



CONSIGLIO REGIONALE DELLA VALLE D'AOSTA

CONSEIL DE LA VALLEE

DIREZIONE AFFARI LEGISLATIVI, STUDI E DOCUMENTAZIONE

DIRECTION DES AFFAIRES LEGISLATIVES, DES ETUDES ET DE LA DOCUMENTATION

INFOLEG

**SEGNALAZIONI SULL'ATTIVITÀ NORMATIVA
REGIONALE, STATALE E COMUNITARIA**

COMMUNICATIONS SUR L'ACTIVITE NORMATIVE
REGIONALE, NATIONALE ET COMMUNAUTAIRE

**N. 160
10/2011**

A cura di ANNY FONTANAZZI

Il mensile INFOLEG (informazione legislativa) è uno strumento di segnalazione dell'attività normativa degli organi regionali, statali e comunitari.

Nella Parte I “Legislazione”, suddivisa in cinque settori (affari istituzionali, affari generali, assetto del territorio, sviluppo economico e servizi sociali), sono riportati gli estremi:

- di tutte le leggi e regolamenti e dei progetti di legge e di regolamento della Regione autonoma Valle d'Aosta;*
- di leggi delle altre Regioni;*
- di atti normativi ed amministrativi statali;*
- di progetti di leggi statali;*
- di atti comunitari e di proposte di atti comunitari.*

Nella Parte II “Giurisprudenza” sono citate le principali sentenze degli organi giurisdizionali statali e comunitari.

Nella Parte III “Dottrina” sono indicati i titoli degli articoli di maggiore interesse pubblicati su riviste giuridiche in dotazione della Direzione Affari Legislativi.

Nella Parte IV “Segnalazioni” vengono riportati, infine, alcuni tra gli atti di maggiore rilevanza.

Le eventuali richieste di consultazione e di copia degli atti citati nella seconda e terza parte di questa pubblicazione possono essere rivolte alla

Direzione Affari Legislativi, Studi e Documentazione

via Piave, n. 1 - 11100 Aosta

E-Mail: infoleg@consiglio.regione.vda.it

Tel. 0165 526162

Fax 0165 526262

Le mensuel INFOLEG (information législative) est un instrument de communication de l'activité normative des organes régionaux, nationaux et communautaires.

La première partie "Législation", subdivisée en cinq secteurs (affaires institutionnelles, affaires générales, aménagement du territoire, développement économique et services sociaux), contient les données concernant:

- toutes les lois, les règlements, les projets de lois et de règlements de la Région Autonome de la Vallée d'Aoste;*
- les lois des autres Régions;*
- les actes normatifs et administratifs nationaux;*
- les projets de lois nationaux;*
- les actes communautaires et les propositions d'actes communautaires.*

La deuxième partie "Jurisprudence" concerne les principales sentences des organes juridictionnels nationaux et communautaires.

La troisième partie "Doctrine" présente les titres des articles les plus intéressants parus dans les publications en dotation à la Direction des Affaires Législatives.

La quatrième partie "Segnalazioni" propose quelques uns des actes les plus importants.

Pour toutes demandes de consultation et de copie des actes cités dans la deuxième et troisième partie de la présente publication, vous pouvez vous adresser à la

Direction des Affaires Législatives, des Etudes et de la Documentation

1, rue Piave - 11100 Aoste

E-Mail: infoleg@consiglio.regione.vda.it

Tél. 0165 526162

Fax 0165 526262

PARTE I

LEGISLAZIONE

AFFARI ISTITUZIONALI

Leggi e regolamenti della Regione autonoma Valle d'Aosta e delle altre Regioni

Abruzzo

L.R. 21 ottobre 2011, n. 36

MODIFICHE ALLA L.R. 10 AGOSTO 2010, N. 40 (TESTO UNICO DELLE NORME SUL TRATTAMENTO ECONOMICO E PREVIDENZIALE SPETTANTE AI CONSIGLIERI REGIONALI E SULLE SPESE GENERALI DI FUNZIONAMENTO DEI GRUPPI CONSILIARI). SOPPRESSIONE DELL'ISTITUTO DELL'ASSEGNO VITALIZIO.

B.U. n. 66 del 2 novembre 2011

Trentino-Alto Adige: Provincia Bolzano

L.P. 10 ottobre 2011, n. 11

ISTITUZIONE DELL'ANAGRAFE DEGLI ELETTI E DEI NOMINATI.

B.U. n. 42 del 18 ottobre 2011

Progetti di legge e di regolamento della Regione autonoma Valle d'Aosta

P.L. n. 161 presentata il 12 ottobre 2011

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI RIDUZIONE DEL TRATTAMENTO INDENNITARIO DEI CONSIGLIERI REGIONALI. MODIFICAZIONI ALLA LEGGE REGIONALE 21 AGOSTO 1995, N. 33 (NORME SULLE INDENNITÀ SPETTANTI AI MEMBRI DEL CONSIGLIO E DELLA GIUNTA E SULLA PREVIDENZA DEI CONSIGLIERI REGIONALI).

Rigo Gianni, Bertin Alberto, Cerise Giuseppe, Chatrian Albert, Donzel Raimondo, Fontana Carmela, Louvin Roberto, Morelli Patrizia

P.L. n. 164 presentata il 21 ottobre 2011

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONTENIMENTO DEI COSTI DELLA POLITICA. SOPPRESSIONE DELL'ASSEGNO VITALIZIO SPETTANTE AI CONSIGLIERI REGIONALI E RIDUZIONE DEI CONTRIBUTI FINANZIARI PER IL FUNZIONAMENTO DEI GRUPPI CONSILIARI. MODIFICAZIONI ALLE LEGGI REGIONALI 8 SETTEMBRE 1999, N. 28, E 17 MARZO 1986, N. 6.

Bertin Alberto, Cerise Giuseppe, Chatrian Albert, Louvin Roberto, Morelli Patrizia

Atti normativi ed amministrativi statali

DECRETO LEGISLATIVO 14 settembre 2011, n. 166

NORME DI ATTUAZIONE DELLO STATUTO SPECIALE PER LA REGIONE TRENINO-ALTO ADIGE RECANTI MODIFICHE ED INTEGRAZIONI AL DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 15 LUGLIO 1988, N. 305, IN MATERIA DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI.

G.U. n. 235 dell' 8 ottobre 2011

DECRETO LEGISLATIVO 14 settembre 2011, n. 172

**NORME DI ATTUAZIONE DELLO STATUTO SPECIALE DELLA REGIONE
TRENTINO-ALTO ADIGE RECANTE MODIFICA DELL'ARTICOLO 32, COMMA 3
DEL DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 15 LUGLIO 1988, N. 574,
IN MATERIA DI TUTELA DELLA POPOLAZIONE DI LINGUA LADINA IN
PROVINCIA DI BOLZANO.**

G.U. n. 246 del 21 ottobre 2011

AFFARI GENERALI

Leggi e regolamenti della Regione autonoma Valle d'Aosta e delle altre Regioni

Calabria

L.R. 7 ottobre 2011, n. 36

RIDUZIONE DEI COSTI DELLA POLITICA.

B.U. n. 18 del 01 ottobre 2011

Toscana

L.R. 6 ottobre 2011, n. 49

DISCIPLINA IN MATERIA DI IMPIANTI DI RADIOCOMUNICAZIONE.

B.U. n. 47 del 12 ottobre 2011

Umbria

L.R. 25 ottobre 2011, n. 9

NORME IN MATERIA DI OTTIMIZZAZIONE DELLA PRODUTTIVITÀ E DI EFFICIENZA DEL PERSONALE E DELLA DIRIGENZA DEL CONSIGLIO REGIONALE.

B.U. n. 48 del 02 novembre 2011

Progetti di legge e di regolamento della Regione autonoma Valle d'Aosta

D.L. n. 165 presentato il 28 ottobre 2011

DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE E PLURIENNALE DELLA REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE. LEGGE FINANZIARIA PER GLI ANNI 2012/2014. MODIFICAZIONI DI LEGGI REGIONALI.

Giunta regionale

D.L. n. 166 presentato il 28 ottobre 2011

BILANCIO DI PREVISIONE DELLA REGIONE AUTONOMA VALLE D'AOSTA PER IL TRIENNIO 2012/2014.

Giunta regionale

Atti normativi ed amministrativi statali

Ministero dell'economia e delle finanze

DECRETO 7 settembre 2011

MONITORAGGIO SEMESTRALE DEL PATTO DI STABILITA' INTERNO 2011 PER LE PROVINCE E I COMUNI CON POPOLAZIONE SUPERIORE A 5000 ABITANTI.

G.U. n. 229 del 1 ottobre 2011

Presidente del Consiglio dei Ministri

DECRETO 25 maggio 2011

MODALITA', LIMITI E TEMPI DI APPLICAZIONE DELLE DISPOSIZIONI DEL CODICE DELL'AMMINISTRAZIONE DIGITALE (CAD) ALL'AMMINISTRAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA.

G.U. n. 230 del 3 ottobre 2011

Progetti di leggi statali

SENATO DELLA REPUBBLICA

D.L. 2922 presentato il 22 settembre 2011

**MODIFICHE ALL'ARTICOLO 21 DELLA COSTITUZIONE IN MATERIA DI
ISTITUZIONE DEL DIRITTO DI ACCESSO ALLE RETI TELEMATICHE.**

Enrico Musso, Colomba Mongiello, Donatella Poretti, Marco Perduca, Elio Lannutti, Luigi De Sena, **Antonio Fosson**, Luciana Sbarbati

ASSETTO DEL TERRITORIO

Atti normativi ed amministrativi statali

DECRETO LEGISLATIVO 14 SETTEMBRE 2011, N. 162
ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2009/31/CE IN MATERIA DI STOCCAGGIO
GEOLOGICO DEL BISSIDO DI CARBONIO, NONCHE' MODIFICA DELLE
DIRETTIVE 85/337/CEE, 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE,
2008/1/CE E DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1013/2006.
G.U. n. 231 del 4 ottobre 2011

SVILUPPO ECONOMICO

Progetti di legge e di regolamento della Regione autonoma Valle d'Aosta

D.L. n. 160 presentato il 03 ottobre 2011

MODIFICAZIONI ALLA LEGGE REGIONALE 15 FEBBRAIO 2010, N. 4 (INTERVENTI REGIONALI A SOSTEGNO DEI COSTI DELL'ENERGIA ELETTRICA PER LE UTENZE DOMESTICHE. MODIFICAZIONE ALLA LEGGE REGIONALE 18 GENNAIO 2010, N. 2).

Giunta regionale

D.L. n. 162 presentato il 19 ottobre 2011

MODIFICAZIONI ALLA LEGGE REGIONALE 20 APRILE 2004, N. 4 (INTERVENTI PER LO SVILUPPO ALPINISTICO ED ESCURSIONISTICO E DISCIPLINA DELLA PROFESSIONE DI GESTORE DI RIFUGIO ALPINO. MODIFICAZIONI ALLE LEGGI REGIONALI 26 APRILE 1993, N. 21, E 29 MAGGIO 1996, N. 11).

Giunta regionale

Atti normativi ed amministrativi statali

Presidente della Repubblica

DECRETO 27 luglio 2011, n. 171

REGOLAMENTO DI ATTUAZIONE IN MATERIA DI RISOLUZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO DEI DIPENDENTI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI NAZIONALI IN CASO DI PERMANENTE INIDONEITA' PSICOFISICA, A NORMA DELL'ARTICOLO 55-OCTIES DEL DECRETO LEGISLATIVO 30 MARZO 2001, N. 165.

G.U. n. 245 del 20 ottobre 2011

SERVIZI SOCIALI

Leggi e regolamenti della Regione autonoma Valle d'Aosta e delle altre Regioni

Basilicata

L.R. 28 ottobre 2011, n. 21

NORME IN MATERIA DI AUTORIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ SPECIALISTICHE ODONTOIATRICHE.

B.U. n. 37 del 1 novembre 2011

Trentino-Alto Adige: Provincia Bolzano

L.P. 28 ottobre 2011, n. 12

INTEGRAZIONE DELLE CITTADINE E DEI CITTADINI STRANIERI.

B.U. n. 45 del 08 novembre 2011

Trentino-Alto Adige: Provincia Trento

L.P. 6 ottobre 2011, n. 13

FONDO DI SOLIDARIETÀ PER I FAMILIARI DELLE VITTIME DI INCIDENTI MORTALI SUL LAVORO O IN ATTIVITÀ DI VOLONTARIATO.

B.U. n. 41 dell'11 ottobre 2011

L.P. 26 ottobre 2011, n. 14

INTERVENTI A FAVORE DEI SOGGETTI CON DISTURBI SPECIFICI DI APPRENDIMENTO.

B.U. n. 44 del 02 novembre 2011

Progetti di legge e di regolamento della Regione autonoma Valle d'Aosta

D.L. n. 159 presentato il 03 ottobre 2011

MODIFICAZIONI ALLE LEGGI REGIONALI 18 APRILE 2008, N. 18 (INTERVENTI REGIONALI PER LO SVILUPPO DELLO SCI NORDICO), E 18 APRILE 2008, N. 20 (DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONCESSIONE E COSTRUZIONE DI LINEE FUNIVIARIE IN SERVIZIO PUBBLICO PER TRASPORTO DI PERSONE O DI PERSONE E COSE).

Giunta regionale

P.L. n. 163 presentata il 19 ottobre 2011

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO STORICO-CULTURALE DELL'ANTIFASCISMO E DELLA RESISTENZA E DI PROMOZIONE DEGLI IDEALI DI LIBERTÀ, DEMOCRAZIA, PACE E INTEGRAZIONE TRA I POPOLI. CONCESSIONE DI CONTRIBUTI ALL'ISTITUTO STORICO DELLA RESISTENZA E DELLA SOCIETÀ CONTEMPORANEA IN VALLE D'AOSTA E ALLE ASSOCIAZIONI OPERANTI PER IL MANTENIMENTO DELLA MEMORIA. ABROGAZIONE DI LEGGI REGIONALI.

Rigo Gianni, Donzel Raimondo, Fontana Carmela

Atti normativi ed amministrativi statali

DECRETO LEGISLATIVO 14 settembre 2011, n. 167

TESTO UNICO DELL'APPRENDISTATO, A NORMA DELL'ARTICOLO 1, COMMA 30, DELLA LEGGE 24 DICEMBRE 2007, N. 247.

G.U. n. 236 del 10 ottobre 2011

PARTE II

GIURISPRUDENZA

Corte Costituzionale

SENTENZA 17 - 21 ottobre 2011, n. 275.

Giudizio per conflitto di attribuzione tra Enti. Energia - Decreto del Ministro dello sviluppo economico recante disposizioni espressamente rivolte ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio - Presenza di disposizioni espressamente rivolte alle Province autonome - Ricorso per conflitto di attribuzione della Provincia autonoma di Trento - Eccezione di inammissibilita' avendo la Provincia ricorrente partecipato alla Conferenza unificata che ha approvato l'impugnato decreto - Reiezione. - Decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, punti 1.2., 17.1., 17.2. e Allegato 3. - Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 6); (Costituzione, artt. 117, commi terzo, quinto e sesto, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 2), 3), 4), 5), 7), 8), 11), 14), 16), 17), 18), 21), 22) e 24); 9, nn. 8) e 9); e 16; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, artt. 12, comma 10, e 19; direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001). Energia - Decreto del Ministro dello sviluppo economico recante disposizioni espressamente rivolte ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio - Presenza di disposizioni espressamente rivolte alle Province autonome - Ricorso per conflitto di attribuzione della Provincia autonoma di Trento - Eccezione di inammissibilita' per la natura meramente

attuativa del decreto di disposizione di legge non impugnata in via principale - Reiezione. - Decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, punti 1.2., 17.1., 17.2. e Allegato 3. - Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 6); (Costituzione, artt. 117, commi terzo, quinto e sesto, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 2), 3), 4), 5), 7), 8), 11), 14), 16), 17), 18), 21), 22) e 24); 9, nn. 8) e 9); e 16; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, artt. 12, comma 10, e 19; direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001). Energia - Decreto del Ministro dello sviluppo economico recante disposizioni espressamente rivolte ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio - Presenza di disposizioni espressamente rivolte alle Province autonome - Ricorso per conflitto di attribuzione della Provincia autonoma di Trento - Violazione della competenza provinciale in materia di tutela del paesaggio - Non spettanza allo Stato della potestà esercitata - Conseguente annullamento in parte qua del decreto impugnato - Estensione degli effetti della pronuncia anche alla Provincia autonoma di Bolzano. - Decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, punti 1.2. e 17.1. - Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 8, n. 6); (Costituzione, artt. 117, commi terzo, quinto e sesto, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 2), 3), 4), 5), 7), 8), 11), 14), 16), 17), 18), 21), 22) e 24); 9, nn. 8) e 9); e 16; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, artt. 12, comma 10, e 19; direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001). Energia - Decreto del Ministro dello sviluppo economico recante disposizioni espressamente rivolte ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio - Quote minime di produzione di energia da fonti rinnovabili in attuazione di direttiva europea - Ricorso per conflitto di attribuzione della Provincia autonoma di Trento - Asserita violazione della potestà legislativa primaria della Provincia - Disposizioni inidonee a ledere l'autonomia provinciale - Spettanza allo Stato della potestà esercitata. - Decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, punto 17.2. - Costituzione, artt. 117, commi terzo, quinto e sesto, e 118; legge

costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8), 11), 14), 16), 17), 18), 21), 22) e 24); 9, nn. 8) e 9); e 16; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, artt. 12, comma 10, e 19; direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001. Energia - Decreto del Ministro dello sviluppo economico recante disposizioni espressamente rivolte ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio - Ricorso per conflitto di attribuzione della Provincia autonoma di Trento - Asserita violazione della potesta' legislativa primaria della Provincia - Disposizioni inidonee a ledere l'autonomia provinciale per effetto dell'annullamento del decreto in parte qua - Spettanza allo Stato della potesta' esercitata. - Decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, Allegato 3. - Costituzione, artt. 117, commi terzo, quinto e sesto, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, nn. 1), 2), 3), 4), 5), 6), 7), 8), 11), 14), 16), 17), 18), 21), 22) e 24); 9, nn. 8) e 9); e 16; d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115; d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; d.P.R. 1 novembre 1973, n. 690; d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, artt. 12, comma 10, e 19; direttiva 2001/77/CE del 27 settembre 2001. G.U. Corte Costituzionale n. 45 del 26 ottobre 2011

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 05 agosto 2011, n. 77 .

