall'art. 54, comma 4, dello stesso Testo unico sull'ordinamento degli enti locali, il quale assegna il potere di adottare provvedimenti motivati «contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana»¹⁹: in questi casi, i provvedimenti «sono preventivamente comunicati al Prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione».

Da queste norme attributive del potere d'ordinanza non possono non notarsi duplicazioni e sovrapposizioni di competenze e il criterio della dimensione dell'evento, per l'attribuzione della responsabilità dell'intervento, secondo alcuni, non sembrerebbe garantire né l'efficienza, né l'efficacia dell'intervento stesso²⁰. Circo- stanza, che si aggiunge al carattere fortemente politicizzato dell'organizzazione dell'emergenza, nel senso che le decisioni sui tempi e modi dell'intervento sono prese da organi di natura politica, quali sono il Presidente della Regione e il Sindaco, e non di natura amministrativa²¹.

Partendo da questa generale inquadratura del potere d'ordinanza attribuito ai Presidenti di Regione e ai Sindaci, nei prossimi paragrafi si analizzerà il concreto esercizio che di questo potere emergenziale è stato fatto durante l'emergenza sanitaria da COVID-19, nel territorio regionale toscano.

¹⁸ L'art. 8, comma 1, lett. a) punto 1, del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 ha esteso tale potere, anche, ad altre specifiche circostanze.

¹⁹ La Corte costituzionale è intervenuta a dichiarare l'incostituzionalità di questo articolo, nella parte in cui recava la locuzione «anche» prima delle parole «contingibili e urgenti» (sent. n. 115 del 2011). Sul generale potere di ordinanza sindacale, si v., in part., G. TROPEA, *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per uno studio sui rapporti tra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, Napoli 2010 e G. RAZZANO, *L'amministrazione dell'emergenza. Profili costituzionali*, Bari 2010.

²⁰ A. FIORITTO, *Le forme organizzative dell'amministrazione dell'emergenza* cit., 177.

²¹ Queste considerazioni, ancora, in A. FIORITTO, *Le forme organizzative dell'amministrazione dell'emergenza* cit., 177.

3. *La gestione emergenziale nella Regione Toscana*

3.1. *Le ordinanze del Presidente di Giunta regionale*

La normativa statale, nelle more dell'emergenza sanitaria, ha circoscritto la possibilità, per le autorità competenti, di adottare ordinanze contingibili e urgenti.

Questo potere, difatti, era limitato nelle sole more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e nei casi di estrema necessità ed urgenza, per l'attuazione delle misure di cui agli artt. 1 e 2 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6²². Si riconosceva espressamente, quindi, il potere di adottate misure restrittive ai sensi dell'art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, dell'art. 117 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dell'art. 50 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Tuttavia, le autorità competenti avevano il potere di adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, anche al di fuori dei casi previsti all'art. 1, comma 1, salvo aggiungere, in sede di conversione, ulteriori limiti²³.

Come noto, la normativa statale è intervenuta successivamente a contenere l'ambito d'azione regionale, disponendo che soltanto nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, e con efficacia limitata fino a tale momento, gli enti locali, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, potevano introdurre misure ulteriormente restrittive tra quelle indicate, ma, esclusivamente, nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica per l'economia nazionale²⁴.

All'interno di questa cornice normativa, si inserisce questo studio, nel quale si è evidenziato come l'adozione di atti, da parte del Presidente della Giunta regionale della Toscana, abbia avuto inizio già prima dell'adozione del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, attraverso provvedimenti che indicavano misure organizzative ed attua-

²² Così l'art. 3, comma 2 del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6; si rimanda a questo decreto-legge per le materie ivi specificate.

²³ In sede di conversione, avvenuta con l. 5 marzo 2020, n. 13, venne previsto che le «ulteriori misure» potevano essere adottate «con le modalità previste dall'articolo 3, commi 1 e 2» (art. 2) e, aggiungendo l'obbligatorietà della comunicazione, entro ventiquattro ore, dell'adozione dell'atto al Ministro della Salute, pena l'inefficacia del provvedimento (art. 3, comma 2). Si v. *infra* (par. 4) per la dottrina sul punto.

²⁴ Così l'art. 3, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19.

tive dell'ordinanza del Ministero della Salute del 21 febbraio 2020 e dell'ordinanza n. 630 del 3 febbraio 2020 del Capo del Dipartimento della protezione civile²⁵.

Anche dopo l'adozione del d.l. 6/2020, tuttavia, si individuano diverse ordinanze regionali.

La Regione Toscana, infatti, provvedeva ad istituire una «Unità di Crisi regionale» e una «Task Force Sanitaria»²⁶, e organizzava il proprio servizio sanitario regionale²⁷ al fine di adeguarlo alla crescente richiesta di cure.

In questo lasso temporale, veniva esteso l'obbligo di isolamento fiduciario volontario a chiunque avesse fatto ingresso in Toscana, dopo aver soggiornato nelle zone a rischio epidemiologico, così come identificate dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, o aver soggiornato nelle Regioni e province di cui all'art. 1 comma 1, lett. a) del

²⁵ Le ordinanze regionali facevano riferimento alle modalità di trattamento dei casi sospetti, all'istituzione di un numero unico aziendale presso le USL Toscane, al quale i soggetti che avevano avuto contatti stretti con casi confermati di malattia infettiva diffusiva COVID-19 o coloro che, negli ultimi 14 giorni, avevano fatto ingresso in Italia dopo aver soggiornato nelle aree della Cina interessate dall'epidemia, come identificate dall'OMS dovevano comunicare i propri dati personali (ordinanza 21 febbraio 2020, n. 1); a misure di prevenzione del contagio all'interno dei pronto soccorso regionali (ordinanza 22 febbraio, n. 2) e a specifiche raccomandazioni per ospedali e strutture sanitarie e socio sanitarie regionali (ordinanza 23 febbraio 2020, n. 4). Queste ordinanze sono state sostituite dall'ordinanza 28 febbraio 2020, n. 5, sostituita successivamente dall'ordinanza 2 marzo 2020, n. 6 di recepimento del Decreto Ministeriale del 26 febbraio 2020, contenente uno schema d'ordinanza regionale con oggetto misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza, tenendo conto del d.P.C.M. 1° marzo 2020.

²⁶ L'Unità di Crisi sanitaria prevedeva la partecipazione, tra gli altri, del rappresentante del Prefetto di Firenze e delle altre Prefetture, e dei rappresentanti della Città Metropolitana di Firenze e delle Province coinvolte e i Sindaci dei Comuni coinvolti (ordinanza 4 marzo 2020, n. 7): il compito era di ricezione delle misure contenute nella circolare del Capo Dipartimento della Protezione Civile, del 3 marzo 2020, avente ad oggetto «Misure operative di protezione civile per la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19» ed eventuali successive modifiche o integrazioni e, altresì, di recepire misure di livello provinciale e comunale contenute nella citata circolare e sue eventuali successive modifiche o integrazioni.

²⁷ Si segnala, l'ordinanza 6 marzo 2020, n. 8 contenente disposizioni per l'organizzazione del servizio sanitario; l'ordinanza 15 marzo 2020, n. 12 che imponeva la sospensione dell'attività delle strutture semiresidenziali diurni a valenza sociosanitaria, per anziani e per disabili e disponeva linee guida per il percorso diagnostico e terapeutico per i pazienti affetti da COVID-19; ordinanza 17 marzo 2020, n. 14 contenente, ancora, linee di indirizzo per la gestione del percorso COVID-19; le ordinanze 18 marzo 2020, n. 15 e 16 (quest'ultima prevedeva l'incremento di posti di terapia intensiva); infine, si segnala l'ordinanza 25 marzo 2020, n. 19 contenente misure straordinarie in materia di reperimento del personale del SSR per la gestione dell'emergenza.

d.P.C.M. dell'8 marzo 2020²⁸, attraverso una misura che ricalcava, tuttavia, il contenuto di quest'ultima normativa statale.

A seguito dell'adozione del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, il quale, come visto, limitava ulteriormente il raggio d'azione delle Regioni, si è assistito all'adozione di ordinanze contenenti misure maggiormente restrittive, aventi ad oggetto la limitazione della attività economiche, della libertà di circolazione, l'organizzazione delle attività lavorative, e contenuti anticipatori di misure solo successivamente adottate a livello statale.

Sotto quest'ultimo aspetto, è da segnalare come la Regione Toscana sia stata una delle prime ad aver disposto l'utilizzo obbligatorio della mascherina monouso in spazi chiusi, pubblici e privati aperti al pubblico, adottando una misura ritenuta non incongrua e non gravosa dal giudice amministrativo²⁹, e che è stata adottata, a livello nazionale, soltanto successivamente³⁰.

Con riferimento ai provvedimenti «ulteriormente restrittivi» di attività economiche e della libertà di circolazione, sono da segnalare alcuni interventi attraverso i quali è stata disposta la chiusura al pubblico di alcuni esercizi commerciali, per la durata particolare di specifici giorni³¹.

All'interno della categoria delle ordinanze restrittive della libertà di circolazione rientrano, altresì, ordinanze che limitavano gli spostamenti per lo svolgimento di alcune attività agricole³² e che dispone-

²⁸ Ordinanza 10 marzo 2020, n. 10, che chiarisce la precedente ordinanza 8 marzo 2020, n. 9 che faceva riferimento meramente all'art. 1 del d.P.C.M. 8 marzo 2020 e non al relativo comma 1 lett. *a*), il quale consentiva, invece, lo spostamento per ragioni motivate da comprovate esigenze lavorative, in caso di situazioni di necessità, per motivi di salute e per far rientro presso il proprio domicilio, abitazione o residenza. L'art. 1 del d.P.C.M. 8 marzo 2020 adottava, si ricorda, misure urgenti di contenimento del contagio nella Regione Lombardia e nelle province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell'Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso, Venezia.

²⁹ Così, si legge in TAR Liguria, Sez. I, decr. del 23 maggio 2020, n. 147.

³⁰ Si v. il d.P.C.M. 26 aprile 2020 che all'art. 3 commi 2, 3 e 4 disciplina l'uso obbligatorio delle mascherine su tutto il territorio nazionale.

³¹ Ordinanza 10 aprile 2020, n. 31 con la quale veniva disposta la chiusura per domenica 12 e lunedì 13 aprile 2020 (Pasqua e Lunedì dell'Angelo) di tutti gli esercizi commerciali di cui all'art. 13, comma 1, lett. *d*), *e*), *f*), *g*) della l.r. n. 62 del 2018, compresi i tabaccai e ad eccezione dei rivenditori dei giornali, delle farmacie e delle parafarmacie, facendo salva in tali giornate la facoltà della sola consegna a domicilio, esclusivamente mediante la prenotazione on-line o telefonica e non presso l'esercizio commerciale, dei generi alimentari e di beni di prima necessità. Allo stesso modo, ordinanza 16 aprile 2020, n. 37, punto 3, riguardante i giorni di sabato 25 aprile 2020 (Festa della Liberazione) e di venerdì 1° maggio 2020 (Festa dei Lavoratori).

³² Ordinanza 14 aprile 2020, n. 36 che imponeva, tra le altre cose, la possibilità di effettuare spostamenti che avvenissero non più di una volta al giorno e da massimo due componenti per nucleo familiare.

vano la chiusura di aree pubbliche, come stabilimenti balneari, campeggi e villaggi turistici³³.

La Regione Toscana, inoltre, ha previsto ulteriori misure restrittive al fine di tutelare la salute e sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro³⁴, disponendo anche l'obbligo di mantenere una maggior distanza interpersonale, rispetto a quella stabilita a livello statale, sia per i lavoratori che per gli utenti fruitori del servizio³⁵.

Una misura che, a voler essere rigorosi, apparirebbe meno restrittiva di quelle statali, si rinviene nell'ordinanza regionale che ha interpretato estensivamente il d.P.C.M. 10 aprile 2020, consentendo, sempre e fintantoché fossero rispettate le misure igienico sanitarie, la vendita da asporto di cibo, in aggiunta alla vendita a domicilio, che era l'unica ad essere ammessa a livello statale³⁶.

Da notare, che l'art 2, comma 3, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 ha fatto salvi, altresì, gli effetti prodotti e gli atti adottati in base ai decreti e alle ordinanze emanate sotto la vigenza del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 e ai sensi dell'art 32, comma 3 della l. n. 833 del 1978, per ulteriori dieci giorni dalla data della loro adozione: con riferimento alla Regione Toscana, non si sono ravviate proroghe di ordinanze precedentemente emanate al fine di prolungarne l'efficacia ed evitare la loro cessazione, come sembra essere accaduto, invece, in altre esperienze regionali³⁷.

³³ Ordinanza 16 aprile 2020, n. 37 punto 2. Tra queste ordinanze, potrebbe rientrarvi anche l'ordinanza 3 maggio, n. 50 che vietava il rientro, in Toscana, verso le seconde case utilizzate per vacanza, in attuazione del d.P.C.M. 26 aprile 2020, il quale, tuttavia, non contempla questo divieto in modo esplicito; l'espresso divieto di recarsi presso le seconde case utilizzate per vacanza era, invece, espressamente previsto nell'art. 1, comma 1, lett. a) del d.P.C.M. 10 aprile 2020: il Presidente della Giunta della Regione Toscana ritiene di interpretare, anche, il d.P.C.M. 26 aprile 2020 in tal senso.

³⁴ Le misure contengono la gestione degli spazi e delle procedure di lavoro e attività di monitoraggio della siero prevalenza (ordinanza 22 aprile 2020, n. 40 e prima ancora ordinanza 18 aprile 2020, n. 38).

³⁵ Ordinanza 13 aprile 2020, n. 33 in cui la distanza interpersonale, sia per i lavoratori che per l'utenza, era fissata ad almeno 1,8 metro, mentre a livello statale la misura minima è stata sempre fissata ad 1 metro.

³⁶ Ordinanza 22 aprile 2020, n. 41, infatti, assimila la vendita per asporto, da parte degli esercizi di somministrazione di alimenti e da parte delle attività artigiane, alla vendita di prodotti alimentari da parte degli esercizi commerciali, senza aggravio di rischi rispetto alla consegna a domicilio. Il d.P.C.M. 10 aprile 2020 consentiva soltanto la vendita presso domicilio all'art. 1, comma 1, lett. aa), mentre soltanto il successivo d.P.C.M. 26 aprile 2020 disporrà anche la vendita da asporto all'art. 1, comma 1, lett. aa).

³⁷ Lo ha notato, con riferimento alla Regione Campania, G. BOGGERO, *Un decentramento confuso, ma necessario. Poteri di ordinanza di Regioni ed enti locali nell'emergenza da COVID-19*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 1/2020, 3.

Lo studio, qui condotto, non si è limitato ad evidenziare unicamente merito e contenuto della prassi regionale, ma ha cercato, altresì, di identificare il procedimento e la tecnica normativa sulla cui base sono state emanate le ordinanze.

Anzitutto, in almeno un caso, si è individuato un atto strutturato per articoli³⁸, circostanza che, secondo una dottrina, darebbe, alle ordinanze contingibili e urgenti, un contenuto simile a una vera e propria fonte normativa³⁹.

Nell'analisi, si è poi ravvisato come ogni provvedimento emanato contenesse la comunicazione al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro della Salute e, spesso, al Prefetto e ai Sindaci, operanti nel territorio regionale. Si potrebbe notare, pertanto, il rispetto di quell'ulteriore limite, introdotto in sede di conversione del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, che prevedeva la previa comunicazione delle ordinanze regionali, a pena di inefficacia ed entro ventiquattrore dalla loro adozione, al Ministro della Salute⁴⁰. Un raccordo tra i due livelli di governo, che pare emergere già dalle prime ordinanze⁴¹.

Tutti i provvedimenti maggiormente restrittivi di misure statali specificavano, altresì, che la singola ordinanza adottata costituiva, contemporaneamente, proposta di adozione di d.P.C.M. ai sensi dell'art. 2, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 2020 n. 19⁴², ma che, nelle more dell'adozione dell'auspicato provvedimento statale, risultava necessario dare tempestivamente corso a misure precauzionali regionali.

Le motivazioni che, per la maggiore, corredevano le singole ordinanze richiamavano la circostanza di «non vanificare gli effetti contenitivi del contagio» fino ad allora raggiunti, di «assicurare in concreto il rispetto del criterio cardine della disciplina di contenimento dell'emergenza sanitaria in corso, consistente nell'evitare

³⁸ Si tratta dell'ordinanza 4 marzo 2020, n. 7, in merito alla definizione delle strutture organizzative per la gestione dell'emergenza epidemiologica.

³⁹ E.C. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative* cit., 95.

⁴⁰ Misura definita «eccentrica» da E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da COVID-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, 389.

⁴¹ Si pensi alla composizione dell'Unità di Crisi Regionale, di cui si è detto sopra, che prevedeva la partecipazione dei Prefetti, all'interno delle primissime ordinanze adottate (ordinanza 4 marzo 2020, n. 7).

⁴² In senso critico, su questa previsione statale E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da COVID-19* cit., 392 che si chiede perché mai tali provvedimenti dovrebbero rifluire in un d.P.C.M., essendo limitati ad una zona specifica del territorio nazionale.

trasferimenti, spostamenti e assembramenti di persone», o di interpretare in modo restrittivo misure di contenimento statali ritenute «insufficienti»⁴³ e, per avvalorare proprie motivazioni, il riferimento è stato anche a studi scientifici stranieri⁴⁴.

L'analisi delle misure adottate dal Presidente della Giunta regionale ha fatto emergere altri aspetti che paiono utili sottolineare.

La validità temporale di ogni misura adottata è sempre stata specificata come temporanea, sin dal primo provvedimento contingibile e urgente adottato e, all'interno di ogni misura maggiormente restrittiva rispetto a quella statale, si precisava che la validità fosse estesa, comunque, fino alla vigenza delle misure adottate dal Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19.

Con riferimento alla normativa sulla cui base sono state emanate le specifiche ordinanze contingibili e urgenti, l'esame dei singoli atti del Presidente della Giunta regionale ha fatto emergere un costante rinvio al potere d'ordinanza disciplinato dall'art. 32 della l. n. 833 del 1978 e dall'art. 117 del d.lgs. n. 112 del 1998 e un costante richiamo alle norme costituzionali di cui agli artt. 32 e 117, comma 3. Le ordinanze contingibili e urgenti riferite alla gestione dei rifiuti, poi, hanno puntualmente richiamato l'art. 191 del d.lgs. n. 152 del 2006: all'interno di questi provvedimenti è indicata, in modo specifico, la normativa derogata al fine di gestire lo smaltimento dei rifiuti e i pareri acquisiti dagli organi tecnici regionali in materia⁴⁵, come espressamente imposto dalla stessa normativa statale⁴⁶.

⁴³ In particolare, in ordinanza 10 aprile 2020, n. 31.

⁴⁴ Il riferimento è alla ricerca effettuata presso la School of Medicine dell'Università di Washington, monitorata dall'OMS, i risultati di tale ricerca sono stati fatti propri dalla Center for Disease Control and Prevention (CDC) che, nelle sue raccomandazioni prescrive una distanza di almeno circa 1,8 metri (ordinanza 22 aprile 2020, n. 40).

⁴⁵ Si v. ordinanza 16 marzo 2020, n. 13, l'ordinanza 1° aprile 2020, n. 22 e l'ordinanza 6 aprile 2020, n. 25 che indicano un termine temporaneo di efficacia e richiamano la previa acquisizione dei pareri, da parte di «ARPAT» e «delle Aziende UU.SS.LL. della Regione Toscana».

⁴⁶ Si ricorda che l'art. 191, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede, infatti, che «il Presidente della Giunta regionale o il Presidente della provincia ovvero il Sindaco possono emettere, nell'ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili ed urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti, anche in deroga alle disposizioni vigenti» e al comma 3 prevede, inoltre, che «le ordinanze di cui al comma 1 indicano le norme a cui si intende derogare e sono adottate su parere degli organi tecnici o tecnico-sanitari locali, che si esprimono con specifico riferimento alle conseguenze ambientali».

In talune ordinanze, emanate sotto il vigore del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, il rinvio è stato, anche, al d.P.C.M. 8 marzo 2020 che faceva salvo il potere di intervento regionale, di cui all'art. 3, comma 2, del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, senza, piuttosto, riferirsi direttamente a quest'ultima norma di rango primario⁴⁷.

Le sanzioni indicate a corredo delle misure contingibili e urgenti, infine, hanno effettuato un sistematico rinvio a quelle adottate a livello statale con decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 e, poi, con decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19.

3.2. *Le ordinanze dei Sindaci dei Comuni capoluogo di Provincia*

Il potere di emanare ordinanze sindacali contingibili e urgenti, così come avvenuto per quelle regionali, è stato specificamente limitato dal decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 ai soli casi di necessità e urgenza e nelle sole more dell'assunzione dei d.P.C.M., pur consentendo l'adozione di ulteriori misure, anche, fuori dai casi ivi stabiliti.

Come noto, la possibilità di adottare ordinanze sindacali veniva ulteriormente ristretta dal decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, laddove prevedeva l'impossibilità di adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti in contrasto con le misure statali⁴⁸, né eccedendo i limiti d'oggetto di cui all'art. 3, comma 1, cioè, quegli stessi limiti previsti per le ordinanze regionali.

Il potere di ordinanza sindacale veniva esteso, successivamente, con d.P.C.M. 26 aprile 2020, il cui art. 1, comma 1, lett. d) consentiva la possibilità di disporre la temporanea chiusura di specifiche aree. Una misura, confermata dal decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33 secondo cui il sindaco poteva disporre la chiusura temporanea di specifiche aree pubbliche o aperte al pubblico, nelle quali fosse impossibile assicurare adeguatamente il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di almeno un metro.

Prima di passare in rassegna gli atti comunali, è necessario precisare che le analisi effettuate sono state necessariamente parziali, data

⁴⁷ Difatti, il d.P.C.M. 8 marzo 2020 faceva salvo un potere previsto da una norma primaria (l'art. 32 della l. n. 833 del 1972), il quale non poteva essere limitato da un d.P.C.M. e, quindi, da un atto di fonte secondaria (come ha notato, anche, G. BOGGERO, *Un decentramento confuso, ma necessario. Poteri di ordinanza di Regioni ed enti locali nell'emergenza da COVID-19* cit., 2).

⁴⁸ Ricalcando, e contestualmente abrogandola, la normativa prevista nel decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9.

l'impossibilità di reperire, in taluni Comuni esaminati, lo storico globale delle ordinanze contingibili e urgenti emanate nelle more dell'emergenza sanitaria. All'interno di questo lavoro, l'analisi sarà riferita, pertanto, soltanto a quegli atti comunali cui è stato possibile prendere visione all'interno dei siti *online* comunali e, in particolare, nelle sezioni dedicate all'Albo Pretorio comunale e alla c.d. «Amministrazione Trasparente» o nelle sezioni dedicate specificatamente all'emergenza sanitaria⁴⁹.

Dopo questa doverosa premessa, è utile dar conto di come taluni Comuni si siano attivati sin da subito per la costituzione del c.d. Centro Operativo Comunale, sulla base, anche, della Nota operativa n. 1 dell'ANCI, ideata allo «scopo di ottimizzare i flussi informativi del Sistema di Protezione Civile»⁵⁰.

Le ordinanze comunali, tuttavia, sono intervenute in vari ambiti, incidendo su molteplici libertà costituzionali.

Si vedano tutte quelle ordinanze che hanno inciso sulle attività economiche, operanti all'interno del territorio comunale, disponendo la chiusura dei mercati⁵¹ o incidendo sull'orario di apertura e chiusura delle attività⁵².

⁴⁹ Questa circostanza, già di per sé, potrebbe far sorgere qualche dubbio di legittimità degli atti per carenza di pubblicità, di cui si darà conto nel paragrafo 4.

⁵⁰ Così, la Nota Operativa n. 1 dell'ANCI del 25 febbraio 2020, che precisava che sarebbe stato «attraverso la massima collaborazione interistituzionale e a seguito di un confronto costante con le altre componenti del Sistema nazionale che è emersa l'esigenza di ottimizzare i flussi informativi del nostro Sistema di Protezione Civile attivando in via precauzionale il Centro Operativo Comunale COC in tutti i Comuni soprattutto per quelli con popolazione superiore ai 20.000 abitanti e lasciando l'opportunità di attivazione nei restanti Comuni».

V. ordinanza Comune di Firenze n. 67 del 25 febbraio 2020, emanata lo stesso giorno della Nota Operativa. Per la costituzione del COC, si richiamano a questa nota le ordinanze Comune di Prato n. 561 del 9 marzo 2020 e Comune di Siena n. 11 del 28 febbraio 2020.

⁵¹ Ordinanza Comune di Siena n. 100 del 10 marzo 2020; ordinanza Comune di Firenze n. 213 del 10 marzo 2020, n. 216 del 11 marzo 2020 e n. 220 del 16 marzo 2020 punto 6; ordinanza Comune di Pisa n. 115 del 10 marzo 2020; ordinanza Comune di Grosseto n. 117 del 11 marzo 2020 inerente ai generi alimentari; ordinanza Comune di Siena n. 113 del 26 marzo 2020; ordinanza Comune di Pistoia n. 341 del 24 aprile 2020, n. 345 del 27 aprile 2020. ordinanza Comune di Arezzo n. 132 del 21 aprile 2020 con la quale si disponeva la chiusura dei mercati, e poi di tutte le attività commerciali (anche ordinanza Comune di Arezzo n. 133 del 22 aprile 2020) nelle giornate del 25 aprile e 1° maggio 2020 (misure già disposte, tuttavia, con ordinanza 16 aprile 2020, n. 37, punto 3, da parte della Regione Toscana e, pertanto, ripetitive).

⁵² Ordinanza Comune di Pistoia n. 391 del 16 maggio 2020 e n. 421 del 22 maggio 2020; ordinanza Comune di Livorno n. 214 del 30 aprile 2020 e n. 235 del 21 maggio 2020.

