



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. 163
1/2012**

Infoleg n.1

A cura di ANNY FONTANAZZI

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

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

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

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

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

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

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

Direzione Affari Legislativi, Studi e Documentazione

via Piave, n. 1 - 11100 Aosta

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

Tel. 0165 526162

Fax 0165 526262

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

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

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

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

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

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

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

Direction des Affaires Législatives, des Etudes et de la Documentation

1, rue Piave - 11100 Aoste

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

Tél. 0165 526162

Fax 0165 526262

PARTE I

LEGISLAZIONE

AFFARI ISTITUZIONALI

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

Valle d'Aosta

L.R. 28 dicembre 2011, n. 32

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

B.U. n. 3 del 17 gennaio 2012

Veneto

L.R. 13 gennaio 2012, n. 4

ABOLIZIONE DELL'ISTITUTO DELL'ASSEGNO VITALIZIO, RIDUZIONE E SEMPLIFICAZIONE DEL TRATTAMENTO INDENNITARIO DEI CONSIGLIERI REGIONALI.

B.U. n. 6 del 17 gennaio 2012

L.R. 16 gennaio 2012, n. 5

NORME PER L'ELEZIONE DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA E DEL CONSIGLIO REGIONALE.

B.U. n. 7 del 20 gennaio 2012

Atti normativi ed amministrativi statali

LEGGE 15 dicembre 2011, n. 217

**DISPOSIZIONI PER L'ADEMPIMENTO DI OBBLIGHI DERIVANTI
DALL'APPARTENENZA DELL'ITALIA ALLE COMUNITA' EUROPEE - LEGGE
COMUNITARIA 2010.**

G.U. n. 1 del 2 gennaio 2012

AFFARI GENERALI

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

Valle d'Aosta

L.R. 28 dicembre 2011, n. 36

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).

B.U. n. 4 del 24 gennaio 2012

Sicilia

L.R. 16 gennaio 2012, n. 9

MISURE IN MATERIA DI PERSONALE DELLA REGIONE SICILIANA E DI CONTENIMENTO DELLA SPESA.

Gazz. Uff. n. 3 del 20 gennaio 2012

L.R. 12 gennaio 2012, n. 7

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONTABILITÀ E DI PATTO DI STABILITÀ REGIONALE. MODIFICHE DI NORME IN MATERIA DI SISTEMA PENSIONISTICO. NUOVE NORME IN MATERIA DI CONDIZIONI DI ELEGGIBILITÀ ALLA CARICA DI SINDACO.

Gazz. Uff. n. 3 del 20 gennaio 2012

Atti normativi ed amministrativi statali

DECRETO-LEGGE 24 gennaio 2012, n. 1

**DISPOSIZIONI URGENTI PER LA CONCORRENZA, LO SVILUPPO DELLE
INFRASTRUTTURE E LA COMPETITIVITA'.**

Supplemento a G.U. n. 19 del 24 gennaio 2012

LEGGE 27 gennaio 2012, n. 3

**DISPOSIZIONI IN MATERIA DI USURA E DI ESTORSIONE, NONCHE' DI
COMPOSIZIONE DELLE CRISI DA SOVRAINDEBITAMENTO.**

G.U. n. 24 del 30 gennaio 2012

ASSETTO DEL TERRITORIO

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

Abruzzo

L.R. 13 gennaio 2012, n. 6

INTERVENTI PER IL SOSTEGNO DELLA QUALITÀ E DELLA TRACCIABILITÀ DELLE PRODUZIONI AGRICOLE DELLA REGIONE ABRUZZO.

B.U. n. 5 del 27 gennaio 2012

Sicilia

L.R. 3 gennaio 2012, n. 1

RIQUALIFICAZIONE URBANISTICA CON INTERVENTI DI EDILIZIA SOCIALE CONVENZIONATA. MISURE URGENTI PER LO SVILUPPO ECONOMICO.

Gazz. Uff. n. 2 del 13 gennaio 2012

Atti normativi ed amministrativi statali

DECRETO-LEGGE 25 gennaio 2012, n. 2

MISURE STRAORDINARIE E URGENTI IN MATERIA AMBIENTALE.

G.U. n. 20 del 25 gennaio 2012

Presidente del Consiglio dei Ministri

DECRETO 13 ottobre 2011

FONDO PER LA VALORIZZAZIONE E LA PROMOZIONE DELLE AREE TERRITORIALI SVANTAGGIATE CONFINANTI CON LE REGIONI A STATUTO SPECIALE.

G.U. n. 18 del 23 gennaio 2012

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

DECRETO 10 novembre 2011, N. 219

REGOLAMENTO RECANTE MODIFICHE E INTEGRAZIONI AL DECRETO MINISTERIALE DEL 18 FEBBRAIO 2011, N. 52, CONCERNENTE IL REGOLAMENTO DI ISTITUZIONE DEL SISTEMA DI CONTROLLO DELLA TRACCIABILITA' DEI RIFIUTI (SISTRI).

Supplemento a G.U. n. 4 del 5 gennaio 2012

SVILUPPO ECONOMICO

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

Valle d'Aosta

L.R. 28 dicembre 2011, n. 33

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

B.U. n. 3 del 17 gennaio 2012

L.R. 28 dicembre 2011, n. 34

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).

B.U. n. 3 del 17 gennaio 2012

L.R. 28 dicembre 2011, n. 35

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

B.U. n. 4 del 24 gennaio 2012

Trentino-A.A./Bolzano

L.P. 19 gennaio 2012, n. 4

COOPERATIVE DI GARANZIA FIDI E ACCESSO AL CREDITO DELLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE.

B.U. n. 4 del 24 gennaio 2012

Atti normativi ed amministrativi statali

Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano

ACCORDO 21 dicembre 2011

ACCORDO TRA IL MINISTRO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, IL MINISTRO DELLA SALUTE, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO SUI CORSI DI FORMAZIONE PER LO SVOLGIMENTO DIRETTO, DA PARTE DEL DATORE DI LAVORO, DEI COMPITI DI PREVENZIONE E PROTEZIONE DAI RISCHI, AI SENSI DELL'ARTICOLO 34, COMMI 2 E 3 , DEL DECRETO LEGISLATIVO 9 APRILE 2008, N. 81.

G.U. n. 8 dell'11 gennaio 2012

ACCORDO 21 dicembre 2011

ACCORDO TRA IL MINISTRO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, IL MINISTRO DELLA SALUTE, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO PER LA FORMAZIONE DEI LAVORATORI, AI SENSI DELL'ARTICOLO 37, COMMA 2, DEL DECRETO LEGISLATIVO 9 APRILE 2008, N. 81.

G.U. n. 8 dell'11 gennaio 2012

SERVIZI SOCIALI

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

Sicilia

L.R. 3 gennaio 2012, n. 3

NORME PER IL CONTRASTO E LA PREVENZIONE DELLA VIOLENZA DI GENERE.

Gazz. Uff. n. 2 del 13 gennaio 2012

L.R. 3 gennaio 2012, n. 4

PROMOZIONE DELLA RETE SCUOLE ALFAMEDIALI.

Gazz. Uff. n. 2 del 13 gennaio 2012

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

D.L. n. 178 presentato il 24 gennaio 2012

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI VALORIZZAZIONE E PROMOZIONE DEGLI IDEALI DI LIBERTÀ, DEMOCRAZIA, PACE E INTEGRAZIONE TRA I POPOLI, CONTRO OGNI FORMA DI TOTALITARISMO.

Giunta regionale

PARTE II

GIURISPRUDENZA

Corte Costituzionale

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 24 novembre 2011, n. 157.

Ricorso per questione di legittimita' costituzionale depositato in cancelleria il 24 novembre 2011 (**della Regione Valle d'Aosta**). Bilancio e contabilita' pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Previsione, al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unita' economica e giuridica della Repubblica, il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, che le Regioni sono tenute a redigere una relazione di fine legislatura - Disciplina delle modalita' di redazione e del contenuto della relazione stessa - Disciplina della procedura di redazione in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale - Previsione dell'adozione con atto di natura regolamentare del Ministro per i rapporti con le regioni, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, di uno schema tipo per la relazione di fine legislatura - Previsione, in caso di inadempimento dell'obbligo di redazione della relazione, del dovere del Presidente della Giunta regionale di darne notizia, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e di stato giuridico ed economico ed in materia di igiene, sanita', assistenza ospedaliera e profilattica - Denunciata lesione dell'autonomia finanziaria della Regione - Lamentata adozione di norme dettagliate in materia di competenza primaria della Regione o concorrente - Denunciata violazione del divieto di fonti secondarie in materia regionale riguardo al tipo di relazione adottata dal Ministro per i rapporti con le Regioni - Lamentata introduzione di controlli non previsti dallo Statuto e dalle norme

di attuazione - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli Enti locali". - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 1. - Costituzione, artt. 5, 76, 117, 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) e l), 4, 12, 15, comma 2, 48, 48-bis e 50. Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale - Previsione, in caso di grave dissesto finanziario, dello scioglimento del Consiglio regionale e della rimozione del Presidente della Giunta regionale - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli Enti locali" - Denunciato eccesso di delega per introduzione dell'autonoma fattispecie di grave dissesto finanziario e del collegamento alla stessa della rimozione del Presidente della Giunta regionale - Denunciata adozione di norme dettagliate in materia di competenza primaria della provincia autonoma o concorrente - Denunciata lesione dell'autonomia organizzativa della Regione - Denunciata violazione del divieto di fonti secondarie in materia regionale riguardo al tipo di relazione adottata dal Ministro per i rapporti con le regioni. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, commi 1 e 2. - Costituzione, artt. 5, 76, 117, 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) e l), 4, 12, 15, comma 2, 48, 48-bis e 50. Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale - Previsione della non candidabilità del Presidente della Giunta regionale rimosso per grave dissesto finanziario alle cariche elettive a livello locale, nazionale ed europeo per un periodo di tempo di dieci anni - Previsione, altresì, che lo stesso non possa essere nominato quale componente di alcun organo o carica di governo degli enti locali, delle regioni, dello Stato e dell'unione europea per un periodo di dieci anni - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata irragionevolezza e

manca di proporzionalità della sanzione dell'incandidabilità, in comparazione con altre ipotesi legislativamente previste, tutte connesse a gravissimi episodi di criminalità - Denunciata adozione di norme dettagliate in materia di competenza primaria della provincia autonoma o concorrente - Denunciata lesione dell'autonomia organizzativa della Regione - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli Enti locali". - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, comma 3. - Costituzione, artt. 5, 76, 117, 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) e l), 4, 12, 15, comma 2, 48, 48-bis e 50. Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Relazione di fine legislatura - Previsione, con riguardo a settori ed attività regionali diversi dalla sanità, dopo la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nonché dei relativi costi standard e la definizione degli obiettivi di servizio, in caso di mancata attuazione dei citati livelli o degli obiettivi di servizio, della nomina del Presidente della giunta regionale, quale commissario ad acta con poteri sostitutivi - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata illegittima applicazione alle regioni di controlli sostitutivi in materia di propria competenza ed in relazione al raggiungimento di "obiettivi" di servizio non previsti dalla Costituzione - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli Enti locali". - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, commi 4 e 7. - Costituzione, artt. 5, 76, 117, 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) e l), 4, 12, 15, comma 2, 48, 48-bis e 50. Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Decadenza automatica ed interdizione dei funzionari regionali e dei revisori dei conti in caso di grave dissesto finanziario - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione della sfera di autonomia finanziaria regionale - Lamentata adozione di norme dettagliate in materia di

competenza primaria della provincia autonoma o concorrente - Denunciata lesione dell'autonomia organizzativa della Regione - Denunciata violazione del divieto di fonti secondarie in materia regionale riguardo al tipo di relazione adottata dal Ministro per i rapporti con le regioni - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli Enti locali". - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 3. - Costituzione, artt. 5, 76, 117, 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) e l), 4, 12, 15, comma 2, 48, 48-bis e 50. Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Relazione di fine mandato provinciale e comunale - Disciplina delle modalità di redazione e del contenuto della relazione - Disciplina della procedura di redazione in caso di scioglimento anticipato del consiglio provinciale e del consiglio comunale - Previsione dell'adozione con atto di natura non regolamentare del Ministro dell'interno, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di uno schema tipo di relazione - Previsione, in caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione della relazione di fine mandato, del dovere del Presidente della regione e del Sindaco di darne notizia, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali - Lamentata adozione di norme dettagliate in materia di competenza primaria regionale o concorrente - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata lesione dell'autonomia organizzativa regionale - Denunciata inapplicabilità alle Regioni a Statuto speciale delle norme di coordinamento relative alle Regioni a Statuto ordinario, anche con specifico riferimento agli enti locali - Denunciata violazione del divieto di fonti secondarie in materia regionale, riguardo allo schema tipo di relazione adottato dal Ministro dell'interno - Lamentata introduzione di controlli non previsti dallo Statuto e dalle norme di attuazione - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le regioni e gli enti locali". - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 4. - Costituzione,

artt. 5, 76, 117, 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) e l), 4, 12, 15, comma 2, 48, 48-bis e 50. Bilancio e contabilita' pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Previsione della facolta' del Ministro dell'economia e delle finanze di attivare verifiche sulla regolarita' della gestione amministrativa e contabile di enti pubblici in caso di squilibrio finanziario, evidenziato anche attraverso le rilevazioni SIOPE, riferibili a ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, disequilibrio consolidato della parte corrente di bilancio ed anomala modalita' di gestione dei servizi per conto di terzi - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione della potesta' legislativa primaria e delle potesta' amministrativa della regione e della provincia autonoma in materia di ordinamento degli enti para regionali e di ordinamento degli enti locali - Denunciata violazione del divieto di conferimento, in materia di competenza regionale, di funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, ad organi statali - Denunciata violazione del divieto di emanazione di regolamenti statali in materia regionale - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali". - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 5. - Costituzione, artt. 5, 76, 117, 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) e l), 4, 12, 15, comma 2, 48, 48-bis e 50. Bilancio e contabilita' pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilita' politica del presidente di provincia e del sindaco - Amministratori di enti locali riconosciuti responsabili dalla Corte dei conti anche in primo grado di danni cagionati con dolo o colpa grave - Divieto per gli stessi di ricoprire per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, di revisore di conti di enti locali diretta conseguenza delle azioni od omissioni per le quali l'amministratore e' stato riconosciuto responsabile - Previsione, altresì, dell'incandidabilita' di sindaci e presidenti provinciali ritenuti responsabili ai sensi della normativa precedente di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati, in caso che la Corte accerti, valutati le circostanze e le cause che hanno determinato il

dissesto finanziario, che lo stesso e' e, per un periodo di dieci anni, alle cariche di sindaco, di presidente di provincia, di presidente di giunta regionale, nonche' di membro di consigli comunali di consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento e del Parlamento europeo - Divieto, altresì, di ricoprire, per un periodo di tempo di dieci anni la carica di assessore comunale, provinciale o regionale ne' alcuna carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali ove le disposizioni impugnate fossero ritenute applicabili alle Regioni a statuto speciale - Lamentata introduzione di forme di controllo non previste dallo Statuto - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali". - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 6, comma 1. - Costituzione, artt. 5, 76, 117, 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) e l), 4, 12, 15, comma 2, 48, 48-bis e 50. Bilancio e contabilita' pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilita' politica del presidente di provincia e del sindaco - Previsione, qualora dalle pronunce delle sezioni regionali della Corte dei conti emergano comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazione degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarita' contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocare il dissesto finanziario o lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive che la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto ed alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e che, ove sia accertato il perdurare dell'inadempimento, il Prefetto assegna al Consiglio un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione di dissesto e decorso infruttuosamente tale termine, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e da' corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente, ai sensi dell'art. 141 del T.U. n. 267 del 2000 - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione della sfera di competenza provinciale in materia di ordinamento degli enti locali ove le disposizioni impugnate fossero ritenute applicabili alle Regioni a statuto speciale - Lamentata introduzione di forme di controllo non

previste dallo Statuto - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali". - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 6, comma 2. - Costituzione, artt. 5, 76, 117, 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) e l), 4, 12, 15, comma 2, 48, 48-bis e 50. Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Mancato rispetto del patto di stabilità interno - Previsione per le Regioni o province autonome inadempienti nell'anno successivo all'inadempimento delle seguenti misure: versamento all'entrata del bilancio statale, entro sessanta giorni dal termine stabilito per la trasmissione della certificazione relativa al rispetto del patto di stabilità interno, dell'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato; divieto di impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minore dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio; divieto di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti e possibilità di ottenere mutui e prestiti obbligazionari con istituzioni creditizie e finanziarie per il finanziamento di investimenti subordinato all'attestazione del conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente; divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsivoglia titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale e di stipulare contratti di servizio elusivi del divieto di assunzione; rideterminazione della indennità di funzione e dei gettoni di presenza del Presidente e dei componenti della Giunta con una riduzione del trenta per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 gennaio 2010 - Previsione, in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno da parte degli enti locali, di sanzioni analoghe a quelle previste per le Regioni e province autonome inadempienti - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione della normativa statutaria regionale in ordine al patto di stabilità interno - Lamentata alterazione, con una fonte primaria adottata unilateralmente dallo Stato, dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni autonome - Denunciata illegittima applicazione in materia di competenza regionale di normativa statale, in luogo del dovere di adeguamento da parte della Regione - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da

inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali". - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 7. - Costituzione, artt. 5, 76, 117, 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) e l), 4, 12, 15, comma 2, 48, 48-bis e 50. Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Previsione della decorrenza e delle modalità di applicazione della normativa di cui al d.lgs. n. 149 del 2011 alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, nonché agli enti locali ubicati nelle medesime, in conformità con i relativi statuti, con la procedura prevista dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 - Previsione, in caso di mancata conclusione della procedura stessa entro sei mesi dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 149/2011, della diretta ed immediata applicazione nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 149/2011 - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione del principio di leale collaborazione - Denunciata violazione della norma statutaria che disciplina la competenza e la procedura di adozione delle norme di attuazione - Denunciata disciplina con legge ordinaria di settori oggetto di norme statutarie e di attuazione - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali". - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 13. - Costituzione, artt. 5, 76, 117, 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) e l), 4, 12, 15, comma 2, 48, 48-bis e 50.

G.U. Corte Costituzionale n. 4 del 25 gennaio 2012

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 23 novembre 2011, n. 148.

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 novembre 2011 (della Regione Trentino-Alto Adige). Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 7 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Previsione al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e

giuridica della Repubblica, il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, che le Regioni sono tenute a redigere una relazione di fine legislatura - Disciplina delle modalita' di redazione e del contenuto della relazione stessa - Disciplina della procedura di redazione in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale - Previsione dell'adozione con atto di natura regolamentare del Ministro per i rapporti con le Regioni, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, di uno schema tipo per la relazione di fine legislatura - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Previsione, in caso di inadempimento dell'obbligo di redazione della relazione del dovere del Presidente della Giunta regionale di darne notizia, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente - Violazione della sfera di competenza regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica e organizzazione interna - Adozione di norme dettagliate in materia di competenza primaria regionale o concorrente - Denunciata lesione dell'autonomia organizzativa regionale - Denunciata violazione del divieto di fonti secondarie in materia regionale riguardo al tipo di relazione adottata dal Ministro per i rapporti con le Regioni - Lamentata introduzione di controlli non previsti dallo Statuto e dalle norme di attuazione - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli Enti locali". - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 1. - Costituzione, artt. 76, 100, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 79; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, artt. 16, comma 1, e 17, comma 2. Bilancio e contabilita' pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 7 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Relazione di fine legislatura - Previsione, con riguardo a settori ed attivita' regionali diversi dalla sanita', dopo la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nonche' dei relativi costi standard e la definizione degli obiettivi di servizio, in caso di mancata attuazione dei citati livelli o degli obiettivi di servizio, della nomina del Presidente della giunta regionale, quale commissario ad acta con poteri sostitutivi - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata illegittima applicazione alle regioni di controlli sostitutivi in materia di propria competenza ed in relazione al raggiungimento di "obiettivi" di servizio non previsti dalla Costituzione. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, comma 7. - Costituzione,

art. 120; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 8. Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 7 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Relazione di fine mandato provinciale e comunale - Disciplina delle modalità di redazione e del contenuto della relazione - Disciplina della procedura di redazione in caso di scioglimento anticipato del consiglio provinciale e del consiglio comunale - Previsione dell'adozione con atto di natura non regolamentare del Ministro dell'interno, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di uno schema tipo di relazione - Previsione, in caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione della relazione di fine mandato, del dovere del Presidente della regione e del Sindaco di darne notizia, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali - Lamentata adozione di norme dettagliate in materia di competenza primaria regionale o concorrente - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata lesione dell'autonomia organizzativa regionale - Denunciata inapplicabilità alle Regioni a Statuto speciale delle norme di coordinamento relative alle Regioni a Statuto ordinario, anche con specifico riferimento agli enti locali - Denunciata violazione del divieto di fonti secondarie in materia regionale, riguardo allo schema tipo di relazione adottato dal Ministro dell'interno - Lamentata introduzione di controlli non previsti dallo Statuto e dalle norme di attuazione - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le regioni e gli enti locali". - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 4. - Costituzione, artt. 76, 100, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 79; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, artt. 16, comma 1, e 17, comma 2. Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 7 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Previsione della facoltà del Ministro dell'economia e delle finanze di attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativa e contabile di enti pubblici in caso di squilibrio finanziario, evidenziato anche attraverso le rilevazioni SIOPE, riferibili a ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, disequilibrio consolidato della parte corrente di bilancio ed anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi - Ricorso della Regione Trentino-Alto

Adige - Denunciata violazione della potestà legislativa primaria e delle potestà amministrative delle Regioni in materia di ordinamento degli enti para regionali e di ordinamento degli enti locali - Denunciata violazione del divieto di conferimento, in materia di competenza regionale, di funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, ad organi statali - Denunciata violazione del divieto di emanazione di regolamenti statali in materia regionale - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali". - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 5. - Costituzione, artt. 76 e 117, comma sesto; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 54 e 79, comma terzo; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, art. 6, comma 3-bis; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, art. 16, comma 1. Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 7 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilità politica del presidente di provincia e del sindaco - Amministratori di enti locali riconosciuti responsabili dalla Corte dei conti anche in primo grado di danni cagionati con dolo o colpa grave - Divieto per gli stessi di ricoprire per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, di revisore di conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati, in caso che la Corte accerti, valuti le circostanze e le cause che hanno determinato il dissesto finanziario, che lo stesso è diretta conseguenza delle azioni od omissioni per le quali l'amministratore è stato riconosciuto responsabile - Previsione, altresì, dell'incandidabilità di sindaci e presidenti provinciali ritenuti responsabili ai sensi della normativa precedente, per un periodo di dieci anni, alle cariche di sindaco, di presidente di provincia, di presidente di giunta regionale, nonché di membro di consigli comunali di consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento e del Parlamento europeo - Divieto, altresì, di ricoprire, per un periodo di tempo di dieci anni la carica di assessore comunale, provinciale o regionale né alcuna carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali ove le disposizioni impugnate fossero ritenute applicabili alle Regioni a statuto speciale - Lamentata introduzione di forme di controllo non previste dallo Statuto - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli

schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali". - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 6, comma 1. - Costituzione, artt. 76 e 117; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 54, n. 5, 79, comma terzo, e 80; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, art. 6, comma 3-bis. Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 7 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilità politica del presidente di provincia e del sindaco - Previsione, qualora dalle pronunce delle sezioni regionali della Corte dei conti emergano comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazione degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocare il dissesto finanziario o lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive che la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto ed alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e che, ove sia accertato il perdurare dell'inadempimento, il Prefetto assegna al Consiglio un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione di dissesto e decorso infruttuosamente tale termine, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente, ai sensi dell'art. 141 del T.U. n. 267 del 2000 - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali ove le disposizioni impugnate fossero ritenute applicabili alle Regioni a statuto speciale - Lamentata introduzione di forme di controllo non previste dallo Statuto - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali". - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 6, comma 2. - Costituzione, artt. 76 e 117; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 54, n. 5, 79, comma terzo, e 80; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, art. 6, comma 3-bis. Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 7 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Mancato rispetto del patto di stabilità interno - Previsione per le Regioni o province autonome inadempienti nell'anno successivo

all'inadempimento delle seguenti misure: versamento all'entrata del bilancio statale, entro sessanta giorni dal termine stabilito per la trasmissione della certificazione relativa al rispetto del patto di stabilita' interno, dell'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato; divieto di impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanita', in misura superiore all'importo annuale minore dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio; divieto di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti e possibilita' di ottenere mutui e prestiti obbligazionari con istituzioni creditizie e finanziarie per il finanziamento di investimenti subordinato all'attestazione del conseguimento degli obiettivi del patto di stabilita' interno per l'anno precedente; divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsivoglia titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale e di stipulare contratti di servizio elusivi del divieto di assunzione; rideterminazione della indennita' di funzione e dei gettoni di presenza del Presidente e dei componenti della Giunta con una riduzione del trenta per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 gennaio 2010 - Previsione, in caso di mancato rispetto del patto di stabilita' interno da parte degli enti locali di sanzioni analoghe a quelle previste per le Regioni e province autonome inadempienti - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione della normativa statutaria regionale in ordine al patto di stabilita' interno - Lamentata alterazione, con una fonte primaria adottata unilateralmente dallo Stato, dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni autonome - Denunciata illegittima applicazione in materia di competenza regionale di normativa statale, in luogo del dovere di adeguamento da parte della Regione - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali". - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 7. - Costituzione, artt. 76 e 117; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 79; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, art. 2. Bilancio e contabilita' pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 7 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Previsione della decorrenza e delle modalita' di applicazione della normativa di cui al d.lgs. n. 149 del 2011 alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, nonche' agli enti locali ubicati nelle medesime, in conformita' con i relativi statuti, con la procedura prevista dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 - Previsione, in caso di mancata conclusione della procedura stessa entro sei

mesi dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 149/2011, della diretta ed immediata applicazione nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 149/2011 - Ricorso della Regione Trentino-Alto Adige - Denunciata violazione della norma statutaria che disciplina la competenza e la procedura di adozione delle norme di attuazione - Denunciata disciplina con legge ordinaria di settori oggetto di norme statutarie e di attuazione - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali". - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 13. - Costituzione, artt. 76 e 117; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 79, 103, 104 e 107. G.U. Corte Costituzionale n. 2 dell' 11 gennaio 2012

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 23 novembre 2011, n. 150.

Ricorso per questione di legittimita' costituzionale depositato in cancelleria il 23 novembre 2011 (della Provincia autonoma di Trento). Bilancio e contabilita' pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Previsione al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unita' economica e giuridica della Repubblica, il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, che le Regioni sono tenute a redigere una relazione di fine legislatura - Disciplina delle modalita' di redazione e del contenuto della relazione stessa - Disciplina della procedura di redazione in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale - Previsione dell'adozione con atto di natura regolamentare del Ministro per i rapporti con le Regioni, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, di uno schema tipo per la relazione di fine legislatura - Previsione, in caso di inadempimento dell'obbligo di redazione della relazione del dovere del Presidente della Giunta regionale di darne notizia, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione della sfera di competenza della provincia autonoma in materia di coordinamento della finanza pubblica e organizzazione interna - Lamentata adozione di norme dettagliate in materia di competenza primaria della provincia autonoma o concorrente - Denunciata lesione dell'autonomia organizzativa della provincia - Denunciata violazione del divieto di fonti secondarie in materia regionale riguardo al tipo di relazione adottata dal

Ministro per i rapporti con le Regioni - Lamentata introduzione di controlli non previsti dallo Statuto e dalle norme di attuazione - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli Enti locali". - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 1. - Costituzione, artt. 76, 100, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1, 47, 54, n. 5, 69 e ss., 79 e 107; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, artt. 16, comma 1, e 17, comma 3; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, art. 6, comma 3-bis. Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale - Previsione, in caso di grave dissesto finanziario, dello scioglimento del Consiglio regionale e della rimozione del Presidente della Giunta regionale - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli Enti locali" - Denunciato eccesso di delega per introduzione dell'autonomia fattispecie di grave dissesto finanziario e del collegamento alla stessa della rimozione del Presidente della Giunta regionale - Lamentata violazione dei limiti costituzionali allo scioglimento dei consigli regionali - Denunciata illegittima attribuzione alla Corte dei conti di poteri di accertamento nei confronti delle Regioni e province autonome non previsti dalla Costituzione - Lamentata incidenza sul diritto di difesa - Denunciata adozione di norme dettagliate in materia di competenza primaria della provincia autonoma o concorrente - Denunciata lesione dell'autonomia organizzativa della provincia - Denunciata violazione del divieto di fonti secondarie in materia regionale riguardo al tipo di relazione adottata dal Ministro per i rapporti con le Regioni - Lamentata introduzione di controlli non previsti dallo Statuto e dalle norme di attuazione. - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, commi 1 e 2. - Costituzione, artt. 3, 24, 76, 100, 103, comma secondo, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1, 47, 54, n. 5, 69 e ss., 79 e 107; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268,

artt. 16, comma 1, e 17, comma 3; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, art. 6, comma 3-bis. Bilancio e contabilita' pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilita' politica del Presidente della Giunta regionale - Previsione della non candidabilita' del Presidente della Giunta regionale rimosso per grave dissesto finanziario alle cariche elettive a livello locale, nazionale ed europeo per un periodo di tempo di dieci anni - Previsione, altresì, che lo stesso non possa essere nominato quale componente di alcun organo o carica di governo degli enti locali, delle regioni, dello Stato e dell'unione europea per un periodo di dieci anni - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata irragionevolezza e mancanza di proporzionalita' della sanzione dell'incandidabilita', in comparazione con altre ipotesi legislativamente previste, tutte connesse a gravissimi episodi di criminalita' - Denunciata adozione di norme dettagliate in materia di competenza primaria della provincia autonoma o concorrente - Denunciata lesione dell'autonomia organizzativa della provincia - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli Enti locali". - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, comma 3. - Costituzione, artt. 3, 24, 76, 100, 103, comma secondo, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1, 47, 54, n. 5, 69 e ss., 79 e 107; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, artt. 16, comma 1, e 17, comma 3; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, art. 6, comma 3-bis. Bilancio e contabilita' pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Relazione di fine legislatura - Previsione, con riguardo a settori ed attivita' regionali diversi dalla sanita', dopo la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nonche' dei relativi costi standard e la definizione degli obiettivi di servizio, in caso di mancata attuazione dei citati livelli o degli obiettivi di servizio, della nomina del Presidente della giunta regionale, quale commissario ad acta con poteri sostitutivi - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata illegittima applicazione alle regioni e province autonome di controlli sostitutivi in materia di propria competenza ed in relazione al raggiungimento di "obiettivi" di servizio non previsti dalla Costituzione - Denunciato eccesso di

delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli Enti locali". - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 2, commi 4 e 7. - Costituzione, artt. 76 e 120; d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, art. 8. Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Decadenza automatica ed interdizione dei funzionari regionali e dei revisori dei conti in caso di grave dissesto finanziario - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione della sfera di competenza della provincia autonoma in materia di coordinamento della finanza pubblica e organizzazione interna - Lamentata adozione di norme dettagliate in materia di competenza primaria della provincia autonoma o concorrente - Denunciata lesione dell'autonomia organizzativa della provincia - Denunciata violazione del divieto di fonti secondarie in materia regionale riguardo al tipo di relazione adottata dal Ministro per i rapporti con le Regioni - Lamentata introduzione di controlli non previsti dallo Statuto e dalle norme di attuazione - Lamentata mancanza di regole procedurali per l'attuazione della norma impugnata e dell'indicazione dell'organo competente ad accertare la responsabilità - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli Enti locali". - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 3. - Costituzione, artt. 3, 24, 76, 100, 103, comma secondo, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, n. 1, 47, 54, n. 5, 69 e ss., 79 e 107; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, artt. 2 e 4; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, artt. 16, comma 1, e 17, comma 3; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, art. 6, comma 3-bis. Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Relazione di fine mandato provinciale e comunale - Disciplina delle modalità di redazione e del contenuto della relazione - Disciplina della procedura di redazione in caso di scioglimento anticipato del consiglio provinciale e del consiglio comunale - Previsione dell'adozione con atto di natura non regolamentare del Ministro dell'interno, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, di

concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di uno schema tipo di relazione - Previsione, in caso di mancato adempimento dell'obbligo di redazione della relazione di fine mandato, del dovere del Presidente della regione e del Sindaco di darne notizia, motivandone le ragioni, nella pagina principale del sito istituzionale dell'ente - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali - Lamentata adozione di norme dettagliate in materia di competenza primaria regionale o concorrente - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata lesione dell'autonomia organizzativa regionale e della provincia autonoma - Denunciata inapplicabilità alle Regioni a Statuto speciale delle norme di coordinamento relative alle Regioni a Statuto ordinario, anche con specifico riferimento agli enti locali - Denunciata violazione del divieto di fonti secondarie in materia regionale, riguardo allo schema tipo di relazione adottato dal Ministro dell'interno - Lamentata introduzione di controlli non previsti dallo Statuto e dalle norme di attuazione - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le regioni e gli enti locali". - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 4. - Costituzione, artt. 76, 100, 117 e 126; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 79; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, artt. 16, comma 1, e 17, comma 2. Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Previsione della facoltà del Ministro dell'economia e delle finanze di attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativa e contabile di enti pubblici in caso di squilibrio finanziario, evidenziato anche attraverso le rilevazioni SIOPE, riferibili a ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, disequilibrio consolidato della parte corrente di bilancio ed anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione della potestà legislativa primaria e delle potestà amministrative delle regioni e delle province autonome in materia di ordinamento degli enti para regionali e di ordinamento degli enti locali - Denunciata violazione del divieto di conferimento, in materia di competenza regionale o di provincia autonoma, di funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, ad organi statali - Denunciata violazione del divieto di emanazione di regolamenti statali in materia regionale e provinciale autonoma - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli

schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali". - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 5. - Costituzione, artt. 76 e 117, comma sesto; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 54 e 79, comma terzo; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, art. 6, comma 3-bis; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, art. 2; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268, art. 16, comma 1. Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 7 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilità politica del presidente di provincia e del sindaco - Amministratori di enti locali riconosciuti responsabili dalla Corte dei conti anche in primo grado di danni cagionati con dolo o colpa grave - Divieto per gli stessi di ricoprire per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, di revisore di conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati, in caso che la Corte accerti, valuti le circostanze e le cause che hanno determinato il dissesto finanziario, che lo stesso è diretta conseguenza delle azioni od omissioni per le quali l'amministratore è stato riconosciuto responsabile - Previsione, altresì, dell'incandidabilità di sindaci e presidenti provinciali ritenuti responsabili ai sensi della normativa precedente, per un periodo di dieci anni, alle cariche di sindaco, di presidente di provincia, di presidente di giunta regionale, nonché di membro di consigli comunali, di consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento e del Parlamento europeo - Divieto, altresì, di ricoprire, per un periodo di tempo di dieci anni la carica di assessore comunale, provinciale o regionale né alcuna carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione della sfera di competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali ove le disposizioni impugnate fossero ritenute applicabili alle Regioni a statuto speciale - Lamentata introduzione di forme di controllo non previste dallo Statuto - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali". - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 6, comma 1. - Costituzione, artt. 76 e 117; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 54, n. 5, 79, comma terzo, e 80; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, art. 6, comma 3-bis. Bilancio e contabilità pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 7 e 26 della

legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Responsabilita' politica del presidente di provincia e del sindaco - Previsione, qualora dalle pronunce delle sezioni regionali della Corte dei conti emergano comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazione degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarita' contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocare il dissesto finanziario o lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive che la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto ed alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e che, ove sia accertato il perdurare dell'inadempimento, il Prefetto assegna al Consiglio un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione di dissesto e decorso infruttuosamente tale termine, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e da' corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente, ai sensi dell'art. 141 del T.U. n. 267 del 2000 - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione della sfera di competenza provinciale in materia di ordinamento degli enti locali ove le disposizioni impugnate fossero ritenute applicabili alle Regioni a statuto speciale - Lamentata introduzione di forme di controllo non previste dallo Statuto - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali". - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 6, comma 2. - Costituzione, artt. 76 e 117; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 54, n. 5, 79, comma terzo, e 80; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, art. 6, comma 3-bis. Bilancio e contabilita' pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 7 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Mancato rispetto del patto di stabilita' interno - Previsione per le Regioni o province autonome inadempienti nell'anno successivo all'inadempimento delle seguenti misure: versamento all'entrata del bilancio statale, entro sessanta giorni dal termine stabilito per la trasmissione della certificazione relativa al rispetto del patto di stabilita' interno, dell'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato; divieto di impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanita', in misura superiore all'importo annuale minore dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio; divieto di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti

e possibilita' di ottenere mutui e prestiti obbligazionari con istituzioni creditizie e finanziarie per il finanziamento di investimenti subordinato all'attestazione del conseguimento degli obiettivi del patto di stabilita' interno per l'anno precedente; divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsivoglia titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale e di stipulare contratti di servizio elusivi del divieto di assunzione; rideterminazione della indennita' di funzione e dei gettoni di presenza del Presidente e dei componenti della Giunta con una riduzione del trenta per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 gennaio 2010 - Previsione, in caso di mancato rispetto del patto di stabilita' interno da parte degli enti locali, di sanzioni analoghe a quelle previste per le Regioni e province autonome inadempienti - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione della normativa statutaria regionale in ordine al patto di stabilita' interno - Lamentata alterazione, con una fonte primaria adottata unilateralmente dallo Stato, dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni autonome - Denunciata illegittima applicazione in materia di competenza provinciale di normativa statale, in luogo del dovere di adeguamento da parte della provincia - Denunciato eccesso di delega per inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali". - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 7. - Costituzione, artt. 76 e 117; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, art. 79; decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, art. 2. Bilancio e contabilita' pubblica - Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, comuni e province, a norma degli artt. 2, 7 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) - Previsione della decorrenza e delle modalita' di applicazione della normativa di cui al d.lgs. n. 149 del 2011 alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, nonche' agli enti locali ubicati nelle medesime, in conformita' con i relativi statuti, con la procedura prevista dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 - Previsione, in caso di mancata conclusione della procedura stessa entro sei mesi dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 149/2011, della diretta ed immediata applicazione nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 149/2011 - Ricorso della Provincia autonoma di Trento - Denunciata violazione della norma statutaria che disciplina la competenza e la procedura di adozione delle norme di attuazione - Denunciata disciplina con legge ordinaria di settori oggetto di norme statutarie e di attuazione - Denunciato eccesso di delega per

inosservanza della prevista previa intesa con la Conferenza unificata sugli schemi di decreto legislativo da inviare alle Camere e delle specifiche motivazioni del mancato raggiungimento dell'intesa e per inosservanza del "principio di piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali". - Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, art. 13. - Costituzione, artt. 76 e 117; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 79, 103, 104 e 107. G.U. Corte Costituzionale n. 3 del 18 gennaio 2012

RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 23 novembre 2011, n. 152.

