



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. 161
11/2011**

Infoleg n. 11

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 "Doctrines" 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

Valle d'Aosta

L.R. 7 ottobre 2011, n. 23

RIORDINO DELL'ATTIVITÀ IN SEDE CONSULTIVA DELLE COMMISSIONI CONSILIARI PERMANENTI. MODIFICAZIONI DI LEGGI E REGOLAMENTI REGIONALI.

B.U. n. 45 del 2 novembre 2011

L.R. 14 novembre 2011, n. 26

MODIFICAZIONI ALLA LEGGE REGIONALE 16 MARZO 2006, N. 6 (DISPOSIZIONI PER LA VALORIZZAZIONE DELL'AUTONOMIA E DISCIPLINA DEI SEGNI DISTINTIVI DELLA REGIONE. ABROGAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE 20 APRILE 1958, N. 2).

B.U. n. 49 del 29 novembre 2011

Campania

L.R. 10 novembre 2011, n. 18

MODIFICA ALLA LEGGE REGIONALE 5 GIUGNO 1996, N. 13 (NUOVE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI TRATTAMENTO INDENNITARIO AGLI ELETTI ALLA CARICA DI CONSIGLIERE REGIONALE DELLA CAMPANIA) ED ALLA LEGGE REGIONALE 15 FEBBRAIO 2005, N. 9 (MODIFICA DELLA LEGGE REGIONALE 30 APRILE 2002, N. 7, ARTICOLO 4, COMMA 5 E DELLA LEGGE REGIONALE 5 GIUGNO 1996, N. 13).

B.U. n. 71 del 14 novembre 2011

Lombardia

L.R. 21 novembre 2011, n. 17

**PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE LOMBARDIA ALLA FORMAZIONE E
ATTUAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA.**

B.U. n. 47 del 25 novembre 2011

Toscana

L.R. 16 novembre 2011, n. 60

**MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE 9 GENNAIO 2009, N. 3 (TESTO UNICO
DELLE NORME SUI CONSIGLIERI E SUI COMPONENTI DELLA GIUNTA
REGIONALE).**

B.U. n. 55 del 23 novembre 2011

L.R. 15 novembre 2011, n. 59

**INDIVIDUAZIONE DEI LIMITI DEMOGRAFICI MINIMI PER LE FORME
ASSOCIATIVE DEI COMUNI AI SENSI DELLE NORME STATALI IN MATERIA
DI STABILIZZAZIONE FINANZIARIA.**

B.U. n. 55 del 23 novembre 2011

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

P.L. n. 171 presentata il 22 novembre 2011

**CONTENIMENTO DEI COSTI DELLA DEMOCRAZIA. RIDUZIONE DEL
TRATTAMENTO INDENNITARIO SPETTANTE AI CONSIGLIERI REGIONALI.
MODIFICAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE 21 AGOSTO 1995, N. 33.**

Cerise Alberto, Lanièce André, Rini Emily

AFFARI GENERALI

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

Valle d'Aosta

L.R. 14 novembre 2011, n. 27

INTERVENTI PER LO SVILUPPO DI AOSTA CAPITALE DELL'AUTONOMIA.

B.U. n. 49 del 29 novembre 2011

Abruzzo

L.R. 9 novembre 2011, n. 39

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ENTRATE.

B.U. n. 71 del 10 novembre 2011

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

D.L. n. 169 presentato il 03 novembre 2011

PROROGA, PER L'ANNO 2011, DEGLI AIUTI TEMPORANEI DI IMPORTO LIMITATO A FAVORE DELLE SOCIETÀ COOPERATIVE E DELLE ALTRE IMPRESE OPERANTI NEL COMPARTO AGROALIMENTARE. CONTRIBUTI PER LA REALIZZAZIONE DI INTERVENTI IN MATERIA SOCIALE E PER IL SOSTEGNO ECONOMICO DELLE FAMIGLIE.

Giunta regionale

D.L. n. 170 presentato il 16 novembre 2011

NUOVA DISCIPLINA DELLE ACQUISIZIONI IN ECONOMIA DI BENI E DI SERVIZI. ABROGAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE 16 GIUGNO 2005, N. 13 (DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ACQUISIZIONE IN ECONOMIA DI BENI E SERVIZI. ABROGAZIONE DEI REGOLAMENTI REGIONALI 28 MARZO 1994, N. 2 E 5 DICEMBRE 1995, N. 8).

Giunta regionale

Atti normativi ed amministrativi statali

LEGGE 11 novembre 2011, n. 181

RENDICONTO GENERALE DELL'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2010.

Supplemento a G.U. n. 265 del 14 novembre 2011

LEGGE 11 novembre 2011, n. 182

DISPOSIZIONI PER L'ASSESTAMENTO DEL BILANCIO DELLO STATO E DEI BILANCI DELLE AMMINISTRAZIONI AUTONOME PER L'ANNO FINANZIARIO 2011.

Supplemento a G.U. n. 265 del 14 novembre 2011

LEGGE 12 novembre 2011, n. 183

DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE E PLURIENNALE DELLO STATO (LEGGE DI STABILITA' 2012).

Supplemento a G.U. n. 265 del 14 novembre 2011

LEGGE 12 novembre 2011, n. 184

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 2012 E BILANCIO PLURIENNALE PER IL TRIENNIO 2012-2014.

Supplemento a G.U. n. 265 del 14 novembre 2011

DECRETO LEGISLATIVO 15 novembre 2011, n. 195

DISPOSIZIONI CORRETTIVE ED INTEGRATIVE AL DECRETO LEGISLATIVO 2 LUGLIO 2010, N. 104, RECANTE CODICE DEL PROCESSO AMMINISTRATIVO A NORMA DELL'ARTICOLO 44, COMMA 4, DELLA LEGGE 18 GIUGNO 2009, N. 69.

G.U. n. 273 del 23 novembre 2011

Ministero dell'interno

DECRETO 4 agosto 2011

INTESA CON LA CONFERENZA STATO-CITTA' ED AUTONOMIE LOCALI, CONCERNENTE LA FISSAZIONE DELLA MISURA DEL RIMBORSO DELLE SPESE DI VIAGGIO E DI SOGGIORNO SOSTENUTE DAGLI AMMINISTRATORI LOCALI IN OCCASIONE DELLE MISSIONI ISTITUZIONALI.

G.U. n. 256 del 3 novembre 2011

Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento funzione pubblica

CIRCOLARE 1 agosto 2011, n. 10

DECRETO-LEGGE N. 98 DEL 2011, CONVERTITO IN LEGGE N. 111 DEL 2011 - DISPOSIZIONI URGENTI PER LA STABILIZZAZIONE FINANZIARIA - ART. 16, COMMI 9 E 10 - CONTROLLO SULLE ASSENZE DAL SERVIZIO PER MALATTIA DEI PUBBLICI DIPENDENTI - REGIME DELLA REPERIBILITA' - ASSENZE PER VISITE, TERAPIE, PRESTAZIONI SPECIALISTICHE ED ESAMI DIAGNOSTICI.

G.U. n. 265 del 14 novembre 2011

ASSETTO DEL TERRITORIO

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

Valle d'Aosta

L.R. 14 novembre 2011, n. 28

MODIFICAZIONI ALLA LEGGE REGIONALE 8 OTTOBRE 1973, N. 33 (COSTITUZIONE DI FONDI DI ROTAZIONE REGIONALI PER LA PROMOZIONE DI INIZIATIVE ECONOMICHE NEL TERRITORIO DELLA VALLE D'AOSTA).

B.U. n. 49 del 29 novembre 2011

Calabria

L.R. 4 novembre 2011, n. 41

NORME PER L'ABITARE SOSTENIBILE.

B.U. n. 20 del 2 novembre 2011

Friuli-Venezia Giulia

L.R. 11 novembre 2011, n. 14

RAZIONALIZZAZIONE E SEMPLIFICAZIONE DELL'ORDINAMENTO LOCALE IN TERRITORIO MONTANO. ISTITUZIONE DELLE UNIONI DEI COMUNI MONTANI.

B.U. n. 46 del 16 novembre 2011

Liguria

L.R. 16 novembre 2011, n. 33

MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE 3 NOVEMBRE 2009, N. 49 (MISURE URGENTI PER IL RILANCIO DELL'ATTIVITÀ EDILIZIA E PER LA RIQUALIFICAZIONE DEL PATRIMONIO URBANISTICO-EDILIZIO).

B.U. n. 21 del 16 novembre 2011

Marche

L.R. 14 novembre 2011, n. 21

**DISPOSIZIONI REGIONALI IN MATERIA DI MULTIFUNZIONALITÀ
DELL'AZIENDA AGRICOLA E DIVERSIFICAZIONE IN AGRICOLTURA.**

B.U. n. 99 del 24 novembre 2011

Umbria

L.R. 29 novembre 2011, n. 15

**NORME PER LA VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE E DEL TERRITORIO RURALE
DELL'UMBRIA.**

B.U. n. 54 del 2 dicembre 2011

Atti normativi ed amministrativi statali

DECRETO LEGISLATIVO 19 OTTOBRE 2011, N. 185

**ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2009/71/EURATOM CHE ISTITUISCE UN
QUADRO COMUNITARIO PER LA SICUREZZA DEGLI IMPIANTI NUCLEARI.**

G.U. n. 266 del 15 novembre 2011

SVILUPPO ECONOMICO

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

Valle d'Aosta

L.R. 24 ottobre 2011, n. 24

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).

B.U. n. 46 del 08 novembre 2011

Friuli-Venezia Giulia

L.R. 11 novembre 2011, n. 15

NORME PER LA PROMOZIONE DEL FRIULI-VENEZIA GIULIA E LO SVILUPPO DEL TURISMO PROVENIENTE DALLE ALTRE REGIONI ITALIANE E DALL'ESTERO.

B.U. n. 23 del 16 novembre 2011

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

D.L. n. 167 presentato il 02 novembre 2011

MODIFICAZIONI ALLA LEGGE REGIONALE 31 DICEMBRE 1999, N. 44 (DISCIPLINA DELLA PROFESSIONE DI MAESTRO DI SCI E DELLE SCUOLE DI SCI IN VALLE D'AOSTA. ABROGAZIONE DELLE LEGGI REGIONALI 1° DICEMBRE 1986, N. 59, 6 SETTEMBRE 1991, N. 58 E 16 DICEMBRE 1992, N. 74).

Giunta regionale

D.L. n. 168 presentato il 02 novembre 2011

MODIFICAZIONI ALLA LEGGE REGIONALE 7 MARZO 1997, N. 7 (DISCIPLINA DELLA PROFESSIONE DI GUIDA ALPINA IN VALLE D'AOSTA).

Giunta regionale

Atti normativi ed amministrativi statali

LEGGE 11 novembre 2011, n. 180

NORME PER LA TUTELA DELLA LIBERTA' D'IMPRESA. STATUTO DELLE IMPRESE.

G.U. n. 265 del 14 novembre 2011

SERVIZI SOCIALI

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

Valle d'Aosta

L.R. 24 ottobre 2011, n. 25

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).

B.U. n. 46 dell'8 novembre 2011

Campania

L.R. 10 novembre 2011, n. 17

NORME PER GARANTIRE EFFICIENZA, RISPARMIO E PARI OPPORTUNITÀ.

B.U. n. 71 del 14 novembre 2011

Lombardia

L.R. 21 novembre 2011, n. 18

ESPOSIZIONE DEL CROCIFISSO NEGLI IMMOBILI REGIONALI.

B.U. n. 47 del 25 novembre 2011

Puglia

L.R. 28 novembre 2011, n. 31

VALORIZZAZIONE E DIVULGAZIONE DEI LUOGHI E DELLA STORIA RELATIVI ALLA BATTAGLIA DI CANNE.

B.U. n. 188 del 2 dicembre 2011

Toscana

L.R. 29 novembre 2011, n. 64

DISCIPLINA DEL SERVIZIO FITOSANITARIO REGIONALE.

B.U. n. 57 del 2 dicembre 2011

Veneto

L.R. 11 novembre 2011, n. 23

INIZIATIVE REGIONALI PER IL RECUPERO, LA RESTITUZIONE, LA DONAZIONE AI FINI DEL RIUTILIZZO DI MEDICINALI IN CORSO DI VALIDITÀ.

B.U. n. 85 del 15 novembre 2011

L.R. 11 novembre 2011, n. 24

NORME PER LA PREVENZIONE, LA DIAGNOSI E LA CURA DEL DIABETE MELLITO DELL'ETÀ ADULTA E PEDIATRICA.

B.U. n. 85 del 15 novembre 2011

L.R. 11 novembre 2011, n. 25

INTERVENTI REGIONALI PER LA RIDUZIONE DELLA PRODUZIONE E DELLA NOCIVITÀ DEI RIFIUTI DA ATTIVITÀ DI RISTORAZIONE PRESSO MENSE, FESTE E SAGRE.

B.U. n. 85 del 15 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. 26 ottobre 2011, n. 14

INTERVENTI A FAVORE DEI SOGGETTI CON DISTURBI SPECIFICI DI APPRENDIMENTO.

B.U. n. 44 del 02 novembre 2011

Atti normativi ed amministrativi statali

DECRETO LEGISLATIVO 8 ottobre 2011, n. 175

ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2007/61/CE RELATIVA A TALUNI TIPI DI LATTE CONSERVATO PARZIALMENTE O TOTALMENTE DISIDRATATO DESTINATO ALL'ALIMENTAZIONE UMANA.

G.U. n. 257 del 4 novembre 2011

DECRETO LEGISLATIVO 8 ottobre 2011, n. 176

ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA 2009/54/CE, SULL'UTILIZZAZIONE E LA COMMERCIALIZZAZIONE DELLE ACQUE MINERALI NATURALI.

G.U. n. 258 del 5 novembre 2011

DECRETO LEGISLATIVO 27 ottobre 2011, n. 199

DISCIPLINA DEL DISSESTO FINANZIARIO DELLE UNIVERSITA' E DEL COMMISSARIAMENTO DEGLI ATENEI, A NORMA DELL'ARTICOLO 5, COMMI 1, LETTERA B), E 4, LETTERE G), H) ED I), DELLA LEGGE 30 DICEMBRE 2010, N. 240.

G.U. n. 275 del 25 novembre 2011

DECRETO LEGISLATIVO 27 ottobre 2011, n. 186

DISCIPLINA SANZIONATORIA PER LA VIOLAZIONE DELLE DISPOSIZIONI DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1272/2008 RELATIVO ALLA CLASSIFICAZIONE, ALL'ETICHETTATURA E ALL'IMBALLAGGIO DI SOSTANZE E MISCELE, CHE MODIFICA ED ABROGA LE DIRETTIVE 67/548/CEE E 1999/45/CE E CHE MODIFICA IL REGOLAMENTO (CE) N. 1907/2006.

G.U. n. 266 del 15 novembre 2011

Conferenza unificata

ACCORDO 13 ottobre 2011

ACCORDO, AI SENSI DELL'ART. 9 DEL DECRETO LEGISLATIVO 28 AGOSTO 1997, N. 281, SUL DOCUMENTO RECANTE «INTEGRAZIONE 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».

G.U. n. 256 del 3 novembre 2011

Presidente della Repubblica

DECRETO 14 settembre 2011, n. 177

REGOLAMENTO RECANTE NORME PER LA QUALIFICAZIONE DELLE IMPRESE E DEI LAVORATORI AUTONOMI OPERANTI IN AMBIENTI SOSPETTI DI INQUINAMENTO O CONFINANTI, A NORMA DELL'ARTICOLO 6, COMMA 8, LETTERA G), DEL DECRETO LEGISLATIVO 9 APRILE 2008, N. 81.

G.U. n. 260 dell'8 novembre 2011

PARTE II

GIURISPRUDENZA

Corte Costituzionale

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 23 settembre 2011, n. 106. **Ricorso per questione di legittimita' costituzionale** depositato in cancelleria il 23 settembre 2011 (**della Regione autonoma della Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste**). Regioni a statuto speciale - Bilancio e contabilita' pubblica - Sanita' pubblica - Delega legislativa n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale - Disposizioni attuative in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali - Principi di valutazione specifici del settore sanitario - Applicabilita' alle autonomie speciali - Lamentata indebita interferenza dello Stato, che non concorre al finanziamento della spesa sanitaria della Regione - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata lesione delle competenze statutarie della Regione nelle materie dell'ordinamento contabile e dell'igiene e sanita', assistenza ospedaliera e profilattica, lesione dell'autonomia finanziaria della Regione. - Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, art. 29, comma 1, lett. k). - Costituzione, art. 76; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. a) e b), e 3, comma 1, lett. l); legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 1, comma 2, e 27, commi 1 e 3; legge 23 dicembre 1994, n. 724, artt. 34 e 36. Regioni a statuto speciale - Bilancio e contabilita' pubblica - Delega legislativa n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale - Disposizioni attuative in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali - Applicazione alle autonomie speciali, con decorrenza e modalita' da stabilirsi, in conformita' con i relativi statuti, con le procedure di cui all'art. 27 delle legge delega, ovvero, decorsi sei mesi, applicazione immediata e diretta - Lamentato contrasto con la legge delega che prevede per gli ordinamenti contabili delle autonomie speciali il solo adeguamento ai

principi, e che prevede il coordinamento finanziario unicamente attraverso lo strumento della normativa di attuazione - In subordine, mancata osservanza dei vincoli procedurali a tutela della leale collaborazione - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione della legge delega, lesione delle competenze statutarie, legislative e amministrative, della Regione nelle materie dell'ordinamento contabile e dell'ordinamento degli enti locali, lesione dell'autonomia finanziaria della Regione, violazione del principio di leale collaborazione. - Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e, in particolare, art. 37. - Costituzione, artt. 5, 76, 117, commi terzo e quarto, 118, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. a) e b), 3, comma 1, lett. f), 4 e 48-bis; legge 26 novembre 1981, n. 690; legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 1, comma 2, 2, commi 1 e 2, lett. h), 3, 4, 5 e 27, commi 1 e 3.
G.U. Corte Costituzionale n. 47 del 9 novembre 2011

SENTENZA 17 - 28 ottobre 2011, n. 280.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale. Ambiente - Norme della Regione Piemonte - Disciplina dello smaltimento dei rifiuti in attuazione del d.P.R. n. 915 del 1982 - Eccepita inammissibilità della questione per insufficiente motivazione del remittente in punto di rilevanza - Reiezione. - Legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986, n. 18, art. 16. - Costituzione, artt. 119 - nel testo anteriore alla sostituzione operata dall'art. 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - e 23. Ambiente - Norme della Regione Piemonte - Disciplina dello smaltimento dei rifiuti in attuazione del d.P.R. n. 915 del 1982 - Eccepita inammissibilità della questione per omessa ricerca da parte del remittente di un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata - Reiezione. - Legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986, n. 18, art. 16. - Costituzione, artt. 119 - nel testo anteriore alla sostituzione operata dall'art. 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - e 23. Ambiente - Norme della Regione Piemonte - Disciplina dello smaltimento dei rifiuti in attuazione del d.P.R. n. 915 del 1982 - Eccepita inammissibilità per formulazione della questione in modo alternativo e ancipite - Reiezione. - Legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986, n. 18, art. 16. - Costituzione, artt. 119 - nel testo anteriore alla sostituzione operata dall'art. 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - e 23. Ambiente - Norme della Regione Piemonte - Disciplina dello smaltimento dei rifiuti in attuazione del d.P.R. n. 915 del 1982 - Previsione, a carico dei gestori di impianti di innocuizzazione, di eliminazione e di discariche di rifiuti urbani, e a favore dei comuni sede degli impianti stessi, di un contributo annuo

commisurato al peso dei rifiuti e soggetto a revisione triennale in base agli indici ISTAT - Esorbitanza dai limiti della potestà legislativa regionale in materia tributaria, stante la natura tributaria del contributo - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure. - Legge della Regione Piemonte 2 maggio 1986, n. 18, art. 16. - Costituzione, art. 119 - nel testo anteriore alla sostituzione operata dall'art. 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - (art. 23).

G.U. Corte Costituzionale n. 46 del 2 novembre 2011

SENTENZA 07 - 09 novembre 2011, n. 294.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale. Consiglio regionale - Norme della Regione Siciliana - Incompatibilità alla carica di deputato regionale - Previsione che, ove l'incompatibilità sia accertata in sede giudiziale, il termine di dieci giorni per esercitare il diritto di opzione decorra dal passaggio in giudicato della sentenza - Eccezione inammissibilità per irrilevanza della questione - Reiezione. - Legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29, art. 10-sexies, comma 1-bis, introdotto dall'art. 1 della legge della Regione Siciliana 7 luglio 2009, n. 8. - Costituzione, artt. 3, 51 e 97; Statuto della Regione Siciliana, art. 9; legge 2 luglio 2004, n. 165, art. 3, comma 1, lett. g). Consiglio regionale - Norme della Regione Siciliana - Incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di presidente o assessore della Provincia regionale - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento dell'ulteriore profilo di censura. - Legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29, come modificata dalla legge della Regione Siciliana 5 dicembre 2007, n. 22. - Costituzione, artt. 3, 51 e 97; legge 2 luglio 2004, n. 165, artt. 2, comma 1, lett. c), e 3, comma 1, lett. a); (Statuto della Regione Siciliana, art. 9). Consiglio regionale - Norme della Regione Siciliana - Incompatibilità alla carica di deputato regionale - Previsione che, ove l'incompatibilità sia accertata in sede giudiziale, il termine di dieci giorni per esercitare il diritto di opzione decorra dal passaggio in giudicato della sentenza - Violazione del principio di uguaglianza nell'accesso alle cariche elettive - Lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento dell'ulteriore profilo di censura. - Legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29, art. 10-sexies, comma 1-bis, introdotto dall'art. 1 della legge della Regione Siciliana 7 luglio

2009, n. 8. - Costituzione, artt. 3, 51 e 97; legge 2 luglio 2004, n. 165, art. 3, comma 1, lett. g); (Statuto della Regione Siciliana, art. 9).
G.U. Corte Costituzionale n. 48 del 16 novembre 2011

SENTENZA 09 - 10 novembre 2011, n. 300.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale. Gioco e scommesse - Norme della Provincia di Bolzano - Disciplina dei giochi pubblici con vincita in denaro - Introduzione di limiti alla collocazione nel territorio delle sale da gioco e di attrazione e delle apparecchiature per giochi leciti, nonché del divieto di attività pubblicitaria - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza - Esclusione - Non fondatezza della questione. - Legge della Provincia di Bolzano 22 novembre 2010, n. 13, artt. 1 e 2, comma 2. - Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. h).
G.U. Corte Costituzionale n. 48 del 16 novembre 2011

RICORSO PER LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE 13 - 21 settembre 2011, n. 97.
Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 settembre 2011 (della Provincia autonoma di Trento). Provincia autonoma di Trento - Imposte e tasse - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Previsione, a partire dall'anno 2011, per le autovetture e per gli autoveicoli per il trasporto promiscuo di persone e cose, di una addizionale erariale della tassa automobilistica da versare alle entrate del bilancio dello Stato - Contrasto con le previsioni statutarie sulla natura di tributo proprio delle Province autonome delle tasse automobilistiche istituite con legge provinciale, e, in subordine, sulla riserva tributaria in favore delle Province autonome - Lamentata inosservanza della procedura concordata, prevista dallo statuto speciale, per il raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica fissata da provvedimenti generali dello Stato - Ricorso della Provincia di Trento - Denunciata violazione dell'autonomia finanziaria provinciale e regionale, lesione del principio di leale collaborazione. - Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 23, comma 21. - Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 73, 75 e 79; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, artt. 3, 9 e 10. Provincia autonoma di Trento - Commercio - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Rete di distribuzione dei carburanti - Previsione che le Regioni e le Province autonome, entro 90 giorni, emanino

indirizzi ai comuni per la chiusura effettiva degli impianti di distribuzione dei carburanti dichiarati incompatibili ai sensi del decreto del ministro delle attività produttive del 31 ottobre 2001 - Previsione che i comuni stessi provvedano, entro 120 giorni, alla chiusura dandone comunicazione alla regione e al ministero competente - Ricorso della Provincia di Trento - Denunciata violazione della competenza legislativa e amministrativa della Provincia in materia di commercio, violazione dell'ordine delle competenze nel sistema amministrativo locale fissato dalla Provincia nell'esercizio delle sue competenze statutarie. - Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 28, commi 3 e 4. - Costituzione, artt. 117, comma quarto, e 118; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 9, n. 3), e 16; d.P.R. 31 luglio 1978, n. 1017; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 15; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, art. 2, comma 1.
G.U. Corte Costituzionale n. 46 del 2 novembre 2011

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 21 settembre 2011, n. 101.