Talune ordinanze hanno disposto, inoltre, la chiusura dei cimiteri comunali⁵³, limitando così la libertà di culto e la libertà di circolazione, laddove veniva imposto un accesso contingentato e limitato⁵⁴, precedendo, così, le indicazioni statali «riguardanti il settore funebre, cimiteriale e di cremazione»⁵⁵.

La limitazione della libertà di circolazione è stata anche incisa da ordinanze che hanno imposto la chiusura di talune aree pubbliche comunali, come parchi e giardini⁵⁶ o spiagge e litorali marittimi⁵⁷, al fine di evitare assembramenti di persone.

Quest'ultimo fine veniva richiamato per l'emanazione di ordinanze che incidevano sulla regolazione dei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadino, nel momento in cui limitavano taluni servizi pubblici⁵⁸ ovvero regolavano la viabilità, sospendendo la ZTL⁵⁹, e organizzavano l'attività degli uffici comunali⁶⁰.

⁵³ Ordinanza Comune di Prato n. 613 del 13 marzo 2020; ordinanza Comune di Lucca n. 633 del 22 marzo 2020.

⁵⁴ Ordinanza Comune di Grosseto n. 141 del 23 marzo 2020 che ammetteva la presenza, per l'estremo saluto, ad un massimo di dieci persone, assicurando la distanza interpersonale di almeno un metro (misura prorogata dalla ordinanza n. 144 del 7 aprile 2020); ordinanza Comune di Pisa n. 135 del 16 marzo 2020 che permetteva la presenza, in fase di sepoltura, soltanto ai prossimi congiunti.

⁵⁵ Il riferimento è alla Circolare del Ministero della Salute n. 11285 del 1° aprile 2020, secondo la quale i Sindaci, in raccordo col Prefetto territorialmente competente, in relazione alla evoluzione di mortalità e nei limiti dei poteri a lui assegnati dalla normativa vigente, erano autorizzati ad emanare eventuali provvedimenti contingibili e urgenti, necessari per attuare le indicazioni fornite, così lett. a) punto 2), e prevenendo inoltre la chiusura dei cimiteri alla lett. g).

⁵⁶ Ordinanza Comune di Prato n. 596 del 12 marzo 2020, n. 620 del 16 marzo 2020 di chiusura di giardini dotati di recinzioni, n. 639 del 21 marzo 2020 di chiusura di alcuni orti sociali; ordinanza Comune di Firenze n. 220 del 16 marzo 2020 inerente la chiusura di alcuni giardini pubblici e n. 221 del 19 marzo 2020 di chiusura degli orti comunali, così come ordinanza Comune di Siena n. 107 del 17 marzo 2020; ord. Comune di Pisa n. 136 del 16 marzo 2020; ordinanza Comune di Pistoia n. 425 del 23 maggio 2020.

⁵⁷ Ordinanza Comune di Pisa n. 134 del 13 marzo 2020 e n. 140 dell'8 marzo 2020; ordinanza Comune di Grosseto n. 141 del 23 marzo 2020 lett. a).

⁵⁸ Ordinanza Comune di Firenze n. 221 del 19 marzo 2020 di interruzione dell'erogazione dell'acqua di alta qualità in alcune fontanelle pubbliche; così come in ordinanza Comune di Siena n. 110 del 18 marzo 2020.

⁵⁹ Ordinanza Comune di Lucca n. 618 del 13 marzo 2020; ordinanza Comune di Livorno n. 212 del 30 aprile 2020 in materia di sosta e contrassegni ZSC/ZTL.

⁶⁰ Decr. Comune di Pistoia n. 22 del 12 marzo 2020, n. 27 del 27 del 3 marzo 2020 e n. 38 del 20 maggio 2020 (seppur denominati decreti, questi atti fanno riferimento al potere d'ordinanza ex art 50, richiamandosi espressamente alla situazione emergenziale). Ord. Comune di Grosseto n. 129 del 12 marzo 2020 che individua

Talune ordinanze comunali hanno anticipato alcuni divieti, poi estesi dalle autorità competenti in tutto il territorio nazionale⁶¹; la maggior parte dei provvedimenti, tuttavia, ha ricalcato misure di contenimento nazionale o regionale, non riportando gravi e significativi scostamenti rispetto a queste misure⁶², se non con qualche eccezione, che ha richiamato, anche, il potere di annullamento prefettizio⁶³.

i servizi comunali da svolgersi «in presenza», così come in ordinanza Comune di Prato n. 644 del 24 marzo 2020; ordinanza Comune di Pisa n. 114 del 10 marzo 2020 che regola l'accesso del pubblico agli uffici comunali.

⁶¹ Il riferimento è alle ordinanze sospensive, all'interno di rivendite di generi di monopolio (come i tabaccai), qualsiasi gioco lecito con vincita di denaro (come «slot machine», «gratta e vinci» ecc.), ordinanza Comune di Siena n. 108 del 17 marzo 2020; ordinanza Comune di Prato n. 621 del 16 marzo 2020.

Il divieto posto dai Comuni, invero, era stato già oggetto di una richiesta di blocco delle «slot machine» e di disattivazione di monitor e televisori, da parte dell'Agenzia dogane e Monopoli del 12 marzo 2020 (in *www.adm.gov.it*), al fine di impedire la permanenza degli avventori per motivi di gioco, all'interno dei locali; la stessa Agenzia emanava, su richiesta dell'ANCI, che rendeva noto che taluni Comuni stavano adottando ordinanze in tal senso, una Determina attraverso la quale sospendeva, con effetto immediato, i giochi all'interno degli esercizi per i quali non vigeva l'obbligo di chiusura statale (Determina del 21 marzo 2020).

Difatti, il d.P.C.M. 8 marzo 2020 (integrato dal d.P.C.M. 9 marzo 2020) prevedeva soltanto la sospensione delle attività di sale giochi, sale scommesse e sale bingo, mentre, il d.P.C.M. 11 marzo 2020 prevedeva la sospensione di alcune attività, consentendo tuttavia quella dei tabaccai, purché fosse garantita la distanza di un metro.

⁶² Taluni scostamenti, non significativi, possono intravedersi nell'ordinanza del Comune di Prato n. 781 del 26 aprile 2020, la quale, in applicazione dell'ordinanza della Regione Toscana n. 41 del 22 aprile 2020, estende la vendita per asporto non solo al cibo ma, anche, alle bevande, che, a parere del Sindaco, erano «inspiegabilmente escluse dalla nota successivamente pervenuta dalla Regione e ritenuta interpretativa dell'Ordinanza n. 41 del 2020»; in tal senso, anche, ordinanza Comune di Grosseto n. 154 del 30 aprile 2020.

Si v., poi, l'ordinanza Comune di Grosseto n. 159 dell'11 maggio 2020, la quale consentiva l'utilizzo di mezzi di trasporto privati e l'obbligo del rientro in giornata presso l'abitazione abituale per l'esercizio dell'attività motoria, nel territorio comunale: ad esser rigorosi, l'uso di mezzi privati di trasporto era consentito, a livello regionale, solo per l'esercizio di attività sportive, mentre le attività motorie erano permesse soltanto se esercitate «a piedi o in bicicletta, con partenza e rientro alla propria abitazione, senza uso di altri mezzi di trasporto» (ordinanza n. 50 del 3 maggio 2020).

⁶³ Il riferimento è all'annullamento prefettizio, *ex art.* 54 del TUEL, dell'ordinanza Comune di Cecina del 23 aprile 2020 – Comune non considerato ai fini di questa ricerca, perché non Capoluogo di Provincia, ma qui segnalato per questo specifico aspetto – poiché, consentendo l'accesso in particolari luoghi, per bambini e genitori, il giorno 25 aprile 2020, si poneva in contrasto con le disposizioni statali di contenimento e gestione del contagio, che prescrivevano al contrario il divieto di qualsiasi assembramento (sul sito *online* del Comune di Cecina, la notizia e l'alle-

Così come per le ordinanze regionali, sopra esposte, lo studio ha cercato di identificare anche il procedimento sulla cui base sono state emanate le ordinanze comunali.

Dall'analisi è emerso che la maggior parte dei provvedimenti richiama poteri contingibili ed urgenti previsti dall'ordinamento in capo ai Sindaci, e richiama in premessa la situazione emergenziale, al cui cospetto si è ritenuto necessario disporre misure limitative della libertà di circolazione.

Alcune ordinanze, tuttavia, sono state adottate in assenza di un aggancio normativo che giustificasse la loro adozione e senza un richiamo alla normativa statale e regionale sino a quel momento adottata⁶⁴.

Ulteriori ordinanze, seppur facendo riferimento al Sindaco in qualità di «Ufficiale di Governo», hanno richiamato l'art. 50 del d.lgs. n. 267 del 2000, che, però, individua il Sindaco quale rappresentante della comunità locale, non richiamando, invece, la disposizione di cui all'art. 54 dello stesso d.lgs. n. 267 del 2000⁶⁵; all'interno di altri provvedimenti comunali, inoltre, il richiamo è stato ad entrambe le disposizioni (art. 50 e art. 54)⁶⁶. Peraltro, diverse ordinanze, seppur richiamando il potere di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000 e individuando il Sindaco quale Ufficiale di Governo, non hanno previsto l'obbligatoria comunicazione al Prefetto⁶⁷, immaginato dal legislatore statale «ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari» all'attuazione degli atti sindacali (art. 54, comma 4).

gato del decreto d'annullamento: <https://www.comune.cecina.li.it/notiziario/sindaco-dichiarazioni/annullata-ordine-del-governo-lordinanza-sulle-iniziative-del-25-aprile>).

⁶⁴ Eclatante è il caso delle ordinanze del Comune di Prato n. 596 del 12 marzo 2020 (sulla chiusura di giardini pubblici) e n. 610 del 13 marzo 2020 (sulla chiusura dei cimiteri).

⁶⁵ Ordinanza Comune di Prato n. 644 del 24 marzo 2020 e n. 890 del 13 marzo 2020 (entrambi individuavano i servizi indifferibili del Comune).

⁶⁶ Si v. ordinanza del Comune di Livorno n. 231 del 19 maggio 2020 (sulla modifica dell'orario di un campo scuola comunale) e la n. 203 del 22 aprile 2020 (che richiama, in verità, in modo generico tutto il d.lgs. 267 del 2000); ordinanza Comune di Siena n. 104 del 16 marzo 2020 (sul servizio «a battenti chiuse» delle farmacie); ord. Comune di Prato n. 640 del 21 marzo 2020 e n. 1012 del 26 maggio 2020 (sulla chiusura di chioschi pubblici); ordinanza Comune di Massa n. 169 del 4 maggio 2020 (sulla riapertura delle fontane pubbliche).

⁶⁷ Ordinanza Comune di Prato n. 640 del 21 marzo 2020 e n. 1012 del 26 maggio 2020; forse, potrebbe rientrarvi anche l'ordinanza Comune di Livorno n. 211 del 29 aprile 2020, sulla riapertura dei cimiteri, nella quale si fa riferimento alla comunicazione ai «Servizi Cimiteriali, alla Polizia Municipale e a tutti i soggetti interessati affinché vi diano esecuzione», non specificando, quindi, direttamente la volontà di comunicare preventivamente il Prefetto.

Diverse ordinanze hanno mancato di indicare, poi, uno specifico termine di durata delle misure adottate, limitandosi ad agganciare la loro efficacia a quella predisposta da atti di livello nazionale⁶⁸, all'adozione di una diversa e futura disposizione⁶⁹ o fintantoché risultavano sospesi i servizi indicati⁷⁰, prevedendo, talune di esse, soltanto un termine iniziale⁷¹ o alcun termine⁷².

La quasi totalità delle sanzioni indicate nelle ordinanze sindacali ha richiamato, specificatamente, quelle previste dai decreti-legge che si sono susseguiti; tuttavia, sotto la vigenza del decreto-legge 25 marzo 2020 n. 19, vi è stato un rinvio all'art. 650 c.p., seppur questa sanzione penale fosse chiaramente esclusa dalle sanzioni applicabili alle misure adottate, sulla base dell'art. 3 dello stesso decreto-legge^{73, 74}.

⁶⁸ Ordinanza Comune di Firenze n. 213 del 10 marzo 2020, n. 216 del 11 marzo 2020, n. 220 del 16 marzo 2020, n. 221 del 19 marzo 2020. ordinanza Comune di Livorno n. 233 del 20 maggio 2020 che si limitava a indicare che l'ordinanza era «efficace fino al termine di vigenza dello stato di emergenza (31 luglio 2020), ovvero, se precedente, fino alla data di cessazione delle presupposte misure nazionali di contenimento statali e regionali» (similmente in ordinanza Comune di Livorno n. 231 del 21 maggio 2020 e ordinanza Comune di Siena n. 104 del 16 marzo 2020). «Fino alla durata dell'emergenza» era il termine indicato in ordinanza Comune di Pistoia n. 416 del 21 maggio 2020 e n. 391 del 16 maggio 2020; ordinanza Comune di Prato n. 644 del 24 marzo 2020 e n. 1068 del 29 maggio 2020.

⁶⁹ Ordinanza Comune di Pisa n. 134 del 13 marzo 2020 e n. 135 del 16 marzo 2020; decr. Comune di Pistoia n. 22 del 12 marzo 2020, n. 27 del 27 del 3 marzo 2020 e n. 38 del 20 maggio 2020; ordinanza Comune di Prato n. 596 del 12 marzo 2020.

⁷⁰ Ordinanza Comune di Livorno n. 210 del 28 aprile 2020; ord. Comune di Grosseto n. 154 del 30 aprile 2020 (sulla ripresa delle attività di ristorazione).

⁷¹ Ordinanza Comune di Pistoia n. 341 del 24 aprile 2020 (la quale organizza il mercato giornaliero in una piazza comunale).

⁷² Ordinanza Comune di Grosseto n. 141 del 23 marzo 2020 (sulla chiusura dei cimiteri, delle Mura Medicee, delle spiagge e degli argini dei fiumi del territorio comunale).

⁷³ Come disponeva l'art. 4 del d.l. 25 marzo 2020, n. 19.

⁷⁴ Si v. il curioso caso del Comune di Grosseto che, con ordinanza n. 144 del 7 aprile 2020, richiama l'art 650 del codice penale «come previsto dall'art. 3, comma 4, del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6», ormai abrogato, salvo poi rettificare, nella successiva ordinanza n. 145 del 9 aprile 2020, rinviando, giustamente, all'art. 4 del d.l. 25 marzo 2020, n. 19.

Il richiamo all'art. 650 c.p., sotto la vigenza del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, tuttavia, è stato effettuato anche da ordinanza Comune di Grosseto n. 213 del 30 aprile 2020 (riapertura giardini e parchi pubblici) e n. 214 del 30 aprile 2020 (attività commerciali al dettaglio); ordinanza Comune di Siena n. 116 del 3 aprile 2020 (proroga di diverse ordinanze comunali); ordinanza Comune di Lucca n. 663 del 2 aprile 2020 (chiusura cimiteri).

4. *Quale legittimità per le ordinanze regionali e comunali toscane?*

Dopo aver esposto la prassi attuata durante l'emergenza sanitaria in Toscana, ad opera del Presidente della Giunta regionale dei Sindaci capoluogo di Provincia, si può ora tentare di dare una risposta alla domanda inerente la legittimità degli atti da quest'ultimi adottati, con riferimento al rispetto della normativa statale, che ha ristretto il campo d'azione degli enti locali durante la gestione emergenziale, e con riferimento alla disciplina attributiva dei poteri d'ordinanza e, anche, ai principi generali elaborati dalla giurisprudenza in materia.

Con riferimento della normativa statale, elaborata nel corso dell'emergenza, non è agevole fornire una valutazione di legittimità degli atti regionali e sindacali.

Le difficoltà derivano dalla non univoca interpretazione che può attribuirsi ai dd.ll. nn. 6 e 19 del 2020, che hanno cercato di accentrare la gestione dell'emergenza sanitaria in capo allo Stato.

La formula utilizzata dal decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, infatti, ha destato qualche dubbio applicativo, laddove ha indicato la possibilità, anche per gli enti locali, di adottare «ulteriori misure» restrittive rispetto a quelle precisamente indicate nell'art. 1⁷⁵, senza specificare, tuttavia, se le misure ulteriori si riferissero «all'ambito territoriale o a misure ulteriori rispetto a quelle elencate all'articolo 1, comma 2, ovvero ancora ad entrambi i casi»⁷⁶, lasciando aperto, perfino, il significato sostanziale da attribuire alla formula utilizzata⁷⁷.

Anche lo spazio temporale d'intervento degli enti locali, limitato alle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri «con le modalità previste dall'articolo 3, commi 1 e 2»⁷⁸ ha

⁷⁵ Recando problemi, anche, nel rapporto tra fonti del diritto (cfr. A. CARDONE, *La «gestione alternativa» dell'emergenza nella recente prassi normativa del Governo: le fonti del diritto alla prova del COVID-19*, in *www.legislazionepenale.eu*, 18 maggio 2020, in part. 12-13).

⁷⁶ Questione segnalata all'interno del parere favorevole della I Commissione Affari costituzionali alla Camera, la quale invitava, pertanto, la Commissione di merito a valutare l'opportunità di specificare ulteriormente questo aspetto (virgolettato rinvenibile in CAMERA DEI DEPUTATI, *Atto C. 2404-A*, in *www.camera.it*, 5). Per la dottrina, si v. *ex multis*, G. DI COSIMO, G. MENEGUS, *La gestione dell'emergenza Coronavirus tra Stato e regioni: il caso Marche*, in *BioLaw Journal*, n. 2/2020, 2.

⁷⁷ Si v. il TAR Marche, Sez. I, decr. 27 febbraio 2020, n. 56, il quale, ad esempio, affermava che la «possibilità di adottare misure "ulteriori" va, in via sistematica, riferita ad interventi che comportino un sacrificio minore delle libertà individuali, rispetto a quelli previsti dall'art. 1 del cit. D.L. n. 6».

⁷⁸ Virgolettato aggiunto in sede di conversione del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6. Secondo M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*.

innescato un dibattito dottrinale sulla durata del periodo di mora e sul rapporto che si instaurava tra ordinanze locali e d.P.C.M.⁷⁹.

Il successivo decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, non solo riprende le locuzioni «nelle more» e «ulteriormente restrittive» e restringe gli interventi degli enti locali in relazione, soltanto, a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, ma introduce incerti ed ulteriori limiti, già anticipati nei paragrafi precedenti: ci si può domandare cosa si volesse intendere con l'esclusione, dalle materie oggetto di intervento di Regioni e Comuni, delle «attività di competenza» degli enti locali⁸⁰ e delle «attività produttive» e «di rilevanza strategica per l'economia nazionale»⁸¹.

genza, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 10 aprile 2020, 134 nota 113, questa disposizione ha un senso solo se «modalità» è inteso in senso ampio, perché le disposizioni oggetto del rinvio non definiscono alcuna vera «modalità».

⁷⁹ Cfr. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza* cit., 134 secondo cui la norma è chiara nell'intendere che le ordinanze locali potevano essere emanate solo «prima» delle misure statali ed erano destinate a perdere efficacia al loro sopravvenire. Ritengono incerta la formulazione G. GUZZETTA, *E se il caos delle norme anti-contagio fosse un trucco per toglierci la voglia di libertà?*, ne *Il Dubbio*, 4 aprile 2020, secondo cui, probabilmente, si potevano adottare ordinanze anche dopo l'intervento statale; F. CINTOLI, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza COVID-19, 6 aprile 2020, 14, secondo il quale c'era una difficoltà nell'individuare quale d.P.C.M. bisognava tener presente come «in corso di adozione» e quale doveva essere il momento preciso in cui scattava la «cesoia» della cedevolezza; in senso dubitativo, anche, A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus. Qualche riflessione su ordine istituzionale e principio di ragionevolezza nello stato di emergenza*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020, 525-526.

⁸⁰ Si v., ad. es., E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da COVID-19* cit., 392-293, che afferma che il limite interseca sia competenze statali sia competenze regionali in base all'art. 117 della Costituzione e che la norma pare invece ispirata all'art. 120 della Costituzione, che attribuisce al Governo la facoltà di sostituirsi ad organi degli enti locali.

⁸¹ Cfr. G. BOGGERO, *Un decentramento confuso, ma necessario. Poteri di ordinanza di Regioni ed enti locali nell'emergenza da COVID-19* cit., 4, secondo il quale non si capisce, infatti, se il riferimento all'«incidenza» delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica nazionale costituisca un limite competenziale o, più probabilmente, se sia un «meta-criterio» di cui il Presidente della Giunta regionale debba tener conto nell'introdurre qualsiasi misura di contenimento ai sensi dell'art. 3, comma 1. Per F. CINTOLI, *Sul regime del lockdown in Italia (note sul decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020)* cit., 13 sembrano tuttavia essere limiti comprensibili, ma forse troppo puntuali e dettagliati se si tratta di ritagliare il potere d'urgenza.

Come si vede, pertanto, è arduo valutare la prassi adottata dalla Regione Toscana e dai Comuni capoluogo di Provincia toscani⁸², ai sensi di tale normativa.

Eppure, il dubbio che le attività economiche rientrino all'interno del limite delle «attività produttive», potrebbe far temere della legittimità delle ordinanze locali limitative dell'esercizio della libertà economica, che, seppur ammesse in via amministrativa⁸³, avrebbero potuto incontrare, durante quest'emergenza, proprio il limite di cui all'art. 3, comma 1 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19.

In aggiunta, il requisito secondo il quale l'intervento regionale e comunale era ammesso soltanto in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario, verificatesi nel territorio o in una parte di esso, probabilmente, non sembra essersi verificato all'interno della Regione Toscana⁸⁴.

Indubbiamente, i due decreti-legge adottati avevano lo scopo di accentrare l'attività di bilanciamento tra i vari interessi in capo allo Stato⁸⁵ ed evitare che gli enti locali imbastissero proprie politiche autonome di emergenza; se questo corrispondeva al vero, allora dovrebbero dichiararsi illegittime le ordinanze che, al contrario, hanno effettuato un autonomo bilanciamento rispetto a quello realizzato in sede statale⁸⁶.

⁸² Tra l'altro, agli atti dei Sindaci, veniva prevista l'inefficacia, se contrastanti con misure statali e regionali. Sull'adeguatezza della misura dell'inefficacia, si v. *ex multis* N. PIGNATELLI, *La specialità delle ordinanze dei Sindaci nell'emergenza sanitaria nazionale: un potere «inesauribile»*, in *Diritti regionali*, n. 2/2020, 77.

⁸³ TAR Calabria, Sez. I, sentenza 9 maggio 2020, n. 841, punto 18.1, il quale ricorda che «non è prevista una riserva di legge in ordine alle prescrizioni da imporre all'imprenditore allo scopo di assicurare che l'iniziativa economica non sia di pregiudizio per la salute pubblica, sicché tali prescrizioni possono essere imposte anche con un atto di natura amministrativa».

⁸⁴ Come, al contrario, sembra esserci stato nella Regione Emilia-Romagna, con riferimento al Comune di Medicina e alla Frazione di Ganzanigo. Questo requisito era stato inserito, con tutta probabilità, per affrontare situazioni simili a quelle verificatesi proprio nel territorio emiliano-romagnolo.

⁸⁵ M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza* cit., 134 che afferma che il potere di ordinanza regionale (ma si ritiene, a parere di chi scrive, anche quello sindacale) era ammesso, purché nel limite del necessario rispetto del bilanciamento tra principi e diritti costituzionali diversi operato in sede centrale.

⁸⁶ Come sembra essere accaduto con l'ordinanza Regione Toscana 10 aprile 2020, n. 31, richiamata *supra*, nel paragrafo dedicato all'analisi sulla prassi regionale, che dichiarava «insufficienti» le misure di contenimento relative alle modalità di accesso agli esercizi commerciali di cui all'art. 1, comma 2, lett. *gg*), del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19 del 2020; si ricorda, che questa ordinanza regionale disponeva la chiusura per domenica 12 e lunedì 13 aprile 2020 (Pasqua e Lunedì dell'Angelo) di tutti gli esercizi commerciali di cui all'art. 13, comma 1 lett. *d*), *e*), *f*), *g*) della l.r.

Con riferimento al rispetto della normativa generale, attributiva dei poteri d'ordinanza, e ai principi e ai presupposti che ne corremano l'esercizio, così come stabiliti a suo tempo dalla Corte costituzionale (sent. n. 8 del 1956), se si è dimostrato, nel paragrafo *supra*, che la Regione Toscana sembra averne effettuato un giusto richiamo e un puntuale rispetto, lo stesso non può affermarsi per una parte delle ordinanze sindacali esaminate. Taluni provvedimenti comunali, difatti, come emerge *supra*, dal paragrafo a loro dedicato, fanno sorgere alcuni dubbi in punto di legittimità, con riguardo alla puntuale indicazione della norma attributiva del potere d'ordinanza su cui emanare le singole ordinanze, laddove hanno effettuato un contestuale richiamo, all'interno di uno stesso atto, sia dell'art. 50 che dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, i quali, al contrario, si escludono a vicenda e richiamano regimi normativi diversi⁸⁷, concretizzando una problematica che era già stata segnalata dall'amministrazione statale durante la gestione emergenziale⁸⁸.

Inoltre, le ordinanze comunali che hanno mancato di precisare una specifica durata dei provvedimenti contingibili e urgenti *ivi* indicati, così come esposto *supra*, si sono poste in palese contrasto con uno dei principi enunciati dalla Corte costituzionale, che richiamava l'efficacia «limitata nel tempo in relazione ai dettami della necessità e dell'urgenza» tra i canoni che devono sempre ritrovarsi all'interno delle ordinanze *extra ordinem*⁸⁹.

Non solo. Come specificato in apertura del paragrafo 3.2, la ricerca, qui condotta, è stata inficiata dall'impossibilità di reperire, agevolmente o del tutto, le ordinanze sindacali emanate da alcuni Comuni analizzati. Anche in tal senso, può dirsi violato l'altro principio caratterizzante le ordinanze contingibili e urgenti, specificato dalla giurisprudenza costituzionale, dell'«efficace pubblicazione

n. 62 del 2018, compresi i tabaccai e ad eccezione dei rivenditori dei giornali, delle farmacie e delle parafarmacie.