Ricorso per questione di legittimita' costituzionale depositato in cancelleria il 5 agosto 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri). Impiego pubblico - Norme della Regione Trentino Alto Adige - Accesso all'impiego regionale - Limite, previsto dalla normativa statale, del 50 per cento dei posti a concorso da riservare all'ingresso esterno - Possibilita' di derogarvi per quanto concerne le professionalita' che si sviluppano su piu' livelli giuridico-economici per progressione verticale - Contrasto con la normativa statale e con i principi di settore che consentono deroghe solo a condizione che l'area delle eccezioni sia delimitata in modo rigoroso - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dei principi del pubblico concorso, di eguaglianza e buon andamento della pubblica amministrazione. - Legge della Regione Trentino-Alto Adige 17 maggio 2011, n. 4, art. 4, comma 1,

lett. a), che modifica l'art. 5 della legge Regione Trentino-Alto Adige 21 luglio 2000, n. 3. - Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo; d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, art. 62; d.lgs. 9 maggio 2001, n. 165, art. 52, comma 1-bis. Impiego pubblico - Norme della Regione Trentino Alto Adige - Accesso all'impiego regionale - Limite, previsto dalla normativa statale, del 50 per cento dei posti a concorso da riservare all'ingresso esterno - Previsione che il rispetto della quota del 50 per cento dei posti mediante concorsi esterni venga assicurato anche con compensazione tra i diversi profili professionali - Contrasto con la normativa statale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dei principi del pubblico concorso, di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione. - Legge della Regione Trentino-Alto Adige 17 maggio 2011, n. 4, art. 4, comma 1, lett. b), che aggiunge il comma 5-ter all'art. 5 della legge Regione Trentino-Alto Adige 21 luglio 2000, n. 3. - Costituzione, artt. 3, 97 e 117, comma terzo; d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, art. 24; d.lgs. 9 maggio 2001, n. 165, art. 53. Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Trentino-Alto Adige - Previsione che la Regione e le Camere di commercio, industria e artigianato di Trento e Bolzano possano stipulare contratti di lavoro a tempo determinato nei casi e secondo le procedure stabilite nel regolamento previsto dalla legge regionale impugnata e nel rispetto delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 368/2001 - Mancato richiamo al limite previsto dalla normativa statale secondo cui, a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica. - Legge della Regione Trentino-Alto Adige 17 maggio 2011, n. 4, art. 7, che introduce l'art. 7-quater alla legge Regione Trentino-Alto Adige 21 luglio 2000, n. 3. - Costituzione, art. 117, comma terzo; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 28. G.U. Corte Costituzionale n. 42 del 5 ottobre 2011

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 26 agosto 2011, n. 84 .

Ricorso per questione di legittimita' costituzionale depositato in cancelleria il 26 agosto 2011 (della Regione Siciliana). Bilancio e contabilita' pubblica - Finanza regionale - Legge n. 42/2009, contenente delega al Governo in materia di federalismo fiscale - Decreto legislativo di attuazione contenente disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'art. 16 della legge delega - Omissione della formula di inapplicabilita' alle Regioni a statuto speciale, omissione del rinvio alle norme di attuazione dei rispettivi statuti quale fonte normativa attraverso la quale regolare gli interventi previsti dall'art. 119, quinto comma, Cost. - Lamentata applicazione unilaterale del decreto legislativo alle Regioni a statuto speciale, anziche' mediante negoziazione in sede di Commissione paritetica - Ricorso della Regione Siciliana - Denunciata violazione della speciale autonomia della Regione Siciliana. - D.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, art. 9 (recte: art. 1). - Statuto della Regione Siciliana, artt. 38 e 43; legge 5 maggio 2009, n. 42.
G.U. Corte Costituzionale n. 43 del 12 ottobre 2011

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 31 agosto 2011, n. 85 .

Ricorso per questione di legittimita' costituzionale depositato in cancelleria il 31 agosto 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri). Imposte e tasse - Regioni a statuto speciale - Norme della Regione Sardegna - Previsione che a decorrere dall'anno 2010, gli accertamenti delle compartecipazioni regionali ai tributi erariali siano effettuati anche sulla base degli indicatori disponibili relativi ai gettiti tributari - Materia gia' disciplinata da norme di attuazione dello statuto speciale - Mancata osservanza della procedura prevista dall'art. 56 dello statuto speciale della Regione Sardegna - Lamentata deroga alle vigenti norme di attuazione con legge regionale anziche' con fonte pariordinata - Ricorso del Governo - Denunciata esorbitanza dalle competenze statutarie, violazione della procedura di elaborazione delle norme di attuazione dello Statuto. - Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 3, comma 1. - Statuto speciale della Regione Sardegna, artt. 4, 5 e 56; d.P.R. 19 maggio 1949, n. 250, artt. 32, 33, 34, 35, 36, 37 e 38. Energia - Ambiente - Norme della Regione Sardegna - Promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili - Previsione che l'installazione e esercizio di impianti di generazione elettrica alimentati da biogas e biometano, siano assoggettati alla procedura abilitativa semplificata solo per i soggetti ivi indicati - Contrasto

con la normativa statale che pone limiti per l'accesso alla procedura semplificata, solo in relazione alla diversa configurazione dell'impianto e non del soggetto richiedente l'autorizzazione - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, esorbitanza dai limiti statutari. - Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 17, comma 9. - Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); statuto speciale della Regione Sardegna, art. 4; d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, art. 6, comma 9; d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12; d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, artt. 4 e seguenti; d.m. 10 settembre 2010. Imposte e tasse - Finanza regionale - Norme della Regione Sardegna - Soggetti che intendono accedere all'esenzione IRAP ai sensi della legge regionale n. 3/2003 - Obbligo, a pena di decadenza, di trasmettere alla direzione generale dell'Assessorato regionale della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio, entro i termini per la dichiarazione dei redditi, una comunicazione con la quale attestano di avere diritto all'esenzione - Lamentato contrasto con la normativa statale che non impone tale adempimento - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di sistema tributario. - Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 18, comma 20. - Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460, art. 11, comma 2; legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 6, comma 4. Energia - Ambiente - Norme della Regione Sardegna - Previsione che i consorzi di bonifica possano realizzare e gestire gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili anche in deroga al limite dell'autoconsumo - Contrasto con la normativa nazionale di riferimento - Ricorso del Governo - Denunciata esorbitanza dai limiti statutari in materia di produzione e distribuzione dell'energia elettrica, violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente. - Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 18, comma 23, lett. c), che sostituisce l'art. 6 della legge Regione Sardegna 23 maggio 2008, n. 6. - Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); statuto speciale della Regione Sardegna, art. 4; d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 2, comma 2. Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Interpretazione autentica dell'art. 3 della legge regionale n. 3/2009, così come modificato dall'art. 7 della legge regionale n. 1/2011 - Previsione che l'Amministrazione regionale sia autorizzata a finanziare programmi pluriennali di stabilizzazione dei lavoratori precari delle amministrazioni locali, previo superamento di specifica selezione

concorsuale e con iscrizione in una graduatoria di merito da assorbirsi entro un triennio - Contrasto con la normativa statale che non consente una generica stabilizzazione del personale, pone il limite della riserva di posti del 40 per cento e pone limiti di assunzioni rispetto alle cessazioni - Ricorso del Governo - Denunciata esorbitanza dai limiti statutari, violazione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione del principio del pubblico concorso. - Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 20, comma 1, che interpreta l'art. 3 della legge Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 3, così come modificato dall'art. 7, comma 1, della legge Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1, e comma 2, che modifica il comma 1-quater della legge Regione Sardegna 19 gennaio 2011, n. 1. - Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo; statuto speciale della Regione Sardegna, art. 3; d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2009, n. 102, art. 17, commi 10 e 12; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 14, comma 9. Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Sardegna - Superamento del precariato - Stabilizzazione dei lavoratori ancora impegnati in attività socialmente utili - Previsione che l'assessorato regionale al lavoro, predisponga uno specifico programma, tenendo conto della collocazione territoriale dei lavoratori - Contrasto con la normativa nazionale che prevede una riserva in favore dei lavoratori socialmente utili del 30 per cento dei posti da coprire, mediante procedura selettiva - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, imparzialità, buon andamento della pubblica amministrazione e del pubblico concorso. - Legge della Regione Sardegna 30 giugno 2011, n. 12, art. 21. - Costituzione, artt. 3 e 97; d.lgs. 1 dicembre 1997, n. 468, art. 12, comma 4.

G.U. Corte Costituzionale n. 43 del 12 ottobre 2011

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 02 - 13 settembre, n. 87 2011 .

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 settembre 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri). Acque e acquedotti - Ambiente - Norme della Provincia di Bolzano - Utilizzazione di acque pubbliche e di impianti elettrici - Concessioni - Previsione del rinnovo automatico trentennale alla loro scadenza, nonché per le concessioni di derivazione dell'acqua, mancata previsione della sottoposizione a VIA -

Contrasto con la normativa nazionale e comunitaria di riferimento - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nelle materie della tutela dell'ambiente e della tutela della concorrenza, violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli comunitari. - Legge della Provincia di Bolzano 21 giugno 2011, n. 4, art. 2, comma 10. - Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e) ed s); Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 5; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Allegato II, punti 13, 16, 18; Allegato III, lett. b), t), af), ag); Allegato IV, punto 1, lett. d), punto 7, lett. d), m), o), punto 8, lett. t). Acque e acquedotti - Norme della Provincia di Bolzano - Concessioni di derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico relative ad impianti consecutivi - Possibilita' per i titolari di richiederne l'accorpamento - Previsione che il termine di scadenza delle concessioni accorpate corrisponda alla scadenza della concessione accorpata con la durata residua piu' lunga - Lamentata introduzione di una proroga automatica, in contrasto con la normativa nazionale di riferimento - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia della tutela della concorrenza. - Legge della Provincia di Bolzano 21 giugno 2011, n. 4, art. 3, commi 1 e 3. - Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 5; d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, art. 12, comma 1. Acque e acquedotti - Norme della Provincia di Bolzano - Possibilita' per gli enti locali di cedere la proprieta' degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni destinate all'esercizio dei servizi di acquedotto - Contrasto con il principio generale dell'inalienabilita' dei beni demaniali e con la normativa statale di riferimento - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile. - Legge della Provincia di Bolzano 21 giugno 2011, n. 4, art. 5, comma 1. - Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l); Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 5; codice civile, artt. 822, 823 e 824; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 143, comma 1; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 113, comma 2. Ambiente - Acque e acquedotti - Edilizia e urbanistica - Norme della Provincia di Bolzano - Attribuzione alla Giunta provinciale della competenza in ordine alla definizione di procedure e direttive tecniche per la realizzazione di sonde geotermiche in falda per la produzione di calore, e la determinazione delle prestazioni energetiche degli edifici - Mancato richiamo all'osservanza delle norme statali adottate in attuazione delle norme comunitarie sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva

statale nella materia della tutela dell'ambiente. - Legge della Provincia di Bolzano 21 giugno 2011, n. 4, artt. 5, comma 4, e 9, comma 4, alinea 1. - Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 5; d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28, artt. 7, comma 5, e 11, e allegato 3. Edilizia e urbanistica - Norme della Provincia di Bolzano - Distanze tra edifici, altezze degli edifici, distanze dai confini - Possibilita' di derogare alle previsioni del piano urbanistico comunale o del piano di attuazione, ai fini dell'isolamento termico degli edifici e dell'utilizzo dell'energia solare - Contrasto con la normativa statale che fissa valori minimi inderogabili - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile. - Legge della Provincia di Bolzano 21 giugno 2011, n. 4, art. 9, commi 6 e 7. - Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. l); Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 4 e 5; d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, art. 9.
G.U. Corte Costituzionale n. 44 del 19 ottobre 2011

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 20 settembre 2011, n. 94 . Ricorso per questione di legittimita' costituzionale depositato in cancelleria il 20 settembre 2011 (della Regione Friuli-Venezia Giulia) . Regione Friuli-Venezia Giulia - Sanita' pubblica - Bilancio e contabilita' pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Previsione, in via diretta e mediante un regolamento di delegificazione, dell'introduzione di misure di compartecipazione sull'assistenza farmaceutica e sulle prestazioni sanitarie (c.d. ticket) aggiuntive rispetto a quelle eventualmente gia' disposte dalle regioni - Lamentata imposizione alla Regione autonoma, che non partecipa alla ripartizione del Fondo sanitario nazionale e che provvede autonomamente al finanziamento dell'assistenza sanitaria con risorse del proprio bilancio, di un vincolo non dovuto - In subordine, lamentata inidoneita' della fonte regolamentare a contenere principi fondamentali, nonche' mancanza di coinvolgimento delle regioni - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria della Regione, violazione della competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute, violazione del principio di leale collaborazione. - Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 17, commi 1, lett. d), e 6. - Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, commi primo, secondo e quarto; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 5, n. 16, e 48. Regione

Friuli-Venezia Giulia - Bilancio e contabilita' pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Misure di contenimento finanziario per gli anni 2012-2013, gia' previste dall'art. 14, comma 1, del d.l. n. 78/2010, concernenti il concorso delle autonomie speciali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica attraverso la riduzione delle spese - Prevista estensione anche per gli anni 2014 e seguenti, nonche' ulteriore previsione di nuove restrizioni - Lamentato pregiudizio per l'assolvimento delle funzioni pubbliche assegnate, trattamento deteriore rispetto alle regioni ordinarie, nonche' assenza di concertazione - Ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia - Denunciata lesione della speciale autonomia finanziaria della Regione, violazione del principio di leale collaborazione. - Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 20, commi 4 e 5. - Costituzione, artt. 116, primo comma, e 119, commi primo, secondo e quarto; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 48 e 49.
G.U. Corte Costituzionale n. 45 del 26 ottobre 2011

CONSIGLIO DI STATO, sez. V - sentenza n. 5383 del 27 settembre 2011 (Danni arrecati dalla fauna selvatica).

http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%205/2007/200708438/Provvedimenti/201105383_11.XML

CONSIGLIO DI STATO, sez. IV - sentenza n. 5412 del 29 settembre 2011 (In materia di abusi edilizi).

http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%204/2004/200406496/Provvedimenti/201105412_11.XML

CONSIGLIO DI STATO, sez. III - sentenza n. 5419 del 3 ottobre 2011 (Giurisdizione in materia di concorsi).

http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%203/2011/201100904/Provvedimenti/201105419_11.XML

CONSIGLIO DI STATO, sez. V - sentenza n. 5450 del 5 ottobre 2011 (Sulla edificazione nelle zone di espansione).

http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%205/2002/200209292/Provvedimenti/201105450_11.XML

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV - sentenza n. 5500 del 10 ottobre 2011 (Pareri facoltativi, condono edilizio e nozione di bosco).

http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%204/2004/200406344/Provvedimenti/201105500_11.XML

CONSIGLIO DI STATO, sez. IV - sentenza n. 5538 del 14 ottobre 2011 (Sul potere di convalida della P.A.).

http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%204/2010/201005471/Provvedimenti/201105538_11.XML

CONSIGLIO DI STATO, - sez. V - sentenza n. 5627 del 19 ottobre 2011 (In tema di trasporto pubblico locale).

http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%205/2010/201000090/Provvedimenti/201105627_11.XML

CONSIGLIO DI STATO, sez. V - sentenza n. 5670 del 21 ottobre 2011 (In tema di irregolarità delle operazioni elettorali e sui limiti di applicabilità della c.d. prova della resistenza).

http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%205/2011/201100539/Provvedimenti/201105670_11.XML

CONSIGLIO DI STATO, sez. V - sentenza n. 5659 del 21 ottobre 2011 (Sospensione cautelare dal servizio dei dipendenti pubblici).

http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%205/2000/200009810/Provvedimenti/201105659_11.XML

CONSIGLIO DI STATO, sez. V - sentenza n. 5638 del 21 ottobre 2011 (Sui soggetti tenuti a rendere la dichiarazione, circa il possesso dei requisiti soggettivi, prevista dell'art. 38 del d.lgs. n. 163/2006).

http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%205/2010/201007274/Provvedimenti/201105638_11.XML

CONSIGLIO DI STATO, sez. V - sentenza n. 5663 del 21 ottobre 2011 (Sulla giurisdizione in materia di alloggi economici e popolari).

http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%205/2011/201107625/Provvedimenti/201105663_23.XML

CONSIGLIO DI STATO, sez. V - sentenza n. 5641 del 21 ottobre 2011 (Sulla dichiarazione circa la moralità professionale).

http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%205/2010/201002363/Provvedimenti/201105641_23.XML

CONSIGLIO DI STATO, sez. V - sentenza n. 5721 del 26 ottobre 2011 (In tema di ballottaggio per l'elezione del Sindaco).

http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%205/2010/201009936/Provvedimenti/201105721_11.XML

CONSIGLIO DI STATO, sez. III - sentenza n. 5725 del 26 ottobre 2011 (In tema di trasferimento del dipendente per assistenza ad un familiare).

http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%203/2011/201107025/Provvedimenti/201105725_23.XML

CONSIGLIO DI STATO, adunanza plenaria - sentenza n. 18 del 13 ottobre 2011 (Interessi e rivalutazione sui crediti retributivi dei dipendenti pubblici).

http://www.giustizia-amministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%20P/2011/201100542/Provvedimenti/201100018_11.XML

CASSAZIONE, SEZ. I CIVILE, sentenza n. 19936 del 29 settembre 2011 (Determinazione dell'indennità di esproprio per le aree agricole).

CASSAZIONE, SEZ. UNITE CIVILI, ordinanza n. 20933 del 12 ottobre 2011 (Giurisdizione in materia di pubblico impiego privatizzato).

CASSAZIONE, SEZ. UNITE CIVILI, sentenza n. 20929 del 12 ottobre 2011 (Giurisdizione in materia di quote latte).

PARTE III

DOTTRINA

Associazione Italiana dei Costituzionalisti

N. 4/2011

QUANDO PERSEVERARE NON È DIABOLICO. DALLA VICENDA DORIGO UN FONDAMENTALE STIMOLO ALLA POSSIBILE "REVISIONE" DEL GIUDICATO INTERNO.