Ricorso per questione di legittimita' costituzionale depositato in cancelleria il 23 novembre 2011 (della Provincia autonoma di Bolzano). Province autonome - Finanza regionale - Riserva all'erario statale delle maggiori entrate derivanti dall'accisa sui tabacchi lavorati e da altre entrate tributarie previste dal decreto impugnato e dalla lotta all'evasione fiscale - Finalizzazione delle maggiori entrate dipendenti dalle misure contenute nel d.l. censurato alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, e delle maggiori entrate dipendenti dal contrasto all'evasione alla riduzione degli oneri fiscali e contributivi gravanti su famiglie e imprese - Previsione di un decreto ministeriale che stabilisca le modalita' di individuazione del maggior gettito, attraverso separata contabilizzazione - Lamentato contrasto con lo statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige che definisce i termini e le modalita' di partecipazione delle Province al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarieta' e degli obblighi finanziari posti dall'ordinamento comunitario e interno, nonche' violazione del procedimento per le modifiche statutarie e unilateralita' dell'intervento statale - Ricorso della Provincia di Bolzano - Denunciata violazione delle prerogative statutarie della Provincia autonoma, violazione del principio di leale collaborazione. - Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 2, commi 3, ultimo periodo, e 36. - Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 75, 79, 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, artt. 9, 10 e 10-bis. Province autonome - Disposizioni sui consiglieri regionali - Determinazione del numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali, previsione di un limite massimo degli emolumenti e delle indennita', commisurazione del trattamento economico alla effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, introduzione del trattamento previdenziale contributivo, istituzione e disciplina di un organo regionale denominato "Collegio dei revisori dei conti" - Necessita' di adeguamento anche per le Province autonome ai fini dell'attuazione degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarieta', nonche' dell'applicazione di misure premiali o

sanzionatorie previste dalla normativa vigente - Contrasto con lo speciale regime organizzativo e finanziario riconosciuto alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome, deroga unilaterale con fonte ordinaria a norme statutarie adottate con procedura rinforzata - Ricorso della Provincia di Bolzano - Denunciata violazione delle prerogative statutarie della Provincia autonoma, violazione dei principi di leale collaborazione e ragionevolezza. - Decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 14, comma 2. - Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 24, 25, 47, 48, 79, 103, 104 e 107; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268; d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266; d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305.

G.U. Corte Costituzionale n. 3 del 18 gennaio 2012

SENTENZA 09 - 12 gennaio 2012, n. 2.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale. Ricorso del Governo - Impugnazione di numerose disposizioni della legge della Provincia di Bolzano 23 dicembre 2010, n. 15 - Trattazione delle sole questioni riguardanti l'art. 15, commi 1 e 2 - Decisione sulle altre disposizioni impugnate riservata a separate pronunce. - Legge della Provincia di Bolzano 23 dicembre 2010, n. 15, art. 1, commi 1 e 2. - Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. e), e 119; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, 9 e 73, comma 1-bis; d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 50, comma 3. Imposte e tasse - Norme della Provincia di Bolzano - Addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche - Esenzione a favore dei soggetti aventi un reddito imponibile, ai fini dell'addizionale regionale, non superiore a 12.500 euro o non superiore a 25.000, se aventi figli a carico - Lamentata esorbitanza dai limiti imposti dalla normativa statale di riferimento che attribuisce alle regioni il solo potere di maggiorare l'aliquota fissata dalla legge statale e non anche di introdurre esenzioni - Ricorso del Governo - Eccepita inammissibilità della questione per genericità e indeterminatezza nella individuazione dei parametri statuari asseritamente violati - Reiezione. - Legge della Provincia di Bolzano 23 dicembre 2010, n. 15, art. 1, commi 1 e 2. - Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. e), e 119; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, 9 e 73, comma 1-bis; d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 50, comma 3. Imposte e tasse - Norme della Provincia di Bolzano - Addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche - Esenzione a favore dei soggetti aventi un reddito imponibile, ai fini dell'addizionale regionale, non superiore a 12.500 euro o non superiore a 25.000, se aventi figli a carico - Lamentata esorbitanza dai limiti imposti dalla normativa statale di riferimento che attribuisce alle regioni il solo potere di maggiorare l'aliquota fissata dalla legge statale e non

anche di introdurre esenzioni - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di sistema tributario e contabile con esorbitanza dai limiti statutari - Esclusione - Non fondatezza della questione. - Legge della Provincia di Bolzano 23 dicembre 2010, n. 15, art. 1, commi 1 e 2. - Costituzione, artt. 117, secondo comma, lett. e), e 119; Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, artt. 8, 9 e 73, comma 1-bis; d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 50, comma 3.
G.U. Corte Costituzionale n. 3 del 18 gennaio 2012

PARTE III

DOTTRINA

Associazione Italiana dei Costituzionalisti

N. 1/2012

**COSTITUZIONALISMO MULTILIVELLO E QUESTIONE DEMOCRATICA
NELL'EUROPA DEL DOPOLISBONA.**

Paolo Scarlatti

http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Scarlatti_1.pdf

**IL DIRITTO "VECCHIO" E I MODI DEL SUO POSSIBILE SVECCHIAMENTO, AL
SERVIZIO DEI DIRITTI FONDAMENTALI.**

Antonio Ruggeri

http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Ruggeri_5.pdf

**LA TUTELA DELL'AFFIDAMENTO LESO DA UN OVERRULING PROCESSUALE
CORRE SUL FILO DELLA DISTINZIONE TRA NATURA CREATIVA E NATURA
DICHIARATIVA DELLA GIURISPRUDENZA.**

Giusi Sorrenti

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

Federalismi.it

N.26-27/2012

LA COSTITUZIONE E IL SUO CONTESTO: DIMENSIONE NAZIONALE E DIMENSIONE EUROPEA.

Sandro Staiano

<http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=19375&dpath=document&dfile=03012012183254.pdf&content=La+Costituzione+e+il+suo+contesto:+dimensione+nazionale+e+dimensione+europea+-+stato+-+dottrina+-+>

LIBERTÀ E CROCIFISSO: LA FINE DI UN EQUIVOCO.

COMMENTO ALLA SENTENZA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO DEL 18/03/2011.

Paolo Giugliano

<http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=19386&dpath=document&dfile=10012012175512.pdf&content=Libert%C3%A0+e+crocifisso:+la+fine+di+un+equivoco+-+stato+-+dottrina+-+>

C'È SPAZIO ANCHE IN ITALIA PER UNA CONCEZIONE "CULTURALISTA" DELLA CITTADINANZA? BREVI PROFILI COMPARATIVI E SPUNTI DI RIFLESSIONE IN VISTA DI UNA REVISIONE DELLA LEGISLAZIONE NAZIONALE.

Daniele Porena

<http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=19439&dpath=document&dfile=17012012183306.pdf&content=C%27C3%A8+spazio+anche+in+Italia+per+una+concezione+%27culturalista%27+della+cittadinanza?+Brevi+profili+comparativi+e+spunti+di+riflessione+in+vista+di+una+revisione+della+legislazione+nazionale+-+stato+-+dottrina+-+>

L'ARTICOLAZIONE DELLA FORMA DI GOVERNO REGIONALE DOPO L'ADOZIONE DEI NUOVI STATUTI ORDINARI, TRA UNIFORMITÀ DEL MODELLO E SPUNTI DI DIFFERENZIAZIONE NEI SINGOLI ENTI TERRITORIALI.

Silvio Troilo

<http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=19457&dpath=document&dfile=24012012013924.pdf&content=L%E2%80%99articolazione+della+forma+di+governo+regionale+dopo+l%E2%80%99adozione+dei+nuovi+statuti+ordinari,+tra+uniformit%C3%A0+del+modello+e+spunti+di+differenziazione+nei+singoli+enti+territoriali+-+stato+-+dottrina+-+>

Giornale di diritto amministrativo

N. 1/2012

**L'ACQUISIZIONE DI DOCUMENTI DA PARTE DI SOGGETTI PUBBLICI:
DIRITTO D'ACCESSO O PRINCIPIO DI LEALE COOPERAZIONE
ISTITUZIONALE?**

Commento a sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 27 maggio 2011, n. 3190

Monica Cocconi

**VALUTAZIONE D'IMPATTO AMBIENTALE E AMMINISTRAZIONE
PRECAUZIONALE.**

Commento a sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 23 maggio 2011, n. 3107

Francesco Fonderico

Giustamm. it

N. 1/2012

**IL CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE DELL'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ
VANTAGGIOSA E L'INDIVIDUAZIONE DELLE OFFERTE ANOMALE.**

Laura Mascali e Marco Natalicchi

**DAL SETTORE PENALE A QUELLO AMMINISTRATIVO: LA RILEVANZA DEL
FALSO INNOCUO NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO.**

Anna Larussa

**LE RETI IDRICHE: BENI PATRIMONIALI, BENI DEMANIALI O... BENI
COMUNI? NOTE MINIME SU C. COST., SENT. N. 320/2011.**

Luca Longhi

Guida al diritto

N. 4-5/2012

VIA LIBERA ALLA CONVERSIONE DEL DECRETO-LEGGE "SALVA ITALIA".

Autori vari

SULL'ANNULLAMENTO DI UN CONTRATTO STIPULATO E' ESCLUSA LA GIURISIZIONE AMMINISTRATIVA.

Commento a sentenza Tar Toscana, sez. I, 23 novembre 2011, n. 1925

Donatella Giunta

RIFIUTI: VIOLATA LA VITA PRIVATA E FAMILIARE DEI CITTADINI PER L'INCAPACITA' DI GESTIRE LA SITUAZIONE D'EMERGENZA.

Commento a sentenza Corte europea dei diritti dell'uomo, sez. II, 10 gennaio 2012, n. 30765/08

Marina Castellaneta

N. 1/2012 Dossier

CORTI INTERNAZIONALI: COME FARE RICORSO.

Autori vari

LexItalia.it

N. 1/2012

LA PUBBLICITÀ ON LINE PER FINALITÀ DI PUBBLICITÀ LEGALE DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI, DEI BANDI DI GARA E DEI BILANCI.

Giuseppe Panassidi

L'ESECUZIONE DIRETTA DELLE OPERE DI URBANIZZAZIONE PRIMARIA SOTTO SOGLIA: IL D.L. 201/11 "SALVA ITALIA" SOPPRIME L'OBBLIGO DELL'EVIDENZA PUBBLICA ED EQUIPARA IL PIANO ATTUATIVO E L'INTERVENTO DIRETTO AGLI EFFETTI DELLO SCOMPUTO.

Franco Botteon

**LA RESPONSABILITÀ DELLA P.A. SECONDO GLI ULTIMI INDIRIZZI
GIURISPRUDENZIALI, ALLA RICERCA DI UN EQUILIBRIO TRA PROFILI
SOSTANZIALI E PROFILI PROCESSUALI.**

Paolo Jori

PARTE IV

SEGNALAZIONI

Seduta della Conferenza Stato-Regioni del 19 gennaio 2012

La Conferenza Stato-Regioni, presieduta dal Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, ha esaminato e discusso i seguenti punti all'ordine del giorno, con gli esiti indicati:

1) Schema di accordo tra il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano riguardante l'integrazione del Repertorio delle figure professionali di riferimento nazionale approvato con l'Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 29 aprile 2010. SANCITO ACCORDO

2) Parere sullo schema di decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, recante "Definizione degli ambiti, dei criteri e delle modalità per l'ulteriore articolazione delle aree di indirizzo dei percorsi degli istituti professionali (di cui agli articoli 3 e 4 del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 87) negli spazi di flessibilità previsti dall'articolo 5, comma 3, lett. b) del citato decreto presidenziale". PARERE RESO

3) Parere sullo schema di decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, recante "Definizione degli ambiti, dei criteri e delle modalità per l'ulteriore articolazione delle aree di indirizzo dei percorsi degli istituti tecnici (di cui agli articoli 3 e 4 del decreto del presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 88) negli spazi di flessibilità previsti dall'articolo 5, comma 3, lett. b) del citato decreto presidenziale". PARERE RESO

4) Parere sulla Nota di variazione relativa alla programmazione finanziaria dell'Ufficio nazionale per il servizio civile per l'anno 2011. PARERE RESO

5) Intesa sulla proposta del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, inerente "Accordo di programma integrativo per il settore degli investimenti sanitari" con la Regione Veneto. SANCITA INTESA

6) Intesa sullo schema di decreto del Ministro della salute recante "Schema tipo di convenzione tra le Regioni e le Province autonome e le Aziende produttrici di medicinali emoderivati per la lavorazione del plasma raccolto sul territorio nazionale". SANCITA INTESA

- 7) Parere sulla richiesta di conferma del riconoscimento del carattere scientifico della Fondazione IRCCS “Policlinico San Matteo” di Pavia. PARERE RESO

- 8) Parere sulla richiesta di conferma del riconoscimento del carattere scientifico dell’IRCCS “Istituto Neurologico Carlo Besta” di Milano. PARERE RESO

- 9) Parere sulla richiesta di conferma del riconoscimento del carattere scientifico dell’IRCCS Istituto Ortopedico Galeazzi di Milano. PARERE RESO

- 10) Parere sullo schema di decreto del Ministro della salute di modifica dell’Allegato 2 al decreto ministeriale 3 marzo 2005 recante “Caratteristiche e modalità per la donazione del sangue e di emocomponenti”. PARERE RESO

- 11) Parere sullo schema di decreto del Ministro della salute recante “Disposizioni sull’importazione ed esportazione del sangue umano e dei suoi prodotti. PARERE RESO

- 12) Parere sullo schema di decreto del Ministro della salute recante “Modalità transitorie per l’immissione in commercio dei medicinali emoderivati dal plasma umano raccolto sul territorio nazionale”. PARERE RESO

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

- 14) Acquisizione della designazione di quattro rappresentanti delle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano in seno al Comitato tecnico di coordinamento per l’anagrafe apistica, di cui all’articolo 9 del decreto ministeriale 4 dicembre 2009. DESIGNAZIONI ACQUISITE

- 15) Acquisizione di una nuova designazione del rappresentante delle Regioni da inserire tra le candidature da proporre per la nomina a componente del Consiglio tecnico-scientifico dell’Agenzia Spaziale Italiana. RINVIO

16) Accordo sul Piano di settore per la filiera del riso. SANCITO ACCORDO

17) Parere sullo schema di decreto legislativo riguardante la modifica del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 214, di attuazione della direttiva 2002/89/CE del Consiglio del 28 novembre 2002, concernente le misure di protezione contro l'introduzione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali contro la loro diffusione nella Comunità. RINVIO

18) Parere sullo schema di decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali relativo al "Sistema nazionale di vigilanza sulle strutture autorizzate al controllo delle produzioni agroalimentari regolamentate". PARERE RESO

19) Acquisizione della designazione di quattro rappresentanti in seno al Comitato tecnico di monitoraggio di cui all'articolo 5 del DM 3 agosto 2011 recante: "Disposizioni per la presentazione delle istanze di adesione al programma di adeguamento degli impianti di allevamento delle galline ovaiole alle norme per il benessere animale". DESIGNAZIONI ACQUISITE

20) Acquisizione della designazione di sei rappresentanti regionali in seno al Tavolo di filiera per le bioenergie. DESIGNAZIONI ACQUISITE

21) Acquisizione della designazione di due rappresentanti regionali in seno al Comitato di valutazione di cui all'articolo 6 del DM n. 8289 del 22 dicembre 2011, relativo alle Organizzazioni di operatori del settore oleicolo. DESIGNAZIONI ACQUISITE

P. NON ISCRITTO) Parere sulla richiesta di riconoscimento del carattere scientifico dell'Istituto Scientifico Romagnolo per lo Studio e la Cura dei Tumori (IRTS) di Meldola (FC). PARERE RESO

P. NON ISCRITTO) Parere sullo schema di decreto ministeriale di differimento dell'entrata in vigore del decreto del ministro del lavoro e delle politiche sociali dell'11 aprile 2011, recante disciplina delle modalità di effettuazione delle verifiche periodiche di cui all'allegato VII del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, nonché i criteri per l'abilitazione dei soggetti di cui all'articolo 71, comma 13, del medesimo decreto legislativo. PARERE RESO

Seduta della Conferenza Unificata del 19 gennaio 2012

La Conferenza Unificata, presieduta dal Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, ha discusso i seguenti punti all'ordine del giorno, con gli esiti indicati:

Approvazione dei verbali del 13, 20 e 27 ottobre 2011. APPROVATI

- 1) Approvazione del calendario delle sedute delle Conferenze per il periodo gennaio luglio 2012. APPROVATO

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

- 3) Intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e le Autonomie locali, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, concernente l'utilizzo di risorse da destinare al finanziamento di azioni per le politiche a favore della famiglia. RINVIO

- 4) Parere sullo schema di decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali con delega alle pari opportunità, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di riparto del Fondo per l'attività delle consigliere e dei consiglieri di parità, ai sensi dell'articolo 18, comma 2, del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 – annualità 2011. PARERE RESO

- 5) Parere sullo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2001/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa al lavoro tramite agenzia interinale. PARERE RESO

- 6) Parere sul disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative. (A.C. 4865). PARERE RESO O RINVIO

- 7) Intesa sullo schema di Decreto Presidenza Consiglio Ministri recante regolamento per la determinazione dei livelli minimi dei requisiti richiesti per l'iscrizione agli

elenchi dei fornitori qualificati del Sistema pubblico di connettività(SPC), ai sensi dell'articolo 87 del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successive modificazioni. SANCITA INTESA

8) Parere sullo schema di Decreto Presidenza Consiglio Ministri recante regole tecniche in materia di generazione, apposizione e verifica delle firme elettroniche avanzate, qualificate e digitali, ai sensi degli articoli 20, comma 3, 24, comma 4, 28, comma 3, 32, comma 3 lettera b), 35, comma 2, 36, comma 2, e 71 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successive modificazioni, recante il Codice dell'amministrazione digitale. PARERE RESO

9) Parere sullo schema di Decreto Presidenza Consiglio Ministri recante regole tecniche per l'identificazione, anche in via telematica, del titolare della casella di posta elettronica certificata, ai sensi dell'art. 65, comma 1, lettera c-bis), del Codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successive modificazioni. PARERE RESO

10) Parere sullo schema di Decreto Presidenza Consiglio Ministri ai sensi dell'articolo 28, comma 3-bis), del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, in materia di separati certificati di firma. PARERE RESO

11) Intesa sullo schema di decreto legislativo recante ulteriori disposizioni di attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42 in materia di ordinamento di Roma Capitale. SANCITA INTESA

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

13) Intesa sul documento in materia di 9° censimento generale dell'industria e dei servizi e censimento delle istituzioni non profit, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, lett. a) del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. SANCITA INTESA

14) Intesa sul provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate di cui all'articolo 18, comma 5, lett. b) del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. RINVIO

15) Acquisizione delle designazioni dei componenti delle Regioni, dell'ANCI e dell'UPI nella Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 34, comma 2, del decreto legislativo 12 maggio 2011, n. 68. DESIGNAZIONI ACQUISITE

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

17) Accordo sul documento recante "Linee di indirizzo per la riduzione del rischio autolesivo e suicidario dei detenuti, degli internati e dei minorenni sottoposti a provvedimento penale". SANCITO ACCORDO

18) Parere sullo schema di decreto legislativo di riorganizzazione dell'Associazione italiana della croce rossa (C.R.I.), a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183. PARERE RESO

19) Intesa sul Programma Infrastrutture Strategiche, Allegato al Documento di economia e finanza, ai sensi dell'art. 10, comma 8, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. "Programmare il Territorio le Infrastrutture e le Risorse". MANCATA INTESA CON DECORRENZA TERMINI

20) Acquisizione delle designazioni dei componenti dell'Osservatorio nazionale sulle politiche del trasporto pubblico locale di cui all'articolo 1, comma 300, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. DESIGNAZIONI ACQUISITE

21) Parere sullo schema di ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri recante "Attuazione dell'articolo 11 del decreto legge 28 aprile 2009, n.39, convertito con modificazioni dalla legge 24 giugno 2009, n. 77. PARERE RESO

Le Regioni speciali: una comparazione

Gianmario Demuro e Ilenia Ruggiu¹

1. Vicende e peculiarità delle Regioni speciali

Dai dati presenti nelle singole schede è possibile trarre una considerazione di massima: non esiste un modello unitario di specialità, ma ciascuna regione autonoma presenta peculiarità che ne fanno quasi un modello a sé stante. Questo è vero considerando diverse variabili quali l'organizzazione territoriale (in particolare il rapporto con le province), le ragioni della specialità, le competenze, l'assetto partitico, l'efficienza della singola Regione speciale etc.

Per quanto attiene all'organizzazione territoriale, come osservato da Cosulich: *“la specialità regionale trentino-altoatesiana è fortemente differenziata dagli altri ordinamenti regionali, sia ordinari sia speciali, anche in forza della sua articolazione interna nelle due Province autonome di Trento e di Bolzano, che hanno finito per dar vita a due distinti sistemi autonomistici. Le Province autonome presentano significative differenze nella disciplina statutaria e legislativa ivi vigente anche perché le esigenze di tutela delle minoranze linguistiche e di equilibrio tra i gruppi linguistici riguardano quasi esclusivamente le istituzioni bolzanine”*².

Anche in riferimento alla Valle d'Aosta, Mastropaolo osserva: *“Una importante peculiarità della regione è l'assenza di un'articolazione in province. L'articolazione dei livelli di governo si fonda in via esclusiva sul rapporto tra Regione e comuni (74 in tutto), ovviamente in ragione della natura*

Il presente saggio è stato elaborato nell'ambito del sottogruppo di studio di Astrid “Specialità e asimmetrie. Regioni speciali e altre forme di autonomia”, coordinato da Gian Candido De Martin, (il sottogruppo fa parte del gruppo di studio “Dove va il regionalismo”, coordinato da Luciano Vandelli).

¹ La relazione è il frutto di una riflessione comune, tuttavia i par. 1 e 4 sono interamente attribuibili a Gianmario Demuro, i par. 2 e 3 ad Ilenia Ruggiu.

² Come osserva Matteo Cosulich: *“la Regione Trentino-Alto Adige altro non è che la somma delle due Province autonome, sia a livello enti (art. 116, 2°c. Cost., introdotto dalla legge cost. n. 3 del 2001), sia a livello di organi (il Consiglio regionale “è composto dai membri dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano”, ai sensi dell'art. 25, 1°c. Statuto, introdotto dalla legge cost. n. 2 del 2001). Le modalità di elezione degli organi regionali e provinciali, successive alla revisione statutaria attuata dalla legge cost. n. 2 del 2001, confermano quanto ora si accennava relativamente alla differenziazione tra le istituzioni delle due Province autonome e alla marginalizzazione degli organi regionali. Può dunque affermarsi che la specialità del Trentino-Alto Adige si è evoluta dando vita a due distinti sistemi autonomistici provinciali che vanno in buona misura considerati separatamente. Conclusivamente, la differenziazione delle regole in Trentino-Alto Adige è riscontrabile non soltanto in una prospettiva interregionale, ma anche in un'ottica intraregionale, attraverso la valorizzazione delle competenze provinciali”*

del territorio e del conseguente numero esiguo di abitanti - poco più di centoventimila con pochi comuni popolosi sul fondovalle³... è certo che l'istituto regionale – viste le dimensioni del territorio e il numero degli abitanti – si configuri come affatto peculiare rispetto alle esperienze delle altre regioni a Statuto speciale.. Ma è soprattutto in una prospettiva di federalismo realizzato che l'esperienza valdostana presenta alcuni tratti indicativi di una strada possibile. Del pari, assume particolare rilievo la presenza di un forte partito a base territoriale in grado di condizionare il sistema politico locale. Tale partito si è mostrato in effetti capace di promuovere gli interessi del territorio nei confronti dello Stato centrale anche attraverso una presenza costante in Parlamento. In una prospettiva più ampia resta da sciogliere nondimeno il nodo di come si possano conciliare le esigenze nazionali di solidarietà con la tutela degli interessi locali. È, quest'ultimo, un importante tema di riflessione, onde scongiurare effetti dannosi per l'unità nazionale”.

Anche in riferimento alle materie statutarie si registrano differenze. In alcune regioni, il sistema competenziale statutario non presenta titoli materiali direttamente connessi all'identità culturale regionale. Questo, in genere, dipende, dalla ragione fondante la specialità che non sempre ha una matrice culturale o linguistica. Come osserva Cosulich, ad esempio *“La tutela delle minoranze linguistiche costituisce, com'è noto, il fondamento stesso dell'attribuzione dell'autonomia speciale alla Regione Trentino-Alto Adige e della sua articolazione interna in Province autonome, anche sulla base di impegni internazionali assunti dall'Italia all'indomani della conclusione della seconda guerra mondiale”.* Viceversa, in regioni come la Sardegna la cui matrice e ragione fondante la specialità era il dato economico, questo fattore non trova rilevanza statutaria.

Modelli diversi si ravvisano anche in relazione ad altre due materie chiave come l'istruzione e l'università. Come osserva Cosulich: *“La materia dell'istruzione rappresenta un esempio assai significativo di differenziazione delle funzioni realizzata non attraverso le disposizioni statutarie speciali, ma mediante le norme di attuazione e la legislazione provinciale. Nelle due Province autonome la normativa di attuazione statutaria e la legislazione provinciale hanno progressivamente edificato sistemi provinciali di istruzione e formazione nei quali lo Stato non ha più quel ruolo da protagonista che conserva invece nel resto d'Italia; detto ruolo è invece assunto dalle Province autonome, che hanno dimostrato una notevole capacità di intervento legislativo, particolarmente evidente se confrontato con la ben più modesta produzione legislativa delle Regioni ordinarie in materia di istruzione e formazione. Con riferimento all'Università, si*

³ A ciò si deve aggiungere che la Valle d'Aosta è stata segnata da importanti flussi migratori sia in uscita verso la Francia e la Svizzera sia in entrata con il crescere dell'industria siderurgica Cogne ad Aosta e con il crescere dello sfruttamento delle miniere di Cogne e la Thuile. A partire dagli anni del fascismo, con le politiche di italianizzazione, molti piemontesi, calabresi e veneti si trasferirono in Valle tanto che a oggi gli abitanti di origine valdostana sono intorno alla metà della popolazione della Regione

manifesta compiutamente il fenomeno, qui sopra individuato con riferimento all'istruzione, della differenziazione di funzioni a prescindere da una peculiare disciplina statutaria".

Per quanto riguarda il sistema degli enti locali, come osservato da Cosulich: *"l'attribuzione alle Regioni ad autonomia speciale della competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali ha offerto a ciascuna di esse la possibilità di costruire un vero proprio sistema regionale delle autonomie locali. Possibilità della quale il legislatore regionale trentino-altoatesino si è avvalso in maniera particolarmente ampia, introducendo una disciplina legislativa pressoché integralmente sostitutiva di quella statale, come attesta la massa della legislazione ora contenuta nei quattro testi unici (compilativi), "sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali", "sull'ordinamento del personale dei Comuni", "sull'ordinamento dei Comuni" e "sull'ordinamento contabile e finanziario nei Comuni", rispettivamente approvati con d.p.reg. n. 1/L, n. 2/L, n. 3/L e n. 4/L del 2005".*

Diversi modelli di specialità possono ricavarsi anche in relazione ad una valutazione sull'efficienza delle specialità. Si passa da modelli di altissima efficienza dei quali può dirsi che si ha una piena realizzazione del modello della specialità (Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia), a casi in cui molte delle potenzialità presenti negli statuti sono restatesi inespresse. Come osserva Piratino, *"si evince chiaramente che il bilancio della specialità nella Regione siciliana fa emergere tutte le criticità di un modello rimasto incompiuto, o, meglio solo parzialmente realizzato, che ha finito col disattendere le ragioni storiche e politiche che giustificarono l'adozione dello Statuto nel 1946, per chiudersi, piuttosto, in una autoreferenzialità che non è andata certo a vantaggio dello sviluppo della comunità regionale".*

2. La specialità nelle competenze

Le competenze delle Autonomie speciali, sono attualmente costituite da due insiemi, liste, elenchi. Il primo è quello contenuto nei rispettivi Statuti e prevede competenze primarie, concorrenti e di integrazione e attuazione. Il secondo elenco di competenze è quello ricostruibile in base alla clausola di adeguamento automatico (art. 10 della l. cost. 3/2001) che consente un aggiornamento immediato degli Statuti i quali incorporano le eventuali competenze più ampie riconosciute dall'art. 117 c. 3 e 4. I due sistemi competenziali coesistono, si sommano e sono soggetti al "principio di non frammentazione", per cui ognuno dei due sistemi competenziali è sottoposto al regime dei limiti suoi propri e una volta scelto, in base ad un giudizio di favore, il sistema competenziale di riferimento, questo si applica nella sua interezza.

Il sistema di competenze statutarie va riletto, dunque, alla luce del nuovo art. 117 Cost. Il rapporto tra i due sistemi competenziali, soprattutto in ordine all'accertamento di quale sia il più favorevole,

è molto complesso da ricostruire. Sul punto si rivela cruciale l'ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale. Se osservando gli elenchi può risultare corretta l'affermazione che le Regioni speciali "inseguano" le ordinarie, spostandoci dal dato testuale al concreto sviluppo del Titolo V nelle interpretazioni date dalla Corte, la situazione appare diversa. Il regime competenziale degli Statuti, infatti, si rivela spesso una garanzia rispetto al più incerto regime derivante dalla clausola di adeguamento automatico e dal nuovo Titolo V. Questo è vero in particolare sotto il profilo dei limiti. Infatti, la Corte ha consolidato una giurisprudenza in base alla quale i limiti del Titolo V non sono più soltanto quelli dell'art. 117 c. 1, ma almeno altri cinque o sei: oltre alle "esigenze unitarie" che danno luogo alla chiamata in sussidiarietà nel modello tracciato dalla sent. 303/2003 e dalla sent. 6/2004, vengono in rilievo le "materie-limite" quali: le materie-trasversali (es. art. 117 lett. m); le materie-obiettivo (es. la tutela della concorrenza o il coordinamento della finanza pubblica ex art. 117 c. 3); le materie-valore (es. l'ambiente art. 117 c. 2 lett. s). Altre tecniche interpretative con cui la Corte costituzionale ha contenuto la portata espansiva dell'art. 117 c. 4 e ha drasticamente limitato l'espansione delle materie residuali sono state sia l'aver scartato il criterio nominalistico (in base al quale tutto ciò che non è nominato nelle prime due liste dei commi 2 e 3 sarebbe dovuto spettare alle regioni) sia l'aver creato la categoria delle "non-materie". Riguardo quest'ultimo profilo, i casi più eclatanti sono quelli dell'industria o dei lavori pubblici, che la Corte ha ritenuto essere "non materie" per le Regioni ordinarie e che, invece, recuperano la loro consistenza materiale per le Regioni speciali, quando sono contenute nello Statuto (sul punto si veda la sent. 45/2010 che ha riconosciuto alla provincia di Trento la materia "lavori pubblici di interesse provinciale" proprio in quanto prevista nello Statuto).

Visto che la situazione del regionalismo ordinario, a dieci anni dalla riforma, non è delle più rosee, talvolta per le Regioni speciali può risultare più conveniente ricorrere alla competenza statutaria piuttosto che a quella nuova dell'art. 117. Questo dato si apprezza, anche, quando vengono in rilievo titoli omologhi: ad esempio la materia "istruzione" presente in alcuni Statuti come potestà di integrazione e attuazione, spetta alle Regioni speciali anche in virtù dell'art. 117 c. 3 come materia concorrente. La materia, variamente denominata, "igiene e sanità", "assistenza sanitaria" o "sanità pubblica" è concorrente sia in base a diversi Statuti speciali, sia in base all'art. 117 Cost. dove figura come "tutela della salute". Ebbene, nel momento in cui la Corte costituzionale ha ritenuto che la "tutela della salute" sia un termine più onnicomprensivo e favorevole, si è verificato un effetto paradossale: che alle Regioni speciali si sono dovuti applicare tutti i limiti "nuovi" dell'art. 117 (es. c. 2 lett m), con conseguente compressione delle competenze statutarie.

Queste riflessioni sul contenzioso costituzionale, che rivelano una scarsa capacità della clausola di favore di implementare la specialità e un rinnovato (e sicuramente inaspettato) ruolo di garanzia

degli Statuti, trovano conferma anche sul versante di sviluppo fisiologico dell'ordinamento. Si rinvencono complessivamente 17 leggi regionali che menzionano esplicitamente quale loro fondamento – peraltro, non unico – l'art. 10 della l. cost. 3/2001: 4 sono leggi della Regione Sardegna, 2 della Provincia di Trento, 11 della Valle d'Aosta. Il dato è quantitativamente esiguo. Soltanto tre delle Autonomie speciali hanno formalmente ricorso all'art. 10 quale fondamento all'esercizio della potestà legislativa regionale.

A tale dato vanno aggiunte poche altre leggi regionali che contengono formule del tipo la presente legge è emanata “in conformità a quanto stabilito dall'art. 117 della Costituzione”⁴. In questi casi in genere la materia non è esplicitata, ma traspare un intento di far riferimento alla copertura di tale articolo.

Tornando alle leggi regionali che fanno esplicito riferimento all'art. 10, per quanto riguarda la Regione Sardegna “nuove” materie o funzioni che trovano il loro fondamento anche nell'art. 10 – oltre che in norme statutarie co-richiamate – e che costituiscono l'oggetto delle quattro leggi emanate sono: la possibilità di contrarre mutui o prestiti per spese di investimento⁵; l'ordinamento degli enti locali⁶; l'indebitamento finanziario⁷; la valorizzazione dei beni culturali⁸.

⁴ E' il caso del Friuli Venezia Giulia che ha emanato la l.r. 31 marzo 2006, n. 6, *Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale* “in conformità ai principi degli articoli 117 e 118 della Costituzione”. Nel giudizio di legittimità costituzionale contro tale legge, la regione si difende appellandosi all'art. 10 come fondamento della sua potestà legislativa individuato nella materia “servizi sociali”. Il caso è deciso con la sent. 40/2011. Si veda, anche, la l.p. 7 agosto 2006 n. 5 (Provincia Trento), *Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino*, che fa riferimento all'autonomia delle “istituzioni scolastiche, dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione” (art. 14).

⁵ L.r. 29 aprile 2003, n. 3 *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 2003)*, il cui art. 1, c. 1 così prevede: “L'articolo 37 della legge regionale n. 11 del 1983 è sostituito dal seguente: Art. 37 1. Nelle more dell'adeguamento dell'articolo 11 dello Statuto della Regione Sardegna ai principi del combinato disposto degli articoli 5, comma 5, e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e in applicazione dei medesimi, la Regione ha facoltà di contrarre, sulla base di apposita autorizzazione da disporsi di volta in volta con legge regionale, mutui e/o prestiti, anche obbligazionari, da essa esclusivamente garantiti, per provvedere a spese di investimento, ivi comprese le assunzioni di partecipazioni in società...”.