⁸⁷ Come si legge in N. PIGNATELLI, *La specialità delle ordinanze dei Sindaci nell'emergenza sanitaria nazionale: un potere «inesauribile»* cit., 70-71, l'art. 54 presuppone un rapporto gerarchico con il Prefetto e il potere di annullamento prefettizio, mentre, l'art. 50, in assenza di tale relazione gerarchica, ammette in via residuale, il potere di annullamento straordinario del Governo *ex art.* 138 d.lgs. n. 267 del 2000; parlando in termini generali, secondo l'A., i Sindaci che hanno operato in tal senso, avrebbero agito in una sorta di «schizofrenia bicefala», nel senso che avrebbero operato, durante l'emergenza, sia come rappresentanti della comunità locale, sia come ufficiali di Governo, effettuando un «abnorme cumulazione dei ruoli funzionali».

⁸⁸ Circolare Ministero dell'Interno, 2 marzo 2020, 4-5.

⁸⁹ Il rispetto di questo principio è ribadito, nelle more dell'emergenza, anche dal giudice amministrativo, in TAR Puglia, Sez. III, sentenza 22 maggio 2020, n. 733.

nei casi in cui il provvedimento non abbia carattere individuale», ponendosi anche in violazione della normativa che impone la pubblicazione degli interventi straordinari e di emergenza «che comportano deroghe alla legislazione vigente»⁹⁰ sul «sito istituzionale dell'amministrazione»⁹¹. La circostanza, inoltre, è resa ancor più grave se si considera che la maggior parte di tali atti si prestava a limitare talune libertà individuali.

In conclusione, se è vero che il potere di ordinanza è «inesauribile»⁹² è anche vero che «inesauribili» sono, non solo, i principi e i presupposti ormai assodati dalla giurisprudenza costituzionale, ma, anche, le norme attributive dei poteri d'ordinanza, che hanno visto, all'interno di alcune ordinanze comunali limitative di libertà fondamentali, una precaria applicazione.

Giovanni Aversente, *The administration of the health emergency in Tuscany. Study on regional and municipal management at the time of COVID-19*

The work analyses, in the first part, the limits and the presuppositions of the power of the Regions and Municipalities to issue urgent and necessity ordinances, during the health emergency resulting from the COVID-19 pandemic. Finally, the last part of the work is dedicated to the study of the legitimacy of the regional and municipal acts issued. Subsequently, the study focuses on the exercise of these powers carried out by the President of the Tuscany Region and by the Mayors of the major Tuscan Municipalities.

Keywords: Regions, Tuscany, Municipalities, ordinances, health emergency.

Giovanni Aversente, Università di Pisa, Dipartimento di Giurisprudenza, Piazza dei Cavalieri 2, 56126 Pisa, giovanni.aversente@phd.unipi.it

⁹⁰ Si tratta dell'art. 42 del d.lgs. n. 33 del 2013, che, si ricorda, si riferisce a provvedimenti contingibili e urgenti e, in generale, a provvedimenti di carattere straordinario in caso di calamità naturali o di altre emergenze, comprese le amministrazioni commissariali e straordinarie costituite in base alla l. n. 225 del 1992, o a provvedimenti legislativi di urgenza.

⁹¹ Così, l'art. 8 del d.lgs. n. 33 del 2013, il quale dispone la pubblicazione per un periodo di 5 anni, decorrenti dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello da cui decorre l'obbligo di pubblicazione e, comunque, fino a che gli atti pubblicati producono i loro effetti.

⁹² N. PIGNATELLI, *La specialità delle ordinanze dei Sindaci nell'emergenza sanitaria nazionale: un potere «inesauribile»* cit., 85, riferendosi alle ordinanze sindacali, ma si ritiene generalizzabile anche a quelle regionali.

A proposito della deliberazione del Collegio di garanzia sulla Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019 della Toscana. Rapporti tra fonti regionali e risoluzione delle antinomie

di MARTA PICCHI

Sommario: 1. Introduzione. - 2. La tutela della qualità della normazione nella Regione Toscana. - 3. Il giudizio del Collegio di garanzia sulla *Legge di manutenzione 2019...* - 4. *Segue:* ...e la questione della sistematica delle fonti regionali coinvolte. - 5. Sulle motivazioni indicate nel preambolo... - 6. *Segue:* ...e sui rapporti fra fonti regionali. - 7. Per concludere.

1. *Introduzione*

La l.r. Toscana 6 luglio 2020, n. 51 (*Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019*), approvata dal Consiglio regionale nella seduta pomeridiana del 23 giugno¹, reca alcune norme (dall'art. 1 all'art. 5) che incidono sulla disciplina elettorale regionale vigente.

L'art. 5 della *Legge di manutenzione 2019*² recepisce quanto disposto dall'art. 1-*bis* del d.l. 20 aprile 2020, n. 26 (*Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020*), come modificato in sede di conversione dalla legge 19 giugno 2020, n. 59: ossia, stante l'attuale emergenza epidemiologica causata da COVID-19, per fini di prevenzione e riduzione del contagio nonché allo scopo di garantire il pieno esercizio dei diritti civili e politici nello svolgimento delle elezioni regionali, è stata prevista la riduzione a un terzo del numero di firme richieste per la presentazione delle liste circoscrizionali. In particolare, il disegno di legge di conversione del d.l. 26/2020 è stato approvato dalla Camera dei Deputati dopo che fra le forze di maggioranza e quelle di opposizione è stato raggiunto

¹ Cfr. REGIONE TOSCANA – ATTI CONSILIARI, *Resoconto integrale della seduta pomeridiana del 23 giugno 2020, n. 235/P*, 11 ss., reperibile all'indirizzo <https://www.consiglio.regione.toscana.it/Aula/atti?tipo=2>.

² Cfr. *Preambolo*, considerato n. 2.

l'accordo e l'impegno da parte del Governo³ ad invitare le Regioni a non intraprendere iniziative di natura normativa volte a modificare la legge elettorale durante il regime di proroga, ad eccezione della doppia preferenza di genere e, in generale, del recepimento dei principi legislativi in materia di pari opportunità.

I primi quattro articoli della *Legge di manutenzione 2019*, hanno però apportato delle modifiche alla l.r. 74/2014 (*Norme sul procedimento elettorale relativo alle elezioni per il Consiglio regionale e per l'elezione del Presidente della Giunta regionale della Toscana, in applicazione della legge regionale 26 settembre 2014, n. 51 «Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale»*) e alla stessa l.r. 51/2014, incidendo sulla struttura e grafica della scheda elettorale perché, si legge nel preambolo, «[a]lla luce di una rinnovata valutazione, si pone l'esigenza di modificare il modello di scheda elettorale per il primo turno di votazione conformandolo, nella sua struttura portante, a quello vigente precedentemente all'entrata in vigore della l.r. 51/2014. Conseguentemente, per tali limitati aspetti, si rende necessario apportare modifiche manutentive anche alla legislazione regionale sul procedimento elettorale»⁴.

La versione originaria della proposta di l.r. di manutenzione (n. 411) non contemplava siffatte modifiche che sono state introdotte in seguito agli emendamenti presentati il 12 giugno, in Prima Commissione, dal Gruppo consiliare del Partito Democratico (PD) e licenziati a maggioranza il 15 giugno⁵. La Commissione ha poi approvato a maggioranza il preambolo e la proposta di legge nella seduta antimeridiana del 23 giugno⁶, nonostante le opposizioni avessero avanzato la richiesta di rinvio di una settimana per consentire di assumere pareri in merito alla possibilità di apportare delle modifiche sostanziali alla disciplina

³ Infatti, nella seduta dell'11 giugno 2020 sono stati votati due ordini del giorno (9/2471-A/24 Sisto – FI e 9/2471-A/26 Foti e altri – FdL): cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 355 di giovedì 11 giugno 2020*, reperibile all'indirizzo <https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0355&tipo=steno-gra-fico#sed0355.stenografico.tit00050.sub00020>.

⁴ *Preambolo*, considerato n. 1.

⁵ Cfr. PRIMA COMMISSIONE, AFFARI ISTITUZIONALI, PROGRAMMAZIONE, BILANCIO, INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE, *Processo verbale della seduta n. 162 del 15 giugno 2020*, reperibile all'indirizzo <https://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/10/CM33/sedute/verb2815.pdf>.

⁶ Cfr. PRIMA COMMISSIONE, AFFARI ISTITUZIONALI, PROGRAMMAZIONE, BILANCIO, INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE, *Processo verbale della seduta n. 164 del 23 giugno 2020*, reperibile all'indirizzo <https://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/10/CM33/sedute/verb2823.pdf>.

elettorale per mezzo della legge annuale di manutenzione, peraltro a ridosso dell'indizione delle competizioni elettorali⁷, andando così oltre le finalità manutentive di cui all'art. 13, comma 1, l.r. 22 ottobre 2008, n. 55, recante *Disposizioni in materia di qualità della normazione*. Difatti, quest'ultima contempla detto strumento soltanto per scopi di manutenzione: «a) la correzione di errori materiali o imprecisioni; b) l'adeguamento dei rinvii interni ed esterni; c) l'inserimento di contenuti divenuti obbligatori per disposizioni comunitarie, nazionali o regionali; d) l'adeguamento a sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, della Corte europea dei diritti dell'uomo o della Corte costituzionale; e) l'interpretazione autentica di disposizioni regionali». Inoltre, il medesimo articolo aggiunge, al comma 2, che «possono essere disposti periodici interventi di manutenzione di una pluralità di disposizioni (...) nel limite in cui ciò riguardi esclusivamente i casi di cui al comma 1 e limitati adeguamenti che non comportano innovazioni sostanziali della disciplina della materia».

Le richieste avanzate dall'opposizione in Commissione sono state rinnovate in sede d'esame in Assemblea ma – in un dibattito che si è incentrato essenzialmente su questo tema, senza alcun confronto sui restanti contenuti della *Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019*, ancorché taluni siano di non scarso rilievo – non sono state accolte e, così, si è proceduto ad approvare, a maggioranza, la proposta di legge.

Di conseguenza, i Presidenti dei tre Gruppi consiliari d'opposizione (Fratelli d'Italia, Forza Italia, Lega) hanno rivolto una richiesta al Collegio di garanzia sulla conformità del testo approvato allo Statuto.

Il presente contributo non affronterà il problema concernente la possibilità per la legge regionale di manutenzione di andare a modificare la disciplina elettorale⁸, quanto la questione se la prima possa modificare la richiamata l.r. sulla qualità della normazione (55/2008) che l'ha istituita. Dunque, si occuperà principalmente del cosiddetto rapporto fra legge «figlia» e legge «madre», tenuto presente che, in tema di qualità della normazione, lo Statuto toscano contiene un preciso impegno e affida al legislatore il compito di garantire la qualità della produzione normativa della Regione. Inoltre, non mancheranno alcune considerazioni sulla motivazione della scelta compiuta, secondo quanto indicato nel preambolo della *Legge di manutenzione 2019*.

⁷ L'indizione dei comizi elettorali è stata decretata con d.P.G.R. del 1° agosto 2020, n. 104.

⁸ Al riguardo si veda l'*Editoriale* di G. TARLI BARBIERI nel fascicolo n. 4/2020 di questa *Rivista*, 721 ss.

2. *La tutela della qualità della normazione nella Regione Toscana*

Lo Statuto delle Regioni ordinarie, dopo la riforma costituzionale del 1999, è divenuto una fonte interamente regionale, avente forza giuridica attiva e passiva rinforzata rispetto alle altre fonti regionali e soggetta alla sola Costituzione.

La quasi totalità delle Regioni⁹ ha optato per l'introduzione di un organo di garanzia statutaria (denominato in maniera differente) soprattutto per assicurare il rispetto delle previsioni statutarie nell'ambito del procedimento di formazione delle leggi e dei regolamenti¹⁰, in assenza di meccanismi istituzionali idonei a salvaguardare la nuova forza riconosciuta allo Statuto e ai suoi contenuti. Infatti, bisogna tener conto dello scarso interesse del Governo ad impugnare le leggi regionali che si pongano in contrasto con lo Statuto quando non vi sia anche una lesione delle competenze statali, del fatto che difficilmente il controllo di costituzionalità può avvenire attraverso il giudizio in via incidentale giacché difficilmente la violazione di una regola sulla qualità della normazione comporta la lesione di situazioni giuridiche soggettive, dell'incompetenza della Corte costituzionale in materia di conflitti di attribuzione tra organi regionali e dell'inadeguata tutela fornita dalla giurisdizione ordinaria e amministrativa a fronte di regolamenti contrastanti con lo Statuto.

La Regione Toscana, istituendo tale organo, ha inteso tutelare la superiorità dello Statuto per preservare il valore e il significato dello stesso¹¹, comprese le disposizioni programmatiche che, nonostante il valore riconosciuto ad esse dalla Corte costituzionale¹², giuridicamente sono esistenti e, in ogni caso, la valutazione di quest'ultima non è vin-

⁹ Mentre la Regione Marche non ha mai contemplato tale organo, Liguria e Calabria lo hanno introdotto però, successivamente, lo hanno soppresso, rispettivamente con l'art. 6, l.r. statutaria 1/2015 (*Modifiche e integrazioni alla legge statutaria 3 maggio 2005, n. 1 (Statuto della Regione Liguria)*), e l'art. 6, l.r. 3/2010 (*Modifiche allo Statuto della Regione Calabria*).

¹⁰ Cfr. T. GROPPI, *Quale garante per lo statuto regionale?*, in questa *Rivista*, n. 5/2001, 841; R. ROMBOLI, *Commento all'art. 57 (Collegio di garanzia)*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino 2005, 283 ss. (spec. 284).

¹¹ Cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forme di governo delle regioni. Verso le costituzioni regionali?*, Bologna 2002, 441.

¹² Cfr. Corte cost., sentt. nn. 372 (cons. dir. p.to 2), 378 (cons. dir. p.to 5), 379 (cons. dir. p.to 2) del 2004 e 365/2007 (cons. dir. p.to 4), che degradano le norme di principio dello Statuto a norme aventi «natura culturale e anche politica, ma certo non normativa».

colante né per i giudici né, tantomeno, per il Collegio di garanzia. Anzi, quest'ultimo ha ritenuto opportuno precisare che non è possibile affermare la non vincolatività delle disposizioni programmatiche e di principio «sia per essere queste inserite in un atto-fonte, dotato complessivamente dell'attributo della giuridicità, che non può non caratterizzare tutte le disposizioni di cui esso si compone, sia per la non estensibilità delle considerazioni svolte dalla Corte a disposizioni non solo tra loro a contenuto assai dissimile, ma anche diversamente incidenti entro i confini delle attribuzioni riconosciute alle Regioni»¹³.

In particolare, il Collegio di garanzia deve valutare la rispondenza delle fonti normative regionali allo Statuto esprimendo il proprio giudizio sulle leggi ed i regolamenti dopo la loro approvazione e prima della loro entrata in vigore (art. 6, l.r. 34/2008, recante *Costituzione e funzionamento del Collegio di garanzia*, in attuazione dell'art. 57 dello Statuto della Regione Toscana), e l'art. 11 della l.r. 55/2008 precisa espressamente che fra le violazioni che possono essere sottoposte al giudizio del Collegio di garanzia vi è quella delle norme statutarie in materia di qualità della normazione¹⁴. Inoltre, l'art. 14-*bis* ha attribuito un'ulteriore funzione rispetto a quelle statutarie¹⁵: quella di consulenza per il Consiglio regionale, su quesiti e temi di carattere giuridico-istituzionale, attinenti, in particolare, all'interpretazione e all'applicazione delle disposizioni statutarie ed all'esercizio delle funzioni consiliari¹⁶.

Lo Statuto toscano, come anticipato, presta particolare attenzione al tema della qualità della normazione ponendo precise indi-

¹³ Deliberazione 24 settembre 2014, n. 1, recante *Approvazione del giudizio di conformità allo Statuto della legge regionale n. 38 del 2014 (atti Consiglio)* «Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale», pubblicata sul *Bollettino Ufficiale della Regione Toscana*, 30 settembre 2014, n. 45, 20 s., reperibile all'indirizzo <http://www.consiglio.regione.toscana.it/garanzia/default.aspx?nome=deliberazioni>.

¹⁴ La richiesta, in forma scritta e motivata, è presentata al Presidente del Collegio entro cinque giorni dall'approvazione della delibera legislativa o della delibera regolamentare, dandone contestuale informazione agli altri titolari del potere di richiesta; è prevista, però, la riduzione del termine a due giorni per gli atti per i quali è stabilito un termine di entrata in vigore inferiore a quello ordinario (art. 7, comma 2).

¹⁵ In base all'art. 57, comma 4, Statuto, il Collegio di garanzia «si pronuncia anche sulla ammissibilità dei referendum popolari e, su richiesta dei soggetti indicati al secondo comma, sui conflitti di attribuzioni tra organi regionali».

¹⁶ Nel corso del tempo questa funzione è stata utilizzata soprattutto per il chiarimento di regole procedurali ovvero sul funzionamento del Consiglio regionale e sulle modalità di esercizio delle sue competenze: cfr. G. PASTORE, *Relazione di sintesi*, in *Rapporto sulla legislazione anno 2015*, spec. 24, reperibile all'indirizzo <http://www.consiglio.regione.toscana.it/default?nome=rap-2015>.

cazioni: anzitutto, l'art. 44, comma 1, nel quale viene espresso l'impegno della Regione a tutelare la certezza del diritto curando la qualità delle fonti normative regionali e garantendone l'organicità, la chiarezza e la semplicità delle procedure; lo stesso art. 39, comma 2, che contempla l'obbligo di motivazione delle leggi e dei regolamenti, nei modi stabiliti dalla legge¹⁷; gli artt. 13, comma 2, e 44, comma 7, che sanciscono l'improcedibilità, dichiarata dal Presidente del Consiglio d'intesa con l'Ufficio di Presidenza, delle proposte di legge che non osservino le disposizioni stabilite a tutela della qualità della legislazione¹⁸; l'art. 44, commi da 2 a 5, che dettano alcune previsioni per promuovere la formazione di testi unici legislativi e regolamentari per settori organici, allo scopo pur sempre di cura della qualità delle fonti normative; l'art. 45 che prevede controlli *ex ante* sulle proposte di legge ed *ex post* sulla loro attuazione e sugli effetti prodotti nei confronti dei destinatari; l'art. 44, comma 6, che affida alla legge e ai regolamenti interni, del Consiglio e della Giunta, il compito di stabilire gli obblighi volti a garantire la qualità delle fonti normative nonché le modalità di formazione, approvazione e mantenimento dei testi unici.

3. *Il giudizio del Collegio di garanzia sulla Legge di manutenzione 2019...*

Il Collegio di garanzia si è espresso, all'unanimità, per la conformità degli artt. 1, 2, 3 e 4 della *Legge di manutenzione 2019* allo Statuto¹⁹.

¹⁷ In particolare, il legislatore regionale ha scelto di porre la disciplina sull'obbligo di motivazione nella stessa l.r. 55/2008 (art. 9), intendendo anche questo strumento come funzionale al miglioramento della qualità delle fonti normative e alla certezza del diritto: cfr. A.G. ARABIA, *I limiti della motivazione delle leggi regionali. L'esperienza toscana a sei anni dall'introduzione dell'obbligo di motivare gli atti normativi*, in ID. (a cura di), *Motivare la legge? Le norme tra politica, amministrazione, giurisdizione*, Milano 2015, 107 ss. (spec. 116 s.). Sulle differenti prospettive di esame del tema dell'obbligo di motivazione delle leggi, sia consentito il rinvio a M. PICCHI, *L'obbligo di motivazione delle leggi*, Milano 2011, *passim*.

¹⁸ S. PANIZZA, E. STRADELLA, *Commento all'art. 44 (Qualità delle fonti normative)*, in *Statuto della Regione Toscana cit.*, 217 s., osservano che la qualità delle fonti normative risulta essere, alla luce dell'art. 44, un obiettivo di rilievo autonomo, ritenuto imprescindibile per la realizzazione della certezza del diritto, da considerarsi fondamentale ai fini dell'implementazione del principio costituzionale di eguaglianza nonché di quello di trasparenza e chiarezza normativa.

¹⁹ Cfr. deliberazione 3 luglio 2020, n. 1, recante *Approvazione del giudizio di conformità allo Statuto della legge regionale n. 38 del 2020 (atti consiliari)* «Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2019», pubblicata sul *Bollettino Ufficiale*

I ricorrenti si erano rivolti all'organo di garanzia statutaria formulando tre rilievi: anzitutto, è stata contestata la possibilità di inserire in una legge di manutenzione annuale previsioni aventi oggetti differenti da quelli contemplati dall'art. 13 della l.r. 55/2008, disposizione a sua volta attuativa dell'art. 44 dello Statuto: gli articoli impugnati, cioè, sarebbero andati oltre la casistica contemplata dal legislatore, introducendo una modifica sostanziale della scheda elettorale.

In secondo luogo, l'inserimento degli articoli impugnati per il tramite di un emendamento, presentato in commissione dal Gruppo consiliare del PD, avrebbe impedito la sottoposizione a parere di legittimità da parte degli uffici competenti.

Infine, è stata sostenuta la violazione dei principi democratici fondativi dell'ordinamento regionale, proprio per il fatto di aver inserito siffatta modifica all'interno di una legge di manutenzione regionale.

Il Collegio, nell'esame delle questioni proposte, parte dall'ultima e la dichiara inammissibile per la genericità della formulazione poiché non consentirebbe di individuare il preteso contrasto con i non meglio precisati principi democratici per aver fatto ricorso alla legge di manutenzione giacché, in ogni caso, questa non godrebbe di una procedura differenziata e seguirebbe, perciò, il medesimo *iter* delle altre leggi regionali.

In realtà, aldilà della sintetica ricostruzione dei ricorrenti, la legge in questione è stata approvata a meno di tre mesi dalle elezioni²⁰ e la modifica, incidendo sulla struttura e grafica della scheda elettorale, introduce delle novità di non poco conto perché può influenzare gli elettori nell'espressione della propria scelta o, comunque, può determinare confusione.

A questo proposito, il *Codice di buona condotta in materia elettorale*²¹ richiede di non modificare i sistemi elettorali – soprattutto le

della Regione Toscana, 9 luglio 2020, n. 66, 28 ss., reperibile all'indirizzo <http://www.consiglio.regione.toscana.it/garanzia/default.aspx?nome=deliberazioni>.

²⁰ L'art. 1, comma 1, lett. d), del d.l. 26/2020 ha prorogato la scadenza della legislatura regionale: infatti, ha stabilito che, «in deroga a quanto previsto dall'articolo 5, comma 1, della legge 2 luglio 2004, n. 165, gli organi elettivi delle Regioni a statuto ordinario il cui rinnovo è previsto entro il 2 agosto 2020 durano in carica cinque anni e tre mesi; le relative elezioni si svolgono esclusivamente tra il quindicesimo e il sessantesimo giorno successivo al termine della nuova scadenza del mandato o nella domenica e nel lunedì successivo compresi nei sei giorni ulteriori».

²¹ È stato adottato nel 2002 dalla *Commissione per la democrazia attraverso il diritto* (nota come Commissione di Venezia) e nel *Rapporto esplicativo* (reperibile all'indirizzo <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=>

previsioni più di dettaglio e tecniche – nell'anno che precede le votazioni giacché un intervento in prossimità delle competizioni elettorali può alterare le dinamiche politiche oltre che confondere lo stesso elettore oppure indurre anche disaffezione perché può suscitare la convinzione che il valore del proprio voto sia in balia di scelte di opportunità, addirittura dell'ultimo momento, anche quando non vi sia stata alcuna finalità manipolativa ma la sola parvenza.

La seconda questione, invece, è ritenuta manifestamente infondata poiché, secondo il Collegio di garanzia, non spetterebbe ad esso il compito di «sindacare le dinamiche avutesi e le determinazioni assunte all'interno del procedimento legislativo, che trova la propria naturale *sedes materiae* nel regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale (...) con ciò esprimendo quel principio di autonomia, anche funzionale, caratteristico dell'organo consiliare (...). È, pertanto, sul piano del confronto tra le forze politiche, mediato dal ruolo e dalle determinazioni del Presidente di Assemblea, che dovevano avere spa-

CDL-AD(2002)023rev2-cor-ita), adottato nel corso della 52^a sessione, del 18-19 ottobre 2002, si osserva come la stabilità del diritto sia un elemento importante per la credibilità dei processi elettorali ed essenziale per il consolidamento della democrazia. Quando le norme cambiano spesso, l'elettore può essere disorientato e può non capirle, tanto che potrebbe anche pensare che il diritto elettorale sia uno strumento che coloro che esercitano il potere manovrano a proprio favore e che il voto dell'elettore non è di conseguenza l'elemento che decide il risultato dello scrutinio (cfr. par. 63). La necessità di stabilità riguarda proprio le norme più puntuali del diritto elettorale concernenti, in particolare, il sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione delle circoscrizioni. Difatti, questi tre elementi appaiono di sovente come determinanti per il risultato dello scrutinio ed è, dunque, «opportuno evitare, non solamente le manipolazioni in favore del partito al potere, ma anche le stesse apparenze di manipolazioni» (par. 64). In particolare, è da evitare la revisione ripetuta o che interviene poco prima delle competizioni elettorali (meno di un anno) poiché, anche «in assenza di volontà di manipolazione, questa apparirà in tal caso come legata ad interessi congiunturali di partito» (par. 65). Il modo per evitare queste manipolazioni può essere di definire all'interno della costituzione o in un testo superiore alla legge ordinaria gli elementi più sensibili. Un'altra soluzione può consistere nel prevedere nel testo costituzionale che, in caso di cambiamento della legge elettorale, il vecchio sistema resti applicabile alla prossima elezione – qualora quest'ultima avvenga nell'anno immediatamente successivo – e che il nuovo cambiamento valga soltanto per le competizioni future (cfr. par. 66). La Regione Abruzzo, ad esempio, si è uniformata introducendo detto principio nel proprio Statuto all'art. 14, comma 2: difatti, ha stabilito che, nei sei mesi antecedenti la scadenza della legislatura, il Consiglio non può adottare né modificare leggi in materia elettorale e sulle cause di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di consigliere. Su questi temi si rinvia a F. CAPORILLI, *La stabilità della legge elettorale ed i principi fondamentali del patrimonio elettorale europeo*, in *Forum Quad. Cost.*, 18 ottobre 2005.

zio e comporsi i contrasti sulla sorte degli emendamenti presentati»²². L'organo di garanzia osserva che, sebbene lo Statuto (art. 44, comma 7) preveda che le proposte di legge che non rispettino le disposizioni stabilite a tutela della qualità della normazione debbano essere dichiarate improcedibili dal Presidente del Consiglio regionale, d'intesa con l'Ufficio di Presidenza, tuttavia il giudizio di conformità statutaria deve essere proposto entro cinque giorni dall'approvazione della delibera legislativa: pertanto, il controllo del Collegio di garanzia è pur sempre successivo alla «conclusione della fase costitutiva dell'atto, che dunque non è stata coordinata con il giudizio di improcedibilità eventualmente espresso dal Presidente del Consiglio regionale (...), il quale assume da questo punto di vista un ruolo esaustivo»²³. In altri termini, la legge di disciplina del Collegio di garanzia ha compiuto scelte che non consentirebbero un controllo diretto sull'operato e sulle decisioni del Presidente consentendo, così, il loro consolidamento, secondo l'accezione piena dell'autonomia consiliare.