Elena Malfatti

<http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Malfatti.pdf>

"FAMIGLIE" DI OMOSESSUALI E FAMIGLIE DI TRANSESSUALI: QUALI PROSPETTIVE DOPO CORTE COST. N. 138 DEL 2010?

Antonio Ruggeri

http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Ruggeri_4.pdf

"LA COMPARAISON EN TANT QUE METHODE DE DETERMINATION DU STANDARD DE PROTECTION DES DROITS DANS LE SYSTEME CEDH".

Anna Maria Lecis Cocco Ortu

<http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Lecis%20Cocco%20Ortu.pdf>

Astrid-online.it

N. 17-18/2011

LE PRINCIPALI NOVITÀ NEL RITO SPECIALE IN MATERIA DI APPALTI PUBBLICI.

Maria Alessandra Sandulli

REGIONI E AMMINISTRAZIONE: UN APPROCCIO CRITICO, ALCUNI DECENNI DOPO.

Enzo Balboni

SULLA COSTITUZIONALITÀ DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI DIRIGENZA PUBBLICA (SPOIL SYSTEM) CONTENUTE NELLE RECENTI MANOVRE FINANZIARIE.

Gianluca Gardini

LA DISCIPLINA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI NELL'ART. 4 DELLA LEGGE 148/2011. BREVI CONSIDERAZIONI SUL NUOVO QUADRO NORMATIVO.

Adriana Vigneri

LE REGOLE DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO COME MISURA DI PERFORMANCE FINANZIARIA.

Piero Giarda

DIRITTO DI ACCESSO DEI CONSIGLIERI: (NOTE MINIME ALLA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO 8 SETTEMBRE 2011, N. 5058).

Sergio Niger

N.19/2011

I BENI COMUNI NEL CODICE CIVILE, NELLA TRADIZIONE ROMANISTICA E NELLA COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA.

Paolo Maddalena

<http://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=18948&dpath=document&dfile=04102011104436.pdf&content=I+beni+comuni+nel+codice+civile,+nella+tradizione+romanistica+e+nella+Costituzione+della+Repubblica+italiana+-+stato+-+dottrina+-+>

IL RISARCIMENTO DEL DANNO CONQUISTA L'AUTONOMIA? I NUOVI RAPPORTI TRA L'AZIONE RISARCITORIA E QUELLA PER L'ANNULLAMENTO NEL CODICE DEL PROCESSO.

Massimo Nunziata

<http://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=18915&dpath=document&dfile=27092011121820.pdf&content=Il+risarcimento+del+danno+conquista+l%27autonomia?+I+nuovi+rapporti+tra+l%27azione+risarcitoria+e+quella+per+l%27annullamento+nel+Codice+del+processo+-+stato+-+dottrina+-+>

I TEMPI DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO: LE SCELTE SBAGLIATE DEL NUOVO CODICE.

Luigi Viola

<http://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=18949&dpath=document&dfile=04102011171025.pdf&content=I+tempi+del+processo+amministrativo:+le+scelte+sbagliate+del+nuovo+codice+-+stato+-+dottrina+-+>

N.20/2011

LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE IN TRASFORMAZIONE: LA CORTE COSTITUZIONALE TRA GIUDICE DEI DIRITTI E GIUDICE DEI CONFLITTI.

Filippo Patroni Griffi

<http://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=19007&dpath=document&dfile=18102011182028.pdf&content=L+a+giustizia+costituzionale+in+trasformazione:+la+Corte+costituzionale+tra+giudice+dei+diritti+e+giudice+dei+conflitti+-+stato+-+documentazione+-+>

LA CORTE COSTITUZIONALE E I CONFLITTI IN MATERIA DI INSINDACABILITÀ PARLAMENTARE E CONSILIARE EX ART. 68, C. 1 E ART. 122, C. 4, COST. .

Andrea Danesi

<http://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=19005&dpath=document&dfile=18102011175848.pdf&content=L+a+Corte+costituzionale+e+i+conflitti+in+materia+di+insindacabilit%C3%A0+parlamentare+e+consiliare+ex+art.+68,+c.+1+e+art.+122,+c.+4,+Cost.++-+stato+-+dottrina+-+>

CORTE COSTITUZIONALE, RINVIO PREGIUDIZIALE ALLA CORTE DI GIUSTIZIA UE E DIALOGO TRA LE CORTI: EVOLUZIONI E PROSPETTIVE.

Diana Basili e Giuseppe M. Di Niro

<http://www.federalismi.it/ ApplOpenFilePDF.cfm?artid=19001&dpath=document&dfile=18102011162511.pdf&content=Corte+costituzionale,+rinvio+pregiudiziale+alla+Corte+di+Giustizia+UE+e+dialogo+tra+le+Corti:+evoluzioni+e+prospettive+-+stato+-+dottrina+-+>

UNO STUDIO NELLA PRASSI DELLE AUTONOMIE LOCALI: LO SCIoglimento ANTICIPATO DEI CONSIGLI COMUNALI.

Marta Cerroni

<http://www.federalismi.it/ ApplOpenFilePDF.cfm?artid=19004&dpath=document&dfile=18102011173000.pdf&content=Uno+studio+nella+prassi+delle+autonomie+locali:+lo+scioglimento+anticipato+dei+Consigli+comunali+-+stato+-+dottrina+-+>

I COMUNI POLVERE: TRA DISSOLUZIONE PILOTATA E SALVATAGGIO DELLE FUNZIONI. ALCUNE NOTE A COMMENTO DELL'ART. 16 DELLA "MANOVRA-BIS".

Corrado D'Andrea

<http://www.federalismi.it/ ApplOpenFilePDF.cfm?artid=19008&dpath=document&dfile=18102011182814.pdf&content=I+Comuni+polvere:+tra+dissoluzione+pilotata+e+salvataggio+delle+funzioni.+Alcune+note+a+commento+dell%27art.+16+della+%27manovra-bis%27+-+stato+-+dottrina+-+>

ENERGIE RINNOVABILI E ZONE PROTETTE: NORMATIVE A CONFRONTO SUL "CASO PUGLIESE" -(COMMENTO A CORTE DI GIUSTIZIA UE, SENT. 21/07/2011).

Beatrice Rossi

<http://www.federalismi.it/ ApplOpenFilePDF.cfm?artid=19003&dpath=document&dfile=18102011165358.pdf&content=Energie+rinnovabili+e+zone+protette:+normative+a+confronto+sul+%27caso+pugliese%27+-+stato+-+documentazione+-+>

Giornale di diritto amministrativo

N. 10/2011

LE "ORDINANZE DI ORDINARIA AMMINISTRAZIONE" DEI SINDACI E IL PRINCIPIO DI LEGALITA' SOSTANZIALE. Commento a Sentenza Corte costituzionale 7 aprile 2011, n. 115.

Massimo Capantini

L'ADUNANZA PLENARIA RIDEFINISCE IL RAPPORTO TRA IL RICORSO INCIDENTALI ESCLUDENTE E IL RICORSO PRINCIPALE. Commento a Sentenza Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 7 aprile 2011, n. 4.
Raffaello Gisondi

LA CONFERENZA DI SERVIZI COME MECCANISMO DI DECISIONE.
Girolamo Sciallo

LexItalia.it

N. 10/2011

ART. 42 BIS DEL D.P.R. N. 327/01: MA PERCHÉ NON UN NUOVO PROCEDIMENTO DI ESPROPRIO?
Marco Morelli

NOZIONE DI VOLUMETRIA E SUPERFICIE UTILE AGLI EFFETTI DEGLI ARTT. 167 E 181 D.LGS. 42/04.
Franco Botteon

LA COSTITUZIONE TRADITA.
Paolo Jori

CONDONO EDILIZIO DI ABUSI IN ZONA DI VINCOLO PAESAGGISTICO: È NECESSARIA UN'AUTONOMA AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA IN SANATORIA REGOLATA DAL CODICE URBANI?
Franco Botteon

Politica del diritto

N. 2/2011

LA SOVRANITA' NEI SISTEMI GIURIDICI APERTI.
Aurelio Gentili

COSTITUZIONALISMO INTERNAZIONALE E COSTITUZIONALIZZAZIONE DELLA GLOBAL GOVERNANCE: ALLA RICERCA DEL DIRITTO GLOBALE.

Carlo focarelli

"BENI COMUNI", DIRITTI FONDAMENTALI E STATO SOCIALE. LA CORTE DI CASSAZIONE OLTRE LA PROSPETTIVA DELLA PROPRIETA' CODICISTICA.

Sara lieto

NOTAZIONI MINIME ED ESTRAVAGANTI SUL DANNO NON PATRIMONIALE "INTERSPECIFICO" PER L'UCCISIONE DELL'ANIMALE D'AFFEZIONE.

paolo donadoni

PARTE IV

SEGNALAZIONI

Seduta della Conferenza Stato-Regioni del 13 ottobre 2011

La Conferenza Stato Regioni, presieduta dal Ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione territoriale, ha esaminato e discusso i seguenti punti all'ordine del giorno, con gli esiti indicati:

NON ISCRITTO

ALL'O.D.G.) Parere sulla delibera CIPE di individuazione ed assegnazione di risorse ad interventi di rilevanza strategica nazionale e regionale per l'attuazione del piano nazionale per il sud per la priorità strategica "innovazione, ricerca e competitività"
PARERE RESO

1) Intesa sullo schema di decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca recante "Svolgimento dei programmi di istruzione e formazione da effettuarsi nei Paesi di origine dei cittadini extracomunitari". SANCITA INTESA

2) Parere sullo schema di decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale e con il Ministro dell'economia e delle finanze di ripartizione delle risorse finanziarie alle Regioni per il sostegno alle scuole paritarie -rifi naziamento di interventi di cui all'articolo 2, comma 47, della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (legge finanziaria 2009). PARERE RESO

3) Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sul documento relativo a "Caratteristiche e funzioni delle Strutture regionali di coordinamento (SRC) per le attività trasfusionali". SANCITO ACCORDO

4) Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sul documento relativo alla Rete nazionale per i trapianti. SANCITO ACCORDO

5) Parere sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante “Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 23 aprile 2001, n. 290 recante regolamento di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione alla produzione, alla immissione in commercio e alla vendita di prodotti fitosanitari e relativi coadiuvanti”.

PARERE RESO

6) Acquisizione della designazione di un rappresentante da inserire tra le candidature da proporre per la nomina a componente del Consiglio tecnico-scientifico dell’Agenzia Spaziale Italiana. DESIGNAZIONE ACQUISITA

7) Accordo sul Protocollo d’intesa tra Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, Commissario ad acta, Regione Umbria e Regione Toscana per la gestione delle funzioni già esercitate dall’Ente Irriguo Umbro-Toscano. SANCITO ACCORDO

8) Accordo sulle Linee programmatiche per un Piano di settore suinicolo. SANCITO ACCORDO

9) Intesa sullo schema di decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali ai sensi del punto 4 dell’intesa tra il Governo e le Regioni e le Province autonome del 27 luglio 2011, sul riparto delle risorse assegnate alle Regioni ai fini dell’esercizio delle funzioni amministrative loro trasferite ai sensi dell’articolo 2 del DPCM 11 maggio 2001. SANCITA INTESA

10) Intesa sullo schema di decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, concernente “Modifica del DM 3 agosto 2011, n. 5463, recante disposizioni nazionali in materia di riconoscimento e controllo delle organizzazioni di produttori ortofrutticoli e loro associazioni, di fondi di esercizio e programmi operativi”. SANCITA INTESA

Seduta della Conferenza Stato-Regioni del 27 ottobre 2011

La Conferenza Stato Regioni, presieduta dal Ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione territoriale, ha esaminato e discusso i seguenti punti all'ordine del giorno, con gli esiti indicati:

Approvazione del verbale della seduta del 22 settembre 2011. APPROVATO

1) Parere sullo schema di decreto del Ministro della salute recante “Modalità per la presentazione e valutazione delle istanze volte ad ottenere l’inserimento tra i centri e le aziende di produzione di medicinali emoderivati autorizzati alla stipula delle convenzioni con le Regioni per la lavorazione del plasma sul territorio nazionale”. RINVIO

2) Parere sullo schema di decreto del Ministro della salute recante “Modalità transitorie per l'immissione in commercio dei medicinali emoderivati dal plasma umano raccolto sul territorio nazionale”. RINVIO

3) Acquisizione, ai sensi dell'articolo 2, comma 3, del regolamento recante “Costituzione e funzionamento della Struttura Tecnica di monitoraggio paritetica” (Rep. atti n. 206/CSR del 18 novembre 2010), della designazione in sostituzione di un componente della Struttura Tecnica di monitoraggio paritetica. DESIGNAZIONE ACQUISITA

4) Intesa sulla proposta di conferma del dott. Matteo Marzotto alla Presidenza dell'ENIT – Agenzia Nazionale del turismo. SANCITA INTESA

5) Parere sullo schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze concernente la ripartizione dei fondi 2011 relativi agli interventi di cui all'art. 12, comma 2, della legge 21 novembre 2000, n.353 (legge quadro in materia di incendi boschivi). RINVIO

6) Parere su uno schema di disegno di legge recante divieto di commercializzazione di sacchi non biodegradabili per asporto merci. RINVIO

7) Acquisizione della designazione dei rappresentanti regionali in seno alla Commissione per la cinematografia di cui all'art. 8, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, e successive modificazioni, all'art.3, del D.P.R. 14 maggio 2007, n. 89, al DM 27.09.2004, recante tra l'altro la composizione e le modalità di organizzazione e di funzionamento della Commissione per la cinematografia e del DPCM 9 novembre 2009. DESIGNAZIONI ACQUISITE

8) Acquisizione della designazione dei rappresentanti regionali in seno alle Commissioni Consultive per lo Spettacolo dal vivo di cui all'art. 2, del D.P.R. 14 maggio 2007, n. 89, ed al D.M. 29 ottobre 2007, recante tra l'altro la costituzione ed il funzionamento delle Commissioni Consultive per lo Spettacolo dal vivo e del DPCM 9 novembre 2009. DESIGNAZIONI ACQUISITE

9) Parere sullo schema di decreto ministeriale per la costituzione della Commissione per la cinematografia di cui all'art. 8, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28, e successive modificazioni, all'art.3, del D.P.R. 14 maggio 2007, n. 89, al DM 27.09.2004. PARERE RESO

10) Intesa sullo schema di decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali concernente la ripartizione della dotazione finanziaria relativa all'anno 2012 del Programma di sostegno al settore vitivinicolo". SANCITA INTESA

11) Parere sullo schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze concernente la ripartizione dei fondi 2010 relativi agli interventi di cui all'art. 12, comma 2, della legge 21 novembre 2000, n.353 (legge quadro in materia di incendi boschivi). PARERE RESO

Seduta della Conferenza Unificata del 13 ottobre 2011

La Conferenza Unificata, presieduta dal Ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione territoriale, ha discusso i seguenti punti all'ordine del giorno con gli esiti indicati:

1) Intesa ai sensi dell'articolo 1, comma 1252, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e della sentenza della Corte costituzionale del 7 marzo 2008, n. 50 tra il Governo e le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali sullo schema di decreto del Sottosegretario di Stato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega alle politiche per la famiglia concernente l'utilizzo delle risorse stanziato sul Fondo per le politiche della famiglia per l'anno 2011. RINVIO

2) Parere sullo schema di decreto del Ministro dell'interno recante le linee guida per l'attuazione dei programmi di rimpatrio volontario e assistito di cui all'articolo 14-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, introdotto dall'articolo 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge 23 giugno 2011, n. 89, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2011, n. 129. PARERE RESO

3) Informativa del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca in merito agli Istituti Superiori di Studi Musicali (ex Istituti musicali pareggiati) INFORMATIVA RESA

4) Parere sulla proposta del Ministro dell'economia e delle finanze relativa al conferimento dell'incarico di Direttore dell'Agenzia del Demanio al dott. Stefano Scalera, ai sensi dell'articolo 67, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 e successive modificazioni. PARERE RESO

5) Parere sullo schema di decreto legislativo di attuazione dell'articolo 30, comma 9, lett. e), f) e g) della legge 31 dicembre 2009, n. 196 in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei

finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti.
RINVIO

6) Acquisizione delle designazioni dei componenti delle Regioni, dell'ANCI e dell'UPI nella Commissione speciale paritetica mista Governo, Regioni, Enti locali per il rinnovamento delle Istituzioni della Repubblica e per il sostegno allo sviluppo ed alla crescita economica di cui alla delibera n. 80/CU del 22 settembre 2011. (PCM)
DESIGNAZIONI ACQUISITE

7) Accordo sul documento recante “Integrazioni agli indirizzi di carattere prioritario sugli interventi negli Ospedali Psichiatrici Giudiziari (OPG) e nelle Case di Cura e Custodia (CCC) di cui all’Allegato C al DPCM 1° aprile 2008”.(Comitato paritetico interistituzionale) SANCITO ACCORDO

8) Intesa sul Programma Infrastrutture Strategiche, Allegato al Documento di economia e finanza, ai sensi dell’art. 10, comma 8, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.“Programmazione del Territorio, le Infrastrutture e le Risorse”. RINVIO

9) Intesa sugli Accordi di programma tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e le Regioni: Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Sicilia, Sardegna e la Provincia autonoma di Trento, ai sensi dell’articolo 11 comma 4 del D.L. 25/6/2008 n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008 n. 133. Piano nazionale di edilizia abitativa. SANCITA INTESA

10) Parere sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante la disciplina delle modalità organizzative e procedurali per il conferimento l’attestazione della Medaglia al merito del turismo per la valorizzazione dell’immagine dell’Italia di cui all’art. 60 del decreto legislativo del 23 maggio 2011, n. 79, recante il “Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo”.
RINVIO

11) Parere sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante la disciplina delle modalità organizzative e procedurali per il conferimento della attestazione al merito del turismo per gli italiani all'estero, di cui all'art. 63 del decreto legislativo del 23 maggio 2011, n. 79, recante il "Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo". RINVIO

12) Parere sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante la disciplina delle modalità organizzative e procedurali per il conferimento delle attestazioni di eccellenza turistica nel settore alberghiero di cui all'art. 59 del decreto legislativo del 23 maggio 2011, n. 79, recante il "Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo". RINVIO

13) Parere sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante la disciplina delle modalità organizzative e procedurali per il conferimento delle attestazioni di eccellenza turistica nel settore enogastronomico e della ristorazione di cui all'art. 59 del decreto legislativo del 23 maggio 2011, n. 79, recante il "Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo". RINVIO

14) Parere sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri concernente le attestazioni denominate "Maestro di cucina italiana" e "Medaglia d'oro al merito del turismo per la valorizzazione dell'immagine dell'Italia", di cui agli artt. 59 e 60 del D.Lgs. 79/2011. RINVIO

15) Acquisizione delle designazioni dei rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali in seno al Comitato per l'indirizzo e il coordinamento delle attività connesse alla sicurezza stradale. DESIGNAZIONI ACQUISITE

16) Parere sul decreto ministeriale recante "Criteri e modalità straordinarie di erogazione di contributi in favore delle attività dello spettacolo dal vivo nell'anno 2012 nei comuni danneggiati dal sisma del 6 aprile 2009, in corrispondenza degli stanziamenti del Fondo unico per lo Spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163". PARERE RESO

17) Intesa tra il Governo e le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e le Autonomie locali, concernente la modifica dell'intesa sancita con atto rep. n. 101/CU del 7 ottobre 2010 come modificata ed integrata con atto rep. n. 61/CU del 7 luglio 2011, sulla ripartizione del "Fondo nazionale per le politiche giovanili di cui all'art. 19 comma 2 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, relativamente alla quota parte a livello regionale e locale".
SANCITA INTESA

Seduta della Conferenza Unificata del 20 ottobre 2011

La Conferenza Unificata, convocata in seduta straordinaria e presieduta dal Ministro per i Rapporti con le Regioni e la Coesione territoriale, ha discusso il seguente punto all'ordine del giorno con l'esito indicato:

1) Parere sullo schema di decreto legislativo di attuazione dell'articolo 30, comma 9, lett. e), f) e g) della legge 31 dicembre 2009, n. 196 in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti.