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 settembre 2011 (della Regione Umbria). Istruzione - Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Misure per la razionalizzazione della spesa relativa all'organizzazione scolastica - Riduzione, a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012, del numero di scuole dell'infanzia, primarie e secondarie mediante la formazione di istituti comprensivi, nonché previsione che gli stessi acquisiscano l'autonomia se aventi almeno 1.000 alunni - Riduzione del numero di posti di dirigente scolastico e reggenza in luogo dell'assegnazione di apposito dirigente per le istituzioni di dimensioni minori - Lamentato intervento puntuale e di dettaglio sull'organizzazione scolastica e sul dimensionamento della rete scolastica senza un adeguato coinvolgimento delle Regioni - Ricorso della Regione Umbria - Denunciata violazione della competenza legislativa regionale nelle materie concorrenti dell'istruzione e del coordinamento della finanza pubblica, violazione dell'autonomia finanziaria regionale, violazione del principio di leale collaborazione. - Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 19, commi 4 e 5. - Costituzione, artt. 117, comma terzo, 118, primo comma, e 119.

G.U. Corte Costituzionale n. 47 del 9 novembre 2011

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 26 settembre 2011 , n. 107. Ricorso per questione di legittimita' costituzionale depositato in cancelleria il 26 settembre 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri) (art. 127, comma 1, Cost. ed art. 34, comma 2, legge 11 marzo 1953, n. 87). Sanita' pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore, in attuazione della legge n. 38/2010 - Campagne di informazione istituzionali verso i cittadini, istituzione e definizione dei compiti del "Coordinamento regionale per le cure palliative e la terapia del dolore", promozione di specifici "Programmi di sviluppo delle cure palliative" presso le aziende per i servizi sanitari - Previsione di specifici finanziamenti regionali destinati ai nuovi progetti, con oneri in carico all'unita' di bilancio e al capitolo indicati dallo stato di previsione della spesa del bilancio pluriennale 2011-2013 e del bilancio per l'anno 2011 - Contrasto con la normativa statale di riferimento che esclude nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nonche' mancata quantificazione e previsione dei mezzi di copertura finanziaria - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, violazione dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa. - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10, artt. 4, 5, 10 e 15. - Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, comma terzo; statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5, 6 e 7; legge 15 marzo 2010, n. 38, art. 5, comma 5.

G.U. Corte Costituzionale n. 47 del 9 novembre 2011

PARTE III

DOTTRINA

Associazione Italiana dei Costituzionalisti

N. 4/2011

IL PAREGGIO DEL BILANCIO NELLA CARTA COSTITUZIONALE.

Giovanni Bognetti

http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Bognetti_0.pdf

LA RESPONSABILITÀ CIVILE DEI MAGISTRATI: EVOLUZIONE NORMATIVA E PROPOSTE DI RIFORMA.

Elisa Tira

http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Tira_0.pdf

LE SUGGERZIONI DEL GRUNDGESETZ NELLA DOTTRINA COSTITUZIONALISTICA ITALIANA. SESSANT'ANNI DI RAPPORTI TRA LE "CULTURE" COSTITUZIONALI TEDESCA E ITALIANA.

Paolo Ridola

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

LA RESPONSABILITÀ POLITICA NELLA ESPERIENZA DELLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE ITALIANA. TRA ISTANZE DI RAZIONALIZZAZIONE DEL MODELLO COSTITUZIONALE E DECRITTAZIONI DELLA COMUNICAZIONE PUBBLICA.

Vincenzo Baldini

http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Baldini_0.pdf

DAL DECRETO-LEGGE ALLE ORDINANZE DI PROTEZIONE CIVILE, AMPIEZZA E LIMITI COSTITUZIONALI DEL SINDACATO DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO SUL POTERE EXTRA ORDINEM DEL GOVERNO.

Fabio Francesco Pagano

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

SUI LIMITI DEL POTERE DI INCHIESTA NEL PARLAMENTO BIPOLARE.

Alessandro Isoni

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

L'INCOMPIUTO ITER DEL DISEGNO DI LEGGE IN MATERIA DI INTERCETTAZIONI TELEFONICHE, TELEMATICHE E AMBIENTALI.

Francesca Parmigiani

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

IL PRINCIPIO DI AUTOIDENTIFICAZIONE DELLE COMUNITÀ LOCALI E LA CREAZIONE DI NUOVE REGIONI. RIFLESSIONI A MARGINE DELLA SENTENZA N. 278 DEL 2011 DELLA CORTE COSTITUZIONALE.

Lorenzo Spadacini

<http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Spadacini-1.pdf>

IL GIUDIZIO DINANZI ALLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI: UN NUOVO PROCESSO COSTITUZIONALE.

Barbara Randazzo

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

IL CONTROLLO DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO SULLE SANZIONI ANTITRUST E L'ART. 6 CEDU.

Alessandro E. Basilico

http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Basilico_0.pdf

DAI "SIGNORI DEI TRATTATI" AL "DOMINUS DEL BILANCIO": PRINCIPIO DEMOCRATICO, MECCANISMO EUROPEO DI STABILITÀ E FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE NELLA RECENTE GIURISPRUDENZA DEL BUNDESVERFASSUNGSGERICHT TEDESCO.

Monica Bonini

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

Astrid-online.it

N. 19-20/2011

DOPO LISBONA: UN PROGRAMMA PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI.

Alessandro Natalini

IL DEBITO DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI E IL FEDERALISMO FISCALE.

Ettore Jorio

UNA NUOVA BASE COSTITUZIONALE EUROPEA PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.

Domenico Sorace

VERSO UNA CODIFICAZIONE DEL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO DELL'UNIONE EUROPEA?

Jacques Ziller

LA COOPERAZIONE AMMINISTRATIVA COME "QUESTIONE DI INTERESSE COMUNE".

Marco Macchia

IL FEDERALISMO ALLA PROVA: LE REGIONI TRA UNIFORMITÀ E DIFFERENZIAZIONE.

Luciano Vandelli

IL PROCESSO PENSIONISTICO INNANZI ALLA CORTE DEI CONTI AL COSPETTO DELL'ART. 111 COST.

Vittorio Raeli

IL PRINCIPIO DI EFFETTIVITÀ PER LA TUTELA AMBIENTALE.

NOTE MINIME SU CORTE DI GIUSTIZIA CE (GRANDE SEZIONE) 8 MARZO 2011, N.C-240/09
E CORTE DI GIUSTIZIA CE 12 MAGGIO 2011, N.C-115/09.

CITTADINANZA E INCLUSIONE SOCIALE.

Vincenzo Antonelli

N.21-22-23/2011

LO STATO SOVRANO DOPO L'AFFERMAZIONE DEL MODELLO DEMOCRATICO.

Fulco Lanchester

<http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=19031&dpath=document&dfile=24102011170358.pdf&content=Lo+Stato+sovrano+dopo+l%27affermazione+del+modello+democratico+-+stato+-+dottrina+-+>

CORTE COSTITUZIONALE E GIUDICI COMUNI NELL'ADATTAMENTO DELLA CEDU AL DIRITTO INTERNO: TRA TENTATIVI DI DISAPPLICAZIONE E OBBLIGO DI INTERPRETAZIONE CONFORME A CONVENZIONE.

Francesca Liberati

<http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=19097&dpath=document&dfile=02112011110857.pdf&content=Corte+costituzionale+e+giudici+comuni+nell%27adattamento+della+CEDU+al+diritto+interno:+tra+tentativi+di+disapplicazione+e+obbligo+di+interpretazione+conforme+a+Convenzione+-+stato+-+dottrina+-+>

I SERVIZI IDRICI DOPO IL REFERENDUM: PRIME CONSIDERAZIONI.

Lucia Musselli

<http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=19098&dpath=document&dfile=02112011111907.pdf&content=I+servizi+idrici+dopo+il+referendum:+prime+considerazioni+-+stato+-+dottrina+-+>

LE SOCIETÀ DI AUTOPRODUZIONE IN MANO PUBBLICA: CONTROLLO ANALOGO, DESTINAZIONE PREVALENTE DELL'ATTIVITÀ ED AUTONOMIA STATUTARIA.

UN AGGIORNAMENTO A SEGUITO DELL'ARTICOLO 4 DEL D.L. 13 AGOSTO 2011, N. 138, CONVERTITO CON LEGGE 14 SETTEMBRE 2011, N. 148.

Mario Libertini

<http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=19164&dpath=document&dfile=16112011120904.pdf&content=Le+societ%C3%A0+di+autoproduzione+in+mano+pubblica:+controllo+analogo,+destinazione+prevalente+dell%27attivit%C3%A0+ed+autonomia+statutaria.+Un+aggiornamento+a+seguito+dell%27art.+4,+d.l.+n.+138/2011+-+stato+-+dottrina+-+>

LA TERRITORIALITÀ DEI TRIBUTI REGIONALI E DEGLI ENTI LOCALI.

Guglielmo Frasoni

<http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=19134&dpath=document&dfile=08112011203106.pdf&content=La+territorialit%C3%A0+dei+tributi+regionali+e+degli+enti+locali+-+stato+-+dottrina+-+>

SULL'IMPROBABILE ASSIMILAZIONE TRA CONTROLLI INTERNI AGLI ORDINAMENTI REGIONALI E PROVINCIALI E CONTROLLI ESTERNI DELLA CORTE DEI CONTI: CONSIDERAZIONI A MARGINE DEI RECENTI SVILUPPI NELL' ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE NELLE REGIONI AD AUTONOMIA DIFFERENZIATA, CON PARTICOLARE RIGUARDO ALL'ARTICOLO 79 DELLO STATUTO SPECIALE DELLA REGIONE TRENINO- ALTO ADIGE/SÜDTIROL.

Alassandro Pallaoro

<http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=19167&dpath=document&dfile=16112011123627.pdf&content=Sull%27improbabile+assimilazione+tra+controlli+interni+agli+ordinamenti+regionali+e+provinciali+e+controlli+esterni+della+Corte+dei+conti+-+stato+-+dottrina+-+>

LE "ZONE A BUROCRAZIA ZERO" TRA PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ, MOTIVAZIONE DELLA LEGGE E LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI. TRAENDO SPUNTO DALLA SENT. N. 232 DEL 2011.

Simone Pajno

<http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=19231&dpath=document&dfile=01122011110237.pdf&content=Le+%27zone+a+burocrazia+zero%27+tra+principio+di+sussidiariet%C3%A0,+motivazione+della+legge+e+livelli+essenziali+delle+prestazioni.+Traendo+spunto+dalla+sent.+n.+232+del+2011+-+stato+-+documentazione+-+>

I CONFLITTI TRA ENTI.

Gavina Lavagna

<http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=19232&dpath=document&dfile=29112011123909.pdf&content=I+conflitti+tra+enti+-+stato+-+documentazione+-+>

EVOLUZIONI DI UNA COMPETENZA "FLESSIBILE": I CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE TRA I POTERI DELLO STATO.

Maria Grazia Rodomonte

<http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=19233&dpath=document&dfile=29112011124305.pdf&content=Evoluzioni+di+una+competenza+%27flessibile%27:+i+conflitti+di+attribuzione+tra+i+poteri+dello+Stato+-+stato+-+documentazione+-+>

Giornale di diritto amministrativo

N. 11/2011

LA "MANOVRA DI LUGLIO" CONTENUTA NEL D.L. 98 DEL 2011.

Autori vari

DALLE VALLI DA PESCA AI BENI COMUNI: LA CASSAZIONE RILEGGE LO STATUTO DEI BENI PUBBLICI?

Commento a Sentenza Corte di cassazione, Sezioni unite, 14 febbraio 2011, n. 3665.

Fulvio Cortese

CRONACA DI UN FALLIMENTO ANNUNCIATO: L'IMPIEGO DELL'ESCLUSIONE AUTOMATICA NEGLI APPALTI DI LAVORI PUBBLICI.

Francesco Decarolis

LE ORDINANZE PER FAR FRONTE AI SUPERI DEI LIVELLI DI CONTAMINAZIONE.

Piera Maria Vipiana Perpetua

L'ACCORDO SINDACALE RIGUARDANTE IL PERSONALE DELLA CARRIERA PREFETTIZIA.

Claudio Meoli

LexItalia.it

N. 11/2011

LA RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER VIOLAZIONE DELLA DISCIPLINA SUGLI APPALTI PUBBLICI, ALLA LUCE DELLA SENTENZA 30 SETTEMBRE 2010 DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA: L'EVOLUZIONE DELLA GIURISPRUDENZA DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO.

A. Vetro

SPESE DI PUBBLICITÀ E SPESE PER LA COMUNICAZIONE NEGLI ORIENTAMENTI DELLA CORTE DEI CONTI. ANNOTAZIONI CRITICHE SULL'ART. 6, COMMA 8 DEL D.L. 31/5/2010, N. 78.

R. Nobile

MORALITÀ PROFESSIONALE E FALSE DICHIARAZIONI (DOPO LE MODIFICHE INTRODOTTE DALLA LEGGE 12 LUGLIO 2011 N. 106).

L. Liverini

IL DIRITTO DI INIZIATIVA DEI CITTADINI EUROPEI: UNO STRUMENTO EFFICACE DI DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA?

Fabio Ferrero

IL PARLAMENTO EUROPEO NEL TRATTATO DI LISBONA TRA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA E DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA.

Paola Piroddi

L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA ENERGETICA COMUNITARIA CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL SETTORE DELL'ENERGIA RINNOVABILE.

Susanna Quadri



Nuovi arrivi

GUIDA OPERATIVA AGLI APPALTI DI SERVIZI E FORNITURE.

Salvio Biancardi
Maggioli Editore

GUIDA AL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO.

Marco Mariani
Nuova giuridica Editore

LA COSTITUZIONE VIVENTE.

Achille Chiappetti
G. Giappichelli Editore

L'ATTUAZIONE STATUTARIA DELLE REGIONI - UN LUNGO CAMMINO.

Elisabetta Catelani
G. Giappichelli Editore

LE REGOLE DEL POTERE: PRIMATO DEL PARLAMENTO O DEL GOVERNO.

Mario Perini
G. Giappichelli Editore

PARLAMENTO E SISTEMA DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI.

Antonella Sciortino
G. Giappichelli Editore

LEZIONI SUI PRINCIPI FONDAMENTALI DELLA COSTITUZIONE.

Carlo Casonato
G. Giappichelli Editore

LE REGOLE DELLA PRODUZIONE NORMATIVA.

Valeria Piengigli
G. Giappichelli Editore

LE IMMUNITA' PARLAMENTARI - PROFILI STORICI E COMPARATIVI.

Lucia G. Sciannella

G. Giappichelli Editore

PROLEGOMENI AD UN CORSO SULLE FONTI DEL DIRITTO.

Augusto Cerri

G. Giappichelli Editore

PARTE IV

SEGNALAZIONI

Le «cittadinanze regionali»:

un problema “nuovo” dal sapore “antico”

Federico Dinelli

1. Premessa

«...[D]i quella figura essenziale dell'Ente Regione, i cui lineamenti vanno mantenuti intatti negli stessi ordinamenti regionali differenziati o speciali, sembra far parte la regola che le regioni non hanno *cittadini*, nel senso peculiare di questa espressione. Sicché l'invenzione di una sorta di "cittadinanza regionale" per opera dell'art. 19 comma 4 St. T.A.A. (nonché dell'analogo art. 16 comma 2 St. V.A.) suscita in definitiva le stesse obiezioni di legittimità, che la migliore dottrina [1] muove alla vigente disciplina siciliana dell'elettorato passivo»².

Quando, nel 1965, queste parole vennero scritte da Livio Paladin, l'Italia era, sotto il profilo istituzionale, un Paese molto diverso da quello di oggi. Le regioni ordinarie, come è noto, avrebbero dovuto attendere altri cinque anni prima di essere costituite, e l'impianto pluralista della Costituzione repubblicana faceva fatica ad affermarsi sulle strutture e sugli apparati nati dall'accentramento statale di epoca precostituzionale.

Nondimeno, pur in un simile contesto, l'autorevole studioso aveva già intravisto e stigmatizzato un possibile rischio del regionalismo italiano: la nascita di "cittadinanze regionali" che egli considerava di dubbia compatibilità con il «complessivo sistema costituzionale».

Il presente saggio è stato elaborato nell'ambito del gruppo di studio di Astrid "Dove va il regionalismo", coordinato da Luciano Vandelli.

1 T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Milano, 1961, p. 11.

2 L. PALADIN, «Cittadinanza regionale» ed elezioni consiliari, in *Giur. cost.*, 1965, vol. I, p. 266.

3 Come spiega M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. I, III ed., Milano, 1993, «Gli enti territoriali in molti casi sono esistiti da prima che nascesse lo Stato, e specie in alcune parti d'Italia, hanno avuto notevole importanza storica. Quando lo Stato affermò se stesso come potere, sentì il bisogno di vincere quelli che si chiamavano "i particolarismi". Di qui l'assoggettamento allo Stato degli enti indipendenti [...]». Cfr., in argomento, anche la ricostruzione svolta da A. SANDULLI e G. VESPERINI, *L'organizzazione dello Stato unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2011, p. 47 ss., i quali osservano che la scelta indubbiamente centralistica compiuta nei primi anni dell'Unità d'Italia trovava, già allora, almeno i seguenti quattro correttivi: il decentramento burocratico che si combinava con l'accentramento politico; la facoltà che la legge del 1859 riconosceva agli enti locali di effettuare spese facoltative; la previsione di "moduli di cogestione" di determinate materie fra lo Stato e gli enti locali; il fatto che, sin dai primi anni, quello italiano si sia presentato come un «centralismo a centro debole», nel quale «il circuito istituzionale dei rapporti tra il centro e la periferia, mediato dal prefetto e, in misura minore, dal sindaco, era doppiato dall'intervento diretto dei singoli parlamentari presso l'amministrazione centrale, per ottenere risorse per il relativo collegio di appartenenza».

La disposizione che, nella fattispecie, suscitò la preoccupazione e le critiche di Paladin, era quella, contenuta nello Statuto del Trentino Alto Adige, che limitava il diritto di voto alle elezioni del Consiglio regionale a quanti avessero maturato il requisito della *residenza continuativa triennale* nel territorio della Regione. Secondo l'Autore, infatti, tale disposizione era idonea a «feri[re] il principio costituzionale dell'eguaglianza nell'elettorato attivo; il quale, a sua volta, *non è che un aspetto della più vasta esigenza che tutti i cittadini conservino in qualsiasi Regione i medesimi diritti fondamentali*»⁴.

Non potrebbe risultare più chiaro, alla luce di queste ultime parole, come il problema, qui esaminato, delle «cittadinanze regionali», si inserisca a pieno titolo nel fulcro di una problematica più ampia: quella rappresentata dalla difficile ricerca di un punto di equilibrio nella dialettica fra *unità e differenziazione* all'interno di un sistema multivello.

Problematica, quest'ultima, che trae la propria attualità, oltre che dal diritto positivo, anche – e più in generale – dalle caratteristiche proprie dell'epoca contemporanea, la quale, per opinione unanime degli studiosi, è segnata da importanti trasformazioni concernenti il rapporto tra le persone, le istituzioni e il territorio (o, meglio, i *territori*).

È noto, in proposito, che i fenomeni della globalizzazione e della delocalizzazione hanno indotto alcuni autoris a teorizzare addirittura la crisi del principio di territorialità del diritto, mentre altri⁶, più moderatamente, si sono interrogati sulla necessità di ripensare il significato giuridico del territorio, onde pervenire ad una nuova e più efficiente allocazione delle competenze normative e amministrative tra i diversi livelli territoriali di governo. Ma ciò su cui tutti paiono d'accordo è che la dimensione territoriale si colloca oggi al centro di contrapposte tendenze, per cui è stato rilevato che: «*Per certi versi sembra che tale dimensione assuma connotati evanescenti, recessivi di fronte a dimensioni “a-territoriali”, virtuali dell'esistenza [...]. Per altri versi il territorio (come ancoraggio di identità) [...] “si vendica”, divenendo talora protagonista di intensi sentimenti di appartenenza, di abbarbicamento*»⁷.

Orbene, non sfuggirà ad alcuno come il problema delle «cittadinanze regionali» abbia a che fare esattamente con le dinamiche accennate. La sempre più frequente – come si vedrà – valorizzazione del criterio della residenza e, soprattutto, della *residenza prolungata e continuativa sul territorio regionale*, in funzione della legittimazione degli individui al godimento di prestazioni sociali e di provvidenze di vario genere erogate dalle regioni, tradisce la volontà di queste ultime di fare dei loro residenti non già, semplicemente, degli “abituali dimoranti” (secondo la definizione che della

4 L. PALADIN, *op. cit.*, p. 266 (corsivo aggiunto).

5 Cfr., tra gli altri, N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, 2006; M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, 2000, p. 71; F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2005, p. 14; B. BADIE, *La fin des territoires*, Parigi, 1995.