Nel caso di specie, come già detto, in realtà la proposta di legge originaria non contemplava le disposizioni impugnate che sono state introdotte soltanto per mezzo di emendamenti presentati in Commissione²⁴: perciò, nel caso, la strada da percorrere avrebbe dovuto condurre al rigetto degli emendamenti stessi piuttosto che a una dichiarazione di improcedibilità.

In ogni caso, lo Statuto prevede due diverse forme di controllo per garantire il rispetto delle previsioni a tutela della qualità della normazione: da un lato, il Presidente del Consiglio regionale (e, secondo il regolamento interno, i Presidenti di Commissione) e, dall'altro, il Collegio di garanzia.

Il primo controllo è svolto da un organo che non può definirsi imparziale e, dunque, non dà garanzie (alle opposizioni) perché la decisione sull'improcedibilità ha un evidente significato politico.

²² Deliberazione 3 luglio 2020, n. 1, cit., 32.

²³ *Ibidem*.

²⁴ I. CIRELLI, *Politiche istituzionali*, in *Rapporto sulla legislazione anno 2013*, spec. 36 s., reperibile all'indirizzo <https://www.consiglio.regione.toscana.it/default?nome=rap-2013>, sottolinea il perdurare dei tentativi di introdurre norme intrusive nelle leggi di manutenzione piuttosto che proporre autonome proposte di legge o emendamenti. In particolare, detti emendamenti, se presentati in commissione, impediscono di compiere le necessarie verifiche sotto il profilo di merito e tecnico, sfruttando la scarsa visibilità per far approvare disposizioni politicamente delicate e talvolta problematiche da un punto di vista tecnico.

Il controllo del Collegio di garanzia è svolto, invece, da un organo al quale si è voluto riconoscere una posizione di indipendenza ed imparzialità²⁵ e, dunque, deve essere compiuto a prescindere dall'esito del primo: cioè, l'organo di garanzia deve svolgere un controllo non sull'operato del Presidente del Consiglio regionale ma sul prodotto che viene sottoposto alla sua attenzione e che deve essere rapportato alle previsioni statutarie e, per quanto dirò²⁶, alla l.r. 55/2008, indipendentemente dalle valutazioni espresse dal Presidente d'Assemblea. In altri termini, se una proposta di legge di manutenzione avesse un contenuto del tutto innovativo e non soddisfacesse il fine puramente manutentivo, anche se il Presidente del Consiglio non pronunciasse l'improcedibilità, il Collegio di garanzia, ove investito della questione, sarebbe comunque tenuto a rilevare la non conformità della deliberazione legislativa allo Statuto.

4. Segue: *...e la questione della sistematica delle fonti regionali coinvolte*

A questo punto il Collegio si sofferma sul significato delle modifiche introdotte dagli articoli impugnati: mentre è mantenuta la scelta di utilizzare un'unica scheda per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente, cambia invece l'impostazione grafica della scheda elettorale.

Dai considerato «si evince una motivazione piuttosto vaga» poiché viene soltanto affermata l'esigenza di modificare il modello di scheda elettorale per il primo turno di votazione – conformandolo, nella sua struttura portante, a quello vigente precedentemente all'entrata in vigore della l.r. 51/2014 – «alla luce di una – non meglio precisata – “rinnovata valutazione”»²⁷. Secondo il Collegio, sarebbe possibile riscontrare «soltanto che è stata effettuata una scelta di opportunità, presumibilmente nel senso di ritenere più chiara ed effi-

²⁵ Cfr. R. ROMBOLI, *Commento all'art. 57 (Collegio di garanzia)* cit., 293, il quale precisa «che il futuro degli organi di garanzia statutaria (...) dipenderà non dalla *potestas*, ma dalla *auctoritas* che sapranno conquistarsi attraverso l'acquisizione di una posizione di reale indipendenza ed imparzialità, la forza e la persuasività delle motivazioni poste a base dei pronunciamenti ed il dialogo che quindi saranno capaci di instaurare principalmente con i soggetti politici, da un lato, e con la Corte costituzionale ed i giudici comuni, dall'altro».

²⁶ *Infra* par. 6.

²⁷ Deliberazione 3 luglio 2020, n. 1 cit., 33.

cace, per l'elettore, la grafica della scheda, e comunque esprimendo una sensibilità che non spetta al Collegio valutare»²⁸.

L'organo di garanzia afferma che la motivazione adottata sarebbe sufficiente perché si manterrebbe nell'alveo dell'art. 9, l.r. 55/2008, laddove richiede che i «considerato» motivino in modo conciso le disposizioni essenziali dell'articolato senza riprodurre o parafrasare il dettato normativo. Sempre secondo il Collegio, apparirebbe chiaro come si sia trattato di una scelta discrezionale del legislatore regionale, per l'appunto di opportunità, e non certamente necessitata: non si tratterebbe, cioè, di un adeguamento obbligatorio a fronte di disposizioni regionali sopravvenute (art. 13, comma 1, lett. c), l.r. 55/2008).

Inoltre, l'art. 13, comma 2, l.r. 55/2008 contempla anche la possibilità aggiuntiva di apportare limitati adeguamenti che non comportino innovazioni sostanziali e, secondo il Collegio, il compiuto adeguamento della legislazione elettorale non determinerebbe mutamenti effettivi della disciplina perché rimarrebbero inalterati i meccanismi di traduzione dei voti in seggi e intatto l'intero procedimento elettorale. In altre parole, l'intervento compiuto comporterebbe soltanto «una diversa topografia della scheda, neutra rispetto alle forze politiche in competizione»²⁹.

In ogni caso, secondo il Collegio di garanzia, anche se le modifiche introdotte avessero una pregnanza sostanziale vi sarebbe un'ulteriore ragione dirimente che attiene alla sistematica delle fonti del diritto coinvolte nel ricorso.

Anzitutto, il Collegio osserva come, nella prassi, le leggi annuali di manutenzione della Toscana apportino con una certa frequenza delle novità legislative non per ragioni di stretta necessità bensì di opportunità, secondo quanto è possibile ricavare dai preamboli, con ciò sottintendendo una qualche libertà di valutazione, da parte del decisore politico, in merito agli ambiti nei quali intervenire. Anzi, sottolinea come la stessa legge «madre» (55/2008) sia stata oggetto di significative modifiche da parte delle cosiddette leggi «figlie» (cioè, di manutenzione).

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*, 34. In particolare, il Collegio spiega che «tutte le liste circoscrizionali che si colleghino ad un medesimo candidato Presidente della Giunta regionale verranno collocate nella parte sinistra (e non più nella parte sottostante) di un rettangolo, in un ordine progressivo definito tramite sorteggio; mentre il nome e cognome del candidato Presidente sarà collocato nella parte destra (e non più nella parte sovrastante) del rettangolo stesso, in posizione centrale. La sequenza invece degli stessi rettangoli all'interno della scheda continuerà ad essere definita mediante sorteggio».

Il Collegio richiama la l.r. 75/2009 (*Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2009*) che è andata a modificare proprio l'art. 13, comma 1, l.r. 55/2008, senza alcuna spiegazione all'interno del preambolo, per aggiungere la lett. e) che ha ricompreso nell'attività manutentiva anche l'«interpretazione autentica di disposizioni regionali».

L'organo di garanzia ritiene che tale prassi, sebbene evidenzi una contraddizione con gli indirizzi programmatici definiti all'inizio della X legislatura³⁰, sarebbe però in linea con quanto avviene anche nell'ordinamento statale benché, in altre occasioni, alcune previsioni siano state espunte dalla legge di manutenzione annuale proprio perché eccedevano le indicazioni dell'art. 13, comma 2, l.r. 55/2008³¹. Secondo il Collegio, la prassi sarebbe sintomatica del modo di intendere le relazioni tra norme sulla produzione giuridica e quelle successive di produzione del diritto: ossia, «le une vantano sicuramente una preminenza di ordine logico, rispetto alle altre, ma non possono pretendere il riconoscimento di una vera e propria superiorità giuridico-formale, in nome di una supposta gerarchia interna alle stesse norme di rango primario»³².

Il Collegio di garanzia richiama la ricostruzione teorica, sostenuta in dottrina³³, secondo la quale «nessuna fonte sub-costituzionale può disporre sulla propria efficacia, per aumentare o diminuire quella che

³⁰ Cfr. CONSIGLIO REGIONALE – UFFICIO DI PRESIDENZA, deliberazione 28 gennaio 2016, n. 10, su *Qualità della legge, semplificazione, trasparenza e comunicazione. Indirizzi programmatici del Consiglio regionale per la X legislatura*, pubblicata sul *Bollettino Ufficiale della Regione Toscana*, 2 marzo 2016, n. 9, parte II, 151 ss., reperibile all'indirizzo <https://www.regione.toscana.it/bancadati/BURT/Contenuto.xml?id=11057>, soprattutto laddove si afferma – dopo aver osservato che occorre «una serie di cambiamenti e interventi complessivi, che configurino l'adozione consapevole di una politica della legislazione, che individui metodi e strumenti necessari per il migliore esercizio della funzione legislativa» – che «l'impegno sulla qualità della legge non può infatti limitarsi ad interventi isolati, sperimentali ed estemporanei, ma deve tradursi in un innesto di regole apposite sulle procedure della normazione, in modo da assicurare metodo, continuità e regolarità agli interventi di riqualificazione, attivando una dialettica tra Giunta e Consiglio regionale e tra maggioranza e opposizione orientata a realizzare una complessiva riqualificazione dei metodi dell'attività legislativa e la trasparenza dei processi decisionali» (154).

³¹ Cfr. deliberazione 3 luglio 2020, n. 1, cit., 35, che richiama l'esempio della l.r. 3/2019 (*Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018*).

³² Deliberazione 3 luglio 2020, n. 1 cit., 35.

³³ In particolare, il Collegio di garanzia richiama: G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino 1984, 3; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, 88; A. PIZZORUSSO, S. FERRERI, *Le fonti del diritto italiano. Le fonti scritte*, Torino 1998, 33; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino 2009, 180.

le è stata attribuita da altra fonte avente efficacia superiore, autoattribuendosi potenzialità normative maggiori di quelle peculiari del tipo di fonte al quale essa appartiene» poiché «tra atti formalmente pariordinati, l'attitudine di una legge a resistere ai tentativi di modifica frontale o comunque di contraddizione per particolari ipotesi, posti in essere da leggi sopravvenienti, dipende esclusivamente dalla capacità della prima di conquistarsi un primato effettivo rispetto alle altre»³⁴. In particolare, l'incapacità della l.r. 55/2008 di vincolare le leggi di manutenzione impedisce la possibilità di invocarne la violazione anche quando le seconde non abbiano apportato una modifica alla prima bensì una deroga³⁵, «[a] meno di non voler ricavare dallo Statuto, che è fonte sicuramente differenziata rispetto alle leggi regionali (...) e ad esse sovraordinata, elementi che consentano di dar vita a relazioni tra gli atti normativi della Regione almeno in parte inusuali rispetto a quelle invalse in ambito statale»³⁶.

L'organo di garanzia osserva che, assumendo quest'ultima prospettiva, occorre allora verificare se l'art. 44, comma 6, Statuto, possa costituire la base di diritto positivo in grado di conferire uno *status* peculiare per la disciplina in materia di qualità della normazione (l.r. 55/2008), in quanto legge di sua diretta attuazione, di modo che le successive leggi che vi contrastino siano suscettibili di un giudizio di non conformità allo Statuto stesso.

³⁴ Deliberazione 3 luglio 2020, n. 1 cit., 35 s.

³⁵ In dottrina vi è chi ha cercato di distinguere fra abrogazione di una norma previgente e violazione: secondo R. GUASTINI, *Lezioni di teoria costituzionale*, Torino 2001, 85, la prima presuppone necessariamente l'esistenza di due norme incompatibili che disciplinano la medesima fattispecie, di modo che il mancato rispetto delle norme sulla qualità della normazione determinano nella quasi totalità dei casi proprio delle violazioni. Diversamente, A. PIZZORUSSO, *Qualità della legislazione e sistema delle fonti*, in *Riv. Dir. cost.* 2001, 40 ss. (spec. 50), parla di semplice gerarchia logica o strumentale fra fonti, con la conseguenza che il mancato rispetto di quelle sulla tecnica legislativa non determinerebbe una vera e propria violazione delle stesse, ma un effetto autonomo che consiste nella loro mancata vigenza o nella loro inapplicabilità. In tema di canoni sulla normazione, A. RUGGERI, *La legge come fonte sulla normazione?*, in *Oss. fonti*, n. 2/2010, ritiene che «[l']unico modo, dunque, per sanzionare, in modo appropriato (vale a dire con la tecnica consueta dell'annullamento per invalidità), la legge che non abbia prestato osservanza ad un canone sulla normazione per essa prescritto è quello di far ospitare il canone stesso da legge costituzionale o da fonte come che sia dotata di esplicita copertura costituzionale (quale, ad es., in ambito regionale, lo statuto)» altrimenti i processi produttivi sono destinati a rimanere in balia dello stesso legislatore (24).

³⁶ Deliberazione 3 luglio 2020, n. 1 cit., 36.

Il Collegio di garanzia ritiene, però, che quest'ultima ricostruzione non possa essere considerata valida perché, altrimenti, lo Statuto stesso avrebbe dovuto introdurre una fonte atipica, rinforzata sul lato passivo e pertanto resistente all'abrogazione o alla deroga da parte di successive leggi regionali, prevedendo un procedimento differenziato e aggravato *ad hoc*. Ciò non è stato fatto, tanto è vero che la stessa l.r. 55/2008 ha avvertito l'esigenza di prevedere che eventuali sue modifiche debbano avvenire in modo espresso da parte di leggi regionali successive³⁷. A riprova di ciò vi sarebbe anche la circostanza che, nell'art. 42 della bozza di Statuto fatta circolare nel 2003, nell'elenco delle fonti erano contemplate anche le leggi regionali organiche che avrebbero preceduto in ordine gerarchico le leggi regionali ordinarie, di modo che queste ultime non le avrebbero potute modificare, abrogare o derogare³⁸: tale fonte non è però stata contemplata nella versione del vigente art. 39.

Secondo l'organo di garanzia, tutto ciò porterebbe a sostenere l'inesistenza di elementi che supportino un regime peculiare per la l.r. 55/2008 – pur trattandosi di legge di diretta attuazione statutaria e contenente a sua volta norme sulla produzione giuridica –, tale da ricavare a cascata un vizio delle leggi regionali successive che ne tradiscano i contenuti derogandovi. In particolare, questa soluzione ermeneutica presenterebbe, sempre secondo il Collegio, due conseguenze positive: per un verso, sarebbe impedito alle maggioranze consiliari di irrigidire arbitrariamente i contenuti della legge «madre», vincolando tutte le successive proposte di legge regionale nel senso del rispetto di determinati requisiti imposti dalla prima e, per un altro verso, il significato proprio della legge «madre» non sarebbe comple-

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ In particolare, i primi due commi dell'art. 42 (*Elenco e gerarchia delle fonti*) della bozza di Statuto recitavano: «1. Le fonti normative regionali sono, in ordine gerarchico, lo Statuto, le leggi regionali organiche, le leggi regionali ordinarie, i regolamenti. 2. Le fonti normative che precedono nell'ordine gerarchico prevalgono su quelle che seguono e non possono essere derogate, modificate o abrogate da queste ultime». Durante le consultazioni, sono stati sollevati dubbi di legittimità sulle leggi organiche e sul riferimento al solo criterio gerarchico per risolvere i problemi di contrasto tra le fonti regionali, oltre che «dubbi di opportunità sulla espressa previsione di uno solo dei tanti problemi che si incontrano nella individuazione della fonte competente a disciplinare le singole fattispecie» e si è così giunti alla nuova formulazione approvata dalla Commissione statuto il 19 aprile 2004: M. CARLI, *Commento all'art. 39 (Elenco delle fonti)*, in *Statuto della Regione Toscana* cit., 195 s. In sostanza, in assenza di un differente procedimento di approvazione delle leggi organiche o della riserva di specifiche materie si sarebbero poi creati dei problemi di complessa risoluzione nel distinguere queste leggi da quelle ordinarie.

tamente svuotato perché affidato piuttosto alla sua «capacità persuasiva che non all'applicazione di meccanismi di tipo sanzionatorio»³⁹.

5. *Sulle motivazioni indicate nel preambolo...*

In punto di esaustività della motivazione riportata nella *Legge di manutenzione 2019*, si possono esprimere delle perplessità: difatti, è del tutto tautologica poiché non fornisce un'adeguata spiegazione delle ragioni che hanno determinato l'introduzione delle previsioni contestate. Per dirla con la Corte costituzionale, «la motivazione, seppure formalmente esistente, risulta fondata su petizioni di principio prive di alcun riferimento alle condizioni concrete che avrebbero potuto, in ipotesi, giustificare»⁴⁰ le modifiche introdotte.

³⁹ Deliberazione 3 luglio 2020, n. 1 cit., 37, che cita A. PIZZORUSSO, *Qualità della legislazione* cit. 49 ss.: in particolare, l'Autore osserva che, secondo la tesi prevalente, le regole sulla tecnica legislativa non sarebbero delle vere e proprie norme giuridiche e che non andrebbero neppure giuridicizzate, di modo che queste potrebbero esprimere solo un vincolo di natura persuasiva, esercitabile in via preventiva in vista della loro applicazione. Questo non significa che non vi sia la possibilità che i testi contenenti violazioni di regole di questo genere possano costituire oggetto di correzioni tendenti all'eliminazione di tali violazioni: ciò, però, potrebbe avvenire soltanto attraverso procedure diverse da quelle fin qui considerate, poiché altrimenti l'applicazione a queste violazioni di meccanismi di tipo sanzionatorio risulterebbe sproporzionata rispetto al ruolo che di queste regole è proprio. Secondo l'Autore, «[s]embra pertanto che la sede in cui esse possano venir più opportunamente raccolte non sia una eventuale legge generale sull'attività normativa, ma sia una direttiva simile a quelle che sono state adottate fin qui in Italia e altrove». Al riguardo, si veda anche R. PAGANO, *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, Roma 1997.

⁴⁰ Corte cost., sent. 266/2010 (cons. dir. p.to 7): in questo caso, la Corte ha pronunciato l'incostituzionalità dell'art. 2, l.r. Toscana 53/2009, recante *Disciplina dell'attività di cattura degli uccelli selvatici da richiamo per l'anno 2009 ai sensi dell'articolo 4 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) e dell'articolo 34 della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»)*, esprimendosi in tal senso (e in maniera analoga anche nei confronti di una legge della Regione Lombardia di contenuto equivalente) e ritenendo che il legislatore regionale non avesse rispettato il vincolo derivante dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE (oggi, art. 9, direttiva 2009/147/CE) che impone l'obbligo della puntuale ed espressa indicazione della sussistenza di tutte le condizioni indicate per l'introduzione della deroga al divieto di caccia e di cattura degli esemplari appartenenti alla fauna selvatica, stabilito agli articoli da 5 a 8 della direttiva stessa. Poco dopo, la Corte costituzionale, nel pronunciare l'incostituzionalità dell'art. 2 della l.r. Toscana 50/2010, recante la *Disciplina dell'attività di cattura di uccelli da richiamo apparte-*

L'organo di garanzia ricava i motivi di maggiore chiarezza nella scelta grafica compiuta non già da indicazioni fornite dal legislatore regionale bensì sulla base di una mera supposizione. A me pare, però, che la decisione del legislatore possa dipendere anche da altre motivazioni come, ad esempio, la volontà di focalizzare l'attenzione dell'elettore – per mezzo della nuova topografia della scheda – sui candidati Presidenti piuttosto che sulle liste: soluzione non priva di significato politico e di conseguenze, secondo quanto ho accennato brevemente. In ogni caso, proprio il fatto che la scelta sia ricondotta a ragioni di opportunità che non vengono spiegate getta quantomeno un'ombra che, però, non dovrebbe sussistere, soprattutto in questa materia.

Inoltre, proprio le scelte di opportunità sono quelle che necessitano di un'articolata motivazione e, anzi, la difficoltà nel fornire spiegazioni o l'assenza di queste sono i sintomi di scelte che sembrano volere aggirare i vincoli posti⁴¹.

Infine, in merito alla valutazione secondo la quale la sensibilità espressa con questa scelta di opportunità fuoriuscirebbe dalle valutazioni di spettanza del Collegio, è possibile osservare che la verifica sulla rilevanza sostanziale della modifica apportata dal legislatore è essenziale ai fini della tutela non solo delle previsioni sulla qualità della normazione ma anche di altri principi espressi nello Statuto e funzionali, per un verso, a garantire la credibilità dei processi elettorali e, per un altro verso, a consolidare lo stesso principio di democraticità, secondo quanto sottolineato dalla già richiamata Commissione di Venezia.

nenti alle specie cacciabili per l'anno 2010 ai sensi dell'articolo 4 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) e dell'articolo 34 della legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»), ha precisato che, «anche se è dato riscontrare nel suo preambolo, rispetto a quanto contenuto in quello della legge regionale n. 53 del 2009, lo sviluppo di qualche ulteriore linea argomentativa, va tuttavia evidenziato che, non diversamente che per il passato, è fondata su di una mera petizione di principio la affermazione secondo la quale “Non esiste al momento altra condizione soddisfacente a fronte delle richieste pervenute se non quella del metodo delle catture” (punto 11 del preambolo della l.r. n. 50 del 2010), non essendo affatto chiarito perché una campagna di allevamento in cattività, tempestivamente promossa e realizzata non sia idonea a fornire il fabbisogno necessario di richiami vivi, in tal modo costituendo, secondo le precisazioni rese in sede consultiva dell'ISPRA, “una valida alternativa alla cattura” dei medesimi» (sent. 190/2011, cons. dir. p.to 3.1.).

⁴¹ Cfr. M. PICCHI, *L'obbligo di motivazione delle leggi cit.*, spec. 261 ss.

6. Segue: ...e sui rapporti fra fonti regionali

Per quanto riguarda la ricostruzione sulla sistematica delle fonti regionali sono possibili ulteriori considerazioni.

Mi pare che la legge sulla qualità della normazione, cui rinvia l'art. 44, comma 6, dello Statuto, possa essere ricondotta fra le ipotesi di fonti legislative specializzate⁴², intendendo con questa espressione quelle fonti per le quali è previsto un procedimento atipico oppure, come in questo caso, quelle fonti alle quali è affidata la disciplina di una specifica materia.

Lo Statuto ha cioè operato una distribuzione della potestà normativa in senso orizzontale secondo il criterio di specialità: la legge sulla qualità della normazione ancorché riconducibile nella categoria generale delle leggi regionali presenta delle caratteristiche, legate al contenuto, che la collocano in un regime di separazione rispetto alle altre fonti determinando una subordinazione di queste ultime rispetto alla prima⁴³.

⁴² Cfr. A. MORRONE, *Le fonti del diritto nello Statuto dell'Emilia-Romagna*, in *Ist. fed.*, n. 1/2005, 35 ss. (spec. 53). In tal senso, si esprime, proprio con riferimento all'art. 44, comma 6, Statuto Toscana, anche P.L. GETI, *Prove tecniche di normazione. Brevi note sulla legge regionale Toscana sulla qualità della normazione*, in *Oss. fonti*, n. 1/2009, 4. Inoltre, per un'analisi delle fonti specializzate contemplate negli Statuti regionali si veda S. CALZOLAIO, *Le fonti «rinforzate» e «specializzate» negli statuti regionali*, in *Forum Quad. cost.*, 5 aprile 2007, spec. 6 s., il quale distingue tre tipologie: fonti che appartengono a una tipologia ma presentano una forza attiva o passiva rinforzata; fonti caratterizzate da particolari procedimenti di formazione; fonti chiamate a disciplinare specifiche materie. In tema di fonti atipiche e problematiche connesse, si rinvia a: L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, 83 ss. e 198 ss., e A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna 2018, 114 s. Secondo E. SPAGNA MUSSO, *Il sistema delle fonti di diritto regionale*, in A. BARBERA, L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini 1997, 33 ss. (spec. 49), «quando esiste una mera riserva orizzontale di competenza normativa e conseguente separazione degli oggetti della normazione, non esiste un rapporto di concorrenza nella stessa materia fra atti normativi pur posti in essere con lo stesso procedimento di formazione (...) perché è operante una separazione fra i rapporti oggetto di normazione che impedisce alla forza dell'atto normativo di venire in urto e, quindi, prevalere o cedere nei riguardi della forza di altro atto normativo di medesimo grado nella gerarchia delle fonti». Non si potrebbe dunque parlare di atipicità dell'atto nella scala gerarchica perché la sua forza di innovazione e di resistenza è quella tipica, però «la riserva di competenza normativa risolvendosi in una ripartizione orizzontale di competenza, a causa della separazione che determina nei rispettivi oggetti, impedisce alla forza di altro atto normativo, pur di pari grado nella gerarchia delle fonti, di prevalere nei confronti della forza dell'atto riservato».