⁶ L.r. 12 giugno 2006, n. 9 *Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali*, il cui art. 1 così stabilisce: “1. Con la presente legge la Regione disciplina, nell'esercizio della propria potestà legislativa in materia di ‘Ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni’, di cui alla lettera b) dell'articolo 3 dello Statuto speciale, il conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi agli enti locali in attuazione del decreto legislativo 17 aprile 2001, n. 234 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna per il conferimento di funzioni amministrative, in attuazione del capo I della Legge n. 59 del 1997), e in coerenza con i principi di cui agli articoli 118 e 119 della Costituzione, nonché con l'articolo 10 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione)”. Non è ben chiaro in riferimento a quali materie l'art. 10 sia evocato, ma quello che è certo è che a fondamento della legge è posta la materia “ordinamento degli enti locali” di origine statutaria.

⁷ L.r. 2 agosto 2006, n. 11 *Norme in materia di programmazione, di bilancio e di contabilità della Regione autonoma della Sardegna. Abrogazione delle leggi regionali 7 luglio 1975, n. 27, 5 maggio 1983, n. 11 e 9 giugno 1999, n. 23*, il cui art. 30 così recita: “Autorizzazione di finanziamenti e di prestiti obbligazionari 1. Ai sensi del comma 5 dell'articolo 5 e dell'articolo 10 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, l'autorizzazione e la contrazione di indebitamento finanziario della Regione a carico della stessa sono regolate dalle norme di cui al presente articolo ed all'articolo 31”. Anche in questo caso il richiamo dell'art. 10 è abbastanza generico e non si

Per quanto riguarda la Provincia di Trento le due leggi che evocano l'art. 10 disciplinano rispettivamente l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali⁹ e le regole per l'esercizio della potestà legislativa e regolamentare¹⁰.

Per quanto riguarda la Regione Valle d'Aosta le undici leggi rinvenute disciplinano: le quote latte¹¹; le professioni per guida turistica¹²; l'espropriazione per pubblica utilità¹³; l'istituzione a livello

dettaglia la "nuova" materia che si starebbe attuando, lasciando intuire che ci troviamo di fronte alla espansione di materie già esistenti nel patrimonio competenziale della regione.

⁸ L.r. 20 settembre 2006, n. 14, *Norme in materia di beni culturali, istituti e luoghi della cultura*, il cui art. 4 così stabilisce: "Funzioni e compiti della Regione 1. La Regione esercita le funzioni di tutela e valorizzazione dei beni culturali ad essa attribuite dalla Costituzione, dalle intese ai sensi del comma 3 dell'articolo 118 della Costituzione, dall'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, dallo Statuto speciale per la Sardegna e successive norme di attuazione, dal decreto legislativo n. 42 del 2004 e le funzioni di indirizzo, coordinamento, programmazione generale e valutazione in materia di beni, istituti e luoghi della cultura degli enti locali o ad essi affidati". In questo caso, la nuova materia è individuata nella "tutela e valorizzazione dei beni culturali", con l'ambiguità che in realtà il Titolo V attribuisce la tutela alla competenza esclusiva statale.

⁹ L.p. 15 giugno 2005, n. 7, *Istituzione e disciplina del Consiglio delle autonomie locali*, il cui art. 1 così recita: "Istituzione del Consiglio delle autonomie locali 1. Per assicurare la partecipazione degli enti locali alle scelte di carattere istituzionale, all'attività legislativa ed amministrativa della Provincia autonoma di Trento, in attuazione dell'articolo 123, quarto comma, della Costituzione e dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), è istituito il Consiglio delle autonomie locali della Provincia autonoma di Trento, con sede presso il Consiglio provinciale". È interessante osservare come la legge sia presentata come attuativa dell'art. 10 della Costituzione, che però prevede l'obbligo di istituzione del CAL tramite fonte statutaria. D'altra parte, la Corte ha avuto modo, come vedremo, di stabilire che le parti del Titolo V relative all'espansione dell'autonomia locale non si applicano alle Regioni speciali perché considerate più sfavorevoli. In questo caso, dunque, è la provincia autonoma che spontaneamente si conforma al Titolo V.

¹⁰ L.p. 16 giugno 2006, n. 3, *Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino*, il cui art. 3 così stabilisce: "Potestà legislativa e regolamentare 1. La potestà legislativa è esercitata dalla Provincia nelle materie, nei limiti e nei modi stabiliti dalla Costituzione, dallo Statuto speciale, dalle relative norme di attuazione, dall'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) e da questa legge". Il richiamo dell'art. 10 appare in questo caso abbastanza pleonastico.

¹¹ L.r. 12 dicembre 2002, n. 27, *Disciplina delle quote latte*, il cui art. 1 così recita: "1. Ai sensi del combinato disposto degli articoli 2, comma primo, lettera d), dello Statuto speciale e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ed in attuazione del decreto legislativo 22 maggio 2001, n. 238 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Valle d'Aosta in materia di regime comunitario della produzione lattiera), la presente legge disciplina l'assegnazione e il trasferimento delle quote latte, nonché le modalità di prelievo supplementare a carico dei produttori di latte vaccino". Questa legge è stata impugnata dallo Stato e oggetto di decisione della Corte con sent. 286/2005 dalla quale è possibile capire in che senso la Regione Valle d'Aosta avesse inteso il richiamo dell'art. 10 contestualmente alle sue competenze in materia di agricoltura: dal ricorso regionale, infatti, emerge che il riferimento all'art. 10 era stato effettuato per precludere l'applicazione di limiti statutari (principi dell'ordinamento, interessi nazionali, norme fondamentali delle riforme economico-sociali) che non trovano riscontro nell'attuale Titolo V della Costituzione. Questo uso dell'art. 10 sarà sempre inibito dalla Corte costituzionale per il principio di non frammentazione degli istituti.

¹² L.r. 21 gennaio 2003, n. 1, *Nuovo ordinamento delle professioni di guida turistica, di accompagnatore turistico, di guida escursionistica naturalistica e di accompagnatore di turismo equestre. Abrogazione delle leggi regionali 23 agosto 1991, n. 34 e 24 dicembre 1996, n. 42. Modificazioni alle leggi regionali 13 maggio 1993, n. 33 e 7 marzo 1997, n. 7*, il cui art. 1 così recita: "1. Ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 2, primo comma, lettera q), dello Statuto speciale e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda

regionale di un'Autorità di vigilanza sulla gestione finanziaria¹⁴; la polizia locale¹⁵; le relazioni europee e internazionali della regione¹⁶; la previdenza¹⁷; di nuovo, le quote latte¹⁸; il pubblico

della Costituzione), la presente legge disciplina l'esercizio delle professioni di guida turistica, di accompagnatore turistico, di guida escursionistica naturalistica e di accompagnatore di turismo equestre allo scopo di promuoverne uno sviluppo professionale ed equilibrato, assicurando la prestazione di un adeguato e corretto servizio”.

¹³ L.r. 2 luglio 2004, n. 11 *Disciplina dell'espropriazione per pubblica utilità in Valle d'Aosta. Modificazioni delle leggi regionali 11 novembre 1974, n. 44, e 6 aprile 1998, n. 11*, il cui art. 1 così recita: “1. In attuazione del combinato disposto degli articoli 2, comma primo, lettera g), e 3, comma primo, lettera c), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), la presente legge disciplina l'espropriazione, anche a favore di privati, di beni o di diritti relativi ad immobili per l'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità da realizzare nel territorio della regione da parte di qualsiasi soggetto diverso dallo Stato”.

¹⁴ L.r. 19 maggio 2005, n. 10 *Disposizioni in materia di controllo sulla gestione finanziaria ed istituzione della relativa Autorità di vigilanza*, il cui art. 1 così recita: “1. In attuazione del combinato disposto degli articoli 2, primo comma, lettere a) e b), e 3, primo comma, lettera f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e al fine di assicurare il controllo sulla corretta gestione delle risorse collettive da parte della Regione, degli enti locali, dei loro enti ed aziende strumentali, in qualsiasi forma costituiti, la presente legge detta disposizioni per l'istituzione ed il funzionamento dell'Autorità di vigilanza sulla gestione finanziaria”.

¹⁵ L.r. 19 maggio 2005 n. 11 *Nuova disciplina della polizia locale e disposizioni in materia di politiche di sicurezza. Abrogazione della legge regionale 31 luglio 1989, n. 47*, il cui art. 1 così recita: “1. In attuazione del combinato disposto degli articoli 2, comma primo, lettere b) e c), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), la Regione disciplina con la presente legge l'esercizio delle funzioni di polizia locale e detta disposizioni per la promozione di un sistema integrato di sicurezza sul territorio regionale”.

¹⁶ L.r. 16 marzo 2006, n. 8, *Disposizioni in materia di attività e relazioni europee e internazionali della Regione autonoma Valle d'Aosta* che così recita, art. 1: “In relazione al combinato disposto degli articoli 117, commi 3, 5 e 9, della Costituzione e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), e nel rispetto degli indirizzi di politica estera dello Stato e delle leggi 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), e 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari), la presente legge: a) detta disposizioni in materia di relazioni internazionali e con l'Unione europea della Regione; b) disciplina le attività di rilievo internazionale ed europeo della Regione; c) disciplina le modalità di partecipazione della Regione ai processi normativi dell'Unione europea e di adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

¹⁷ L.r. 4 dicembre 2006 n. 27 *Interventi della Regione autonoma Valle d'Aosta a sostegno della previdenza complementare ed integrativa e di iniziative di natura assistenziale*, il cui art. 1 così recita: “1. In attuazione del combinato disposto degli articoli 3, comma primo, lettere h) ed i), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), 117, comma terzo, della Costituzione, e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e nel rispetto di quanto stabilito dai decreti legislativi 28 dicembre 1989, n. 430 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Valle d'Aosta in materia di previdenza ed assicurazioni sociali), come modificato dal decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 197 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in materia di previdenza complementare), e 24 aprile 2006, n. 208 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in materia di contributi per la copertura di oneri sanitari ed assistenziali), la Regione, con la presente legge, si propone di fornire maggiore sicurezza economica e benessere alle persone fisiche che risiedono nella regione o che ivi esercitano la loro attività lavorativa e professionale come dipendenti, pubblici o privati, ovvero in forma autonoma”.

impiego regionale, con particolare riguardo alle assenze per malattia e collocamento a riposo dei dipendenti dell'Amministrazione regionale¹⁹; la materia del bilancio e contabilità²⁰.

L'analisi più approfondita dei contenuti delle leggi regionali citate, conferma quanto emerge dal dato quantitativo, ossia una sensazione di mancato consolidamento delle potenzialità dell'art. 10. Ma in base a quanto osservato, il fatto che le Regioni speciali, sia nel versante fisiologico dello sviluppo dell'ordinamento regionale, sia nel versante patologico del contenzioso costituzionale, continuino a far riferimento costante alle norme statutarie – richiamando l'art. 10 soltanto *ad adiuvandum* – non è necessariamente segno di conservatorismo o di incapacità di vedere le nuove prospettive aperte dall'art. 117, ma una strategia volta, in certi casi, ad evitare l'applicazione dei più gravosi limiti “giurisprudenziali” del Titolo V.

3. La specialità nei rapporti con lo Stato

Sono principalmente due i modi con cui le regioni speciali si rapportano allo Stato: uno è quello che ha luogo con le norme di attuazione, l'altro è quello che ha luogo con forme di collaborazione organica (il sistema delle conferenze) o procedurale (intese o accordi).

Già prima dell'entrata in vigore del Titolo V si registrava un approccio diverso da parte delle Regioni speciali allo strumento delle norme di attuazione. Alcune Regioni (Sardegna, Sicilia) ne

¹⁸ L.r. 17 gennaio 2008 n. 1 *Nuova disciplina delle quote latte*, il cui art. 1 così recita: “1. Ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 2, comma primo, lettera d), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ed in attuazione del decreto legislativo 22 maggio 2001, n. 238 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Valle d'Aosta in materia di regime comunitario della produzione lattiera), la presente legge disciplina l'assegnazione e il trasferimento delle quote latte, nonché le modalità di prelievo supplementare a carico dei produttori di latte vaccino”.

¹⁹ L.r. 2 febbraio 2009, n. 5 *Disposizioni urgenti in materia di pubblico impiego regionale*, il cui art. 1 così recita: “1. Al fine di concorrere al perseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica ed in attuazione del combinato disposto degli articoli 2, comma primo, lettere a) e b), e 3, comma primo, lettera f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), la presente legge detta disposizioni in materia di assenze per malattia e collocamento a riposo dei dipendenti dell'Amministrazione regionale, degli enti locali valdostani e degli altri enti di cui all'articolo 1, comma 1, della legge regionale 23 ottobre 1995, n. 45 (Riforma dell'Amministrazione regionale della Valle d'Aosta e revisione della disciplina del personale)”.

²⁰ L.r. 4 agosto 2009, n. 30 *Nuove disposizioni in materia di bilancio e di contabilità generale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e principi in materia di controllo strategico e di controllo di gestione*, il cui art. 1 così recita: “1. Il presente titolo reca disposizioni in materia di bilancio e di contabilità generale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, ai sensi degli articoli 2, comma primo, lettera a), e 3, comma primo, lettera f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e nell'ambito delle disposizioni di cui alla legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), e di cui al decreto legislativo 28 dicembre 1989, n. 431 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Valle d'Aosta in materia di finanze regionali e comunali)”.

avevano fatto un uso quantitativamente e qualitativamente poco incisivo, mentre altre regioni (in particolare il Trentino Alto-Adige) ne avevano fatto un vero e proprio strumento di “riscrittura dello Statuto”.

Nel decennio successivo all’entrata in vigore del Titolo V sono state emanate in tutto 63 norme di attuazione: 14 nella Regione Friuli Venezia Giulia; 4 nella Regione Sardegna; 8 nella Regione Sicilia; 23 nella Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol; 14 nella Regione Valle d’Aosta/Vallee d’Aoste. La distribuzione per regioni rivela un maggiore attivismo di alcune che conferma il dato del passato. Un dato rilevante è che, delle 63 norme di attuazione emanate, soltanto 2 citano espressamente l’art. 10 della l. cost. 3/2001, mentre altre 2 appaiono emesse in sua attuazione pur senza un richiamo esplicito.

L’esiguo dato quantitativo trova conferma nell’analisi qualitativa. Esaminando, infatti, il contenuto delle 4 norme di attuazione ricollegabili all’art. 10, si può osservare come esse, generalmente, non provvedano ad una vera e propria attuazione di una “nuova” materia, bensì contengano un generico rinvio all’art. 10, spesso senza neanche specificare a quale tipo di materia si stia facendo riferimento. Si ripropone, anche in questo caso, quanto visto per la legislazione ordinaria regionale: l’art. 10 appare quasi sempre una clausola di stile o di protezione pro futuro, una norma che non si riesce a dettagliare, mentre quello che resta il perno del sistema, il *focus* cui si guarda, restano i “vecchi” titoli competenziali statutari. In questo senso l’art. 11 della legge 131/2003 è restato in gran parte disatteso e le Regioni Speciali hanno preferito consolidare pregresse competenze statutarie piuttosto che operare nel nuovo quadro del Titolo V.

Oltre al meccanismo delle norme di attuazione e delle conseguenti Commissioni paritetiche, non esistono forme di cooperazione strutturate con lo Stato di tipo bilaterale al contrario di quanto accade in altri modelli di regionalismo (es. spagnolo) dove l’asimmetria trova anche una traduzione nella cooperazione marcatamente “a due” (es. le Conferenze settoriali, di tipo bilaterale, Stato-Catalogna, Stato-Andalusia etc.). Le esigenze di trattative bilaterali vengono normalmente soddisfatte tramite intese *case by case* tra i governi regionali e quello centrale.

Non sono mancate, anche se più sporadiche, forme di cooperazione procedurale consistenti in intese siglate tra tutte le autonomie speciali. Si pensi all’Intesa interistituzionale, di tipo orizzontale, siglata a Cagliari il 20 marzo 2003 con cui le sette autonomie speciali si impegnavano ad interpretare le disposizioni del Titolo V di maggior favore per gli enti locali come applicabili anche nei propri ordinamenti, nonostante che le norme statutarie attribuissero loro competenza primaria in tema di “ordinamento degli enti locali”. (L’intesa, tuttavia, è restata in gran parte disattesa e ha forse trovato seguito soltanto nella parte in cui impegnava le regioni speciali ad istituire i Consigli

delle Autonomie locali consentendo l'applicazione "volontaria" alle regioni speciali dell'art. 123 u.c.).

Se forme di collaborazione bilaterale o orizzontale sono occasionali, le Regioni speciali partecipano alle sedute delle Conferenze Stato-Regioni e Unificata quali sedi permanenti di collaborazione. In tali sedi le Regioni speciali sono specialmente attente a controllare la produzione normativa del Governo al fine di inserire "clausole di salvaguardia" che escludano o contengano l'applicazione della legge statale alle regioni speciali. Per il resto la loro azione si svolge affianco delle regioni ordinarie.

4. Considerazioni conclusive: esiste una specialità regionale? Se sì, quanta specialità c'è ancora? A cosa serve? E, fino a che punto è tollerabile?

Dal punto di vista istituzionale non v'è dubbio che la specialità regionale attraversi una fase di sofferenza e crisi di identità. Lo svuotamento di molte competenze delle regioni ordinarie operato dalla giurisprudenza costituzionale ha reso abbastanza inutile il ricorso all'art. 10 o forse potrebbe meglio dirsi che le clausole automatiche non sono in grado di dare soluzioni a una crisi profonda dell'identità che giustifica la specialità. Laddove l'identità era, rimane e sarà forte, l'art. 10 o le norme di attuazione saranno in grado di dare concretezza alla autonomia speciale intesa come differenziazione. Da ciò si dimostra che le architetture costituzionali reggono solo se riempite di contenuti e qui si ravvisa l'inanità di alcune Regioni speciali attente a fare della specialità una garanzia di maggiori risorse senza poi implementarla nell'esercizio di funzioni realmente innovative.

4.1. Specialità e differenziazione.

La specialità vive della differenziazione, essa si è infatti da sempre espressa mediante strumenti derogatori rispetto ad un testo, quello costituzionale. D'altronde, non potrebbe essere altrimenti perché la disuguaglianza è costituzionalmente accettabile a condizione che venga posta da una fonte idonea a cambiare la Costituzione. Solamente una norma di rango costituzionale può garantire che la disuguaglianza sia il frutto di una differenziazione ragionevole. Le regole che derogano all'eguaglianza devono essere ragionevoli, ossia devono essere fondate su finalità da raggiungere che l'ordinamento riconosca come meritevoli di essere differenziate. La specialità, dunque, da un punto di vista fattuale preesiste al riconoscimento costituzionale, il testo costituzionale si limita a riconoscerla e a garantirla. A sessant'anni dall'entrata in vigore degli statuti speciali la specialità in essi declinata è ancora attuale? A chi spetta oggi riconoscere e garantire le Comunità che si percepiscono come differenti? La specialità dei vecchi statuti è oggi ancora accettabile?

La stato in cui versa la specialità oggi mette seriamente in crisi le giustificazioni storiche, economiche e linguistiche che hanno reso costituzionalmente accettabile la specialità in passato. A dieci anni di distanza dalla riforma del Titolo V si assiste, infatti, ad una sistematica assenza delle Regioni speciali nell'adempiere al dovere (costituzionale) di darsi nuovi statuti e, quindi, di dare senso alla loro specialità intesa come differenza. A ciò si aggiunga che il meccanismo dell'adeguamento automatico alla maggiore autonomia concessa alle Regioni a Statuto ordinario (dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001) ha funzionato in modo intermittente, aumentando in maniera esponenziale la separatezza delle Regioni speciali all'interno di un sistema di autonomia privo di qualunque certezza.²¹ L'incertezza è talmente diffusa che porta a domandarsi se non sia, in realtà, voluta dalle regioni speciali per mantenere quello che è da alcuni è considerato un privilegio finanziario. Abbiamo una serie di evidenze che ci inducono a ritenere necessario superare l'attuale stallo. La prima evidenza è l'assoluta frammentarietà nella approvazione di nuovi Statuti e, di conseguenza, la mancata possibilità di verificare se le Regioni a Statuto speciale hanno dato seguito alle prerogative che consentivano loro di valorizzare la differenza. Inoltre la possibilità di darsi un forma organizzativa costruita sulla propria specialità ha oscillato infatti tra la approvazione di singole leggi statutarie (ad esempio Friuli-Venezia Giulia) e l'abbandono di leggi statutarie che, anche se per un breve periodo, sono state in vigore (si veda il caso della Sardegna). Manca ad oggi una prospettiva di valorizzazione dell'autonomia speciale collegata alla approvazione delle leggi statutarie. Tali strumenti avrebbero dovuto, nelle intenzioni del legislatore, porre le Regioni speciali nelle condizioni di realizzare in concreto la riforma della forma di governo e, di conseguenza, le ragioni speciali di differenziazione. Ciò non è accaduto e le ragioni speciali si sono limitate a mantenere il modello ad elezione a suffragio diretto e immediato del Presidente della Regione.

4.2 Specialità e Repubblica delle autonomie

Come riesce a convivere la specialità con la normalità? La riforma del Titolo V trova nell'Articolo 114 il significato più importante della definizione della "normalità" che la Costituzione intendeva attribuire alle articolazioni multi-livello del suo territorio. Se si volesse ricostruire il significato dell'art. 114 con una frase sintetica si potrebbe dire che la Repubblica ridefinisce il suo territorio nel senso che le articolazioni territoriali non sono più distribuzioni territoriali di funzioni, ma appunto ridefinizione dei soggetti che costituiscono la Repubblica. Il significato minimo da cui possiamo partire è che ognuno di questi soggetti, dal Comune allo Stato, svolge un ruolo costitutivo della Repubblica e, sotto questo profilo, non può essere soppresso con legge ordinaria, quindi con una legge che non ha lo stesso rango della Costituzione. Ma a ciò si limita. Il significato dell'articolo

²¹ Su questi temi con innata preveggenza cfr. G. Berti, *Diritto amministrativo*, Padova 2008.

114 della Costituzione è, invece, molto più ampio e identifica la Repubblica nella diversa articolazione dei livelli di governo cui è affidata la possibilità di curare un livello di interessi territorialmente dimensionato. Una definizione, questa, che responsabilizza tutti i soggetti territoriali a trovare soluzioni condivise. È chiaro che questo non significa necessariamente equi-ordinazione dei livelli, nel senso che il Comune non è lo Stato, né la Provincia è la Regione, né la Città metropolitana può essere considerata allo stesso livello dello Stato. Ma tutti partano da una posizione eguale, anche se con responsabilità differenziate. Infatti per quanto riguarda la potestà di indirizzo politico e la potestà legislativa è chiaro che la Costituzione assume ed assegna questi poteri solamente agli enti di dimensioni più vaste, come può essere lo Stato o la Regione. Di conseguenza tali potestà, che hanno a che fare con il significato profondo della dimensione plurale della Repubblica, sono assegnate ai livelli, non più alti o più bassi, ma a quelli che hanno una responsabilità territoriale più ampia. Tutti i livelli hanno dunque responsabilità differenziate e i livelli devono rispondere alla Costituzione della loro capacità di essere parti costitutive della Repubblica. Questa interpretazione trova una sua chiara identificazione nell'articolo 5 della Costituzione italiana che regge l'idea che la Repubblica è una e indivisibile. Una Repubblica che è plurale ma nello stesso tempo unitaria. Ed allora come convive il testo dell'articolo 114 con la specialità del passato?

4.3. Specialità e territorio plurale.

Come è noto l'autonomia speciale è ribadita dall'art. 116 sotto il profilo della identificazione della fonte idonea a riconoscerla. Ma in esso vi è anche un riconoscimento molto importante del ruolo che le autonomie speciali hanno avuto nella storia repubblicana. Riconoscimento che passa dal fatto che in una Costituzione nazionale vengono usate delle parole straniere, ad esempio Sud-tirol, avvalorando l'idea che la specialità viene riconosciuta come asimmetrica. Asimmetria che le Regioni speciali hanno ribadito anche nella dichiarazione di Aosta del 2006, laddove si ricorda che nel rapporto tra Regioni a statuto speciale e sistema delle autonomie locali la asimmetria può determinare un nuovo modo di concepire il rapporto tra regione ed enti locali. Anche in questo caso lo strumento che viene indicato è quello dello Statuto speciale.

Ma come si colloca ora questo strumento in una Repubblica sempre più eguale? Le Regioni a statuto speciale per poter garantire strumenti di identità definita dovranno avere la capacità di ricostruire al centro l'articolazione multilivello della Repubblica. Detto in maniera più semplice, l'articolo 114 della Costituzione deve essere interpretato in combinato disposto con l'articolo 116, ma anche, ricondotto nell'ambito dei principi di unità e indivisibilità della Repubblica. La specialità

è costituzionalmente corretta se è parte dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica. Di conseguenza, differenziazione e specialità, così come definite dall'articolo 116, sono poste anche a garanzia del policentrismo che in Costituzione convive con l'unità della Repubblica. Nel suo significato composto l'articolo 114, insieme agli articoli 116 e 5 qualifica la definizione della dimensione territoriale degli interessi nel significato che già la legge n. 142 del 1990 recava. La dimensione territoriale degli interessi attribuisce, infatti, alla Regione il ruolo di centro regolatore rispetto alle altre comunità territoriali. Nelle Regioni a statuto speciale, ad esempio in materia ambientale, spetta al livello territoriale regionale la dimensione massima di regolazione. Se il tema viene, poi, affrontato anche con riferimento allo Stato (v. ad esempio il nuovo testo del Codice dell'ambiente), la dimensione territoriale degli interessi si sposta ad un livello territoriale più ampio e porta la Regione a misurare una dimensione competitiva della regolazione: essa può competere con lo Stato nella miglior tutela. Ovvero, citando la letteratura americana, può farsi portatrice del federalismo competitivo, quello che si riassume nella formula *voting by feet*.

In sintesi, se la specialità significa identità non può che essere costruita anche in questa dimensione competitiva, dando la possibilità alla comunità regionale di "fare meglio" di tutte le altre. In tale prospettiva il Federalismo fiscale potrebbe consentire alle Regioni speciali di affermare una specialità competitiva.

4.4. Specialità e leggi statutarie

La specialità può infine essere fatta valere anche con strumenti normativi chiamati ad integrare e a disciplinare gli spazi che lo Statuto speciale lascia ad una regolazione più definita. In una prospettiva che vuole valorizzare la specialità dobbiamo intenderla come uno strumento idoneo a sviluppare temi rispetto ai quali le Regioni dovrà essere più competitive nel differenziarsi dalle altre Regioni. Centralizzare e decentralizzare sono strumenti che non si escludono a vicenda, ma abbiamo bisogno dell'uno e dell'altro allo stesso tempo.

In questa prospettiva, i futuri Statuti speciali non potranno che essere brevi in maniera tale da affidare tutta la parte relativa all'organizzazione della forma di governo alla legge statutaria. Innanzitutto per quanto attiene ai sistemi elettorali occorre sottolineare l'importanza che essi svolgono rispetto a come viene "costruita" la maggioranza che poi dovrà dare stabilità al governo regionale. In questa prospettiva si dovrà discutere se mantenere o no il voto di preferenza nella legge elettorale; nonché se le liste bloccate siano utili a garantire la rappresentatività. Occorrerà poi discutere della costituzionalità dei cd. "premi di maggioranza" e, quindi, della capacità di rappresentare (in alcuni casi di sovra-rappresentare) determinate liste.

In questa ottica anche la riforma dei regolamenti consiliari è altrettanto importante al fine di articolare – all'interno dell'organizzazione consiliare – la vita del Consiglio e di incentivare o disincentivare la frammentazione politica. Alcuni Consigli regionali sono arrivati al paradosso di prevedere la possibilità di formare gruppi con uno o due consiglieri. Una disposizione di questo tipo non determina di per se la frantumazione dell'attività politica in Consiglio, tuttavia ne incentiva certamente la ampiezza.

All'interno della forma di governo ad elezione diretta e a suffragio universale del Presidente della Regione occorrerà chiedersi quale ruolo può svolgere il Consiglio regionale. In questo contesto i Consigli regionali ritengono di aver perso centralità perché hanno perso una delle funzioni che svolgevano in passato: eleggere il Presidente della Regione e legittimare l'esecutivo. La riforma del Titolo V della Costituzione da questo punto di vista una scelta chiara l'ha fatta: ha stabilito che le Regioni – a tutti gli effetti – godono di potestà legislativa esclusiva in alcune materie e che le Regioni speciali mantengono intatta la loro specialità, nonché le relative potestà legislative esclusive. Si possono discutere gli elenchi delle materie, ma certamente è tramite la legge regionale, nell'ambito di materie definite, che si può costruire un indirizzo politico alternativo a quello statale. I Consigli regionali sono pertanto responsabili della legislazione e si devono attrezzare per essere capaci a costruire e rappresentare un indirizzo politico alternativo. Ritorna così il tema della legge elettorale. Occorrerà chiedersi quale legge elettorale e per quale tipo di rappresentanza politica. Nelle regioni speciali la domanda più pressante sarà a chi affidiamo (al Consiglio regionale o al Presidente ed alla sua Giunta) il compito di rappresentare la specialità delle singole regioni? Il Consiglio regionale, anche in una forma di governo ad elezione diretta del Presidente, potrà svolgere un ruolo importante: ancor più importante se avrà una capacità legislativa che gli permetterà di rafforzare la sua rappresentatività sotto il profilo della rappresentanza politica. Il Consiglio potrà tornare ad essere un organo chiave se chiarirà a se stesso quale ruolo intende svolgere nell'ambito della forma di governo rinnovata. Un ruolo fondamentale lo può svolgere sia nel campo della legislazione sia nel campo di controllo dell'attività dell'esecutivo. Sotto il profilo dell'amministrazione, invece, una volta per tutte, bisognerà chiarire la distinzione di ruoli tra Giunta e Consiglio. Un aiuto in tal senso potrebbe venire dalla attribuzione statutaria del potere regolamentare alla Giunta. Un'altra scelta chiara potrebbe essere quella di affidare l'amministrazione interamente all'esecutivo regionale (Presidente e Giunta), attribuendo, nel contempo, penetranti poteri di controllo al Consiglio ma lasciando interamente la responsabilità dell'amministrazione in capo all'asset Presidente – Giunta.

4.5. Conclusioni operative

Il passaggio che può condurre a una nuova specialità, potrebbe avvenire su due versanti: sotto il profilo della durata la riscrittura degli Statuti, sia che essa avvenga attraverso un suo integrale ripensamento o tramite specifiche e mirate modifiche. La riscrittura degli Statuti, infatti, servirebbe a riavviare una conversazione costituzionale in grado di far riflettere nel profondo le popolazioni sulla loro specialità, oltre ad avere un effetto simbolico di rilancio di una diversità condivisa nell'unità nazionale.

Abbiamo bisogno di statuti semplici e brevi che possano supportare politiche territoriali, sociali ed economiche che si ritrovino nel principio di unità e indivisibilità della Repubblica. Mai come in questo momento storico i principi rappresentano lo strumento migliore per includere le differenze.

Un altro versante, forse politicamente più praticabile nell'immediato, potrebbe essere quello di consolidare le competenze attraverso le norme di attuazione. D'altra parte sia l'art. 11 della l. 131/2003, sia, più di recente, l'art. 27 della l. 42/2009 in tema di federalismo fiscale, sembrano ravvisare nelle norme di attuazione uno strumento cruciale, a statuto vigente, per ripensare questi due aspetti della specialità. Una nuova specialità, per essere giustificabile alla luce del quadro costituzionale descritto deve ripensare, ovviamente, sia la rimodulazione dell'assetto competenziale della Regione, sia le regole procedurali concernenti i rapporti Stato/Regione, al fine di giungere ad un assetto tendenzialmente paritario che valorizzi le intese e la leale collaborazione. La previsione di forme di collaborazione bilaterale appare importante, ma senza che questa comporti la fuoriuscita delle Regioni speciali dall'attuale sistema delle conferenze, in quanto una sede multilaterale è comunque importante anche per rafforzare complessivamente l'intero sistema regionale.

Punti più controversi, ma comunque da discutere in un qualsiasi dibattito volto a considerare il senso attuale della specialità sono poi le due problematiche concernenti la tutela delle specificità culturali e linguistiche delle regioni e quella di un catalogo di diritti regionali, che potrebbero essere gli altri due versanti nei quali tutte le autonomie speciali potrebbero rinvenire elementi di differenziazione.

Specialità e asimmetrie: la Regione Valle d'Aosta*

Antonio Mastropaolo

1. Vicende e peculiarità della Regione

1.1. L'istituzione dell'autonomia

Già provincia piemontese durante il fascismo, la Valle d'Aosta ha ottenuto la sua autonomia istituzionale solo nel dopoguerra. Dapprima essa prese forma con la costituzione di una circoscrizione amministrativa autonoma, quando cessò nel 1946 la gestione del Governo militare alleato e si furono allontanate le truppe francesi, che non avevano celato le intenzioni annessionistiche del governo transalpino, trovando qualche sponda tra la popolazione locale. Fu però in sede costituente che alla Valle venne definitivamente attribuito il carattere di regione speciale sciogliendo ogni precedente vincolo organico con il Piemonte. La nuova condizione fu quindi riconosciuta con la legge costituzionale n. 4 del 26 febbraio 1948, la quale intese confermare una tradizione di autogoverno che gli intellettuali valdostani ritenevano retaggio di un glorioso passato risalente alla esperienza del *Conseil des Commis* del sedicesimo secolo. Lo Statuto regionale, fra le altre cose, all'art. 14 prevedeva l'istituzione di una zona franca corrispondente a tutto il territorio, rinviandone l'attuazione a una legge dello Stato da concordare con la Regione. In realtà, questa previsione, malgrado le frequenti sollecitazioni del mondo politico locale, non si è realizzata, se non nella concessione di alcune esenzioni fiscali, peraltro non prive di rilievo.

Il primo Consiglio regionale della neo-rinata autonomia non fu il frutto di un'elezione popolare. Sul modello della consulta nazionale, esso fu costituito da rappresentanti designati dai partiti nazionali membri del CLN. Solo nel 1949, si tennero elezioni democratiche con un sistema elettorale che prevedeva l'assegnazione dei quattro quinti dei seggi alla lista che avesse ottenuto il maggior numero di voti e il resto dei seggi alle altre formazioni politiche. A vincere quelle prime elezioni fu

* Il presente saggio è stato elaborato nell'ambito del sottogruppo di studio di Astrid "Specialità e asimmetrie. Regioni speciali e altre forme di autonomia", coordinato da Gian Candido De Martin, (il sottogruppo fa parte del gruppo di studio "Dove va il regionalismo", coordinato da Luciano Vandelli).

la lista unitaria Dc-UV, dando l'avvio a quella che è una grande peculiarità della Regione, ovvero un sistema politico dominato dalla presenza di un forte partito a base territoriale, l'Union valdôtaine, che ha condizionato il successivo sviluppo istituzionale valdostano.

1.1.1.1. Forma di governo

Per ciò che attiene alla forma di governo occorre ricordare, al pari di analoghe previsioni negli statuti delle altre regioni speciali, l'art. 15, modificato dalla legge costituzionale 2/2001. Esso prevede che sia una legge regionale, approvata a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio, a stabilire le modalità di elezione del Consiglio della Valle, del Presidente della Regione e degli assessori, nonché i casi di ineleggibilità e incompatibilità¹. Tale previsione ha portato negli ultimi anni all'approvazione di diverse leggi "statutarie", le quali hanno in parte modificato l'originario assetto della forma di governo, pur senza alterarne sostanzialmente la natura.

Organi della Regione, oltre al Consiglio, sono la Giunta regionale e il Presidente della Regione. Lo Statuto stabilisce che il Consiglio è composto di trentacinque consiglieri, eletti a suffragio universale, uguale, diretto e segreto (art. 16). Esso precisa inoltre che l'ufficio di consigliere regionale sia incompatibile con quello di membro di una delle Camere o di un altro Consiglio regionale, o ancora del Parlamento europeo (art. 17). Il Consiglio regionale dura in carica cinque anni.

Il primo intervento legislativo nel mutato quadro statutario è stata la legge regionale n. 21/2002 in materia elettorale: si tratta di un intervento parziale, condizionato dalla prossima scadenza del Consiglio regionale del giugno 2003, volto a rivedere la normativa elettorale, adeguandola al mutato quadro statutario.