6 Cfr. M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007. Cfr. altresì G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo*, Torino, 2009, p. 95, il quale osserva che «Anche in un contesto di accentuata “delocalizzazione” le cose e le persone non si smaterializzano e quindi interagiscono comunque con qualche territorio, dove vi sono altre cose, altre persone e enti che ne sono esponenziali». L'Autore ritiene che sia erroneo pensare che la crisi degli enti territoriali, indotta dallo sviluppo dell'economia e delle nuove tecnologie, possa avere per effetto l'irrelevanza del territorio; al contrario, l'effetto che dovrebbe determinarsi – come l'analisi storica conferma – è quello della formazione di nuovi enti territoriali di dimensioni appropriate rispetto all'estensione dei problemi da affrontare.

7 V. S. SICARDI, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Pol. dir.*, 2003, p. 116 (corsivo aggiunto).

residenza fornisce l'art. 43 cod. civ.), ma piuttosto dei veri e propri *cittadini*, caratterizzati da sentimenti identitari e da legami, anche spirituali, di appartenenza alla regione analoghi a quelli che, fin dalla nascita dello Stato moderno, hanno contraddistinto la cittadinanza nazionale.

Le «cittadinanze regionali», in questo senso, non possono che essere considerate come una delle principali manifestazioni della più generale tendenza della nostra epoca ad «enfaticamente il ruolo delle 'piccole patrie' a fronte dei processi di globalizzazione»; tendenza che, si è fatto notare, lungi dal porsi in contraddizione – contrariamente a ciò che comunemente si pensa – con l'extraterritorialità del capitale e con la globalizzazione dei mercati, costituisce, in realtà, un prodotto di questi stessi fattori, alimentandosi la finanza e l'economia globali della frammentazione politica, di stati deboli incapaci di opporsi al potere economico con un'efficace azione regolativa.

Ma anche al netto di queste considerazioni generali e “di contesto”, ciò che maggiormente rileva in questa sede è che il problema delle «cittadinanze regionali» si presta ad essere affrontato, come qui si farà, anzitutto su un piano strettamente giuridico, sia per l'impatto che esso determina sugli assetti e sugli equilibri costituzionali, sia per le problematiche che ne derivano anche in rapporto ai principi e ai vincoli di matrice europea.

2. La residenza continuativa e prolungata nel tempo nelle vigenti normative regionali

Al fine di esattamente comprendere la portata della problematica in esame, appare indispensabile svolgere una ricognizione, ancorché – come è ovvio – non esaustiva, delle vigenti normative regionali che richiedono il requisito della residenza continuativa e prolungata per un certo periodo di tempo sul territorio regionale per l'esercizio di diritti, ovvero per la fruizione di benefici e provvidenze di vario genere erogati dalle regioni.

A tale scopo, si ritiene opportuno – in modo da permettere, al contempo, anche un confronto fra le soluzioni adottate nelle diverse realtà regionali – individuare ambiti omogenei di normazione e di intervento ad opera delle regioni: ambiti che, con buona approssimazione resa inevitabile dall'elevato grado di eterogeneità delle normative vigenti, possono essere in tal modo definiti: 1) elettorato; 2) edilizia residenziale pubblica; 3) servizi, contributi e prestazioni; 4) lavoro e professioni.

Non si tratta, all'evidenza, di una classificazione che pretenda di fondarsi su rigorosi criteri scientifici; nondimeno, per le ragioni appena sopra esposte, vi è la convinzione che la stessa possa risultare molto utile a fini espositivi.

8 L. TORCHIA, *Diritto regionale*, in *Enciclopedia del XXI sec.*, Vol. I, *Norme e idee*, 2009, p. 467.

9 Secondo Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione. Gli effetti sulle persone*, Roma-Bari, XII ed., 2010, p. 76, «Il nuovo ordine mondiale ha bisogno proprio di stati deboli per conservarsi e riprodursi. Questi stati-deboli possono facilmente venire ridotti all'(utile) ruolo di commissariati locali di polizia, che assicurano quel minimo di ordine necessario a mandare avanti gli affari, ma che non vanno temuti come freni efficaci per la libertà delle imprese globali».

2.1. Elettorato

Con riguardo all'elettorato, si rende anzitutto necessario rilevare come gli statuti di alcune regioni ad autonomia speciale subordinino il diritto di voto, attivo o passivo, in occasione delle elezioni regionali, al requisito della residenza prolungata per un certo periodo di tempo sul territorio della regione.

Ciò accade, in primo luogo, con riferimento alla Valle d'Aosta, il cui Statuto prevede, all'art. 16, che «Per l'esercizio del diritto elettorale attivo e passivo può essere stabilito il requisito della *residenza nel territorio della Regione per un periodo non superiore a un anno*». Questa disposizione trova attuazione negli artt. 2 e 3 della l.r. 12 gennaio 1993, n. 3, in base ai quali è necessaria, sia per l'elettorato attivo che per l'elettorato passivo, la residenza ininterrotta per almeno un anno nel territorio della Regione alla data di pubblicazione del manifesto di convocazione dei comizi elettorali.

Analogamente, lo Statuto del Trentino Alto Adige – sul quale, come si è visto, si erano già concentrati i dubbi di legittimità costituzionale di Livio Paladin – prevede, nell'attuale formulazione¹⁰, che «Per l'esercizio del diritto elettorale attivo in Provincia di Bolzano è richiesto il requisito della *residenza nel territorio regionale per un periodo ininterrotto di quattro anni*. Per l'esercizio del diritto elettorale attivo in Provincia di Trento è richiesto il requisito della *residenza nel territorio provinciale per un periodo ininterrotto di un anno*»¹¹.

Ancora, viene in considerazione la normativa della Regione Sicilia che, richiedendo per l'elezione a deputato regionale l'iscrizione nelle liste elettorali di un qualsiasi comune siciliano al momento della presentazione delle liste, implicitamente – ed al contrario di quanto avviene con riferimento alla generalità delle altre regioni – subordina l'elettorato passivo al requisito della *preesistente residenza sul territorio regionale*¹². Una disposizione di identico tenore si rinviene, inoltre, sia nello Statuto speciale che nella legislazione elettorale¹³ della Regione Sardegna, sia nello Statuto speciale che nella legislazione elettorale¹⁴ del Friuli-Venezia Giulia.

¹⁰ Risultante dalla modifica introdotta con la legge cost. n. 2 del 2001.

¹¹ V. art. 25.

¹² V. artt. 1 *quater*, 14 *bis*, tredicesimo comma, lett. c), 15, terzo comma, lett. d), 16 *bis*, settimo comma, lett. a), e 17 *ter*, quarto comma, lett. b) e c), della legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29. Tale normativa della Regione Sicilia è stata oggetto di una questione pregiudiziale di legittimità comunitaria sollevata, nell'ambito di una controversia instaurata dinanzi al Tar Catania, su istanza di una cittadina italiana, residente in Italia ma non in Sicilia, che era stata esclusa dalla lista dei candidati a deputato regionale proprio per difetto del requisito residenziale. Il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte di Giustizia se la previsione di un simile requisito da parte della legge regionale fosse compatibile con gli articoli 17 e 18 CE, ed in particolare con il principio della libera circolazione dei cittadini europei sul territorio degli Stati membri. A tale quesito, i giudici di Lussemburgo hanno risposto che, non risultando dagli atti che «l'interessata avrebbe esercitato il diritto di soggiornare o di circolare in un altro Stato membro, né che tale esercizio sarebbe stato ostacolato in qualsiasi modo a causa dell'applicazione delle disposizioni nazionali di cui trattasi», la situazione «non presenta alcun elemento di collegamento con una qualsiasi delle situazioni considerate dalle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle persone e, in particolare, dall'art. 18 CE».

¹³ V. art. 5 della l.r. Sardegna, 6 marzo 1979, n. 7.

¹⁴ V. art. 4 della l.r. Friuli-Venezia Giulia, 18 dicembre 2007, n. 28.

Ciò detto a proposito delle regioni ad autonomia differenziata, con riferimento alle regioni ordinarie occorre svolgere le considerazioni che seguono.

Sotto il vigore del precedente testo dell'art. 122 Cost., ove era scritto che «Il sistema d'elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali sono stabiliti con legge della Repubblica», nessun dubbio poteva sorgere circa la piena applicabilità nei confronti delle regioni ordinarie della normativa nazionale che, per l'appunto, disciplina «la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale».

Tale normativa, per le regioni che non hanno ancora adottato una propria legge elettorale¹⁵, è tutt'ora rappresentata, per quanto qui interessa, dalla legge 17 febbraio 1968, n. 108¹⁶, il cui art. 4 prevede, con riferimento all'elettorato attivo, che il relativo diritto spetta ai cittadini maggiorenni iscritti nelle liste elettorali compilate ai sensi del d.P.R. 20 marzo 1967, n. 223; il quale ultimo, a sua volta, stabilisce che sono iscritti nelle liste elettorali i cittadini che, possedendo i requisiti per essere elettori e non essendo incorsi nella perdita definitiva o temporanea del diritto elettorale attivo, *sono compresi nell'anagrafe della popolazione residente nel comune*, ovvero nell'anagrafe degli italiani residenti all'estero.

Per ciò che, invece, concerne il diritto elettorale passivo, la norma nazionale di riferimento è quella di cui all'art. 1 della legge 23 aprile 1981, n. 154, ai sensi del quale «Sono eleggibili a consigliere regionale [...] gli elettori di un *qualsiasi comune della Repubblica* che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età, nel primo giorno fissato per la votazione». Per l'elettorato passivo, pertanto, si prescinde del tutto dal requisito residenziale sul territorio della regione.

Orbene, la descritta situazione sembra destinata a complicarsi notevolmente in seguito alla modifica, risultante dalla legge cost. n. 1 del 1999, del sopra citato art. 122 Cost., giacché esso, nell'attuale formulazione, affida alla legge regionale, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei componenti degli organi di governo regionali¹⁷.

Il problema nasce, in particolare, dal fatto che la normativa statale di attuazione dell'art. 122, rappresentata dalla legge 2 luglio 2004, n. 165¹⁸ – la quale «stabilisce *in via esclusiva* [...] i principi fondamentali concernenti il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali» (art. 1) –, non contiene alcuna disposizione che individui i titolari del diritto di elettorato. Per cui tale circostanza induce a ritenere che, “approfittando” del silenzio del legislatore statale, le regioni ordinarie, in sede di adozione delle rispettive leggi elettorali, ben potrebbero regolare in modo autonomo la spettanza del diritto al voto in occasione del rinnovo dei consigli regionali, eventualmente richiedendo, sul modello delle regioni a statuto speciale, un rapporto particolarmente

15 V. l'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999.

16 Ad essa si aggiunge la legge 23 febbraio 1995, n. 43, recante «Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario».

17 In argomento, cfr., tra gli altri, S. GAMBINO, *Legge elettorale e forma di governo regionale*, in www.federalismi.it, 15/2004.

18 Per un commento di questa legge, v. B. CARAVITA DI TORITTO, *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Giuffrè, 2005, nonché M. OLIVETTI, *L'attuazione delle norme costituzionali in materia di sistemi elettorali regionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, p. 12 ss.

stabile dell'elettore, o del candidato, con il territorio della regione di appartenenza. Non risulta che, ad oggi, una simile ipotesi si sia verificata.

Difatti, le leggi elettorali regionali sin qui adottate (quelle di Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Marche, Puglia, Toscana e Umbria) disciplinano tutte il diritto di elettorato attivo e passivo nel senso di riconoscerne la titolarità, quanto al primo, ai cittadini maggiorenni iscritti nelle liste elettorali di un qualsiasi comune della regione (e, dunque, ivi residenti); quanto al secondo, ai cittadini maggiorenni iscritti nelle liste elettorali di un qualsiasi comune d'Italia. Ciò senza imporre, quindi, alcuna condizione ulteriore legata alla anzianità della residenza nella regione. Analoghe scelte, poi, sono state compiute, ancorché – si badi – in relazione al solo elettorato attivo, anche dai nuovi statuti del Piemonte¹⁹ e della Lombardia²⁰.

Nonostante questa “tranquillizzante” realtà, tuttavia, rimane la preoccupazione che anche i diritti elettorali possano costituire oggetto, in futuro, di differenziazioni regionali: con il risultato che, mentre in alcune regioni potrebbero votare i “neo-residenti” e candidarsi alle cariche di governo anche coloro che neppure vi risiedono, in altre, come del resto avviene già con riferimento alle regioni ad autonomia speciale, potrebbe essere necessario, a questi stessi fini, aver stabilito sul territorio regionale, da uno o più anni, la propria residenza.

Probabilmente la descritta situazione troverebbe un argine – ma solo relativamente al diritto elettorale attivo – sia nel comma 1 che nel comma 4 nell'art. 48 Cost., ove è scritto, rispettivamente, che «Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età», e che «Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge».

Nondimeno, si è dell'opinione che sarebbe assai più opportuno, onde evitare l'*extrema ratio* del giudizio di costituzionalità, intervenire *in via preventiva* sulla disciplina statale di attuazione dell'art. 122 Cost. (la già citata legge n. 165/2004), introducendovi una norma intesa a stabilire, una volta e per tutte, chi siano i titolari del diritto di voto, attivo e passivo, alle elezioni regionali.

Ciò tanto più considerando che una norma siffatta, costituendo senz'altro espressione di un principio fondamentale della materia, rientrerebbe a pieno titolo nella competenza legislativa dello Stato ai sensi dello stesso art. 122 Cost.

¹⁹ V. art. 17 della l.r.st. 4 marzo 2005, n. 1.

²⁰ V. art. 12 della l.r.st. 30 agosto 2008, n. 1.

2.2 Edilizia residenziale pubblica

Quello dell'edilizia residenziale pubblica²¹ è senza dubbio l'ambito nel quale il problema delle «cittadinanze regionali» assume la sua dimensione di maggiore evidenza.

Questo perché, dall'analisi della legislazione regionale vigente in materia, risulta che numerose regioni, benché non siano la maggioranza, utilizzano il criterio della residenza continuativa e prolungata sul territorio regionale come requisito per l'assegnazione di alloggi popolari, ovvero per l'attribuzione di altre agevolazioni legate alla gestione delle politiche abitative.

In tal senso, viene anzitutto in considerazione la normativa della Valle d'Aosta, che richiede la «residenza nella Regione da *almeno otto anni*, maturati anche non consecutivamente», e la «residenza anagrafica o [l']attività lavorativa principale e continuativa nel comune o in uno dei comuni compresi nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso per il periodo minimo stabilito, per uno o entrambi i requisiti, nel bando stesso»²².

Vi è, poi, la legge della Provincia autonoma di Bolzano, la quale prevede che occorre avere la residenza o il posto di lavoro *da cinque anni* nella Provincia «[p]er essere ammessi alle agevolazioni edilizie provinciali per la costruzione, l'acquisto e il recupero di abitazioni destinate al fabbisogno abitativo primario [...]»²³, nonché la residenza o il posto di lavoro *da almeno 5 anni* nella Provincia e *da almeno due anni* nel comune in cui sono situate le abitazioni «[p]er l'assegnazione in locazione delle abitazioni di edilizia sociale [...]»²⁴. Diversamente, la Provincia autonoma di Trento richiede per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica il solo requisito del «risiedere anagraficamente o avere avuto la residenza della Provincia di Trento o essere figlio di residenti o di soggetti già residenti nella Provincia di Trento oppure prestare abitualmente la propria attività lavorativa esclusiva in Provincia di Trento *alla data di apertura dei termini per la presentazione della domanda*»²⁵.

Assai significativa, ancora, è la normativa del Friuli-Venezia Giulia, la quale prevede, per l'accesso all'edilizia convenzionata²⁶, agevolata²⁷ e al sostegno alle locazioni, la *residenza decennale*, anche

21 Non essendo questa la sede per affrontare il problematico aspetto del riparto delle competenze fra Stato e regioni in materia di edilizia popolare, ci si limita a rinviare all'esauritiva ricostruzione svolta al riguardo da S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'evoluzione della politica della casa in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, p. 177 ss.

22 V. art. 6 della l.r. 4 settembre 1995, n. 39.

23 Cfr. art. 45 della l.p. 17 dicembre 1998, n. 13.

24 V. art. 97.

25 V. art. 4 della l.p. 13 novembre 1992, n. 21.

26 Ai sensi dell'art. 4 della l.r. 7 marzo 2003 n. 6, «Per edilizia convenzionata si intendono gli interventi diretti alla costruzione, all'acquisto o al recupero di abitazioni da destinare alla vendita, assegnazione o locazione a favore della generalità dei cittadini, posti in essere con benefici o agevolazioni previsti da leggi statali o regionali o da disposizioni dell'Unione europea o di altri organismi internazionali, nonché di enti pubblici, e per i quali apposite convenzioni con i comuni determinano il prezzo di cessione o assegnazione e i canoni di locazione. Gli interventi di edilizia convenzionata sono attuati dalle A.T.E.R., dalle cooperative edilizie e loro consorzi e dalle imprese».

27 Ai sensi dell'art. 5 della l.r. n. 6 del 2003, «Per edilizia agevolata si intendono gli interventi diretti alla costruzione, all'acquisto o al recupero di abitazioni da destinare alla generalità dei cittadini, posti in essere con i benefici e le agevolazioni previsti da leggi statali o regionali o da disposizioni dell'Unione europea o di altri organismi internazionali, nonché di enti pubblici, non regolati da convenzione. Gli interventi di edilizia agevolata sono attuati dai privati».

non continuativa, sul territorio nazionale²⁸; mentre, per l'accesso all'edilizia sovvenzionata – intendendosi per essa gli interventi diretti alla costruzione, all'acquisto o al recupero di abitazioni da destinare alla locazione –, richiede addirittura la residenza o lo svolgimento di un'attività lavorativa in Italia da *almeno dieci anni*, anche non continuativi, *cinque dei quali in Regione*²⁹, cui si aggiunge la previsione in base alla quale, nell'attribuzione dei punteggi, i bandi debbono tener conto del periodo di residenza in regione, assegnando almeno 0,5 punti per ogni anno successivo ai cinque già richiesti come requisito di partecipazione, fino a un massimo di quindici anni anche non continuativi³⁰.

Del tutto simile a quella friulana, e, invero, previgente rispetto ad essa, è poi la disciplina della Lombardia, la quale subordina l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica al requisito della *residenza quinquennale* sul territorio della regione (anche in questo caso in alternativa allo svolgimento *in loco* di un'attività lavorativa della stessa durata) nel periodo immediatamente precedente alla data di presentazione della domanda, prevedendo, altresì, che la residenza sul territorio regionale concorra nella determinazione del punteggio per la formazione della graduatoria³¹.

Sulla falsariga delle normative friulana e lombarda, inoltre, anche l'ultima e assai recente normativa approvata dal Piemonte stabilisce che fra i requisiti per concorrere all'assegnazione di un alloggio di edilizia sociale vi è l'essere residente o prestare un'attività lavorativa da *almeno tre anni* nel comune che emette il bando di concorso o in uno dei comuni del medesimo ambito territoriale, a ciò aggiungendosi la facoltà per il comune stesso, in sede di bando, di incrementare tale requisito fino ad un massimo di ulteriori due anni³².

La normativa della Liguria stabilisce, invece, che, per l'assegnazione degli alloggi di nuova costruzione, il comune sede dell'intervento fa salva la riserva del 60 per cento per i propri residenti da *almeno due anni* con cittadinanza italiana³³. Mentre l'Umbria, da parte sua, richiede la residenza nel comune o nell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso *da almeno un anno*³⁴.

Per quanto riguarda, infine, le altre regioni, esse si limitano ad esigere la residenza anagrafica nel comune che indice il bando al momento della emanazione dello stesso. E, soltanto in alcuni casi, si prevede la possibilità di stabilire requisiti aggiuntivi – tra cui anche quello della «anzianità di residenza»³⁵ –, in relazione all'assegnazione di alloggi realizzati con finanziamenti destinati a specifiche finalità, ovvero in relazione a peculiari esigenze locali³⁶.

Schematizzando, dunque, la situazione riguardo all'assegnazione degli alloggi popolari nelle varie

28 Così il comma 1.1 della l.r. n. 6 del 2003, aggiunto dall'art. 4 della l.r. 15 ottobre 2009, n. 18, e poi modificato dall'art. 78 della l.r. 21 ottobre 2010, n. 17.

29 V. art. 18 *ante* della l.r. n. 6 del 2003, aggiunto dall'art. 38, comma 2, della l.r. 5 dicembre 2008, n. 16.

30 V. comma 1-*bis*, dell'art. 12 della l.r. n. 6 del 2003, aggiunto dall'art. 38, comma 1, della l.r. n. 16 del 2008.

31 Cfr. l'art. 28, commi 1 e 2, l.r. n. 27/2009, recante testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica.

32 V. art. 3 della l.r. 17 febbraio 2010, n. 3.

33 Cfr. l'art. 8, comma 1, della l.r. 29 giugno 2004, n. 10.

34 V. art. 29 della l.r. 28 novembre 2003, n. 23.

35 V. art. 2, ult. comma, della l.r. 25 ottobre 1996, n. 95.

36 Cfr.: art. 2, ult. comma, della l.r. Basilicata 18 dicembre 2007, n. 24; art. 11 della l.r. Calabria 25 novembre 1996, n. 32; art. 2, ult. comma, della l.r. Campania 2 luglio 1997, n. 18; art. 2, l.r. Puglia 20 dicembre 1984, n. 54.

regioni, con qualche approssimazione, parrebbe essere la seguente:

- Valle d'Aosta: 8 anni di residenza in regione piùx anni previsti nel bando comunale;
- Provincia autonoma di Bolzano: 5 anni di residenza in Regione, almeno 2 dei quali nel comune che indice il bando;
- Friuli Venezia Giulia: 10 anni di residenza in Italia, di cui almeno 5 nella Regione, più 0,5 punti per ogni anno ulteriore di residenza regionale, fino a un massimo di 15 anni;
- Lombardia: 5 anni di residenza in regione più eventuale maggior punteggio per l'anzianità di residenza;
- Piemonte: 3 anni di residenza nel comune che emette il bando più eventuali, ulteriori e massimo due anni su decisione del comune;
- Liguria: riserva del 60 per cento degli alloggi di nuova costruzione in favore dei cittadini italiani residenti in Regione da almeno 2 anni;
- Umbria: residenza da almeno 1 anno;
- Altre regioni (Emilia Romagna, Toscana, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna) e Provincia autonoma di Trento: residenza anagrafica al momento dell'emanazione del bando.