PARERE RESO

Seduta della Conferenza Unificata del 27 ottobre 2011

La Conferenza Unificata, presieduta dal Ministro per i Rapporti con le Regioni e per la Coesione territoriale, ha esaminato e discusso i seguenti punti all'ordine del giorno con gli esiti indicati:

Approvazione del verbale del 22 settembre 2011. APPROVATO

1) Parere sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento concernente la disciplina del procedimento di indizione e di svolgimento del referendum sulle proposte di istituzione delle città metropolitane, ai sensi dell'articolo 23, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42. PARERE RESO

2) Parere sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante: "Regolamento di organizzazione dei percorsi della sezione ad indirizzo sportivo del sistema dei licei, a norma dell'articolo 3, comma 2, del D.P.R. 15 marzo 2010, n. 89". PARERE RESO

3) Parere sul disegno di legge costituzionale recante: "Soppressione di enti intermedi", approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta dell'8 settembre 2011. RINVIO

4) Parere sul disegno di legge costituzionale recante: "Disposizioni concernenti la riduzione del numero dei parlamentari, l'istituzione del Senato federale della Repubblica e la forma di governo". RINVIO

5) Acquisizione della designazione relativa alla sostituzione di uno dei rappresentanti delle Regioni nella "Commissione di coordinamento del sistema pubblico di connettività" di cui all'articolo 80, comma 1, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82. DESIGNAZIONE ACQUISITA

6) Intesa sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri relativo alla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118. SANCITA INTESA

7) Parere sul disegno di legge recante: "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato"(legge di stabilità 2012) e Nota tecnico illustrativa e sul disegno di legge recante: "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e bilancio pluriennale per il triennio 2012-2014". RINVIO

8) Acquisizione della designazione dei componenti della Conferenza Unificata in seno al Comitato per il coordinamento della lotta contro le frodi comunitarie di cui dall'articolo 76 della legge 19 febbraio 1992, n. 142. RINVIO

9) Acquisizione della designazione relativa alla sostituzione di due componenti dei Comuni nel Comitato di rappresentanti delle Autonomie territoriali di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 5 maggio 2009, n. 42. DESIGNAZIONI ACQUISITE

10) Intesa, ai sensi dell'articolo 1, comma 1265, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sullo schema di decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze e con il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con delega alle politiche per la famiglia, concernente il riparto tra le Regioni delle risorse assegnate al Fondo per le non autosufficienze per l'anno 2011 per la realizzazione di interventi in tema di sclerosi laterale amiotrofica per la ricerca e l'assistenza domiciliare dei malati. SANCITA INTESA

11) Parere sullo schema di decreto legislativo recante riordino degli enti vigilati dal Ministero della salute, a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183. PARERE RESO

12) Intesa sullo schema di decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Dipartimento per la protezione civile recante: "Norme tecniche per le costruzioni". SANCITA INTESA

13) Parere sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante la disciplina delle modalità organizzative e procedurali per il conferimento l'attestazione della Medaglia al merito del turismo per la valorizzazione dell'immagine dell'Italia di cui all'art. 60 del decreto legislativo del 23 maggio 2011, n. 79, recante il "Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo". PARERE RESO

14) Parere sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante la disciplina delle modalità organizzative e procedurali per il conferimento della attestazione al merito del turismo per gli italiani all'estero, di cui all'art. 63 del decreto legislativo del 23 maggio 2011, n. 79, recante il "Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo". PARERE RESO

15) Parere sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante la disciplina delle modalità organizzative e procedurali per il conferimento delle attestazioni di eccellenza turistica nel settore alberghiero di cui all'art. 59 del decreto legislativo del 23 maggio 2011, n. 79, recante il "Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo". PARERE RESO

16) Parere sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante la disciplina delle modalità organizzative e procedurali per il conferimento delle attestazioni di eccellenza turistica nel settore enogastronomico e della ristorazione di cui all'art. 59 del decreto legislativo del 23 maggio 2011, n. 79, recante il "Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo". PARERE RESO

17) Parere sullo schema di decreto del Ministro per la semplificazione normativa e del Ministro dello sviluppo economico, recante misure per l'attuazione dello sportello unico per le attività produttive di cui all'art.38, comma 3bis del decreto legge 25 giugno

2008, n.112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n.133. PARERE
RESO

p. non iscritto) Intesa sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di individuazione delle Amministrazioni che partecipano alla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. SANCITA INTESA

Gian Candido De Martin

IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE*

Sommario : 1. Il valore fondativo del principio autonomistico nell'assetto istituzionale della Repubblica; 2. Limiti originari e nuove prospettive del titolo V della parte II della Costituzione; 3. I principali problemi di completamento e di attuazione della riforma costituzionale; 4. Questioni di metodo e di merito pendenti per realizzare la « via italiana al federalismo ».

Il testo trae spunto dalla lectio magistralis tenuta dall'autore l'8 marzo 2010 all'Università Federico II di Napoli, all'inaugurazione del Corso di perfezionamento in «Amministrazione e finanza degli enti locali»

1. Il valore fondativo del principio autonomistico nell'assetto istituzionale della Repubblica

A voler fare il punto sulla situazione che caratterizza il sistema istituzionale italiano dopo quasi un decennio dall'approvazione della riforma costituzionale che avrebbe dovuto determinare un profondo riassetto e decentramento dei pubblici poteri, si può delineare uno scenario articolato su alcune questioni di quadro generale per poi approfondire i principali nodi pendenti per realizzare la c.d. « via italiana al federalismo ».

Sul primo piano va soprattutto preso in considerazione il valore fondativo del principio autonomistico nell'assetto istituzionale della Repubblica, aggiungendo qualche riferimento al contesto europeo in cui collocare il nostro sistema democratico imperniato su un particolare policentrismo di autonomie territoriali.

Quanto ai problemi che stanno ostacolando la concreta realizzazione del disegno riformatore prefigurato con la l.c.n.3 del 2001, vanno analizzate le ragioni di questa lunga fase in chiaroscuro, in una transizione che rischia di compromettere la effettività delle innovazioni volte a potenziare, a diverso titolo, il ruolo delle autonomie regionali e locali. Sul valore fondativo del principio autonomistico per l'assetto istituzionale del nostro sistema, il primo riferimento è ovviamente al principio fondamentale dell'art. 5 della Costituzione, dal quale dipende tutta l'impostazione della nuova statualità: le autonomie vengono riconosciute dalla Carta come elementi costitutivi del sistema, anche se questo riconoscimento avverrà in modo esplicito ed inequivoco solo con la riforma del 2001, con la nuova formulazione dell'art. 114. L'art. 5 della Costituzione rappresenta per molti versi una svolta essenziale nella concezione dello Stato contemporaneo, sebbene l'autonomia locale non si fondi soltanto sul riconoscimento del 1948, avendo anche dei significativi antefatti storici. Giuseppe Palma, in un lavoro molto approfondito, ha messo magistralmente a fuoco le radici del principio autonomistico, «la parabola dell'autonomia locale», così da lui definita in un'indagine lungimirante, che ha ricostruito il ruolo dei comuni già prima della Costituzione repubblicana; pur non essendo dubbio che l'esplicito riconoscimento costituzionale che si è avuto con la nuova Carta fondamentale consente ora di considerare le autonomie come un elemento essenziale e imprescindibile del sistema istituzionale.

* Testo destinato agli Scritti in onore di Giuseppe Palma.

Quando parliamo di autonomie dobbiamo tener conto che si tratta di una condizione istituzionale in cui devono concorrere almeno tre elementi essenziali perché si possa configurare una condizione di responsabilità delle istituzioni rispetto alle comunità rappresentate: innanzitutto l'autogoverno, che è il diritto di scegliersi i rappresentanti, cioè coloro che devono adottare le decisioni per conto dell'istituzione dotata di autonomia; in secondo luogo la titolarità di funzioni proprie, riconosciute come pertinenti ad una data istituzione che è autonoma proprio per il ruolo istituzionale che le è proprio e che deve essere esercitato con discrezionalità di scelta; inoltre, assume significato un terzo elemento che possiamo condensare intorno all'autonomia normativa, la quale non può non caratterizzare le istituzioni territoriali: autonomia normativa significa capacità di disciplinare la propria organizzazione interna e di regolare lo svolgimento delle funzioni attribuite, tenendo conto anche di risorse finanziarie che consentano di esercitare effettivamente le funzioni di competenza.

Sono tre elementi che devono caratterizzare i soggetti autonomi a tutti i livelli del sistema, da quello più vicino al cittadino fino alla dimensione regionale, che nel nostro ordinamento ha acquisito una posizione istituzionale certamente non trascurabile, nell'ambito di un sistema che costituisce un modello originale e inedito, con peculiarità che non ritroviamo in altri ordinamenti europei contemporanei, con i quali pure vi sono varie sintonie. A voler sintetizzare l'originalità del nostro sistema, incentrato sul superamento dello Stato cosiddetto monocentrico o a piramide, va evidenziata, da un lato, la forte valorizzazione della funzione legislativa delle Regioni e dall'altro il ruolo amministrativo degli enti locali, Comuni e Province, tutti da considerare elementi costitutivi della Repubblica, nell'ambito di un sistema che resta unitario, uno ed indivisibile, ma volto a potenziare il più possibile i compiti propri delle autonomie territoriali.

D'altra parte, va evidenziata anche la consonanza con il contesto europeo in cui opera anche il nostro sistema statale. In effetti, le autonomie territoriali sono elementi essenziali dello Stato democratico, stando alla concezione sancita dal Consiglio d'Europa, racchiusa nella Carta Europea dell'Autonomia Locale, che negli anni '80 era stata approvata e poi recepita in vario modo dai diversi ordinamenti statuali: ivi emerge in modo inequivocabile sia il riconoscimento dell'autonomia, che non è frutto di una concessione dello Stato, ma è un dato costitutivo delle collettività territoriali di ordinamenti democratici pluralistici, sia il principio di sussidiarietà, che rappresenta una chiave di volta per rovesciare la prospettiva ed evitare una visione gerarchica delle istituzioni, dovendosi fare piuttosto riferimento ad una impostazione funzionale alle esigenze dei cittadini. La Carta Europea dell'Autonomia Locale contiene anche una serie di garanzie che gli ordinamenti statuali dovrebbero assicurare per realizzare effettivamente un principio autonomistico caratterizzato dai tre elementi in precedenza richiamati.

Nella medesima prospettiva si può anche menzionare l'importanza della Dichiarazione di Valencia, approvata nell'ottobre 2007, allorché il Consiglio d'Europa ha definito in un documento molto articolato una strategia sull'innovazione istituzionale fondata in larga misura sul buon governo locale; in particolare, l'allegato 1 elenca dodici principi di buona governance democratica a livello locale, prevedendo anche un riconoscimento europeo per la buona governance.

2. Limiti originari e nuove prospettive del titolo V della parte II della Costituzione

Sulla base di questi elementi di cornice si tratta ora di mettere a fuoco il significato della riforma del Titolo V e delle questioni legate alla sua attuazione.

Fino alla riforma del Titolo V, nonostante il principio fondamentale che richiamavo a proposito dell'art. 5 della Costituzione, si è avuta una interpretazione molto spesso riduttiva del principio autonomistico, talora ancorata ad una logica gerarchica sia nel rapporto tra Stato ed autonomie, sia in quello tra Regioni ed autonomie locali, logica in cui le autonomie finivano per essere considerate a vario titolo dei soggetti dipendenti da altri, non dotati di effettiva capacità di governo e di decisione.

Vi erano alcune ambiguità nel Titolo V precedente, che legittimavano talvolta una visione riduttiva dell'autonomia, soprattutto di quella locale; in particolare, l'art. 118, nella formulazione originaria, sanciva il cd. principio del parallelismo tra titolarità delle funzioni legislative ed amministrative delle Regioni, legittimando l'idea che queste ultime dovessero essere un soggetto fortemente caratterizzato anche da un ruolo amministrativo, accanto a quello legislativo. Nonostante l'art. 128 chiarisse che Comuni e Province dovevano essere considerati autonomie titolari di funzioni proprie stabilite in via generale dal legislatore statale, indubbiamente esisteva una certa ambiguità nelle norme costituzionali che ha pesato per lungo tempo nella fase della riforma regionale negli anni '70, con una conseguente resistenza a decentrare le funzioni amministrative dalle Regioni agli enti locali. Il decreto n. 616 del '77 rappresenta il segno di questa ambiguità: una definizione di funzioni con cui provvisoriamente venivano regionalizzate le funzioni amministrative nelle materie dell'art. 117, che le Regioni avrebbero però dovuto poi provvedere a conferire agli enti locali. Il che non è avvenuto, se non in minima parte. Solo nel 1990, con la legge n. 142, si è riusciti a dare un minimo di concretezza ai principi costituzionali sull'autonomia locale, configurandola sul piano politico e normativo, oltre che amministrativo e finanziario, e creando i presupposti per il decentramento di funzioni locali a Comuni e Province. Ma anche la legge n. 142 è rimasta priva di un seguito sostanziale dal punto di vista del trasferimento delle funzioni amministrative che - soprattutto dalle Regioni, ma anche dallo Stato - avrebbero dovuto essere riallocate agli enti locali. Da questo punto di vista, un passo in avanti è stato compiuto con la riforma c.d. Bassanini del '97, la quale - nell'ambito di un riassetto complessivo del sistema amministrativo - ha delineato una visione in un certo senso rovesciata dell'assetto delle competenze amministrative, introducendo per la prima volta in modo esplicito il principio di sussidiarietà nella attribuzione delle funzioni. Il conseguente decreto legislativo n. 112/98 rappresenta un tentativo non trascurabile di rimettere mano in modo organico all'assetto delle funzioni amministrative, partendo da quelle suscettibili di essere esercitate dai Comuni e dalle Province; tuttavia, lo stesso decreto n. 112 è rimasto in larga misura sulla carta e non ha avuto un seguito effettivo, essendo prevalsa anche in tal caso la riluttanza delle Regioni a decentrarsi ed a superare quella che si potrebbe definire la loro propensione all'amministrativizzazione, fenomeno fuorviante in cui la Regione finisce per assumere un volto più di soggetto amministrativo che legislativo e programmatico.

In ogni caso, la riforma Bassanini ha indubbiamente dato una spinta verso una concezione più fortemente ancorata alle autonomie locali, soprattutto sul piano del loro ruolo amministrativo, ma anche normativo, e per certi versi può considerarsi un'anticipazione di quello che poi è avvenuto con la riforma costituzionale del 2001. D'altra parte, la riforma Bassanini è stata pensata in anni in cui era ancora aperto il lavoro della Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali, nel cui ambito era stata prefigurata una linea di riforma del Titolo V che in larga misura è poi diventata quella del 2001, varata con la l.c.n. 3, dopo la conferma nel referendum costituzionale di quanto il Parlamento, a conclusione della XIII legislatura, aveva approvato.

Per riprendere gli aspetti essenziali di questa scelta costituzionale possiamo evidenziare la visione di un'autonomia rafforzata nel quadro della statualità fondata sul nuovo art. 114, il quale indica – come già ricordato - gli elementi costitutivi della Repubblica, mettendo in fila tutte le istituzioni territoriali del sistema, a cominciare da quelle più vicine ai cittadini: Comuni, Province, con la variabile delle Città Metropolitane, Regioni e Stato. La Repubblica costituisce l'insieme di queste istituzioni territoriali, quindi un sistema policentrico – una Repubblica delle autonomie – in una prospettiva che è stata qualificata anche di federalismo cooperativo e solidale, in cui tutto il sistema dovrebbe essere concepito come un complesso di istituzioni non separate le une dalle altre, ma che siano in grado di interagire e di collaborare, nell'ambito di una logica integrata e coordinata, che implica comunque una visione di solidarietà in base a variabili che assicurino elementi di unità del sistema e di garanzia del principio di uguaglianza. In tal senso è appena il caso di richiamare il valore di quelli che la Costituzione – con la riforma del 2001 - definisce i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere assicurate a tutti in qualsivoglia parte del territorio nazionale.