La suddetta legge regionale non ha investito l'intera forma di governo, né i temi dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità, ma, più limitatamente, ha ridotto da tre anni a un anno il periodo di residenza nel territorio della regione per poter essere eletto alla carica di consigliere regionale, ha assicurato la

¹ La legge statutaria non deve essere sottoposta al visto del rappresentante del Ministero dell'interno che presiede la commissione di coordinamento. Su di essa "il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale entro trenta giorni dalla sua pubblicazione". La legge statutaria "è sottoposta a referendum regionale, la cui disciplina è prevista da apposita legge regionale, qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti del Consiglio della Valle. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Se la legge è stata approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio della Valle si fa luogo a referendum soltanto se, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, la richiesta è sottoscritta da un quindicesimo degli aventi diritto al voto per l'elezione del Consiglio della Valle".

promozione dell'equilibrio della rappresentanza dei sessi² e previsto il contenimento e il controllo delle spese per la campagna elettorale.

Le modifiche più importanti che hanno inciso sul sistema valdostano sono state realizzate in seguito, nel corso del 2007. Il primo intervento si è avuto con la legge regionale n. 20/2007 che ha disciplinato le cause di ineleggibilità e di incompatibilità con la carica di consigliere regionale³. In precedenza, l'art. 17, secondo comma, dello Statuto speciale - ora abrogato - prevedeva che i casi di ineleggibilità e gli altri casi di incompatibilità fossero stabiliti con legge dello Stato. Pertanto la relativa disciplina si rinveniva nella legge statale n. 1257/1962 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale della Valle d'Aosta).

In materia elettorale è quindi intervenuta la legge regionale n. 22/2007. In forza della competenza legislativa attribuita alla Regione con la legge costituzionale n. 3 del 1989, il Consiglio aveva approvato la legge regionale n. 3/1993, che disciplina (nel testo risultante dalle modificazioni introdotte dalle leggi regionali n. 13 del 1993, n. 31 del 1997 e n. 21 del 2002 e, da ultimo, dalla legge regionale 7 agosto 2007, n. 22) le modalità di elezione del Consiglio regionale, e che prevede che le stesse si tengano secondo il sistema proporzionale, corretto con il metodo dei "più forti resti". Fermo restando che l'elezione del Consiglio regionale avviene a suffragio universale, con voto diretto e uguale, libero e segreto, attribuito a liste di candidati concorrenti, in un collegio elettorale unico, secondo la legge del 1997, i 35 seggi sono distribuiti tra le varie liste, attraverso un procedimento teso a determinare la cifra che risulta dalla divisione del numero dei voti validi riportati da tutte le liste (escludendo, cioè, dal totale dei voti le schede bianche e quelle nulle) per il numero dei seggi da assegnare.

Con la modifica del 2007 si è altresì introdotta la possibilità per due o più liste di sottoscrivere un programma elettorale comune, fermo restando il voto di lista. Un'altra novità è stata l'introduzione di un premio di maggioranza tale da attribuire 21 seggi alla lista singola, o alle liste, che hanno

² Ai sensi dell'art. 15, 2 c., dello Statuto, la regione ha l'obbligo di promuovere l'equilibrio della rappresentanza tra i sessi e condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali. Il legislatore regionale ha pertanto prescritto l'obbligo, per ogni lista di prevedere la presenza di candidati di entrambi i sessi.

Tale previsione è stata oggetto di ricorso alla Corte costituzionale. Con sentenza 49/2003 la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo, riconoscendo che sono legittime le modifiche alle disposizioni per l'elezione del Consiglio, introdotte con la l. 21/2002. In particolare la Corte ha ritenuto infondate le censure governative in quanto la legge regionale non assume il sesso quale requisito di eleggibilità o candidabilità, ma pone un vincolo alle forze politiche in sede di predisposizione delle liste elettorali.

³ Su tale legge si è pronunciata la Corte costituzionale con sentenza n. 25 dell'11-13 febbraio 2008. Le disposizioni impugnate prevedono, rispettivamente, che non sono eleggibili alla carica di consigliere regionale «il Rettore dell'Università della Valle d'Aosta/Université de la Vallée d'Aoste» e «i professori, i ricercatori in ruolo ed i titolari di contratti di insegnamento in corsi universitari realizzati in Valle d'Aosta». La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione dell'art. 2, comma 1, lettera s), concernente l'ineleggibilità del Rettore e ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, lettera e) concernente le altre ineleggibilità.

presentato un programma elettorale comune e che, pur non avendo raggiunto la quota di voti necessaria per ottenerli, abbiano comunque superato il 50% dei voti validi. Nel caso, poi, in cui nessuna lista abbia ottenuto almeno 18 seggi, la legge prevede un turno di ballottaggio nel quale si confrontano solo le due liste che abbiano ottenuto i migliori risultati al primo turno. Stabilito il numero di seggi assegnato a ciascuna lista, si procede quindi a determinare la cifra individuale di ogni candidato, data dalla somma dei voti di preferenza validi ad esso attribuiti, stilando in base ad essa la graduatoria dei candidati di ciascuna lista.

L'elemento che tuttora caratterizza la forma di governo valdostana è l'elezione del Presidente della Regione da parte del Consiglio, tra i suoi componenti, a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta. È del pari prevista l'elezione consiliare degli assessori su proposta del Presidente, per i quali tuttavia non è richiesta la provenienza dall'assemblea. E', questa, una peculiarità che accomuna la Valle d'Aosta al Trentino Alto Adige e allontana l'organizzazione di governo valdostana dalle altre esperienze regionali italiane⁴.

La legge regionale n. 21/2007 ha stabilito che l'elezione consiliare del Presidente debba svolgersi immediatamente dopo l'elezione del Presidente del Consiglio e dell'Ufficio di Presidenza. Prima dell'elezione, il candidato alla carica di Presidente della Regione è chiamato a illustrare al Consiglio il proprio programma di governo, proporre il numero, l'articolazione degli assessorati e i nominativi dei componenti la Giunta, indicando tra di essi il Vice-Presidente.

Una delle maggiori novità introdotte consiste nella previsione, nei confronti del Presidente, della possibilità di presentare una mozione di sfiducia costruttiva, contenente l'indicazione del nuovo candidato alla carica e dei componenti della futura giunta. Ove approvata per appello nominale, a maggioranza assoluta dei consiglieri, la mozione comporta la cessazione dalla carica del Presidente sfiduciato e della sua giunta e la contestuale successione nell'ufficio dei nuovi eletti.

E' inoltre previsto che il Consiglio possa esprimere la sfiducia anche nei confronti di singoli assessori mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei consiglieri e approvata per appello nominale. Anche in questo caso l'approvazione comporta la cessazione dalla carica dell'assessore sfiduciato e determina l'assunzione *ad interim* delle funzioni assessorili da parte del Presidente della Regione fino alla nomina del nuovo assessore.

L'art. 8 della legge individua i casi di scioglimento anticipato del Consiglio:

⁴ Con la differenza, però che la Regione Trentino-Alto Adige non ha autonomia statutaria e la sua forma di governo è stabilita direttamente dallo statuto, mentre in Valle d'Aosta si tratta di una scelta rinnovata dalla Regione in sede di approvazione della legge statutaria.

“a) dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri regionali assegnati. Si considerano contestuali le dimissioni prodotte entro tre giorni decorrenti dalla data di presentazione delle prime dimissioni;

b) incapacità di funzionare per l'impossibilità di formare una maggioranza entro sessanta giorni dalle elezioni, dalle dimissioni del Presidente della Regione o dal verificarsi delle altre ipotesi di cui all'articolo 7, comma 1.”

Una considerazione a parte merita il tema del referendum, su cui il legislatore regionale è intervenuto in due riprese. Il punto di partenza è stato l'approvazione della legge costituzionale n. 2/2001, che ha abrogato gli art. 28 e 30 dello Statuto che disciplinavano l'iniziativa popolare delle leggi e il referendum abrogativo, propositivo e consultivo. Sulla materia è quindi intervenuta la legge regionale n. 19/2003, che ha introdotto la possibilità di un referendum propositivo, escluso in Costituzione, che potrebbe condurre all'approvazione di una legge regionale senza la volontà del Consiglio, per effetto della sola deliberazione referendaria.

La legge regionale n. 5/2006 ha successivamente disciplinato questo nuovo istituto, consentendo al corpo elettorale, previo superamento del *quorum* di partecipazione del 45% e con la maggioranza dei voti favorevoli, di approvare direttamente una proposta di legge che il Consiglio abbia rifiutato di approvare. Secondo il meccanismo previsto almeno il 5% del corpo elettorale può inoltre presentare una proposta di legge di iniziativa popolare, previo giudizio di ammissibilità da parte di una commissione di tre giuristi. Se gli elettori si esprimono favorevolmente, la legge deve essere promulgata⁵.

1.1.2. *Aspetti organizzativi*

Una seconda importante peculiarità della regione è l'assenza di un'articolazione in province. L'articolazione dei livelli di governo si fonda in via esclusiva sul rapporto tra Regione e comuni (74 in tutto), ovviamente in ragione della natura del territorio e del conseguente numero esiguo di

⁵ Il 18 novembre 2007 si è quindi votato in Val D'Aosta per il primo referendum propositivo della storia repubblicana. Ma per nessuno dei cinque quesiti è stato raggiunto il quorum del 45% richiesto. L'affluenza è stata del 27%. In particolare, per il referendum numero uno sulla preferenza unica l'affluenza è stata del 27,61%; per il secondo, relativo all'elezione diretta della giunta regionale, del 27,52%; per il terzo, relativo alla dichiarazione preventiva delle alleanze politiche, del 27,60%; per il quarto, riguardante l'equilibrio della rappresentanza tra i generi, del 27,40%, per il quinto, relativo alla creazione di un nuovo e unico presidio ospedaliero, del 27,16%. Erano stati chiamati a esprimersi sui cinque quesiti 103.765 cittadini, di cui 53.068 femmine e 50.697 maschi. Hanno votato invece in 28.652. Se il quorum fosse stato raggiunto e ci fosse stata una maggioranza di voti positivi le proposte di legge referendarie sarebbero state approvate e avrebbero dovuto essere promulgate dal Presidente della Regione.

abitanti - poco più di centoventimila con pochi comuni popolosi sul fondovalle⁶. Il Presidente della Regione pertanto non è solo il vertice dell'amministrazione regionale: la Provincia di Aosta è stata soppressa e al Presidente della Regione sono conferite le attribuzioni del Prefetto⁷. Tutte le funzioni che sono normalmente svolte dalle province sono qui svolte da organi della Regione.

Quando al termine della guerra fu concepita a livello istituzionale l'autonomia della Valle, la regione fu immaginata essenzialmente come una sorta di *provincia autonoma*. Ciò risulta chiaramente dall'art. 1 del decreto legislativo luogotenenziale n. 545/1945, che stabiliva il subentro dell'Ente in tutte le posizioni patrimoniali della previgente provincia al netto di quelle relative ai territori del distaccato Canavese, dall'art. 4, che conferiva al Presidente della Valle le funzioni del Presidente della provincia, dall'art. 12, che assegnava all'Ente tutte le funzioni che le leggi italiane assegnano alle province, e dall'articolo 20, che stabiliva che alla Valle si applicassero tutte le disposizioni legislative concernenti le province in quanto non in contrasto con le maggiori autonomie concesse.

Tra le funzioni prefettizie, l'Ufficio di Gabinetto si occupa in particolare degli aspetti relativi alla gestione dell'ordine pubblico ed alle funzioni di rappresentanza del Governo nella Regione, oltre a garantire, in collaborazione con il Servizio affari di prefettura, il monitoraggio ed il coordinamento di tutte le attribuzioni prefettizie.

1.2. *La specialità delle competenze*

Tema di delicata ricostruzione è sicuramente quello che attiene alla definizione delle competenze legislative della Regione alla luce di quanto previsto dagli artt. 2 e 3 dello Statuto e di quanto risulta dalla nuova formulazione dell'art. 117 Cost., nonché dalle pronunce della Corte costituzionale in materia, tenuto conto di quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001. In proposito si rileva, come in altri casi, una certa divergenza di orientamenti rispetto alle posizioni della dottrina, in linea con il generale atteggiamento delle Regioni ordinarie e della giurisprudenza della Corte, la quale tende, in concreto, a ricostruire le competenze attraverso la definizione delle materie.

⁶ A ciò si deve aggiungere che la Valle d'Aosta è stata segnata da importanti flussi migratori sia in uscita verso la Francia e la Svizzera sia in entrata con il crescere dell'industria siderurgica Cogne ad Aosta e con il crescere dello sfruttamento delle miniere di Cogne e la Thuile. A partire dagli anni del fascismo, con le politiche di italianizzazione, molti piemontesi, calabresi e veneti si trasferirono in Valle tanto che a oggi gli abitanti di origine valdostana sono intorno alla metà della popolazione della Regione.

⁷ Decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545, artt. 1 e 4.

Si rileva così una particolare preoccupazione della Regione Val d'Aosta a definire più larghi ambiti di competenza regionale rispetto alle previsioni costituzionali tali da giustificare la sua particolare posizione di autonomia speciale rispetto alle altre regioni ordinarie. Risultano perciò alcune materie per le quali permane la potestà legislativa primaria della Regione, nonostante dall'art. 117 siano attribuite alla competenza esclusiva dello Stato (sent. 48/2003)⁸. A queste materie si aggiungono poi quelle non menzionate dallo Statuto, che sono state acquisite *ex novo* dalla Regione e che non rientrano negli elenchi dell'art. 117. Qui valgono i medesimi limiti stabiliti per le Regioni ordinarie. Si tratta di materie ora attribuite alla potestà legislativa regionale residuale. Le altre materie sono infine ricollocate nei due tipi di potestà legislativa, concorrente o residuale, del nuovo art. 117.

Le materie più ampie, a partire dalla previsione originaria dello Statuto, rimesse alla potestà primaria della Regione anche alla luce delle modifiche costituzionali intervenute risultano così essere⁹:

- Ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni.
- Tutela dell'ambiente e tutela del paesaggio.
- Strade e lavori pubblici di interesse regionale.
- Urbanistica, piani regolatori per zone di particolare importanza turistica.

Alle precedenti considerazioni si deve aggiungere che l'attuazione dello Statuto, come avviene per le altre regioni a statuto speciale, è rimessa alle norme di cui all'art. 48 bis. Queste ultime sono chiamate a conferire le funzioni amministrative corrispondenti alle competenze legislative statutarie e ad armonizzare la legislazione statale con la specialità regionale. Gli schemi dei decreti legislativi sono elaborati con il concorso della Regione, da una Commissione paritetica, composta da tre

⁸ Deve essere sottolineata la differenza tra la competenza primaria e la competenza residuale. La competenza primaria incontra il limite dei principi costituzionali e delle grandi riforme, laddove la competenza residuale è solo apparentemente una competenza esclusiva, in quanto a sua volta limitata dalle competenze statali trasversali.

⁹ Quando viene in considerazione una competenza primaria, occorre stabilire se, a fronte della competenza residuale per le Regioni ordinarie, per le Regioni speciali sia più favorevole il limite delle grandi riforme o il limite delle materie statali trasversali. La Corte si è pronunciata il favore di una competenza residuale con la sentenza n. 274 del 2003 muovendo dalla considerazione che i vincoli alla potestà residuale siano meno stringenti di quelli alla potestà primaria. In realtà si potrebbe considerare la competenza primaria regionale come una competenza super-primaria sottratta al limite forse più stringente delle materie statali trasversali e della chiamata in sussidiarietà.

membri nominati dal Consiglio regionale (perciò dalla maggioranza) e da altri tre nominati, per delega del Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Ministro competente per gli affari regionali. Sono quindi un parere consultivo del Consiglio regionale e poi una deliberazione del Consiglio dei Ministri - cui partecipa il Presidente della Regione ai sensi dell'art. 44 dello Statuto speciale, trattandosi di questioni che riguardano particolarmente la Regione - che conducono alla loro emanazione.

Prima dell'inserimento nello Statuto speciale dell'art. 48bis, le norme di attuazione, che trasferivano soprattutto alla Regione funzioni statali, erano adottate con leggi ordinarie o con atti governativi aventi forza di legge, formati con il coinvolgimento della Regione, in assenza di una previsione di rango costituzionale che ne stabilisse la procedura così come era invece disposto per le altre Regioni a Statuto speciale. Il Decreto legislativo n. 320/1994, prima norma di attuazione a essere emanata ai sensi dell'articolo 48-bis, ha previsto per tutte le precedenti norme di attuazione, tra cui quelle relative all'ordinamento finanziario – ma anche per i decreti luogotenenziali del 1945 e 1946, che attribuivano le prime fondamentali funzioni amministrative alla Regione già anteriormente all'approvazione dello Statuto speciale in quanto circoscrizione autonoma – la modifica solo con il procedimento previsto dall'articolo 48-bis.

I decreti legislativi adottati nel tempo sono stati numerosi, specie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. L'approvazione delle norme di attuazione tende naturalmente a riflettere la sintonia con il governo nazionale. Ancora di recente, nel settembre 2010, sono state approvate quattro norme di attuazione che istituiscono la sezione di controllo della Corte dei Conti e trasferiscono alla Valle d'Aosta le competenze in merito al trasporto ferroviario, all'edilizia residenziale pubblica e alle funzioni che riguardano medicina e sanità penitenziaria.

1.2.1. Ordinamento degli enti locali

Modificando l'originaria previsione dello Statuto, la legge costituzionale n. 2/1993 ha attribuito alla Regione Valle d'Aosta una potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali. A partire da questo momento si è così avviato il processo di creazione di quello che viene chiamato il "Sistema valdostano delle autonomie". Gli interventi legislativi hanno interessato l'elezione del sindaco, del vicesindaco e del consiglio comunale; lo status degli Amministratori; la finanza degli enti locali; l'ordinamento contabile e finanziario degli enti locali; il personale; il procedimento amministrativo; la polizia locale; i controlli.

Il primo intervento legislativo in materia è avvenuto con la legge regionale n. 48/1995, che ha disciplinato i rapporti finanziari tra Regione ed enti locali allo scopo di garantire un equilibrio tra i poteri di legislazione e di indirizzo degli enti locali e la loro autonomia e responsabilizzazione. In base all'art. 5 gli interventi regionali in materia di finanza locale si suddividono in:

- “a) trasferimenti finanziari agli enti locali senza vincolo settoriale di destinazione;
- b) interventi per programmi di investimento;
- c) trasferimenti finanziari con vincolo settoriale di destinazione “.

Secondo l'art. 6 “Per il finanziamento degli interventi di cui all'art. 5, la Regione destina il novantacinque per cento del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche spettante ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. a), della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), rilevato nel penultimo esercizio finanziario della Regione antecedente a quello della ripartizione dei fondi”.

In seguito è stata approvata la legge regionale n. 54/1998, intitolata "Sistema delle Autonomie in Valle d'Aosta", che ha avviato la riorganizzazione degli enti locali valdostani, dando vita a un sistema dotato di evidenti specificità rispetto a quello nazionale.

In particolare la legge ha definito due livelli di governo del territorio, Regioni e comuni, regolandone rapporti e funzioni. Ha disciplinato il ruolo delle comunità montane definendone il carattere di enti finalizzati allo svolgimento, in forma associata, di funzioni comunali (art. 83) e all'erogazione di servizi di base ai cittadini¹⁰.

La legge n. 54/1998 ha quindi istituito il Consiglio permanente degli enti locali (CPEL), quale loro organo di rappresentanza. Creato per favorire la partecipazione alla politica regionale degli enti locali, esso si è insediato il 22 giugno 1999. Il Cpel è dotato di autonomia funzionale e organizzativa ed è composto, oltre che dai sindaci dei 74 comuni, dai presidenti delle 8 comunità Montane e dal Presidente del Consorzio Bacino Imbrifero Montano della Dora Baltea (BIM) ed è condotto da un Presidente, da un Vicepresidente e da un comitato esecutivo¹¹.

¹⁰ La legge regionale n. 1/2002, "*Individuazione delle funzioni amministrative di competenza della Regione*", attuativa precedente legge, ha introdotto un ulteriore elemento di complessità nel sistema delle autonomie locali: ha individuato le funzioni amministrative di competenza esclusiva della Regione e ha stabilito che tutte le altre debbano essere trasferite ai comuni, i quali possono gestirle in forma associata attraverso le comunità montane.

¹¹ A seguito dell'abrogazione dell'art. 130 Cost. la legge regionale n. 3/2003 ha soppresso la Commissione regionale di controllo sugli atti degli enti locali, prevedendo che i controlli sugli atti dei comuni, delle comunità montane e dei Consorzi tra gli enti locali si considerino cessati alla data di entrata in vigore della legge cost. 3/2001. Il controllo preventivo di legittimità sugli atti degli enti pubblici non economici dipendenti dalla Regione, individuati dall'art. 9 della l.r. 3/2003, è invece rimasto fermo ed è svolto dalle strutture regionali competenti per materia, limitatamente ai seguenti atti:

A) Statuto, se approvato dagli organi dell'ente,

Il Cpel ha funzioni propositive e consultive: formula pareri e proposte sull'attuazione del sistema delle autonomie e, più in generale, sui rapporti tra Regione ed enti locali (art. 60-68). In tal modo partecipa al processo di formazione delle leggi regionali¹².

Il 1° dicembre 1998 è stato inoltre costituito il Consorzio degli Enti Locali della Valle d'Aosta (Celva), nella forma di società cooperativa a responsabilità limitata. Il Celva è una società di diritto privato costituita dai 74 comuni della Valle d'Aosta, dalle 8 comunità montane e dal Consorzio BIM. Ricopre, nel contesto nazionale, il ruolo di delegazione regionale all'interno dell'Associazione Nazionale comuni Italiani.

Come risulta dall'art. 4 del suo Statuto:

“La Cooperativa costituisce l'organismo a carattere strumentale del Consiglio Permanente degli Enti Locali, con funzioni di supporto nello svolgimento delle attività svolte dagli enti locali nell'ambito del Sistema delle autonomie in Valle d'Aosta.

Essa esplica la propria funzione di rappresentanza, di assistenza e di tutela degli organismi associati, con particolare riguardo alla promozione e allo sviluppo degli enti locali della Regione Autonoma Valle d'Aosta”.

1.2.2. *Bilinguismo*

La riforma del Titolo V, sebbene non abbia innovato il riparto della potestà legislativa tra Stato e regioni in materia di tutela delle minoranze linguistiche ha affiancato alla denominazione in italiano

-
- B) regolamenti;
 - C) bilancio preventivo e relative variazioni;
 - D) conto consuntivo.

¹² Nello specifico il Cpel, così come previsto dall'art. 65 della legge regionale n. 54 del 1998, ha le seguenti funzioni:

- “a) esamina argomenti di interesse generale per i comuni e gli altri enti locali della regione;
- b) propone qualsiasi iniziativa d'interesse generale per gli enti locali, nonché rivolge alla Regione proposte ed istanze, alle quali l'amministrazione regionale deve dare tempestiva risposta;
- c) esprime parere su tutti i progetti di legge presentati al Consiglio regionale che interessino gli enti locali;
- d) esprime parere su proposte di provvedimenti amministrativi a carattere generale o regolamentare che interessino gli enti locali, e ad esso sottoposte dal Consiglio regionale o dalla Giunta regionale secondo le rispettive competenze;
- e) provvede alla nomina o alla designazione di rappresentanti degli enti locali su richiesta della Regione o di altri enti;
- f) svolge ogni altra funzione attribuitagli dalla legge”.

Nello specifico nelle sue riunioni (art. 66):

- “a) si promuovono intese ed accordi;
- b) si promuove il coordinamento della programmazione regionale e comunale;
- c) si concorre alla determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse finanziarie che la legge regionale, con particolare riferimento all'applicazione del riparto finanziario nel disegno di legge finanziaria regionale, assegna ai comuni ed agli altri enti locali;
- d) si favoriscono le iniziative per il miglioramento del livello di efficienza dei servizi pubblici locali;
- e) si promuovono le forme di collaborazione tra gli enti locali e tra questi e la Regione”.

la traduzione in francese per la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*¹³, dando una consacrazione alle specificità linguistiche, storiche e territoriali che avevano già spinto il costituente a riconoscere l'autonomia speciale.

Il bilinguismo aveva già trovato accoglimento con la previsione di specifiche norme: tra queste, in tema di uso della lingua ed educazione scolastica, gli articoli 17 e 18 comma 1 del decreto luogotenenziale 545/1945, poi trasfusi negli articoli 38 e 39 dello Statuto di autonomia. La previsione originaria dell'articolo 17 d.l.lgt. si limitava a consentire "il libero uso della lingua francese, nei rapporti con le autorità politiche, amministrative e giudiziarie" stabilendo che "Gli atti pubblici possono essere redatti in lingua francese, eccettuate le sentenze dell'autorità giudiziaria."

L'articolo 38, commi 1 e 2, del successivo Statuto della Regione autonoma della Valle d'Aosta stabilisce che "Nella Valle d'Aosta la lingua francese è parificata a quella italiana. Gli atti pubblici possono essere redatti nell'una o nell'altra lingua, eccettuati i provvedimenti dell'autorità giudiziaria, i quali sono redatti in lingua italiana." Il seguente articolo 39, comma 1, aggiunge che "Nelle scuole di ogni ordine e grado, dipendenti dalla Regione, all'insegnamento della lingua francese è dedicato un numero di ore settimanali pari a quello della lingua italiana."

Si delinea il principio, di rilievo costituzionale, del perfetto bilinguismo o bilinguismo integrale o totale, che caratterizza tipicamente la Valle d'Aosta, riconosciuto, con la distinzione terminologica del "pieno bilinguismo", dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 156 del 22 dicembre 1969 e distinto da quello del separatismo linguistico adottato dal Trentino-Altoadige/Sudtirolo.

In Valle d'Aosta il pieno bilinguismo si è tradotto nella possibilità ad opera di qualunque soggetto, pubblico o privato, attivo sul territorio, di utilizzare a suo piacimento la lingua ufficiale della Repubblica o quella, parificata, francese.

Tale possibilità concretizza un vero e proprio diritto, derivante dalla completa parificazione delle due lingue, che ha come conseguenza per la pubblica amministrazione un obbligo giuridico: quello di impegnarsi per fornire gli atti rivolti al pubblico nella lingua adoperata dal richiedente o da questi richiesta. Sarebbe illecito un eventuale rifiuto della pubblica amministrazione ad utilizzare, nei suoi atti, la lingua italiana o francese scelta dall'istante come pure il richiedere al privato l'accompagnamento di una traduzione della documentazione, se redatta in francese, con conseguenze integranti gli estremi non solo della responsabilità disciplinare e/o amministrativa (derivante dalla possibile richiesta di risarcimento danni a seguito di diminuita tutela del privato),

¹³ Nuovo testo dell'art. 116 Cost.

ma anche di quella penale. L'unica eccezione ammessa dallo Statuto riguarda i provvedimenti dell'autorità giudiziaria che debbono essere resi esclusivamente in lingua italiana.

Ne consegue che tutti gli attori presenti sul territorio (di fatto anche i privati che vogliono operare nel mercato locale) devono conoscere entrambe le lingue d'uso che sono, dunque, le lingue ufficiali della Regione autonoma. L'amministrazione regionale ha, peraltro, nell'attività amministrativa, fornito parecchi esempi pratici della valorizzazione di tale diritto come ad esempio disponendo

- l'ordinaria pubblicazione in entrambe le lingue ufficiali delle leggi e regolamenti regionali effettuate sul Bollettino ufficiale della Regione;

- l'ordinaria pubblicazione in entrambe le lingue ufficiali degli atti amministrativi aventi carattere generale e rivolti al pubblico, come i bandi di concorso per le assunzioni di personale, di appalto di lavori, servizi e forniture pubbliche, avvisi pubblici, decreti di esproprio, approvazioni varianti ai piani regolatori comunali e via seguitando, sul Bollettino ufficiale della Regione;

- l'ampliamento di tale obbligo anche agli enti strumentali della Regione e agli enti locali;

- il rilascio (in accordo con lo Stato) delle pagelle e dei titoli di studio aventi valore legale, ad opera delle autorità scolastiche, nella doppia lingua;

- il rilascio (in accordo con lo Stato) della carta di identità o della tessera elettorale in formato bilingue e via discorrendo.

Ulteriore conseguenza, questa volta normativa, finalizzata al rafforzamento del riconoscimento del bilinguismo, consiste nel fatto che "Le amministrazioni statali assumono in servizio nella Valle possibilmente funzionari originari della Regione o che conoscano la lingua francese" , come stabilisce il già citato articolo 38 dello Statuto della Regione.

Dall'analisi della prima legge organica sull'ordinamento dei servizi regionali e sullo stato giuridico ed economico del personale della Regione - la Legge regionale n. 3 del 28 luglio 1956 – poi successivamente modificata ed evolutasi in connessione agli altri interventi effettuati sulle politiche scolastiche, ma che rimane intatta per i postulati introdotti, già si evincevano due linee di condotta:

- la regola generale per l'accesso ai pubblici concorsi consiste nella buona conoscenza della lingua francese da accertarsi singolarmente per ciascun candidato, originario o non originario della regione (presupponendo che l'italiano fosse necessariamente noto);

- la preferenza per gli originari si realizza esclusivamente ai fini della formazione della graduatoria di merito, per cui, successivamente all'applicazione delle preferenze e precedenza stabilite dalle leggi dello Stato, si privilegiano:

“1) i nati in Valle d’Aosta, gli oriundi valdostani e i figli degli oriundi valdostani; 2) i residenti in Valle d’Aosta da almeno dieci anni nonché coloro che abbiano combattuto in Valle d’Aosta quali partigiani combattenti;”.

1.2.3. Giustizia

In materia di giustizia occorre ricordare la previsione statutaria all’art. 41 in materia di ordinamento degli uffici di conciliazione. La legge 374/1991, istitutiva dei giudici di pace, ha fatto sì che la Corte costituzionale (sent. 150/1993) considerasse “inoperante” la previsione statutaria, in quanto ne sono venuti meno i presupposti. Peraltro la legge statale ha riconosciuto ai Presidenti delle Regioni con prerogative statutarie in materia (Valle d’Aosta e Trentino Alto-Adige) un ruolo che riecheggia quello previsto dai rispettivi Statuti.

Così l’art. 40:

“1. Alla nomina, alla decadenza, alla dispensa, all'ammonimento, alla censura e alla revoca dall'ufficio dei magistrati onorari investiti delle funzioni di giudice di pace nelle regioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta si provvede con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio superiore della magistratura, su proposta dei presidenti delle rispettive giunte regionali, osservate le altre norme in materia stabilite dall'ordinamento giudiziario e nel rispetto delle procedure previste dalla presente legge.

2. I presidenti delle giunte regionali di cui al comma 1 rilasciano l'autorizzazione all'esercizio delle funzioni del personale amministrativo presso gli uffici del giudice di pace; detto personale sarà inquadrato in ruoli locali secondo le modalità che saranno stabilite con legge della regione; i presidenti delle medesime giunte regionali provvedono anche alla revoca e alla sospensione temporanea dell'autorizzazione nei casi previsti dall'ordinamento giudiziario.”

L’art. 41, 2 c., in linea con le esigenze del perfetto bilinguismo dispone inoltre:

“2. Nel territorio della regione Valle d'Aosta, per la nomina dei giudici di pace nonché dei cancellieri, degli uscieri e degli altri addetti agli uffici del giudice di pace, è richiesta la conoscenza della lingua francese, ai sensi della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, ai sensi dell'articolo 38 dello Statuto speciale, adottato con e degli articoli 51, 52, 53 e 54 della legge 16 maggio 1978, n. 196.”.

Al Presidente della Regione è inoltre riconosciuto un potere di proposta sia per quanto riguarda la nomina (e la conferma) dei giudici di pace, sia per la loro decadenza ed, in generale, in relazione alle sanzioni disciplinari a carico di questi ultimi. Gli uffici del giudice di pace in Valle d’Aosta

sono due, uno ad Aosta e l'altro a Donnas, con un organico – stabilito dal Ministro della Giustizia - rispettivamente di 6 e 2 magistrati onorari, risultando tuttavia attualmente coperto solo un posto per ogni sede¹⁴.

1.2.4. Istruzione

Stando alla previsione statutaria, rientra nella competenza legislativa primaria (art. 2) la materia dell'istruzione tecnico-professionale e nella competenza concorrente l'istruzione materna, elementare e media (art. 3).

L'intero sistema scolastico ha assunto carattere regionale sin dal 1946 e poi in seguito attraverso le norme di attuazione dello Statuto. Come risulta dal decreto legislativo del Capo di Stato provvisorio n. 365/1946 (Ordinamento delle scuole e del personale insegnante della Valle d'Aosta ed istituzione nella Valle stessa di una Sovrintendenza agli studi) il personale delle scuole elementari e medie passa alle dipendenze dell'amministrazione regionale. Anche le funzioni del Consiglio scolastico provinciale sono demandate ad un Consiglio regionale nominato dal Presidente del Consiglio della Valle (art. 6). A ciò si deve aggiungere la soppressione del Provveditorato provinciale agli studi di Aosta, i cui servizi sono attribuiti alla Sovrintendenza agli studi per la Valle d'Aosta, che vi provvede con personale proprio, ed eventualmente con funzionari dello Stato, incaricati dal Ministero (art. 8).

La regione Valle d'Aosta risulta così esercitare le funzioni amministrative in materia di istruzione in applicazione sia del precedente decreto legislativo del capo di Stato provvisorio sia in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 31 ottobre 1975, n. 861, della Legge 16 maggio 1978 n. 196, del decreto del Presidente della Repubblica 22 febbraio 1982 n. 182 e del decreto legislativo 28 dicembre 1989 n. 433.

1.2.5. Università

Menzione particolare merita l'Università della Valle d'Aosta, istituita nel 2000 e non riconducibile in alcun modo alle previsioni statutarie. L'occasione per la sua istituzione fu fornita nel 1997 dall'approvazione della legge n. 127/1997 ("Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo" - Bassanini bis), che consentiva

¹⁴ Ai sensi dell'articolo 1 della l.r. n. 32/1997, il personale amministrativo degli uffici del giudice di pace è inserito nel ruolo unico del personale della Regione e nell'organico della Giunta regionale. Le spese sostenute dalla Regione in applicazione di tale legge sono rimborsate dallo Stato (art. 8, c.2).

l'istituzione di una università non statale, promossa o gestita da enti e da privati in Valle. L'anno successivo la Giunta regionale valdostana approvava la costituzione del Comitato promotore dell'Università, incaricato di definire le linee generali dell'ateneo, e di un Comitato scientifico con il compito di fornire le competenze necessarie alla stesura del progetto.

Nel 2000 il Comitato promotore approvava all'unanimità il progetto istitutivo dell'Università valdostana che veniva trasmesso al Comitato nazionale di valutazione del sistema universitario e al Ministro dell'Università e della Ricerca scientifica. Il progetto si articolava in tre sezioni distinte. Nella prima si ricostruiva il percorso seguito dagli organi istituiti dalla Giunta regionale, nella seconda venivano descritti i principali fattori produttivi necessari allo svolgimento delle attività didattiche e di ricerca (utenza, personale docente e non docente, strutture, servizi per il diritto allo studio e piano finanziario) e la terza sezione conteneva una prima proiezione dei passi necessari da compiere nella fase di sviluppo dell'ateneo.

Il Comitato nazionale esprimeva quindi parere positivo al Ministro dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica in ordine alla valutazione del progetto complessivo e all'adeguatezza delle dotazioni previste. Il Ministro stanziava quindi 250 milioni, per l'esercizio finanziario 2000. Il 18 settembre del 2000 la Giunta regionale istituiva l'Università della Valle d'Aosta - Université de la Vallée d'Aoste¹⁵.

Sotto il profilo organizzativo, in modo non dissimile dalla libera Università di Bolzano, l'Università della Valle d'Aosta ha al suo vertice un Consiglio, di cui fanno parte oltre al Presidente della Regione, il rettore, il prorettore, il direttore amministrativo, i rappresentanti dei professori, dei ricercatori e degli studenti, l'assessore regionale alla cultura e all'istruzione, il sindaco della città di Aosta, il presidente del CPEL, un rappresentante del Ministero e tre membri nominati dalla Giunta. Il Consiglio si occupa della gestione amministrativa, finanziaria, economico-patrimoniale dell'Ateneo. Il Senato accademico svolge attività di programmazione e coordinamento didattico.

1.3. I rapporti con lo Stato

Il primo canale attraverso cui si svolgono le relazioni tra Stato e Regione è la commissione paritetica, la quale svolge un'attività consultiva nell'approvazione delle norme di attuazione dello Statuto. A norma dell'art. 48bis, ricordiamo che “Gli schemi dei decreti legislativi sono elaborati

¹⁵ Legislazione di riferimento: legge regionale n. 25/2001 (Finanziamento dell'Università della Valle d'Aosta - Université de la Vallée d'Aoste, interventi in materia di edilizia universitaria e istituzione della tassa regionale per il diritto allo studio universitario) e legge regionale n. 40/1998 (Finanziamento degli interventi per l'istituzione dell'Università in Valle d'Aosta).

da una commissione paritetica composta da sei membri nominati, rispettivamente, tre dal Governo e tre dal Consiglio regionale della Valle d'Aosta e sono sottoposti al parere del Consiglio stesso". Il Presidente della Regione partecipa inoltre al Consiglio dei Ministri (art. 44 Statuto speciale) per le questioni che riguardano la Valle. Tale intervento si verifica, soprattutto, in occasione dell'approvazione del disegno di legge finanziaria dello Stato, nonché degli schemi di norme di attuazione statutaria approvati dalla Commissione paritetica di cui all'art. 48-bis.