Appare evidente, alla luce di ciò, che il modo in cui si atteggia il requisito della anzianità di residenza nella normativa delle regioni in materia di edilizia residenziale pubblica si presenta diverso nel Nord e nel Sud del Paese: mentre, infatti, le regioni settentrionali tendono ad esigere la residenza annuale o pluriennale sul loro territorio per l'accesso agli alloggi popolari, lo stesso non accade nelle regioni dell'area centro-sud.

Questo sembra potersi spiegare in base a due fattori aventi la stessa matrice: da un lato, il diffuso atteggiamento anti-meridionalista che anima le popolazioni del Nord e alcune delle forze politiche che le rappresentano; dall'altro, e soprattutto, l'atteggiamento di crescente ostilità che colpisce, ancor più duramente, gli immigrati stranieri, i quali ultimi, come è noto, sono presenti in misura prevalente proprio sul territorio delle stesse regioni settentrionali.

Lo scopo dell'anzianità di residenza è, quindi, quello di impedire ai “nuovi arrivati” di acquisire un bene, l'alloggio a canone agevolato, particolarmente ambito in una situazione di costante emergenza abitativa, riservandolo a coloro che da più tempo sono stabiliti, pagandovi le tasse, sul territorio in cui quel bene è stato “prodotto”.

Si vedrà, esaminando la giurisprudenza, in che misura, ed entro quali limiti, questa pur comprensibile esigenza possa considerarsi compatibile con i principi costituzionali e del diritto europeo.

2.3 Servizi, contributi e prestazioni

Quanto accade con riferimento all'edilizia residenziale pubblica si ripropone, in termini analoghi, relativamente a molti altri servizi e provvidenze erogati dalle regioni. L'analisi della legislazione regionale dimostra, infatti, che essa è disseminata di disposizioni che subordinano l'accesso a taluni servizi e benefici al requisito della anzianità di residenza sul territorio della regione.

Uno dei casi più evidenti è senz'altro quello della legislazione³⁷ del Friuli-Venezia Giulia, che, solo per riportare alcuni esempi, esige: la residenza (in alternativa allo svolgimento di un'attività lavorativa) da almeno un anno in Regione da parte di almeno uno dei genitori per l'ammissione del relativo nucleo familiare al Fondo per l'abbattimento delle rette a carico delle famiglie per l'accesso ai servizi per la prima infanzia³⁸; la residenza da cinque anni, anche non continuativi, in Italia, di cui uno in Regione, da parte di almeno uno dei genitori, per la fruizione degli interventi a sostegno del diritto allo studio da parte degli alunni³⁹; la residenza da dieci anni, anche non continuativi, in Italia, di cui cinque in Regione, da parte di almeno uno dei genitori, per l'accesso del relativo nucleo familiare agli assegni *una tantum* erogati dai comuni in correlazione alle nascite e alle adozioni dei minori⁴⁰; la residenza da almeno otto anni, anche non continuativi, in Italia, di cui uno in Regione, da parte di almeno un genitore, per l'attribuzione della "Carta Famiglia"⁴¹.

In tutti questi casi, peraltro, è anche previsto che «si prescinde dal requisito della residenza o dell'attività lavorativa in Italia e in regione per il periodo indicato, per i *corregionali all'estero e i loro discendenti che abbiano ristabilito la residenza in regione [...]*»⁴²: se ne possono desumere, da un lato, la pretesa di costituire una sorta di cittadinanza regionale trasmissibile *iure sanguinis*; dall'altro, l'esistenza di una regola che, parafrasando dal latino, può essere resa in questo modo: *semel* friulano, friulano *semper*⁴³.

Tutto ciò senza considerare, per giunta, quello che – fino alla relativa declaratoria di

37 Cfr., in particolare, la recente l.r. 15 ottobre 2009, n. 18, singificativamente denominata «*Norme per la valorizzazione della residenza e dell'attività lavorativa in Italia e in regione nell'accesso ai servizi dello stato sociale*».

38 V. art. 15, comma 2, l.r. 18 agosto 2005, n. 20, come modificata dall'art. 1 della l.r. n. 18 del 2009.

39 Art. 1, comma 2, l.r. 2 aprile 1991, n. 14, come modificata dall'art. 2 della l.r. n. 18 del 2009.

40 V. art. 8-bis della l.r. 7 luglio 2006, n. 11, aggiunto dall'art. 10, comma 25, della l.r. 30 dicembre 2008, n. 17 e poi modificato dall'art. 5, comma 1, della l.r. n. 18 del 2009.

41 La quale, ai sensi dell'art. 10 della l.r. n. 11 del 2006, attribuisce il diritto all'applicazione di agevolazioni consistenti nella riduzione di costi e tariffe o nell'erogazione diretta di benefici economici per la fornitura di beni e servizi significativi nella vita familiare, ovvero di particolari imposte e tasse.

42 Art. 5 della l.r. n. 18/2009.

43 Cfr., in proposito, l'ordinanza 30 giugno 2011, n. 530 (per la quale v. *infra*), nella quale il Tribunale di Udine ha affermato che «la scelta del criterio dell'anzianità di residenza mira sostanzialmente ad agevolare ed a favorire i soggetti che risultino maggiormente radicati sul territorio della regione i quali, evidentemente, appartengono, per la gran parte, ad una comunità autoctona caratterizzata da una coesione culturale ed etnica tendenzialmente omogenea. Questa volontà di privilegiare chi appartiene al popolo "friulano" o "giuliano" è resa ancor più evidente dal fatto che, ex art. 5, comma 2, l.r. 18/2009, tale requisito di anzianità di residenza non è richiesto ai corregionali (e addirittura ai loro discendenti) che rientrando dall'estero ristabiliscono in regione la propria residenza. Per questi ultimi il requisito della residenza non è indispensabile perché il legislatore regionale ha già effettuato una valutazione a monte, ritenendoli parte di quel gruppo etnico omogeneo che si intende tutelare.

incostituzionalità⁴⁴ – può certamente reputarsi il tentativo più estremo, fin qui messo in atto dalle regioni, di valorizzare il requisito dell'anzianità di residenza sul territorio regionale per l'accesso ai benefici del *welfare*: ci si riferisce all'art. 4 della legge regionale n. 6 del 2006, che, nel testo modificato dall'art. 9, comma 51, della legge regionale n. 24 del 2009, aveva subordinato alla residenza di trentasei mesi sul territorio della Regione la possibilità di fruire di tutte le prestazioni comprese nel «sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale».

Non dissimili de quelle friulane, ancorché non altrettanto "eclatanti", sono le disposizioni – spesso racchiuse anche in atti amministrativi a contenuto generale – vigenti in molte altre regioni.

Tra queste, e per limitarci ai casi più significativi, è possibile annoverare: la normativa abruzzese⁴⁵ che subordina alla residenza in Regione da almeno dodici mesi prima del parto la concessione dell'indennità di maternità; la normativa della Basilicata che richiede la residenza in Regione da almeno dodici mesi alla data di presentazione della domanda per la concessione di un contributo ai soggetti portatori di svantaggi psico-fisici; la normativa campana⁴⁶ e quella laziale⁴⁷ che hanno richiesto tre anni di residenza in Regione per la concessione di contributi a sostegno delle famiglie numerose a basso reddito; la recente disposizione delle Marche⁴⁸ che assegna un contributo di solidarietà ai soggetti che hanno perso il lavoro, residenti sul territorio regionale da almeno tre anni; la analoga norma della Valle d'Aosta⁴⁹ che subordina l'accesso al c.d. "prestito d'onore" a coloro che, tra l'altro, risiedono nella Regione da almeno tre anni; infine, la normativa della Provincia di Trento in materia di assistenza sanitaria, ai sensi della quale «La Giunta provinciale può individuare prestazioni aggiuntive rispetto a quelle previste dai livelli essenziali di assistenza, delle quali possono beneficiare di regola le persone iscritte al servizio sanitario provinciale e residenti in provincia da almeno tre anni»⁵⁰, nonché quella della Regione Trentino Alto Adige, in materia di previdenza integrativa, secondo la quale possono accedere agli interventi previsti dalla legge le persone che siano residenti da almeno tre anni nella Regione Trentino-Alto Adige oppure siano coniugate con persona in possesso del medesimo requisito⁵¹.

Vi sono, poi, le disposizioni che si propongono di incentivare il rientro di "cittadini regionali" emigrati verso l'estero: tra queste vi è quella del Veneto, che istituisce agevolazioni di varia natura (come, ad esempio, un contributo in conto capitale per chi voglia realizzare un'abitazione, ovvero contributi per la riqualificazione professionale e l'inserimento scolastico) in favore dei «cittadini italiani emigrati, nati nel Veneto o che, per almeno tre anni prima dell'espatrio, abbiano avuto residenza in uno dei comuni del Veneto e che abbiano maturato un periodo di permanenza all'estero per almeno cinque anni consecutivi»⁵². Anche in tal caso, è impossibile non rilevare come la nascita

44 Per cui v. Corte cost., sentenza 9 febbraio 2011, n. 40.

45 V. l'art. 1 della l.r. 22 luglio 1997, n. 67.

46 V. Del. G. Reg. n. 263 del 2009, in B.U.R.C. n. 16 del 9 marzo 2009.

47 V. Del. G. Reg. n. 945 del 2008, in B.U.R.L. n. 7 del 21 febbraio 2009.

48 V. Del. G. Reg. n. 181 del 2011, in B.U.R. Marche n. 15 del 25 febbraio 2011.

49 Del. G. Reg. n. 961 del 2010.

50 Art. 16, comma 5, l.p. 23 luglio 2010, n. 16. La norma prosegue prevedendo che «È fatta salva altresì la facoltà per la Giunta provinciale di individuare prestazioni aggiuntive che possono essere erogate prescindendo dal requisito della residenza triennale, anche in ragione delle esigenze di continuità dell'assistenza sanitaria».

51 Art. 3-*bis* della l.r. 24 maggio 1992, n. 4.

52 Così l'art. 1 della l.r. 9 gennaio 2003, n. 2. V. anche l'analoga disciplina abruzzese di cui alla l.r. 13 dicembre 2004, n. 47, il cui art. 2 individua così i destinatari degli interventi ivi previsti: «i cittadini di origine abruzzese per

e la residenza per almeno tre anni sul territorio regionale facciano pensare ad una sorta di cittadinanza che, analogamente a quanto tradizionalmente avviene in relazione alla cittadinanza degli Stati nazionali, si acquisisce per *ius soli* ovvero per "naturalizzazione".

2.4 Formazione e lavoro

Da ultimo, un settore nel quale si rinvencono disposizioni regionali che, in vario modo, valorizzano il requisito della residenza, è quello della formazione e del lavoro.

Si comincia con la normativa abruzzese⁵³ che subordina l'accesso ai contributi all'imprenditoria giovanile al requisito della residenza biennale in Abruzzo da parte del giovane che propone l'istanza. E si prosegue con la significativa normativa calabrese⁵⁴ che, per perseguire il dichiarato scopo di favorire la residenzialità in Calabria dei giovani laureati, istituisce incentivi di varia natura⁵⁵ – tra cui, ad esempio, l'iscrizione in un albo per il conferimento privilegiato di incarichi esterni ad opera della Regione, e l'ammissione ad un programma per lo svolgimento di *stages* presso le pubbliche amministrazioni regionali – in favore dei giovani laureati calabresi: i quali ultimi vengono individuati attraverso il requisito della residenza triennale in Regione al momento della presentazione della domanda⁵⁶.

Indubbiamente di rilievo, poi, è la recente legge della Liguria che, proponendosi di dare sostegno all'alta formazione presso centri internazionali d'eccellenza (mediante l'erogazione di borse di studio), individua quali potenziali beneficiari solo coloro che, tra l'altro, siano residenti in Liguria da almeno tre anni⁵⁷. Del tutto analoga a quella ligure è anche la normativa pugliese sulla formazione dei giovani laureati⁵⁸.

nascita o residenza all'atto dell'espatrio da almeno due anni, i familiari conviventi, nonché i loro discendenti che si trovino stabilmente all'estero o che rientrino definitivamente nella Regione dopo un periodo di permanenza all'estero non inferiore a cinque anni consecutivi», nonché quella di cui alla l.r. Basilicata 3 maggio 2002, n. 16, secondo cui sono destinatari degli interventi ivi previsti «i cittadini italiani nati in Basilicata ed i propri discendenti emigrati e residenti all'estero o che abbiano avuto la residenza nella Regione Basilicata e che siano emigrati all'estero per un periodo non inferiore ai tre anni per motivi di lavoro dipendente od autonomo e che eleggano la residenza in un Comune della Basilicata».

53 Cfr. l'art. 3 della l.r. 14 settembre 1994, n. 61. V. anche l'art. 3 della l.r. 12 novembre 1997, n. 125, secondo cui «[p]ossono essere assistenti familiari per l'infanzia le persone in età compresa tra i diciotto ed i cinquantacinque anni residenti in un Comune della Regione Abruzzo».

54 V. l.r. 12 novembre 2004, n. 26, come modificata dalla l.r. 19 aprile 2007, n. 8.

55 Tali incentivi, ai sensi dell'art. 2, sono: un premio di eccellenza per i migliori laureati; contributi per la specializzazione post-universitaria; il finanziamento alle imprese degli oneri sostenuti per l'affidamento di incarichi ai giovani laureati; l'istituzione di un albo regionale per l'accesso privilegiato agli incarichi professionali esterni da parte della Regione.

56 Cfr. l'art. 1.3. del reg. reg. approvato con deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio reg. n. 49 del 9 luglio 2007. La norma prevede anche, tuttavia, che possano partecipare al programma coloro che abbiano trasferito altrove la residenza per motivi di studio o di lavoro, purché si impegnino a ritrasferire in Calabria la loro residenza entro un mese dall'effettivo avvio dell'attività di stage.

57 V. art. 4 della l.r. 21 ottobre 2009, n. 41.

58 V. l'avviso pubblico n. 3/2011, in B.U.R.P. n. 24 del 16 giugno 2011, il quale prevede che possano proporre domanda per l'assegnazione delle borse di studio soltanto coloro che risultano iscritti nell'anagrafe di uno dei comuni

Estremamente significativa, infine, appare la normativa della Regione Lombardia sugli incentivi allo start-up d'impresa da parte dei giovani: tra i requisiti per accedere alla domanda di finanziamento, infatti, i bandi richiedono la residenza in Regione da almeno – addirittura – cinque anni⁵⁹.

3. La residenza regionale fra principi costituzionali e diritto europeo

Come si è già rilevato in altra sede⁶⁰, le recenti riforme d'ispirazione federalista e l'introduzione a livello costituzionale del principio di sussidiarietà, accrescendo l'importanza relativa degli enti *sub-statali* e riducendo in misura corrispondente quella dello Stato, incidono indirettamente sulla rilevanza delle rispettive forme di appartenenza a tali comunità: per cui appare, in qualche modo, fisiologico che la residenza acquisisca, rispetto alla cittadinanza, uno spessore maggiore di quello che ha avuto in passato.

Il legislatore costituzionale ha ben presente la portata di questo effetto, laddove si preoccupa di predisporre meccanismi idonei a fare in modo che l'equilibrio residenza-cittadinanza, riproduttivo su scala individuale di quello che intercorre fra comunità infrastatali e Stato, non si alteri eccessivamente a vantaggio della prima, con le conseguenze disgregatrici che ciò produrrebbe sul contesto statale. A questa esigenza corrisponde l'attribuzione in via esclusiva allo Stato della funzione legislativa in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»⁶¹ (lett. m, comma 2, art. 117 Cost.).

Soprattutto a seguito della riforma del Titolo V, gli ambiti di operatività degli enti regionali comprendono numerosi settori, alcuni dei quali di primaria importanza dal punto di vista economico e sociale: si pensi alla tutela della salute, ai trasporti, all'edilizia, allo sviluppo delle attività produttive, all'assistenza sociale, all'agricoltura *etc.*

Ebbene, in molti di questi ambiti le regioni svolgono servizi ed erogano prestazioni che hanno nei residenti sul loro territorio i destinatari preferenziali o esclusivi: il che, si osserva, appare comprensibile in ragione della «naturale tendenza degli enti territoriali a parametrare [...] le loro

della Puglia da almeno due anni, ovvero coloro che, essendo nati in un comune della Puglia, abbiano trasferito la residenza altrove da non più di cinque anni.

59 V. «Bando – Linea di intervento n. 8 "Start up di impresa di giovani (18-35), donne (senza limite di età) e soggetti svantaggiati (senza limite di età)" – a valere sul Fondo di rotazione per l'imprenditorialità – FRIM (d.g.r. 5130/2007)», in B.U.R.L. 26 aprile 2011, n. 17.

60 V. F. DINELLI, *La stagione della residenza: analisi di un istituto giuridico in espansione*, in *Dir. amm.*, 2010, p. 639 ss., cui si rinvia per più ampie considerazioni al riguardo.

61 In argomento, *ex multis*, v. V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino, Giappichelli, 2008; C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, Bologna, 2008; S. GAMBINO, *Cittadinanza e diritti sociali fra neoregionalismo e integrazione comunitaria*, in www.astrid-online.it, 2008; A. BENEDETTI e G. ROSSI, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il nuovo Titolo V della Costituzione Stato/Regioni e Diritto del lavoro*, suppl. fasc. 1, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, p. 22 ss.

politiche sociali sulle esigenze delle collettività che rappresentano»⁶².

In alcuni casi, però, la valorizzazione del criterio residenziale può porsi in contrasto con i principi costituzionali e con quelli del diritto europeo, nella misura in cui ne potrebbero derivare discriminazioni irragionevoli, ovvero ostacoli all'esercizio di altre libertà costituzionalmente garantite, nonché alla realizzazione del mercato comune (restrizioni alla libera circolazione dei lavoratori, dei servizi, violazione del divieto di aiuti di Stato a causa di agevolazioni alle imprese regionali *etc.*).

Situazioni di questo genere si sono verificate, già sotto il vigore del precedente Titolo V, soprattutto con riferimento alle regioni a statuto speciale. L'analisi della giurisprudenza meno recente della Corte costituzionale, infatti, mostra diverse ipotesi nelle quali condotte regionali volte ad istituire condizioni di favore per i residenti sono state giudicate illegittime per violazione dell'art. 3 o di altre norme della Costituzione⁶³.

Ciò è avvenuto, ad esempio, quando la Regione Valle d'Aosta aveva adottato una legge che richiedeva il requisito della residenza triennale ai fini della corresponsione di un assegno mensile di assistenza per alcune categorie di malati⁶⁴; oppure quando la Sicilia aveva individuato nella residenza in un qualsiasi comune della Regione un titolo preferenziale per l'esercizio di un'attività professionale⁶⁵. Analoga sorte di incostituzionalità ha incontrato anche una disposizione introdotta dal Trentino Alto-Adige, in base alla quale occorre almeno due anni di ininterrotta residenza nel territorio della Provincia di Bolzano per l'esercizio del diritto di voto nell'ambito delle elezioni dei consigli comunali compresi in tale Provincia⁶⁶.

All'opposto di quelle indicate, non sono mancate occasioni in cui la Corte costituzionale ha ritenuto, invece, giustificata la limitazione di determinati benefici ai residenti nella regione.

La Corte ha svolto, in questi casi, tipici ragionamenti incentrati sulla ragionevolezza delle disposizioni impugnate, ponendo particolare attenzione all'obiettivo che tramite di esse si intendeva perseguire. Così, è stata rigettata la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto una legge siciliana che, nel prevedere la residenza da almeno tre anni continuativi nella aree degradate di Messina come requisito per ottenere l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, voleva evitare «possibili manovre devianti o, addirittura, fraudolente» ed assicurare che a beneficiare dell'intervento pubblico fossero «nuclei (di persone) stabilmente insediati» nelle aree da

62 M. GORLANI, *Accesso al welfare state e libertà di circolazione: quanto "pesa" la residenza regionale?*, in *Le Regioni*, 2006, 2-3, p. 345.

63 In altri casi una sicura declaratoria di incostituzionalità è stata evitata solo grazie ad apposite modifiche normative apportate in pendenza di ricorso.

64 Con sentenza 30 aprile 1986, n. 119, la Corte costituzionale dichiarava cessata la materia del contendere, in quanto la Valle d'Aosta aveva modificato la legge, in pendenza del ricorso, in modo conforme ai rilievi di incostituzionalità formulati dal Governo.

65 La Corte costituzionale, con sentenza 22 dicembre 1969, n. 158, ha dichiarata costituzionalmente illegittima la disposizione di cui all'art. 5 della legge regionale siciliana 17 luglio 1969, con la quale si attribuiva una preferenza assoluta, per l'esercizio di attività professionale presso il laboratorio del restauro di Palermo, a coloro che, già diplomati nell'Istituto centrale per il restauro di Roma con borsa triennale di studio conferita dalla Regione, avevano stabile dimora in un comune siciliano.

66 V. Corte cost., 17 febbraio 1987, n. 42.

risanare⁶⁷.

Inoltre, il giudice costituzionale ha valutato non in contrasto con la Costituzione una disposizione del Friuli-Venezia Giulia che accordava preferenza ai residenti ai fini dell'assunzione per i servizi dell'A.N.A.S., adottata nell'ambito degli interventi urgenti predisposti in occasione del terremoto che colpì la Regione nel 1976. Nella motivazione di tale decisione si può leggere che «l'accesso in condizioni di parità ai pubblici uffici può subire deroghe, con specifico riferimento al luogo di residenza dei concorrenti, quando il requisito medesimo sia ricollegabile, come mezzo al fine, allo assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato»⁶⁸.

A ben vedere, a giudicare dal modo in cui sono state affrontate e risolte le singole questioni, parrebbe che il principio da esse ricavabile sia il seguente: non sono consentite preferenze per i residenti regionali le quali non trovino giustificazione in obiettive circostanze di fatto connesse alla *ratio* degli interventi normativi messi in campo. Lo *status* di residente, in altri termini, non può rilevare di per se stesso come criterio preferenziale, bensì in collegamento con altri fattori idonei a collocare il soggetto in una posizione obiettivamente differenziata rispetto agli altri, di modo che appaia ragionevole stabilire una disciplina di favore nei suoi confronti.

Il caso, da ultimo citato, della legge friulana sulle assunzioni dell'A.N.A.S. è particolarmente chiarificatore in questo senso: gli abitanti della Regione, considerata l'urgenza degli interventi da realizzare, possono essere preferiti in virtù della loro «immediata immissibilità in servizio» e maggiore adeguatezza allo svolgimento di prestazioni nell'ambito locale di appartenenza; ma non per il mero fatto che si tratti di residenti.