Questi sono gli elementi che unificano il sistema, al di là della responsabilizzazione dei distinti soggetti che la compongono, tenuto comunque conto che l'anima di una visione autenticamente autonomistica è costituita dal principio di sussidiarietà, al quale la Costituzione ne ha abbinato altri due, ossia differenziazione ed adeguatezza, per tener conto di variabili che nel sistema-Paese richiedono delle soluzioni non uniformi, ma articolate, a misura delle diverse realtà territoriali. Si può aggiungere che in base a questa visione si supera nettamente il ricordato principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative delle Regioni, ancorato al precedente art. 118; anzi, si rompe nettamente questa logica, perché la Regione viene essenzialmente qualificata come soggetto di legislazione, con compiti assai accresciuti rispetto al passato, in base alle previsioni del terzo e quarto comma dell'art. 117, che introducono non solo più numerose materie affidate alla potestà concorrente, ma addirittura uno spazio affidato a una potestà piena (e residuale) dei legislatori regionali. Resta invece evidente che, per quanto riguarda le funzioni amministrative, il sistema, in base all'art. 118, deve ancorarsi su una impostazione che veda nel Comune il suo baricentro, come luogo primario di allocazione delle funzioni, salvo quelle che non possano essere gestite adeguatamente a livello comunale e che debbono quindi essere attribuite a livelli territorialmente più ampi, a cominciare dalle Province, destinati a diventare titolari delle funzioni di c.d. area vasta. In sostanza, dovrebbe prendere forma concreta un disegno istituzionale in cui siano previsti due soggetti prevalentemente di tipo legislativo, programmatico, di coordinamento e di sostegno, ossia Stato e Regioni, e due soggetti territoriali

principalmente dotati di un ruolo amministrativo, Comuni e Province, tra i quali dovrebbe articolarsi in larga misura l'allocazione e l'esercizio delle funzioni amministrative.

3. I principali problemi di completamento e di attuazione della riforma costituzionale

Veniamo ora, ai nodi pendenti per realizzare la “via italiana al federalismo”, contrassegnati da una serie di incertezze, di resistenze e di contraddizioni di cui è disseminato il lungo periodo che ormai ci separa dal momento dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001: con una situazione che è attualmente ben lungi dall'essere in sintonia con il disegno riformatore, fermo restando che si tratta di una riforma non esente da qualche imperfezione, con alcune lacune e talune soluzioni opinabili nella confezione di una nuova statualità policentrica.

In tal senso si pone un'esigenza sia di completamento coerente della novella del 2001 a livello costituzionale, ma anche di qualche ritocco e perfezionamento, specie in ordine alla ripartizione della funzione legislativa tra Stato e Regione, che appare talora definita in modo alquanto sbrigativo, specie in qualche punto degli elenchi di materie del secondo e terzo comma dell'art. 117 (come si desume pure dalla ormai consolidata giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni).

Vi sono comunque alcuni nodi da affrontare per dare coerenza sistematica all'opzione autonomistica operata con il nuovo Titolo V. Quattro aspetti soprattutto richiedono un intervento adeguato. Il primo punto riguarda l'assetto del Parlamento, che già l'art. 11 della l. c. n. 3/2001 ha previsto debba essere rivisto con una modifica del bicameralismo perfetto ora vigente. In attesa di por mano a tale organica revisione, l'art. 11 ha prefigurato una possibile soluzione transitoria, ossia l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti di Regioni ed enti locali: soluzione peraltro finora non attuata per inerzia della politica, che non è riuscita a dare concretezza neppure a questo possibile coinvolgimento consultivo delle autonomie territoriali in Parlamento. Comunque, questa dovrebbe essere una soluzione-ponte, in vista del superamento del bicameralismo perfetto, che attualmente contraddistingue il nostro sistema, mentre l'obiettivo a regime dovrebbe essere quello di dar vita ad una Camera delle autonomie, cioè ad un ramo del Parlamento che sia l'espressione al centro del policentrismo istituzionale a tre livelli che caratterizza il nostro ordinamento. In proposito può dirsi che la percezione di questa esigenza si è abbastanza consolidata, almeno a leggere recenti documenti e prese di posizione: il 2 dicembre 2009 sono state, in effetti, approvate al Senato più mozioni contestuali provenienti da varie forze politiche, ma che hanno un contenuto in larga misura comune, tra cui l'indicazione dell'esigenza di una revisione del bicameralismo con la previsione di una Camera rappresentativa delle istanze territoriali (anche se non è agevole immaginare che i rappresentanti attualmente operanti in Parlamento decidano soluzioni destinate a sconvolgere l'equilibrio rappresentativo che oggi contraddistingue il sistema). Comunque non v'è dubbio che in una prospettiva di riequilibrio istituzionale degli organi centrali del sistema repubblicano, sia indispensabile realizzare anche in Parlamento una impostazione policentrica, contemperando le ragioni dell'unità con quelle delle autonomie.

Un secondo elemento di integrazione della riforma del 2001 sta nella necessità che la Costituzione dia anche un volto adeguato ai raccordi interistituzionali, alle forme di relazione che devono caratterizzare un sistema di autonomie non separate, ma inserite in una visione cooperativa di una Repubblica che sia in grado di armonizzare le esigenze di tutti i livelli istituzionali. Da questo punto di vista, non c'è dubbio che attualmente la riforma del Titolo V contenga pochi elementi espliciti volti a fare emergere i raccordi strutturali e procedimentali tra i livelli di autonomia del sistema; su questo terreno bisognerebbe, tra l'altro, rafforzare - e forse dare anche in parte un volto nuovo a - quelle che oggi si chiamano conferenze, le quali rappresentano il modello operativo di relazione non legislativa tra livello statale e autonomie territoriali.

Il terzo elemento di completamento del sistema istituzionale fondato sulle autonomie locali dovrebbe essere costituito da una garanzia specifica che oggi manca per le autonomie territorialmente minori; ci si riferisce alla possibilità di accesso diretto di Comuni e Province alla Corte Costituzionale, per poter far valere le istanze dell'autonomia locale. Oggi vi è uno sbilanciamento del sistema da tale punto di vista, in quanto solo le Regioni possono tutelare la propria autonomia davanti alla Corte, a differenza degli enti locali, pur essendo anche questi ultimi riconosciuti come elementi costitutivi della Repubblica. Naturalmente si tratta di congegnare questo accesso in modo da evitare la moltiplicazione dei ricorsi e delle istanze. Altri sistemi hanno trovato delle strade utili, da ultimo la Spagna - il cui ordinamento ha tra l'altro tratti di somiglianza con il nostro - che dieci anni fa ha approvato una legge con cui si è esplicitamente consentito ai Comuni di accedere al giudice costituzionale, seppure con il filtro costituito dalla condizione che il ricorso venga promosso da un certo numero di enti locali. Analoghe possibilità di accesso al giudice costituzionale sono previste da tempo in altri ordinamenti, come in Germania, Austria, Ungheria e in altri stati europei. Occorre quindi tener conto di questa esigenza, modificando un sistema che oggi appare sbilanciato e indebolisce fortemente le autonomie locali nella tutela della propria sfera di autonomia istituzionale, costringendole a cercare il supporto alternativamente dello Stato o delle Regioni per poter ricorrere alla Corte nei confronti rispettivamente delle leggi regionali o di quelle statali.

Vi è un ultimo punto che appare di non trascurabile portata in una prospettiva di un riequilibrio organico a livello costituzionale che eviti alcune sempre più ingiustificate disparità di trattamento tra Regioni ordinarie e Regioni ad autonomia speciale. Le quali ultime, se possono per certi versi essere certamente considerate modelli di autonomia più avanzata, non possono però divenire sempre più zone di privilegio, come oggi effettivamente sono, tra l'altro con una differenza tra le stesse Regioni speciali, perché non tutte hanno il medesimo assetto o le medesime risorse finanziarie garantite dal sistema-Paese. Non c'è dubbio che sul piano delle risorse finanziarie esistano macrodifferenze di cui godono le Regioni a statuto speciale che non hanno ragion d'essere, tanto più alla luce del nuovo art. 119 della Costituzione, che richiede - con una norma cardine da considerare un principio supremo dell'ordinamento - la correlazione tra funzioni attribuite e risorse necessarie per il loro integrale esercizio. Questo principio istituzionale del quarto comma dell'art. 119 dovrebbe suggerire anche una revisione dell'assetto finanziario che riguarda le Regioni speciali e le Province autonome in modo da evitare che, come oggi avviene, fruiscono di risorse che talora sono pari a circa il

120% di quanto viene reperito fiscalmente sul territorio (dato che indica da solo la misura dello squilibrio di sistema in atto che può rischiare di minare fortemente la coesione nazionale).

4. Questioni di metodo e di merito pendenti per realizzare la « via italiana al federalismo »

Quanto alle prospettive di attuazione della riforma autonomistica, così come approvata nel 2001, vi sono sia questioni di metodo che di merito da mettere in evidenza.

Sulle questioni metodologiche che dovrebbero caratterizzare un processo coerente di sviluppo della riforma autonomistica appaiono particolarmente rilevanti tre profili.

In primo luogo occorre perseguire un obiettivo sostanziale di superamento della logica dei testi unici sull'ordinamento degli enti locali. I testi unici in materia, sia quello del 1934, sia quello del 2000 (n. 267) che lo ha sostituito, sono il segno di una visione in cui comunque l'ordinamento degli enti locali viene considerato di competenza (piena) del legislatore statale, mentre il nuovo disegno costituzionale (in base agli artt. 114 e 117, sesto comma), si fonda in larga misura sul principio di autoordinamento, sia pure con alcune matrici comuni a livello di sistema, quelle previste dalla lettera p) del secondo comma dell'art. 117, che indica le sole materie riservate al legislatore statale: organi di governo, sistemi elettorali e determinazione delle funzioni fondamentali. Al di là di queste materie, non c'è molto altro di competenza del legislatore statale in ordine agli enti locali, salvo quanto sia riconducibile alla disciplina del sistema tributario e contabile, al coordinamento della finanza pubblica e alla perequazione delle risorse finanziarie (a parte la questione di eventuali principi generali in materia di organizzazione pubblica). Dunque, in via generale, il principio guida dovrebbe essere quello dell'autoordinamento, legato all'utilizzo di statuti e regolamenti di Comuni e Province, a parte i mezzi normativi previsti in Costituzione per l'autoorganizzazione delle Regioni (statuti, leggi e regolamenti).

Un secondo elemento di metodo, anche questo essenziale, riguarda la sequenza con la quale dare attuazione alla riforma costituzionale, posto che non è immaginabile un unico intervento capace di applicare tutto l'universo delle novità costituzionali previste nel Titolo V. Secondo la sequenza logica che si ricava dalla novella del 2001 si dovrebbe partire dalla determinazione delle funzioni cosiddette fondamentali degli enti locali, in attuazione della lettera p) dell'art. 117, in base al quale si debbono individuare funzioni che dovrebbero costituire delle invarianti operanti in tutti gli enti locali del sistema-Paese, tali cioè da creare anche i presupposti della coesione nazionale, così come aveva previsto l'art. 2 della legge n. 131/2003, che aveva tentato (invano) di avviare il processo di attuazione di questa parte della riforma costituzionale. Questo delle funzioni fondamentali sarebbe, dunque, il primo intervento da definire e dovrebbe preludere alla definizione delle altre funzioni amministrative degli enti locali, in attuazione dell'art. 118, che fa riferimento alle funzioni proprie e a quelle conferite a Comuni e Province. Si tratta di una manovra indubbiamente complessa, che comporta la sostanziale risistemazione e riallocazione di gran parte delle funzioni amministrative dal sistema nazionale e regionale a quello locale, con tutte le questioni connesse: trasferimento di uffici, di personale e di risorse finanziarie.

Ciò chiarisce anche che i profili finanziari non possono che seguire la individuazione delle funzioni dei vari soggetti di autonomia, per cui l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione presuppone necessariamente il processo attuativo delle norme precedenti sulle funzioni di Comuni e Province. In altri termini, prima di poter disciplinare le risorse finanziarie, valorizzando l'autonomia e la responsabilità gestionale di ciascun soggetto, sarebbe essenziale sapere "chi fa cosa"; altrimenti, se si trasferissero le risorse finanziarie sulla base dell'attuale assetto delle funzioni, si rischierebbero tra l'altro sperperi a causa sia di funzioni frequentemente sovrapposte o duplicate sia di una mancata semplificazione istituzionale, che dovrebbe invece derivare da una corretta attuazione della riforma costituzionale, con un radicale sfoltimento dei molteplici enti strumentali e dipendenti costituiti nel tempo a livello regionale e locale. Tanto premesso, va sottolineato che non è certo questa la sequenza immaginata con l'approvazione della l. n. 42/09, che ha inteso avviare l'attuazione dell'art. 119 col c.d. federalismo fiscale, in assenza di un quadro aggiornato sul riassetto delle funzioni e sulla semplificazione istituzionale.

Un'ultima considerazione di metodo riguarda poi l'esigenza di messa a punto di procedure di concertazione interistituzionale, che potremmo considerare come un elemento indispensabile per perseguire obiettivi che richiedono la condivisione di tutti i soggetti del sistema coinvolti. Dar vita ad una riforma così radicale, per certi versi rivoluzionaria nell'assetto delle funzioni amministrative e, di conseguenza, delle risorse finanziarie del sistema-Paese, non può che essere frutto di una concertazione che coinvolga tutti i soggetti cointeressati e li renda coprotagonisti di scelte alla cui effettiva realizzazione debbono tutti cooperare.

Rispetto a questa esigenza va rilevato che la tendenza tuttora nettamente prevalente è quella di concentrare le decisioni in materia a livello statale, secondo una logica centralistica, nonostante nel 2002 un protocollo interistituzionale fosse stato sancito dal Governo insieme a Regioni, ANCI ed UPI per stabilire che l'attuazione della riforma del Titolo V sarebbe dovuta conseguire da accordi definiti su tavoli in cui fossero rappresentati tutti i soggetti coinvolti. Vi è, peraltro, da registrare su questo piano un'eccezione recente che forse preclude ad un nuovo indirizzo in materia: in effetti, nella legge n. 42 del 2009 sul cd. federalismo fiscale sono stati previsti degli organi misti che dovrebbero svolgere una funzione non trascurabile nel processo attuativo delle deleghe ivi previste.

Volendo ora procedere ad un rapido elenco dei principali passaggi e dei nodi di merito tuttora irrisolti, si deve innanzitutto concentrare l'attenzione sul riassetto delle funzioni amministrative su due livelli locali, cui si è fatto in precedenza riferimento: il livello di base e quello di area vasta. Da questo angolo visuale si pone, tra l'altro, una questione di specifico rilievo che riguarda il livello di base, ossia i Comuni, tenendo conto che gran parte di quelli del nostro sistema sono di piccola dimensione e di fatto inadeguati a gestire tutte le funzioni spettanti all'ente locale di prossimità; esiste, in effetti, una situazione di grande eterogeneità nella dimensione territoriale e demografica degli enti comunali, che pure sono tutti dalla Costituzione considerati, senza distinzioni, come il baricentro del sistema amministrativo.

Da tale punto di vista si pone, in sostanza, un nodo di effettività dell'autonomia nei piccoli Comuni, che può portare anche a considerare necessaria – come sta emergendo

nella più recente progettazione per l'attuazione del titolo V – una previsione di obbligatorietà associativa in unioni intercomunali per i Comuni sotto una determinata soglia. In altre parole, affinché l'autonomia comunale possa essere reale, e non solo affermata in astratto, sarebbe necessario garantire meccanismi gestionali che consentano ai Comuni di diventare titolari di tutte le funzioni proprie e fondamentali ad essi spettanti in base ai principi costituzionali, con la garanzia di un loro effettivo esercizio, non affidato solo a soluzioni collaborative eventuali (e magari scoordinate). Si tratta di superare una barriera anche culturale che finora ha impedito di andare in una direzione utile, al di là dei meccanismi di cooperazione volontaria.

C'è, poi, l'altra questione che riguarda il ruolo delle Province, che personalmente considero imprescindibile, al di là di una pubblicistica un po' alla moda e di talune iniziative contrassegnate da semplificazioni e molte scorciatoie, in base alle quali si sta sostenendo che la Provincia sarebbe un ente inutile, superato, da sopprimere. A voler essere coerenti con il disegno costituzionale, non c'è dubbio che le funzioni di area vasta debbano essere concentrate essenzialmente su quel soggetto che chiamiamo costituzionalmente Provincia – salva la variabile delle Città Metropolitane per le aree a forte conurbazione –, per cui si tratta di una istituzione territoriale da valorizzare e non certo da depotenziare o sopprimere, soprattutto se si vuole effettivamente deamministrativizzare la Regione riqualificandola come soggetto di legislazione, di programmazione e di coordinamento.

Infine, c'è la questione della semplificazione istituzionale, elemento assolutamente non trascurabile in questo processo di attuazione della riforma costituzionale, come già accennato. Per dar vita ad amministrazioni responsabili - legate, quindi, anche al circuito della responsabilità politica che deve contraddistinguere il rapporto tra elettori ed eletti - è necessario concentrare le funzioni amministrative nei Comuni e nelle Province, salvo - laddove non sia possibile - nelle Regioni e nello Stato. Ciò significa sostanzialmente rimettere in discussione la prassi assai diffusa di dar vita a soggetti, organismi, enti strumentali e dipendenti, in vario modo creati sia dalle Regioni che dagli enti locali, che finiscono per depotenziare l'autonomia responsabile, rendendo in larga misura incontrollabile il sistema amministrativo, e determinando spesso anche maggiori costi e oneri organizzativi. Attuare la riforma del Titolo V significa prendere in considerazione anche questo tema complesso, rimettendo in discussione tanti organismi monosettoriali, dove oltretutto frequentemente si annidano forme varie di dispersione delle risorse. Evidentemente, se si vuole dare vita ad un sistema autonomistico coerente, bisogna affrontare anche questo nodo, così come la questione di un nuovo sistema di controlli e di garanzie riguardanti gli enti autonomi, che devono essere in larga misura basati su forme efficaci e stabili di autocontrollo, con controlli esterni preordinati essenzialmente ad una funzione collaborativa, finalizzata anzitutto ad assicurare che i controlli interni siano effettivi ed affidabili. Questo, come è evidente, è un altro importante capitolo da affrontare per concretare realmente il principio autonomistico.