⁴³ Cfr. A. MORRONE, *Le fonti del diritto nello Statuto cit.*, 70 s., il quale osserva come le fonti specializzate introdotte con gli Statuti non si porrebbero in contra-

Difatti, la l.r. 55/2008 disciplina le modalità che i futuri atti normativi regionali dovranno rispettare nel momento in cui vengono adottati per regolare le differenti materie. Ciò significa⁴⁴ che, in questo caso, non può essere invocato il fatto che le leggi ordinarie non possono disciplinare contenuti ed effetti delle leggi successive poiché al legislatore non spetta gravare con vincoli ulteriori, rispetto a quelli costituzionali, il legislatore futuro e, in ogni caso, non può operare neppure il criterio cronologico, secondo il quale la legge successiva, quando incompatibile con quella precedente, determina l'abrogazione di quest'ultima, proprio perché lo Statuto, nel riservare ad apposita legge sulla normazione il compito di disciplinare la qualità normativa delle future fonti, impedisce a queste ultime di prevalere nei confronti della forza della prima.

Né può essere invocato il paragone con le leggi organiche contemplate nell'originaria bozza dello Statuto perché, in quel caso, venivano soltanto menzionate secondo un ordine gerarchico, non ponendo alcuna distinzione rispetto alle leggi ordinarie né in relazione al procedimento di approvazione né alla materia, con tutte le conseguenze e problematiche che ne sarebbero scaturite. Invece, operando una ripartizione per materia e, quindi, contemplando una ripartizione orizzontale, lo Statuto ha inteso preservare il contenuto della legge sulla qualità della normazione da surrettizie modifiche e deroghe senza, però, irrigidirlo.

A questo punto si pone l'interrogativo se la legge annuale di manutenzione possa modificare quella sulla qualità della normazione: a me pare che la questione debba essere risolta non già in termini di rapporto fra la legge «figlia» e la legge «madre» ma piuttosto in termini di rispetto da parte della legge annuale di manutenzione delle previsioni sulla qualità della normazione poste dalla seconda. Perciò, la legge di manutenzione potrà modificare anche la l.r. 55/2008 purché la modifica – oltre che espressa (art. 1, comma 3, l.r. 55/2008) – sia per le sole finalità (manutentive) che sono concesse

sto con il principio secondo il quale le fonti primarie sono un *numerus clausus*, nel senso che le fattispecie sono soltanto quelle previste in Costituzione: trattandosi di fonti tipiche caratterizzate da una diversa forza normativa non si avrebbe l'introduzione di una nuova tipologia di fonte ma soltanto la modulazione della forza di fattispecie tipologiche enumerate e, dunque, pienamente compatibili con la Costituzione. In ogni caso, le previsioni di fonti specializzate previste negli Statuti non sono mai state impugnate dal Governo sostenendo la violazione del *numerus clausus*.

⁴⁴ Cfr. R. VIRIGLIO, *La legge toscana sulla qualità della normazione. Oltre l'ipoteca imperativista*, in P. COSTANZO (a cura di), *Codice di drafting*, libro III, reperibile all'indirizzo <http://www.tecnichenormative.it/contributi/viriglio.pdf>.

a quest'ultima e non per derogare ai criteri contemplati dalla legge sulla qualità della normazione.

Spetterà poi al Collegio di garanzia, quando adito, verificare che il rispetto delle previsioni statutarie in tema di qualità della normazione e, dunque, la riserva posta a beneficio di una fonte specializzata nonché i contenuti di quest'ultima vengano rispettati da parte delle altre fonti normative regionali⁴⁵.

Nell'esperienza Toscana, le leggi annuali di manutenzione sono state adottate a partire dal 2007. Le prime due esperienze (l.r. 40/2007, recante la *Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2007*, e l.r. 62/2008, recante la *Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2008*) hanno fatto capire l'estrema delicatezza di questo strumento perché può alterare sia i rapporti di competenza tra le commissioni che le procedure consiliari nel caso in cui venga utilizzato per introdurre modifiche sostanziali alle discipline vigenti

⁴⁵ Differente problema è quello della possibilità per la Corte costituzionale di svolgere il proprio sindacato a tutela delle previsioni sulla qualità della normazione. Alcuni Autori (cfr. R. LIBERTINI, *Una legge regionale sulla normazione. Precedenti, rapporto con le altre fonti, contenuti*, in M. CARLI (a cura di), *Materiali sulla qualità della normazione*, Firenze 2007, spec. 6 s., e MARTA PICCHI, *Commento all'art. 45 (Controllo sulle leggi)*, in *Statuto della Regione Toscana cit.*, spec. 225) hanno sostenuto – soprattutto a fronte della ricordata distinzione operata dalla Corte costituzionale fra previsioni statutarie aventi una natura meramente culturale e politica e quelle propriamente normative – che le norme in materia di qualità della normazione sono riconducibili nei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» che costituiscono uno dei contenuti necessari dello Statuto, ex art. 123 Cost.: di conseguenza, anche le previsioni contemplate con finalità attuative nella legge regionale sulla normazione possono considerarsi norme interposte la cui violazione determina la conseguente illegittimità costituzionale della legge regionale che si ponga in contrasto. Questa tesi è stata contestata ritenendo che la legge sulla qualità della normazione non possa essere considerata norma interposta poiché verrebbe estesa oltremisura la portata della teoria delle norme interposte, nel senso che la norma interposta deve essere richiamata da disposizioni formalmente costituzionali, quali specifiche condizioni di validità di determinate leggi: cfr. G. DI COSIMO, *Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali*, in *Ist. Fed.*, n. 2/2008, spec. 224. In tal senso si è espresso anche: P. MILAZZO, *La qualità della normazione nei regolamenti parlamentari e dei consigli regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, Torino 2009, spec. 40 s. A me pare che, stante la ricostruzione sopra illustrata, anche il problema della «doppia interposizione» non sussista perché la legge regionale che non rispetti i contenuti della legge sulla normazione violerà direttamente (e non in maniera interposta) la ripartizione orizzontale fra fonti legislative contemplata dallo Statuto. Rimane il fatto che la Corte costituzionale difficilmente interverrà, per le ragioni anzidette, a tutela delle previsioni in materia di qualità della normazione.

andando oltre le finalità meramente manutentive cui è destinato⁴⁶. In particolare, l'esperienza del 2008 ha proprio evidenziato la tendenza a presentare, in Prima Commissione, significativi emendamenti alla proposta di legge attribuendo così a tale Commissione l'esame nel merito di disposizioni che, altrimenti, avrebbero dovuto essere esaminate dalle Commissioni competenti per materia⁴⁷.

A partire dalla l.r. 75/2009 (*Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2009*), la legge di manutenzione – attraverso un ampio lavoro di riscrittura in sede consiliare ed un atteggiamento concorde da parte della Commissione di riferimento – è stata ricondotta tendenzialmente nell'ambito naturale di intervento meramente manutentivo stralciando parti delle originarie proposte di legge della Giunta e rigettando emendamenti a carattere non meramente manutentivo presentati da parte dei consiglieri. In particolare, normalmente le parti stralciate sono poi divenute distinte proposte di legge sottoposte, perciò, all'ordinario esame delle Commissioni competenti per materia⁴⁸.

Questo andamento ha contraddistinto l'intera nona legislatura⁴⁹, sebbene nel 2014 e nel 2015 non siano state approvate leggi annuali di manutenzione. La X legislatura è stata caratterizzata, all'inizio, da sforzi

⁴⁶ A. CHELLINI, *Lo stato di attuazione del nuovo Statuto regionale della Toscana*, in *Oss. fonti*, n. 2/2009, 1 ss. (spec. 9), ha osservato che la difficoltà maggiore consiste proprio nel mantenere le legge di manutenzione nei limiti prescritti in via generale ed evitare che in essa siano inserite, nella proposta o durante l'*iter*, norme che non abbiano una natura manutentiva e che apportino modifiche sostanziali alle leggi cui si riferiscono determinando, così, una commistione di contenuti di difficile leggibilità e la trasformazione «in una sorta di impropria legge *omnibus*». L'Autore evidenzia come le conseguenze non siano di scarso rilievo perché, oltre a deviare dalle finalità qualitative della l.r. 55/2008, vi sono delle conseguenze procedurali significative poiché la manutenzione segue un procedimento deliberativo più accelerato – proprio per le finalità puramente manutentive che dovrebbe assolvere – e privo dei passaggi concertativi e consultivi ordinariamente attuati sulle proposte di legge.

⁴⁷ Cfr. R. LIBERTINI, *Introduzione e nota di sintesi*, in *Rapporto sulla legislazione 2008*, spec. 10, reperibile all'indirizzo <https://www.consiglio.regione.toscana.it/default?nome=rap-2008>.

⁴⁸ Cfr. A. CHELLINI, *Relazione generale*, in *Rapporto sulla legislazione gennaio 2009-febbraio 2010*, spec. 7, reperibile all'indirizzo <https://www.consiglio.regione.toscana.it/default?nome=RAP-2009-2010>; C. PARADISO, *Produzione legislativa e qualità della legislazione*, *ivi*, spec. 24.

⁴⁹ Cfr. A. CHELLINI, *Relazione di sintesi*, in *Rapporto sulla legislazione aprile 2010-dicembre 2011*, spec. 11, reperibile all'indirizzo <https://www.consiglio.regione.toscana.it/default?nome=RAP-2010-2011>; I. CIRELLI, *Affari istituzionali*, *ivi*, spec. 20; A. CHELLINI, *Relazione di sintesi*, in *Rapporto sulla legislazione anno 2012*, spec. 18, reperibile all'indirizzo <https://www.consiglio.regione.toscana.it/default?nome=RAP-2012>.

che hanno cercato di superare, in Commissione, talune perplessità procedendo alla riformulazione⁵⁰ o al parziale stralcio di norme poi confluite, ancora una volta, in altre proposte di legge⁵¹ mentre, successivamente, le difformità della legge di manutenzione rispetto alle previsioni dell'art. 13, l.r. 55/2008, si sono accentuate. È il caso della l.r. 3/2019 (*Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018*) che ha visto l'approvazione in Prima Commissione di alcuni emendamenti privi del carattere manutentivo⁵². Questo fenomeno è poi continuato anche durante il lungo *iter* di approvazione proprio della proposta di *Legge di manutenzione 2019*: ad esempio, la Seconda Commissione, in sede di lettura, ha chiesto lo stralcio di alcuni articoli che non avevano contenuto manutentivo ed incidevano sulla l.r. 21/2010 in tema di sistemi museali perché intervenendo sul merito della materia avrebbero dovuto essere esaminati da tale Commissione in sede referente⁵³.

A proposito della prassi sulle leggi di manutenzione, richiamata dal Collegio di garanzia, c'è da evidenziare come il fatto che vi siano state altre occasioni senza che sia stata sollevata alcuna richiesta all'organo di garanzia non sia dirimente: denota soltanto che la cultura sulla qualità della normazione, nonostante le proclamazioni, tarda ad affermarsi a livello politico. Ciò è dimostrato anche dallo scarso numero di richieste portate all'attenzione dell'organo di garanzia⁵⁴.

⁵⁰ Cfr. G. PASTORE, *Relazione di sintesi*, in *Rapporto sulla legislazione anno 2016*, spec. 20 s., reperibile all'indirizzo <https://www.consiglio.regione.toscana.it/default?nome=RAP-2016>.

⁵¹ Cfr. I. CIRELLI, *Politiche istituzionali*, in *Rapporto sulla legislazione anno 2016* cit., 46; C. BELMONTE, *Politiche sanitarie e sociali*, *ivi*, 81.

⁵² Cfr. I. CIRELLI, *Politiche istituzionali*, in *Rapporto sulla legislazione anno 2018*, spec. 28 s., reperibile all'indirizzo <https://www.consiglio.regione.toscana.it/default?nome=rap-2018>.

⁵³ Gli articoli stralciati sono così confluiti in un'autonoma proposta di legge: la n. 418 (*Disposizioni in materia di sistemi museali. Modifiche alla l.r. n. 21/2010*) divenuta l.r. 78/2019. Ne dà conto C. ORIONE, *Politiche culturali e del lavoro*, in *Rapporto sulla legislazione anno 2019*, 75, reperibile all'indirizzo <https://www.consiglio.regione.toscana.it/default?nome=rap-2019>.

⁵⁴ Dal 2010, anno di insediamento, il Collegio di garanzia è stato chiamato ad esprimere un giudizio sulla conformità statutaria delle fonti regionali, oltre che nel caso esaminato, soltanto altre due volte: v. la deliberazione 10 febbraio 2012, n. 1, recante *Approvazione del giudizio sulla conformità statutaria della legge regionale 31 gennaio 2012, n. 4 (atti Consiglio) «Disposizioni urgenti in materia di alienazione e valorizzazione di immobili pubblici in attuazione dell'articolo 27 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e di consolidamento dei conti pubblici), convertito con legge 22 dicembre 2011, n. 214»*, pubblicata sul *Bollettino Ufficiale della Regione Toscana*, 17 febbraio 2012, n. 6, 3, reperibile all'indirizzo <https://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/GARANZIA/documenti/>

Inoltre, nel caso esaminato, il dibattito in Assemblea sembrerebbe sconfessare quanto affermato dal Collegio di garanzia: difatti, le opposizioni hanno focalizzato le critiche proprio sull'impossibilità di ricondurre le modifiche introdotte nell'ambito dell'art. 13 della l.r. 55/2008 e, parimenti, la maggioranza e il Presidente del Consiglio regionale hanno cercato di dimostrare come le previsioni introdotte fossero riconducibili a tale disposizione e, in ogni caso, si sarebbe trattato di modifiche di scarso rilievo anche perché prevalentemente riferite agli allegati⁵⁵.

7. *Per concludere*

Lo Statuto toscano ha posto la qualità delle fonti normative non solo come obiettivo ma anche come base fondamentale per garantire la certezza del diritto e per salvaguardare i principi di eguaglianza, partecipazione, trasparenza, nonché l'effettività dell'esercizio dei diritti (anche politici).

DELIBERAZIONE%20N_1-2012%20%20(BURT)%20%20.pdf, e la già ricordata deliberazione 24 settembre 2014, n. 1.

⁵⁵ In particolare, lo stesso Presidente del Consiglio regionale (candidato alle competizioni elettorali quale Presidente della Giunta) ha ravvisato la riconducibilità delle previsioni contestate in almeno due delle cinque lettere dell'art. 13, l.r. 55/2008 (REGIONE TOSCANA – ATTI CONSILIARI, *Resoconto integrale della seduta pomeridiana del 23 giugno* cit., 24 s.). Anzitutto, ha richiamato la lett. *b*) che parla di adeguamento dei rinvii interni ed esterni: in sostanza, si tratterebbe di un adeguamento dovuto all'avvenuta proroga del Consiglio regionale e alla previsione di un *election day* (per le competizioni a livello regionale e comunale e per il referendum costituzionale). Tuttavia, non si comprende come questi eventi impongano la modifica della scheda elettorale per le elezioni regionali. Il Presidente spiega, però, che sovviene anche la lett. *c*), la quale contempla l'inserimento di contenuti divenuti obbligatori per disposizioni comunitarie, nazionali o regionali: ossia, «[è] obbligatorio che noi si voti insieme tra regioni, comuni e referendum. Ed in questa obbligatorietà di votare insieme ecco che la scheda deve presentarsi con omogeneità. Non solo verso le altre leggi regionali, ma anche verso la legge comunale che è sostanzialmente simile a quella regionale, ovvero un candidato Presidente e delle liste che costituiscono coalizione. Questi profili hanno motivato non un rinvio ad un aspetto normativo, ma alla modifica, non di norme, ma di allegati». A parte le considerazioni che potrebbero essere rivolte all'affermazione che nega il carattere normativo degli allegati contenuti nella legge, vi è un salto logico nel ragionamento. Non si comprendono le ragioni di omogeneità in punto di scheda elettorale, visto l'*election day*, soprattutto se si tiene conto che la l.r. elettorale oggetto di modifica era stata pubblicizzata, a suo tempo, anche per la sua unicità rispetto alle altre Regioni. In sostanza, non si capisce perché, a suo tempo, è stata posta e valorizzata una disciplina differente rispetto al restante contesto per poi modificarla, nell'imminenza delle elezioni, adducendo motivi di uniformità.

Difatti, proprio la vicenda commentata evidenzia come il mancato rispetto delle previsioni sulla qualità della normazione possa avere dei risvolti in punto di tutela di principi e valori che hanno anche una rilevanza costituzionale. L'osservanza di tali previsioni e la corretta attuazione presuppone non solo un diverso approccio culturale dei politici ma anche che gli strumenti posti a garanzia trovino effettiva applicazione.

La tesi secondo la quale la ricostruzione qui proposta potrebbe consentire alle maggioranze consiliari di irrigidire arbitrariamente i contenuti della legge sulla qualità della normazione vincolando tutte le successive proposte di legge regionale nel senso del rispetto di determinati requisiti non è del tutto comprensibile e neppure condivisibile. Non si vede come regole puntuali sulla qualità della normazione possano ostacolare le proposte di legge delle opposizioni: le prime non possono impedire l'iniziativa in alcuna materia. Anzi, è vero il contrario, la ricostruzione qui proposta impedisce alla maggioranza del momento di disattendere, come abbiamo visto, le regole sulla qualità della normazione quando in gioco vi siano questioni politiche delicate dinanzi alle quali l'abusato richiamo alla «capacità persuasiva» suona vuoto di significato. Peraltro, il tentativo di ricondurre questi temi nella dialettica fra forze politiche non tiene conto del fatto che la decisione di ignorare le previsioni sulla qualità della normazione o di falsare la loro applicazione non si riduce semplicemente a una questione politica ma può avere implicazioni sul piano della garanzia dei diritti dei cittadini.

Inoltre, bisogna tenere presente anche un altro elemento: l'art. 44, comma 6, dello Statuto compie la ripartizione orizzontale che abbiamo illustrato ed affida la disciplina sulla qualità della normazione, per un verso, alla legge e, per un altro verso, ai regolamenti interni del Consiglio e della Giunta. Questa ulteriore ripartizione fra fonti di diversa tipologia consente di operare anche una distinzione fra previsioni – quelle di rango legislativo – che costituiscono regole non derogabili dalle fonti successive e previsioni – quelle poste nel regolamento interno del Consiglio regionale – il cui rispetto rientra nelle dinamiche politiche e nella capacità di persuasione e confronto. La combinazione di queste due fonti consente, così, di distinguere le norme sulla qualità della normazione la cui violazione appare più grave e, perciò, deve essere «sanzionata», quando richiesto, dallo stesso Collegio di garanzia e previsioni la cui violazione è invece ritenuta meno grave e, dunque, anche superabile o composta in sede politica⁵⁶.

⁵⁶ M. PICCHI, *Commento all'art. 45 (Controllo sulle leggi) cit.*, 225.

Non solo, la ricostruzione della sistematica delle fonti regionali nei termini sopra illustrati rende coerente l'attribuzione all'organo di garanzia del controllo sul rispetto delle norme sulla qualità della normazione, consentendo di non porre nel nulla le stesse previsioni statutarie sulla qualità della normazione.

Diversamente, ritenendo che fra la legge sulla qualità della normazione e le altre fonti normative non vi sia una distinzione orizzontale e, dunque, le regole poste dalla prima abbiano un carattere puramente persuasivo e, comunque, non vincolante per il legislatore successivo, verrebbe meno la stessa ragione di affidare la relativa funzione di controllo al Collegio di garanzia.

Marta Picchi, Regarding the resolution of the College of Guarantee on the «Maintenance Law of the Regional Legal System 2019» of Tuscany. Relations between regional sources and resolution of antinomies

The regional law of Tuscany of 6 July 2020, n. 51 (*Maintenance Law of the Regional Legal System 2019*), modified the regional electoral discipline in the imminence of electoral procedures, exceeding the purposes for which the instrument of the maintenance law was established by the regional law of 22 October 2008, n. 55, containing *Provisions on the Quality of Regulation*. This essay analyzes precisely the question of whether the maintenance law can modify the regional law on the quality of regulation that established it: that is, it deals with the so-called relationship between «daughter law» and «mother law», taking into account that, in terms of the quality of regulation, the Tuscan Statute contains a precise commitment and entrusts the legislator with the task of guaranteeing the quality of the Region's regulatory production.

Keywords: College of Guarantee, regional statute, regional maintenance law, regional law on the quality of regulation, antinomies between regional sources.

Marta Picchi, Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Via delle Pandette 35, 50127 Firenze, marta.picchi@unifi.it

Il Garante per l'infanzia e l'adolescenza in Valle d'Aosta, ultima Regione ad aver introdotto l'organo di garanzia dei minori

di PATRIZIA VIPIANA

Sommario: 1. La tardiva istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza nella Regione Valle d'Aosta. - 2. La struttura del Garante. - 3. Le funzioni del Garante. - 4. Rilevi conclusivi.

1. *La tardiva istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza nella Regione Valle d'Aosta*

La Valle d'Aosta, adottando la l.r. 27 marzo 2019, n. 3 «Disposizioni in materia di Garante per l'infanzia e l'adolescenza...», è stata l'ultima Regione ad introdurre tale organo¹: infatti essa non prevedeva ancora l'organo di garanzia dell'infanzia, introdotto in tutte le altre Regioni nonché nelle Province autonome di Trento e Bolzano ed esistente anche a livello statale in base alla legge 12 luglio 2011, n. 112 «Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza» quale organo monocratico nominato dai Presidenti delle Camere al fine di dar attuazione alle convenzioni internazionali² e alla normativa nazionale sui diritti del fanciullo. Proprio la legge statale ha previsto la istituibilità di organi analoghi a livello regionale: invero, ai sensi dell'art. 3, comma 6, il garante nazionale «assicura idonee forme di collaborazione con i garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza o con figure analoghe, che le Regioni possono istituire

¹ La legge valdostana non è cronologicamente l'ultima legge regionale intervenuta riguardo al Garante per l'infanzia e l'adolescenza: v. la – di qualche mese posteriore – l.r. Abruzzo 4 luglio 2019, n. 16 che però ha solo modificato la legge dell'anno precedente (v. nota 3), la quale aveva già istituito il suddetto Garante.

² In particolare la Convenzione sui diritti del fanciullo (New York, 20 novembre 1989) adottata nell'ambito dell'ONU e la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli (Strasburgo, 25 gennaio 1996) adottata nell'ambito del Consiglio d'Europa.

con i medesimi requisiti di indipendenza» prescritti per la suddetta Autorità (in seguito denominata Garante nazionale); si tratta non di un obbligo, ma di una facoltà (come si evince dalle parole «...possono istituire...») che però è stata esercitata, con l'approvazione della legge valdostana, da tutti gli enti regionali.

La l.r. Valle d'Aosta 3/2019 ha dunque colmato il ritardo rispetto alle rimanenti Regioni (e Province autonome di Trento e Bolzano) che avevano già dettato una disciplina riguardo all'organo di garanzia dei minori (si citano le leggi vigenti, nel testo risultante dalle successive modificazioni): alcune Regioni hanno legiferato dopo l'entrata in vigore della suddetta legge statale³, al fine appunto di esercitare la facoltà ivi prevista, altre Regioni sono intervenute addirittura prima della legge statale⁴, anticipando così la scelta del legislatore nazionale⁵; inoltre deve ricordarsi che l'organo summenzionato era stato previsto pure da qualcuno degli statuti regionali ordinari adottati dopo il 2001, particolarmente sensibile al tema della tutela dell'infanzia⁶.

La legge valdostana, il cui testo è abbastanza breve constando di due soli articoli (di cui il secondo contiene disposizioni finanziarie),

³ Riguardo alle Regioni a statuto speciale v.: l.r. Friuli Venezia Giulia 16 maggio 2014, n. 9; l.r. Sicilia 10 agosto 2012, n. 47; art. 1 l. prov. Trento 20 giugno 2017, n. 5 (che ha inserito l'art. 9-*bis* nella l.p. 28/1982).

Quanto alle Regioni a statuto ordinario cfr.: l.r. Abruzzo 2 agosto 2018, n. 24; l.r. Molise 9 dicembre 2015, n. 17; art. 363 l.r. Umbria 9 aprile 2015, n. 11 (la legge umbra non verte solo sull'istituzione del garante, ma contiene il testo unico in materia di sanità e servizi sociali, per cui si cita il disposto che disciplina il garante); l.r. Veneto 24 dicembre 2013, n. 37.

⁴ Riguardo alle Regioni a statuto speciale e Province autonome v.: l.p. Bolzano 26 giugno 2009, n. 3 e l.r. Sardegna 7 febbraio 2011, n. 8.

Quanto alle Regioni a statuto ordinario cfr.: l.r. Basilicata 29 giugno 2009, n. 18; l.r. Calabria 12 novembre 2004, n. 28; l.r. Campania 24 luglio 2006, n. 17; l.r. Emilia-Romagna 17 febbraio 2005, n. 9; l.r. Lazio 28 ottobre 2002, n. 38 l.r. Liguria 16 marzo 2007, n. 9 (sulla situazione ligure v. nota 11 e testo relativo); l.r. Lombardia 30 marzo 2009, n. 6; l.r. Marche 28 luglio 2008, n. 23; l.r. Piemonte 9 dicembre 2009, n. 31; art. 30 l.r. Puglia 10 luglio 2006, n. 19 (la legge pugliese non verte solo sull'istituzione del garante dell'infanzia, ma regola il sistema dei servizi sociali, per cui si cita il disposto che disciplina il suddetto garante); l.r. Toscana 1° marzo 2010, n. 26.