L'orientamento fin qui descritto, tuttavia, sembra messo in discussione dai più recenti pronunciamenti della Corte.

Si allude, in primo luogo, alla importante sentenza n. 432 del 2005⁶⁹, con la quale il giudice costituzionale ha censurato una norma legislativa lombarda⁷⁰ che escludeva gli stranieri residenti nella Regione dal diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea, riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili. La legge regionale, infatti, richiedeva, per la fruizione di tale beneficio, sia il requisito della residenza in Regione, sia il requisito della cittadinanza italiana.

La Corte, chiamata specificamente a pronunciarsi sul merito della discriminazione stabilita nei

⁶⁷ Corte cost., 22 ottobre 1990, n. 493.

⁶⁸ Ord. 19 gennaio 1988, n. 33. In modo opposto è stata risolta, nella sentenza 29 marzo 1961, n. 13, la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto una legge regionale valdostana che richiedeva la residenza da almeno un triennio in un comune della Regione per poter esercitare nella Valle d'Aosta le professioni di guida, portatore alpino e maestro di sci. La Corte ha ritenuto questa legge in contrasto con l'art. 120 Cost., in quanto limitava senza giustificati motivi il diritto di ogni cittadino a svolgere in qualsiasi parte del territorio nazionale la propria attività lavorativa.

⁶⁹ Per un commento di tale sentenza, che ha suscitato notevole interesse in dottrina, cfr., tra gli altri, M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2006, 2-3, p. 510 ss.; F. RIMOLI, *Cittadinanza, eguaglianza e diritti sociali: qui passa lo straniero*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 4675 ss.; M. GNES, *Il diritto degli stranieri extracomunitari alla non irragionevole discriminazione in materia di agevolazioni sociali*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 4681 ss.

⁷⁰ Art. 8, comma 2, della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 1 (Interventi per lo sviluppo del trasporto pubblico regionale e locale), come modificato dall'art. 5, comma 7, della legge della Regione Lombardia 9 dicembre 2003, n. 25 (Interventi in materia di trasporto pubblico locale e di viabilità).

confronti dei residenti stranieri, ha risolto la questione nel senso che è illegittimo pretendere il requisito della cittadinanza italiana per l'accesso alla prestazione sociale regionale⁷¹; in forma di *obiter dictum*, invece, essa ha affermato che non contrasta con i principi costituzionali la limitazione della platea dei destinatari ai soli residenti.

In base a tale sentenza, quindi, l'essere o meno residente sul territorio regionale può fare di per sé la differenza tra quanti hanno il diritto di ricevere determinate prestazioni e quanti, invece, ne possono essere esclusi⁷².

Ancora più significativa, sotto questo aspetto, appare l'ordinanza n. 32 del 2008, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità per manifesta infondatezza della questione avente ad oggetto la sopra citata norma⁷³ della stessa Regione Lombardia, che richiede la residenza in Regione da almeno cinque anni per l'ammissione alle procedure di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica⁷⁴.

Nell'ordinanza di rinvio emessa dal giudice *a quo*⁷⁵, la illegittimità della norma regionale veniva ipotizzata con riferimento a numerosi parametri costituzionali, comprensivi, in particolare, degli artt. 3, 47, 117 e 120 Cost. Si è sostenuto, nello specifico, che la norma regionale si ponga in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto è irragionevole una misura che, avendo la finalità di tutelare i soggetti più deboli, finisce per discriminare proprio coloro che si trovano in «condizioni di maggiore difficoltà e di maggiore disagio», non essendo «radicati da lungo tempo sul territorio regionale e alla ricerca di un lavoro»; nella convinzione, poi, che la norma impugnata sia idonea ad ostacolare la mobilità tra Regioni di coloro che versano in stato di bisogno, si è denunciata la

71 Nella sentenza n. 454 del 1998, la Corte costituzionale, muovendo dall'affermazione legislativa della parità di diritti del lavoratore straniero in regola con il permesso di soggiorno rispetto ai lavoratori italiani, aveva ritenuto che rientrasse fra tali diritti, ancorché non fosse espressamente previsto dalla legge, quello di iscriversi, avendone i requisiti, negli elenchi per il collocamento obbligatorio degli invalidi. Per un commento di questa decisione, v. P. BONETTI, *La parità di trattamento tra stranieri e cittadini nell'accesso al collocamento obbligatorio degli invalidi: quando la Corte costituzionale decide di decidere*, in *Giur. cost.*, 1998, p. 3772 ss.

72 «N[on] può dirsi, come ritiene la Regione, che il requisito della cittadinanza possa legittimamente concorrere a selezionare i fruitori della provvidenza in ragione delle esigenze finanziarie, al pari di quello della residenza, dal momento che – mentre la residenza, rispetto ad una provvidenza regionale, appare un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio – a conclusioni diverse deve pervenirsi per la cittadinanza, che pertanto si presenta come condizione ulteriore, ultronea ed incoerente, agli effetti di un ipotetico regime differenziato rispetto ad una misura sociale che vede negli invalidi al 100% la categoria dei beneficiari» (c.a.). Osserva D. MESSINEO, *'Cittadinanza sociale' regionale e parità di trattamento dello straniero alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Nuove autonomie*, 2007, 1, p. 157, che «è solo il dato della residenza a potere essere considerato indice di un serio legame tra individuo e territorio regionale, a cui la legge regionale ricollegghi la selezione dei fruitori delle prestazioni pubbliche».

73 Si tratta dell'art. 3, comma 41 bis, l.r. 5 gennaio 2000, n. 1, introdotto dall'art. 1, lett. a), l.r. 8 febbraio 2005, n. 7, oggi confluito nell'art. 28, comma 2, l.r. n. 27/2009.

74 La legge lombarda era stata anticipata da un regolamento regionale (reg. reg. 10 febbraio 2004, n. 1) che, valorizzando la durata della residenza nella Regione ai fini dell'attribuzione di un maggior punteggio per l'assegnazione di alloggi ERP, era stato annullato dal Tar Lombardia (sentenza 29 settembre 2004, n. 4196) con la motivazione secondo cui, poiché, come ha più volte chiarito la stessa Corte costituzionale, la legislazione sull'edilizia residenziale pubblica ha la «finalità di favorire l'accesso all'abitazione, a condizioni inferiori a quelle di mercato, a categorie di cittadini meno abbienti», non ha senso identificare nella durata della residenza nella Regione un criterio preferenziale per il conferimento dell'alloggio. Tale elemento, infatti, non rappresenta certo un indice della condizione di disagio nella quale versa l'individuo.

75 Tar Lombardia, ordinanza del 27 luglio 2006.

violazione dell'art. 120, nonché del principio comunitario della libera circolazione dei lavoratori⁷⁶.

Senonché, ai rilievi indubbiamente consistenti sollevati nell'ordinanza di rimessione, la Corte costituzionale ha risposto con un provvedimento sostanzialmente immotivato⁷⁷ e non in linea con la giurisprudenza precedente.

Si consideri, a quest'ultimo proposito, che nel 1987 la Corte aveva ricondotto le politiche di edilizia residenziale pubblica alla necessità di fronteggiare un'esigenza che «*rifiuta qualsiasi frazionamento territoriale*» e da cui «discende la legittimità dell'intervento statale, chiaramente riconducibile all'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento»⁷⁸. Nell'anno successivo, inoltre, la Corte affermava che «il diritto all'abitazione rientra [...] fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» e che si è quindi in presenza «*di esigenze unitarie che lo Stato deve garantire a tutti i cittadini, qualunque sia la loro collocazione territoriale*»⁷⁹.

Stavolta, invece, la Corte costituzionale ha ritenuto che non sia irragionevole richiedere la residenza regionale, continuativa e quinquennale, per l'assegnazione degli alloggi residenziali pubblici, in quanto ciò non si pone in contrasto «con le finalità che il legislatore intende perseguire» e realizza un «equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco».

Il fatto che il giudice costituzionale abbia risolto in questo modo, con le apodittiche affermazioni riportate, una fattispecie tanto delicata, induce a riflettere sull'inversione di tendenza che la riforma del Titolo V sta a poco a poco determinando nella mentalità degli operatori giuridici e delle istituzioni⁸⁰. Sotto il vigore del precedente testo costituzionale, quando l'atteggiamento culturalmente dominante guardava con diffidenza all'affermarsi dei particolarismi (tanto più se avevano a che fare con il godimento di diritti sociali), una disciplina come quella introdotta dalla

76 L'ordinanza segnala anche il contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», in quanto la norma verrebbe a limitare la fruizione di un fondamentale diritto sociale (quello all'abitazione) da parte di soggetti in stato di bisogno. E si ritiene violata anche la competenza statale concorrente in materia di edilizia residenziale pubblica, in quanto non figura tra i principi generali di tale materia quello che attribuisce rilievo alla durata della residenza sul territorio della Regione.

77 Si condivide il giudizio espresso da F. CORVAJA, *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, pubblicato in *Le Regioni*, 2008, p. 663 ss., ma rinvenibile anche sul sito www.giurcost.it, secondo cui la Corte costituzionale ha dato risposte del tutto evasive alle domande che il Tar rimettente aveva formulato in modo corretto.

78 Corte cost., 17 febbraio 1987, n. 49.

79 Corte cost., 25 febbraio 1988, n. 217. Alla luce di questi precedenti – e prima che venisse pronunciata l'ordinanza n. 32/2008 – la dottrina aveva potuto formulare alcune obiezioni alla disciplina introdotta dalla Lombardia, argomentando nel senso che le esigenze di unitarietà connesse alla tutela del fondamentale diritto sociale all'abitazione non potessero lasciare spazio ad una disciplina dell'edilizia residenziale pubblica che fosse servente rispetto a valori ed interessi diversi da quello di «favorire, in chiave di uguaglianza sostanziale, coloro che possono lamentare condizioni di reddito deteriori, indipendentemente dalla loro provenienza geografica». Così M. GORLANI, *op. cit.*, p. 352. Lo stesso Autore, però, si mostra ben consapevole che, in seguito alla riforma del Titolo V, «la constatazione che si è in presenza di un diritto sociale fondamentale non basta più ad escludere un suo possibile frazionamento su base regionale, una volta che vengano assicurati i livelli minimi essenziali». Egli fa notare, anzi, che per evitare uno svuotamento di significato della previsione costituzionale di cui all'art. 47, comma 2, Cost., occorre riconoscere ai Comuni la possibilità di dare risposta, attraverso le politiche di edilizia residenziale pubblica, soprattutto alle necessità dei propri residenti.

80 Per alcune riflessioni sul ruolo e sugli elementi di continuità e discontinuità della giurisprudenza costituzionale in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione, cfr. L. VANDELLI, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, in L. Vandelli e A. Pioggia (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, 2006, p. 42 ss.

Regione Lombardia sarebbe stata, con tutta probabilità, giudicata incostituzionale⁸¹. Oggi, invece, il giudice delle leggi accetta che il godimento del diritto alla casa, potendo essere condizionato al presupposto di uno stabile e duraturo legame con il territorio della Regione, vada a formare il contenuto di una cittadinanza regionale sempre più importante, e autonoma, rispetto a quella dello Stato.

Le ragioni per cui la norma lombarda non sarebbe in contrasto con il diritto europeo, poi, le ha fornite il Tar Lombardia, il quale, a conclusione di un'articolata sentenza⁸², ha affermato che il requisito della residenza quinquennale imposto dalla legge regionale «non si pone affatto come misura [...] dissuasiva della libertà di circolazione e soggiorno riconosciuta in Europa e risponde al canone di proporzionalità più volte enunciato dalla giurisprudenza comunitaria». Nel valutare specificamente la proporzionalità in senso stretto della norma, in particolare, il giudice amministrativo ha osservato che «sono sufficienti appena cinque anni affinché il lavoratore proveniente da qualunque Stato membro (al pari del lavoratore nazionale non proveniente dalla regione erogatrice del beneficio) possa partecipare alle selezioni pubbliche per l'assegnazione dell'alloggio».

Tali ultime affermazioni appaiono assai difficili da condividere.

Se, infatti, si considera che il periodo di residenza in Italia previsto dalla legge come requisito per l'acquisto della cittadinanza italiana da parte dei cittadini europei è di soli quattro anni, si capisce come la norma della legge regionale sulla residenza quinquennale finisca per imporre un requisito di accesso alla prestazione sociale suscettibile di risultare addirittura più gravoso di quello della cittadinanza: il quale ultimo, laddove fosse stato richiesto dalla norma, ben difficilmente avrebbe potuto ritenersi compatibile con i principi dell'ordinamento europeo.

Inoltre, l'effetto ostruzionistico della norma rispetto alla libertà di circolazione sul territorio nazionale ed europeo, al contrario di quanto sostenuto dal Tar, risulta evidente se solo si tiene conto del fatto che la disposizione va a penalizzare proprio la libertà di circolazione di quelle persone che, essendo socialmente più deboli, avrebbero maggior bisogno di un alloggio a condizioni vantaggiose, magari per rispondere ad un'offerta lavorativa o per poter continuare a lavorare all'interno della Regione.

Ancora, se è vero che lo scopo della norma lombarda è quello, come sostiene il giudice

81 Nel caso citato in precedenza della legge regionale siciliana che aveva richiesto la residenza continuativa per tre anni nelle aree degradate di Messina per l'assegnazione di alloggi popolari, la Corte aveva rigettato la questione di legittimità in considerazione degli obiettivi peculiari che tale legge si proponeva rispetto alla disciplina generale dell'edilizia residenziale pubblica. Nella motivazione della sentenza si legge infatti che «Se si tiene conto dello stato complessivo di tali zone, della qualità e della funzione delle opere previste dalla legge impugnata, dello stato e della consistenza degli alloggi ivi esistenti, nonché dello scopo perseguito in generale dalla legge stessa, risulta non irragionevole che, nel richiamare i requisiti previsti dal d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1035, si introducano alcuni elementi di diversità: la previsione della residenza da almeno tre anni continuativi nelle aree da risanare, evidentemente diretta ad assicurare che l'intervento pubblico si diriga verso nuclei stabilmente insediati, in modo che siano evitate possibili manovre devianti o, addirittura, fraudolente; l'esclusione del requisito del limite massimo di reddito, collegabile, a sua volta, con il carattere organico e globale dell'azione risanatrice, destinata ad attuarsi peraltro in un contesto ambientale di per sé indicativo della insufficiente disponibilità di risorse autonome da parte delle singole unità familiari» (sentenza n. 493 del 1990). In assenza di simili particolari finalità, deve ritenersi pertanto che la Corte avrebbe ritenuto illegittima la legge siciliana.

82 Si tratta della sentenza Tar Lombardia, Milano, Sez. III, 15 settembre 2010, n. 5988, in www.giustamm.it.

amministrativo, di evitare «possibili [ma non meglio precisate] manovre fraudolente», si deve rilevare come a questo fine potrebbe risultare sufficiente richiedere – come fanno, del resto, altre regioni italiane – il requisito della registrazione anagrafica a partire da un momento precedente rispetto alla pubblicazione del bando per l'assegnazione degli alloggi residenziali: circostanza, questa, per nulla presa in considerazione dal Tar lombardo, la cui sentenza avrebbe quindi dovuto, almeno sotto il profilo dell'assenza di norme meno gravose per il raggiungimento dello scopo perseguito, essere meglio motivata.

I dubbi di legittimità europea della normativa lombarda (così come delle altre analoghe legislazioni regionali) trovano, del resto, ampia conferma nell'atteggiamento di notevole diffidenza con cui la giurisprudenza europea ha sempre guardato alle disposizioni degli Stati membri che subordinano l'attribuzione di benefici o l'esercizio di diritti al requisito dell'anzianità di residenza sul loro territorio.

È noto, in proposito, che la Corte di Giustizia ha molte volte affermato che il principio della parità di trattamento fra i cittadini europei «vieta non soltanto le discriminazioni palesi basate sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, mediante il ricorso ad altri criteri distintivi, produca, in pratica, lo stesso risultato. [...] Ciò avviene, in particolare, nel caso di una misura che preveda una distinzione basata sul criterio della residenza, in quanto quest'ultimo rischia di operare principalmente a danno dei cittadini di altri Stati membri, considerato che il più delle volte i non residenti sono cittadini di altri Stati membri»⁸³. A questa affermazione, poi, si è anche aggiunto che «è irrilevante che la misura controversa riguardi, eventualmente, tanto i cittadini [...] residenti nelle altre parti del territorio nazionale quanto i cittadini degli altri Stati membri. Perché una misura possa essere qualificata come discriminatoria non è necessario che abbia l'effetto di favorire tutti i cittadini nazionali o di discriminare soltanto i cittadini degli altri Stati membri esclusi i cittadini nazionali»⁸⁴.

Sulla base di questi principi, che trovano specificazione in varie disposizioni di diritto derivato⁸⁵, la

⁸³ V., *ex multis*, le sentenze: 20 gennaio 2011, n. 155/2009, *Commissione europea c. Repubblica ellenica*; 1° ottobre 2009, causa C-103/08, *Gottwald*; 16 gennaio 2003, causa C-388/01, *Commissione c. Italia*; 29 aprile 1999, causa C-224/97, *Ciola*; 12 febbraio 1974, causa 152/73, *Sotgiu*.

⁸⁴ Sentenze: 16 gennaio 2003, causa C-388/01, *Commissione c. Italia*; 6 giugno 2000, causa C-281/98, *Angonese*.

⁸⁵ V., ad esempio, l'art. 7 del regolamento 5 aprile 2011, n. 492, ai sensi del quale «1. Il lavoratore cittadino di uno Stato membro non può ricevere sul territorio degli altri Stati membri, a motivo della propria cittadinanza, un trattamento diverso da quello dei lavoratori nazionali per quanto concerne le condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione, licenziamento, reintegrazione professionale o ricollocamento se disoccupato. 2. Egli gode degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali. 3. Egli fruisce altresì, allo stesso titolo ed alle stesse condizioni dei lavoratori nazionali, dell'insegnamento delle scuole professionali e dei centri di riadattamento o di rieducazione». V. anche, più in generale, l'art. 24 della direttiva 29 aprile 2004, n. 38, ove è affermato il principio secondo cui «1. Fatte salve le disposizioni specifiche espressamente previste dal trattato e dal diritto derivato, ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base alla presente direttiva, nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato nel campo di applicazione del trattato. Il beneficio di tale diritto si estende ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente. 2. In deroga al paragrafo 1, lo Stato membro ospitante non è tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno o, se del caso, durante il periodo più lungo previsto all'articolo 14, paragrafo 4, lettera b), né è tenuto a concedere prima dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente aiuti di mantenimento agli studi, compresa la formazione professionale, consistenti in borse di studio o prestiti per studenti, a persone che non siano lavoratori subordinati o autonomi, che non mantengano tale status o loro familiari».

Corte di Giustizia ha accertato l'illegittimità di svariate normative nazionali. Solo per citare alcuni esempi, si possono ricordare: il caso della disciplina italiana che riservava agevolazioni tariffarie per l'ingresso in musei, monumenti, gallerie, scavi archeologici e parchi monumentali ai residenti nel territorio dell'ente locale che gestisce il bene; il caso del Lussemburgo, che è stato condannato per aver mantenuto in vigore una normativa che richiedeva cinque anni, degli ultimi venti, di residenza nel Granducato per aver diritto all'erogazione di un reddito minimo garantito⁸⁶; la normativa dello stesso Lussemburgo che subordinava l'erogazione dell'assegno di natalità alla residenza della madre nel territorio del Graducato durante l'intero anno precedente la nascita del bambino⁸⁷; la recente sentenza⁸⁸ con la quale è stata censurata la normativa della Grecia che subordinava al requisito della residenza permanente nel territorio di tale Stato, ovvero al fatto di essere cittadino greco emigrato all'estero, la fruizione di un'agevolazione fiscale⁸⁹ connessa all'acquisto della prima abitazione.

Inoltre, le rare volte in cui la Corte di Giustizia ha ritenuto non in contrasto con il diritto europeo l'imposizione del requisito residenziale ad opera delle normative degli Stati membri, lo ha fatto sottolineando che «una [tale] condizione [...] può essere giustificata solo se basata su considerazioni oggettive, indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate, e adeguatamente commisurate allo scopo legittimamente perseguito dall'ordinamento nazionale⁹⁰».

Orbene, alla luce di tutto ciò, sembra innegabile che le sopra esaminate disposizioni regionali sull'anzianità di residenza siano tali da suscitare più di un sospetto circa la loro compatibilità con il diritto europeo.

D'altra parte, poiché risulta *ictu oculi* che lo scopo che esse perseguono è legato alla volontà di privilegiare i residenti in regione sia rispetto agli altri cittadini italiani, sia rispetto agli stranieri (cittadini europei e non), appare estremamente difficile sostenere che le medesime disposizioni trovino giustificazione in «considerazioni oggettive e indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate». Ciò tanto più se si considera che tali giustificazioni non potrebbero essere di tipo economico, come avverrebbe se si sostenesse, ad esempio, che le prestazioni erogate ai soli residenti costituiscano il corrispettivo delle imposte da questi versate nelle casse dell'ente di appartenenza. Questo genere di giustificazioni, infatti, è stato più volte censurato dalla Corte di Giustizia, con la motivazione che obiettivi di natura puramente economica, tra cui quello di garantire la c.d. coerenza del sistema fiscale, non possono costituire ragioni imperative di interesse generale idonee a giustificare la limitazione di libertà fondamentali garantite dal Trattato⁹¹. A tal fine sono piuttosto necessarie motivazioni legate alla tutela dell'ordine pubblico, ovvero della pubblica sicurezza o della sanità.

La contrarietà al diritto europeo di talune disposizioni regionali sulla residenza, del resto, è già stata accertata da alcuni giudici di merito: così, ad esempio, il Tribunale di Udine, in sede di azione

86 Cfr. la sentenza 20 giugno 2002, causa C-299/01, *Commissione c. Lussemburgo*.

87 V. sentenza 10 marzo 1993, causa C-111/91, *Commissione europea c. Lussemburgo*.

88 Cfr. la citata sentenza Corte di Giustizia UE, Sez. I, 20 gennaio 2011, n. 155/2009.

89 Si trattava, in particolare, dell'esenzione dall'imposta sulle cessioni di beni immobili.

90 Cfr. sentenze 23 marzo 2004, causa C-138/02; 24 novembre 1998, causa C-274/96, *Bickel e Franz*.

91 Cfr., *ex multis*, le sentenze 16 gennaio 2003, C-388/01, *Commissione c. Repubblica Italiana*, e 14 novembre 1995, causa C-484/93, *Svensson e Gustavsson*.

contro la discriminazione ai sensi dell'art. 44 del t.u. dell'immigrazione⁹², ha ritenuto di dover disapplicare la norma del Friuli Venezia Giulia che subordina alla residenza decennale in Italia e quinquennale in Regione, da parte di almeno uno dei genitori, l'accesso del relativo nucleo familiare agli assegni di natalità erogati *una tantum* dai comuni⁹³; analogamente, lo stesso Tribunale ha giudicato in violazione del diritto europeo la disposizione friulana che richiede dieci anni di residenza in Italia, di cui almeno uno in regione, per l'assegnazione dei un contributo per il sostegno alle locazioni⁹⁴.