A fronte di queste esigenze di metodo e di merito sono eclatanti i chiaroscuri della XVI legislatura in corso, in cui si è – come già rilevato - cominciato dalla coda, ossia dalla legge sul federalismo fiscale, in nome di un obiettivo politico considerato preminente, peraltro poi in itinere parzialmente corretto, essendo risultato sempre più chiaro che se non si stabilisce preliminarmente in qualche maniera “chi fa cosa” diventa difficile – se

non impossibile - immaginare un organico (e comunque già di per sé non facile) riassetto del sistema finanziario. In ogni caso va sottolineato che la legge delega n. 42 del 2009 lascia aperto un percorso tanto articolato e lungo nel tempo (destinato a durare almeno cinque anni) quanto opinabile nei contenuti, che vanno ad incrociarsi tra l'altro con problematiche che emergono a vario titolo da una iniziativa governativa successiva, di recente formalizzata con l'A.C. n. 3118, riguardante la cd. Carta delle Autonomie (in ordine alla quale vi erano state ben tre versioni "preparatorie" di differente taglio e portata, specie su questioni decisive come quella relativa alla soppressione o al ridimensionamento degli enti strumentali e dipendenti operanti in campi di competenza degli enti locali).

Premesso che non è questa la sede per una puntuale disamina dei molti limiti di tale ultima proposta è solo il caso qui di aggiungere che siamo di fronte ad un tentativo che certamente non è soddisfacente per risolvere in modo organico ed adeguato il nodo dell'attuazione coerente della riforma amministrativa legata al nuovo Titolo V: anche perché vi sono due ulteriori considerazioni che rendono ancor più problematico lo scenario che caratterizza la fase più recente di vita delle autonomie.

Da un lato, infatti, si registra una serie crescente di scippi, o di svuotamenti dell'autonomia locale negli interventi legislativi statali che si vanno succedendo, a cominciare dalle varie leggi finanziarie di questi ultimi anni, che contengono tutte disposizioni riguardanti gli enti locali in larga misura censurabili sul piano della loro compatibilità costituzionale (come già in concreto avvenuto ad opera di alcune significative pronunce della Corte, pur di massima finora orientata ad una lettura riduttiva della portata autonomistica della novella del 2001). Anche il recentissimo decreto legge n. 2/2010 - che ha modificato la legge finanziaria per il 2010, a pochi giorni dalla sua approvazione, anticipandone l'applicazione per gli enti locali che hanno rinnovi elettorali in itinere, sia per quanto riguarda il ridimensionamento degli organi rappresentativi che altre misure di dubbia costituzionalità (v. soppressione circoscrizioni infracomunali e difensori civili locali) - conferma una tendenza invasiva dell'autonomia di Comuni e Province, ben al di là di quanto appare possibile in base ai principi degli artt.

114 e 117 Cost. C'è poi un altro versante che deve preoccupare dal punto di vista dello svuotamento dell'autonomia locale, legato alla miriade di interventi cosiddetti emergenziali o finalizzati a costituire amministrazioni straordinarie.

Il ricorso a commissari e a soluzioni organizzative *extra ordinem* - spesso oltretutto per situazioni di emergenza che tali non sono e che riguardano piuttosto grandi o piccoli eventi da organizzare - finisce semplicemente per giustificare un centralismo di ritorno, che emargina e demotiva le strutture istituzionali ordinarie ed è figlio di una concezione dell'amministrazione indubbiamente incompatibile con il quadro costituzionale vigente: un terremoto e chiaramente uno stato di necessità, da cui possono derivare anche interventi in deroga rispetto alle competenze proprie degli enti locali, ma certo non lo sono anche eventi sportivi o ricorrenze del tutto prevedibili e di per sé gestibili senza alterare l'ordinario assetto delle competenze istituzionali.

Per concludere questo excursus un po' frammentario e necessariamente sintetico, si può accennare ad un'ultima considerazione, mettendo in evidenza che - ferme restando le non poche difficoltà tecniche e politiche che frenano il processo di adeguamento istituzionale e amministrativo - vi è verosimilmente un fattore per così dire culturale alla

base delle vischiosità che stanno impedendo una modernizzazione ed un effettivo decentramento delle strutture della Repubblica, in una prospettiva di rafforzamento di autonomie non solo proclamate, ma anche praticate. In altre parole le difficoltà in cui ci dibattiamo da troppi anni nascono certo da divisioni politiche e da contrapposizioni che non facilitano la ricerca di quella condivisione di sistema cui si faceva in precedenza riferimento, indispensabile per procedere nella direzione di una riforma ad alta complessità tecnica, ma esse aumentano perché verosimilmente manca sia una convinzione profonda sul significato dell'autonomia come responsabilità sia un processo formativo degli stessi amministratori locali e dei cittadini rispetto al principio autonomistico: cosicché continua a prevalere una cultura della dipendenza, in base alla quale si attendono (e spesso si invocano) circolari ed interventi di chiarimento centrali (o regionali), ossia esattamente la negazione del principio di responsabilità e di autonomia. Un'osservazione, questa, che può trasformarsi nell'interrogativo se la riforma prefigurata nel nuovo titolo V debba considerarsi un'utopia pressoché impossibile da realizzare: il che porta in definitiva, come spesso accade a fronte di significativi interventi di innovazione istituzionale, all'alternativa tra chi lavora per creare le condizioni (sia culturali che tecniche) per implementare *in progress* processi di cambiamento che richiedono impegno e intelligenze dedicate e determinate e chi, al contrario, preferisce conservare lo *status quo*, rinunciando al nuovo orizzonte, ma anche al rischio delle trasformazioni (cui finiscono spesso per aggregarsi coloro che, pur avendo concorso all'ideazione di una riforma, poi se ne pentono, prima ancora di averne avviato la sperimentazione attuativa, non avendo salde convinzioni di sistema e facendo prevalere valutazioni contingenti di opportunità politica).

*57° Convegno di Studi Amministrativi
Il federalismo alla prova dei decreti delegati
Villa Monastero – Varenna
22-23-24 settembre 2011*

Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale

di Antonio Brancasi

Sommario: 1.- La duplice accezione di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; 2.- La promiscua utilizzazione dei due tipi di coordinamento; 3.- Il coordinamento statico come presupposto e limite di quello dinamico; 4.- Le ulteriori caratteristiche del coordinamento dinamico; 5.- La titolarità della potestà di coordinamento

1.- La duplice accezione di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

Una precisa definizione di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario la si ricava dalla sentenza n.37 del 2004 della Corte costituzionale, nella quale è detto che mediante l'esercizio di questa funzione il legislatore *“dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva rispettivamente dello Stato, delle Regioni e degli EE.LL”*. Alla base di questa definizione vi è una lettura dell'art 119 secondo cui la previsione che Regioni ed EE.LL possono stabilire ed applicare tributi ed entrate propri *“secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”* sta ad indicare che ad essere subordinate al coordinamento non sono soltanto le modalità di esercizio di tali facoltà ma anche l'ambito materiale entro cui queste possono essere esercitate.

Vi è poi un'altra definizione che non si può fare a meno di ricordare. È quella più generale, lasciataci da Bachelet, che rinveniva l'esistenza del coordinamento *“quando ci si trova di fronte a una pluralità di attività e di soggetti (o di figure soggettive) di cui l'ordinamento riconosce una qualche autonoma individualità, pur disponendone la armonizzazione e la cospirazione a fini determinati”*. In altro passaggio, l'Autore precisa, ulteriormente, che *“il coordinamento può definirsi come una figura (almeno tendenzialmente) di sovraordinazione predisposta per realizzare la unità di*

indirizzo di uffici od enti dotati di autonomia". Salvo tornare successivamente sul punto della realizzazione della unità di indirizzo e della "cospirazione" verso fini determinati di una pluralità di attività e di soggetti, merita segnalare, di questa definizione, che il coordinamento può ricorrere in presenza di una alterità e non disponibilità di attività e soggetti da parte del coordinatore: alla base del coordinamento vi è appunto una posizione di autonomia giacché in mancanza di questo requisito l'ufficio o ente in questione più che coordinato dovrà dirsi ordinato. Questa definizione, applicata al nostro caso, sta ad indicare che, in tanto può esservi coordinamento finanziario, in quanto vi sia autonomia finanziaria del soggetto da coordinare: in altri termini, il coordinamento finanziario non genera l'autonomia finanziaria, e non ne delimita l'ambito materiale, ma la presuppone e ne orienta l'esercizio.

Il raffronto tra queste due definizioni di coordinamento consente di riscontrare in quella della Corte costituzionale il riferimento, in realtà, a due diverse e distinte funzioni, a due diverse accezioni di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: coordinamento in senso proprio, che attiene alle modalità di esercizio di una serie di poteri dati, e coordinamento in senso lato, che concorre alla attribuzione di tali poteri ed alla delimitazione del loro ambito materiale. In definitiva due differenti accezioni che ripropongono la nota distinzione tra conformazione delle posizioni giuridiche e limitazione delle medesime, nel senso che, in tanto vi può essere limitazione, in quanto preesista, compiutamente definito nei suoi contorni, ciò che è oggetto della limitazione. Il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, nella accezioni di potere conformativo, esercita una funzione fondante dell'autonomia finanziaria di Regioni ed EE.LL, in quanto porta a compimento la "edificazione" di quell'assetto della finanza pubblica che attualmente si suole evocare con il termine di "federalismo fiscale" e che il nuovo art 119 Cost si è limitato semplicemente a tratteggiare.

La definizione della Corte costituzionale, con le due accezioni di coordinamento, è certamente meno rigorosa, ma è giustificata dalla constatazione che la norma costituzionale richiede di essere attuata da leggi ordinarie che, oltre ad individuare e disciplinare la compartecipazione a tributi erariali, determinano i tributi e le entrate proprie suscettibili di essere stabiliti ed applicati da Regioni ed EE.LL. E siccome nell'art 119 non viene fatto cenno ad altra potestà oltre a quella, appunto, di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, è inevitabile riconoscere a questa potestà un significato più ampio di quello che "a rigore" il coordinamento avrebbe.

Bisogna peraltro tener presente che, tra le disposizioni di esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, non è facile distinguere quelle relative all'una o all'altra accezione di tale funzione, perché presentano la medesima natura formale. Certamente sono ascrivibili ad una nozione lata di coordinamento quelle disposizioni che tracciano la linea di confine tra l'area di imposizione riservata a ciascun livello

di governo: operazione questa indispensabile, perché la materia dell'imposizione fiscale si alloca a più livelli, per cui la competenza di ciascuno di essi non è riscontrabile in base al tenore delle disposizioni (alla stregua di una qualsiasi altra materia) quanto piuttosto in considerazione del loro oggetto, cioè al tipo di tributo disciplinato. D'altra parte non si può neppure sostenere che sono espressive della funzione di coordinamento in senso stretto tutte quelle disposizioni che, invece di delimitare i confini delle aree di reciproca competenza, stabiliscono regole e modalità di esercizio delle competenze: basti pensare all'ipotesi in cui l'ambito spettante ad un certo livello di governo sia delimitato mediante il riconoscimento di una addizionale e della possibilità di stabilire la relativa aliquota tra un minimo ed un massimo; in questo caso è proprio una regola, quella di non oltrepassare i due limiti, a delimitare l'area di imposizione che viene attribuita.

Del resto, quello della distinzione tra disposizioni conformative e norme limitative è problema che si è già posto in tanti altri campi e che ha trovato in ciascuno di essi specifiche soluzioni. Nel nostro caso, la funzione fondante dell'autonomia finanziaria di Regioni ed EE.LL svolta dalle disposizioni conformative, induce a ritenere che una caratteristica del genere richiede necessariamente un contenuto di tipo ordinamentale, che come tale è possibile riscontrare soltanto in disposizioni tendenzialmente stabili o quanto meno emanate con l'intento che lo siano. Di contro, si può invece ritenere che certamente ricorre esercizio di un coordinamento, inteso in senso proprio, in presenza di disposizioni di natura congiunturale, il cui contenuto sia costruito in relazione alla contingenza e la cui vigenza sia tendenzialmente limitata nel tempo. In considerazione di ciò questo secondo tipo di coordinamento lo si può chiamare "dinamico", tenuto conto che una aggettivazione del genere è già presente nell'ordinamento; mentre per contrapposizione l'altro coordinamento, quello improprio con cui è esercitata la funzione conformativa e fondante dell'autonomia, lo si può denominare "statico"

Non è senza conseguenze distinguere all'interno del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, di cui parla l'art 119 Cost., l'esistenza di due differenti funzioni. Infatti, il coordinamento come indirizzo, e cioè il coordinamento in senso proprio e dinamico, presuppone l'esistenza di una situazione di autonomia, che nel nostro caso è di autonomia finanziaria ed è (a differenza di quella della definizione di Bachelet) riconosciuta dalla Costituzione; autonomia che deve quindi preesistere agli atti di esercizio di tale funzione e che di conseguenza deve essere già stata conformata dall'esercizio della funzione di coordinamento statico. Il modo in cui sta avvenendo l'attuazione del c.d. federalismo fiscale si presta a molte critiche e tra queste vi è senz'altro il modo di concepire il coordinamento, perché non ci si preoccupa di mantenere distinte le due funzioni di coordinamento e tanto meno ci si preoccupa di garantire il rapporto sequenziale che dovrebbe intercorrere tra di esse, ignorando con ciò che, se la costruzione dell'autonomia finanziaria di Regioni ed EE.LL manca, è incompleta o non è in grado di delimitare l'ambito del coordinamento dinamico, i relativi enti più che essere coordinati saranno in realtà ordinati.

2.- La promiscua utilizzazione dei due tipi di coordinamento

E' dato riscontrare un uso promiscuo delle due forme di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, nel senso che decisioni qualificabili di tipo congiunturale, perché condizionate dalla contingenza del momento e perché completamente protese alla soluzione dei relativi problemi, sono in realtà adottate nell'esercizio della funzione ordinamentale di costruzione del federalismo, quindi con atti che dovrebbero essere tendenzialmente stabili e che dovrebbero definire ambiti di competenza e regole destinate a valere ben oltre il protrarsi del contesto esistente al momento della loro adozione. Di contro, ricorre anche il fenomeno opposto di decisioni da adottare con norme congiunturali quali la legge di stabilità o i provvedimenti ad essa collegati, che per il loro oggetto sono di tipo ordinamentale, perché magari su di esse si basa l'intera costruzione del federalismo fiscale.

La prima ipotesi evoca la questione della costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, che in maniera bipartisan è ormai entrata nell'agenda politica. Torneremo successivamente sul punto: per il momento non interessa valutare il contenuto delle proposte, se ha effettivamente senso ed è praticabile un vincolo del genere (di questo parleremo dopo). Preme invece considerare l'idea in sé, che cioè la nostra Costituzione venga modificata, per introdurre regole fondanti l'assetto della finanza pubblica tout court, e che ciò si faccia per introdurre limitazioni (e poco importa, per il momento, di quali limiti si tratti) rivolte a ridimensionare la quantità del nostro debito pubblico, secondo i vincoli posti dall'Unione europea, ed a assicurare i mercati circa la nostra solvibilità

Mi rendo conto che le sollecitazioni a muoversi in questa direzione sono molte e provengono dall'Europa: basti ricordare la direttiva sui quadri nazionali di bilancio (recentemente approvata), che prevede, tra le altre cose, l'obbligo degli Stati membri di inserire negli ordinamenti nazionali "regole numeriche" per assicurare l'osservanza dei vincoli stabiliti dal Trattato in materia di bilancio. Sulla stessa questione vi è stato il Patto Europlus, adottato l'11 marzo di questo anno dai Capi di Stato e di governo dell'eurozona ed al quale hanno poi aderito anche altri Stati: con esso, andando ben oltre la previsione di "regole numeriche" la cui definizione sia lasciata a ciascun Stato, è stato assunto l'obbligo di recepire negli ordinamenti nazionali le regole del Patto di stabilità e crescita e di farlo utilizzando strumenti giuridici forniti di natura vincolante. Mi rendo anche conto che dietro queste iniziative vi è l'idea della necessità di tranquillizzare i mercati sulle intenzioni di risanamento delle finanze pubbliche. Ma, a parte che i mercati si assicurano con le politiche praticate piuttosto che con quelle proclamate, mi sembra si debbano tener presenti almeno due obiezioni di segno contrario.

Innanzitutto una obiezione di metodo relativa al fatto che una modifica della Costituzione possa essere concordata con altri Paesi: dovrebbe far riflettere che, su questo terreno, si è addirittura posto il problema inverso, dei limiti che la Costituzione nazionale comporta alla applicazione dell'ordinamento dell'Unione ed è significativo che il Paese dimostratosi più sensibile a questa problematica (la Germania) ha sì sottoscritto il Patto Europlus, ma lo ha fatto dopo aver variato di propria iniziativa una modifica alla propria Costituzione di analogo tenore.

Una obiezione poi di merito relativa al fatto che regole del genere non possono che avere carattere congiunturale, per cui non si prestano ad essere costituzionalizzate ma semmai (e vedremo se ed in che termini) potrebbero essere introdotte, nei riguardi di Regioni ed EELL, mediante disposizioni di coordinamento dinamico della finanza pubblica e, nei riguardi dello Stato, avrebbero bisogno di una legge in grado di imporsi e vincolare le altre leggi, la cui previsione (questa sì) andrebbe contenuta in Costituzione. E questo loro carattere congiunturale riguarda sia le eventuali norme nazionali che riproducano i vincoli europei o che, comunque, stabiliscano regole strettamente funzionali alla loro osservanza, sia la regola del pareggio del bilancio.

Quanto alla riproduzione nell'ordinamento nazionale dei vincoli europei, bisogna tener presente che il divieto di disavanzi eccessivi, stabilito espressamente dal Trattato e precisato nell'apposito protocollo ad esso allegato, e analogamente, ed ancor più, il Patto di stabilità e crescita sono regole alquanto particolari, non foss'altro perché alla loro osservanza non sono preposti, come per la generalità delle regole del Trattato, gli organi giurisdizionali bensì quelli politici. Da ciò almeno due conseguenze.

La prima è che le regole nazionali, da introdurre, e quelle europee si porrebbero su piani asimmetrici, nel senso che le prime finirebbero per fornire una tutela giurisdizionale ai medesimi valori per i quali analoga tutela è sconosciuta a livello europeo: insomma una soluzione che, per questo aspetto, finirebbe per essere succedanea alla modifica del Trattato ed alla estensione della giurisdizione della Corte di giustizia sulla osservanza del divieto di disavanzi eccessivi. La seconda conseguenza (che è poi quella che interessa in questa sede) è che le regole europee, che le norme nazionali dovrebbero riprodurre, hanno una valenza fortemente politica, nel senso che, siccome alla loro osservanza sono preposti organi politici, è inevitabile un loro aggiustamento ed adeguamento alla situazione del momento: in altri termini, le regole europee, hanno esse stesse il carattere congiunturale del coordinamento dinamico; basti pensare che al divieto di disavanzi eccessivi ha fatto seguito il Patto di stabilità e crescita, questo è stato poi corretto facendo riferimento all'indebitamento strutturale ed oggi si parla invece di "politica di bilancio prudente".