⁵ Sui Garanti (nazionale e regionali) dell'infanzia e adolescenza si rinvencono pochi contributi dottrinali: tra essi v. in particolare A. ALBANESE, *I garanti per l'infanzia e l'adolescenza fra tutela dei diritti e gestione dei conflitti*, in questa *Rivista*, n. 4/2014, p. 721 ss.

⁶ Si vedano gli artt. 5, comma 7, statuto Basilicata del 2016 (Garante regionale dell'infanzia e dell'adolescenza), 71 statuto Emilia-Romagna del 2005 (Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza) e 53 statuto Marche del 2005 (Garante per l'infanzia e l'adolescenza).

regola assai sinteticamente gli aspetti strutturali del Garante e molto più diffusamente quelli funzionali del medesimo; quanto alla denominazione dell'organo in esame, il legislatore valdostano sceglie quella utilizzata dalla maggior parte delle Regioni⁷ e dalla l. 112/2011 ossia Garante per l'infanzia e l'adolescenza, che è anche la denominazione più precisa rispetto ad altre utilizzate in qualche legge regionale, come Garante dei diritti del minore o Garante dei minori di età⁸.

2. *La struttura del Garante*

Riguardo ai profili strutturali, il legislatore valdostano poteva configurare il Garante per l'infanzia e l'adolescenza in tre modi:

- prevederlo come organo a sé ossia demandare la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza ad un organo apposito, la cui denominazione richiami tale compito (garante dell'infanzia e dell'adolescenza);
- attribuire le funzioni di garanzia dell'infanzia e dell'adolescenza ad un organo tutelante anche altre categorie di persone (diverse dai bambini) specificamente individuate;
- conferire le suddette funzioni di garanzia al Difensore civico⁹.

⁷ V. le leggi (citate in note 3 e 4): per un verso, della Provincia autonoma di Bolzano, del Friuli Venezia Giulia (che per l'esattezza parla non di garante dell'infanzia e dell'adolescenza, ma di garanzia per i bambini e gli adolescenti), della Sardegna, della Sicilia e della Provincia autonoma di Trento; per altro verso, dell'Abruzzo, della Basilicata, della Calabria, della Campania, dell'Emilia-Romagna, del Lazio, della Liguria, della Lombardia, delle Marche, del Molise, del Piemonte, della Toscana, dell'Umbria; si noti che le leggi del Friuli Venezia Giulia, della Provincia autonoma di Trento, delle Marche, del Molise si riferiscono non all'organo Garante dell'infanzia, ma alle funzioni di Garante dell'infanzia svolte dall'organo ivi disciplinato, come si illustrerà nel testo precedente a nota 11 per la Provincia autonoma di Trento e in nota 13 per le tre Regioni menzionate da ultimo.

Alcune delle suddette leggi usano l'espressione Garante per l'infanzia e l'adolescenza, altre quella Garante dell'infanzia e dell'adolescenza (quella ligure precisa «dei diritti» dell'infanzia e dell'adolescenza); inoltre le leggi sarda, abruzzese, lucana, emiliano-romagnola, ligure e piemontese aggiungono, dopo la parola Garante, l'aggettivo «regionale» per sottolineare la regionalità dell'organo e distinguerlo dall'omologo statale.

⁸ La prima denominazione è usata dalle leggi della Puglia e della Provincia autonoma di Trento che parla per l'esattezza di Garante dei diritti «dei minori»; la seconda è utilizzata dalla legge del Veneto (citate in note 3 e 4); la legge veneta si riferisce non all'organo Garante dell'infanzia, ma alle funzioni di Garante dell'infanzia svolte dall'organo ivi disciplinato, come si illustrerà in nt. 13.

⁹ Il difensore civico, organo assicurante la tutela non giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi nonché degli interessi diffusi, è presente in tutte

Delle tre modalità di configurazione del Garante per l'infanzia sembra preferibile la prima, poiché il compito di garantire l'infanzia e l'adolescenza dovrebbe venire attribuito ad un organo apposito avente requisiti professionali in materia (come un'approfondita competenza in discipline psico-pedagogiche), i quali potrebbero non essere soddisfatti appieno qualora fossero scelte la seconda o la terza configurazione; per contro la prima configurazione pare criticabile per il fatto che comporta l'istituzione di un ulteriore organo di garanzia, in contrasto con il principio di semplificazione amministrativa in base a cui dovrebbe essere vietato il proliferare di organi con competenze analoghe. Del resto il disposto della l. stat. 112/2011 citato nel paragrafo introduttivo prevede l'istituzione di garanti regionali dell'infanzia e adolescenza o «figure simili» che tutelino i minori: viene quindi dato rilievo non tanto all'aspetto soggettivo (che sia istituito un organo garante dell'infanzia e adolescenza) ma piuttosto a quello oggettivo (che sia assicurata la funzione di tutela dell'infanzia e adolescenza).

La Valle d'Aosta ha optato per la terza delle summenzionate modalità ossia ha scelto di far svolgere le funzioni di garanzia dell'infanzia al Difensore civico, esistente in tale Regione da molti anni in quanto previsto già dalla l.r. 2 marzo 1992, n. 5 e ora dalla l.r. 28 agosto 2001, n. 17 (che ha abrogato la precedente): invero l'art. 1 della l.r. 3/2019 inserisce nella poc'anzi menzionata l.r. 17/2001 un articolo 2-*quater* che elenca i compiti del «Difensore civico in qualità di Garante per l'infanzia e l'adolescenza»: tale formulazione attribuisce al Difensore civico, oltre che le funzioni di tutela dell'infanzia, anche la qualifica di Garante dell'infanzia¹⁰; nel prosieguo per brevità si parlerà semplicemente di Garante per l'infanzia e l'adolescenza, anche se si dovrebbe parlare propriamente di Difensore civico in qualità di Garante per l'infanzia e l'adolescenza.

La scelta compiuta dal legislatore valdostano costituisce un *unicum* nel panorama legislativo regionale, a parte la situazione della Liguria che, pur avendo disciplinato il Garante dell'infanzia come organo a sé, non lo ha ancora istituito e ha demandato in via transitoria le funzioni

le Regioni, sia a statuto ordinario (ove era già stato previsto dagli statuti del 1971) sia a statuto speciale.

¹⁰ Sulla scelta del legislatore valdostano di far coincidere il Garante dell'infanzia con il Difensore civico v. brevemente F. PONTE, *Le autorità indipendenti di garanzia*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO, *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, Torino 2020, 239.

di tutela dell'infanzia al Difensore civico¹¹; invece fra le altre Regioni quasi tutte hanno optato per la prima modalità di configurazione del Garante dell'infanzia e dell'adolescenza, cioè lo hanno tratteggiato come organo a sé¹², e solo alcune hanno optato per la seconda modalità, ossia hanno preferito attribuire la garanzia dell'infanzia ad un organo tutelante anche ulteriori categorie di persone¹³.

La disciplina contenuta nella l.r. Valle d'Aosta 3/2019 per un verso è significativa, perché (come osservato poco sopra) attribuisce al Difensore civico la qualifica di Garante dell'infanzia e adolescenza e non solo la funzione di tutelare queste ultime, per altro verso è poco accurata, poiché non prevede che il Difensore civico-Garante per l'infanzia e l'adolescenza abbia una competenza specifica in tale materia: eppure la legge valdostana avrebbe dovuto prevedere il possesso di tale competenza poiché è intervenuta dopo la l. stat. 112/2011 il cui art. 3, comma 6, stabilisce che i garanti regionali devono avere «i medesimi requisiti di (...) competenza esclusiva in materia di infanzia e adolescenza» previsti per il Garante nazionale¹⁴.

¹¹ Invero la situazione della Valle d'Aosta, che ha attribuito stabilmente le funzioni di tutela dell'infanzia al Difensore civico, è diversa da quella della Liguria ove la tuttora vigente l.r. 9/2007 ha disciplinato il Garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ma, a causa della mancata istituzione di esso, la l.r. 6 ottobre 2009, n. 38 ha transitoriamente demandato al Difensore civico alcune funzioni del suddetto Garante cioè quelle previste nell'art. 2 della l.r. 9/2007, comma 1, lett. *b*) e *c*), nonché comma 2, lett. *b*), *c*), *h*), *i*), *j*).

¹² In tal senso hanno legiferato: Provincia autonoma di Bolzano, Sardegna, Sicilia e Provincia autonoma di Trento; Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria (su cui v. nota prec.), Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria. Singolare è l'evoluzione normativa registratasi nella Provincia autonoma di Trento: la l.p. 10/2007 aveva introdotto il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza, la l.p. 1/2009 (abrogando la precedente) ha demandato i compiti di tutela dell'infanzia e adolescenza al Difensore civico previsto dalla l.p. 28/1982, la l.p. 5/2017 ha reintrodotta un organo a sé, denominandolo Garante dei diritti dei minori.

¹³ Il Garante regionale dei diritti della persona è previsto dalla legge del Friuli-Venezia Giulia (funzioni di tutela dei diritti dei bambini e degli adolescenti, delle persone private della libertà personale e delle persone a rischio discriminazione) e dalle leggi delle Marche (competenze di Difensore civico, di Garante per l'infanzia e l'adolescenza, di Garante dei diritti dei detenuti e di Garante delle vittime di reato), del Molise e del Veneto (entrambe prevedono attività di difesa civica, di promozione, protezione e pubblica tutela dei minori di età, di garanzia delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale); riguardo alle Marche si noti che la l.r. 23/2008, che ha previsto il Garante dei diritti della persona, ha abrogato la l.r. 15 ottobre 2002, n. 18 che invece prevedeva il Garante per l'infanzia e l'adolescenza.

¹⁴ L'esplicita previsione dei requisiti di competenza si trova in qualche legge regionale, sia anteriore alla legge statale (art. 3, comma 1, l.r. Calabria 28/2004:

Malgrado il rilievo svolto poco sopra – riguardo alla mancanza nel difensore civico di una competenza psicopedagogica specifica – la scelta del legislatore valdostano è tutto sommato condivisibile perché la coincidenza fra Garante dell’infanzia e difensore civico risulta congeniale ad una Regione come la Valle d’Aosta piccola sia dal punto di vista territoriale, sia soprattutto da quello demografico, per cui sono statisticamente rari i casi d’intervento in situazioni infantili o adolescenziali problematiche e quindi sarebbe eccessivo istituire un organo *ad hoc*.

Sugli altri profili strutturali del Garante dell’infanzia e dell’adolescenza, la l.r. Valle d’Aosta 3/2019 non si sofferma, perché valgono le disposizioni della l.r. 17/2001 sul Difensore civico, in particolare quelle sui requisiti che deve possedere, sulle modalità di elezione e sull’apparato organizzativo¹⁵.

3. *Le funzioni del Garante*

Riguardo ai profili funzionali del (Difensore civico in qualità di) Garante per l’infanzia e l’adolescenza, in linea generale la l.r. Valle d’Aosta 3/2019 individua le competenze di tale organo stabilendo che esso «promuove e garantisce i diritti e gli interessi dei minori, anche non cittadini italiani» in conformità a quanto previsto dalle convenzioni internazionali e dalla normativa statale e regionale (come stabilisce il comma 1 dell’art. 2-*quater* inserito dalla suddetta legge nella l.r. 17/2001).

Più in particolare, il legislatore valdostano si trovava di fronte principalmente a due modelli di elencazione delle competenze di tale organo: un’elencazione lunga (conferimento di numerose funzioni) o una breve (attribuzione di poche competenze); la l.r. Valle d’Aosta 3/2019 ha optato per il primo dei due modelli, seguito dalla maggior

«esperienza (...) nell’ambito delle politiche educative e socio-sanitarie, con particolare riferimento alle materie concernenti l’età evolutiva e le relazioni familiari») sia posteriore (art. 3, comma 2, l.r. Friuli Venezia Giulia 9/2014: «competenza ed esperienza specifica in materia di diritti e problematiche dell’infanzia»; art. 361, comma 5, l.r. Umbria 11/2015: «esperienza nel campo delle problematiche concernenti l’età evolutiva e quelle familiari ed educative» e art. 9-*bis*, comma 5, lett. *b*), l.p. Trento 28/1982 aggiunto dalla l.p. 5/2017: «qualificata competenza ed esperienza professionale almeno quinquennale, nel settore della tutela dei diritti dei minori e dell’infanzia, o della prevenzione del disagio sociale o dell’intervento sulla devianza minore»).»

¹⁵ Si vedano rispettivamente gli artt. 3, 4-6, 16-18 della l.r. 17/2001.

parte delle Regioni¹⁶, mentre il secondo modello è nettamente minoritario¹⁷.

Le funzioni del Garante valdostano per l'infanzia e l'adolescenza (di seguito menzionato, per brevità, Garante) sono tutte finalizzate a prevenire e risolvere problematiche riguardanti i minori e possono distinguersi in vari tipi.

Funzione promozionale: il Garante promuove iniziative per diffondere la cultura dell'infanzia e dell'adolescenza, per la celebrazione della giornata italiana dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, per il contrasto e la prevenzione della violenza sui minori, per la tutela dei diritti dei minori, nonché iniziative a favore dei minori a rischio affetti da malattie rare, a favore dei minori ospedalizzati, per formare le persone interessate alla rappresentanza legale dei minori, per contrastare fenomeni di violenza fra minori nell'ambito della scuola, per far aumentare l'attenzione collettiva sulla violenza tra i minori, per un utilizzo sicuro delle tecnologie di relazionalità e interconnessione.

Funzione di vigilanza: il Garante vigila sull'osservanza della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo, sulle varie forme di comunicazione in particolare televisive indirizzate all'infanzia, sull'assistenza ai minori ricoverati in ambienti extrafamiliari.

Funzione di segnalazione: il Garante segnala alle competenti amministrazioni eventuali fattori di rischio derivanti da situazioni ambientali.

Funzione propositiva: il Garante formula proposte sugli atti (normativi, d'indirizzo e programmatori) di competenza della Regione riguardanti l'infanzia e l'adolescenza.

Funzione consultiva: il Garante esprime pareri sugli atti poc'anzi citati.

Funzione varie: di supporto agli operatori dei servizi sociali dell'area minorile, di concorso alla verifica degli interventi volti all'accoglienza dei minori stranieri, di collaborazione con il Co.Re. Com. per monitorare le trasmissioni televisive e radiofoniche in am-

¹⁶ Si tratta delle Regioni e Province autonome diverse da quelle menzionate nella nota seguente. Alcune leggi regionali contengono, oltre che un articolo con un lungo elenco di funzioni, altri uno o due articoli disciplinanti le competenze esercitate dal Garante al fine di tutelare gli interessi e i diritti individuali (legge della Basilicata) e anche gli interessi diffusi (leggi di Abruzzo, Emilia-Romagna, Piemonte).

¹⁷ Cfr. le leggi della Provincia autonoma di Bolzano e di quella di Trento nonché delle Regioni Campania, Molise e Veneto, che in realtà contengono elenchi non brevissimi, ma abbastanza brevi; significativa è la previsione del comma 4 dell'art. 9-bis, l.p. Trento 28/1982 inserito dalla l.p. 5/2017 che elenca, tra i compiti del garante, «coordinare, supportare e tutelare la figura del tutore dei minori volontario» poiché si tratta di una figura introdotta dalla l. stat. 47/2017 (v. ultimo paragrafo).

bito regionale con riferimento ai minori nonché per sensibilizzare gli organi di informazione ad un'attività rispettosa dei minori¹⁸.

Si tratta di un insieme ampio ed articolato di funzioni, simili a quelle previste dalle altre leggi regionali sul Garante per l'infanzia. Merita però rilevare che la l.r. Valle d'Aosta 3/2019 per un verso non cita una competenza, quella di trasmettere annualmente una relazione al Consiglio regionale, menzionata invece dalle leggi di molte Regioni sul Garante per l'infanzia e l'adolescenza¹⁹, per altro verso contiene una previsione non frequentemente rinvenibile nelle altre leggi regionali su tale organo cioè indica gli indirizzi cui deve ispirarsi l'azione del Garante – anche se le competenze elencate nella legge valdostana finiscono per coincidere con le finalità da perseguire²⁰ – ed i modi per renderne più efficace l'azione²¹.

¹⁸ Le funzioni sono elencate nel lungo comma 2, che contiene lett. dalla *a*) alla *s*), dell'art. 2-*quater* inserito dalla l.r. 3/2019 nella l.r. 17/2001:

- funzione promozionale: lett. *a*), *c*), *d*), *e*), *i*), *j*), *l*), *o*), *p*), *q*);
- funzione di vigilanza: lett. *b*), *f*), *g*);
- funzione di segnalazione: lett. *h*);
- funzione propositiva: lett. *n*);
- funzione consultiva: ancora lett. *n*);
- funzioni varie: lett. *k*), *m*), *r*), *s*).

¹⁹ Così dispongono le leggi di Provincia autonoma di Bolzano, Campania, Lazio, Liguria, Marche, Toscana e Umbria; le leggi di Abruzzo e Piemonte stabiliscono che la relazione venga trasmessa al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Giunta regionale; le leggi della Campania e del Lazio prevedono altresì che il Garante riferisca ogni sei mesi alla Giunta regionale e alla commissione consiliare competente riguardo ai servizi sociali; la legge della Sicilia prevede che il Garante riferisce, di norma ogni sei mesi, alla commissione legislativa competente e agli assessori regionali per la famiglia e per la salute.

Peraltro l'art. 15 l.r. Valle d'Aosta 17/2001 stabilisce l'obbligo del Difensore civico (cui la l.r. 3/2019 attribuisce i compiti di tutela dell'infanzia) di trasmettere ogni anno una relazione al Consiglio regionale.

²⁰ Indirizzi elencati nel comma 2 dell'art. 2-*quater*, inserito nella l.r. 17/2001 dalla l.r. 3/2019: *a*) «diffondere (...) una cultura dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza»; *b*) «raccomandare azioni normative e legislative a favore dei diritti dei minori» (l'espressione «normative e legislative» non sembra del tutto precisa perché «legislative» è ricompreso in «normative» – legislative risultano normative di grado primario – mentre sarebbe stato più corretto «amministrative o legislative»); *c*) «vigilare sulla tutela dei diritti dei minori e segnalare le violazioni ai competenti organi»; *d*) «promuovere i diritti, i bisogni collettivi e gli interessi diffusi dell'infanzia e dell'adolescenza» ai vari livelli.

Ad esempio l'indirizzo citato nella suddetta lett. *a*) quasi coincide con la funzione elencata nella lett. *a*) del comma 3 del medesimo art. 2-*quater* (v. nota 18).

²¹ Modi menzionati nel comma 4 dell'art. 2-*quater* citato nella nota che precede: il Garante stabilisce relazioni con varie amministrazioni, regionali e statali, che

Conclusivamente, per collegare l'aspetto funzionale con quello strutturale esaminato nel paragrafo precedente, può rilevarsi che l'ampiezza delle funzioni attribuite al Garante per l'infanzia e l'adolescenza avrebbe forse reso preferibile configurare quest'ultimo come organo a sé anziché farlo coincidere con il Difensore civico, tenuto a svolgere numerose altre competenze non riferite ad una categoria specifica di persone (i minorenni).

4. *Rilievi conclusivi*

Come si è illustrato, la l.r. Valle d'Aosta 3/2019 regola indirettamente il profilo strutturale e direttamente quello funzionale del Garante per l'infanzia e l'adolescenza: essa tralascia ulteriori aspetti interessanti che sono invece disciplinati da alcune delle altre leggi regionali su tale organo cioè la natura di quest'ultimo e i suoi rapporti con gli omologhi Garanti regionali nonché con quello nazionale.

Riguardo alla natura del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, la l.r. Valle d'Aosta 3/2019 tace sul punto, forse non casualmente: siccome essa attribuisce la qualifica di Garante per l'infanzia al Difensore civico istituito dalla l. 17/2001, è in questa legge che deve cercarsi la disciplina della natura di tale organo²²; può ricordarsi che quasi tutte le leggi regionali istituenti il Garante dell'infanzia e dell'adolescenza come organo apposito o attribuenti la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza ad un Garante anche di altre categorie di persone prevedono che l'uno o l'altro abbia requisiti di indipendenza²³: ciò dovrebbe valere soprattutto per le leggi regionali approvate dopo²⁴

si occupano dell'infanzia e adolescenza, con le autorità giudiziarie nonché con gli ordini professionali.

²² L'art. 2, comma 1, l.r. Valle d'Aosta 17/2001 stabilisce che il Difensore civico «esercita le sue funzioni in piena libertà ed indipendenza e non è sottoposto ad alcuna forma di controllo gerarchico e funzionale».

²³ Cfr. le leggi sia di Provincia autonoma di Bolzano, Sardegna, Sicilia e Provincia autonoma di Trento, sia di Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana e Veneto; in particolare si veda l'art. 1, comma 2, della legge abruzzese in base a cui il Garante dell'infanzia «svolge la propria attività in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione e non è sottoposto ad alcuna forma di controllo gerarchico e funzionale»: tale disposto si trova anche nelle leggi di Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Piemonte e Veneto ed altresì, con alcune precisazioni, nella legge della Lombardia.

²⁴ In effetti, delle Regioni che hanno legiferato dopo la l. 112/2011 cioè da un lato Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Provincia autonoma di Trento, dall'altro

l'entrata in vigore della l. stat. 112/2011 il cui art. 3, comma 6, prospettando la istituibilità dei Garanti regionali dell'infanzia, esige che essi abbiano «i medesimi requisiti di indipendenza» previsti per il Garante nazionale.

Riguardo ai rapporti del Garante valdostano per l'infanzia e l'adolescenza con gli omologhi Garanti regionali e con quello nazionale, la l.r. Valle d'Aosta 3/2019 non dispone nulla, similmente alle leggi di quasi tutte le altre Regioni²⁵, anche se una disciplina sul punto sarebbe stata utile al fine di armonizzare l'operato dei vari Garanti. Invece alcune Regioni hanno legiferato sul rapporto tra il Garante dell'infanzia e adolescenza ed il Difensore civico²⁶, non ovviamente la Valle d'Aosta perché in tale Regione il primo organo coincide con il secondo.

Conclusivamente deve sottolinearsi l'importanza del fatto che il legislatore valdostano abbia finalmente introdotto il Garante per l'infanzia e l'adolescenza, aggiungendo così la tessera mancante al mosaico della legislazione regionale su tale organo di garanzia dei minori. Tra l'altro, alcune leggi statali hanno previsto l'operatività dei Garanti regionali: già la (più volte menzionata) l. 112/2011 all'art. 3, comma 7, prevede l'istituzione di una Conferenza nazionale per la garanzia dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, presieduta dal Garante nazionale e composta dai Garanti regionali (peraltro il disposto aggiunge: «ove istituiti»); più recentemente la legge 7 aprile 2017, n. 47 all'art. 11 attribuisce ai Garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza i compiti di formare i cittadini disponibili ad essere tutori volontari dei minori stranieri non accompagnati, di collaborare «costantemente» con il Garante nazionale e di trasmettere a quest'ultimo ogni bimestre una relazione sulle attività svolte (tale disposto, a

Abruzzo, Molise, Umbria e Veneto (v. leggi regionali citate in nota 3), tutte salvo l'Umbria prevedono requisiti di indipendenza del Garante come richiesto dalla legge statale.

²⁵ Fa eccezione la legge della Sardegna il cui art. 5, comma 1, prevede che il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza «assicura idonee forme di collaborazione con i garanti nazionale e provinciali, ove istituiti».

²⁶ Cfr. le leggi sia di Provincia autonoma di Bolzano, Sardegna e Provincia autonoma di Trento, sia di Abruzzo, Basilicata, Calabria, Lazio, Lombardia, Piemonte, Toscana e Umbria che prevedono la necessità di collaborazione, fra il Garante dell'infanzia e l'adolescenza ed il Difensore civico; peraltro l'art. 5, comma 1, della legge abruzzese e l'art. 4, comma 1, di quella toscana stabiliscono che le funzioni ivi previste «sono esercitate, nei confronti dei minori, in via esclusiva» dal Garante dell'infanzia «in deroga ad eventuali competenze in materia del Difensore civico regionale».

differenza del precedente, non fa cenno all'eventualità che i suddetti Garanti siano istituiti cioè sembra dar per scontato che essi esistano in tutte le Regioni²⁷).

Nel caso di perdurante assenza della disciplina del Garante dell'infanzia e dell'adolescenza in Valle d'Aosta, si sarebbe dunque posto il problema di assicurare l'applicazione della summenzionata normativa statale in questa Regione; invece tale problema è stato evitato con l'approvazione della legge valdostana 3/2019, che completa la «rete» dei Garanti per l'infanzia e l'adolescenza nell'ordinamento italiano.

Patrizia Vipiana, The Guarantor of childhood and adolescence in Aosta Valley, the last Italian Region that has introduced the organ of guarantee of minors

The paper analyses the law of the Region Aosta Valley 3/2019 introducing the Guarantor of childhood and adolescence, already introduced by all Italian Regions, and compares this law with the other regional laws that provide about the organ of guarantee of minors.

Keywords: guarantee, childhood, adolescence, Aosta Valley, other Italian Regions.

Patrizia Vipiana, Università degli Studi di Genova, Dipartimento di Scienze Politiche, Piazzale Emanuele Brignole 3a, 16125 Genova, patrizia.vipiana@unige.it

²⁷ In realtà l'art. 11 della l. 47/2017 considera il caso di mancata istituzione di un Garante regionale, prevedendo un'attività sostitutiva statale: esso stabilisce che, qualora tale Garante non sia stato nominato, all'esercizio dei compiti ivi previsti provveda temporaneamente il Garante nazionale. All'entrata in vigore della suddetta legge del 2017 il Garante regionale non risultava ancora previsto in Abruzzo e Valle d'Aosta, che hanno legiferato in tal senso rispettivamente nel 2018 e nel 2019.

Le sorprese nel «decreto agosto»: un nuovo ente per Venezia

di CINZIA COLALUCA

Sommario: 1. Una questione «urgente»: la salvaguardia di Venezia. - 2. Breve storia di un secolo di legislazione speciale. - 3. Una nuova Autorità per il governo del territorio lagunare.