Ancor più significativo, poi, è il dato costituito dal recente invio, ad opera della Commissione europea nei confronti delle autorità italiane, di una lettera di messa in mora⁹⁵ ex art. 258 TFUE, nella quale si afferma che: «[le] disposizioni regionali in forza delle quali l'accesso agli alloggi di edilizia pubblica e a diverse misure di politica familiare sono subordinati ad un determinato numero di anni di presenza sul territorio nazionale e/o regionale costituiscono una discriminazione nei confronti dei soggiornanti di lungo periodo che risiedono abitualmente nel territorio italiano», in quanto «tale requisito è più facile da soddisfare per i cittadini italiani, tanto più che è stata prevista una deroga specifica per i corregionali all'estero e i loro discendenti che abbiano ristabilito la loro residenza in regione^[96]».

4. Considerazioni conclusive

A seguito dell'analisi sin qui svolta, è possibile svolgere alcune considerazioni di sintesi.

Si è visto che, in seguito ai processi di riforma in senso federale della Repubblica, le regioni – e, soprattutto, le regioni dell'area settentrionale del Paese – hanno moltiplicato le disposizioni volte ad introdurre l'anzianità di residenza sul loro territorio tra i requisiti per l'accesso ai benefici e alle prestazioni da esse erogati.

92 D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286. Cfr., in argomento, tra gli altri, E. CICCHITTI, *La tutela contro le discriminazioni razziali, etniche, nazionali e religiose. L'azione civile contro la discriminazione ex art. 44 T.U. 286/98*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 2000, p. 732 ss.; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Responsabilità e danno negli atti discriminatori contro gli stranieri e le altre minoranze*, in *Riv. amm. Rep. It.*, 2000, p. 836 ss.; G. SCARSELLI, *Appunti sulla discriminazione razziale e la sua tutela giurisdizionale*, in *Riv. dir. civ.*, 2001, p. 805 ss.; A. CASADONTE e A. GUARISO, *L'azione civile contro la discriminazione: rassegna giurisprudenziale dei primi dieci anni*, in *Dir. imm. citt.*, 2010, 2, p.

64.

93 V. ord. 30 giugno 2010, n. 530, alla quale si rinvia per una pregevole ricostruzione del quadro normativo vigente. Cfr. anche, per fattispecie analoghe, Trib. Brescia, ord. 22 luglio 2009, n. 1348; Trib. Brescia, ord. 15 ottobre 2010; Trib. Milano, ord. 29 settembre 2010; Trib. Brescia, ord. 26 gennaio 2009; Trib. Brescia, ord. 20 febbraio 2009; Trib. Brescia, ord. 27 maggio 2009; TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, 16 luglio 2009, n. 4392; Trib. Pavia, ord. 1° ottobre 2009; Trib. Biella, ord. 30 dicembre 2006.

94 Ord. 17 novembre 2010, n. 615.

95 Si tratta della lettera 8 aprile 2011, prot. n. 3395, avente ad oggetto: «Procedura di infrazione 2009-2001-Compatibilità con le disposizioni della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo con le norme adottate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dal Comune di Verona», a firma del Commissario europeo Cecilia Malmström, scarciabile dal sito http://www.asgi.it/public/parser_download/save/lettera_comm_eu_messa_mora_06042011.pdf.

96 La Commissione si riferisce alla sopra riportata norma di cui all'art. 5 della l.r. Friuli Venezia Giulia n. 18 del 2009.

Per effetto di ciò, la residenza regionale diviene un fattore di discriminazione⁹⁷ che colpisce, al contempo, gli stranieri (comunitari e non) nonché i cittadini italiani trasferitisi da altre regioni: tutti questi, infatti, difficilmente riusciranno a soddisfare il requisito residenziale richiesto.

Rispetto a questo fenomeno, la giurisprudenza costituzionale ha assunto, almeno per il momento, un atteggiamento cauto e non sempre coerente: così, mentre con l'ordinanza n. 32 del 2008 è stata dichiarata addirittura manifestamente infondata la questione di legittimità avente ad oggetto la norma lombarda sulla residenza quinquennale in Regione per l'accesso agli alloggi popolari, nella successiva sentenza n. 40 del 2011, la Corte costituzionale ha giudicato illegittima la normativa del Friuli sulla residenza da trentasei mesi in Regione per l'accesso dei cittadini italiani ed europei al sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali⁹⁸.

La cautela del giudice costituzionale è stata compensata dall'atteggiamento assai più severo che, rispetto al requisito della residenza regionale, hanno invece assunto alcuni giudici di merito: si è visto, infatti, che più norme regionali – in particolare quelle del Friuli-Venezia Giulia – sono state disapplicate per contrasto con i principi del diritto europeo, alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia circa il carattere indirettamente discriminatorio delle condizioni di residenza talvolta imposte dalle normative degli Stati membri.

È, questo, un aspetto di particolare interesse, che induce a riflettere sulla possibilità che, proprio attraverso i principi del diritto europeo – veicolati soprattutto con lo strumento disapplicatorio all'interno dell'ordinamento nazionale –, si possa pervenire a rimuovere, se non tutte, almeno la maggior parte delle differenziazioni infrastatali legate al requisito residenziale regionale.

Con il risultato ultimo – invero al limite del paradosso – che le istanze di uguaglianza fra i cittadini italiani, dopo essere entrate in sofferenza a causa della valorizzazione a livello costituzionale delle istanze autonomistiche, finirebbero per trovare riscatto, più che nei principi della Costituzione, nel valore unificante della cittadinanza europea e nel divieto di discriminazioni ad essa correlato⁹⁹.

97 Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Lo straniero, i diritti, l'eguaglianza*, in *Quest. Giust.*, 2009, p. 98 e ss., il quale definisce la residenza come la «nuova frontiera della discriminazione». V. anche, sul punto, F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti sociali tra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, p. 557 ss.

98 Nella cui motivazione di tale sentenza si può leggere che la disposizione regionale impugnata «introduce inequivocabilmente una preclusione destinata a discriminare tra i fruitori del sistema integrato dei servizi concernenti provvidenze sociali fornite dalla Regione i cittadini extracomunitari in quanto tali, nonché i cittadini europei non residenti da almeno trentasei mesi. Detta esclusione assoluta di intere categorie di persone fondata o sul difetto del possesso della cittadinanza europea, ovvero su quello della mancanza di una residenza temporalmente protratta per almeno trentasei mesi, non risulta rispettosa del principio di uguaglianza, in quanto introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari, non essendovi alcuna ragionevole correlabilità tra quelle condizioni positive di ammissibilità al beneficio (la cittadinanza europea congiunta alla residenza protratta da almeno trentasei mesi, appunto) e gli altri peculiari requisiti (integrati da situazioni di bisogno e di disagio riferibili direttamente alla persona in quanto tale) che costituiscono il presupposto di fruibilità di provvidenze che, per la loro stessa natura, non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza volte ad escludere proprio coloro che risultano i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio che un siffatto sistema di prestazioni e servizi si propone di superare perseguendo una finalità eminentemente sociale. Tali discriminazioni, dunque, contrastano con la funzione e la ratio normativa stessa delle misure che compongono il complesso e articolato sistema di prestazioni individuato dal legislatore regionale nell'esercizio della propria competenza in materia di servizi sociali, in violazione del limite di ragionevolezza imposto dal rispetto del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.)».

99 Un ruolo importante potrebbe essere svolto, in questo contesto, dalla norma di cui all'art 14-bis della legge 4 febbraio 2005, n. 11, il cui secondo comma stabilisce che: «Nei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione

Dal che si evince come abbia davvero poco senso che, mentre il diritto europeo spinge nella direzione di una sempre maggiore omogeneizzazione del trattamento dei cittadini dei diversi Stati membri – giungendo a rimuovere differenziazioni anche minime tra gli stessi –, queste differenziazioni debbano invece moltiplicarsi a livello endostatale, come conseguenza delle politiche messe in campo dalle regioni.

Che piaccia o meno, in conclusione, in un sistema che predica l'abbattimento delle frontiere interne e che si propone di fare della cittadinanza europea «lo *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri»¹⁰⁰, per le «cittadinanze regionali» non sembra proprio esservi posto.

norme dell'ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento dei cittadini comunitari residenti o stabiliti nel territorio nazionale». Per un commento di questa importante disposizione, v. F. VISMARA, *La disciplina della discriminazione "al contrario" nella legge comunitaria 2008*, in *Dir. comunitario e degli scambi internazionali*, 2010, p. 141 ss.

¹⁰⁰ Cfr., *ex multis*, sentenze 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*; 17 settembre 2002, causa C-413/99, *Baumbast*.

*57° Convegno di Studi Amministrativi
Il federalismo alla prova dei decreti delegati
Villa Monastero – Varenna*

22-23-24 settembre 2011

I NUOVI MODULI DELL'ATTIVITA' AMMINISTRATIVA
di Alessandro Pajno

Sommario: **1.** La legge 42/09 come punto di arrivo o come punto di partenza? **2.** Gli snodi fondamentali dell'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione e i *peccati originali* del processo federale italiano. **3.** La questione dell'amministrazione del federalismo fiscale ed il suo significato. **4.** Federalismo fiscale e federalismo amministrativo: principi e meccanismi di funzionamento. **5.** L'amministrazione del federalismo fiscale tra pluralismo e appartenenza: organi, funzioni, moduli di azione. **6.** L'amministrazione della fase genetica. **7.** I moduli amministrativi "propri" del federalismo fiscale. **8.** I moduli amministrativi statali. **9.** I moduli amministrativi delle regioni e degli enti locali. **10.** I soggetti privati. **11.** I moduli di coordinamento. Le conferme **12.** Funzioni e moduli procedurali del federalismo amministrativo. **13.** Il modello amministrativo del federalismo fiscale.

1. E' stato esattamente osservato che la legge delega sul federalismo fiscale costituisce, ad un tempo, "il punto di arrivo di un importante ciclo di riforme istituzionali in tema di decentramento politico territoriale avviato negli anni novanta ed il punto di partenza per la costruzione di un nuovo assetto delle relazioni tra Stato regioni ed enti locali, ancora in larga misura da tracciare"(Carrozza). E' forse anche per tale ragione che alla legge n. 42 del 2009 ed ai suoi esiti possibili è stato ricondotta una certa strutturale ambiguità, quasi che essa sia destinata a rimanere sospesa fra l'attuazione piena di un sistema di autonomie e la ripetizione di un assetto per molti versi simile all'attuale, che mantiene, nonostante le previsioni del nuovo titolo V della Costituzione, "saldamente al centro il timone delle politiche pubbliche del paese"(Carrozza).

Dopo l'emanazione di un numero significativo di decreti legislativi, attuativi della delega, alcuni dei nodi della complessa macchina del federalismo hanno, in qualche modo iniziato a dipanarsi, ed il disegno complessivo comincia ad essere visibile.

Con tutto questo, non può dirsi che i profili di ambiguità siano stati superati o comunque diradati. Ciò perché, come si vedrà, essi sono in qualche modo legati, per dir così, ai *profili genetici* dello stesso federalismo fiscale.

2. Quando, all'inizio della precedente legislatura, si iniziò a discutere dell'attuazione della riforma costituzionale introdotta con il nuovo titolo V della Costituzione, nel senso della trasformazione in senso fortemente autonomista dell'organizzazione della Repubblica, vennero individuati quattro punti fondamentali, che costituirono oggetto di uno specifico accordo tra il Governo, l'Anci (Associazione Nazionale dei comuni d'Italia), l'UPI (Unione province italiane), ed il sistema delle Regioni. Essi riguardavano la prima attuazione dell'art.118 Cost. (e cioè l'adeguamento alle previsioni costituzionali della distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo, con il trasferimento alle regioni ed agli enti locali di quelle che risultavano indebitamente trattenute al centro, e con la contemporanea, radicale riduzione delle amministrazioni statali presenti in periferia): l'indicazione, con legge statale, delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, inserita in una riscrittura, dal punto di vista delle autonomie, delle disposizioni ordinamentali riguardanti gli enti locali; l'attuazione del federalismo fiscale; la riforma del sistema delle *decisioni condivise*, e cioè delle Conferenze (Stato-regione, Stato-città ed unificata) e del loro funzionamento.

Quelli sopra ricordati costituiscono punti di un unico spartito (il nuovo titolo V della Costituzione), la cui attuazione appare però, caratterizzata da alcune priorità logiche e cronologiche. In particolare, la Carta delle autonomie e la piena attuazione dell'art.118 Cost. avrebbero dovuto precedere la stessa disciplina del federalismo fiscale e la relativa concretizzazione mentre la riforma del sistema delle Conferenze avrebbe dovuto accompagnare i processi sopra indicati. Il disegno del quadro istituzionale e la coerente distribuzione delle funzioni amministrative fra i diversi livelli di governo costituiscono, il presupposto logico e storico necessario per il federalismo fiscale e per il suo buon funzionamento. La distribuzione delle risorse e della potestà impositiva tra Stato, regioni, province, città metropolitane, suppone, infatti, che siano chiare e stabili le funzioni da finanziare.

Questa impostazione è stata, in qualche modo, ripresa con la nuova legislatura dal nuovo Governo che, non a caso, accanto a quello sul federalismo fiscale, ha presentato altri disegni di legge delega, per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla riforma del titolo V della Costituzione e per l'adozione della Carta delle autonomie, per l'individuazione e l'allocatione delle funzioni fondamentali, per il conferimento delle funzioni amministrative statali alle regioni ed agli enti locali, e per l'elaborazione di norme di principio per la legislazione regionale, per i piccoli comuni e per l'attuazione delle città metropolitane. Il disegno complessivo, peraltro, è stato ben presto sostanzialmente abbandonato, dal momento che, mentre le norme riguardanti il federalismo fiscale sono state velocemente approvate e sono stati emanati, in attuazione delle previsioni

contenuti, nella l. n. 42/2009, numerosi decreti delegati, gli altri disegni di legge hanno segnato il passo.

E' stata, così, realizzata una sorta di *inversione* dell'ordine (logico e cronologico) che avrebbe dovuto caratterizzare il processo complessivo di attuazione della riforma costituzionale, dal momento che il federalismo fiscale è divenuto il centro motore di tale processo, a prescindere da ogni questione riguardante il quadro istituzionale.

Con una singolare, ma significativa inversione, la legge delega sul federalismo fiscale è divenuta il luogo nel quale, sia pure a titolo provvisorio, definire alcune rilevanti questioni istituzionali. E così, ai soli fini dell'attuazione della l. n. 42/2009, ed in particolare della determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli enti locali, sono state provvisoriamente individuate le funzioni fondamentali di comuni e province (art. 21 c. 3 e 4); sono state introdotte norme transitorie per le città metropolitane e per la loro istituzione e per l'ordinamento di Roma capitale (art. 24). Le funzioni fondamentali di province e comuni ed i relativi servizi presi in considerazione in via provvisoria, sono stati poi individuati con l'art. 3 del d.lgs. 26 novembre 2010 n. 216 (disposizioni in materia di costi standard di Comuni, Città metropolitane e province), con una disciplina sostanzialmente ripetitiva di quella contenuta nell'art. 21 della l. n. 42/2009. Il prezzo che è stato necessario pagare a questa singolare inversione dell'ordine naturale delle cose è stato quello di qualificare come *provvisorio e transitorio* l'assetto istituzionale ed amministrativo in tal modo introdotto, in attesa dell'approvazione del medesimo a regime.

E' stato, così, delineato, con un meccanismo che sembra costituire una specialità tutta italiana, un complesso quadro normativo a regime volto a dare attuazione ai principi di cui all'art. 119 Cost., a cui corrisponde un quadro istituzionale ed ordinamentale in larga parte provvisorio, ed una distribuzione delle decisioni pubbliche fra i diversi livelli di governo sostanzialmente non coerente con il disegno delineato dal novellato art. 118 Cost. .

Una situazione del genere evidenzia come nemmeno la compiuta attuazione del disegno del federalismo fiscale, attraverso l'emanazione dei più importanti decreti delegati, appare capace di superare i profili di ambiguità e di ambivalenza che paiono caratterizzare la l. n. 42/2009; e ciò perchè, essi trovano la propria origine non soltanto nelle previsioni di tale legge, definita "una sorta di decalogo per un governo negoziatore", (Carrozza), ma anche nel duplice peccato originale che grava, per dir così, sul processo federale italiano ed in particolare sul c.d. federalismo fiscale: l'assenza di una autentica Camera delle autonomie all'interno della quale dare corpo al patto federale, e la mancata attuazione del quadro istituzionale derivante dal nuovo titolo V della Costituzione, con la conseguente la mancata redistribuzione del sistema delle decisioni pubbliche tra i diversi livelli di governo. A tutto ciò la l. n. 42/ 2009 ha aggiunto la contraddizione tra un

complesso sistema di principi e di relazioni che richiederà molti anni per una piena e significativa attuazione, e l'assunzione di un quadro istituzionale meramente provvisorio o che, peggio, rischia di rimanere definitivo.

3. In una situazione come quella sopra descritta la questione dell'*amministrazione* del federalismo fiscale, e cioè della configurazione e del funzionamento dei moduli amministrativi che lo caratterizzano, assume una rilevanza del tutto particolare. Solitamente, infatti, quando si parla di "amministrazione", di un "sistema" pubblico, si fa riferimento, dal punto di vista soggettivo, al complesso di organi e di apparati chiamati a dare corpo ad una serie di scelte che trovano altrove la propria fonte, sia essa la legge o l'indicazione del Governo (l'indirizzo politico), e da un punto di vista oggettivo o funzionale, ad una attività volta alla assunzione di decisioni pubbliche, caratterizzata da specifici principi, dei quali alcuni di rilievo costituzionale. In questa prospettiva l'amministrazione tende, strutturalmente a distinguersi dal Governo, (se non addirittura a contrapporsi ad esso) e l'attività amministrativa a differenziarsi da quella, di indirizzo politico, propria degli organi di Governo, secondo una tendenza generale che ha caratterizzato la vicenda dei pubblici poteri nel ventesimo secolo (Giannini).

Questo processo ha, come è noto caratterizzato anche l'ordinamento italiano, cui il cui punto di partenza è costituito dalla Costituzione dal 1948, nella quale il sistema amministrativo risulta, in un certo senso avviluppato al Governo e sostanzialmente indistinto da questo. Questa scelta appare espressa in modo esemplare dall'assunzione del modello ministeriale come modello amministrativo generale; di quel modello, cioè, che, più di altri ha contribuito a configurare l'amministrazione come una "macchina" chiamata ad assicurare una esecuzione meccanica delle direttive politiche, meramente ripetitiva di queste, come un "ruotismo amministrativo", destinato ad assicurare, attraverso un sistema organizzativo basato sul principio di uniformità, una eguale attuazione di direttive politiche nell'ambito di realtà profondamente diverse. L'ingresso formale, nell'ordinamento, grazie alla previsione contenuta prima del d.lgs. n. 29/1993 e poi nel d.lgs. n. 165/2001, del principio di separazione della politica dall'amministrazione, dell'indirizzo della gestione, ha, per dir così, sancito con una previsione di legge ordinaria la distanza che, ormai, dovrebbe caratterizzare il rapporto fra governo ed amministrazione, e la capacità di questa di essere non soltanto lo strumento per l'attuazione degli indirizzi indicati dal Governo, ma anche il garante della qualità delle prestazioni e dei servizi resi ai cittadini.

Se quello che sopra descritto è lo schema teorico vigente nell'ordinamento, occorre chiedersi, da una parte, se la situazione problematica in precedenza descritta sia destinata a pesare sul sistema amministrativo designato dalle norme primarie sul federalismo fiscale e dall'altra se, proprio in

relazione a tale circostanza, la questione dell'amministrazione del federalismo non acquista un rilievo ed un significato del tutto peculiare. La risposta è positiva con riferimento ad entrambi gli interrogativi. L'assenza di una apposita Camera delle autonomie e la mancata attuazione del quadro istituzionale derivante dal nuovo titolo V sono destinate a riverberarsi sullo stesso sistema del federalismo fiscale, determinando uno *schacciamento* del governo sull'amministrazione; per converso, proprio a causa di tale schiacciamento, la questione dell'amministrazione del federalismo fiscale assume un rilievo *specifico*, in quanto appare idonea ad identificare la *vera governance* del federalismo fiscale: una *governance*, nella quale, come si vedrà, i moduli amministrativi non sono separati dagli organi di governo, ed in cui funzioni di amministrazione in senso generale e funzioni di indirizzo si incrociano e si intersecano continuamente.

4. La legge n. 42 del 2009, se da una parte indica con chiarezza gli obiettivi fondamentali del federalismo fiscale, dall'altra predispone gli strumenti di governo per realizzarli. Gli obiettivi riguardano la corrispondenza tra funzioni amministrative e responsabilità finanziaria di entrate e di spesa delle regioni e degli enti locali, il rapporto tra autonomia politica, principio di territorialità e principio di solidarietà, il rapporto tra finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali degli enti locali ed i diritti di cittadinanza sociale, il finanziamento, attraverso risorse aggiuntive ed interventi speciali, di piani di sviluppo a favore di aree territoriali meno dotate (D'Auria). La strumentazione per raggiungere gli obiettivi sopra delineati, è, innanzi tutto di tipo normativo, e riguarda, in primo luogo i decreti delegati che sono chiamati a dare corpo e sostanza al complesso disegno del federalismo finale: fra di essi, il d.lgs. n. 85/2010 sul federalismo demaniale, il d.lgs. n. 216/2010 sui fabbisogni standard, il d.lgs. n. 23/2011 sul federalismo municipale, il d.lgs. n. 68/2011 sul federalismo di regioni e province nonché sui costi sanitari, il d.lgs. n. 88 del 2011 sulla perequazione e sulla rimozione degli squilibri.