Quanto invece alla regola del pareggio di bilancio, ritengo non abbia alcun senso un divieto assoluto di ricorrere all'indebitamento a prescindere dal contesto e dall'uso che si intende fare delle relative risorse. Ciò è avvalorato, a

mio parere, proprio dal principio di equità intergenerazionale che generalmente viene invece evocato per giustificare un divieto del genere: infatti l'indebitamento è, a certe condizioni, l'unico modo per far pagare alle generazioni future la ricchezza che quelle precedenti hanno creato e lasciato loro. In realtà, una disciplina non congiunturale dell'indebitamento, più che vietarlo, dovrebbe sottoporlo ad uno scrutinio di sostenibilità monetaria, economica e finanziaria. I vincoli europei forniscono gli indicatori di sostenibilità monetaria, salvo chiedersi se non sia più corretto considerare, assieme all'indebitamento netto della pubblica amministrazione, anche l'indebitamento delle famiglie. La sostenibilità economica andrebbe accertata valutando gli effetti che l'impiego delle risorse procurate con l'indebitamento è in grado di generare sullo stato patrimoniale della pubblica amministrazione, con l'avvertenza però che questo conto andrebbe definito superando le categorie proprietarie in modo da considerare attività del patrimonio non soltanto la ricchezza dell'amministrazione ma anche quella che l'amministrazione ha creato in capo alla collettività. La sostenibilità finanziaria sta nella capacità di fronteggiare le future spese di ammortamento, cosicché, per questo aspetto, non vi è concettualmente motivo di trattare tali spese diversamente da qualsiasi altra spesa pluriennale: e a questo fine già vi è l'obbligo della copertura finanziaria, che si riferisce anche alle spese destinate a gravare sugli esercizi successivi, e semmai si tratta di correggere l'art 81c.4 estendendo la relativa prescrizione anche al bilancio.

Effetti analoghi, di conferire dignità ordinamentale a misure di carattere congiunturale (cioè di travestire da coordinamento statico ciò che presenta in realtà le caratteristiche del coordinamento dinamico), conseguono dal modo in cui si sta dando attuazione al c.d. federalismo fiscale: sono almeno due le operazioni, previste da questo complesso procedimento, che avvalorano questa conclusione.

La prima è la trasformazione dei trasferimenti in entrate proprie: siccome la loro entità è il risultato delle manovre finanziarie di questi anni, che hanno e stanno riducendo fortemente le risorse di Regioni ed EE.LL, la regola ordinamentale, di definizione quantitativa dell'autonomia finanziaria, è destinata ad incorporare in realtà gli effetti di misure congiunturali. La seconda operazione, che si diceva, riguarda il meccanismo top-down di determinazione del fondo perequativo: nel caso delle Regioni, sia la parte destinata al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni che quella rivolta a finanziare le restanti funzioni, sono commisurate, nel primo anno, alla spesa storica, in termini sia di quota spettante a ciascun ente che di ammontare complessivo nazionale; per gli anni successivi si parla invece di graduale convergenza verso i costi standard, lasciando così intendere che il calcolo dei costi standard serve a determinare la quota spettante a ciascun ente ma non l'ammontare complessivo nazionale che resta commisurato alla spesa storica. In definitiva, il fondo perequativo resta regolato da un

meccanismo top-down, dal momento che i costi standard sono presi in considerazione soltanto per realizzare una diversa ripartizione del fondo, tra gli enti, rispetto alla loro spesa storica: anche in questo caso, quindi, è di tutta evidenza che la regola ordinamentale di definizione quantitativa dell'autonomia finanziaria è destinata ad incorporare in realtà gli effetti delle misure congiunturali di questi anni, che hanno fortemente ridotto le spese di Regioni ed EE.LL.

Con ciò non intendo criticare l'utilizzazione di criteri top-down né la commisurazione delle entrate proprie ai preesistenti trasferimenti finanziari: si può considerare ragionevole che per l'esercizio di certe funzioni sia necessario, e sufficiente, quanto impiegato un tempo per esercitarle; e con questa sorta di finzione si può ritenere ragionevole risolvere il problema del fabbisogno sia nazionale che del singolo ente. Nel contempo non si può certo immaginare che, in questo momento di crisi, Regioni ed EE.LL ricavino dall'attuazione del federalismo fiscale risorse maggiori di quelle loro lasciate dalle varie manovre di risanamento. Resta però il fatto che la norma di carattere ordinamentale, quella con cui viene edificato il federalismo fiscale, dovrebbe fare riferimento ad una situazione non perturbata dalla crisi, ad una situazione di maggiore regolarità, magari prendendo in considerazione più esercizi finanziari e facendo la media, tra di essi, dei trasferimenti da sopprimere e delle spese da finanziarie con il riconoscimento di entrate proprie: ciò del resto è quanto fu fatto in occasione dell'attuazione delle leggi Bassanini, che non avevano certo la pretesa di costruire alcun federalismo fiscale e che intervenivano in un periodo molto meno turbolento. Se poi il risultato di questo calcolo dovesse portare, come è immaginabile, al riconoscimento di una autonomia finanziaria suscettibile di generare risorse maggiori di quelle riconosciute a Regioni ed EE.LL dalle manovre, e se ciò fosse considerato incompatibile con la situazione congiunturale e con i vincoli imposti dall'Unione europea, lo strumento per porvi rimedio, congelando parte dell'autonomia spettante agli enti, dovrebbe essere quello, appunto, del coordinamento dinamico.

Ma, si diceva, vi è anche il fenomeno opposto a quello fin qui considerato: e cioè il fenomeno di conferire veste congiunturale a misure che invece presentano rilievo ordinamentale (in altri termini, travestire da coordinamento dinamico ciò che presenta invece le caratteristiche del coordinamento statico). E' il caso della duplice finalità con cui i d.lgs., ma prima di essi già la legge di delega (art 18), utilizzano i costi ed i fabbisogni standard di Regioni ed EE.LL relativi ai livelli essenziali delle prestazioni ed alle funzioni fondamentali. Le grandezze che risultano dal loro calcolo dovrebbero, innanzi tutto, fornire il termine di riferimento quantitativo all'operazione di costruzione dell'autonomia finanziaria degli enti e dovrebbero superare l'opposto criterio della spesa storica: in questa loro funzione, costi e fabbisogni standard dovrebbero perdere qualsiasi efficacia una volta esaurita la costruzione del sistema. In realtà, vi è l'idea di utilizzare

queste grandezze anche per farne oggetto di prescrizioni a cui sottoporre gli enti: viene, addirittura, previsto il nuovo istituto del Patto di convergenza che, sembra di capire, dovrebbe imporre agli enti di superare gli scostamenti dai costi standard per abitante e di definire percorsi di avvicinamento agli obiettivi di servizio dei livelli essenziali.

Questo ulteriore impiego dei costi standard suscita a mio parere molte perplessità, perché lo Stato può, e deve, imporre agli enti di esercitare le loro funzioni in modo da garantire determinate prestazioni, e nel fare ciò deve assicurare che essi abbiano risorse sufficienti, calcolate appunto applicando i costi standard; una volta fatto ciò, ed assicurato che effettivamente le prestazioni rese corrispondano ai livelli essenziali, saranno gli enti a dover rendere conto alle loro collettività del grado di efficienza ed economicità con cui svolgono tali attività. Ma evidentemente il legislatore muove dall'idea che l'autonomia di Regioni ed EE.LL consenta di imporre una sorta di omologazione dei costi effettivi a quelli standard, oppure ritiene (ma non si saprebbe proprio sulla base di quale ragionamento) che costi effettivi diversi da quelli standard stanno ad indicare che le prestazioni non sono rese secondo i livelli essenziali.

Quanto poi ai percorsi di avvicinamento agli obiettivi di servizio dei livelli essenziali, la loro previsione da parte del legislatore statale contraddice il carattere doveroso di tali obiettivi, ai quali non vi è da avvicinarsi e non vi è da delineare alcun percorso per farlo, per il semplice motivo che gli enti sono tenuti a garantirli alla popolazione.

In ogni caso, giustificato o meno questo approccio seguito dal legislatore, resta il fatto che la determinazione dei costi standard è misura di carattere ordinamentale sia che servano a costruire il sistema sia che ne venga prescritta l'osservanza agli enti; così come sono misure di analoga natura quelle che fissano i livelli delle prestazioni e dei servizi da fornire alla popolazione. Ed invece le norme del Patto di convergenza, oltre ad essere qualificate espressamente come disposizioni di "coordinamento dinamico" della finanza pubblica, è previsto siano adottate con la legge di stabilità o con apposita legge collegata alla manovra di finanza pubblica, cioè con atti che dovrebbero essere preposti al coordinamento dinamico e non certo a quello statico, tenuto conto che è espressamente vietato a tale legge "contenere norme... di carattere ordinamentale" (art 11 c.3 della l. 2009 n.196).

In realtà, dietro questa configurazione del Patto di convergenza, vi è l'idea che è compito dello Stato indirizzare gli enti a ridurre i loro costi ed a migliorare le loro prestazioni, tanto da ammettere, addirittura, l'istituzione di sistemi incentivanti e penalizzanti a supporto di tali indirizzi. Una concezione del genere contraddice, a mio parere, un assetto veramente autonomistico delle istituzioni, in cui le amministrazioni territoriali dovrebbero rispondere alle rispettive collettività della loro performance, e analogamente anche del livello di prestazioni e servizi, salvo che questi siano fissati dallo Stato come essenziali e siano quindi da rendere doverosamente alla popolazione, nel qual

caso non è più questione di indirizzi ma di regole, né di incentivazione ma di legittimità o illegittimità.

Tutto ciò non esclude l'opportunità di politiche statali di convergenza, rivolte a consentire agli enti di ridurre i loro costi eventualmente superiori a quelli standard e di fornire prestazioni più elevate di quelle oggetto dei livelli essenziali. Così intese, si tratta in effetti di politiche congiunturali che però riguardano i vari settori interessati (sanità, assistenza, istruzione ecc) e che, contrariamente alla definizione datane dalla legge di delega sul federalismo fiscale, non hanno nulla a che vedere con il coordinamento dinamico della finanza pubblica: come tali andrebbero apprestate mediante l'esercizio delle potestà che lo Stato dispone nelle specifiche materie interessate e la loro ricaduta sul piano finanziario dovrebbe avvenire tramite le risorse aggiuntive e gli interventi speciali dell'art 119 c. 5.

3.- Il coordinamento statico come presupposto e limite di quello dinamico.

Bisogna constatare che mancano i presupposti perché ricorra un corretto uso del coordinamento dinamico della finanza pubblica e del sistema tributario. A fronte, infatti, della necessità ricorra una autonomia puntualmente definita perché si possa parlare di coordinamento invece che di ordinazione, bisogna constatare che i provvedimenti attuativi del federalismo fiscale, sia di quello municipale che di Regioni e Province/Città metropolitane, lasciano incompiuti interi pezzi del disegno complessivo e, addirittura, ne demandano la costruzione a provvedimenti non legislativi.

D'altra parte, se è pur vero che la Corte costituzionale ha ammesso che il coordinamento finanziario sia esercitato anche con poteri di ordine amministrativo, questa possibilità è stata riconosciuta per regolazioni di tipo meramente tecnico (sent. 376/2003), mentre il rinvio operato a DPCM dai decreti legislativi attuativi del c.d. federalismo fiscale hanno ad oggetto la definizione stessa di importanti elementi conformativi dell'autonomia finanziaria di Regioni ed EE.LL. Basti pensare al DPCM di natura non regolamentare che dovrebbe disciplinare il funzionamento della parte di fondo perequativo regionale non destinata al finanziamento dei livelli essenziali di prestazioni (art 15 c.8); oppure il DPCM che dovrebbe stabilire l'aliquota di compartecipazione all'IRPEF di Province e Città metropolitane (art 18) o il DPCM che dovrebbe conferire alle Città metropolitane la facoltà di istituire l'addizionale sui diritti di imbarco portuali ed aeroportuali (art 24); relativamente ai Comuni, è sempre un DPCM a stabilire le modalità di alimentazione e ripartizione del fondo perequativo (art 13) mentre è un regolamento, da emanare ai sensi dell'art 17 c.2 della l. 400/1988, a stabilire la disciplina generale dell'imposta di soggiorno (art 4) ed a revisionare quella della imposta di scopo (art 6).

In tutti questi casi non vi è soltanto un problema di riserva di legge, ma, quel che maggiormente interessa ai nostri fini, vengono compromessi i presupposti stessi perché possa esservi un corretto coordinamento dinamico:

infatti, questi DPCM e questi regolamenti servono in realtà a fondare l'autonomia finanziaria di Regioni ed EE.LL, addirittura definendo le aree di rispettiva pertinenza dei vari livelli di governo, e sono quindi destinati ad avere quel contenuto di tipo ordinamentale, che è proprio del coordinamento statico. La circostanza che contenuti del genere abbiano forma non legislativa ha l'inevitabile effetto di rendere ancor più precaria quella posizione di autonomia che dovrebbe preesistere al coordinamento dinamico della finanza pubblica e del sistema tributario.

Quanto poi alle parti del disegno complessivo che sono definite dai provvedimenti legislativi in maniera puntuale, bisogna tener presente che esse prefigurano sistemi di finanziamento diversificati a seconda del tipo di enti (Regioni o EE.LL) e del tipo di funzioni (relative a livelli essenziali di prestazioni e funzioni fondamentali, da una parte, ed alle restanti funzioni, dall'altra): di questi sistemi l'unico veramente in grado di fornire effettive garanzie, in ordine all'entità di risorse da riconoscere a ciascun ente, è quello che dovrebbe servire a finanziare le funzioni regionali relative ai livelli essenziali delle prestazioni. A fronte di ciò, vi è l'art 119 che non prevede alcuna differenza nel sistema di finanziamento a seconda del tipo di funzioni da finanziare e neppure in relazione al tipo di enti da finanziare. Sotto questo secondo profilo merita rilevare che una delle novità del riformato art 119 è proprio quella di riconoscere autonomia finanziaria in egual modo sia alle Regioni che agli EELL; inoltre, per quanto questa identità di regime sia poi smentita da altre norme costituzionali (nella specie l'art 23 e la riserva di legge in ordine alle prestazioni imposte), le differenze non riguardano il grado di garanzie circa la quantità di risorse, perché la norma che viene a questo riguardo in rilievo è il comma 4 secondo cui "le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti (e cioè tributi ed entrate propri, partecipazioni fondo perequativo) consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".

La circostanza che, a fronte di una eguale disciplina costituzionale che non si differenzia in relazione né alle funzioni né agli enti, le uniche garanzie sulla quantità di risorse sono apprestate dai provvedimenti attuativi soltanto a favore delle Regioni e riguardano esclusivamente il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni presuppone, evidentemente, una lettura della Costituzione che esclude la possibilità di ricavare da essa il riconoscimento di garanzie del genere. In altri termini, la costituzionalità dell'intero modello passa attraverso l'idea che le garanzie assicurate alle Regioni per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni non erano, e non sono, costituzionalmente necessarie, che esse si devono considerare un di più rispetto a quanto richiesto dalla Costituzione.

Una idea del genere, a prescindere dal concreto impatto che può avere sulle autonomie (è stato detto che, alla fin fine, le spese regionali sono prevalentemente destinate ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni e

che una qualche garanzia è assicurata anche agli EELL per il finanziamento delle loro funzioni fondamentali e che queste costituiscono parte prevalente del loro fabbisogno), non la condivido perché si basa su una interpretazione che stravolge il senso del (già richiamato) comma 4 dell'art 119. Infatti questa interpretazione finisce, in definitiva, per attribuire alla norma una portata prevalentemente descrittiva invece che prescrittiva. Portata meramente descrittiva nel senso che competerebbe ai singoli enti, mediante la riduzione delle loro spese oppure l'aumento della pressione fiscale, fronteggiare il fabbisogno non coperto dalle compartecipazioni e dalla partecipazione al fondo perequativo: il risultato sarebbe in ogni caso quello indicato dalla norma costituzionale, che appunto tutte le spese sono finanziate da tributi ed entrate propri, da compartecipazioni e dal fondo perequativo; in questo contesto le entrate a carattere residuale, preposte a finanziare il fabbisogno rimasto scoperto, sarebbero quelle che l'ente si dovrebbe autonomamente procurare. Viceversa il significato prescrittivo della norma è che le entrate a carattere residuale sono proprio quelle fornite dal fondo perequativo che devono coprire la differenza tra il costo standard delle funzioni ed il gettito potenziale standard di tributi e entrate propri e di compartecipazioni.

Va da sé che secondo la prima lettura, quella meramente descrittiva, non vi è alcuna garanzia di perequazione fiscale, il cui ammontare costituisce grandezza indipendente in conseguenza della quale è l'ente a dover commisurare le proprie spese e ad esercitare la propria potestà impositiva. Viceversa secondo l'altra lettura vi è garanzia che la perequazione fiscale sia al contempo integrale ma pur sempre parziale, nel senso che deve rendere indifferente il livello di capacità fiscale delle singole collettività, ma deve renderlo indifferente esclusivamente con riguardo alla parte di pressione fiscale necessaria al finanziamento del costo standard delle funzioni.

Una lettura protesa a riconoscere una portata semplicemente descrittiva alla norma costituzionale, non è priva di conseguenze anche in ordine al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ed al nesso che dovrebbe intercorrere tra i due tipi di coordinamento. Siccome entrambe le forme di coordinamento sono esercitate mediante atti di uguale forza giuridica, il modo più sicuro per mettere il coordinamento statico al riparo dell'esercizio di quello dinamico, cioè per evitare che le decisioni contingenti prevarichino la posizione di autonomia conformata dal coordinamento statico, è rendere questo quanto più consequenziale, quanto più direttamente applicativo del disegno costituzionale: ma per conseguire questo risultato, di riverberare la forza giuridica della Costituzione sulle disposizioni fondanti dell'autonomia finanziaria di Regioni ed EE.LL, è, appunto, necessario interpretare la disciplina costituzionale in termini il più possibile prescrittivi.