L'altro canale attraverso cui si sviluppano i rapporti istituzionali tra Regione e Stato è quello delle Conferenze, che però non costituiscono una specificità valdostana. In particolare, nella conferenza delle Regioni e delle Province autonome, alla Valle d'Aosta è affidato il coordinamento della materia "Politica della Montagna" nell'ambito della commissione Affari Istituzionali e generali, nonché il Vice-coordinamento della Commissione Politiche sociali.

1.4. Autonomia finanziaria

Lo Statuto valdostano, contrariamente a quello di altre regioni a Statuto speciale, non definisce un ordinamento finanziario. I caratteri dell'autonomia finanziaria della Valle d'Aosta sono solo tratteggiati nel Titolo III. Gli art. 5-11 stabiliscono il trasferimento alla Regione dei beni demaniali, dei beni immobili patrimoniali dello Stato, nonché la concessione delle acque pubbliche e delle miniere. L'art. 12 prevede entrate proprie della Regione, oltre che il trasferimento di una quota delle entrate erariali.

Il primo intervento in materia risale alla legge n. 1179/1955, che però lasciava ancora un ampio margine di discrezionalità allo Stato nella decisione sulla ripartizione di determinate imposte. E' con la legge n. 1065/1971 che si introduce per la prima volta – anche se la norma sarà poi vanificata dalla riforma tributaria dello Stato – un vero e proprio ordinamento finanziario, prevedente l'attribuzione alla Regione dei nove decimi di una serie di imposte e la partecipazione al gettito dei proventi doganali. E' solo la legge n. 690/1981 (Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta) che ha determinato una reale compartecipazione ai tributi erariali, tale da comportare l'afflusso nelle casse regionali di ingenti risorse prima assenti.

L'art. 1 stabilisce che:

“La regione Valle d'Aosta provvede al suo fabbisogno finanziario:

a) con le entrate tributarie, costituite da quote di tributi erariali, da proprie imposte, sovrainposte e tasse regionali, nonché da altre consimili entrate di diritto pubblico, comunque denominate, derivanti da concessioni od appalti;

b) con i proventi derivanti dai suoi beni demaniali e patrimoniali o connessi con la attività amministrativa da essa svolta, nonché con i contributi e le assegnazioni dello Stato”.

Alla Regione Valle d'Aosta, ai sensi degli artt. 2-3-4 della legge n. 690 del 26 novembre 1981, sono devolute le seguenti imposte, in misura dei 9/10 del relativo gettito:

- l'imposta sul reddito delle persone fisiche,
- l'imposta sul reddito delle persone giuridiche,
- le ritenute alla fonte di cui al D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, titolo III,
- l'imposta di registro,
- l'imposta di bollo,
- l'imposta erariale di trascrizione,
- l'imposte ipotecarie,
- le tasse sulle concessioni governative,
- le tasse di pubblico insegnamento,
- le tasse di circolazione sui veicoli a motore e rimorchi immatricolati nella Regione,
- i canoni riscossi dallo Stato per le concessioni di derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico,
- le imposte di fabbricazione sugli spiriti e la birra,
- le imposte di consumo sul caffè e sul cacao,
- l'imposta sull'energia elettrica,
- la sovrimposta di confine,
- i proventi del monopolio dei tabacchi,
- i proventi del lotto al netto delle vincite.

La Valle d'Aosta ha diritto a ricevere, in base all'art. 6 della stessa legge, nella stessa percentuale dei nove decimi, anche le ritenute alla fonte di cui all'articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica, 29 settembre 1973, n. 600, comprese quelle effettuate dalle amministrazioni pubbliche, sugli emolumenti corrisposti a soggetti che prestano la loro attività presso stabilimenti o uffici ubicati nell'ambito del territorio regionale, nonché le ritenute effettuate sui trattamenti pensionistici corrisposti in Valle d'Aosta, ancorché affluite fuori della Regione.

E' altresì attribuita alla Valle d'Aosta la quota di nove decimi del gettito delle ritenute alla fonte di cui all'articolo 26, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, relative agli interessi, premi ed altri frutti corrisposti a depositanti e correntisti da uffici postali e da sportelli di aziende ed istituti di credito operanti nella Regione.

E' ancora attribuita alla Regione una quota commisurata ai nove decimi del gettito delle imposte di fabbricazione, rilevata dal competente ufficio erariale nell'anno antecedente a quello a cui la devoluzione si riferisce, relativa alla benzina e agli oli da gas per autotrazione e sui gas petroliferi liquefatti per autotrazione.

Oltre alla devoluzione delle imposte erariali sopra menzionate, in base all'art. 10, la Regione riceve il versamento di tributi, contributi e diritti che normalmente sono delle Province, delle camere di commercio, industria, agricoltura e artigianato, degli enti provinciali del turismo e degli altri enti, i cui servizi sono assorbiti dalla stessa Regione.

Sono tributi propri della Valle d'Aosta, regionali e provinciali:

- l' Imposta regionale sulle attività produttive (Irap),
- l'addizionale regionale all'Irpef,
- l'imposta regionale di trascrizione (IRT).
- l'addizionale provinciale sul consumo di energia elettrica,
- l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore (imposta RC Auto),
- il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.
- la tassa di concessione per l'esercizio della pesca,
- la tassa di concessione per l'esercizio venatorio,
- la tassa regionale per il diritto allo studio universitario.
- la tassa automobilistica,

Nel 1992 sono venute meno le entrate derivanti dai nove decimi dell'Iva sull'importazione di merci provenienti da paesi della Comunità europea. In seguito l'art. 8 c. 4 della legge 498/1982 (Interventi urgenti in materia di finanza pubblica) ha disposto l'assegnazione sostitutiva, nella misura di 430 miliardi per il 1993, incrementata poi annualmente in misura pari al tasso di inflazione programmato. A tale assegnazione è seguita l'imputazione al bilancio regionale di nuovi oneri (finanza locale, pensioni di invalidità, servizi antincendio, strade statali non di collegamento internazionale).

Di un certo interesse, in una prospettiva di federalismo fiscale, appare infine la competenza per la riscossione e la gestione diretta delle tasse automobilistiche a decorrere dal 1° gennaio 2010, in attuazione dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 13 e dell'articolo 1, comma 4, del D.P.C.M. 9 novembre 2009, è competente. Le modalità di gestione sono disciplinate dalla legge regionale 15 aprile 2008 n. 9.

2. Conclusione

A prescindere dagli indubbi caratteri di specificità che caratterizzano la Regione Valle d'Aosta sotto il profilo storico, è certo che l'istituto regionale – viste le dimensioni del territorio e il numero degli abitanti – si configuri come affatto peculiare rispetto alle esperienze delle altre regioni a Statuto speciale. Ma è soprattutto in una prospettiva di federalismo realizzato che l'esperienza valdostana presenta alcuni tratti indicativi di una strada possibile. Del pari, assume particolare rilievo la presenza di un forte partito a base territoriale in grado di condizionare il sistema politico locale. Tale partito si è mostrato in effetti capace di promuovere gli interessi del territorio nei confronti dello Stato centrale anche attraverso una presenza costante in Parlamento. In una prospettiva più ampia resta da sciogliere nondimeno il nodo di come si possano conciliare le esigenze nazionali di solidarietà con la tutela degli interessi locali. È, quest'ultimo, un importante tema di riflessione, onde scongiurare effetti dannosi per l'unità nazionale.

Il tema più delicato è quello della finanza regionale. In un quadro federale, c'è chi sostiene che non debba essere lo Stato a percepire i tributi e che sia la Regione la titolare del gettito, salvo versare una quota allo Stato per provvedere alle spese relative ai servizi comuni e più in generale in ossequio al principio della solidarietà nazionale. Al momento, quella della Valle d'Aosta resta, nella sostanza, una finanza derivata, solo in minima parte mitigata dalla esistenza di tributi cosiddetti "propri". Le possibilità di manovra sui tributi propri che qualche Regione ha istituito sono peraltro limitate in quanto, per giurisprudenza costante della Corte Costituzionale (sentenze n. 296, 297 del 2003 e n. 37 del 2004), tali tributi, pur definiti come propri delle Regioni, sono stati definiti come erariali in virtù del fatto che l'intera normativa resta di base statale.

Il livello delle entrate è inoltre soggetto ai cambiamenti dei tributi erariali, sui quali anche le Regioni ad autonomia speciale non hanno possibilità di influire. Il problema è rappresentato dall'esigenza di contemperare il concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, resi più urgenti dal ciclo economico negativo, e la salvaguardia dell'autonomia finanziaria speciale in relazione all'ammontare delle risorse disponibili, tutelando altresì il livello di entrate necessarie a coprire le funzioni attribuite dallo Statuto alla Regione: si parla in proposito di un equilibrio finanziario flessibile (sent. 155/2006, sent. 133/2010). A ciò certo si deve aggiungere ancora un dato: la differenza tra spesa pubblica procapite e tasse pagate nel territorio della Regione registra ancora in questo momento ancora un saldo attivo negativo a favore dello Stato.

Specialità e asimmetrie: la Regione Friuli Venezia Giulia*

Leopoldo Coen

1. Vicende e peculiarità della Regione

1.1. Evoluzione dello Statuto

La specialità del FVG nasce debole: la decisione sull'istituzione della Regione si è formata quasi per stratificazioni successive e l'idea della specialità si è innestata sull'originaria e prevalente opzione per la normalità. Anche la delimitazione della circoscrizione territoriale non è stata l'esito di una scelta in qualche misura innovativa, ma il frutto dell'applicazione del criterio storico – statistico in una versione per così dire “ampliata”. Per quanto riguarda le ragioni giustificatrici dell'autonomia speciale, queste si presentano perciò sin dall'origine piuttosto incerte; secondo alcuni addirittura il frutto di un equivoco. E' forse solo con l'adozione dello Statuto che queste acquistano una certa consistenza. Ma anche in questo frangente il dibattito sarà attratto maggiormente da questioni legate all'assetto dei rapporti tra i territori, piuttosto che a determinare i contenuti specifici della specialità. Si afferma l'idea di un'unica regione e per la prima volta l'autonomia regionale viene colta come un'opportunità per la soluzione dei gravi problemi economico – sociali del territorio (in primo luogo l'emigrazione) e come strumento del riequilibrio e integrazione tra l'area triestina (portuale e commerciale) e il Friuli agricolo, ancora caratterizzato da una notevole arretratezza industriale.

Nel corso della IX legislatura regionale (2003-2008) il Consiglio regionale ha approvato per la prima volta nella storia del FVG un disegno di legge costituzionale, recante il testo organico di un nuovo Statuto regionale. Il disegno di legge costituzionale è stato assegnato alla Commissione affari costituzionali della Camera nel dicembre del 2007, incontrando da subito difficoltà e incomprensioni anche da parte degli stessi parlamentari espressi dal FVG. La cessazione anticipata della legislatura nazionale ha comunque posto fine all'*iter* del progetto e il mutamento di

* Il presente saggio è stato elaborato nell'ambito del sottogruppo di studio di Astrid “Specialità e asimmetrie. Regioni speciali e altre forme di autonomia”, coordinato da Gian Candido De Martin, (il sottogruppo fa parte del gruppo di studio “Dove va il regionalismo”, coordinato da Luciano Vandelli).

maggioranza sia al centro che in periferia ha portato, forse opportunamente, all'abbandono definitivo di ogni ulteriore tentativo in questa direzione.

1.2. *Forma di governo*

La disciplina degli organi statutari e del sistema elettorale è contenuta nella LR (statutaria) n. 17 del 2007, approvata a maggioranza assoluta, ai sensi dell'art. 12 dello Statuto. Prevede l'elezione diretta del Presidente della Regione e un sistema di tipo proporzionale con premio di maggioranza per la coalizione vincente; le dimissioni del Presidente o la sfiducia determinano anche lo scioglimento del Consiglio regionale (c.d. "*simul ... simul*") e quindi nuove elezioni. Molto probabilmente anche la legislazione elettorale non è tale da favorire la fusione tra le diverse componenti della realtà regionale, ma anzi esalta la loro contrapposizione, poiché le circoscrizioni elettorali corrispondono ancor oggi ai circondari dei tribunali di Trieste, Gorizia, Udine, Tolmezzo e Pordenone.

La nuova legge è stata approvata a seguito dell'entrata in vigore della l. cost. 3/2001, che ha modificato i sistemi elettorali delle Regioni speciali. In precedenza il Presidente della Giunta regionale (questa la denominazione della carica, poi mutata in "Presidente della Regione") era eletto dal Consiglio regionale, eletto a sua volta in base ad un sistema di tipo "proporzionale puro": riparto proporzionale dei consiglieri regionali sulla base di liste concorrenti e recupero dei voti residui in un collegio unico regionale. Un sistema che ha comunque garantito una straordinaria stabilità politico – istituzionale: dal 1964 al 1993, infatti, la carica di Presidente della Giunta regionale è stata occupata soltanto da quattro uomini politici diversi. La stessa continuità della formula di coalizione di governo ha peraltro favorito anche una forte stabilità e continuità nelle cariche assessorili.

Nel corso del tempo questo sistema ha ovviamente contribuito ad aumentare la frammentazione del quadro partitico, ma non ha compromesso la stabilità del personale politico regionale: si è trattato perciò di un sistema di governo in cui, all'alta frammentazione del sistema partitico, si è associata una forte continuità a livello di titolarità delle cariche politico – amministrative più importanti. Le frequenti crisi di governo degli anni ottanta, in apparente contrasto con la stabilità del periodo precedente, sono state comunque crisi relativamente brevi, funzionali per lo più a rimpasti di Giunta, in conseguenza di contingenti ragioni di potere dei partiti della coalizione.

Il periodo successivo al 1993 segna invece un netto contrasto con quello precedente: si riscontrano, infatti, mutamenti di grande rilievo sia sotto il profilo della stabilità e continuità dei vertici istituzionali, sia sul piano delle politiche di coalizione dei partiti rappresentati in Consiglio. Le

Giunte che si sono succedute dal 1993 al 2003 sono state guidate da *leader* politici che non hanno mai ricoperto, prima del loro insediamento, la carica di Presidente della Regione e altrettanto variegata sono state le coalizioni partitiche che hanno sostenuto le singole Giunte. A partire dalle elezioni del 2003, come si è detto, a seguito dell'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Regione, il governo regionale trova una nuova stabilità, per quanto ciò non elimini periodiche tensioni interne alle coalizioni, che tuttavia non portano mai ad una crisi di governo. In generale si può osservare che le relazioni tra i partiti hanno risentono più o meno intensamente, ma con una certa continuità e in misura piuttosto elevata, delle vicende politiche nazionali.

Un'altra caratteristica che merita di essere segnalata riguarda il comportamento del corpo elettorale regionale, che fa registrare un tasso di astensionismo sempre superiore alla media nazionale e che, soprattutto nel periodo contrassegnato dalla maggiore instabilità politica (1993-2003), raggiunge e talvolta supera, anche sensibilmente, la soglia del 20%.

2. Peculiarità organizzative

L'amministrazione regionale si struttura secondo il classico modello ministeriale, forse anche influenzata dalle modalità con cui si operano i trasferimenti di funzioni dallo Stato, provocando tuttavia in questo modo una forte contraddizione tra l'andamento settorializzato dell'apparato e le esigenze di coordinamento connesse alle politiche di programmazione. Un fenomeno strettamente connesso a questo modello di amministrazione è rappresentato dalla proliferazione di enti settoriali, che in FVG non mancano, per quanto alcuni di questi siano stati recentemente soppressi. Per citarne i più importanti, basti ricordare l'ESA per l'artigianato, l'ERSA per l'agricoltura, l'Azienda foreste, la Friulia (finanziaria regionale) da cui gemma la Friulia-Lis, l'Ente tutela pesca, l'Ente friulani nel mondo, l'Azienda regionale per la promozione turistica (successivamente Promotur SpA), l'Agenzia per la montagna (successivamente Agemont SpA), e così via. Solo in anni molto recenti l'amministrazione regionale è stata oggetto di due importanti riforme: la riorganizzazione e la riduzione delle direzioni regionali e la realizzazione del c.d. "comparto unico regionale", che unisce in un unico ambito i dipendenti regionali e quelli degli enti locali. La prima riforma è stata tuttavia oggetto nei mesi scorsi di una "contro-riforma" (per quanto la si voglia qualificare come "riorganizzazione") e l'attuazione del comparto unico incontra, come è comprensibile, notevoli difficoltà e implica dover sostenere una spesa cospicua per il personale.

3. La specialità nelle competenze

La linea della specialità si è innestata su quella della normalità e l'assestamento raggiunto in ordine all'articolazione territoriale interna della Regione si è tradotto in scelte che hanno avuto ad oggetto unicamente aspetti secondari dell'organizzazione. Per apprezzare come la specialità si sia espressa nelle politiche regionali, si deve tuttavia osservare che i poteri effettivi delle regioni speciali non dipendono tanto dallo Statuto, quanto dalle disposizioni di attuazione (cfr. p.to 4).

I contenuti dello Statuto sono stati in larga parte definiti traendo ispirazione dai previgenti Statuti, soprattutto quello della Sardegna e del TAA, attribuendo un certo rilievo alla presenza delle minoranze linguistiche (esclusivamente, ma implicitamente, a quella slovena) e inserendo nell'elencazione delle materie di competenza esclusiva e concorrente ambiti piuttosto importanti ai fini delle politiche di sviluppo economico, quali l'industria, il commercio, l'ordinamento delle casse di risparmio, la cooperazione e così via.

Gli anni in cui si opera una svolta significativa nel *trend* delle politiche regionali sono tuttavia quelli legati a due fenomeni assai diversi e solo casualmente coincidenti: i terremoti di marzo e settembre del 1976 e la firma del Trattato di Osimo, che chiude la vertenza Italo – Yugoslava sul confine orientale. A seguito dei disastri causati dal sisma, la Regione adotta un sistema amministrativo per la gestione sia dell'emergenza, sia della ricostruzione, che si rivelerà particolarmente efficace, anche grazie al coinvolgimento diretto degli enti locali, e in particolare dei sindaci, organi "delegati" della Regione. Viene istituita una Segreteria generale straordinaria per la ricostruzione, alle dirette dipendenze del Presidente della Regione, con sede a Udine, e una Commissione consiliare speciale per il terremoto. Da qui prende avvio un filone normativo che continuerà a svilupparsi fino ad anni molto recenti e la Regione potrà contare su un afflusso di risorse di notevole entità. Risorse che verranno assicurate alla Regione, per canali del tutto diversi, anche da parte degli interventi finanziari conseguenti all'applicazione del Trattato di Osimo, volti alla risistemazione economica delle zone coinvolte.

a) lingua

Oltre alla tutela già assicurata alla minoranza slovena, attuata in regione sulla base della legislazione statale, hanno progressivamente acquistato rilievo gli interventi normativi volti a promuovere l'uso del friulano: nella toponomastica, nell'uso con le pubbliche amministrazioni e nelle assemblee elettive e, non da ultimo, nella scuola. A questo proposito la LR 29/2007, approvata nella scorsa legislatura, che disciplinava sia l'insegnamento del friulano, sia il suo uso "veicolare" nelle materie curriculari è stata impugnata dal Governo e parzialmente annullata dalla Corte cost.

(sent. 159/2009). Di recente anche altre comunità parlanti idiomi locali (ad es. il resiano, derivante dal ceppo slavo, ma del tutto diverso – così si sostiene – dallo sloveno, oppure il tedesco parlato nella valle di Sauris) hanno avanzato rivendicazioni per ottenere una qualche forma di tutela.

Sul punto si veda, per quanto riguarda l'ambito delle competenze regionali in materia, la parte conclusiva del § 3, relativo al processo di approvazione dei decreti di trasferimento.

b) istruzione – università

Nessuna particolarità. La Regione interviene con misure di sostegno all'università e con gli ERDISU di Trieste e Udine.

c) ordinamento locale

La “questione territoriale” rappresenta tutt'ora una costante, sempre presente (nemmeno sotto traccia) nella vita politica regionale e si è espressa in modo piuttosto vivace in alcune occasioni anche recenti. Tra queste si ricorda il referendum (fallito) del 2004 per la costituzione della Provincia dell'Alto Friuli (in sostanza la provincia della montagna) e il dibattito sorto in merito al “riconoscimento legislativo” dell'Assemblea delle Province friulane, divampato per un breve periodo con toni assai accesi, ma ben presto estinto.

Il coordinamento orizzontale tra Regione e sistema degli enti locali si attua mediante l'espressione dei pareri da parte del CAL su una cospicua serie di atti. Come è accaduto anche nell'esperienza di altre regioni, questa istituzione soffre di alcune criticità. Innanzitutto è chiamata troppo spesso a pronunciarsi su questioni di scarso rilievo, generando uno scarso interesse alla partecipazione degli interessati; in secondo luogo l'aggregazione del voto in seno al CAL avviene in larga misura sulla base dell'appartenenza politica dei suoi componenti, piuttosto che per la coincidenza degli interessi dei territori rappresentati.

I finanziamenti agli enti locali dipendono integralmente dalla Regione.

Nel 2006 la Regione ha approvato una legge sul “sistema Regione – enti locali” che ha inteso favorire la costituzione di forme associative tra i comuni, in un contesto caratterizzato da una notevole frammentazione degli enti locali (cfr. la Tabella allegata: Tab-1 Comuni – densità). Sostenuta da cospicui finanziamenti, la legge ha in effetti prodotto la fioritura di un notevole numero di associazioni intercomunali, alcune delle quali, in virtù della loro dimensione, qualificate “ASTER” (Associazioni per lo Sviluppo Territoriale), in grado di stipulare accordi di programma con la Regione per l'attuazione di specifici Piani di Valorizzazione Territoriale. A seguito del cambiamento di giunta, tuttavia, gran parte dell'impianto della legge è stato smantellato (con una

disposizione inserita in una legge di variazione del bilancio). Allo stato attuale è in fase di elaborazione un progetto di legge volto a favorire la costituzione di unioni di comuni in montagna, a seguito del commissariamento (e futuro scioglimento) delle comunità montane.

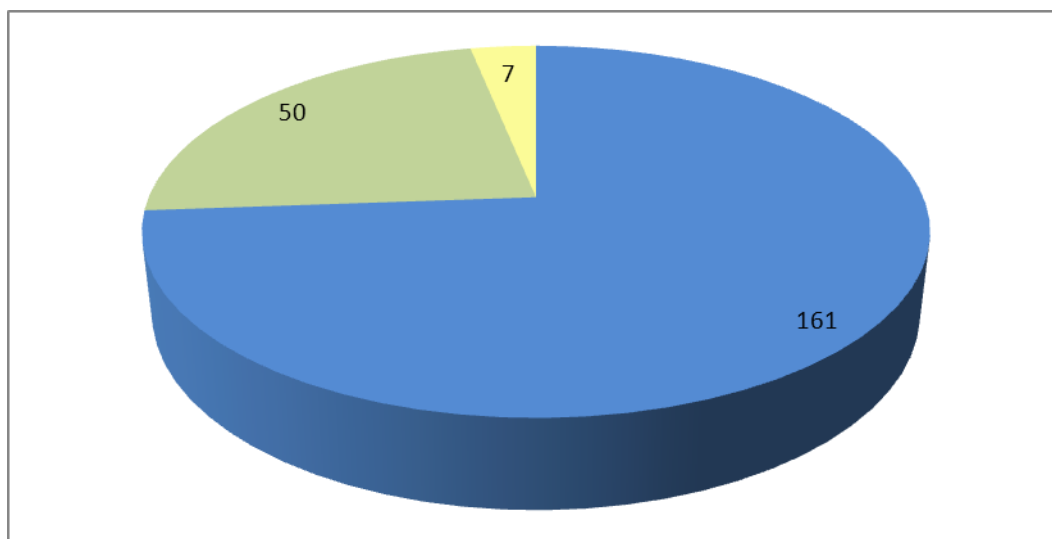
Agli sforzi compiuti sul versante della disciplina dell'assetto istituzionale degli enti locali, non è tuttavia corrisposto un eguale impegno nell'approvazione della disciplina sul loro ordinamento. Per la verità nel corso della legislatura passata il governo regionale ha presentato un disegno di legge sull'ordinamento degli enti locali del FVG, progetto che è giunto sino ad essere approvato in Commissione consiliare, ma che è successivamente decaduto a seguito della cessazione della legislatura. Per questo motivo nel Friuli Venezia Giulia si applica ancor oggi il Testo unico statale sugli enti locali.

Può essere interessante esaminare la disciplina del sistema elettorale previsto per i comuni. Il Friuli Venezia Giulia, infatti, in virtù della competenza esclusiva in materia di autonomie locali, ha regolato il sistema elettorale comunale compiendo alcune scelte precise. Mentre per il procedimento si rinvia alla disciplina statale, il "sistema" propriamente detto conosce alcune varianti significative: nei comuni fino a 15.000 abitanti non è previsto il ballottaggio e quindi risulta direttamente eletto il candidato che al primo turno ha raccolto il maggior numero di voti; nei comuni fino a 5.000 abitanti è inoltre possibile essere eletti fino a tre mandati successivi, anziché due, come previsto dalla legislazione nazionale. Vale, in ogni caso, la possibilità di ricandidare ad un ulteriore mandato, oltre a quelli previsti, qualora un mandato precedente abbia avuto una durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno per cause diverse dalle dimissioni volontarie.

Come indica la Tabella 1, in questo modo in quasi tutti i comuni del Friuli Venezia Giulia il sindaco risulta eletto al primo turno. La regola del ballottaggio, nel caso in cui al primo turno nessun candidato abbia raggiunto la maggioranza dei voti, vale infatti solo per i comuni capoluogo ed altri tre, nei quali la popolazione supera i 15.000 abitanti.

Tabella 1: Distribuzione dei comuni in rapporto al sistema elettorale

classi per n. di abitanti	dei comuni		
fino a 1.000	45	161	fino a tre mandati <u>senza</u> ballottaggio (74%)
da 1.001 a 5.000	116		
da 5.001 a 10.000	35	50	fino a due mandati <u>senza</u> ballottaggio (23%)
da 10.001 a 15.000	15		
da 15.001 a 30.000	3	7	fino a due mandati <u>con</u> ballottaggio (3%)
capoluoghi	4		
	218		



d) giustizia

Nessuna particolarità. E' in fase di avanzata elaborazione un d.lsg. di attuazione per trasferire i dipendenti della "sanità penitenziaria" alla Regione.

e) altro

Il settore che appare più significativo da prendere in esame è costituito dal c.d. "governo dell'economia". E' interessante notare in proposito che le politiche regionali, soprattutto nella fase di avvio e quantomeno sino agli anni del terremoto e del Trattato di Osimo, si sviluppano oltre che sulla base dei trasferimenti di funzioni operati dai decreti legislativi di attuazione dello Statuto,

anche grazie ad una serie di interventi attuati dallo Stato, nell'ambito delle competenze che gli sono proprie (v. p.to 3). In merito ai primi, va detto comunque che questi ultimi non si caratterizzano per essere particolarmente innovativi.

Le forme più recenti con cui la Regione ha sviluppato i propri interventi nel campo dello sviluppo economico prescindono tuttavia in larga misura dal ricorso allo strumento legislativo, utilizzato in larga misura piuttosto come mezzo per rifinanziare precedenti "assi di intervento". E' passando attraverso i canali dei rapporti internazionali, oppure dei rapporti con il governo, che la Regione, mediante un'iniziativa politica, individua gli strumenti di collaborazione volti a conseguire specifici obiettivi. Paradigmatico, in questo senso, l'esempio fornito dal c.d. "Progetto Unicredit" per la realizzazione della piattaforma logistica dell'Alto Adriatico (le cui effettive *chance* di successo sono però ancora da verificare).

4. La specialità nei rapporti con lo Stato

Dell'intervento diretto dello Stato a supporto delle politiche regionali recano una convincente testimonianza le diverse istituzioni di governo dell'economia sorte anche precedentemente alla Regione e solo in parte successivamente soppresse. A mero titolo di esempio si possono citare: la Zona Franca di Gorizia, il c.d. "Fondo Trieste", il Fondo di rotazione per iniziative economiche nel Territorio di Trieste e nella Provincia di Gorizia, l'Istituto di credito per il finanziamento a medio termine alle PMI situate nel territorio della Provincia di Udine (successivamente Mediocredito regionale), l'Ente autonomo del Porto di Trieste, l'Ente per la Zona industriale di Trieste, l'Ente per la tutela del Carso.

In generale, la dimensione degli accordi verticali tra Stato e Regione dipende ovviamente dal contenuto dei decreti di attuazione dello Statuto, adottati dal Consiglio dei ministri sulla base dell'accordo raggiunto nell'ambito della "commissione paritetica", composta da tre membri designati dallo Stato e tre dalla Regione.

Attualmente gli indirizzi politici sulla cui base opera la Commissione dipendono dal Protocollo d'intesa siglato nel 2006, nella passata legislatura, tra Prodi e Illy (al quale è seguito un Atto aggiuntivo, sottoscritto nel dicembre 2007) e, per quanto riguarda la componente regionale, dall'atto di indirizzo approvato di recente, e con un certo ritardo rispetto all'atto della costituzione della nuova commissione, da parte del Consiglio regionale (giugno 2010).

I principali temi in discussione e le questioni in corso di esame si riferiscono principalmente agli ambiti indicati di seguito:

- l'integrazione di un precedente d.lgs. in materie di viabilità e trasporti (dopo che il FVG ha acquisito la proprietà di quasi tutta la rete viaria ordinaria e ha costituito la Società Strade FVG SpA);
- l'integrazione di un precedente d.lgs. in materia di trasferimento di alcuni beni immobili dello Stato (da notare che quasi tutte le caserme e le aree militari dismesse sono già state trasferite da un certo tempo alla Regione, la quale le ha trasferite a sua volta ai comuni);
- le norme di attuazione in materia di istruzione artigiana e professionale;
- le norme di attuazione in materia di rapporti internazionali e comunitari;
- le norme di attuazione in materia di servizio sanitario e penitenziario.

In ogni caso ancor oggi in alcune materie, già oggetto di disciplina da parte dei decreti di attuazione dello Statuto, mancano le relative norme di carattere finanziario, non sono intervenute le necessarie intese con lo Stato, né la Regione è intervenuta a dettare una propria disciplina in materia.

La questione più complessa che la Commissione paritetica ha affrontato di recente riguarda, ovviamente, la definizione delle modalità di partecipazione della Regione speciale all'attuazione del c.d. "federalismo fiscale", ossia alle norme di attuazione dell'art. 119 Cost. (v. pt. 4). In questo quadro si è definita di recente la controversia che ha visto opposti Stato e Regione relativamente ai trasferimenti finanziari dovuti in base al gettito fiscale generato dai redditi da pensione, mentre rimane sul tavolo la questione dell'inserimento nel calcolo delle compartecipazioni dei redditi prodotti dai dipendenti delle amministrazioni statali residenti in FVG. Su questi aspetti si rinvia al punto relativo ai rapporti finanziari.

Più in generale, in merito ai rapporti con lo Stato, si possono distinguere quattro fasi che risultano diversamente caratterizzate per ciò che riguarda il processo di attuazione dello Statuto speciale, operato mediante i decreti legislativi di trasferimento di funzioni. La riforma costituzionale del 2001 ha successivamente aperto il periodo attuale, che ha conosciuto il momento più dinamico con la sottoscrizione del protocollo Prodi – Illy, cui si è già accennato. Ma prima, appunto, e anche successivamente al cambio di governo regionale, i rapporti si sono sempre caratterizzati per essere improntati ad una certa "prudenza", salvo alcune sporadiche eccezioni.

Il primo periodo, che va dal 1965 al 1971, vede infatti approvati i decreti utili ad effettuare il trasferimento alla Regione delle funzioni amministrative svolte precedentemente dallo Stato. Con questi decreti si sono tuttavia operati significativi "ritagli" all'interno delle materie attribuite dallo Statuto alla competenza regionale, interpretando l'autonomia regionale in un significato piuttosto riduttivo e lasciando, tra l'altro, in gran parte intatta l'organizzazione periferica statale. In molti

casi, anzi, si è mantenuta la struttura amministrativa statale, attribuendo alla Regione la facoltà di avvalersi di questi uffici per lo svolgimento delle proprie funzioni.

Il secondo periodo coincide in larga misura con l'istituzionalizzazione delle regioni ordinarie ad opera dei dpr del 1972 e del dpr n. 616 del 1977. In questo caso è stato approvato il dpr 902/1975, con cui si è provveduto ad allineare le competenze amministrative del Friuli Venezia Giulia a quelle attribuite alle Regioni ordinarie. In particolare questo atto interviene anche a colmare una sorta di lacuna dello Statuto, stabilendo i contenuti e individuando i beni che costituiscono il demanio accidentale e quello necessario della Regione, nonché il suo patrimonio indisponibile.

Per uniformare l'assetto delle competenze conferite alle regioni ordinarie da parte del dpr 616/1977 si sono invece dovuti attendere dieci anni: solo nel 1987, infatti, al Friuli Venezia Giulia verranno attribuiti tutti i poteri e le funzioni che nel frattempo lo Stato aveva già trasferito o delegato alle regioni ordinarie. Con l'occasione si procede anche ad una prima prudente "apertura" da parte dello Stato nei confronti della Regione per quanto concerne le sue attività promozionali all'estero e in materia di attuazione dei regolamenti e delle direttive comunitarie.

Nel terzo periodo, che riguarda il biennio 1996-1997, si operano trasferimenti che prescindono dall'esigenza di adeguare l'autonomia speciale al regime delle regioni ordinarie, ma che si informano più direttamente alle necessità della Regione. In particolare viene approvato il d.lgs. 9/1997 che dà attuazione alla l. cost. 2/1993, attributiva della competenza primaria in materia di autonomie locali, su cui ci si è già soffermati più sopra. Con questo decreto, inoltre, si trasferiscono a carico del bilancio regionale gli oneri relativi all'esercizio delle funzioni degli enti locali, con eccezione delle funzioni o servizi attribuiti o delegati da parte dello Stato con proprie leggi. Si supera altresì, finalmente, quel sistematico "ritaglio delle materie", che aveva improntato la tecnica redazionale dei decreti dei periodi precedenti e, in particolare, quelli della prima attuazione statutaria.

Il quarto periodo torna a caratterizzarsi con la necessità di adeguare nuovamente l'autonomia speciale alle maggiori competenze acquisite dalle regioni ordinarie: si tratta infatti di dare attuazione, anche nel Friuli Venezia Giulia, alle riforme introdotte dalle c.d. "Leggi Bassanini". A differenza di come si era operato in occasione del riallineamento imposto dal dpr 616/1977, in questo frangente si è scelto di intervenire con una pluralità di decreti attuativi, anziché con uno solo di portata generale. Sono stati approvati perciò più atti successivi, rispettivamente in materia di impianti di distribuzione di carburanti (d.lgs. 312/2000), di demanio idrico e marittimo e di risorse idriche e difesa del suolo (d.lgs. 265/2001), di ricerca, produzione, distribuzione e trasporto di

energia, miniere e risorse geotermiche, incentivi alle imprese (d.lgs. 110/2002), camere di commercio (d.lgs. 256/2000 e d.lgs. 252/2001).

Di particolare interesse il d.lgs. 223/2002, approvato in questo periodo, relativo alla tutela delle lingua e della cultura delle minoranze linguistiche storiche, di cui si è già detto sopra. Si è trattato, infatti, del trasferimento di funzioni amministrative previste dalla l. 482/1999, che pone la disciplina di livello nazionale: la Regione si vede assegnate in questo ambito la funzione di coordinamento dei compiti attribuiti dalla legge statale alle istituzioni scolastiche, cui si ricollega una specifica competenza legislativa regionale, ed anche le funzioni connesse all'uso delle lingue minoritarie nelle amministrazioni pubbliche e alla disciplina dello svolgimento dei compiti delle amministrazioni locali in materia.

5. La specialità nella finanza regionale

La disciplina dei rapporti finanziari tra lo Stato e il Friuli Venezia Giulia è contenuta in gran parte, e per ciò che riguarda i trasferimenti ordinari, all'art. 49 dello Statuto, imperniato sul sistema c.d. delle compartecipazioni al gettito fiscale prodotto (testualmente: "riscosso") nella Regione. Da segnalare che questo articolo prevede una forma "semplificata" per la sua modificazione, poiché è sufficiente l'approvazione di una legge ordinaria dello Stato, sentita la Regione, anziché ricorrere al procedimento di revisione statutaria.