1. Una questione «urgente»: la salvaguardia di Venezia

Tra gli innumerevoli «casi» legati a circostanze eccezionali ed imprevedibili che necessitano di immediata regolamentazione in connessione all'emergenza epidemiologica da COVID-19, il decreto-legge n. 104 del 2020¹, noto come «decreto agosto», colloca pure quello della salvaguardia di Venezia e della sua laguna.

Un solo articolo, il 95, intitolato «Misure per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna e istituzione dell'Autorità per la Laguna di Venezia», ma ben ventisette, lunghissimi commi, per giustificare l'urgenza di una serie di interventi sull'assetto amministrativo dell'area veneziana che vorrebbero essere finalmente risolutivi.

Due gli ambiti normativi di maggior interesse: da un lato, quello del governo del territorio lagunare con la creazione dell'apposita Autorità, cui sono dedicati i primi sedici commi; dall'altro, quello relativo alla gestione e manutenzione ordinaria e straordinaria del famigerato MOSE, con lo scioglimento del Consorzio Venezia Nuova e l'assegnazione alla nuova Autorità di tutte le competenze relative

¹ Decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, «Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia», convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126 (in *GU* n. 253 del 13 ottobre 2020 – Suppl. Ordinario n. 37). L'art. 95, relativo alle misure per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna, è rimasto pressoché invariato nella struttura e nei contenuti fondamentali. Le modificazioni più significative ai fini del presente lavoro verranno di volta in volta indicate.

all'amministrazione del sistema a dighe mobili alle bocche di porto (commi 17-23).

Sempre all'interno del medesimo art. 95, è collocato un insieme di disposizioni che, tuttavia, esula dagli interventi destinati esclusivamente a Venezia e riguarda più estesamente tutti i siti italiani inseriti nella «lista del patrimonio mondiale» e posti sotto la tutela dell'UNESCO (commi 24-26)².

In realtà, la salvaguardia di Venezia e della sua laguna non è certo problema recente, né tantomeno questione strettamente correlata all'emergenza epidemiologica: piuttosto, sembrerebbe vero il contrario e cioè che il «decreto agosto» vorrebbe in qualche modo incidere sugli esiti (spesso fallimentari) di un secolo di «legislazione speciale».

2. Breve storia di un secolo di legislazione speciale

I problemi giuridici della salvaguardia di Venezia si imposero all'attenzione del legislatore statale già nel secolo scorso. Dopo alcuni atti normativi a carattere sostanzialmente provvedimentale³, nel 1973 venne approvata la prima legge «organica» (la legge n. 171), seguita in meno di vent'anni da altre due leggi speciali⁴. Si partì con interventi legislativi inizialmente tesi a preservare il carattere monumentale del centro storico, successivamente volti ad estendere la protezione all'in-

² La legge di conversione ha aggiunto all'art. 95 i commi dal 27-*bis* al 27-*sexies*: essi conferiscono ad un decreto interministeriale (adottato dai Ministri delle infrastrutture e da quello dell'ambiente, con il concerto del Ministro della salute, previa intesa con la Regione Veneto) l'individuazione delle disposizioni per il rilascio delle autorizzazioni per la movimentazione dei sedimenti risultanti dall'escavo dei fondali nelle aree di mare ubicate all'interno della laguna di Venezia, ponendo le norme generali.

³ Gli atti normativi della prima metà del secolo scorso prevedevano e finanziavano essenzialmente interventi puntuali di recupero di monumenti (cfr. il r.d. 21 agosto 1937, n. 1901; il d.l. 17 aprile 1948, n. 845; la l. 31 marzo 1956, n. 294).

⁴ Tre furono le vere e proprie leggi speciali «organiche»: la legge 16 aprile 1973, n. 171 «Interventi per la salvaguardia di Venezia»; la legge 29 novembre 1984, n. 798 «Nuovi interventi per la salvaguardia di Venezia»; ed infine la legge 5 febbraio 1992, n. 139 «Interventi per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna». Per una ricostruzione della legislazione cfr.: D. CORLETTI, *Venezia (interventi per la salvaguardia)*, voce in *Enciclopedia giuridica dell'Istituto dell'Enciclopedia italiana*, XXXII, Roma 1994; M. MALO, *Venezia*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. di aggiornamento, Torino 2000, 101; S. AMOROSINO, *Il governo delle acque. La salvaguardia di Venezia: una storia amministrativa italiana*, Roma 2002.

tero ambiente lagunare, giungendo infine alla solenne affermazione dell'interesse nazionale alla salvaguardia fisica e paesaggistica della città e della sua laguna e alla creazione di un complesso «diritto speciale»⁵.

Presupposto della legislazione speciale fu la necessità di guardare alla complessità della «questione Venezia» secondo un approccio unitario: la salvaguardia della città non poteva essere efficacemente affrontata a prescindere dalla sua laguna e del retroterra (oggi, in termini più ampi, della città metropolitana). Si prospettò in primo luogo una tutela giuridicamente unitaria delle due entità, centro storico e ambiente lagunare. Parallelamente, si evidenziò l'esigenza di armonizzare l'azione di più pubblici poteri compresenti e spesso concorrenti, ritenendo che soltanto un soggetto «forte» avrebbe potuto garantire la semplificazione e il coordinamento della molteplicità d'interventi⁶.

Storicamente, il primo dei due principi ispiratori del «diritto speciale», quello di unitarietà, ebbe ampi sviluppi sin dall'epoca della Repubblica veneta, allorché la conservazione della laguna venne considerata adempimento essenziale per la sopravvivenza della stessa città⁷.

I provvedimenti della prima metà del secolo scorso ripresero le indicazioni del passato, ma ne ampliarono la portata. Accanto allo storico versante della salvaguardia delle acque e dell'ambiente lagunare si aprì un nuovo fronte legato alla difesa dei monumenti della città dalle maree: paradossalmente l'acqua – elemento che per secoli aveva costi-

⁵ Ad essi si aggiunsero i relativi atti regolamentari di attuazione, innumerevoli decreti d'urgenza (ad es. i dd.ll. n. 364 del 1990, n. 38 del 1991 e n. 134 del 1991 e la l. n. 360 del 1991 che fece salvi gli effetti dei precedenti decreti decaduti; inoltre v. la l. n. 206 del 1995, di conversione del d.l. n. 96 del 1995); vari provvedimenti di carattere finanziario (ad es. gli stanziamenti disposti con l. n. 36 del 1991); infine, un «tentativo» di razionalizzazione dei vari interventi operato dal d.lgs. n. 62 del 1994, ma senza esito: esso prevedeva la costituzione di un'apposita società per azioni denominata «agenzia per Venezia» d'intesa tra lo Stato-Ministero dei lavori pubblici e la Regione Veneto (cfr. anche la l.r. n. 14 del 1994).

⁶ Fondamentale il contributo di F. BENVENUTI, *Cause della disfunzione politico-amministrativa*, in AA.VV., *Proposta per lo studio di un modello di assetto territoriale per la salvaguardia di Venezia ed il riequilibrio del Veneto*, a cura di Technital, rist., Roma 1972, 117; ID., *Per una storia critica delle leggi speciali per Venezia*, in *A cinque anni dalla legge per Venezia*, Atti del Convegno, Venezia 1978. Per una ricostruzione del pensiero di F. Benvenuti, cfr. S. AMOROSINO, *Feliciano Benvenuti e i problemi giuridici della salvaguardia di Venezia*, in *Riv. giur. edilizia*, n. 2/2000, 103.

⁷ La Serenissima istituì addirittura uno speciale organismo – inizialmente denominato Magistrato del Piòvego, poi Magistrato dei Savi sopra le acque, finalmente, dopo il 1543, Magistrato alle acque – che costituì la massima autorità deliberante in tema.

tuito l'unica valida difesa della città dalle aggressioni esterne – divenne minaccia per la sopravvivenza stessa di Venezia. In quegli anni, i devastanti effetti prodotti dal fenomeno dell'acqua alta sul tessuto urbano, culminati nella drammatica alluvione del novembre 1966, suscitarono l'interesse della Nazione per il destino della città.

La prima e più nota delle leggi speciali (la l. n. 171 del 1973) esordì proprio con la solenne dichiarazione del preminente interesse nazionale alla salvaguardia di Venezia e della sua laguna e sviluppò organicamente i due temi conduttori sopra indicati. Essi vennero addirittura elevati a principi ispiratori dell'intero testo: quanto al primo, il legislatore prospettò una tutela giuridicamente unitaria delle due entità fisiche, città e ambiente lagunare, legate da antica simbiosi: «La Repubblica garantisce la salvaguardia dell'ambiente paesistico, storico, archeologico ed artistico della città di Venezia e della sua laguna, ne tutela l'equilibrio idraulico, ne preserva l'ambiente dall'inquinamento atmosferico e delle acque»; relativamente al secondo, la legge si prefisse di assicurare a quel delicatissimo *unicum* «la vitalità socioeconomica nel quadro dello sviluppo generale e dell'assetto territoriale della Regione»⁸.

Per questo *unicum* eccezionale si profilano azioni su più fronti: quello fisico (equilibrio idraulico e difesa della città dalle maree); quello ambientale (disinquinamento della laguna, risanamento dell'ambiente); quello del «paesaggio» (cioè della salvaguardia dei beni storici, archeologici ed artistici); infine quello del tessuto sociale, economico e civile (il degrado sociale e il connesso calo della popolazione residente, che riguardava la stessa «vitalità» del centro storico).

Il merito della legge del 1973 fu proprio nell'aver assunto i principi di «unitarietà e continuità fisica della laguna» a riferimento nella tutela fisica, ambientale e socioeconomica della città: i suoi obiettivi possiedono ancora oggi una sorprendente attualità ed alcune sue parti trovano ancora oggi applicazione.

Coerentemente all'intento legislativo e alla dichiarazione del preminente interesse nazionale della tutela di Venezia, la salvaguardia fisica e paesaggistica venne prevalentemente attribuita alla competenza dello Stato, che si assunse gli oneri della spesa⁹.

⁸ Art. 1 della l. n. 171 del 1973.

⁹ La competenza dello Stato riguardava infatti la regolazione dei livelli marini e la messa in difesa degli insediamenti dall'alta marea, i marginamenti lagunari, le opere di difesa del litorale e le opere marittime portuali, il restauro degli edifici demaniali e di quelli pubblici aventi carattere storico artistico, le opere di consolida-

Si noti, peraltro, che sul regime delle acque già vigilava il Magistrato alle acque¹⁰, un'amministrazione ad ordinamento autonomo a competenza territoriale, con funzioni strumentali a quelle dello Stato, i cui poteri nel corso degli anni sono più volte variati per specie ed entità. Per inciso, il Magistrato alle acque è stato soppresso con il decreto legge n. 90 del 2014 e le relative funzioni sono state trasferite dapprima al Provveditorato interregionale per le opere pubbliche per il Veneto, Trentino-Alto Adige, Friuli Venezia Giulia del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed infine, in base al d.l. n. 104 del 2020, spetteranno all'Autorità per la laguna di Venezia¹¹.

Inizialmente titolare di tutte le funzioni relative alla salvaguardia e alla tutela dall'inquinamento della laguna, l'ufficio era dotato anche di notevoli competenze in materia di pianificazione urbanistica. In seguito alla prima legge speciale queste funzioni subirono un certo ridimensionamento principalmente a favore della Regione Veneto, ma anche a vantaggio della Commissione per la salvaguardia di Venezia, della quale si dirà tra breve.

Alla Regione del Veneto furono demandati i compiti relativi al disinquinamento delle acque, al risanamento ambientale ed alla gestione della Laguna di Venezia e del suo bacino scolante, in base ad uno specifico documento di programmazione, noto come Piano direttore¹². Dal canto suo, la Regione elevò la conservazione e il ri-

mento e di sistemazione di ponti, di fondamenta, di canali, sistemazione dei corsi d'acqua naturali e artificiali, il restauro e la conservazione del patrimonio artistico mobiliare pubblico

¹⁰ L'art. 2 della l. n. 257 del 1907 creò un ufficio dipendente dal Ministro dei lavori pubblici che svolgeva principalmente funzioni amministrative e contenziose in materia di buon governo delle acque pubbliche, delle opere idrauliche, del regime dei porti, del lido del mare.

¹¹ Cfr. art. 18, comma 3 del d.l. n. 90 del 2014, convertito con modificazioni dalla l. n. 114 del 2014. Un ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe dovuto individuare le funzioni già esercitate dal citato magistrato delle acque da trasferire alla città metropolitana di Venezia, in materia di salvaguardia e di risanamento della città di Venezia e dell'ambiente lagunare, di polizia lagunare e di organizzazione della vigilanza lagunare, nonché di tutela dall'inquinamento delle acque (ma sul punto ora il d.l. n. 104 del 2020: v. *ultra*, al paragrafo 3).

¹² Gli artt. 3 e 4 della legge n. 171 del 1973 affidarono alla Regione Veneto l'elaborazione di uno specifico «Piano per la prevenzione dell'inquinamento ed il risanamento delle acque del bacino idrografico immediatamente sversante nella Laguna di Venezia» che rappresentava il principale documento di programmazione settoriale per il conseguimento delle finalità indicate dalla stessa legge speciale. Allo scopo venne approvata la l.r. n. 49 del 1974, «Delimitazione dell'ambito territoriale del comprensorio e norme per la formazione e l'adozione del piano comprensoriale relativo al territorio di Venezia e del suo entroterra» (successivamente abrogata dalla l.r.

pristino del patrimonio ambientale, storico e artistico di Venezia a principio fondamentale del suo primo Statuto (1971), e rinnovò nella successiva legge statutaria del 2012 l'impegno di assicurare la tutela e la valorizzazione di quei beni di inestimabile valore¹³.

Le azioni di salvaguardia socio-economica vennero infine affidate alla competenza del Comune di Venezia. Gli interventi riguardarono soprattutto il mercato residenziale, prevedendo contributi per la manutenzione, il restauro ed il risanamento conservativo degli edifici, al fine di trattenere a Venezia un numero adeguato di abitanti¹⁴.

Cardine dello speciale assetto amministrativo fu la Commissione per la Salvaguardia di Venezia, organo collegiale¹⁵ che esprimeva pareri vincolanti sia relativamente agli atti di programmazione urbani-

n. 17 del 1990 dal titolo «Norme per l'esercizio delle funzioni nelle materie di competenza regionale attribuite ai sensi della legge 29.11.1984, n. 798» poi modificato in «Norme per l'esercizio delle funzioni di competenza regionale per la salvaguardia e il disinquinamento della laguna di Venezia e del bacino in essa scolante» dalla l.r. n. 27 del 2001, recante «Disposizioni di riordino e semplificazione normativa»). Il primo piano fu elaborato nel 1979. Un secondo «Piano Direttore» venne approvato nel 1991, in base alle previsioni della citata l.r. n. 17 del 1990. L'ultimo documento di programmazione e pianificazione – il Piano Direttore 2000, deliberato dal Consiglio Regionale, con provvedimento n. 24 del 1° marzo 2000 – prevede che i fondi stanziati dalla Legge Speciale per Venezia siano destinati alla realizzazione di opere volte al disinquinamento della laguna. Per la progettazione, l'appalto e la realizzazione delle opere finanziate, la Regione si avvale degli Enti locali (Comuni, Consorzi di bonifica, aziende dei servizi idrici integrati) direttamente interessati alle opere, attraverso l'istituto della concessione o della delega (come previsto prima dalla l.r. n. 42 del 1984 e poi dalla l.r. n. 35 del 1993). Il piano inoltre identifica i criteri generali per l'abbattimento dei carichi inquinanti; fornisce le linee guida per la prevenzione dell'inquinamento e il risanamento delle acque, individuando i singoli settori di intervento (civile, urbano diffuso, industriale, agricolo, zootecnico), indicando le strategie e le azioni da intraprendere, individuando una serie di opere prioritarie. Il 16 dicembre 2013, con d.g.r. n. 2336, sono state approvate le Linee Guida per l'aggiornamento del Piano Direttore.

¹³ Cfr. rispettivamente l'art. 4 della l.r. 340 del 1971 e l'art. 8, comma 3 della l.r. stat. n. 1 del 2012.

¹⁴ Cfr. art. 13 della l. n. 171 del 1973.

¹⁵ La Commissione per la salvaguardia di Venezia è attualmente composta da 22 membri rappresentanti dei vari soggetti istituzionali competenti a vario titolo sulla città di Venezia e sulla laguna (tra i quali, a titolo esemplificativo: il Presidente della Regione che la presiede; il Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche del Triveneto; un rappresentante dell'UNESCO; rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di quello dei Beni e delle attività culturali, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di quello delle Politiche agricole; rappresentanti della Regione Veneto, della città metropolitana di Venezia, del Comune di Venezia e dei Comuni della Gronda lagunare).

stica, sia in merito alla rispondenza delle opere da eseguire alle finalità ed agli obiettivi posti dalla legislazione speciale¹⁶.

Sebbene configurata quale organo temporaneo, la Commissione continua tuttora ad esercitare le sue funzioni¹⁷: attualmente rende parere vincolante su tutti gli interventi di trasformazione e di modifica del territorio per la realizzazione di opere sia private sia pubbliche, da eseguirsi nella vigente conterminazione lagunare, nel territorio dei centri storici di Chioggia e di Sottomarina e nelle isole di Pellestrina, Lido e Sant'Erasmus. Inoltre esprime parere sui progetti delle opere dello Stato nell'ambito territoriale di propria competenza.

Sotto il profilo procedurale, la legge prevedeva una serie di atti statali (indirizzi governativi espressi da un apposito Comitato, riguardanti lo sviluppo e l'assetto territoriale di Venezia e dell'entroterra, l'individuazione e l'impostazione delle misure di protezione e valorizzazione degli ambiti naturali, storico artistici di Venezia e Chioggia, con riguardo all'equilibrio idrogeologico e all'unità fisica ecologica della laguna) e regionali (redazione di un Piano Comprensoriale con gli obiettivi di sviluppo di Venezia e del suo entroterra). Questa soluzione si rivelò scarsamente incisiva: la mancanza di un adeguato sistema di concertazione tra diversi soggetti istituzionali finì col pregiudicare l'effettività delle azioni di salvaguardia.

La legislazione speciale (e gli annessi cospicui finanziamenti) venne dunque originariamente pensata non soltanto per difendere Venezia dall'acqua alta e per preservarne le bellezze architettoniche, ma anche per mantenere vivo il centro storico, salvaguardandone attivamente il tessuto sociale e civile.

Negli anni successivi prevalse, tuttavia, l'esigenza di dotare la città di sistemi di difesa dalle maree, mentre la questione della vitalità del centro storico rimase in secondo piano. Con la famigerata l. n. 798 del 1984, la maggior parte dei finanziamenti stanziati per interventi di competenza dello Stato venne devoluta per «studi, progettazioni, sperimentazioni ed opere volte al riequilibrio idrogeologico della laguna, all'arresto e all'inversione del processo di degrado del bacino lagunare e all'eliminazione delle cause che lo hanno provocato, all'attenuazione dei livelli delle maree in laguna, alla difesa, con

¹⁶ V. art. 6 e art. 12 l. n. 171 del 1973.

¹⁷ Cfr. la specifica previsione dell'art. 5, penultimo comma, secondo cui «La Commissione di cui al presente articolo esplica le sue funzioni per il territorio di ciascun comune fino all'entrata in vigore dello strumento urbanistico generale redatto o modificato secondo le direttive del piano comprensoriale»: ad oggi, tale strumento manca.

interventi localizzati, delle *insulae* dei centri storici e a porre al riparo gli insediamenti urbani lagunari dalle “acque alte” eccezionali, anche mediante interventi alle bocche di porto con sbarramenti manovrabili per la regolazione delle maree»¹⁸. Il complesso quadro normativo per il riparto di competenze tra soggetti pubblici delineato dalla legge del 1973 non venne sostanzialmente modificato: nell'intento di risolvere la frammentazione e sovrapposizione di competenze fu istituito un pletorico organo collegiale, rappresentativo del Governo e dei poteri locali, denominato Comitato per l'indirizzo, il coordinamento ed il controllo per l'attuazione degli interventi di salvaguardia¹⁹, che avrebbe dovuto svolgere funzioni di raccordo (come si dirà nel par. successivo, il decreto legge 104 del 2020 istituisce ora il Comitato istituzionale per salvaguardia di Venezia e della sua laguna in luogo del «Comitatone»).

Al Comitato fu demandata la redazione del Piano Generale di Interventi per la salvaguardia di Venezia e della laguna, in cui vennero previsti molteplici azioni indirizzate a frenare il degrado delle strutture morfologiche lagunari causato dall'erosione provocata dal moto ondoso e dal fenomeno dell'acqua alta²⁰. Per la progettazione e realizzazione degli interventi venne indicato l'istituto della «concessione unitaria» in favore di società a partecipazione pubblica o privata, in deroga alle normative vigenti in materia: il Magistrato alle acque, in qualità di ufficio dipendente dal Ministero dei Lavori pubblici, fu il soggetto autorizzato alle concessioni²¹.

A partire dal 1985, destinatario della concessione per compiere studi sul riequilibrio idrogeologico della laguna e attuare le opere necessarie fu il Consorzio Venezia Nuova, formato da un gruppo di grandi imprese private leader nel settore delle grandi opere di inge-

¹⁸ Cfr. art. 3, l. n. 798 del 1984.

¹⁹ Noto come «Comitatone», proprio a causa della pletorica composizione, costituito dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che lo presiede, dal Ministro dei lavori pubblici, che può essere delegato a presiederlo, dal Ministro per i beni culturali ed ambientali, dal Ministro della marina mercantile, dal Ministro per l'ecologia, dal Ministro per il coordinamento delle iniziative per la ricerca scientifica e tecnologica, dal presidente della giunta regionale del Veneto, dai sindaci dei Comuni di Venezia e Chioggia, o loro delegati; nonché da due rappresentanti dei restanti Comuni della gronda (v. art. 4 della l. n. 798 del 1984).

²⁰ Il primo Piano generale degli interventi fu redatto nel 1987 dal Comitato di indirizzo, coordinamento e controllo, in base all'art. 4 della l. n. 798 del 1984. Venne poi adeguato ed aggiornato nel giugno 1991, come indicato all'art. 3 della successiva legge speciale n. 139 del 1992.

²¹ Cfr. i commi 3 e 4 dell'art. 3 della l. n. 798 del 1984.

gneria idraulica, consorzi e cooperative nazionali e locali²². L'intervento più noto e discusso fu la realizzazione del MOSE (acronimo di Modulo Sperimentale Elettromeccanico), consistente in un sistema integrato di opere di difesa costituito da schiere di paratoie mobili a scomparsa in grado di isolare la laguna di Venezia dal Mare Adriatico durante gli eventi di alta marea.

La salvezza di Venezia e del suo territorio fu dunque affidata ad un Consorzio di imprese private direttamente interessate a realizzare il costosissimo strumento di riparazione del danno, il MOSE appunto. E tutto venne incredibilmente asservito a questo ente, perfino il controllo del Magistrato alle Acque, che si trovò a ratificare (invece che a sorvegliare) scelte operate in base all'interesse privato.

Si osservi peraltro che lo strumento della concessione unitaria per le opere di salvaguardia di Venezia venne esplicitamente abrogato dalla l. n. 206 del 1995: si trattò tuttavia di un atto con mera valenza politica, che sul piano pratico non sortì alcun effetto, posto che l'art. 6-*bis* mantenne validi gli atti adottati e fece salvi gli effetti prodotti e i rapporti giuridici sorti sulla base delle disposizioni della legge del 1984. Sicché la forza delle convenzioni in atto garantiva al Consorzio Venezia Nuova la prosecuzione dei lavori²³.

La successiva legge speciale (l. n. 139 del 1992) cercò di comporre in un quadro programmatico unitario le opere di competenza statale per il riequilibrio idrogeologico della laguna e la difesa dalle maree – previsti nel Piano generale degli interventi redatto dal «Comitatone»– e quelle di competenza della Regione Veneto in materia di disinquinamento, risanamento, tutela ambientale e prevenzione, indicati nel Piano per la prevenzione dell'inquinamento e il risanamento delle acque del bacino idrografico immediatamente

²² Come soggetto attuatore delle attività per la salvaguardia di Venezia e della laguna di competenza dello Stato, il Consorzio Venezia Nuova opera attraverso lo strumento delle convenzioni (contratti stipulati con l'Amministrazione concedente) che contengono tutti gli interventi da eseguire per l'attuazione della l. n. 798 del 1984. Le convenzioni stipulate tra Magistrato alle acque (poi Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) e Consorzio Venezia Nuova furono complessivamente sei, tra il 1985 e il 1992.

²³ Il Consorzio venne posto in straordinaria e temporanea gestione dall'art. 32, comma 1 del d.l. n. 90 del 2014. Ora il d.l. n. 104 del 2020 ne ha disposto lo scioglimento (v. *ultra par.* 3). Per una lucida ricostruzione delle varie inchieste sulla vicenda del MOSE e per una riflessione sul futuro di Venezia, si veda il recentissimo saggio di G. BARBIERI, F. GIAVAZZI, *Salvare Venezia. Il MOSE. 50 anni di ritardi e sprechi. Una lezione per l'Italia che vuole ripartire*, Milano 2020.

sversante nella laguna di Venezia, approvato dal Consiglio regionale 1991²⁴.

Nel frattempo, si erano manifestati con drammatica evidenza i problemi connessi alla vitalità della città storica: il calo della popolazione residente, l'esodo delle attività di produzione e di servizio, la crescita costante e disordinata dei flussi turistici, il degrado del centro storico.

La legge tentò di agevolare il coordinamento dei vari enti coinvolti nella manutenzione ordinaria e straordinaria del centro storico, l'omogeneità dei progetti e l'integrazione delle risorse finanziarie; inoltre individuò alcune delle questioni riguardanti il tessuto civile e sociale della città, senza peraltro riuscire a risolverle. Venne indicato lo strumento dell'accordo di programma per l'esecuzione in forma unitaria delle opere di competenza del Comune di Venezia e della Regione Veneto, relative rispettivamente alla escavazione dei rii e alla tutela e conservazione del patrimonio edilizio prospiciente, e alla realizzazione di opere igienico-sanitarie nel centro storico²⁵.