D'altra parte, i provvedimenti attuativi sia del federalismo municipale che di quello di Regioni e Province/Città metropolitane non contengono neppure quegli accorgimenti che talvolta il legislatore utilizza per rafforzare la forza giuridica delle disposizioni che emana e per supplire, in tal modo, alla

manca nel nostro ordinamento dello strumento delle leggi organiche: accorgimenti che generalmente consistono nello stabilire che la modifica e abrogazione delle disposizioni da parte di disposizioni successive possa avvenire esclusivamente in forma espressa.

4.- Le ulteriori caratteristiche del coordinamento dinamico

Ma nella definizione (che abbiamo visto) di Bachelet vi è ben altro. Il coordinamento, come figura organizzatoria, si manifesta nell'emanazione di atti che orientano verso un certo risultato lasciando al soggetto coordinato la scelta dei modi in cui conseguirlo.

La necessità che sia lasciata al soggetto coordinato la scelta sui modi con cui conformarsi al coordinamento esclude che questa funzione possa produrre misure analitiche e di dettaglio ed è alla base dell'ampia giurisprudenza della Corte costituzionale sul coordinamento dinamico della finanza pubblica e del sistema tributario. In realtà la Corte ha fatto riferimento, non tanto alle caratteristiche intrinseche della funzione di coordinamento, quanto piuttosto alla necessità che questa sia esercitata mediante l'emanazione di principi fondamentali: il risultato è stato di depotenziare le limitazioni derivanti dalla natura della funzione (appunto il coordinamento) e di spostarle sulla natura della potestà esercitata (quella, appunto, di legislazione concorrente), con l'esito di ridurre le garanzie per gli EE.LL, tenuto conto che per limitare la loro autonomia sono sufficienti norme di coordinamento e non è necessario che queste abbiano natura di principi fondamentali.

Comunque sia, affinché i vincoli posti mediante il coordinamento della finanza pubblica risultino rispettosi dell'autonomia di Regioni ed EE.LL

devono avere ad oggetto, secondo la Corte, l'entità del disavanzo di parte corrente, oppure la crescita della spesa corrente, ma in questo caso soltanto "in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale" (sent n.417/2005; n.36/2004). La Corte ha però svuotato la portata del carattere transitorio che devono presentare le limitazioni alla spesa corrente complessiva, poiché ha riscontrato sussistere questa condizione allorché le relative disposizioni abbiano una efficacia limitata nel tempo, che è nulla di diverso dalla caratteristica che dovrebbe, appunto, presentare il coordinamento dinamico.

L'unica vera condizione che la Corte ha posto al legislatore statale nel limitare le spese di Regioni ed EE.LL è appunto quella di non precludere agli enti qualsiasi decisione in ordine alle modalità con cui realizzare tale riduzione: in altri termini, nella sequenza obiettivi-mezzi, in cui ciascun obiettivo è specificato da misure che si pongono come mezzi ma che a loro volta sono obiettivi destinati ad essere specificati da altre misure, il dettaglio della disposizione di coordinamento non può spingersi oltre il più puntuale degli obiettivi, quello cioè oltre il quale non sono immaginabili più modi per realizzarlo. Ciò ha consentito alla Corte di ammettere la possibilità di limitare la spesa complessiva di personale, considerata una delle più frequenti e

rilevanti cause del disavanzo pubblico (sent. n.2/2004), e di escludere invece la possibilità di limitare specifiche categorie di spesa corrente, quale quella per l'acquisto di beni e servizi (sent. n.417/2005), oppure specifiche spese (n.449/2005), quali quelle per missioni all'estero, per studi e consulenze, per relazioni pubbliche e convegni (sent, n.417/2005), per indennità dei titolari di organi politici regionali. Sono poi ammesse dalla Corte le misure di tipo sanzionatorio, previste per l'ipotesi di inosservanza delle limitazioni prescritte dal coordinamento finanziario, e quelle relative alla acquisizione dei dati finanziari degli enti, che sono strumentali alla definizione degli indirizzi ed al riscontro della loro osservanza.

L'altra caratteristica, richiesta agli atti di coordinamento, riguarda ciò che Bachelet intendeva parlando di "cospirazione a fini determinati", cioè il nesso di coerenza che le relative misure devono presentare con i risultati perseguiti dal soggetto coordinatore; requisito questo che dovrebbe consentire uno scrutinio di legittimità non limitato al grado di dettaglio ed analiticità delle disposizioni quanto riferito anche al loro intrinseco contenuto.

La Corte costituzionale ha riconosciuto scarsissimo rilievo a questa condizione, tanto da tenerne conto soltanto per escludere vincoli palesemente arbitrari e manifestamente irrazionali (sent. n.289/2008). Eppure, i motivi per una maggiore considerazione ci sarebbero stati. Basti pensare che in molti casi i tagli imposti alle spese di Regioni ed EE.LL non erano in grado di fornire alcun apporto all'obiettivo del risanamento della finanza pubblica e della necessità di rispettare i vincoli europei, costantemente proclamato per giustificare le varie manovre di finanza pubblica. Infatti, affinché la riduzione di una spesa, o di una intera categoria di spesa (come nel caso della spesa di personale), sia in grado di migliorare i saldi, è necessario che non sia possibile destinare ad altre spese le risorse in tal modo risparmiate. Talvolta, le disposizioni, sulle quali la Corte è stata chiamata a pronunciarsi e delle quali ha riconosciuto la legittimità, prevedevano questo ulteriore vincolo, stabilendo, ad esempio, che le economie prodotte dalle limitazioni in questione dovessero restare acquisite ai bilanci degli enti ai fini del miglioramento dei relativi saldi; ma, in moltissimi casi queste disposizioni non prevedevano nulla del genere ed il disfavore verso le spese considerate non era funzionale ad alcun obiettivo ma conseguiva semmai da un giudizio negativo (che non compete certo al coordinatore) circa la loro utilità.

Nella giurisprudenza costituzionale più recente vi è maggiore attenzione al nesso di proporzionalità che le misure di coordinamento devono presentare rispetto ai risultati che si intende con esse conseguire. E', al riguardo, significativa la sentenza n.182/2011 che tratta una questione abbastanza insolita, perché il problema di costituzionalità riguardava non una legge statale (come è caratteristica di questa giurisprudenza) bensì regionale. Questa aveva tradotto il limite all'incremento del personale sanitario, stabilito dalla legge statale, in modo da ridurre l'entità (mediante l'accorgimento di

riferire la percentuale di possibile incremento della spesa di personale alla grandezza registrata in un esercizio meno risalente di quello preso in considerazione dalla misura statale di coordinamento) e ciò nonostante la Regione era comunque riuscita a raggiungere il risultato, che gli era richiesto, di non produrre deficit nel settore sanitario. Secondo la Corte il raggiungimento del risultato è rilevante soltanto in parte, nel senso che non vale a rendere legittima la legge regionale che ha disatteso la disposizione statale, ma, nel contempo, preclude allo Stato di adottare misure sanzionatorie e lo costringe in futuro a sostituire queste limitazioni con altre più adeguate al fine: in altri termini, la limitazione delle spese di Regioni ed EE.LL contiene in sé una sorta di presunzione che una misura del genere sia necessaria a realizzare il risultato di migliorare i saldi; presunzione la cui prova contraria ha l'unico effetto di rendere non più giustificata la misura soltanto per il futuro. A mio parere, questa giurisprudenza presenta certamente il pregio di riconoscere un qualche rilievo al nesso che deve legare la disposizione di coordinamento alla finalità perseguita, ma è insufficiente risolvere la questione in termini di presunzione, quando invece sarebbe necessario richiedere che la misura di coordinamento sia utile, proporzionale ed indispensabile a conseguire i risultati voluti e dovrebbe far carico al soggetto coordinatore dimostrare tutto ciò.

Una impostazione del genere consentirebbe di risolvere più agevolmente il problema della possibilità o meno che mediante la potestà di coordinamento dinamico della finanza pubblica e del sistema tributario sia possibile stabilire limitazioni all'entità di pressione fiscale a cui Regioni ed EE.LL possono sottoporre le loro collettività. Evidentemente limitazioni di questo tipo non possono essere giustificate dalla necessità di rispettare i vincoli europei e di avviare il risanamento della finanza pubblica, perché i primi riguardano il disavanzo, che è un modo di finanziare la spesa alternativo all'aumento, appunto, della pressione fiscale, mentre il secondo può essere perseguito sia con la riduzione delle spese che, appunto, con l'aumento della pressione fiscale. Semmai potrebbero essere obiettivi di politica economica a giustificare la necessità di contenere la pressione fiscale complessiva; ma anche in questo caso vi è una obiezione di fondo che si oppone ad ammettere misure del genere. A mio parere, il senso del federalismo fiscale (che però la sua attuazione sta tradendo completamente con un ben più modesto intento di realizzare semplicemente una diversa ripartizione delle risorse tra i vari enti in modo da mantenerne una quantità maggiore a quelli esponenziali delle collettività che le producono) è consentire alle singole comunità di autodeterminarsi e di scegliere la combinazione che più preferisce di intervento pubblico e stato sociale, da un lato, e di pressione fiscale, dall'altro. E' evidente che se il federalismo fiscale viene concepito in questo modo non vi è spazio per limitare la pressione fiscale che ne può scaturire. Ciò significa che, non soltanto deve esserci proporzionalità e consequenzialità degli

indirizzi di coordinamento dinamico con gli obiettivi da essi perseguiti, ma è anche necessario che questi siano coerenti con la posizione di autonomia, così come conformata dal coordinamento statico, e ancor prima dalla Costituzione.

Inoltre, la valorizzazione del nesso che deve legare le misure di coordinamento con i risultati che si intendono perseguire consente di cogliere la inadeguatezza delle proposte rivolte ad introdurre, anche semplicemente come disposizione congiunturale di coordinamento dinamico, l'obbligo del pareggio di bilancio, magari attenuato dalla possibilità di deroghe nelle fasi avverse del ciclo economico (proposta del governo) o a seguito di voto a maggioranza assoluta delle Camere (proposta del PD). L'intento di queste proposte è di garantire un percorso di riduzione della massa complessiva di debito pubblico; percorso che era già stato tracciato dall'Unione europea ritenendo raggiungibile un obiettivo del genere a due condizioni: tassi di crescita superiori ai tassi di interesse e un avanzo primario, anche modesto, dei saldi pubblici. Questa ricetta ha cessato di funzionare negli ultimi anni, perché i tassi di crescita sono stati inferiori ai tassi di interesse.

A fronte di ciò ed a seconda delle opzioni di teoria economica, o viene riproposta, rendendola praticabile, la ricetta di un tempo; oppure la si corregge. La prima soluzione richiede di puntare sulla crescita, che proprio la riduzione della spesa pubblica e l'aumento della pressione fiscale potrebbero invece ostacolare. La seconda soluzione richiede di stabilire una regola, che prescindendo dalla condizione, fin qui richiesta e non più adeguata, di avere tassi di crescita superiori ai tassi di interesse in modo da coprire con le maggiori entrate gli interessi del debito pubblico: regola nuova che potrebbe essere di perseguire, come equilibrio di bilancio, un saldo netto da impiegare o, in presenza di ciclo negativo, un pareggio del saldo netto. Un vincolo del genere sarebbe meno rigido del divieto assoluto di ricorrere all'indebitamento (che sarebbe, invece, consentito per rinnovare parte dei titoli in scadenza o, in caso di ciclo negativo, la totalità di essi), ma nel contempo appare più rigoroso di quello previsto dalle attuali proposte di modifica costituzionale, che consentono di derogare all'obbligo di pareggio a condizione che in occasione del voto non vi siano assenze nei bilanci della maggioranza o a condizione ricorra situazione di recessione, il che è come dire che la regola del pareggio è posta perché la ricetta di un tempo non funziona ma tale regola può essere derogata proprio in presenza delle condizioni che impediscono a tale regola di funzionare.

Pur così riformulato, il vincolo, rivolto a ridurre la massa complessiva di debito pubblico, potrebbe risultare impraticabile, perché non riguarderebbe i saldi dell'intero comparto pubblica amministrazione e, gravando su ciascun ente, non potrebbe fruire di quelle compensazioni consentite dal Patto di stabilità interna tra settori in avanzo e settori in disavanzo: in altri termini, siccome la parte prevalente di debito pubblico è a carico dello Stato, potrebbe risultare impossibile assicurare un saldo netto da

impiegare del bilancio dello Stato. In uno scenario del genere bisognerebbe immaginare trasferimenti finanziari da Regioni ed EE.LL allo Stato o quanto meno la possibilità che disposizioni di coordinamento dinamico della finanza pubblica siano in grado di congelare, e riservare allo Stato, alcuni cespiti riconosciuti a Regioni ed EE.LL dalle disposizioni di coordinamento statico. Ma perché ciò possa avvenire senza alterare i rapporti tra i due tipi di coordinamento, sarebbe necessario che le norme di conformazione dell'autonomia finanziaria si facciano carico di disciplinare il coordinamento dinamico, prevedendo le regole a cui esso deve attenersi per fronteggiare situazioni congiunturali di questo tipo: la mancanza di regole del genere rischia di generare l'implosione del sistema complessivo che si sta costruendo, per la sua incapacità di reggere alla prova dei fatti.

5.- La titolarità della potestà di coordinamento

Ultima questione riguarda la titolarità della funzione di coordinamento del sistema tributario e della finanza pubblica. Al riguardo bisogna muovere da un'altra innovazione introdotta dalla riforma del titolo V. Un tempo (secondo la formulazione del precedente titolo V) la disciplina dell'autonomia finanziaria (peraltro delle sole Regioni) era relegata in una apposita disposizione costituzionale (l'art 119), distinta da quella relativa alla potestà legislativa, e ciò impediva di estendere alla prima i più ampi margini riconosciuti alla seconda. Attualmente, invece, l'art 119 si limita a definire l'architettura dell'autonomia finanziaria, ma è poi la norma sulla potestà legislativa (l'art 117) a qualificare la natura dei poteri mediante i quali essa è esercitata e di quelli che incidono su di essa. E' quindi nell'art 117 che va individuato a chi è attribuito il potere di edificare il sistema di federalismo fiscale (coordinamento statico) ed a chi è riconosciuta la potestà di indirizzare l'uso che dei relativi poteri può essere fatto (coordinamento dinamico).

L'art 117, come noto, parla soltanto del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario senza distinzione tra coordinamento statico e coordinamento dinamico, per cui è da escludere sia differente l'allocazione delle due funzioni tra i vari livelli di governo; inoltre la norma ne parla, come è noto, per qualificare come concorrente le relative potestà. Con ciò la Costituzione si esprime, a mio parere, nel senso di preferire il modello "a cascata" di rapporti tra i vari livelli di governo piuttosto che quello "binario". Il primo configura una articolazione di rapporti dallo Stato alle Regioni e da queste agli Enti locali, di modo che le Regioni vengono a svolgere un fondamentale ruolo di snodo tra Stato ed Enti locali. Il secondo prefigura, invece, un distinto rapporto dello Stato con le Regioni, da un lato, e con gli Enti locali, dall'altro: è il modello tradizionale, che ha sostanzialmente fin qui prevalso e che ha trovato il favore degli stessi Enti locali, specialmente dei grandi Comuni, che vi hanno visto la soluzione per sottrarsi a quello che è stato definito il centralismo regionale.

Sul versante del coordinamento statico, seguendo il modello “a cascata”, tutte le operazioni di calcolo del costo delle funzioni, di riconoscimento delle quote di compartecipazioni e delle aliquote standard di tributi propri dovrebbero essere effettuate dallo Stato con riguardo ai sistemi autonomistici regionali, in modo da lasciare poi alle stesse Regioni il compito di effettuare analoghe operazioni con riguardo ai vari livelli di potere locale. Logicamente la legge statale dovrebbe imporre alle Regioni tutte quelle regole in grado di tutelare gli Enti locali contro eventuali politiche di accentramento regionale. Viceversa, seguendo il modello “binario”, dovrebbe essere lo Stato a dare attuazione al federalismo fiscale previsto dalla Costituzione, e dovrebbe farlo mediante distinte disposizioni relative alle Regioni, da un lato, ed agli Enti locali, dall’altro. Logicamente, siccome tutto ciò avverrebbe esercitando una potestà legislativa concorrente, le disposizioni relative agli Enti locali dovrebbero comunque essere sufficientemente generali da lasciare spazio ad una disciplina di dettaglio delle Regioni.

Analogia diversità di scenari ricorrerebbe sul versante del coordinamento dinamico, nel senso che il modello a cascata dovrebbe comportare l'impossibilità per lo Stato di stabilire disposizioni distintamente rivolte a Regioni, da un lato, e ad EE.LL, dall’altro.

Sul punto, le cose sono però andate, e stanno andando, in altro modo ed ha prevalso il modello “binario” sia nella giurisprudenza della Corte che nella legislazione di attuazione del federalismo fiscale. Un modello “binario” che però risulta attenuato dal riconoscimento di un qualche ruolo alle Regioni in ordine alla finanza locale. Così, quanto al coordinamento statico, la legge di delega sul federalismo fiscale, oltre a consentire alle

Regioni di istituire tributi da riconoscere agli Enti locali, regionalizza i fondi perequativi destinati, rispettivamente, a Comuni e Province: soluzione questa abbastanza curiosa, dal momento che i fondi insistono in una materia, quella della perequazione, sulla quale, a differenza del coordinamento, vi è la potestà esclusiva dello Stato. Quanto invece al coordinamento dinamico, la stessa legge di delega consente alle Regioni di intervenire sul Patto di stabilità interno per gli Enti locali, in modo apportarvi correttivi che si compensino comunque tra loro.

Firenze 2 ottobre
2011

INDICE

PARTE I	5
LEGISLAZIONE	5
AFFARI ISTITUZIONALI	5
AFFARI GENERALI	8
ASSETTO DEL TERRITORIO	11
SVILUPPO ECONOMICO	12
SERVIZI SOCIALI	13
PARTE II	15
GIURISPRUDENZA	15
PARTE III	28
DOTTRINA	28
PARTE IV	34
SEGNALAZIONI	34

Riproduzione e diffusione ad uso interno.