A differenza di altre regioni a statuto speciale (si vedano in particolare le Province di Trento e di Bolzano), le compartecipazioni del FVG non riguardano una gamma ampia di tributi, ma si concentrano in particolare su alcuni di essi, esponendo così la Regione alle variazioni dei cicli economici. In particolare si segnala la compartecipazione a:

- 6/10 sul reddito delle persone fisiche;
- 4/10 e mezzo sul reddito delle persone giuridiche;
- 9,1/10 sull'IVA;
- 9/10 sull'imposta erariale sui consumi di energia elettrica, sul gettito dei canoni per le concessioni idroelettriche e sul gettito dell'imposta erariale di consumo relativa ai tabacchi consumati in Regione.

Inoltre va considerato che solo di recente, ossia a partire dal 2007, l'attribuzione delle somme dovute a titolo di compartecipazioni erariali avviene mediante l'accreditamento diretto a favore della Regione e non più a seguito del trasferimento da parte dello Stato.

La questione più delicata, relativamente alla regolazione dei rapporti finanziari tra Stato e FVG, si è posta in anni recenti in merito alla compartecipazione della Regione al gettito IRPEF generato dai redditi da pensione (prodotti, ma non riscossi, in ambito regionale). In questo ambito, è intervenuto il d.lgs. 137/2007 (approvato sulla base Protocollo d'intesa sottoscritto tra il Governo e la Regione nell'ottobre del 2006 : "Protocollo Prodi – Illy"), stabilendo che fra le entrate regionali siano comprese anche le ritenute sui redditi da pensione, riferite ai soggetti passivi residenti nella regione, "ancorché riscosse fuori dal territorio regionale". Tra le altre cose il medesimo decreto stabilisce anche che, a decorrere dall'entrata in vigore della legge finanziaria statale per il 2008, fra le entrate regionali sono incluse, nella misura stabilita dall'art. 49 dello Statuto (6/10), le ritenute sui redditi da pensione, riferite ai soggetti residenti in FVG. La legge 244/2007 (finanziaria per il 2008) ha tuttavia stabilito innanzitutto che tali introiti non potessero superare per il 2008 e il 2009 rispettivamente gli importi di 20 e 30 milioni di euro e, in secondo luogo, che a partire dal 2010 questi sarebbero stati riconosciuti alla Regione solo a seguito dell'acquisizione da parte sua di ulteriori e nuove funzioni. Queste disposizioni sono state cassate dalla sentenza n. 74 del 2009, in quanto ponevano limiti quantitativi alla quota di compartecipazione non previsti dallo Statuto, né dalle norme di attuazione, uniche fonti competenti a disciplinare la materia e non derogabili con legge ordinaria. Con la legge finanziaria per il 2010 si è successivamente prevista l'istituzione di un tavolo paritetico tra il Ministero delle Finanze e la Regione al fine di determinare l'ammontare delle somme dovute alla Regione in base al d.lsg. sulla compartecipazione ai redditi da pensione (n. 137/2007). Tavolo che ha chiuso di recente i suoi lavori, raggiungendo un accordo (Tremonti – Tondo) in base al quale lo Stato riconosce alla Regione l'intero ammontare di quanto dovuto, ma quest'ultima percepisce quanto residua al netto di ciò che lo Stato trattiene a titolo di partecipazione del FVG al fondo di solidarietà previsto dalla legge sul c.d. "federalismo fiscale".

Per alcuni dati relativi alle entrate e alle spese del FVG, cfr. le Tabelle allegate (Tab-2 Conto economico; Tab-3 Entrate; Tab-4 Pagamenti_tab; Tab-5 Pagamenti_graf).

6. Considerazioni conclusive

La specialità della Regione nasce in un contesto peculiare, quando molte sue aree erano ancora poverissime, afflitte dall'emigrazione, e nell'ottica di creare "il baluardo di sistema" del mondo occidentale nei confronti della "cortina di ferro". Inizialmente gli aiuti sono più di derivazione statale che regionale (benefici fiscali e finanziari, investimenti delle partecipazioni statali), ma dopo il terremoto, alla fine degli anni Settanta, decolla un'industrializzazione diffusa, autogenerata e

localizzata proprio nelle aree in cui minore era stato l'intervento della mano pubblica. Negli anni Ottanta il FVG beneficia al massimo del *deficit spending* dello Stato, in un contesto caratterizzato da svalutazioni monetarie competitive, privo di rigorosi vincoli di bilancio e accedendo a sempre maggiori risorse per la spesa regionale.

La successiva apertura dei mercati dei Paesi centro-orientali e l'adesione di nuovi Paesi alla UE sottopone quindi, a partire dagli anni Novanta, il sistema regionale a pressioni inedite, che richiedono l'allestimento di nuovi strumenti d'azione da parte di tutti gli attori e in particolare da parte delle istituzioni. Si tratta di nuove condizioni che presentano una forte ambivalenza: un aumento della gamma delle opportunità, con l'apertura di nuove occasioni di investimento e di rinsaldamento delle interdipendenze a scala europea, ma anche una crescita dei rischi connessi alla maggiore pressione competitiva. Un'ambivalenza che naturalmente vale per qualsiasi sistema territoriale, ma che nel caso del FVG assume significati peculiari, in corrispondenza soprattutto della sua posizione di "porta" sull'Est e della fine di quell'ombrello geopolitico che aveva assicurato, con l'autonomia, anche trasferimenti e provvidenze. In questo modello di specialità, appartenente alla fase della crescita, una cultura politico-istituzionale che fondava la specialità sull'accompagnamento allo sviluppo e sulla redistribuzione regionale delle risorse pubbliche ha prodotto politiche in cui le diverse istanze produttive e territoriali hanno cercato di convivere senza particolari spigolosità, fino al momento in cui la dovizia di risorse disponibili poteva accontentare tutti. Nel corso di questo periodo il FVG si è infatti consolidato come un sistema di potere e di relazioni organizzato quasi allo stesso modo di quello centrale.

Attualmente non si comprende bene cosa questa Regione voglia dalla sua autonomia, che ha subito inevitabilmente un cambiamento drastico, non più legittimata storicamente dalle grandi ragioni geopolitiche, privata della vitalità sussidiaria del dopo terremoto e, allo stesso tempo, deprivata di alcune risorse fondamentali di spesa e di autonomia operativa. Non si coglie peraltro ancora come, e con quali mezzi, la politica intenda perseguire una via "propria" verso una necessaria apertura internazionale, soprattutto dopo il cambiamento di colore del governo regionale, conseguente alla sconfitta di Illy e della coalizione di centro-sinistra del 2008.

Specialità e asimmetrie: la Regione Trentino-Alto Adige*

Matteo Cosulich

1. Vicende e peculiarità della Regione

Fin dalla sua origine, vale a dire dal cosiddetto primo Statuto (legge cost. n. 5 del 1948), la Regione Trentino-Alto Adige presenta una peculiarità che la differenzia dalle altre Regioni: la sua articolazione in Province autonome, enti legislatori al pari delle Regioni e a esse equiparate (come conferma, se mai ve ne fosse bisogno, l'appartenenza dei Presidenti delle due Province autonome alla Conferenza Stato-Regioni). Si tratta di una soluzione che non trova riscontro in nessun'altra Regione ad autonomia differenziata, dopo che fu accantonata per l'altra Regione speciale "col trattino", il Friuli-Venezia Giulia, nel corso del dibattito sull'adozione del suo Statuto, nei primi anni '60.

L'articolazione interna in Province trova il suo fondamento nell'Accordo di Parigi del 1946 tra Italia e Austria (Accordo De Gasperi-Gruber), laddove prevede la tutela dei "German speaking inhabitants", tanto è vero che già lo Statuto nel 1948 si preoccupa di far coincidere il confine interprovinciale con il confine linguistico, fino a livello di frazione comunale, come attesta il suo art. 3, 2°c.

Com'è noto, la valorizzazione del livello provinciale rispetto a quello regionale costituisce il *file rouge* della storia istituzionale del Trentino-Alto Adige: inizialmente per venire incontro alle richieste della minoranza germanofona ("Los von Trient"), sostenuta anche da una vertenza internazionale avviata dalla Repubblica austriaca in sede ONU; successivamente per la tendenza di ciascuna comunità provinciale a svilupparsi autonomamente rispetto all'altra, nel quadro di una debole cornice regionale comune. Così l'adozione del cosiddetto secondo Statuto (d.p.r. n. 670 del

* Il presente saggio è stato elaborato nell'ambito del sottogruppo di studio di Astrid "Specialità e asimmetrie. Regioni speciali e altre forme di autonomia", coordinato da Gian Candido De Martin, (il sottogruppo fa parte del gruppo di studio "Dove va il regionalismo", coordinato da Luciano Vandelli).

1972) ha comportato la revisione dei cataloghi delle materie di competenza legislativa (e amministrativa), ampliando quelle provinciali e comprimendo quelle regionali.

Nelle stesse non numerose materie spettanti alla competenza legislativa regionale, essa viene talvolta esercitata delegandola alle Province autonome (pur con i limiti individuati dal giudice costituzionale nella sent. n. 132 del 2006) ovvero dettando due discipline distinte, una per ciascuna Provincia autonoma (vedi *amplius infra* par. 2, lett. c); così ad esempio profili di disciplina differenziata, dettati dalla legge regionale per ciascuna delle due Province, sono riscontrabili nel caso delle *ex-IPAB*, di cui alla legge regionale n. 7 del 2005 (materia attribuita alla competenza legislativa regionale concorrente dall'art. 5, 1°c., n. 2 St.). A riguardo, può infine rammentarsi che non mancano casi nei quali le stesse norme di attuazione hanno fornito un'interpretazione restrittiva delle competenze legislative regionali, a vantaggio di quelle provinciali; ad esempio in materia sanitaria, la legislazione regionale primaria relativamente all'"ordinamento degli enti sanitari e ospedalieri", *ex art.* 4, 1°c., n. 7 St., è stata riduttivamente intesa come "modello di organizzazione" dal d. lgs. n. 267 del 1992 che attribuisce invece alle Province autonome la potestà legislativa attinente al funzionamento e alla gestione di tali enti. Si noti a riguardo che una questione di legittimità costituzionale relativa alle norme di attuazione ora richiamate è stata dichiarata manifestamente inammissibile con ord. n. 384 del 1998.

Così oggi la Regione Trentino-Alto Adige altro non è che la somma delle due Province autonome, sia a livello enti (art. 116, 2°c. Cost., introdotto dalla legge cost. n. 3 del 2001), sia a livello di organi (il Consiglio regionale "è composto dai membri dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano", ai sensi dell'art. 25, 1°c. Statuto, introdotto dalla legge cost. n. 2 del 2001).

Le modalità di elezione degli organi regionali e provinciali, successive alla revisione statutaria attuata dalla legge cost. n. 2 del 2001, confermano quanto ora si accennava relativamente alla differenziazione tra le istituzioni delle due Province autonome e alla marginalizzazione degli organi regionali.

Quanto al primo profilo, si rammenti che soltanto per il Consiglio provinciale di Bolzano vige ancora il vincolo proporzionale statutariamente disposto, *ex art.* 47, 3°c. St. Inoltre, soltanto per il Presidente della Provincia di Trento l'art. 4, 2° e 3°c. legge cost. n. 2 del 2001 introduceva transitoriamente e immediatamente l'elezione a suffragio universale e diretto (successivamente confermata dalla legge prov. statutaria n. 2 del 2003, pur con qualche modifica delle relative *technicalities*). Il medesimo art. 4 legge cost. n. 2 del 2001 prevede invece, al 4°c., che nella Provincia autonoma di Bolzano continuino ad applicarsi le leggi elettorali vigenti, e dunque l'elezione del Presidente da parte del Consiglio provinciale, salva la possibilità di quest'ultimo di

introdurre, con legge provinciale “approvata con la maggioranza dei due terzi dei componenti”, l’elezione del Presidente della Provincia di Bolzano a suffragio universale e diretto (art. 47, 3°c. St.); possibilità della quale peraltro il Consiglio bolzanino non si è finora (dicembre 2010) avvalso. Quanto al secondo profilo, quello del Trentino-Alto Adige è l’unico Presidente di Regione per il quale non sia stata introdotta l’elezione a suffragio universale e diretto, né sia stata statutariamente prevista la possibilità di introdurla; il Presidente trentino-altoatesino è infatti eletto “dal Consiglio regionale nel suo seno”, *ex art. 36, 2°c. St.*

Può dunque affermarsi che la specialità del Trentino-Alto Adige si è evoluta dando vita a due distinti sistemi autonomistici provinciali che vanno in buona misura considerati separatamente.

Conclusivamente, la differenziazione delle regole in Trentino-Alto Adige è riscontrabile non soltanto in una prospettiva interregionale, ma anche in un’ottica intraregionale, attraverso la valorizzazione delle competenze provinciali. Si tratta di un processo sviluppatosi anche a livello di fonti di grado costituzionale (revisione dello Statuto speciale di autonomia) e conseguentemente non ostacolato – salvo in casi limite (vedi la già citata sent. n. 132 del 2006) – dalla Corte costituzionale. Quanto agli effetti sui diritti, può rilevarsi come la differenziazione tra Province non sia priva di conseguenze neppure sotto tale profilo, come sembra emergere dalla sostituzione di un sistema sanitario regionale con due sistemi sanitari provinciali, cui si accennava *supra*.

2. La specialità delle competenze

Qui di seguito ci si soffermerà sulle materie di competenza regionale (o provinciale) indicate nel modello di scheda, approfondendo soltanto i profili di differenziazione rispetto alle funzioni attribuite alle Regioni ad autonomia ordinaria.

a) *Lingua.*

La tutela delle minoranze linguistiche costituisce, com’è noto, il fondamento stesso dell’attribuzione dell’autonomia speciale alla Regione Trentino-Alto Adige e della sua articolazione interna in Province autonome, anche sulla base di impegni internazionali assunti dall’Italia all’indomani della conclusione della seconda guerra mondiale (Accordo De Gasperi-Gruber, vedi *supra* par. 1). A riguardo, può essere utile rammentare come la Regione trentino-altoatesina sia costituzionalmente fornita di una denominazione bilingue (Trentino- Alto Adige/*Südtirol*), *ex art. 116 Cost.*, nel testo introdotto dalla legge cost. n. 3 del 2001. D’altra parte, la circostanza che la denominazione bilingue sia utilizzata soltanto laddove si elencano le Regioni ad autonomia

differenziata, all'art. 116 Cost., mentre laddove si elencano tutte le Regioni, all'art. 131 Cost., il Trentino-Alto Adige compaia soltanto con la sua denominazione italiana, non è attribuibile tanto alla distrazione del legislatore costituzionale del 2001, quanto alla considerazione che la presenza di minoranze linguistiche (e in particolare di quella germanofona) sta alla base del riconoscimento costituzionale di “forme e condizioni particolari di autonomia”.

Può peraltro osservarsi come la denominazione bilingue riguardi soltanto la Provincia autonoma di Bolzano (Alto Adige/*Südtirol*), cui coerentemente si riferiscono le disposizioni statutarie relative all'uso della lingua tedesca (art. 8, 1°c., n. 2: competenza legislativa provinciale primaria in materia di toponomastica, con “l'obbligo di bilinguità nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano”; art. 100: possibilità di utilizzare la lingua tedesca nella provincia di Bolzano per le comunicazioni dei cittadini con gli organi della pubblica Amministrazione là situati, e viceversa, nonché per intervenire nelle “adunanze degli organi collegiali”) e soprattutto il sistema della cosiddetta “proporzionale etnica”, basata sulle “dichiarazioni di appartenenza” a uno dei tre gruppi linguistici (italiano, tedesco, ladino) “rese nel censimento ufficiale della popolazione” e tale da determinare nelle “amministrazioni statali aventi sede nella Provincia di Bolzano” una riserva dei posti nell'amministrazione civile ai cittadini appartenenti a ciascuno dei tre gruppi linguistici “in rapporto alla consistenza dei gruppi stessi”, accertata appunto in occasione del censimento decennale (art. 89 St.).

Al di fuori della Provincia autonoma di Bolzano il bilinguismo italiano-tedesco riguarda soltanto le (oramai assai deboli, vedi *supra* par. 1) istituzioni regionali, di modo che, a livello regionale, la parificazione della lingua tedesca a quella italiana si traduce oggi nella possibilità di utilizzare la lingua tedesca nelle “adunanze degli organi collegiali della Regione” (art. 100, 2°c. St.) e nella redazione bilingue degli atti regionali.

Per quanto riguarda infine la Provincia autonoma di Trento, la disciplina statutaria tutela la più contenuta minoranza linguistica ladina e le assai esigue minoranze linguistiche mochena e cimbra; tutela che si traduce nel rispetto della toponomastica e delle tradizioni, nella valorizzazione delle iniziative e attività culturali, nonché nell'insegnamento “nelle scuole dei Comuni della Provincia di Trento ove è parlato il ladino, il mocheno o il cimbro, (...) della lingua e della cultura ladina o tedesca” (art. 102 St.).

b1) *Istruzione.*

La materia dell'istruzione rappresenta un esempio assai significativo di differenziazione delle funzioni realizzata non attraverso le disposizioni statutarie speciali, ma mediante le norme di attuazione e la legislazione provinciale.

A fronte di competenze legislative provinciali statutariamente definite, assai simili a quelle di cui dispongono le Regioni ad autonomia ordinaria successivamente alla riforma costituzionale del 2001 (legge cost. n. 3), nelle due Province autonome la normativa di attuazione statutaria e la legislazione provinciale hanno progressivamente edificato sistemi provinciali di istruzione e formazione nei quali lo Stato non ha più quel ruolo da protagonista che conserva invece nel resto d'Italia; detto ruolo è invece assunto dalle Province autonome, che hanno dimostrato una notevole capacità di intervento legislativo, particolarmente evidente se confrontato con la ben più modesta produzione legislativa delle Regioni ordinarie in materia di istruzione e formazione. Da questo punto di vista, la futura legislazione regionale ordinaria in materia di istruzione potrebbe assumere a modello la legislazione provinciale, soprattutto quella trentina, poiché quella bolzanina è difficilmente esportabile, in quanto costruita su una società divisa in gruppi etnico-linguistici ben distinti e separati fra loro.

Quanto al raffronto tra il parametro statutario e quello costituzionale, può osservarsi che le Province autonome dispongono di competenza legislativa primaria in materia di "scuola materna", "assistenza scolastica", e "formazione professionale" (art. 8, 1°c., nn. 26, 27 e 29 St.), nonché di competenza legislativa concorrente relativamente all'"istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica)"; alle Regioni ordinarie viene attribuita legislazione concorrente in materia di "istruzione" (art. 117, 3°c. Cost.), mentre le restanti materie sopra citate rientrano esplicitamente ("formazione professionale", grazia alla sua espressa esclusione dal novero delle materie concorrenti) o implicitamente nella legislazione regionale residuale, *ex art.* 117, 4°c., Cost., salva la competenza legislativa esclusiva statale relativamente alle "norme generali sull'istruzione" (art. 117, 2°c., lett. *n*).

Come si accennava poc'anzi, le norme di attuazione statutaria hanno però fortemente provincializzato il sistema di istruzione e formazione in Trentino-Alto Adige, sia nella Provincia autonoma di Bolzano (d.p.r. n. 89 del 1983), sia in quella di Trento (d.p.r. n. 405 del 1988). Sebbene la presente sede non consenta una dettagliata ricostruzione della disciplina introdotta dalle norme di attuazione ora menzionate, può comunque rammentarsi che le funzioni amministrative statali in materia di istruzione elementare e secondaria sono state integralmente trasferite alle Province

autonome (rispettivamente art. 1 d.p.r. n. 89 del 1983 per Bolzano e art. 1 d.p.r. n. 405 del 1988 per Trento).

In Trentino, lo stesso “personale insegnante – ispettivo, direttivo e docente – delle scuole ed istituti di istruzione elementare e secondaria” è inquadrato nei ruoli del personale provinciale, disciplinati dalla legislazione provinciale (art. 2 d.p.r. n. 405 del 1988), mentre viene soppresso il Provveditorato agli studi, sostituito dalla Sovrintendenza scolastica provinciale (art. 16, 7°c. d.p.r. n.405 del 1988), il cui titolare, a partire dalle modifiche alle norme di attuazione introdotte nel 1996, viene nominato dalla Giunta provinciale; il menzionato processo di provincializzazione del vertice dell’istruzione trentina si conclude con la legge prov. n. 5 del 2005 che, all’art. 9, 1°c., affida le funzioni della soppressa Sovrintendenza scolastica (agenzia amministrativa dotata di autonomia amministrativa e contabile) a una struttura interna all’apparato amministrativo della Provincia autonoma di Trento, il Servizio per la gestione delle risorse umane della scuola e della formazione.

In Alto Adige/*Südtirol*, la provincializzazione viene a incrociarsi con le esigenze di tutela – particolarmente avvertibili in ambito scolastico – dei tre gruppi linguistici in cui si riparte la popolazione della Provincia autonoma di Bolzano (si veda a riguardo l’art.19 St.). Così il “personale insegnante – ispettivo, direttivo e docente – di ruolo e non di ruolo” della scuola materna, di quella elementare e di quella secondaria viene inquadrato in ruoli distinti, istituiti dalla Provincia, per la scuola in lingua italiana, per la scuola in lingua tedesca e per quella delle località ladine (art. 12, 1°c. d.p.r. n. 89 del 1983). Alla menzionata tripartizione del sistema scolastico provinciale corrisponde una tripartizione degli organi apicali: il Sovrintendente scolastico, l’Intendente per l’amministrazione delle scuole in lingua tedesca, l’Intendente scolastico per l’amministrazione delle scuole in lingua ladina; il primo nominato dalla Provincia d’intesa con il MIUR, gli altri due dalla Provincia sentito il MIUR (art. 21 d.p.r. n. 89 del 1983).

La disciplina dettata dalle norme di attuazione è stata completata dalla legislazione provinciale in modo da costituire, in ciascuna Provincia autonoma, un vero e proprio “sistema educativo di istruzione e formazione” (così esplicitamente, fin dalla titolazione, la legge prov. trentina n. 5 del 2006, che disciplina complessivamente la materia), rispettivamente del Trentino e dell’Alto Adige/*Südtirol*.

b2) *Università*.

Con riferimento all’Università, si manifesta compiutamente il fenomeno, qui sopra individuato con riferimento all’istruzione, della differenziazione di funzioni a prescindere da una peculiare disciplina statutaria. Lo Statuto della Regione Trentino-Alto Adige, infatti, non menziona mai

l'Università tra le funzioni legislative o amministrative regionali o provinciali, limitandosi a prevedere, all'art. 19, u.c., il parere della Regione o della Provincia interessata “per l'eventuale istituzione di Università nel Trentino-Alto Adige”. Eppure le Province autonome hanno svolto un ruolo assai significativo a riguardo, soprattutto in due periodi: il primo, negli anni '60 e '70 del Novecento; il secondo, dal 1999 ad oggi.

Nel primo periodo, la Provincia autonoma di Trento ha svolto, com'è noto, un ruolo fondamentale nella nascita dell'Ateneo trentino: in virtù della competenza legislativa provinciale primaria in materia di “istituzioni culturali (...) aventi carattere provinciale” (art. 8, 1°c., n. 4 del vigente Statuto), la legge prov. trentina n. 11 del 1962 istituisce l'Istituto Trentino di Cultura (ITC), ente pubblico provinciale, e ne approva lo statuto che prevedeva la possibilità di attivazione di corsi superiori. Così l'ITC costituiva l'Istituto Superiore di Scienze Sociali, prima configurazione dell'Ateneo trentino. Nel 1972, l'Istituto Superiore viene trasformato con d.p.r. n. 974 del 1972 in Libera Università degli studi di Trento, che verrà successivamente statizzata dall'art. 40 legge n. 590 del 1982, pur conservando alcune peculiarità organizzative che richiamano il ruolo provinciale, come ad esempio la previsione di un Consiglio di amministrazione formato, tra l'altro, da “rappresentanti della Provincia autonoma di Trento” (art. 41, 1°c., lett. c legge n. 590).

Il secondo periodo ha inizio con la legge n. 4 del 1999 che modifica la legge n. 127 del 1997, al fine di rafforzare il coinvolgimento provinciale nella vita dell'Università di Trento e soprattutto di consentire l'istituzione in Alto Adige/*Südtirol* di una Università non statale, significativamente condizionata dal ruolo attribuito alla Provincia autonoma di Bolzano. Così, da un lato, la Provincia autonoma di Trento viene facoltizzata a disporre, con leggi provinciali, “la concessione di contributi a favore dell'Università degli studi di Trento per lo sviluppo della ricerca scientifica e per l'attuazione di specifici programmi e progetti formativi” (art. 17, 128°c. legge n. 127 del 1997); facoltà della quale la Provincia autonoma di Trento si è significativamente avvalsa negli anni successivi. Dall'altro, è consentita l'istituzione, nella Provincia autonoma di Bolzano, di una Università non statale; le funzioni ministeriali relative all'amministrazione e al finanziamento della Libera Università di Bolzano, subito istituita, vengono esercitate d'intesa con la Provincia autonoma di Bolzano (art. 17, 120°c. legge n. 127 del 1997), alla quale, ai sensi del successivo 121°c., sono attribuite sia “la potestà di emanare norme legislative in materia di finanziamento all'ateneo (...) e di edilizia universitaria”, sia le corrispondenti funzioni amministrative; detta attribuzione di potestà legislativa viene effettuata in forza dell'art. 17 St. che permette alla legge statale di estendere la legislazione regionale o provinciale al di là delle espresse previsioni statutarie (come nel caso di specie), “per servizi relativi a materie estranee alle rispettive competenze”.

Il riferimento all'art. 17 St. ricorre anche nel più recente intervento legislativo statale volto a individuare competenze provinciali relativamente agli Atenei del Trentino-Alto Adige: la previsione del cosiddetto Accordo di Milano (vedi *infra* par. 3), trasfusa all'art. 2, 122°c. legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010), introduce, relativamente all'Università degli studi di Trento, una competenza provinciale, sia legislativa (definibile concorrente, poiché da esercitarsi nel rispetto "dei principi fondamentali della legislazione statale"), sia amministrativa. Peraltro la competenza provinciale trentina relativa all'Università di Trento sembra più ampia della corrispondente competenza bolzanina, in quanto la prima non è limitata al solo finanziamento, ma riguarda genericamente le funzioni relative all'Ateneo trentino, delegate dallo Stato alla Provincia autonoma di Trento. D'altra parte, un'altra previsione dell'Accordo di Milano, trasfusa all'immediatamente successivo 123°c., dispone l'assunzione da parte della Provincia autonoma di Bolzano "del finanziamento sostenuto dallo Stato per la Libera Università di Bolzano".

c) *Ordinamento locale.*

La materia dell'"ordinamento degli enti locali" è stata attribuita alla competenza legislativa primaria della Regione Trentino-Alto Adige dalla legge cost. n. 2 del 1993 che notoriamente ha proceduto ad attribuire analoga competenza a favore di tutte le Regioni ad autonomia differenziata che allora non ne disponevano. La legge cost. n. 3 del 1992 ha così prodotto in Trentino-Alto Adige un inaspettato rafforzamento delle competenze legislative regionali, in controtendenza rispetto alla valorizzazione di quelle provinciali, che – come si è visto (*supra* par. 1) – costituisce il filo conduttore della storia istituzionale trentino-altoatesina. Va peraltro sottolineato che nella Regione Trentino-Alto Adige il ruolo delle Province in materia di enti locali è stato recuperato sia differenziando la disciplina regionale vigente rispettivamente nella Provincia autonoma di Trento e in quella di Bolzano, sia soprattutto mediante la delega regionale alle Province stesse delle funzioni amministrative (*ex art.* 18 St.) e, in alcuni casi, delle stesse funzioni legislative. Tanto è vero che – come si vedrà tra breve (*infra* par. 3) – gli organi di raccordo con le autonomie locali sono strutturati a livello provinciale, non regionale. Ancora, è significativo che la Provincia autonoma di Trento abbia legislativamente istituito un nuovo ente locale sovracomunale, a struttura associativa e appartenenza necessaria dei Comuni che ricadono nel suo territorio, la Comunità di Valle (art. 14 legge prov. n. 3 del 2006).

L'attribuzione alle Regioni ad autonomia speciale della competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali ha offerto a ciascuna di esse la possibilità di costruire un vero proprio sistema regionale delle autonomie locali. Possibilità della quale il legislatore regionale trentino-altoatesino si è avvalso in maniera particolarmente ampia, introducendo una disciplina

legislativa pressoché integralmente sostitutiva di quella statale, come attesta la massa della legislazione ora contenuta nei quattro testi unici (compilativi), “sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali”, “sull’ordinamento del personale dei Comuni”, “sull’ordinamento dei Comuni” e “sull’ordinamento contabile e finanziario nei Comuni”, rispettivamente approvati con d.p.reg. n. 1/L, n. 2/L, n. 3/L e n. 4/L del 2005.

Questa sede non consente un’analisi dettagliata della complessiva disciplina trentino-altoatesina in materia di ordinamento degli enti locali. Ci si limiterà dunque a evidenziare, a titolo meramente esemplificativo, alcuni profili di differenziazione della disciplina regionale rispetto alla corrispondente disciplina statale racchiusa nel d. lgs. n. 267 del 2000, “testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”; profili che permetteranno contestualmente di cogliere alcune differenze nelle discipline legislative rispettivamente introdotte dalla Regione Trentino-Alto Adige nelle due Province autonome.

Così, ai sensi dell’art. 2, 3°c. d.p.reg. n. 1/L, “nei Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti della Provincia di Trento, il Consiglio è presieduto dal Sindaco. Nei Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti della Provincia di Trento e nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 della Provincia di Bolzano, lo statuto deve prevedere che il Consiglio sia presieduto dal presidente eletto dall’assemblea. Nei Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti della provincia di Bolzano, lo statuto può prevedere che il Consiglio sia presieduto dal presidente eletto dall’assemblea”.

Ancora, quanto all’incompatibilità fra consigliere e assessore, essa si applica nei Comuni della Provincia di Trento con popolazione superiore ai 13.000 abitanti e può applicarsi, salvo che lo statuto comunale disponga diversamente, nei Comuni della Provincia di Bolzano con popolazione superiore ai 15.000 abitanti (art. 8, 4° e 5°c. d.p.reg. n. 1/L).

Infine, ai sensi dell’art. 14 d.p.reg. n. 1/L, la soglia tra i due differenti sistemi elettorali utilizzati per eleggere il Sindaco e il Consiglio comunale è fissata per la Provincia autonoma di Trento a 3.000 abitanti, mentre nella Provincia autonoma di Bolzano, all’elezione del Sindaco a suffragio universale e diretto corrisponde, in tutti i Comuni, l’elezione dei consiglieri comunali “a scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale ottenuta col metodo del quoziente naturale e dei più alti resti”, in ragione delle esigenze di equilibrata rappresentanza dei gruppi linguistici presenti in Alto Adige/*Südtirol*.

d) *Giustizia*.

Alcune peculiarità sono anzitutto riscontrabili con riferimento agli organi della giurisdizione amministrativa, laddove in Trentino-Alto Adige in luogo del TAR è istituito, ai sensi dell'art. 90 St., il Tribunale regionale di giustizia amministrativa (TRGA), nel cui ambito viene prevista una Sezione autonoma per la Provincia di Bolzano.

Le norme di attuazione (d.p.r. n. 426 del 1984) hanno conseguentemente disposto che la circoscrizione del TRGA comprende la Provincia di Trento, mentre la circoscrizione della Sezione autonoma per la Provincia di Bolzano coincide con quest'ultima. Sia la composizione del Tribunale sia quella della Sezione riflettono il ruolo attribuito alle Province autonome, mentre naturalmente soltanto quella della Sezione bolzanina tiene conto dell'articolazione della popolazione in differenti gruppi linguistici, caratteristica del solo Alto Adige/*Südtirol*: su sei magistrati componenti il TRGA, due sono designati dal Consiglio provinciale di Trento; su otto magistrati della Sezione autonoma (quattro appartenenti al gruppo linguistico italiano e quattro a quello tedesco), ben quattro "sono nominati dal Consiglio provinciale di Bolzano e con decreto del Presidente della Repubblica" (art. 2, 3°c. d.p.r. n. 426).

Inoltre, alcune disposizioni statutarie attribuiscono al Presidente della Regione Trentino-Alto Adige l'adozione dei più importanti provvedimenti relativi allo *status* dei "giudici conciliatori e viceconciliatori", nell'osservanza delle norme stabilite dall'ordinamento giudiziario (art. 94 St.), mentre la vigilanza sugli uffici corrispondenti è affidata alle Giunte provinciali (art. 95 St.). Successive all'istituzione del Giudice di pace (legge n. 374 del 1991), le norme di attuazione hanno riferito a quest'ultimo le disposizioni statutarie ora richiamate; di talché "alla nomina, alla decadenza e alla dispensa dall'ufficio dei magistrati onorari investiti delle funzioni di Giudice di pace si provvede, nella Regione Trentino-Alto Adige, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente della Giunta regionale, osservate le altre norme in materia stabilite dall'ordinamento giudiziario" (art. 6, 1°c. d.lgs. n. 267 del 1992). Le medesime norme di attuazione inquadrano inoltre il personale amministrativo degli uffici del Giudice di pace nel personale della Regione Trentino-Alto Adige, cui spetta provvedere "alla fornitura delle attrezzature e dei servizi necessari per il funzionamento degli uffici" stessi. Alle Province autonome spetta invece la vigilanza sugli uffici del giudice di pace (art. 6, 3°c. d.lgs. n. 267 del 1992).

3. La specialità nei rapporti con lo Stato

Se si osserva il sistema delle Conferenze dall'angolo visuale del Trentino-Alto Adige, può anzitutto richiamarsi quanto già detto (*supra* par. 1) sulla circostanza che, accanto alla Regione, anche le Province autonome fanno parte della Conferenza Stato-Regioni, sancendo così la loro natura sostanzialmente regionale.

Sempre nell'ambito del sistema delle Conferenze, per quanto attiene agli organi di raccordo tra gli enti locali e il livello regionale, va rimarcato come in Trentino-Alto Adige tale livello sia costituito dalle Province autonome. In tal senso milita anzitutto la considerazione che l'unico organo di raccordo disciplinato a livello statutario, la Rappresentanza unitaria dei Comuni (art. 81, 2°c. St.), sia previsto – e istituito – a livello provinciale, e non regionale. Inoltre, i Consigli delle autonomie locali sono stati istituiti esclusivamente a livello provinciale (legge prov. Trento n. 7 del 2005 e legge prov. Bolzano n. 4 del 2010). In proposito, va rilevato come non sussistesse alcun obbligo in tal senso, poiché il giudice costituzionale ha affermato “la impossibilità di ritenere applicabile alle Regioni ad autonomia differenziata e alle Province autonome l'ultimo comma dell'art. 123 Cost.” (sent. n. 370 del 2006); detto altrimenti, l'obbligo per le Regioni ordinarie di istituire e disciplinare il Consiglio delle autonomie locali, *ex art. 123, 4° c. Cost.*, non si applica alle Regioni e alle Province ad autonomia differenziata, poiché la clausola di estensione automatica delle “forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”, prevista dall'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001, si rivolge alle sole Regioni speciali e Province autonome, non al complesso delle autonomie in esse operanti.

Con riferimento alle relazioni con lo Stato della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, può osservarsi come la bilateralità ne costituisca il marchio caratteristico; bilateralità che tende naturalmente ad accentuare la differenziazione tra la Regione Trentino-Alto Adige e le altre Regioni, nonché, quando applicata direttamente alle relazioni fra lo Stato e la singola Provincia autonoma, la differenziazione tra le due Province autonome.

Il carattere bilaterale delle relazioni fra i tre enti legislatori del sistema trentino-altoatesino, da un lato, e lo Stato, dall'altro, emerge anzitutto dalle norme di attuazione, adottate con decreto legislativo sentita una Commissione paritetica la cui composizione ricorda quella di un organo arbitrale, in quanto è formata per metà da rappresentanti dello Stato e per metà da rappresentanti dei Consigli regionale e provinciali (art. 107, 1°c. St., che al successivo 2°c. prevede un'articolazione interna della Commissione paritetica, per le norme riguardanti la sola Provincia autonoma di Bolzano). In tal modo l'attuazione (e soprattutto la previa interpretazione) dello Statuto di

autonomia viene bilateralmente concordata, fra lo Stato e gli enti (Regione e Province autonome) interessati.

Recentemente però la bilateralità in discorso si è espressa soprattutto *per aliam viam*, attraverso l'accordo fra lo Stato, da un lato, e, dall'altro, la Regione e le Province autonome, *ex art. 104, 1°c. St.*, secondo il quale le norme del titolo VI "Finanza della Regione e delle Province" dello Statuto speciale di autonomia "possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province". Si fa qui specifico riferimento all'Accordo – sottoscritto a Milano il 30 novembre 2009 tra il Governo, la Regione Trentino-Alto Adige, la Provincia autonoma di Trento e la Provincia autonoma di Bolzano e solitamente definito "Accordo di Milano" – volto al "coordinamento della finanza pubblica nell'ambito del processo di attuazione del federalismo fiscale", anche mediante l'introduzione di una nuova disciplina del titolo VI dello Statuto speciale; l'adozione di tale disciplina era prevista dall'art. 27 legge n. 42 del 2009, al fine di coordinare la finanza delle Regioni e delle Province ad autonomia differenziata con i principi dettati dalla medesima legge delega sul federalismo fiscale. Com'è noto, il contenuto dell'Accordo di Milano è stato integralmente trasfuso nella legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria 2010), all'art. 2, cc. 107-125, conformemente al citato disposto dell'art. 104, 1°c. St.