Quale, dunque, il bilancio di un secolo di legislazione speciale statale? A fronte della lungimiranza dei principi ispiratori (dalla concezione unitaria della «questione» di Venezia, all'individuazione degli obiettivi di salvaguardia fisica, ambientale, paesaggistica e sociale della città), l'assetto amministrativo che ne è scaturito – frutto di progressive stratificazioni normative, di giustapposizioni di innumerevoli soggetti istituzionali dotati di potestà talvolta confliggenti – ha prodotto risultati spesso fallimentari.

Asse portante di quel particolare regime giuridico doveva essere il sistema pianificatorio, ma la lunga serie di atti di pianificazione e strumenti di programmazione si rivelò del tutto inadeguata²⁶: si trattò per

²⁴ Artt. 3 e 4 della l. n. 139 del 1992.

²⁵ Art. 5, l. n. 139 del 1992.

²⁶ Si ricordino ad esempio: il Piano di area della laguna e dell'area veneziana (PALAV), uno strumento di pianificazione esteso al territorio di 17 Comuni della Laguna di Venezia (Campagna Lupia, Camponogara, Cavallino Treporti, Chioggia, Codevigo, Dolo, Jesolo, Marcon, Martellago, Mira, Mirano, Mogliano Veneto, Musile di Piave, Quarto d'Altino, Salzano, Spinea, Venezia), adottato con deliberazione della Giunta regionale n. 7091 del 1986 e approvato con Provvedimento del Consiglio Regionale n. 70 del 9.11.1995, già previsto nel vecchio Piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC) del 1991 che individuava la Laguna di Venezia come area di tutela paesaggistica; il «Piano per la prevenzione dell'inquinamento ed il risanamento delle acque del bacino idrografico immediatamente sversante nella Laguna di Venezia», il principale documento di programmazione settoriale regionale per il conseguimento delle finalità indicate dalle varie leggi speciali (il più recente è il Piano direttore 2000, approvato con delibera di Consiglio Regionale n. 24 del 1° marzo 2000). Esso ha l'efficacia propria di un piano di settore del PTRC, inte-

lo più di atti autonomi e distinti tra loro, spesso superflui, adottati secondo una logica gerarchica più che in base alla concertazione²⁷.

Il nodo di più difficile soluzione rimane ancor oggi il coordinamento di pubblici poteri, centrali e locali, compresenti e concorrenti nell'amministrazione della città: lo aveva lucidamente intuito Feliciano Benvenuti che criticò la legislazione speciale per la farraginosità delle disposizioni e degli schemi organizzativi ed operativi contenuti, proponendo di attribuire ad un soggetto «forte» il potere di coordinare la molteplicità e varietà d'interventi²⁸.

Oltre a ciò, non va dimenticato che oggi l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative statali, regionali e locali riguardanti il governo del territorio è condizionato e «ridefinito» dal Piano di gestione del sito UNESCO: nel 1987 la comunità internazionale incluse infatti l'area di «Venezia e la sua Laguna» tra i siti Patrimonio dell'Umanità, quale bene appartenente al patrimonio culturale ed ambientale del genere umano, suscettibile di uno specifico regime di protezione e valorizzazione²⁹.

Il Piano di gestione per l'area veneziana 2012-2018 è lo strumento che, in seguito all'individuazione e ricognizione dello stato di conservazione dei beni patrimoniali, culturali e naturali del sito, descrive il processo di azioni e di indirizzi volti a tutelarli e a valo-

grando, in particolare, il Piano di area della laguna e dell'area veneziana (PALAV) sotto il profilo del disinquinamento.

²⁷ Si vedano ad es.: il Piano comprensoriale previsto dalla legge speciale del 1973 – mai approvato – che aveva prefigurato un sistema di piani urbanistici «a cascata» in cui l'approvazione del piano comprensoriale avrebbe dovuto innescare una revisione del p.r.g.; oppure i vari Piani direttori, più volte adeguati ed aggiornati.

²⁸ Cfr. F. BENVENUTI, *Cause della disfunzione politico-amministrativa* cit., 117.

²⁹ Il Sito «Venezia e la sua Laguna» è stato iscritto nella Lista del Patrimonio Mondiale nel 1987 come «un valore universale eccezionale» sulla base della presenza di tutti i sei criteri culturali stabiliti dalle Linee Guida per l'applicazione della Convenzione internazionale per la tutela del patrimonio mondiale, naturale e culturale, firmata a Parigi il 23 novembre 1972 ed eseguita in Italia con l. n. 184 del 1977. L'unicità e la singolarità dei suoi valori culturali, costituiti da un patrimonio storico, archeologico, urbano, architettonico, artistico e di tradizioni culturali, integrato in un contesto ambientale, naturale e paesaggistico straordinari, ne fanno un «paesaggio culturale» che testimonia l'opera combinata dell'uomo e della natura nel corso del tempo. L'ambito geografico del sito comprende i territori dei Comuni che si affacciano sulla gronda lagunare e coincide con l'area perimetrata dal d.m. 1° agosto 1985, che definisce la laguna di Venezia di «notevole interesse pubblico» per «l'eccezionale complesso paesistico ambientale e perché rappresenta un esempio unico di sistema ambientale quale fonte inesauribile di accumulazioni visive ad alta valenza estetica, in cui sono presenti e si compenetrano valori naturalistici, singolarità ecologiche, ricche presenze archeologiche e storiche».

rizzarli per le future generazioni, in coerenza con l'obiettivo di un equilibrato e armonico sviluppo economico e sociale. Esso definisce le modalità e i processi di coinvolgimento dei diversi soggetti responsabili della gestione del sito.

Si vengono così a determinare diversi livelli di protezione dei beni ricompresi nel patrimonio mondiale dell'umanità, ciascuno dei quali corrisponde ad una diversa dimensione di interessi, tutelati da differenti ordinamenti, sopranazionale, statale, sub-statale (l'UNESCO, lo Stato, i vari enti territoriali).

Il caso di Venezia è, dunque, emblematico per cogliere l'impatto della normativa ultra-statale sul funzionamento dell'amministrazione statale: l'attuale regime giuridico della città lagunare, frutto di un lungo processo di integrazione di discipline, è caratterizzato dalla stratificazione degli ordinamenti e dalla molteplicità delle fonti. Un «reticolare sistema di tutele», contraddistinto da una fitta relazione tra diversi ordinamenti giuridici, ma purtroppo spesso afflitto da vuoti, sovrapposizioni e carenza di coordinamento tra le istituzioni coinvolte.

Sicché, qualsiasi proposta di ridefinizione legislativa del sistema di salvaguardia di Venezia deve necessariamente considerare anche i caratteri delle decisioni e dei provvedimenti degli organismi ultra-statali, al fine di comprendere in quali termini l'azione dell'UNESCO condizioni l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative statali, regionali e locali, e di capire come la stessa attività amministrativa interna incida sulla complessiva efficacia della protezione programmata nello «spazio giuridico globale»³⁰.

3. *Una nuova Autorità per il governo del territorio lagunare*

Ricostruita brevemente la legislazione passata, si cercherà ora di cogliere l'impatto del «decreto agosto» sul governo del territorio veneziano. Nodo fondamentale è l'istituzione dell'Autorità per la laguna di Venezia, apposito ente pubblico non economico di rilevanza nazionale, dotato di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria e sottoposto ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti³¹.

Sotto il profilo organizzativo, l'Autorità è diretta da un Presidente, scelto tra persone che abbiano ricoperto incarichi istituzionali

³⁰ Fortunata locuzione di S. Cassese.

³¹ D.l. n. 104 del 2020, art. 95, comma 1.

di grande responsabilità e rilievo e dotate di alta e riconosciuta competenza ed esperienza nei settori nei quali opera l'Autorità e nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare³², sentiti la Regione Veneto e il Comune di Venezia, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. L'incarico di Presidente ha la durata massima di tre anni³³.

Un Comitato di gestione, presieduto dal Presidente dell'Autorità e composto da sette dipendenti di livello dirigenziale scelti tra il personale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero dell'Economia e delle finanze, del Ministero per i Beni e le attività culturali e per il turismo, del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, della Regione Veneto, della Città metropolitana di Venezia e del Comune di Venezia, svolge funzioni normative: esso delibera lo statuto, il regolamento di amministrazione e gli altri regolamenti, e tutti gli atti di carattere generale che regolano il funzionamento dell'ente, nonché i bilanci³⁴. In particolare, lo statuto reca i principi generali in ordine all'organizzazione ed al funzionamento dell'Autorità e disciplina le competenze degli organi di direzione³⁵.

Per l'espletamento delle proprie attribuzioni, l'Autorità si avvale di un Comitato consultivo, nelle modalità che saranno indicate dello statuto³⁶. Infine, il Collegio dei revisori dei conti svolge il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

³² Cfr. l'integrazione all'art. 95, comma 5, recata dalla l. n. 126 del 2020, di conversione del decreto.

³³ Art. 95, comma 5.

³⁴ Art. 95, comma 6.

³⁵ Art. 95, comma 10: lo statuto è adottato dal Presidente dell'Autorità, approvato con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

³⁶ Art. 95, comma 7, come modificato dalla legge di conversione n. 126 del 2020: il Comitato consultivo è composto da sei componenti, nominati con provvedimento del Presidente dell'Autorità, su proposta, rispettivamente, del Sindaco di Venezia, del Sindaco di Chioggia, del Presidente dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Adriatico Settentrionale, del Comandante generale del Corpo delle Capitanerie di Porto, del Presidente dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale e del Presidente della Giunta Regionale del Veneto, e dal Segretario generale dell'Autorità di bacino distrettuale delle Alpi Orientali, scelti tra soggetti, anche estranei alla pubblica amministrazione, dotati di specifiche e comprovate competenze e esperienza in materia idraulica e di morfodinamica lagunare e di gestione e conservazione dell'ambiente.

Una disposizione di carattere generale attribuisce alla nuova Autorità *tutte* le competenze e le funzioni relative alla salvaguardia della città di Venezia e della sua laguna e al mantenimento del regime idraulico lagunare³⁷. Essa allude tanto alle funzioni individuate dalla c.d. legislazione speciale per Venezia (in particolare dalle ll. n. 171 del 1973 e n. 798 del 1984); quanto a quelle originariamente svolte dal Magistrato alle Acque e trasferite al Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche per il Veneto. La legge di conversione del decreto specifica inoltre che tali funzioni debbono essere esercitate compatibilmente con i principi ed i criteri relativi al buono stato ecologico delle acque, posti dal d.lgs. 152 del 2006, a quelli in merito alla gestione del rischio di alluvioni, individuati dal d.lgs. n. 49 del 2010, infine compatibilmente alle tutele poste dalle cosiddette direttive «Uccelli» e «Habitat»³⁸.

Il quadro generale si completa infine con l'abrogazione esplicita³⁹ delle disposizioni del medesimo comma 3, che stabilivano il trasferimento alla Città metropolitana di Venezia di alcune funzioni statali in materia di salvaguardia e di risanamento della città e dell'ambiente lagunare, di polizia lagunare e di organizzazione della vigilanza lagunare, nonché di tutela dall'inquinamento delle acque, da individuarsi con apposito d.P.C.M. (mai adottato)⁴⁰. Parrebbe così definitivamente decretata l'esclusione dell'ente Città metropolitana dall'esercizio diretto di attribuzioni in materia salvaguardia.

In sostanza, l'Autorità riassume tutte le originarie attribuzioni dell'ex Magistrato alle acque: la lettura del dettagliato elenco delle funzioni ne offre conferma⁴¹. In primo luogo, il nuovo ente svolge compiti di progettazione degli interventi mediante l'approvazione ri-

³⁷ V. art. 95, comma 2.

³⁸ Si tratta, rispettivamente, delle direttive 2009/147/CE e 1992/43/CEE.

³⁹ V. art. 95, comma 1.

⁴⁰ Art 18, comma 3, quinto e sesto periodo del d.l. n. 90 del 2014: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro il 31 marzo 2015 su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono individuate le funzioni già esercitate dal citato magistrato delle acque da trasferire alla città metropolitana di Venezia, in materia di salvaguardia e di risanamento della città di Venezia e dell'ambiente lagunare, di polizia lagunare e di organizzazione della vigilanza lagunare, nonché di tutela dall'inquinamento delle acque. Con il medesimo decreto sono individuate, altresì, le risorse umane, finanziarie e strumentali da assegnare alla stessa città metropolitana in relazione alle funzioni trasferite».

⁴¹ Contenuto nelle lettere da *a*) a *t*) dell'art. 95, comma 2.

spettivamente di un programma triennale per la tutela della laguna di Venezia; di un programma unico integrato (di cui, tuttavia, non appare chiara la funzione) e del programma di gestione e manutenzione del MOSE⁴². Tali programmi sono esplicitamente subordinati al Piano generale degli interventi, previsto dalla seconda legge speciale (l. n. 798 del 1984, art. 4)⁴³; il nuovo decreto-legge modifica però tale disposizione, prevedendo che il Piano generale venga ora approvato dal Comitato istituzionale per salvaguardia di Venezia e della sua laguna, un nuovo organo che sostituisce il preesistente Comitato per l'indirizzo, il coordinamento e il controllo⁴⁴, dotato anche di importanti poteri decisori sulla ripartizione delle risorse stanziare.

L'Autorità assicura l'attuazione delle misure contenute nei piani di gestione delle acque e nei piani di gestione del rischio di alluvioni⁴⁵; si occupa inoltre della gestione e del coordinamento e della sorveglianza degli interventi di salvaguardia in ambito lagunare⁴⁶, della gestione e tutela del demanio marittimo lagunare; svolge inoltre molteplici compiti che spaziano dall'attività tecnica per l'edilizia demaniale statale riguardante la manutenzione di immobili di particolare interesse storico, artistico, architettonico e monumentale e di uso pubblico rientranti nell'ambito lagunare, alla regolazione della navigazione della laguna di Venezia, oltre le funzioni di polizia lagunare; esegue le opere necessa-

⁴² V. art. 95, comma 2, lett. *a*).

⁴³ In base alle modifiche introdotte dalla legge di conversione all'art. 95, comma 2, lett. *a*), l'Autorità approva tali programmi «tenuto conto» anche dei programmi triennali di intervento e dei piani di gestione delle acque, previsti rispettivamente dagli artt. 69 e 117 del d.lgs. n. 152 del 2006, dei piani di gestione del rischio di alluvioni, disposti dall'articolo 7 del d.lgs. n. 49 del 2010, infine del progetto generale per il recupero morfologico della Laguna e dei piani di gestione delle zone speciali di conservazione (ZPS).

⁴⁴ V. art. 95, comma 22, come modificato dalla legge di conversione: «È istituito un Comitato istituzionale per la salvaguardia di Venezia e della sua laguna costituito dal Presidente del Consiglio dei ministri, che lo presiede, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal Ministro dell'università e della ricerca, dal Presidente della giunta regionale del Veneto, dal Sindaco della Città metropolitana di Venezia, ove diverso, dal Sindaco di Venezia e dal Sindaco di Chioggia e dal Sindaco di Cavallino Treporti o loro delegati, nonché da due rappresentanti dei Comuni di Codevigo, Campagna, Lupia, Mira, Quarto D'Altino, Iesolo e Musile di Piave, designati dai sindaci con voto limitato».

⁴⁵ V. art. 95, comma 2, lett. *a-bis*), aggiunta dalla legge di conversione.

⁴⁶ Attività in amministrazione diretta, su base convenzionale, tramite società da essa controllate mediante affidamenti all'esito di procedure di gara, come indicato all'art. 95, comma 2, lett. *b*).

rie al mantenimento dei canali di navigazione, ad esclusione dei canali marittimi e delle zone portuali di competenza dell'Autorità marittima e dell'Autorità di sistema portuale, oltre che dei rii e i canali interni al centro storico di Venezia e della Giudecca, del Lido, di Murano e di Burano e del Canal Vena a Chioggia⁴⁷.

Vengono infine trasferite all'ente statale anche le attività attualmente espletate dal Provveditorato interregionale per le opere pubbliche per il Veneto, Trentino-Alto Adige e Friuli Venezia Giulia, quali: la riscossione dei canoni demaniali, delle sanzioni amministrative derivanti dalle infrazioni in ambito lagunare e delle tasse afferenti alla gestione delle aree, delle acque e dei canali di competenza statale⁴⁸.

Tra gli scopi della nuova Autorità vi è, infine, quello promuovere la ricerca per la salvaguardia della città in collaborazione col «Centro di studio e di ricerca internazionale sui cambiamenti climatici», istituito dalla legge di bilancio 2020⁴⁹.

Come accennato nell'introduzione, l'altra rilevante novità del decreto consiste nell'assegnazione all'Autorità per la laguna di Venezia di tutte le competenze relative al MOSE e nel conseguente scioglimento del Consorzio Venezia Nuova. Essa si occuperà, dunque, della gestione e la manutenzione ordinaria e straordinaria del sistema a paratie mobili alle bocche di porto, anche mediante la costituzione di una società interamente partecipata per lo svolgimento di servizi professionali e di assistenza tecnica ad elevata specializzazione non reperibili presso le pubbliche amministrazioni⁵⁰. Il decreto provvede altresì al rifinanziamento per il completamento del MOSE, autorizzando la spesa di 40 milioni di euro all'anno dal 2021 al 2034⁵¹.

⁴⁷ La testuale esclusione della competenza dell'Autorità in materia di manutenzione dei rii è stata prevista solo in un secondo momento, dalla legge di conversione del decreto: cfr. l'integrazione all'art. 95, comma 2, lett. *p*).

⁴⁸ Cfr. art. 95, comma 2, rispettivamente lett. *f*), lett. *i*) e lett. *k*).

⁴⁹ L. n. 160 del 2019, commi 119-122. A tal fine è stato istituito il CMCC@Ca' Foscari, un centro accademico di ricerca multidisciplinare sui cambiamenti climatici, nato dal partenariato tra Università Ca' Foscari Venezia e la Fondazione CMCC – Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici.

⁵⁰ L'art. 95, comma 2, lett. *d*), prevede la possibilità di costituire tale società per lo svolgimento di servizi professionali e di assistenza tecnica ad elevata specializzazione non reperibili presso le pubbliche amministrazioni, in base all'art. 16 del d.lgs. n. 175 del 2016.

⁵¹ Per costruire le paratie mobili alle bocche di porto sono stati spesi finora quasi 6,4 miliardi di euro.

Contestualmente, viene disposta la nomina di un Commissario liquidatore del Consorzio Venezia Nuova e della Costruzioni Mose Arsenale – ComarS.c.ar.l. e la decadenza di tutti gli organi del Consorzio Venezia Nuova e della Costruzioni Mose Arsenale, di cui il Commissario liquidatore assume i poteri⁵².

Come già evidenziato nell'introduzione, all'interno dell'art. 95 sono state infine collocate alcune disposizioni volte a salvaguardare l'ambiente, il paesaggio e tutelare la pubblica sicurezza in tutti i siti italiani inseriti nella «lista del patrimonio mondiale» e posti sotto la tutela dell'UNESCO. Per tali siti, è vietata la costruzione di nuovi impianti di stoccaggio di GPL, così come l'avvio di impianti già autorizzati e non ancora in esercizio⁵³.

Mediante l'istituzione della Autorità, lo Stato avvia dunque l'ennesimo esperimento sull'assetto amministrativo dell'area veneziana. L'esperienza futura dirà se si tratta di una struttura di governo efficiente e dinamica, finalmente in grado di rispondere alle esigenze di semplificazione e coordinamento della complessa attività di salvaguardia.

Da subito si può tuttavia osservare come le nuove misure privilegino nettamente gli aspetti connessi alla amministrazione del territorio lagunare (dal demanio marittimo, alla gestione dei porti, alla difesa delle coste), ma lascino in ombra quelli finalizzati alla tutela del centro storico, al recupero architettonico, urbanistico, sociale ed economico della città. Invero, un efficace progetto di governo *per* Venezia non può prescindere dalla salvaguardia del patrimonio culturale, del tessuto sociale, economico e civile della città: esso dovrebbe piuttosto approdare ad una tutela giuridicamente unitaria delle due entità, centro storico e ambiente lagunare.

Andrebbe dunque rivalutata l'appropriatezza della scelta di sottoporre l'Autorità ai poteri di indirizzo e vigilanza del solo Ministro delle infrastrutture e dei trasporti in relazione all'ampiezza e varietà delle problematiche della salvaguardia di Venezia e della sua laguna: è presumibile infatti che le competenze di quel Ministero non possono che essere ridotte e circoscritte ad alcune infrastrutture (il MOSE, certamente), mentre, come si è visto, in realtà il controllo

⁵² V. art. 95, commi 17-23.

⁵³ Ferme restando tutte le competenze del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, previste dal codice dei beni culturali, l'art. 95, comma 24, della legge di conversione preclude il rilascio di autorizzazioni e di ogni altro atto di assenso, comprese le autorizzazioni paesaggistiche, i provvedimenti di valutazione di impatto ambientale e le concessioni demaniali.

e la gestione dell'area veneziana investono e richiedono conoscenze ben più ampie, che spaziano dall'ecosistema ai beni culturali, e dunque coinvolgono competenze anche di altri Ministeri, da quello dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, a quello per i Beni e le attività culturali e per il turismo. Per queste ragioni, sembrerebbe opportuno prevedere ulteriori forme di concertazione tra i vari Ministri nell'esercizio dei poteri di vigilanza.

Sotto altro profilo, non può nemmeno essere ignorata l'immediata reazione, assai critica, degli enti territoriali veneti: all'indomani dell'approvazione del decreto, il Presidente della Regione Veneto ed il Sindaco di Venezia hanno lamentato l'eccessivo accentramento a livello statale delle decisioni sul futuro di Venezia, alludendo talora ad un «esproprio» di competenze locali. Una riflessione sul ruolo degli enti territoriali nel nuovo sistema appare, invero, opportuna: in effetti, il testo ha esplicitamente escluso quel passaggio di attribuzioni in materia di polizia lagunare, manutenzione e tutela anti-inquinamento che la città metropolitana attendeva a seguito della soppressione del Magistrato alle acque; e così pure il Comune di Venezia sembrerebbe scontare una riduzione complessiva delle proprie competenze a favore dell'Autorità, anche se, almeno relativamente alla gestione di rii e canali interni, la legge di conversione ne ha fatto esplicitamente salve le funzioni⁵⁴.

Su un piano generale, ci si potrebbe pure interrogare riguardo a come il rinnovato interesse del Veneto per il c.d. «regionalismo differenziato»⁵⁵ si concilierà con la nuova Autorità.

Come noto, negli scorsi anni la Regione – già titolare di importanti compiti di disinquinamento del bacino scolante della Laguna di Venezia – aveva formalmente rivendicato⁵⁶ un ruolo di maggior peso

⁵⁴ V. ora l'integrazione all'art. 95, comma 2, lett. p) recata dalla l. n. 126 del 2020, di conversione del decreto.

⁵⁵ La «battaglia» del Veneto per il conseguimento dell'autonomia differenziata ha ripreso vigore a seguito della terza rielezione di Zaia a Presidente della Regione. A livello nazionale, si segnala che il disegno di legge intitolato «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata» è stato ora inserito fra i collegati alla nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, propedeutico alla legge di bilancio 2021.

⁵⁶ Dapprima mediante un *Accordo preliminare in merito all'intesa prevista dall'art. 116, terzo comma della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione del Veneto*, siglato il 28 febbraio 2018; un anno dopo con una *Bozza di intesa*, sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Presidente della Regione Veneto, reperibile in: <http://www.affariregionali.gov.it/media/433210/intesa-con-veneto-parte-generale-concordata-25022019.pdf>.

anche nella programmazione e realizzazione delle azioni volte alla salvaguardia fisica e ambientale della Laguna, chiedendo l'attribuzione di funzioni già spettanti allo Stato. La maggiore autonomia amministrativa regionale doveva esser estesa anche alle funzioni in materia di difesa del suolo, con particolare riguardo agli interventi di difesa delle coste⁵⁷. In particolare, in riferimento alle funzioni legislative ed amministrative esercitate dallo Stato sulla laguna di Venezia, la Regione intendeva acquisire la gestione del demanio marittimo⁵⁸ la programmazione, pianificazione, progettazione ed esecuzione degli interventi di costruzione, bonifica e manutenzione dei porti di rilievo regionale o interregionale; la programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri ed infine la salvaguardia di Venezia, in base alla l. n. 171 del 1973⁵⁹.

Sarà interessante capire se, nel nuovo percorso verso il conseguimento dell'autonomia differenziata, il Veneto manterrà l'originaria intenzione di avviare un deciso spostamento in capo alla Regione anche della salvaguardia complessiva di Venezia.

Cinzia Colaluca, *Surprises in decree-law 104/2020: A new authority for Venice*

Decree-law 104/2020 provides for urgent provision for the protection of Venice and its lagoon and creates a new public body for the government of Venetian territory. The paper considers the impact of new measures on Venice's special safeguard law.

Keywords: Venice, special law, authority.

Cinzia Colaluca, Università degli Studi di Padova, Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali, Via 8 Febbraio 2, 35122 Padova, cinzia.colaluca@unipd.it

⁵⁷ Funzioni previste dall'art. 89, comma 1, lett. *b*), del d.lgs. n. 112 del 1998 e rimaste in capo allo Stato.

⁵⁸ A tal proposito, la Regione Veneto evidenziava che alle Regioni e agli enti locali erano state conferite – dall'art. 105, comma 2, lett. *l*), del d.lgs. n. 112 del 1998 – le funzioni amministrative in materia di gestione del demanio marittimo, ad eccezione delle c.d. aree di preminente interesse nazionale, individuate con il d.P.C.M. 21 dicembre 1995, tra cui appunto ricade la Laguna di Venezia.

⁵⁹ Cfr. art. 31 dell'Accordo preliminare del 2018.