Avendo, peraltro, la l. 8 giugno 2011 n. 85 (con norma di assai dubbia costituzionalità, essendo sopraggiunta dopo la relativa scadenza) prorogato al 21 novembre 2011 il termine, originariamente fissato al 13 aprile 2011, per l'emanazione della normativa delegata, altri decreti potranno completare il disegno, quali, ad esempio, quelli sull'emanazione dei sistemi contabili e quello sul sistema sanzionatorio e sul sistema premiale per regioni, province e comuni.

Nel complesso, quelle sopra indicate costituiscono le fonti (insieme, ovviamente, all'art.119 Cost.), del federalismo fiscale, quelle che lo configurano come un vero e proprio *ordinamento* e che ne pongono la disciplina positiva. Questa indica le *disposizioni* che ne disciplinano la fase genetica e l'implementazione, le regole e gli organi chiamati a garantirne sia la prima realizzazione che il funzionamento a regime.

Se si vuole, l'ordinamento generale conosce già un fenomeno che, pur nella sua obiettiva diversità, sembra ricordare ed anticipare quello del federalismo fiscale. Si tratta del c.d. *federalismo amministrativo* (o federalismo a Costituzione invariata) attraverso il quale è stato realizzato (prima dal nuovo Titolo V della Costituzione) un rilevante processo di trasferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni ed agli enti locali, ed un significativo trasferimento di risorse finanziarie. Ancora oggi, il quadro realizzato nel paese a seguito dal d.lgs. n. 112/1998 -prima, quindi del nuovo titolo V della Costituzione- viene richiamato dalla Corte Costituzionale ed indicato addirittura come l'assetto che non può essere messo in discussione nei rapporti fra Stato, regioni ed enti locali, e come un punto di partenza per dare piena attuazione al nuovo Titolo V della Costituzione, sul piano della distribuzione delle funzioni amministrative fra i diversi livelli di governo.

Il federalismo amministrativo si è, così, rivelato ad un tempo come un processo di redistribuzione complessiva del sistema delle decisioni amministrative fra i diversi livelli di governo, e come un meccanismo di funzionamento di un sistema istituzionale *plurale*; in altri termini, come una sorta di *ordinamento*, dotato delle proprie regole, dei propri principi e caratterizzato dalla presenza di una serie di moduli amministrativi chiamati ad assicurarne il funzionamento.

Se si guarda alla disciplina positiva, anche il federalismo fiscale sembra configurarsi come un *ordinamento* che conosce proprie fonti, propri principi, una fase genetica ed una fase funzionale, e che appare caratterizzato da una serie di organi chiamati ad assicurare nel tempo l'attuazione delle scelte volute dal legislatore.

Delle fonti del federalismo fiscale si è detto sopra; quanto ai principi, va ricordato che essi possono essere agevolmente desunti dalle indicazioni contenute nell'art. 2 della l. n. 42/2009. Occorre, tuttavia precisare che, quanto al *funzionamento* del "sistema" del federalismo fiscale, il principio fondamentale sembra esse lo stesso di quello che caratterizza il c.d. federalismo amministrativo, e cioè il *principio di cooperazione* tra Stato, regioni ed enti locali (A. Pajno).

Ad esso si ispirano, infatti, i principi di cui all'art. 2, c. 2, lett. a, 6, d, g, della Legge n. 42 del 2009, la cui concreta realizzazione è infatti possibile non solo attraverso la predisposizione di una adeguata disciplina di rango legislativo contenuta nei decreti delegati, ma anche per il tramite della predisposizione di meccanismi cooperativi di decisione amministrativa.

Quanto, infine, all'amministrazione del federalismo fiscale, la stessa appare più complessa di quella del c.d. federalismo amministrativo, caratterizzata come è dalla presenza di organismi assai differenti, statali, regionali ed anche propri del nuovo ordinamento.

5. La disciplina positiva contenuta nella l. n. 42/2009, e nei decreti delegati sin qui emanati rende palese l'esistenza di un sistema amministrativo complesso, chiamato ad esercitare compiti di rilievo decisivo per il suo funzionamento, caratterizzato dalla presenza di organismi e di soggetti diversi, che pongono in essere azioni secondo moduli procedurali espressamente tipizzati.

Più precisamente, dalla complessiva disciplina positiva sembra innanzi tutto possibile ricavare l'esistenza di una *fase genetica* e di una *fase funzionale* del federalismo fiscale, destinate rispettivamente alla realizzazione dell'edificio complessivo ed al suo funzionamento a regime. La stessa disciplina evidenzia, poi, l'esistenza di una serie di soggetti destinati a dare attuazione alle scelte connesse con il federalismo amministrativo. Si tratta di organismi assai diversi, pubblici ma anche privati; Alcuni di essi possono essere definiti come *organi* o *soggetti propri* del federalismo amministrativo, in quanto creati con la disciplina che lo riguarda e svolgenti soltanto funzioni proprie del federalismo fiscale; altri, invece, sono organi amministrativi *statali* o *regionali* o *locali*, preesistenti alla predetta disciplina, che tuttavia svolgono compiti rilevanti ai fini dell'attuazione del federalismo fiscale.

Nel loro complesso, quelli sopra ricordati costituiscono moduli amministrativi del federalismo fiscale e disegnano un sistema amministrativo tendenzialmente unitario. La presenza di amministrazioni diverse (statali, regionali, provinciali, locali) evidenzia il carattere *partecipato* dell'amministrazione del federalismo fiscale: questo è infatti un *sistema* a servizio di più livelli di governo, formato da organismi diversi, che in diverso modo a tali livelli di governo fanno capo.

Si delinea, così, un sistema in qualche modo né (solamente) statale, né (solamente) regionale, ma dell'intero ordinamento, che tuttavia, almeno al livello attuale di evoluzione, si esprime nei termini dell'appartenenza all'uno o all'altro livello di governo o, per quanto riguarda quelli che sono stati definiti moduli "propri" del federalismo fiscale, nei termini di una singolare *duplice appartenenza*.

Nel quadro delineato dalla disciplina di settore, un ruolo di grande rilievo è poi attribuito ai *moduli di coordinamento* fra diversi livelli di governo. Il problema del coordinamento è risolto in tre modi diversi, spesso fra di loro concorrenti: attraverso la previsione di *organismi a composizione mista* (*coordinamento interno* al sistema del federalismo fiscale), attraverso il tradizionale *sistema delle Conferenze* ed infine, sul piano dinamico, attraverso la configurazione di *moduli di azione amministrativa* che vedono l'adozione di un atto statale (in genere un decreto del presidente del consiglio dei ministri o del ministro dell'economia), previo intervento del sistema delle *Conferenze*, spesso sulla base delle indicazioni fornite dagli organi propri del sistema del federalismo fiscale.

Appare altresì possibile cogliere in modo puntuale il sistema delle *funzioni* svolte dagli organi che a varie titolo partecipano al sistema del federalismo fiscale. Fra di esse un ruolo significativo (in

positivo, ma anche in negativo) deve essere attribuito a quelle svolte dagli organismi propri del federalismo fiscale.

6. La disciplina positiva configura quello del federalismo fiscale come un ordinamento a costruzione progressiva. Le regole ed i principi di carattere generale sono posti dall'art. 2 della l. n. 42/2009 mentre l'attuazione progressiva del disegno del federalismo fiscale è realizzato attraverso l'adozione dei decreti delegati previsti dall'art. 1 anche sulla base degli specifici criteri direttivi di cui agli artt. 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 28 e 29 della legge.

Pur avendo la fase genetica del federalismo fiscale un carattere spiccatamente normativo, la stessa deve comunque essere considerata in questa sede, dal momento che in essa opera anche un organismo -la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale- destinata a svolgere un importante ruolo anche nell'ordinario funzionamento del sistema. L'organismo più rilevante della presente fase deve essere, peraltro, considerata la Commissione permanente per l'attuazione del federalismo fiscale, composta da quindici deputati e quindici senatori (art. 3) e destinata ad esprimere pareri sugli schemi dei decreti legislativi, a verificare lo stato di attuazione della legge n. 42/2009, a formulare elementi di valutazione.

Con riferimento alla Commissione, di cui all'art. 3, deve essere segnalata l'istituzione, nell'ambito della Conferenza unificata, di un comitato di rappresentanti delle autonomie locali, con il compito di assicurare il raccordo del nuovo organismo parlamentare con regioni, ed enti locali (art. 3, c. 4). A tal fine la Commissione procede allo svolgimento di audizioni del Comitato e ne acquisisce il parere (art. 3, c. 4). La Conferenza unificata si proietta, in qualche modo verso il Parlamento.

Pur prevedendo l'intervento di una apposita commissione parlamentare, la legge n. 42/09 ha ritenuto di affidare l'elaborazione e l'acquisizione di elementi conoscitivi per la predisposizione dei decreti legislativi ad una commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, a composizione mista Stato-regioni ed enti locali (che vede altresì, la presenza di due rappresentanti dell'Istat); alle riunioni della Commissione partecipano un rappresentante tecnico della Camera dei deputati, uno del Senato, ed uno delle assemblee legislative regionali e delle province autonome.

In tal modo la fase di studio e di preparazione (quanto meno) degli elementi destinati a confluire negli schemi dei decreti delegati è stata sostanzialmente sottratta alla esclusiva iniziativa del Governo ed affidata formalmente ad un organismo a composizione mista. Questo costituisce una struttura singolare, dal momento che è istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, (art. 4, co. 1), ma opera nell'ambito della Conferenza unificata (art. 4, c.1). In tal modo l'attività prodromica per l'innovazione legislativa riguardante i decreti delegati non è sottratta al Governo, ed è tuttavia imputata alla Conferenza unificata. Si è di fronte ad un organismo che sembra esprimere

la *compartecipazione* del sistema statale e del sistema regionale e locale in una sorta di *codipendenza* dall'uno e dall'altro; l'istituzione presso il Ministero dell'economia e delle finanze sembra tuttavia accentuarne il carattere di organismo statale, anche se destinato ad operare in un ambito in cui sono strutturalmente presenti più livelli di governo. In questo senso, la Commissione sembra esprimere, anche plasticamente, l'inglobamento nell'amministrazione statale dei profili di compartecipazione propri del sistema delle Conferenze.

Le singolarità dell'organo, peraltro, non si fermano qui, dal momento che esso, istituito nell'ottica della predisposizione dei decreti delegati, è destinato a durare oltre la fase genetica ed ad assumere un ruolo (forse anche più) rilevante nella vita ordinaria del federalismo fiscale.

Un ruolo di grande rilievo è svolto infine, nella fase genetica del federalismo fiscale, dalla Conferenza unificata, dal momento che i decreti delegati sono assunti previa intesa da sanzionare in tale sede (art. 2, c. 3). L'assenza dell'intesa non impedisce, tuttavia, l'adozione dei decreti (art.2 c. 4); mentre lo stesso Governo, anche seguito dall'espressione dei pareri parlamentari, non è tenuto a conformarsi all'intesa raggiunta.

7. La legge n. 42 del 2009, nel disegnare il quadro complessivo del federalismo fiscale, introduce due *moduli* o *organismi propri*, ai quali vengono assegnati rilevanti compiti per il funzionamento del nuovo ordinamento. Di essi uno è costituito, come si è visto, dalla Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale prevista dall'art. 4 della l. n. 42/2009, che non esaurisce le proprie funzioni nella c.d. fase genetica, ma è destinata a giuocare un ruolo importante anche a regime; l'altro è, invece, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, prevista dall'art. 5 della legge ed istituita con l'art. 35 del d.lgs. n.68 del 2011, quale "organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica fra commi, province, città, metropolitane, regioni e stato".

Un legame strutturale unisce la Conferenza e la Commissione tecnica, sicché non è possibile una considerazione separata dei due organismi. Ed infatti, se la prima costituisce "l'organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica, (art.4 l. 42/2009; art. 33 d.lgs. n. 68 del 2011), la seconda è lo strumento di cui ordinariamente si avvale la Conferenza, dal momento che essa esercita le funzioni di segreteria tecnica e di supporto (art. 5, co., lett.g; l. 42/09; art. 3 d.lgs. 68/2011); se la Conferenza è istituita nell'ambito della conferenza unificata art. 5 l. n. 42/2009; art. 33 d.lgs. n. 68/2011), la Commissione è istituita "presso il Ministero dell'economia e delle finanze" (art. 4 l. n. 42/2009), ma opera nell'ambito della conferenza unificata (art. 4, l. 42/2009); soprattutto la Commissione tecnica paritetica sostituisce la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica ove questa non sia stata effettivamente costituita (art. 7, c. 2 d.lgs. 68/2011; art. 18

c. 3 d.lgs. 68/2011; art. 5, c. 1, lett. e, d.lgs. 216/2010; art. 2, c. 8 d.lgs. n. 23/2011; art 8 c. 5 d.lgs. n. 23/2011.

Se questa è la situazione risultante dalle norme primarie riguardanti la Conferenza permanente e la Commissione tecnica paritetica, sembrerebbe doversi affermare che, nel prevedere la presenza di tali organismi il legislatore ha inteso rigorosamente ispirarsi alla distinzione tra politica ed amministrazione. Esiste infatti un organo (di indirizzo) politico -la Conferenza- chiamata a svolgere importanti funzioni, con riferimento al “governo” del sistema del federalismo fiscale (art. 5 l. 42/2009; art. 36 d.lgs. 68/2011) ed esiste un organo meramente amministrativo -la Commissione tecnica- destinata, invece, a compiti tecnici ed istruttori, volta a raccogliere gli elementi necessari per l’attività della Conferenza.

Le cose, guardate più da vicino, non vanno, nel senso sopra prospettato: lo stesso impianto normativo sembra anzi porre in luce, piuttosto che la *distinzione* e la *separazione* fra politica ed amministrazione, la *continuità* e la *contiguità* fra l’una e l’altra. La Commissione è tecnica proprio perché è al servizio della politica ed è da questa dipendente; essa costituisce lo strumento attraverso cui opera la Conferenza, e può sostituirsi a quest’ultima, fino alla effettiva costituzione, proprio perché partecipa in qualche modo della sua stessa natura, apparendo composta in maniera pressoché esclusiva, da soggetti che ripetono la loro legittimazione dalla *designazione* dei rispettivi livelli di governo. Vi è quindi, non separazione, ma dipendenza (e commistione) dell’amministrazione con la politica.

D’altra parte, è proprio al livello politico che fa capo la Conferenza permanente. Questa, infatti, caratterizzata dalla presenza dei rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo, ha una composizione largamente precostituita (art. 54, c. 2 d.lgs. 68/2011) ed opera, di regola, con riferimento alle determinazioni di maggior rilievo istituzionale e politico (quali quelle relative alla ripartizione degli obiettivi di funzione pubblica per sottosettore istituzionale, alla determinazione degli indici di virtuosità e degli incentivi, alla fissazione dei criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi; (art. 36, c.1, lett.a e b d.lgs. 68/2011), con il criterio dell’unanimità delle componenti: segno evidente che gli indirizzi fondamentali non possono essere raggiunti se non con la convergenza della volontà dei diversi livelli di governo.

La Conferenza permanente costituisce il più rilevante organo di indirizzo per il federalismo amministrativo, tuttavia essa, si risolve, piuttosto che nella previsione di una sede autonoma di elaborazione degli indirizzi, in un sostanziale allargamento del ruolo decisivo della Conferenza unificata, nel cui ambito opera la Conferenza permanente, e di cui applica, per quanto compatibili, le regole di funzionamento (art. 35, co. 6, d.lgs. n. 68/2011).

Quanto infine alla Commissione paritetica, la sua natura di organo largamente influenzato dall'indirizzo politico è espressa da quella che è stata definita una sorta di doppia dipendenza (dal Ministero dell'economia e dalla Conferenza unificata): situazione questa che può, forse, rendere più difficili l'esercizio degli stessi compiti di segreteria tecnica della Conferenza permanente.

Tuttavia, resta vero che alla Commissione tecnica competono importantissimi compiti legati all'acquisizione del patrimonio informativo necessario per il funzionamento del sistema del federalismo fiscale ed altrettanto rilevanti compiti di monitoraggio e di analisi, in particolare con riferimento ai costi e fabbisogni standard (artt. 2 e 5 d.lgs. n. 216/2010), nonché funzioni di consulenza per il riordino dell'ordinamento finanziario di regioni e di enti locali, e di interlocuzione con le camere e con i Consigli regionali. Sarà il futuro che ci dirà se la Commissione tecnica saprà dare corpo a queste indicazioni, accompagnandole con la crescita di quella cultura dell'autonomia che l'esercizio di tali funzioni richiede. Un contributo alla costruzione di una cultura "autonoma" dell'esercizio delle proprie funzioni può, forse, venire alla Commissione tecnica alla previsione della costituzione di una "segreteria", da essa separata, per l'esercizio delle funzioni di supporto alla Conferenza permanente e di raccordo con la Conferenza Stato-regioni (art.37, c.2 d.lgs. n. 68/2011).

8. Ma gli "organi propri" non esauriscono il numero di quelli operanti nel sistema del federalismo fiscale. In esso sono impegnati anche numerosi organismi dell'amministrazione statale che, proprio perché tali, partecipano al funzionamento del sistema.

Come è naturale, quella statale costituisce una grande protagonista dell'amministrazione del federalismo fiscale, sia nella fase genetica che nella fase funzionale. Lo Stato partecipa, innanzi tutto al *governo* del federalismo fiscale attraverso i suoi rappresentanti nella Conferenza permanente e nella Commissione tecnica paritetica, che, come si è visto, pur operando nell'ambito della Conferenza unificata, è istituita e strutturata presso il Ministero dell'economia e delle finanze. Tale situazione è destinata a pesare nel funzionamento della Commissione tecnica, non foss'altro perché molti degli elementi destinati a costituire la base delle valutazioni più importanti del Comitato provengono dall'amministrazione statale, ed in particolare della Ragioneria Generale dello Stato.

E poi, in genere, l'esercizio del potere regolamentare statale (assai meno quello di regioni ed enti locali) a completare il disegno del federalismo fiscale e ad attuare parti significative di esso.

Ciò significa che in tale disegno è la burocrazia statale a giocare un ruolo rilevante, anche se la portata dell'intervento è oggettivamente attenuata dalla presenza di intese, accordi o pareri resi dal sistema delle Conferenze. Meritano, in questo senso, di essere ricordate le disposizioni del d.lgs. n.

23/2011 (disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale) ed in particolare degli artt. 4 e 5, che prevedono un regolamento governativo ed uno ministeriale rispettivamente per la disciplina generale dell'imposta di soggiorno e per la disciplina della cessazione della sospensione del potere dei comuni di istituire l'addizionale IRPEF, ovvero di annullarla; l'art. 6 del medesimo d.lgs. n. 23/2011, che prevede l'adozione di un regolamento per la disciplina della revisione dell'imposta di scopo; l'art. 9, c. 5, che prevede la possibilità dell'introduzione a mezzo di regolamento dell'istituto dell'accertamento con adesione; l'art. 11, c. 2, che affida ad un regolamento la disciplina generale dell'imposta municipale secondaria; ed ancora, con riferimento al d.lgs. n. 68 del 2011 (autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province e costi fabbisogni standard nel settore sanitario) l'art. 15, c. 8, che affida ad un decreto del presidente del Consiglio di natura regolamentare le modalità di assegnazione alle regioni delle quote del fondo perequativo e le modalità della convergenza; l'art. 20 c. 2, che affida a un regolamento la disciplina dell'imposta di scopo provinciale; l'art. 21 c. 3, che affida a un decreto del ministro dell'interno, le modalità di riparto del fondo sperimentale di riequilibrio.

Ma è soprattutto un'altra modalità procedimentale a rendere evidente il ruolo decisivo attribuito nel sistema dell'amministrazione statale. La disciplina positiva contenuta nei decreti delegati evidenzia, infatti, che è in genere il provvedimento amministrativo statale (preferibilmente il decreto del presidente del consiglio dei ministri od il decreto del ministro dell'economia e delle finanze, ma anche, talvolta, del ministro dell'interno) a dare vita e sostanza agli snodi più importanti del federalismo amministrativo.

La disciplina dei decreti delegati evidenzia, così, una significativa presenza di autorità statali. Non è possibile in questa sede indicare nel dettaglio i singoli procedimenti; qui pare sufficiente ricordare che l'intervento di appositi decreti del presidente del consiglio dei ministri è decisivo per l'attuazione del c.d. federalismo demaniale (d.lgs. n. 85/2010: art. 3, art. 4 c. 4, art. 7) per la determinazione dei costi standard (art. 6 d.lgs. n. 216/2010 che affida ad decreto del presidente del consiglio l'adozione della nota metodologica e dei fabbisogni standard per ciascun comune e ciascuna provincia) ed è presente in forma di federalismo fiscale municipale (art. 2 c. 9, art. 8 c. 5, art. 13, art. 14 c. 10, d.lgs. n. 23 del 2011).

Un ruolo decisivo spetta al presidente del consiglio con riferimento alla determinazione, in base alle modalità stabilite dalla legge statale, dei livelli essenziali delle prestazioni (d.lgs n. 68 del 2011) e con riferimento al fondo perequativo. La ricognizione di tali livelli nelle materie dell'istruzione, dell'assistenza e del trasporto pubblico locale è effettuata con decreto del presidente del consiglio (art. 13; c. 4); il Governo adotta linee di riordino per la definizione dei LEP un apposito allegato al documento di economia e finanza (art.13, c. 6); quanto al fondo perequativo le modalità della

convergenza sono stabilite con apposito d.p.c.m. (art. 15, c. 5), mentre sempre con lo stesso strumento sono individuati i trasferimenti statali di parte corrente soppressi (art. 18 c. 3) ed attribuite alle città metropolitane le fonti di finanziamento (art. 24 c. 2).

Un ruolo rilevante è previsto per il ministro dell'economia e delle finanze (art. 4 c. 5 d.lgs. 85/2010; art. 2, 10 lett. b, art. 9 c. 6 d.lgs .23/2011; art. 9 c. 4, art.10 c. 1, art. 10 c. 2, art.10 c. 6, art.18 c. 5 d.lgs. 68/2011); mentre il ministro dell'interno è presente in relazione ad adempimenti relativi al c.d. federalismo municipale (art. 2 c.7 e 8 d.lgs n.216/2010). L'intervento del ministro della salute è contemplato in relazione alla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard in materia sanitaria (art 27 c. 1; art. 30 c. 2, d.lgs n. 68/2011); quello del ministro delegato per la politica di coesione economica , sociale e territoriale in tema di utilizzo di risorse aggiuntive e di interventi speciali (art. 3 d.lgs 88/2011). In realtà, attraverso il meccanismo della proposta e della concertazione, sono molte di più le autorità statali destinate ad intervenire.