Va in proposito rilevato come l'Accordo di Milano – pur espressamente finalizzato, come si è ora detto, al (solo) "coordinamento della finanza pubblica" – preveda (e la corrispondente disciplina legislativa detti) disposizioni che ampliano la legislazione provinciale, come nel caso della disciplina delle funzioni relative all'Università degli studi di Trento (vedi *supra* par. 2, lett. b2).

Più in generale, il meccanismo dell'accordo tra lo Stato e l'ente interessato (Regione, Provincia autonoma di Trento o Provincia autonoma di Bolzano che sia) sembra destinato ad affermarsi sempre più nel sistema trentino-altoatesino; così è stato utilizzato con riferimento alla costruzione del nuovo istituto penitenziario di Trento, all'organizzazione amministrativa degli uffici giudiziari, alle infrastrutture a valenza ultraprovinciale, all'*e-government* e all'energia.

4. La specialità nella finanza regionale (cenni; si veda amplius la scheda del professor Giorgio Macciotta)

La differenziazione del sistema della finanza rispetto a quello delle altre Regioni è una caratteristica riscontrabile in Trentino-Alto Adige fin dal primo Statuto (1948) che, al pari del secondo (1972), dedica il titolo VI alla "Finanza della Regione e delle Province", prevedendo inoltre, come si è visto

(*supra* par. 3), un meccanismo di revisione del titolo stesso fondato sull'accordo fra lo Stato e gli enti legislativi del Trentino-Alto Adige. Come accennato nel paragrafo precedente, la finanza regionale (e provinciale) è oggi in larga parte disciplinata dalla revisione del titolo VI dello Statuto apportata dalla legge finanziaria 2010, che ha recepito l'accordo di Milano del novembre 2009.

La vigente disciplina statutaria, introdotta dalla legge finanziaria 2010, dedica l'art. 79 St. ai meccanismi di coordinamento della finanza pubblica, in modo che "al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la Regione e le Province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo" (3°c.).

Quanto alle entrate tributarie della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome, la revisione statutaria operata dalla legge finanziaria 2010 si pone in continuità con la previgente disciplina statutaria, portando all'elevata quota di nove decimi la parte delle entrate tributarie dello Stato, precette nei territori provinciali, attribuita alle Province autonome, laddove era fissata a una quota inferiore (art. 75, 1°c., lett. e St.).

Inoltre lo Statuto vigente continua a prevedere la devoluzione alla Regione (art. 69 St.) e alle Province autonome (art. 70 St.) dei proventi di alcune imposte precette nei rispetti territori. Infine, viene conservata e ampliata la previsione statutaria di tributi propri, regionali e provinciali (artt. 72-73 St.).

5. Considerazioni conclusive

La specialità regionale trentino-altoatesiana è fortemente differenziata dagli altri ordinamenti regionali, sia ordinari sia speciali, anche in forza della sua articolazione interna nelle due Province autonome di Trento e di Bolzano, che – come si è visto nella presente scheda – hanno finito per dar vita a due distinti sistemi autonomistici. Le Province autonome presentano significative differenze nella disciplina statutaria e legislativa ivi vigente anche perché le esigenze di tutela delle minoranze linguistiche e di equilibrio tra i gruppi linguistici riguardano quasi esclusivamente le istituzioni bolzanine. Da questo punto di vista, le ragioni della specialità trentino-altoatesina sembrerebbero oggi riferirsi prevalentemente alla Provincia autonoma di Bolzano, tanto da poter indurre a riflettere sull'opportunità di indebolire la cornice regionale comune alle due Province, nella quale, secondo la felice intuizione degasperiana, trova fondamento la speciale autonomia di entrambe.

Va peraltro rilevato che nella Regione Trentino-Alto Adige e, al suo interno, nelle Province autonome si è ormai dato vita a un sistema che potrebbe tecnicamente definirsi di federalismo

realizzato, almeno nel senso che il ruolo e la presenza dello Stato sono oggi scarsamente percepibili in Trentino-Alto Adige. Anche quando lo Stato interviene con atti formalmente propri, assai spesso, come ad esempio nel caso delle norme di attuazione, il contenuto degli stessi è frutto di un'intesa con la Regione e/o con le Province autonome interessate. D'altra parte sia la Regione Trentino-Alto Adige, sia le Province autonome, hanno saputo, più di ogni altra Regione ad autonomia speciale, disciplinare compiutamente le numerose materie attribuite alla loro competenza legislativa, in modo da ridurre, anche per tal via, lo spazio lasciato alla disciplina statale.

Dalle considerazioni ora svolte emergono i più rilevanti tratti distintivi dell'autonomia trentino-altoatesina rispetto alle altre Regioni ad autonomia speciale, soprattutto quelle insulari: lo strumento delle norme di attuazione statutaria è stato sfruttato fino alle sue massime potenzialità, e forse anche oltre, se si rammenta – come si è visto – che attraverso detto strumento si sono ampliate le competenze provinciali. D'altra parte, il massiccio ricorso alle norme di attuazione costituisce un evidente sintomo di un rapporto preferenziale con lo Stato, che le Province autonome hanno sapientemente costruito e progressivamente consolidato nel tempo, come attestano i risultati conseguiti con il cosiddetto Accordo di Milano. Infine, la legislazione regionale e provinciale è particolarmente pervasiva in Trentino-Alto Adige; in tal modo, viene evitato il rinvio, esplicito o implicito, agli atti legislativi statali, assai raramente applicati nell'ambito delle materie di competenza legislativa regionale (o provinciale), a differenza di quanto avviene nelle altre Regioni italiane, ordinarie o speciali che siano.

La consolidata tradizione di autonomia del Trentino-Alto Adige, che si radica nella sua secolare appartenenza all'Impero asburgico, ha certamente favorito un esercizio così ampio delle funzioni statutariamente attribuite agli enti regionale e provinciali. L'ordinamento speciale che oggi ne risulta potrebbe costituire un interessante modello non soltanto per le altre Regioni ad autonomia differenziata, ma anche per le Regioni ordinarie, fornite di un'ampia competenza legislativa residuale *ex art. 117,4°c. Cost.*, e facultizzate dall'*art. 116, 3°c. Cost.* a negoziare bilateralmente con lo Stato "forme e condizioni particolari di autonomia".

Specialità e asimmetrie: la Regione Sardegna*

Omar Chessa e Simone Pajno

1. L'origine dell'autonomia speciale e il Piano di Rinascita

Le rivendicazioni di autonomia, in vista di un maggiore sviluppo sociale ed economico dell'Isola entrano a far parte del dibattito politico regionale soltanto a partire dalla strutturazione del movimento dei reduci della Grande Guerra. L'istanza di riscattarsi da una condizione di subalternità era già avvertita da prima. Ma solo da allora essa prenderà forma nella richiesta (spesso confusa, ma non per questo meno forte) di autonomia.

Dopo l'esperienza straordinaria del regime Altocommissariale (istituito con il R.D.L. n. 21 del 1944) legata anche al forte grado di isolamento istituzionale e politico della Regione, la richiesta di autonomia da parte della Sardegna si concretizza nella approvazione, da parte dell'Assemblea costituente, dell'art. 116 della Carta e, nel gennaio 1948, dello Statuto speciale.

Al riguardo, è opportuno svolgere alcune precisazioni, che possono essere utili che comprendere le linee che seguirà lo sviluppo della specialità sarda negli anni successivi.

Innanzitutto deve essere messo in luce che la ragione principale che animò il processo autonomista fu essenzialmente quella, già menzionata, di matrice economica. L'idea di fondo era che «l'autonomia fosse essenzialmente una riparazione dei tanti danni o del mancato sviluppo patiti dalla Sardegna»¹⁶ a causa dei secoli di dominazione dall'estero che da questa erano stati patiti. La dimensione culturale e linguistica, che in altre realtà è stata come è noto, un potente motore autonomistico, e che anche in Sardegna, più di recente, si farà sentire, nella prima fase dell'esperienza di questa resta dunque decisamente in ombra.

In secondo luogo pare opportuno notare come la tensione autonomistica sarda prescinde completamente da qualunque legame con la forma di Stato complessiva. In altre parole, si chiede

* Il presente saggio è stato elaborato nell'ambito del sottogruppo di studio di Astrid "Specialità e asimmetrie. Regioni speciali e altre forme di autonomia", coordinato da Gian Candido De Martin (il sottogruppo fa parte del gruppo di studio "Dove va il regionalismo", coordinato da Luciano Vandelli).

una autonomia per la Sardegna che è particolare in quanto punta ad intrattenere un rapporto speciale e singolare con lo Stato, senza che interessi quale assetto assuma l'ordinamento generale in relazione alla articolazione territoriale dei poteri pubblici. In questo atteggiamento culturale possono forse riconoscersi le radici di alcuni sviluppi che hanno caratterizzato l'esperienza autonomista sarda (ma anche, probabilmente, quella delle altre Regioni speciali, sia pure con esiti sovente differenti). Sin dall'inizio, infatti, l'autonomia sarda viene concepita essenzialmente nei termini di uno "speciale rapporto singolo" con lo Stato, da interpretare in senso marcatamente garantista e difensivo nei confronti di quest'ultimo¹⁷. Gli effetti più evidenti di questo approccio sono individuabili soprattutto nell'ambito della esperienza delle norme di attuazione, sulla quali ci si soffermerà più avanti, ma non mancano di influenzare parecchi altri aspetti della specialità, dal contesto in cui si inserisce il Piano di Rinascita, fino alla collocazione speciale nel "sistema" della legge cost. n. 3 del 2001 ed alle proposte di adeguamento formale dello Statuto speciale.

La prima e per certi versi più importante esperienza della specialità sarda - intesa come rapporto singolo con lo Stato volto al riscatto della Regione dalla situazione di subalternità economica - è stata quella del c.d. Piano di Rinascita¹⁸. Tale piano era concepito come vero e proprio "compimento" della specialità¹⁹, e nello Statuto speciale, del resto, trovava il suo fondamento. Si trattava, in particolare, dell'art. 10 di quest'ultimo, ai sensi del quale «lo Stato col concorso della Regione dispone un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola». Tale disposizione, sin dai primi anni '50, costituì il principale punto di riferimento del dibattito regionale circa il senso dell'autonomia.

Le vicende del Piano di Rinascita prendono le mosse dal "*Congresso del Popolo Sardo*" del 1950 - «la più grande assemblea popolare e di tecnici che l'isola abbia mai conosciuto nella sua storia», secondo Lussu²⁰ - in cui viene elaborata una prima ipotesi di massima di attuazione dell'art. 13 dello Statuto. Il passo successivo vide protagonista il Consiglio regionale, il quale deliberò, d'intesa con il Governo, la costituzione di una organizzazione di studio. Questi lavori contribuirono a determinare, non senza una certa dialettica, il disegno di legge presentato dal Governo alle Camere per l'approvazione del Piano di Rinascita. La questione che animava il dibattito politico e giuridico (anche a livello nazionale) concerneva i ruoli che, ai sensi dell'art. 13 dello Statuto sardo, dovevano essere riconosciuti allo Stato ed alla Regione. In particolare, i nodi più spinosi potevano essere

17 P. Pinna, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, cit., 19 ss.

18 P. Pinna, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, cit., 29; F. Soddu, *La "cultura della Rinascita". Politica e istituzioni in Sardegna (1950-1970)*, Centro studi autonomistici Paolo Dettori, Sassari, 1992, 9 ss.

19 F. Soddu, *La "cultura della Rinascita"*, cit.

20 F. Soddu, *La "cultura della Rinascita"*, cit.

individuati nell'interpretazione da assegnare al "concorso" previsto dalla disposizione citata, e nella attribuzione allo Stato o meno della gestione del processo attuativo del Piano. Sullo sfondo di tali problemi, inoltre, come notò Bachelet, si stagliava la questione se quest'ultimo dovesse essere interpretato come un fenomeno di alta amministrazione, ovvero se dovesse essere inteso come un momento di determinazione ad un livello più alto, dell'indirizzo politico²¹.

Il procedimento parlamentare esitò un testo parzialmente differente da quello originariamente presentato dal Governo, conformato in senso fortemente statalista, anche per quel che riguarda la fase attuativa del Piano. La legge 11 giugno 1962, n. 588 (*Piano straordinario per favorire la rinascita economica e sociale della Sardegna in attuazione dell'art. 13 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3*), invece, affidava quest'ultima alla Regione.

La "presa in carico" dei compiti che la legge statale attribuiva a quest'ultima trovò forma, innanzi tutto, nella legge regionale n. 7 del 1962, e nella istituzione dell'*Assessorato alla Rinascita*, che diventerà il vero motore dell'attuazione, anche con notevoli margini di manovra rispetto alle direttive provenienti dalla Giunta²².

Come è stato notato, le vicende della attuazione dell'art. 13 dello Statuto hanno contribuito in maniera significativa a caratterizzare i rapporti tra lo Stato e la Regione. Esse rappresenta senz'altro la manifestazione più importante - almeno nel primo periodo della storia repubblicana - della concezione "economicistica" della specialità che si incanala nel "rapporto singolo" con lo Stato. Ma rappresentano anche l'occasione per una prima riflessione critica per una impostazione meramente "difensiva" dell'autonomia, essendo fortemente animate «dalla rivendicazione regionale di partecipazione alla determinazione degli indirizzi di politica economica statale influenti sull'isola»²³.

2. La riforma dello Statuto speciale

Nel dibattito politico-istituzionale sardo la questione della riforma dello Statuto speciale riemerge periodicamente. L'unico atto formale che tale dibattito ha prodotto, tuttavia, è la legge regionale 23 maggio 2006, n. 7 (Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo). Questo atto normativo prevedeva l'istituzione di una Consulta (formata da 50 membri, espressione delle istituzioni politiche, delle Università, del

21 V. Bachelet, *Aspetti e problemi giuridici del Piano di rinascita della Sardegna*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1959, 280 ss.

22 Così F. Soddu, *La "cultura della Rinascita"*, cit.

23 P. Pinna, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, cit

Consiglio regionale dell'economia e del lavoro, del Consiglio delle autonomie locali e della Consulta per l'emigrazione), avente il compito di elaborare «un progetto organico di nuovo statuto di autonomia e di sovranità del popolo sardo, al fine di assicurare la più ampia partecipazione della comunità regionale e dei sardi residenti fuori dall'Isola ed il concorso delle autonomie locali» (art. 1). La legge indicava anche gli oggetti che dovevano necessariamente essere ricompresi nel progetto (art. 2). Quest'ultimo, una volta approvato dalla Consulta, avrebbe dovuto essere «*trasmesso al Consiglio regionale, messo a disposizione dei consiglieri regionali ed assegnato alla Prima Commissione permanente*», la quale, «*sulla base del testo elaborato, (avrebbe dovuto presentare) al Consiglio regionale una proposta di legge di nuovo statuto, per il suo esame secondo il normale iter legislativo*» (art. 2).

La Corte costituzionale, con la sent. n. 365 del 2007, ha ritenuto costituzionalmente illegittimo il riferimento alla «sovranità» (del «popolo sardo», ma anche «della Regione», come si rinviene nell'art. 2 della stessa legge), per violazione degli artt. 5 e 114 della Costituzione e dell'art. 1 dello Statuto speciale sardo: siccome tali norme-parametro qualificano, direttamente o implicitamente, le regioni come enti autonomi, non è consentito riferirsi a queste ultime come se fossero (o potessero diventare) enti sovrani.

A prescindere dagli effetti (decisamente modesti, sul piano strettamente pratico) della citata decisione della Corte costituzionale, deve essere evidenziato come la legge regionale n. 7 del 2006 non abbia avuto alcuna attuazione.

3. Le vicende della legge statutaria

Com'è noto, l'art. 15, comma 2, dello Statuto speciale (siccome modificato dalla l. cost. 2/2001) prevede che «la legge regionale, approvata dal Consiglio regionale con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, determina la forma di governo della Regione». Nel dibattito politico-istituzionale e scientifico questa tipologia di fonte legislativa rinforzata prende il nome di Legge Statutaria.

Al momento nessuna Legge Statutaria è vigente in Sardegna.

Nel marzo del 2007 il Consiglio regionale ne approvò una, che venne promulgata dal Presidente della Regione nel luglio del 2008, a seguito di un referendum popolare dichiarato invalido per mancato raggiungimento del quorum partecipativo²⁴. Il Presidente, infatti, riteneva che l'invalidità

²⁴ L'art. 14 della legge regionale sarda n. 20 del 1957 (*Norme in materia di referendum regionale popolare*), cui fa rinvio l'art. 15, comma 1, della legge regionale sarda n. 21 del 2002 (*Disciplina del referendum sulle leggi statutarie*),

del referendum non inficiasse ma confermasse la deliberazione consiliare: interpretò, cioè, il referendum sulla legge statutaria alla stregua di un referendum abrogativo. Di diverso avviso fu, invece, la Corte costituzionale: sottolineò, infatti, la natura approvativa e non già abrogativa del referendum sulla legge statutaria e con la sentenza n. 149 del 2009 dichiarò che «non spettava al Presidente della Regione Sardegna procedere alla promulgazione della legge statutaria della Sardegna n. 1 del 2008», con ciò inibendone definitivamente l'entrata in vigore.

4. Il Consiglio Regionale delle Autonomia Locali

Merita, invece, di essere esaminata la vicenda relativa al Consiglio Regionale delle Autonomie Locali (CRAL), che è l'organo di raccordo tra l'ente Regione e gli Enti Locali sardi.

Com'è noto, ancora non è certo se le Regioni speciali siano vincolate dall'art. 123, u.c., poiché la Corte costituzionale sembra orientata ad escludere che possano estendersi alle regioni speciali quelle disposizioni della legge costituzionale n. 3 del 2001 che rafforzano l'autonomia locale comprimendo quella dell'ente regione. Ma pure ammettendo che la legge costituzionale n. 3 del 2001 non si applichi alle regioni speciali nella sua interezza, non si deve però dimenticare che nel marzo del 2003 tutte le regioni ad autonomia differenziata hanno siglato a Cagliari un'Intesa con cui s'impegnano a recepire integralmente il nuovo Titolo V, anche nelle parti che comportano un'estensione e un rafforzamento delle prerogative e dei poteri delle autonomie locali rispetto alle prerogative e poteri dell'ente regione.

Tuttavia non può dirsi soddisfacente l'attuazione che la Sardegna ha dato dell'art. 123, quarto comma, della Costituzione, perché l'assetto delle competenze che la legislazione sarda riconosce all'organo di rappresentanza locale è ben al di sotto dello *standard* medio accolto dalle revisioni statutarie nelle altre regioni italiane. Mentre la maggioranza di queste ultime hanno provveduto ad adeguare i propri statuti attribuendo ai CRAL funzioni consultive rafforzate, il legislatore sardo invece ha optato per un modello consultivo minimale.

In particolare, non si prevede che gli eventuali pareri negativi del CRAL sortiscano effetti nei confronti del legislatore regionale. Né si prevede il potere d'iniziativa legislativa degli stessi CRAL. Ciò è parte di un disegno complessivo di svalutazione del Consiglio delle autonomie locali e di sostanziale riconferma del previgente modello della "conferenza". Lo dimostra il fatto che la legge sarda n. 10 del 2005 (*Istituzione del Consiglio delle autonomie locali e della Conferenza*

fissa il suddetto quorum nel 33% degli aventi diritto, attribuendo alla Corte d'Appello il potere di dichiarare «non valido il referendum se non vi ha partecipato almeno un terzo degli elettori».

permanente Regione-enti locali) recepisce entrambi i modelli di rappresentanza locale – quello “consiliare” e quello della “conferenza” – ma riconosce poteri sostantivi soltanto alla Conferenza permanente Regioni-enti locali; poteri sostantivi che però – come è tipico del modello “conferenza” – si relazionano solo con i poteri della Giunta ma non con le attribuzioni legislative del Consiglio regionale.

Se l’analisi è corretta, è evidente che per la Sardegna occorrerà:

- a) modificare la Legge statutaria attribuendo espressamente al CRAL una funzione consultiva “rafforzata” nel procedimento legislativo regionale, con l’obbligo (almeno) della maggioranza assoluta per approvare alcune specifiche categorie di leggi sul cui contenuto l’organo di rappresentanza locale dissenta;
- b) prevedere espressamente tale funzione consultiva rafforzata per le leggi in materia di revisione statutaria, per le leggi in materia di organizzazione generale degli enti locali e di conferimento di funzioni amministrative agli enti locali, per le leggi finanziarie, di bilancio e di disciplina del coordinamento del sistema tributario e finanziario;
- c) ridare impulso al processo di revisione dello Statuto speciale, affinché siano espressamente costituzionalizzati – anche per la Regione Sardegna – i nuovi principi e istituti in tema di autonomia locale, introdotti dalla legge costituzionale n. 3 del 2001: dal principio di sussidiarietà e leale collaborazione alla garanzia costituzionale delle potestà normative locali (sia statutarie che regolamentari).

5. Le norme di attuazione

Come già evidenziato più sopra, le norme di attuazione rappresentano uno degli ambiti in cui la concezione della specialità come “rapporto singolo con lo Stato” fa sentire i suoi effetti maggiori. Da questo punto di vista, non mancano certo le analogie con le altre Regioni speciali, ma probabilmente - fatta eccezione per la Sicilia - le differenze rappresentano il tratto che colpisce di più.

Innanzitutto, come è stato osservato, se è vero che lo strumento “contrattuale” delle norme di attuazione è di per sé portato a strutturare relazioni bilaterali delle singole Regioni con lo Stato, il concreto modo di atteggiarsi di queste relazioni dipende fortemente dalla capacità di ciascuna Regione di individuare e rappresentare con efficacia le proprie esigenze, e dal “potere contrattuale” di ognuna di esse. In quest’ottica, il giudizio solitamente avanzato dalla dottrina è decisamente negativo. Le dinamiche che hanno caratterizzato le relazioni tra Regione Sardegna e Stato hanno

confermato la subalternità della prima al secondo, ed hanno inoltre determinato l'«isolamento della Sardegna nei confronti del movimento regionale complessivo», nonché un notevole «ritardo culturale e istituzionale» (Allegretti, Pinna).

Le norme di attuazione si manifestano come un fardello, piuttosto che come una risorsa, soprattutto in occasione ai grandi “trasferimenti di funzioni” che lo Stato compie nei confronti delle Regioni ordinarie. In tali circostanze anche la Regione Sardegna, come le altre speciali, si trova a dover “inseguire” le Regioni ordinarie. Ma l'adeguamento del corredo di funzioni a quello posseduto dalle Regioni ordinarie, almeno nel caso dei trasferimenti di funzioni del 1972 e del 1977 non è stato per nulla solerte, né efficiente. Come è stato notato, in queste circostanze ha sovente prevalso una logica fortemente centralista (Pinna).

In particolare, in questa sede meritano attenzione soprattutto le norme di attuazione successive al c.d. “terzo trasferimento di funzioni”, operato per le Regioni ordinarie mediante la legge n. 59 del 2007 ed il d.lgs. n. 112 del 1998, nonché alla legge cost. n. 3 del 2001.

In particolare in relazione a quest'ultimo atto normativo, inoltre, deve essere notato che si pone il problema di capire se il suo art. 10, ed il tenore della “clausola di adeguamento automatico” in essa contenuta, hanno quale conseguenza la perdurante necessità di utilizzare lo strumento delle norme di attuazione anche per le funzioni che devono essere trasferite alla Regione in attuazione della riforma costituzionale, ovvero se l'applicazione della clausola di maggior favore comporta che l'intero regime giuridico delle funzioni in base alla medesima acquisite dalle Regioni speciali deve essere regolato dal “diritto generale”, con il venir meno, dunque, della necessità di utilizzare le norme di attuazione per il loro trasferimento. Ad ogni modo si tratta di un problema che, come è evidente, si pone in modo analogo per tutte le Regioni e Province ad autonomia speciale.

La normativa di attuazione volta ad adeguare l'ordinamento regionale sardo ai trasferimenti del “sistema Bassanini” il d.lgs. 17 aprile 2001, n. 234 (*Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna per il conferimento di funzioni amministrative, in attuazione del Capo I della L. n. 59 del 1997*). Come si può notare, in questo caso la adozione dello strumento normativo statale è stata assolutamente solerte. Ciononostante, non è possibile affermare che il meccanismo in questione abbia dato buona prova di se stesso. Ciò per due ragioni.

Innanzitutto, è possibile evidenziare come la complessità del procedimento non riesca a trovare ragione in una qualche peculiarità normativa del trasferimento di funzioni che riguarda la Regione Sardegna. La norma che riguarda specificamente quest'ultimo, infatti, si limita a prevedere quanto segue: «Sono conferiti alla regione e agli enti locali della Sardegna, senza pregiudizio dei conferimenti già disposti o che dovessero sopravvenire e in conformità alle norme fondamentali di

cui alla [legge 15 marzo 1997, n. 59](#), le funzioni e i compiti che il [decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112](#), conferisce alle regioni a statuto ordinario e ai loro enti locali». Si tratta dunque di un risultato che non consente affatto di comprendere in cosa consisterebbe la specialità regionale nei (numerosi) settori interessati.

Del d.lgs. n. 234 del 2001, invece, la norma più significativa è essenzialmente l'art. 4, ai sensi del quale «*l'esercizio dei compiti e delle funzioni da parte della regione e degli enti locali della Sardegna è subordinato all'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse*». Come si vede, l'attenzione è centrata ancora una volta sull'aspetto economico della vicenda, restando invece sullo sfondo quello del concreto esercizio delle autonomie interessate.

Un secondo motivo di perplessità riguardante il modo in cui ha funzionato il meccanismo di trasferimento delle funzioni non riguarda specificamente la normativa di attuazione, quanto piuttosto il seguito che si è ritenuto di dover necessariamente dare alla medesima all'interno dell'ordinamento regionale. Anziché ritenere - con considerazione dell'esplicito tenore letterale della disposizione appena citata - che quest'ultima operasse direttamente conferimenti di funzioni e compiti anche agli enti locali, si è infatti considerato necessario, al fine di trasferire le funzioni a questi ultimi, un ulteriore atto normativo regionale. Questo atto normativo è però giunto con molto ritardo. Si tratta della legge regionale n. 9 del 2006. Di essa, e dei suoi aspetti problematici, si discorrerà più avanti, al par. 6.

Gli altri decreti legislativi contenenti norme di attuazione dello Statuto sardo successive al 2001 sono i seguenti: d.lgs. 23 maggio 2003, n. 167 (*Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna per il trasferimento alle Camere di commercio delle funzioni e dei compiti degli uffici metrici provinciali e degli uffici provinciali dell'industria, del commercio e dell'artigianato*); d.lgs. 6 febbraio 2004, n. 70 (*Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna concernenti il conferimento di funzioni amministrative alla Regione in materia di agricoltura*); d.lgs. 18 settembre 2006, n. 267 (*Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna recanti modifiche al [D.P.R. 19 maggio 1949, n. 250](#), in materia di demanio e patrimoni*); d.lgs. 21 febbraio 2008, n. 46 (*Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Sardegna concernenti il conferimento di funzioni e compiti di programmazione e amministrazione in materia di trasporto pubblico locale*).

Come si vede, non si tratta certo di settori di rilevanza strategica, eccettuato quello del trasporto pubblico locale. L'ultimo atto normativo citato, infatti, trasferisce «tutte le funzioni ed i compiti di programmazione e di amministrazione relativamente ai servizi di trasporto pubblico di interesse regionale e locale attualmente erogati dalle Gestioni Governative Ferrovie della Sardegna e Ferrovie

Meridionali Sarde, nonché le relative aziende e le risorse finanziarie necessarie a garantire l'attuale livello dei servizi erogati dalle gestioni stesse», nonché «tutte le funzioni ed i compiti di programmazione e di amministrazione relativamente ai servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri di interesse regionale e locale erogati da Trenitalia S.p.A.».

In ambedue i casi, peraltro, è previsto il trasferimento anche delle risorse finanziarie necessaria a garantire livelli di prestazione non inferiori a quelli esistenti al momento del trasferimento medesimo, individuate direttamente dalle norme di attuazione (per i servizi erogati dalle Gestioni Governative Ferrovie della Sardegna e Ferrovie Meridionali Sarde), o individuati da un successivo atto da assumersi d'accordo tra Ministero dei trasporti, Ministero dell'economia e delle finanze e Regione.

In sintesi, è senz'altro possibile affermare che, lo strumento delle norme di attuazione non sia riuscito a potenziare l'autonomia sarda come forse ci si sarebbe potuti aspettare. Non ha certo rappresentato quella "corsia preferenziale" che invece è stato in altre esperienze. Anzi, per più di un verso, e in molteplici occasioni, ha rappresentato un ostacolo all'esplicarsi dell'autonomia regionale. Nonostante ciò esso è sempre stato difeso strenuamente dalla Regione, proprio in virtù del "principio pattizio" che in esse è cristallizzato. L'idea secondo la quale nulla di ciò che riguarda la Regione deve essere deciso prescindendo dall'accordo con la Regione stessa è probabilmente una delle più diffuse e persistenti dell'esperienza autonomistica sarda. Forse è addirittura possibile dire che le norme di attuazione rappresentano, proprio in quanto capaci di veicolare il principio pattizio, la forma specifica che l'istanza all'autogoverno ha assunto in Sardegna. Probabilmente molto di più del concreto esercizio delle funzioni, amministrative e soprattutto legislative.

6. L'autonomia legislativa

In questo paragrafo si proverà a rendere brevemente conto del modo in cui, nell'ultimo decennio, la Regione Sardegna ha inteso l'utilizzazione della propria autonomia legislativa.

I. In primo luogo deve essere menzionata l'attenzione che nella legislazione regionale è dato di rilevare al tema degli enti locali. Come si avrà modo di mostrare, peraltro, tale "attenzione" non ha determinato sempre effetti positivi sul sistema di autogoverno dell'Isola.

Al riguardo deve essere menzionata innanzi tutto la legge regionale 12 luglio 2001, n. 9, con la quale sono state istituite le province di Carbonia-Iglesias, del Medio Campidano, dell'Ogliastra e di

Olbia-Tempio. Come è noto, tale atto normativo è stato impugnato dal Governo dinanzi la Corte costituzionale, la quale, tuttavia, con la sent. n. 230 del 2001 ha respinto la questione, ritenendo che nella competenza regionale esclusiva in materia di enti locali sia ricompresa anche la possibilità di modificare l'assetto delle province. Inoltre, è stato ritenuto non fondato anche il motivo di ricorso secondo il quale la modificazione di tale assetto avrebbe comportato conseguenze anche per l'assetto dell'amministrazione statale. Come è noto, infatti, alcuni uffici dell'amministrazione statale sono stati tradizionalmente modellati sul disegno provinciale (le prefetture, il provveditorato agli studi, la direzione provinciale del tesoro). La Corte ha chiarito che l'originaria coincidenza degli ambiti territoriali di questi uffici con quelli provinciali non implicava in alcun modo che la modifica dei secondi avesse conseguenze anche sui primi.

Le nuove province sono l'oggetto anche della successiva legge regionale 1° luglio 2002, n. 10 (*Adempimenti conseguenti alla istituzione di nuove province, norme sugli amministratori locali e modifiche alla legge regionale 2 gennaio 1997, n. 4*), che regola aspetti della elezione dei nuovi organi delle province, nonché della loro organizzazione. Anche in questo caso il Governo ha proposto ricorso in via principale, affermando la competenza statale in base all'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. (legislazione elettorale), ed anche in questo caso la Corte ha respinto la questione, ritenendo la Regione legittimata ad adottare le norme contestate in base alla propria competenza esclusiva in materia di enti locali (sent. n. 48 del 2003).

Come si cercherà di mostrare nel prossimo paragrafo 4, l'istituzione delle nuove province, se ha certo dato espressione ad una istanza di autogoverno presente in realtà locali che non si riconoscevano del tutto nelle province "tradizionali", deve considerarsi decisamente avventata sul piano dell'organizzazione amministrativa, poiché le prime non sono state dotate di risorse finanziarie, strumentali ed umane, sufficienti all'adempimento dei compiti che alle medesime spetterebbero. Inoltre, l'argomento dello Stato concernente la impossibilità di modificare la propria organizzazione amministrativa ha avuto un qualche seguito sul piano delle prassi, poiché talvolta gli uffici statali si rifiutano di considerare le province istituite dalla legge regionale.

Da menzionare, inoltre, la legge n. 10 del 2003, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali e della Conferenza permanente Regione- enti locali. Il tema è già stato affrontato al precedente par. 4. A quella sede, dunque, si rinvia.

Un cenno, infine, merita la legislazione regionale in materia di unioni di comuni, comunità montane, ed esercizio associato di funzioni. Si tratta, in particolare, della legge 2 agosto 2005, n. 12, modificata dalla legge 7 ottobre 2005, n. 13, che detta una normativa di sistema, inerente i presupposti e la procedura per l'utilizzazione delle forme associative menzionate, nonché i connessi

aspetti finanziari. La legge prevede anche la redazione di un Piano per il riordino degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni.

Se dal versante organizzativo si passa a quello funzionale deve essere menzionata la legge n. 6 del 2009, che ha provveduto a trasferire le funzioni amministrative in base al principio di sussidiarietà alle province ed ai comuni. Sul tema, tuttavia, si rinvia a quanto si osserverà nel prossimo paragrafo.

II. Le politiche di settore perseguite mediante la funzione legislativa regionale certamente non rispondono in pieno al variegato ventaglio di materie sulle quali essa, in virtù dello Statuto speciale e delle norme della legge cost. n. 3 del 2001 applicabili in virtù della clausola di adeguamento automatico, è legittimata ad intervenire. Su tale versante, tuttavia, la produzione legislativa non è del tutto asfittica. È infatti possibile richiamare in questa sede interventi normativi - talvolta anche dotati di un certo grado di sistematicità - in materia di cinema spettacolo, beni culturali, ambiente, disabilità, tutela della salute, commercio, risorse idriche, turismo e servizi sociali.

Come spesso avviene a livello regionale, però, la parte probabilmente più significativa degli interventi legislativi è quella contenente norme di spesa. Rispetto al totale delle leggi regionali, infatti, non sono pochi, infatti, gli atti normativi che dispongono provvidenze di vario tipo, in primo luogo alle attività produttive, ma anche di tipo sociale, nonché in relazione a sporto e spettacolo.

III. Anche se precedente al periodo di tempo in questa sede specificamente considerato, una menzione merita, infine, la legge regionale concernente la lingua sarda. Si tratta della legge [15 ottobre 1997](#), n. 26 (*Promozione e valorizzazione della cultura e della lingua della Sardegna*), che prevede una serie di strumenti di ricognizione e tutela del patrimonio culturale e linguistico sardo, la possibilità di integrare i programmi scolastici e di finanziare specializzazioni scolastiche e corsi universitari al fine di approfondire la conoscenza tali oggetti.

7. Le funzioni amministrative

In relazione all'esercizio dell'autonomia amministrativa all'interno dell'ordinamento regionale sardo deve essere considerata essenzialmente la già più volte menzionata legge regionale n. 9 del 2006. Con tale atto normativo, infatti, si è provveduto a dare attuazione al d.lgs. 17 aprile 2001, n. 234 (*Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna per il conferimento di*

funzioni amministrative, in attuazione del Capo I della L. n. 59 del 1997), e a conferire funzioni e compiti amministrativi a province e comuni, secondo il modello del d.lgs. n. 112 del 1998.

Il conferimento ha riguardato i settori dello sviluppo economico e attività produttive, del territorio, dell'ambiente, delle infrastrutture, e dei servizi alla persona e alla comunità.

Al riguardo è possibile proporre alcuni rilievi.

Innanzitutto, come già si osservava più sopra, non è chiaro per quale ragione il legislatore sardo abbia deciso di “doppiare” la attribuzione di funzioni agli enti locali, che già si poteva considerare operativa, visto il tenore delle disposizioni di attuazione.

In secondo luogo, tale intervento della legge regionale non sembra giustificato neanche in ragione della peculiarità delle scelte compiute, posto che la legge n. 9 del 2006 riprende largamente il disposto del d.lgs. n. 112.

Ancora, è possibile evidenziare che il “ritardo” di 8 anni rispetto al d.lgs. 112, combinato con la sostanziale riproposizione dell'assetto di quest'ultimo, ha determinato una ulteriore conseguenza negativa. In alcuni settori - il caso dell'amministrazione scolastica è senz'altro il più importante - infatti, rispetto al 1998 erano intervenuti nella legislazione sostanziale di settore riforme particolarmente significative. Ciò ha reso talvolta inadeguato il tessuto della normativa di trasferimento rispetto all'ordito della legislazione di settore.