Ma i ministri non sono gli unici organi statali destinati a prendere parte ai processi decisionali relativi al federalismo fiscale. La normativa di settore prevede, infatti, un ruolo specifico per alcune strutture burocratiche statali (e per le stesse amministrazioni periferiche), fra le quali vanno ricordate l'agenzia del demanio, l'agenzia delle entrate, la ragioneria generale dello Stato, il dipartimento dello sviluppo e della coesione economica. L'agenzia del demanio ha un ruolo di rilievo nella disciplina relativa al c.d. federalismo demaniale (art. 3, c. 4 e 5, art. 5 c. 3, 5 bis e 6 d.lgs. n. 85/2010); la ragioneria generale dello Stato nel processo di determinazione dei fabbisogni standard (d.lgs. n. 216/2010), essendo chiamata a partecipare al relativo procedimento (art. 5, c.1, lett. a, art. 6, c. 2) al fine di verificare il rispetto dei vincoli del patto di stabilità interno (art. 6, c. 1 e 2; art. 1, c. 3); l'agenzia delle entrate nel processo di attuazione del federalismo fiscale municipale (art. 2, c. 10, lett. c; d.lgs. 23/2011; art. 10, c. 2, 4, 5 e 7; art. 17, c. 3, 4); il dipartimento dello sviluppo e della coesione economica nel coordinamento e nella vigilanza degli interventi speciali individuati nel contratto istituzionale di sviluppo (art. 6, c.5, d. lgs. n. 88/2011).

La considerazione complessiva della disciplina che riguarda gli interventi delle strutture burocratiche statali nell'amministrazione del federalismo fiscale evidenzia il ruolo fondamentale da esse svolto. In un certo senso può, anzi, dirsi che tali strutture operano due volte: la prima, quando agiscono svolgendo compiti e funzioni ad esse affidati direttamente dall'ordinamento del federalismo fiscale; la seconda, quando operano come strutture burocratiche che preparano l'intervento istituzionale dei ministri preposti al loro dicastero.

E' forse, in questa ottica che deve essere, probabilmente posta la questione della ragioneria generale dello Stato, per la quale si e' parlato di una sostanziale emarginazione, quasi che essa sia un protagonista dimenticato. In realtà la disciplina sui fabbisogni standard fa ad essa un esplicito

riferimento, che tuttavia non ne esaurisce l'area di intervento, essendo palese che dietro la presenza del ministro dell'economia sui temi riguardanti la finanza pubblica c'è l'intervento della ragioneria (sicché essa, piuttosto che un protagonista *dimenticato*, costituisce un protagonista *occulto* od *occultato*). La disciplina positiva del federalismo fiscale, evidenzia, peraltro, da una parte la difficoltà della ragioneria a porsi come un organo della Repubblica (a servizio, quindi, di tutti i livelli di governo) e non dello Stato, dall'altra i limiti di un certo modo di concepire il federalismo (ivi compreso quello fiscale), che schiaccia i diversi protagonisti e le loro strutture in una prospettiva almeno potenzialmente antagonista, nella quale il buon funzionamento è il risultato di un accordo transattivo tra livelli di governo.

9. Le disposizioni sul federalismo amministrativo assegnano alle strutture regionali e locali un ruolo di rilievo anche se, forse, non paragonabile a quello delle amministrazioni statali.

Come quella statale, le amministrazioni regionali e locali partecipano al governo del federalismo fiscale attraverso i propri rappresentanti nella Conferenza permanente e nella Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo amministrativo.

Quando agiscono all'interno di quelli che sono stati individuati come organi "propri" del federalismo amministrativo essi influiscono sul relativo funzionamento attraverso la richiesta di iscrizione all'ordine del giorno di varie questioni ed attraverso la formulazione di proposte (art. 35, c. 1 e 3 d.lgs. n. 68/2011); quando invece agiscono a valle delle decisioni assunte dal sistema del federalismo amministrativo, regioni ed enti locali sono chiamati a completare il relativo disegno attraverso i propri atti (art. 2 c. 4; art. 3 c. 4; art. 5 c. 2 d.lgs. 85/2010 per il federalismo demaniale; art. 5 c. 1 lett. b; art. 6 c. 3 d.lgs. 216/2010 per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard; art. 2 c. 10, lett. c e d art. 4; art. 6, c. 7; art. 14, c. 8 d.lgs. n. 23/2011 per il c.d. federalismo municipale; art. 12, art. 17 c. 2, 4, 5; art. 19, c. 1, 4 e 5; art. 20 c. 1; d.lgs. n. 68/2011; art. 6 c. 1 d.lgs. n. 88/2011) ovvero attraverso l'esercizio della propria potestà regolamentare (art. 9, c. 4 e 5; art. 11, c. 2, lett. f d.lgs. n. 23/2011). La disciplina di settore prevede altresì la conclusione di accordi tra amministrazioni (anche periferiche) statali regionali e locali e l'istituzione, anche presso le amministrazioni statali, di forme di monitoraggio a cui partecipano le autonomie regionali e locali.

10. Conformemente ad una linea di tendenza già presente nell'ordinamento, l'amministrazione del federalismo fiscale non è affidata soltanto a soggetti istituzionalmente pubblici. La normativa di settore, infatti, non solo fornisce un riconoscimento esplicito a forme associative di enti locali e di regioni che hanno pur sempre natura e carattere di diritto privato (ANCI, UPI, Conferenza delle

Regioni), ma prevede anche l'intervento in procedimenti di grande rilievo (quali ad esempio quello relativo alla determinazione di fabbisogni standard: art. 5 d.lgs. n. 216/2010 e quello concernente i LEP e gli obiettivi di servizio: art. 13 d.lgs. n. 68/2011) di soggetti privati statali e regionali (SOSE s.p.a., IFEL; CINSEDO). Decisivo, comunque, in un procedimento del genere, appare l'intervento di soggetti tecnici statali come l'ISTAT).

11. Si è visto come l'ordinamento del federalismo fiscale attribuisca un ruolo rilevante a quelli che sono stati definiti organismi "propri"; organismi che, in quanto a composizione mista, possono essere definiti, in senso ampio, strumenti di coordinamento.

Le funzioni di coordinamento del sistema non costituiscono, peraltro, una prerogativa esclusiva dei c.d. organi misti. Si deve, anzi, rilevare che un ruolo decisivo in proposito è giocato, proprio come avviene nel c.d. federalismo amministrativo, dal sistema delle Conferenze. L'esame della legislazione positiva evidenzia che le Conferenze (unificata, Stato-Regioni, Stato-città ed autonome locali) intervengono in tutti i momenti decisivi di attuazione del sistema del federalismo fiscale, attraverso gli strumenti (pareri, accordi, intese) messi loro a disposizione dall'ordinamento.

Non vi è infatti provvedimento del presidente del consiglio dei ministri, del ministro dell'economia, del ministro dell'interno del ministro della sanità, che non sia accompagnato dall'intesa e dall'accordo, (e talvolta dal parere) con la Conferenza di riferimento (la conferenza unificata, per le questioni più generali, la conferenza stato regioni per ciò che riguarda le regioni e la conferenza stato-città).

I decreti delegati devono essere adottati previa intesa con la conferenza unificata, anche se da essa lo Stato può discostarsi; un accordo sancito in conferenza stato-città sta alla base della procedura di determinazione dei fabbisogni standard (art.5 d.lgs. n. 216/2010); l'intesa con la conferenza unificata è alla base della ricognizione effettuata con dpcm dei livelli essenziali delle prestazioni nella materia dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale (art. 13 c.4 d.lgs. n. 68/2011); sempre previa intesa sancita in sede di conferenza unificata è effettuata l'individuazione negli elenchi dei beni da attribuire ai diversi livelli di governo (art. 3, c. 3 d.lgs. 85/2010), e quella dei beni immobili in uso al ministero della difesa che possono essere trasferiti (art. 5, c. 4 d.lgs. 85/2010); accordi (art. 2 c. 7) ed intese sanciti in conferenza Stato-città sono alla base del c.d. federalismo municipale di cui al dlgs. 23/2011; l'intervento della conferenza Stato-regioni appare determinante nel quadro delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 68/2011; ancora l'intesa con la conferenza unificata è alla base della determinazione, da parte del CIPE, degli obiettivi e dei criteri da utilizzare dal fondo per lo sviluppo e la coesione (art. 5 c. 4 d.lgs 68/2011).

Le esigenze del coordinamento sono, altresì, soddisfatte attraverso la previsione di procedure di consultazione tra enti locali e amministrazioni periferiche statali (art. 8 d.lgs. n. 85/2010), di tavoli di confronto tra ministri e presidenti di regioni (art. 39, c. 4 d.lgs. 68/2011) di organismi a composizione mista costituiti anche presso le amministrazioni statali periferiche. Considerate nel loro complesso le disposizioni positive del federalismo fiscale sembrano configurare, nel quadro di uno stile di consultazione, due forme di coordinamento: una (interna) affidata agli organi misti ed alla loro attività, ed una (esterna) affidata al sistema delle conferenze e delle c.d. *decisioni condivise*.

La pervasività dell'intervento delle conferenze sembra, anzi, evidenziare che esse realizzano, nella sostanza, il vero sistema di governo del federalismo fiscale e della sua amministrazione.

12. L'analisi sin qui svolta sugli organismi destinati ad intervenire nell'amministrazione dal federalismo e sulle forme di coordinamento consente di procedere, sia pure in termini generali, ad una ricognizione di quelle che possono essere considerate le *funzioni fondamentali* per il funzionamento del federalismo fiscale.

In proposito, occorre riconoscere che la legislazione di settore attribuisce un ruolo di grande rilievo agli elementi conoscitivi necessari per il funzionamento del sistema, alla loro circolazione e diffusione, al loro aggiornamento ed al monitoraggio dei risultati raggiunti anche ai fini dell'esercizio o di funzioni premiali o di poteri sostitutivi. Si tratta di un esito di non poco conto, dal momento che, nella tradizione italiana della disciplina dell'amministrazione, non è frequente l'attenzione a tali profili. Vanno pertanto salutate con favore le norme che configurano vere e proprie funzioni di elaborazione, di ricerca e di scambio di basi informative e finanziarie, attribuendole alla Commissione tecnica paritetica, con il riconoscimento del potere di promuovere rilevazioni ed iniziative, ponendo in capo alle amministrazioni statali, regionali e locali l'obbligo di fornire le informazioni richieste (art. 4 l. 42/2009). Si collocano nella stessa ottica le disposizioni che obbligano la Conferenza permanente a mettere a disposizione del comune o, dei consigli regionali e delle province autonome gli elementi informativi raccolti e che prevedono l'istituzione di una banca dati comprendente indicatori di costi di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard (art. 5, l. 42/09); quelle che sottolineano l'importanza delle informazioni e dei dati contabili ai fini della determinazione dei fabbisogni standard (art. 4, d.1,lett. a d.lgs. n. 216/2000; quelle che prevedono sia l'accesso diretto della Conferenza alla banca dati della p.a. di cui all'art. 13 l. 196 /2009, sia l'acquisizione a tale banca dati e a quella di cui all'art. 5, c.1 lett. g, della l. 42/2009, degli elementi informativi necessari per l'attuazione del decreto legislativo n. 86/2011 (art. 39, c. 1).

Funzioni di informazione dei diversi livelli di governo e della conferenza unificata sono attribuite alla Conferenza permanente (art. 36, d.lgs. n. 68/2011).

Accanto a quelle relative all'acquisizione dei dati e alla loro circolazione, la disciplina di settore identifica come decisivi per il funzionamento del sistema del federalismo fiscale, i compiti di proposta, di verifica, di monitoraggio attribuiti alla Conferenza permanente. Questa, che concorre alla ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica per settore istituzionale, esercita importanti compiti di *proposta* (per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi e per la fissazione dei criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi); di *verifica* (dell'utilizzo dei fondi stanziati per gli interventi speciali, delle relazioni finanziarie fra i diversi livelli di governo, del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario, della congruità dei dati e della basi informative finanziarie e tributarie fornite dagli enti territoriali, del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard ed agli obiettivi di servizio); di *monitoraggio* degli effetti finanziari del d.lgs. n. 68/2011; di *vigilanza* nell'applicazione dei meccanismi di funzionalità e sul rispetto dei meccanismi sanzionatori (art. 5 l. 42/2009; art. 36 e 39, c. 2 d.lgs. n. 68/2011).

Si tratta di compiti che attengono alla vita ed al funzionamento del sistema del federalismo fiscale, sicchè può certamente dirsi che il complesso Conferenza permanente -Commissione tecnica paritetica costituisce lo snodo fondamentale della (buona) amministrazione del federalismo fiscale. Con tutto questo non può essere trascurato il fatto che i compiti di proposta, di verifica di monitoraggio, di vigilanza esercitati dalla conferenza permanente sono in funzione di decisioni che non vengono (almeno formalmente) prese da queste, ma che trovano il loro punto di arrivo nel sistema delle conferenze, che, attraverso le intese e gli accordi, è chiamato ad operare le scelte fondamentali e nell'amministrazione statale, che è chiamata ad esternare la decisione raggiunta, ma può anche a certe condizioni superare l'intesa.

Una situazione del genere sembra evidenziare che è il sistema delle conferenze ad esercitare, nella sostanza, le funzioni relative alle decisioni fondamentali del federalismo fiscale. Se si vuole può forse dirsi che sono gli organi di coordinamento *esterno* a porre in essere le decisioni fondamentali, mentre quelli del coordinamento interno, pur contribuendo largamente a determinarle, in un certo senso, si limitano a prefigurarle.

Le osservazioni sopra esposte appaiono confermate dalla considerazione, di quello che alla stregua della disciplina positiva, sembra essere il modulo fondamentale di azione amministrativa del federalismo fiscale, che è appunto costituito dalla *sequenza* atto statale atto (intesa o accordo, talvolta anche parere) proveniente dal sistema delle conferenze. In questo modulo procedimentale si inseriscono talvolta le determinazioni degli organi propri del federalismo amministrativo (conferenza permanente o commissione tecnica paritetica) delle cui valutazioni occorre tener conto

(art. 4, c. 3 d.lgs. n.68/2011 relativo alla determinazione dei criteri per la compartecipazione regionale all'IVA, art. 7 c. 2, relativo all'individuazione dei trasferimenti statali alle regioni a statuto ordinario da sopprimere; art. 10, c. 1, concernente l'atto di nomina per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale di cui all'art. 59 d.lgs n. 300/99; art. 11, c. 2 d. lgs. n. 68/2011, relativo alla quantificazione finanziaria delle misure compensative degli interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi regionali; art. 18 c. 3, d. lgs. 68/2011, concernente l'individuazione dei trasferimenti statali di parte corrente soppressi.

Nello stesso ordine di idee si muove lo speciale provvedimento di determinazione dei fabbisogni standard, nel quale alla Commissione tecnica paritetica (o alla Commissione permanente per l'attuazione del federalismo fiscale) spetta l'approvazione delle metodologie occorrenti all'individuazione dei fabbisogni standard ed il monitoraggio della fase applicativa (art. 5, c. 1 lett. e, d.lgs. n. 216/2010), mentre alla conferenza Stato città spetta di esprimersi sullo schema di decreto del presidente del consiglio di approvazione della nota metodologica e dei fabbisogni standard (art. 6 d.lgs. n. 216/2010). Una procedura assai simile è prevista per la definizione delle linee di indirizzo per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni(art. 13 c. 5 d.lgs. n. 68/2011).

Risulta, così, confermato che il vero processo decisionale nel funzionamento del federalismo fiscale è attribuito al sistema delle conferenze ed, inevitabilmente, al ruolo in esso giocato dall'amministrazione statale.

13. La ricognizione fin sin qui realizzata consente di effettuare alcune (provvisorie) valutazioni sul modello di amministrazione che emerge dal quadro legislativo del federalismo fiscale.

Quello del federalismo fiscale è un *sistema amministrativo plurale*, nel quale operano moduli amministrativi appositamente costituiti, moduli statali e moduli regionali e locali.

In questa ottica acquistano un rilievo specifico le funzioni volte a favorire l'acquisizione dei dati necessari per il funzionamento del sistema, la loro circolazione ed elaborazione, la costituzione di banche dati accessibili a tutti gli attori del federalismo. E' questo un profilo importante che, per un verso, accentua il ruolo delle funzioni conoscitive per il buon andamento dell'amministrazione e per l'altro appare una conseguenza pressoché necessaria in un sistema nel quale la responsabilità è distribuita fra più soggetti istituzionali e più livelli di governo.

Risultano, altresì, di grande rilievo le funzioni di monitoraggio, di verifica, di valutazione, attribuite prevalentemente agli organi introdotti per il federalismo fiscale ed, in misura minore, alla ragioneria generale dello Stato. L'insistenza della normativa di settore su tali funzioni pone in luce che quella del federalismo fiscale non può essere concepita secondo il modello classico dell'*amministrazione di esecuzione*, ed anzi di *mera esecuzione*, in cui l'attività amministrativa si risolve nella replica, nei

diversi comparti del sistema, del comando proveniente dall'alto, ma che essa è configurata come una *amministrazione partecipata e di risultati*, nella quale questi ultimi costituiscono il frutto di tentativi successivi e della collaborazione di più soggetti istituzionali. In questa opera, decisivo potrà risultare l'apporto della Corte dei conti, soprattutto se questa saprà essere fedele, prima ancora che alle leggi ordinarie, al proprio quadro costituzionale.

Se quelli sopra indicati costituiscono elementi positivi non mancano, peraltro, profili di criticità che rischiano di rendere problematico lo stesso funzionamento dell'amministrazione del federalismo fiscale. Questa, infatti, governata com'è dal sistema delle conferenze è, una amministrazione non separata dalla politica, ma da questa regolata; proprio le conferenze, d'altra parte costituiscono, secondo le indicazioni della Corte costituzionale, una sede privilegiata di confronto e di negoziazione politica (Corte Cost. 119/94).

Quella del federalismo fiscale è, così, una amministrazione tutta *schacciata sulla politica*; esito, questo che è reso palese dalla duplice appartenenza politica degli organismi propri di essa.

E', tra l'altro, l'assenza di una camera delle autonomie (e cioè di un luogo autorevole di elaborazione e condivisione delle politiche autonomistiche e federali) a schiacciare l'amministrazione del federalismo verso la politica.

Il modulo Conferenza permanente – Commissione tecnica paritetica sembra, a prima vista esprimere la distinzione tra politica e amministrazione: esso, invece, esprime e rende palese la dipendenza dell'amministrazione dalla politica. Il carattere della Commissione è tecnico, non autonomo ed è l'autonomia, alla fine, ad esprimere realmente la separazione della prima dalla seconda ed a rendere possibile che le scelte degli organi politici siano effettivamente legati agli indirizzi generali.

Nel sistema amministrativo del federalismo fiscale vi è quindi un *deficit di autonomia dell'amministrazione*, che rischia di pregiudicare lo svolgimento di quei compiti di informazione, di vigilanza, di monitoraggio, che pure sono stati indicati come decisivi: c'è, infatti da chiedersi come sarà possibile svolgere efficacemente e come sarà possibile esercitare funzioni premiali e sanzionatorie, se, alla fine, tutte le decisioni che anche in conseguenza di esse, dovranno essere assunte, hanno carattere sostanzialmente politico. Questo esito è, d'altra parte, reso palese dal fatto che la stessa Conferenza permanente è titolare di funzioni di proposta, verifica, istruttoria, ma non di decisione, queste sono affidate invece al sistema delle conferenze. Riguardata nel suo complesso, l'amministrazione del federalismo fiscale è simile a quella del federalismo amministrativo, e in qualche modo a misura di questo.

Tale constatazione pone in luce, non tanto un pregio quanto un problema: e cio' perche' tra il federalismo fiscale e quello amministrativo c'è di mezzo il nuovo Titolo V della Costituzione.

Dopo la legge costituzionale n. 3/2001 si sarebbe dovuto, una volta per tutte, chiarire quali sono le funzioni attribuite, sulla base dei nuovi principi costituzionali, ai diversi livelli di governo, e quindi elaborare un sistema amministrativo del federalismo consapevole di tali nuovi compiti; non ricorrere, invece ad un modello correttivo, utilizzato per effettuare una distribuzione condivisa delle decisioni amministrative, ma non idoneo ad assicurare un governo autorevole del nuovo sistema di finanziamento della spesa dei diversi livelli di governo. In pratica, non è facile comprendere come funzionerà l'amministrazione del federalismo fiscale se non è chiaro se si assisterà all'abolizione delle province, se non è chiaro chi ne eserciterà i compiti, e quali funzioni alla fine risulteranno a regime attribuite all'amministrazione statale ed a quella delle autonomie.

In questa prospettiva, l'idea della configurazione di un sistema amministrativo del federalismo fiscale sostanzialmente indifferente alla qualità e quantità di compiti attribuiti sul piano generale ai diversi livelli di governo rischia di assomigliare alla costruzione di un castello sulla sabbia. La domanda è, infatti: può esistere una amministrazione del federalismo fiscale separata ed indifferente rispetto al funzionamento (e cioè alla quantità e qualità dei poteri attribuiti) del sistema amministrativo generale?

E' probabile che per strade come quelle fino adesso seguite non sarà, alla fine, possibile, delineare una amministrazione veramente efficiente, per il federalismo fiscale e non soltanto per esso. Il protrarsi del sistema delle conferenze rischia di esprimere una distanza, una molteplice appartenenza, e non una tendenza all'unità; l'incertezza sulle funzioni, a regime, dei diversi livelli di governo rischia di rendere non corretto il rapporto tra amministrazione e politica, introducendo decisioni politiche che non tengono conto della quantità e della qualità dei compiti esercitati. Per altro verso, l'assenza di un luogo proprio di elaborazione degli indirizzi si risolve nell'introduzione di elementi di politicità nel sistema amministrativo e nel permanere di una contrapposizione tra Stato e autonomie che non esprime, alla fine, il vero significato del federalismo (che implica la *trasformazione* della forma dello Stato, e non un antagonismo strutturale tra Stato e autonomie). I peccati originali del processo autonomista nell'esperienza italiana rischiano di pesare anche sul funzionamento del sistema del federalismo fiscale.

INDICE

PARTE I	2
LEGISLAZIONE	3
AFFARI ISTITUZIONALI.....	3
AFFARI GENERALI.....	5
ASSETTO DEL TERRITORIO.....	8
SVILUPPO ECONOMICO.....	10
SERVIZI SOCIALI.....	12
PARTE II	16
GIURISPRUDENZA	16
PARTE III	22
DOTTRINA	22
PARTE IV	31
SEGNALAZIONI	31

Riproduzione e diffusione ad uso interno.