La legge n. 9 del 2006 ha inoltre incontrato non poche difficoltà sul versante della sua attuazione. Le province, infatti, non disponevano delle strutture e delle risorse necessarie per far fronte alle nuove funzioni, ed i trasferimenti immediatamente disposti dalla Regione non vennero ritenuti sufficienti.

Questa difficoltà, peraltro, era amplificata nel caso delle province di nuova istituzione.

In base alla legge 9, l'ente provincia viene gravato di responsabilità certamente inedite per l'esperienza sarda. Se era possibile dubitare dell'adeguatezza delle province “tradizionali” rispetto a tali responsabilità, la inadeguatezza era certa per le province di nuova istituzione. In esse, infatti, talvolta mancavano anche le strutture minime di base e le risorse necessarie all'esercizio delle funzioni di nuova attribuzione.

8. L'autonomia finanziaria

L'ordinamento finanziario sardo è previsto dal Titolo III dello Statuto speciale, le cui disposizioni – ai sensi dell'art. 54 – «possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta

del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione». Il regime finanziario, pertanto, costituisce la parte decostituzionalizzata dello Statuto.

L'art. 7 dispone che «la Regione ha una propria finanza, coordinata con quella dello Stato, in armonia con i principi della solidarietà nazionale (...)». E in particolare l'art. 8 definisce il regime delle entrate finanziarie.

Quest'ultima disposizione è stata modificata dalla legge n. 296 del 27 dicembre 2006, che ha significativamente riformato l'assetto finanziario della Regione Sardegna. In particolare ha riconosciuto il diritto a percepire i sette decimi dei tributi prima non compartecipati, ha trasformato la quota IVA da variabile a fissa e ha esteso la compartecipazione al gettito tributario maturato in Regione anche al gettito riscosso fuori dal territorio isolano. Si prevede, dunque, un significativo incremento delle entrate e il regime finanziario sardo viene così adeguato a quello delle altre Regioni a statuto speciale. Peraltro la stessa amministrazione finanziaria statale, in passato, aveva convenuto che l'entità delle entrate riconosciuta alla Sardegna, per questioni interpretative e operative, fosse anomala, ossia troppo bassa, rispetto alle entrate registrate nelle altre autonomie speciali.

Tuttavia, la riforma del 2006 (che sarebbe dovuta entrare a regime nel 2010, in base all'art. 1, comma 838, della legge 296/2006) somiglia parecchio a una “vittoria di Pirro”. Per almeno due ragioni fondamentali

In primo luogo va detto che la prevista crescita delle compartecipazioni regionali non si è accompagnata alla previsione di una crescita del livello di spesa, mentre sarebbe stato logico aspettarsi un riequilibrio di quest'ultimo, per riallinearlo al nuovo livello delle entrate. Difatti, a fronte delle maggiori entrate (che dovrebbero superare i 1.500 milioni, al netto dei maggiori oneri per la spesa sanitaria posta a carico della regione) i tetti di spesa assegnati alla Regione sarda mediante il patto di stabilità interno corrispondono, nel 2010, a circa 3.800 milioni per gli impegni e a circa 3.200 milioni per i pagamenti: ossia, fanno ancora riferimento ai livelli dell'esercizio 2005; esercizio nel quale veniva ancora applicato il vecchio sistema finanziario ritenuto, dalla stessa amministrazione finanziaria statale, penalizzante per la Regione.

Difatti, gli attuali limiti di spesa sono assolutamente insostenibili. Al riguardo si rammenti che ogni anno in Sardegna i meccanismi del patto di stabilità interno generano oltre 600 milioni di residui passivi, i quali non sono nient'altro che pagamenti trasferiti a esercizi futuri; pagamenti che, dopo

tre anni di grandi sacrifici (quelli del periodo transitorio previsti dalla legge 296 del 2006, modificativa dell'art. 8 dello Statuto speciale), giungono ora a scadenza²⁵.

In secondo luogo va rilevato che la legge annuale di bilancio non ha iscritto le somme spettanti alla Regione Sardegna in attuazione della succitata modifica dell'art. 8 dello Statuto speciale. Indubbiamente avrebbe dovuto farlo, poiché l'art. 81, comma 3, della Costituzione prevede che «con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese». Secondo la dottrina e la giurisprudenza prevalente questa disposizione costituzionale pone a carico della legge di bilancio due ordini di vincoli: 1) il divieto di prevedere spese relative ad attività che l'amministrazione non sia già legittimata a svolgere; e 2) il divieto di modificare o disattendere le disposizioni contenute in altre leggi (nel senso che, se queste disciplinano in un certo modo l'attività di spesa dell'amministrazione, il bilancio deve necessariamente conformarsi mediante l'iscrizione, nei relativi stanziamenti, di importi corrispondenti). Insomma, poiché sulla legge di bilancio grava il divieto generale di produrre effetti modificativi dell'ordinamento vigente, sarebbe incostituzionale non iscrivere a bilancio le somme spettanti alla Regione Sardegna in virtù della legge 296/2006.

A questi rilievi il Governo ha obiettato che la corresponsione delle risorse in oggetto è subordinata all'adozione delle norme di attuazione, cui spetterebbe l'indicazione precisa dei criteri di quantificazione di ciò che è dovuto ai sensi dell'art. 8 dello Statuto speciale sardo. Tuttavia deve osservarsi che la tardiva riscrittura delle norme di attuazione non può limitare né condizionare il diritto della Regione ad accertare e incassare le entrate di sua spettanza, né tantomeno può offrire all'amministrazione finanziaria statale un pretesto per rallentare la devoluzione nelle casse regionali delle quote tributarie previste dal nuovo regime finanziario regionale: diversamente s'interpreterebbe erroneamente l'articolo 8 dello Statuto alla stregua di una disposizione programmatica, mentre si tratta invero di una norma direttamente precettiva e come tale immediatamente applicabile.

²⁵ Va detto che la Regione ha ripetutamente richiesto l'adeguamento del livello di spesa ammissibile ai fini del rispetto del patto di stabilità interno, proponendo responsabilmente che l'entità dell'innalzamento della spesa non corrispondesse all'intero importo delle maggiori risorse disponibili, ma soltanto a una quota percentuale delle medesime. Ha inoltre dichiarato di poter accettare un riequilibrio progressivo del livello di spesa, da spalmare in più annualità. Tuttavia l'amministrazione finanziaria statale ha sempre respinto le richieste regionali, adducendo il fatto che nella legge 296/2006 non è stato espressamente previsto l'innalzamento del tetto di spesa regionale. Sennonché deve osservarsi che, ai fini del riequilibrio della spesa, non è assolutamente necessario introdurre una nuova disposizione legislativa. Infatti, la vigente disciplina del patto di stabilità interno stabilisce già che il Presidente di ogni singola regione a statuto speciale concordi separatamente con il Ministro dell'Economia i limiti di spesa regionale, tenendo debitamente conto delle peculiarità che contraddistinguono la regione. Ed è fuor di dubbio che nulla è più rilevante e peculiare di una revisione statutaria che modificasse il regime finanziario innalzando il livello delle entrate.

Difatti, pur in assenza di specifiche norme di attuazione esplicative è possibile quantificare l'ammontare delle quote di spettanza regionale, mediante l'applicazione di meccanismi, criteri e principi desumibili dall'ordinamento vigente. Eventualmente, una volta definite le nuove norme di attuazione, si provvederà a predisporre i conguagli che dovessero rendersi necessari²⁶.

* * *

Sempre per quanto riguarda il profilo del regime finanziario, la Sardegna si trova in una situazione peculiare, diversa da quella di altre regioni speciali come il Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta (e per certo versi pure Friuli Venezia Giulia). Queste hanno sicuramente interesse a mantenere una condizione di specialità finanziaria "forte", un modello che si traduce in un'applicazione particolarmente intensa del principio di "territorialità".

Quest'ultimo principio è ormai notissimo – anche perché è l'idea guida su cui si sta impennando l'attuazione del federalismo fiscale in Italia – e recita sostanzialmente così: *il gettito fiscale prodotto da un territorio, da una comunità territoriale, deve tendenzialmente rimanere e, quindi, essere speso nel territorio di provenienza*. Coerentemente con il detto principio (che con l'attuazione del federalismo fiscale si vorrebbe estendere al complesso delle regioni italiane, pur con il correttivo dei meccanismi perequativi), la logica della specialità finanziaria "forte" è di piena responsabilizzazione finanziaria della Regione e di sostanziale esclusione della partecipazione a meccanismi di solidarietà nei confronti del resto del Paese.

Ora, proprio facendo leva su un'adesione intensa alla logica del principio di territorialità, alle regioni speciali del Settentrione conviene conservare il loro attuale regime finanziario, perché con le risorse fiscali generate dal loro territorio riuscirebbero non solo a finanziare abbondantemente le funzioni che attualmente esercitano (insieme ai loro enti locali), ma riuscirebbero altresì a coprire il finanziamento di ulteriori funzioni che lo Stato dovesse trasferire loro²⁷.

26 Ad esempio, appare evidente che, per il principio di reciprocità, la compartecipazione alle tasse automobilistiche non possa che essere determinata mediante il criterio basato sulla residenza fiscale del contribuente. Inoltre deve osservarsi che le disposizioni statutarie di cui all'art. 75 bis del D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, dettate per la Regione Trentino e per le Province autonome di Trento Bolzano, risultano identiche a quelle di cui all'ultimo comma dell'art. 8 della legge cost. 3/1948, dettate per la Regione Sardegna. Peraltro nulla osta affinché le quote di gettito tributario, maturate nel territorio regionale ma riscosse al di fuori di esso, siano quantificate mediante il criterio del PIL, così come già previsto dal terzo comma dell'art. 75 bis del D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670. Infine non bisogna dimenticare che, anche in assenza di specifiche norme di attuazione, le quote relative alla nuova compartecipazione IVA possono essere devolute utilizzando un meccanismo di calcolo simile a quello utilizzato per la determinazione delle quote IVA spettanti alle Regioni a statuto ordinario.

27 Anche se bisogna dire che ormai è rimasto ben poco da trasferire: per fare l'esempio della sola Valle d'Aosta, l'attività statale si limita a difesa, giustizia, sicurezza pubblica e poco altro.

Non per caso la linea politico-istituzionale delle suddette regioni è, sul punto, ferma e senza tentennamenti: sanno perfettamente qual è il loro interesse e coerentemente mirano a perseguirlo; un interesse che, peraltro, non appare mutevole nel tempo.

Qual è invece l'interesse della Regione Sardegna? È corretto sostenere che avrebbe interesse a rivendicare una specialità finanziaria "forte" e seguire, così, la stessa linea delle regioni speciali prima ricordate?

Il quadro è assai meno chiaro. E ciò dipende sia dal fatto che la capacità fiscale sarda non è la stessa delle regioni speciali prima citate, sia da come sta evolvendo l'attuazione del federalismo fiscale in questi mesi. Indubbiamente la Sardegna si trova in una condizione più complessa, perché ha un interesse di breve periodo che diverge da quello di lungo periodo. Vive, perciò, una sorta di condizione dissociata, schizofrenica.

Nel breve periodo la Sardegna avrebbe interesse a dare finalmente realizzazione all'art. 8 dello Statuto speciale e portare a casa le risorse aggiuntive che questo riconosce: *rebus sic stantibus* basterebbero per coprire degnamente il costo delle funzioni esercitate dalle amministrazioni sarde.

Inoltre, sempre rimanendo dentro la logica dell'art. 8 (cioè della specialità finanziaria "forte"), la Sardegna in prospettiva può richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori competenze di spesa, ad esempio in materia di finanziamento degli enti locali, del sistema universitario (come già fa il Trentino Alto Adige): si tratta, peraltro, di competenze di spesa che se interamente regionalizzate, come insegna la giurisprudenza costituzionale, si sottrarrebbero ai vincoli del "patto di stabilità interno", perché con riguardo ad esse lo Stato non potrebbe esercitare poteri di coordinamento finanziario.

Ovviamente per coprire il costo di queste competenze ulteriori si dovrebbe pretendere contestualmente una corrispondente quota aggiuntiva di compartecipazioni ai tributi erariali. Quindi mano mano che si acquistano nuove funzioni, col relativo accollo di nuove spese, si acquisterebbero pure le risorse per farvi fronte, e tutto ciò sempre secondo la logica dell'art. 8 dello Statuto speciale e sempre secondo la logica del principio di territorialità (cioè, *repetita iuvant*, secondo la logica della specialità finanziaria forte).

Questo nel breve e, forse, medio periodo. E nel lungo?

Nel lungo periodo, una volta ottenuta l'attribuzione dei 10/10 del gettito fiscale prodotto in Sardegna, se si volesse il trasferimento di nuove funzioni e quindi di nuove competenze di spesa, aggiuntive rispetto a quelle preesistenti, sarebbe inutile e controproducente appellarsi al principio di territorialità e di specialità finanziaria forte: la Sardegna avrebbe bisogno, infatti, di perequazione, ossia di trasferimenti finanziari a titolo di solidarietà. Va da sé che, data la ridotta capacità fiscale

sarda, ben presto i 10/10 sarebbero insufficienti per coprire la spesa connessa all'eventuale trasferimento di nuove funzioni.

In sintesi, se nel breve periodo forse può essere conveniente improntare al principio di territorialità (e di specialità finanziaria forte) il regime dei rapporti finanziari con lo Stato, nel medio e lungo periodo forse converrà rivendicare la perequazione. E l'abilità politica consisterà nel capire in quale momento conviene dismettere la prima strategia per abbracciare la seconda.

9. La potestà tributaria

In relazione all'autonomia finanziaria, infine, meritano un cenno alcune note vicende concernenti l'esercizio che la Regione ha fatto della propria potestà tributaria.

In particolare, ci si riferisce alla legge regionale 11 maggio 2006, n. 4 (*Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo*), concernente tributi regionali, alcuni già istituiti, altri di nuova istituzione, rivolti nei confronti di soggetti che manifestavano capacità contributiva nel territorio regionale, ma che in questo non avevano domicilio fiscale o residenza. Si tratta delle c.d. "tasse sul lusso".

Il Governo ha impugnato le previsioni in questione. In questa sede non interessa tanto l'esito dei tale impugnativa (sovente nel senso dell'accoglimento), quanto piuttosto ciò che la Corte, con la sent. n. 102 del 2008, ha avuto modo di affermare in relazione alla potestà della Regione Sardegna di imporre tributi a prima e a prescindere della legge di attuazione dell'art. 119 Cost.

Secondo la Corte, infatti, l'autonomia finanziaria della Regione Sardegna continua ad essere disciplinata dalle norme statutarie, e non dalla normativa costituzionale introdotta nel 2001 «*non garantendo essa, rispetto allo statuto speciale, quelle "forme di autonomia più ampie" che, sole, ne consentirebbero l'applicazione alle Regioni a statuto speciale ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001*». La maggiore autonomia assicurata dallo statuto, infatti, «*risulta dal fatto che la condizione cui deve sottostare la Regione Sardegna nell'istituire tributi propri è solo quella – prevista dall'art. 8, lettera h), dello statuto – dell'armonia con i princípi del sistema tributario statale, mentre le Regioni a statuto ordinario sono assoggettate al duplice limite costituito dall'obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i princípi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all'emanazione della legislazione statale di coordinamento*».

Che il limite dei principi del sistema tributario dello Stato sia meno stringente di quello dei principi di coordinamento, per la Corte risulta del tutto chiaro ove si consideri *«la differenza che intercorre tra i principi del sistema tributario dello Stato ed i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario nel suo complesso»*. I primi, infatti *«attengono specificamente alla tipologia e alla struttura degli istituti tributari statali, nonché alle rationes ispiratrici di detti istituti»*. I secondi, invece, *«attengono agli elementi informatori delle regole che presiedono i rapporti e i collegamenti tra il sistema tributario dello Stato, quello delle Regioni a statuto ordinario e quello degli enti locali e presuppongono una legge statale che li fissi espressamente»*. Da ciò la conclusione: *«Sia l'“armonia con i principi del sistema tributario dello Stato” che l'osservanza dei “principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario” realizzano, dunque, una funzione di coordinamento in senso lato tra i diversi sottosistemi del complessivo sistema tributario. Con la differenza, però, che mentre l'armonia con i “principi del sistema tributario dello Stato” richiede solo che la Regione, nell'istituire i tributi propri, valuti essa stessa la coerenza del sistema regionale con quello statale e conformi, di conseguenza, i propri tributi agli elementi essenziali del sistema statale e alle rationes dei singoli istituti tributari, invece, i “principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario”, in quanto realizzano un coordinamento in senso stretto, hanno per oggetto la delimitazione delle sfere di competenza legislativa tributaria e presuppongono (...) l'esistenza di un'apposita legge che li stabilisca»*.

10. Alcune considerazioni conclusive

Come emerge dalla sommaria esposizione che precede, non è certo possibile affermare che l'autonomia sarda abbia risposto alle attese. La sua originaria matrice economicistica ha trovato seguito soprattutto nel *Piano di Rinascita*, il quale però - senza potere in questa sede proporre una valutazione approfondita - non ha certo mutato radicalmente le sorti dell'economia isolana.

Successivamente a quell'esperienza ormai lontana a specialità regionale non si segnala per tentativi particolarmente degni di nota per raggiungere questo obiettivo. Del resto, a parte quanto è possibile affermare per la (limitata) facoltà di imporre tributi, il diritto costituzionale attualmente in vigore per la Regione Sardegna non conferisce a quest'ultima strumenti più incisivi di quelli di cui sono dotati le Regioni ordinarie, specie se si considera che sovente la Corte costituzionale ha adottato orientamenti giurisprudenziali il cui effetto è stato quello di avvicinare il sistema dei limiti gravanti sugli ambiti di potestà legislativa esclusiva delle Regioni speciali a quello che si impone alla potestà residuale delle Regioni ordinarie.

Del pari insoddisfacente è la situazione che la Regione vive sul versante del “federalismo interno”. Nonostante due atti normativi molto importanti intervenuti in questo settore - ossia quello concernente l’istituzione delle nuove province e la legge di conferimento delle funzioni amministrative - gli enti subregionali sono caratterizzati da una situazione di perdurante minorità rispetto alla Regione, e sovente anche da una strutturale inadeguatezza rispetto alle funzioni di cui formalmente sono titolari. Ciò ha anche determinato il (ri)sorgere di una tendenza al centralismo regionale. Non mancano oggi, all’ordine del giorno, anche proposte politiche volte a modellare nuovamente l’assetto delle Province.

Tutto considerato, è forse possibile affermare che gli aspetti più significativi di ciò che oggi rappresenta l’autonomia sarda, possono essere indicati tramite il riferimento ad alcune parole chiave: *identità* e *autogoverno locale*. Il sentimento identitario è molto forte in Sardegna, e certamente è la possibilità di esprimere questo sentimento che oggi i sardi chiedono alla specialità. L’*identità* che rileva, tuttavia, prima ancora che regionale è quella delle *comunità locali*. Esprimere l’identità, dunque, vuol dire innanzi tutto vivere l’autogoverno delle comunità locali. Da questo punto di vista sembra lecito sostenere che la legge istitutiva delle nuove Province sia stato un tentativo, seppur goffo, di dar voce ad una istanza molto importante nel contesto dell’ordinamento sardo.

Un nuovo statuto speciale, dunque, più che aspetti economico-finanziari, o legati alle attività produttive in generale, dovrebbe valorizzare soprattutto quegli strumenti che consentono di esprimere le peculiari caratteristiche culturali sarde, anche sul versante delle stesse attività produttive, nonché quelli relativi all’autogoverno locale. Da questo punto di vista, al momento presente un ostacolo di non scarso rilievo è costituito dalla ben nota giurisprudenza costituzionale che esclude la piena assimilazione degli enti locali presenti nelle regioni speciali a quelli presenti delle regioni ordinarie. Ribaltare tale conclusione - e dunque approfondire la logica della sussidiarietà, magari andando anche *oltre* ciò che è attualmente previsto dal Titolo V della Parte II della Costituzione - dovrebbe essere un passo obbligato di un nuovo statuto speciale.

Specialità e asimmetrie: la Regione Sicilia*

Ornella Spataro e Andrea Piraino

1. Vicende e peculiarità della Regione

1.1. Evoluzione dello Statuto

Sono note le vicende storiche che portarono all'approvazione dello Statuto siciliano: dall'istituzione di un "Alto Commissario" per la Sicilia e di una Consulta regionale, nel 1944, all'approvazione dello Statuto regionale siciliano, nel 1946, il cui testo, redatto dalla Consulta regionale, fu pressoché interamente recepito dal Governo. Lo Statuto siciliano fu poi convertito dall'Assemblea Costituente in legge costituzionale, la n. 2 del 1948, senza che, per esigenze di celerità, fosse possibile procedere ad una preventiva opera di adeguamento dello stesso Statuto alla sopravvenuta Costituzione repubblicana.

Tale adeguamento, in effetti, non è mai stato realizzato, salva l'approvazione, nel 2001, della l. c. n. 2, che ha introdotto anche in Sicilia il sistema dell'elezione diretta del Presidente della Regione.

Ciò, almeno in parte, spiega il fatto che lo Statuto regionale siciliano, dotato di un contenuto maggiormente connotato, per molti aspetti, in senso autonomista rispetto agli altri quattro statuti speciali, al punto da far considerare la Sicilia come Regione "speciale fra le speciali", abbia conosciuto vicende applicative tali da smorzarne i contenuti più significativi.

Vi sono disposizioni dello Statuto siciliano che non hanno mai trovato attuazione, o che hanno avuto solo un'applicazione sporadica o non rispondente allo spirito delle norme del 1946: basti citare l'art. 21 sulle attribuzioni del Presidente della Regione; l'art. 22 sulle tariffe dei mezzi di comunicazione; l'art. 24 sull'Alta Corte; l'art. 27 sull'impugnativa delle leggi statali da parte del Commissario dello Stato; l'art. 29 sull'esecutività delle leggi regionali dopo 30 giorni dall'impugnazione; l'art. 31 sui poteri di polizia del Presidente della Regione; l'art. 36 sulla potestà tributaria; l'art. 39 sul regime doganale.

A tali risultati ha senz'altro contribuito anche l'opera di interpretazione statutaria condotta dalla Corte costituzionale, che ha deprivato lo statuto siciliano delle parti più originali, riconducendolo ad

* Il presente saggio è stato elaborato nell'ambito del sottogruppo di studio di Astrid "Specialità e asimmetrie. Regioni speciali e altre forme di autonomia", coordinato da Gian Candido De Martin, (il sottogruppo fa parte del gruppo di studio "Dove va il regionalismo", coordinato da Luciano Vandelli).

un quadro di sostanziale omogeneità con le caratteristiche di contenuto degli altri statuti speciali, e, dunque, uniformando l'assetto ordinamentale della Regione a quello delle altre quattro.

All'avvio della XIII legislatura regionale, nel 2001, erano grandi le aspettative per un'opera di rinnovamento dello Statuto conseguente alle riforme costituzionali del regionalismo, in modo da favorire un rilancio delle istituzioni siciliane.

La l.c. n. 2 aveva già modificato lo Statuto per la parte relativa alla forma di governo e all'elezione del Presidente della Regione; essa, inoltre, ha introdotto un nuovo procedimento di revisione statutaria, fondato sull'attribuzione dell'iniziativa anche all'Assemblea regionale, o sulla comunicazione alla stessa, affinché esprima parere entro due mesi, dei progetti di revisione di iniziativa governativa o parlamentare, e sulla sottrazione della legge di revisione dello Statuto al referendum costituzionale.

Con legge regionale n. 13 del 2001 venne istituita in seno all'Assemblea regionale una Commissione speciale per la revisione dello Statuto regionale, incaricata di esaminare i vari progetti di modifica statutaria onde elaborare un progetto organico di revisione. La stessa Commissione era altresì incaricata di redigere un testo di legge ai sensi dell'art. 9 dello Statuto, cioè una legge statutaria che disciplinasse la materia inerente la forma di governo regionale.

Di questo però la Commissione non si è mai occupata, elaborando, invece, un testo organico di revisione dello Statuto, che, con le modifiche votate dall'Assemblea, aveva tra i suoi punti focali il tentativo di riconfigurare una potestà legislativa regionale esclusiva, cioè esente da interventi statali, oltre che l'individuazione di cataloghi di competenze materiali non coincidenti con l'art. 117 Cost. La bozza di revisione, inoltre, provava a rielaborare la materia della forma di governo, nel chiaro intento di rivitalizzare il ruolo dell'Assemblea, prevedendo in tal senso una sorta di fiducia iniziale attraverso la presentazione del programma di governo all'Assemblea stessa e la presentazione periodica di rapporti o relazioni su particolari settori di intervento regionale, e il parere obbligatorio delle Commissioni assembleari sugli atti normativi dell'Esecutivo regionale.

Si trattava di un testo non esente da criticità, basti pensare, per citare solo quelle più macroscopiche, al fatto che esso reintroduceva l'Alta Corte, o che prevedeva per il futuro una procedura di revisione statutaria del tutto derogatoria rispetto all'art. 138 Cost., o che alterava in modo evidente il riparto delle competenze Stato-Regione di cui all'art. 117 Cost.

Il procedimento di revisione dello Statuto, forse anche a causa di queste evidenti incongruenze, non è andato oltre l'esame dell'ARS, mentre la volontà riformatrice, in generale, sembra essere stata definitivamente accantonata dalla classe politica statale, ed anche regionale, come dimostra chiaramente la sostanziale inerzia, nella legislatura in corso, della Commissione speciale per la revisione dello Statuto.

1.2. Forma di governo

In materia di forma di governo, la legge cost. n. 2 del 2001 ha esteso anche alla Sicilia, com'è noto, il modulo dell'elezione popolare diretta del Presidente della Giunta, con tutti i conseguenti corollari previsti già agli artt. 121 e ss. Cost.

La Regione ha sempre avuto, secondo lo Statuto, la potestà legislativa esclusiva in materia elettorale, esercitata con l'adozione della legge n. 29 del 1951, rimasta in vigore, pur con modifiche ed integrazioni. Essa prevedeva un sistema proporzionale puro, con il recupero dei più alti resti. La Regione, poi, si è dotata, con il procedimento aggravato previsto dalla stessa legge n. 2 del 2001, della nuova legge elettorale regionale, la n. 7 del 2005, che, modificando la legge del 1951, prevede un sistema elettorale informato agli elementi strutturali della nuova forma di governo: contestualità dell'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione e dell'Assemblea regionale, con unica scheda; coincidenza del collegio elettorale del Presidente con il territorio regionale, appartenenza del Presidente all'Assemblea, applicazione del *simul stabunt simul cadent*.

Così la legge elettorale si è adeguata alle modifiche statutarie introdotte dalla l. c. n. 2 del 2001, mentre, come si è già ricordato, non è stata elaborata una legge statutaria regionale riguardante la forma di governo nel suo complesso.

I modelli introdotti a partire dal 2001, però, applicati all'effettualità delle dinamiche politiche regionali, non hanno risolto i nodi problematici relativi alle relazioni Presidente – Giunta – Assemblea, che stentano a veicolare l'attuazione dell'indirizzo politico.

Frequenti le tensioni tra l'Esecutivo regionale e l'organo assembleare, mentre il Presidente, affrancato dai vincoli fiduciari con l'assemblea stessa, e potenziato nel suo ruolo rispetto agli altri componenti della Giunta, appare come il vero *dominus* della politica regionale, tanto più se si pensa che la clausola stabilizzatrice del *simul simul* rende difficilmente praticabile la via della mozione di sfiducia, mentre né lo Statuto, né il regolamento interno dell'ARS prevedono strumenti alternativi di controllo parlamentare.

V'è da dire che, alla prova dei fatti, tale sistema, che non riesce nell'intento di evitare cambi di maggioranza in corso di legislatura, saldato alle attribuzioni statutarie del Presidente, accentua ulteriormente, in Sicilia, la sovraesposizione del governatore nell'assetto complessivo dell'Ente, ponendo in sofferenza l'organo assembleare. E probabilmente, è proprio in conseguenza dei suddetti fattori che la funzione legislativa subisce, di riflesso, un notevole rallentamento, non riuscendo a porsi come realizzazione primaria ed autentica dell'indirizzo politico regionale, concentrato ed incentrato, più che altro, negli organi che esprimono la funzione esecutiva.

Ed infatti, se si vogliono trovare delle manifestazioni autentiche e significative della potestà legislativa esclusiva della Regione bisogna risalire nel tempo, laddove le ultime legislature, almeno finora, non si sono affrancate dal giogo di interessi meramente settoriali o micro settoriali, ispiratori di leggi prive di respiro pienamente autonomistico, e, dunque, inidonee a valorizzare appieno le istanze di differenziazione delle regole e di valorizzazione delle competenze che dovrebbero essere sottese alla specialità. Ciò si può dire forse con l'eccezione della legge per la riorganizzazione dei

dipartimenti regionali, e sull'ordinamento del governo e dell'amministrazione della Regione (l. r. n. 19/2008), della legge sul riordino del servizio sanitario regionale (l.r. n. 5/2009), della legge sulla gestione integrata dei rifiuti (l.r. n. 9/2010), della legge recante disposizioni sulla partecipazione della Regione ai processi normativi dell'UE, sulle procedure di esecuzione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE e di attuazione delle politiche europee (l.r. n. 10/2010).

Dunque, il punto di maggiore debolezza della realizzazione attuale della forma di governo regionale può individuarsi proprio nella sofferenza dell'organo assembleare, che, confinato nell'autoreferenzialità delle dinamiche connesse alle formazioni e alle trasformazioni di maggioranze mutevoli, non riesce ad esprimere le funzioni che dovrebbero essere quelle classiche delle assemblee elettive, ovvero la produzione delle leggi, attraverso l'adozione di norme rispondenti agli interessi della comunità regionale, e il controllo politico; ciò determina e alimenta un generale sentimento di sfiducia degli elettori nei confronti delle istituzioni regionali, cui si dovrebbe ovviare realizzando un nuovo raccordo con la comunità regionale attraverso l'introduzione di adeguati sistemi di informazione e comunicazione.

1.3. Peculiarità organizzative

Delle molteplici peculiarità organizzative previste dallo Statuto speciale siciliano sono poche quelle che hanno trovato realizzazione nella pratica.

Le particolarità forse più vistose riguardano la disciplina della funzione legislativa, legata, dall'art. 14 dello statuto, oltre che ai limiti territoriale e costituzionale, a quello delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano (potestà esclusiva); inoltre, non era prevista la potestà concorrente, ma solo un particolare tipo di potestà integrativa (art. 17), con il fine di <<soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione>>, entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato. E' noto però che dottrina e Corte costituzionale hanno da tempo ricondotto la potestà legislativa siciliana agli stessi parametri di funzionamento della potestà primaria delle altre quattro Regioni speciali, mentre la potestà integrativa è stata assimilata alla potestà concorrente propria di tutte le altre Regioni.

Sempre in materia di funzione legislativa, merita di essere sottolineata la disposizione dell'ultimo comma dell'art. 12 St., secondo cui i progetti di legge devono essere elaborati <<con la partecipazione delle rappresentanze degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali>>: ciò avrebbe potuto prefigurare un raccordo continuo tra istituzione politica e comunità sociale, tale da ancorare la produzione normativa alle istanze emergenti dal territorio e alle sue esigenze di sviluppo. Questa disposizione, però, si annovera tra quelle che non hanno mai trovato applicazione nella pratica.

Altre peculiarità organizzative riguardano le attribuzioni del Presidente della Regione. Si dirà appresso della partecipazione del Presidente della Regione, con voto deliberativo e rango di Ministro, secondo l'art. 21 St., alle sedute del Consiglio dei Ministri.

Sempre secondo l'art. 21 St. il Presidente della Regione rappresenta nella Regione il governo dello Stato; secondo l'art. 23 St. i ricorsi amministrativi avanzati in via straordinaria contro atti amministrativi regionali, sono decisi dallo stesso Presidente, sentite le sezioni regionali del Consiglio di Stato; secondo l'art. 31, il Presidente della Regione provvede al mantenimento dell'ordine pubblico, attraverso la polizia dello Stato, che nella Regione dipende disciplinarmente dal Governo regionale; inoltre, il Presidente può richiedere l'impiego delle forze armate.

Tale ultima disposizione si distingueva da quelle contenute negli altri Statuti speciali (V.d'A. e Sa.), per il fatto di attribuire la cura dell'ordine pubblico al potere decisionale del Presidente come tale, e non come delegato del governo. Tale disposizione è, comunque, tra quelle che non hanno mai trovato attuazione.

Lo stesso può dirsi per l'art. 22, che configurava il diritto della Regione di partecipare, tramite un rappresentante designato dalla Giunta, alla formazione delle tariffe ferroviarie dello Stato e alla istituzione e regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione e trasporti, terrestri, marittimi ed aerei, che potevano interessare la Regione, e per l'art. 23, per cui gli organi giurisdizionali centrali dello Stato dovevano avere in Sicilia le proprie rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione.

Del giudizio di costituzionalità sulle leggi siciliane, essendo venuta meno l'Alta Corte (art. 24) in conseguenza della sent. n. 38 del 1957 della Corte cost., sono rimasti in piedi solo l'impugnazione da parte del Commissario dello Stato e le regole procedurali, in particolare i termini della procedura, eccezionalmente brevi (5 gg. per l'impugnazione e 30 per la decisione secondo gli artt. 28 e 29 St.). La Corte costituzionale ha comunque ritenuto di poter proseguire nel giudizio pur dopo la scadenza dei detti termini, ferma restando la facoltà del Presidente della Regione di promulgare la legge, trasformando così il giudizio da preventivo in successivo (sentt. n. 111 e 112 del 1957).

Circa la figura del Commissario dello Stato, anch'essa costituisce una notevole peculiarità organizzativa dell'ordinamento regionale: esso, infatti, veniva configurato dallo Statuto siciliano come organo privo delle competenze amministrative tipiche dei Commissari di governo nelle altre Regioni, ma come organo dotato solo di competenze legate al controllo costituzionale sugli atti e sugli organi della regione.

Secondo l'art. 27 il Commissario dello Stato impugna direttamente le leggi regionali, e può impugnare anche le leggi statali <<rispetto allo Statuto>>, ma questa possibilità, esercitata per la prima volta nei confronti di un atto statale con forza di legge nel 1989, è stata considerata dalla Corte cost. non più praticabile in seguito all'assorbimento delle competenze dell'Alta Corte in capo alla Corte cost. (sent. n. 545 del 1989).

Il Commissario poteva inoltre promuovere i giudizi penali a carico del Presidente della Regione e degli assessori regionali per i rati compiuti nell'esercizio delle loro funzioni, ma tale competenza non è più esercitabile dopo la sent. n. 6 del 1970 della Corte cost.

Allo stesso organo è affidata, dall'art. 8 St., l'iniziativa per lo scioglimento dell'ARS, disposto previa deliberazione delle Camere, e questo procedimento, attivabile per motivi diversi da quelli di

cui all'art. 126 (persistente violazione dello Statuto, anche se la dottrina aveva ritenuto estensibili alla Sicilia le ragioni di sicurezza nazionale e la violazione della Costituzione), identifica un altro dei profili di differenziazione dell'ordinamento siciliano rispetto a quello delle altre Regioni.

2. La specialità nelle competenze

Circa le competenze legislative, nella consapevolezza di una specialità regionale legata anche ad un importante differenziale economico rispetto al resto dell'Italia, l'elencazione contenuta all'art. 14 dello Statuto è prevalentemente orientata alle tematiche legate allo sviluppo economico.

Tuttavia, in una prospettiva storica, non si può fare a meno di rilevare come l'uso asfittico della potestà esclusiva abbia prodotto sovente l'effetto di impedire l'ingresso in Sicilia di alcune delle riforme più significative varate dal legislatore statale, salvo poi attenderne il mero recepimento, talvolta effettuato addirittura con la tecnica del rinvio mobile, mediante leggi regionali.

Ciò con il risultato di ritardare lo svecchiamento delle strutture istituzionali della Regione o di differire l'operatività di importanti riforme sostanziali.

Guardando al modo in cui, in concreto, sono state esercitate le competenze normative della Regione, è possibile grosso modo distinguere due grandi filoni di intervento, orientati l'uno alla disciplina degli assetti organizzativi e istituzionali, e l'altro alla legislazione relativa agli interessi della comunità dei cittadini, cioè alle problematiche sociali e del lavoro.

E' soltanto sotto il primo dei due profili considerati che si sono realizzate, soprattutto nel passato, momenti di autentica innovazione ordinamentale.

- In tema di ordinamento degli Enti Locali, ad esempio, la Sicilia ha avuto fin dall'origine una potestà esclusiva, facendo da precedente per l'estensione di tale potestà primaria alle altre Regioni speciali nel 1993. In quest'ambito il legislatore regionale si è mosso quasi sempre nella scia di quello statale, limitandosi ad un sostanziale recepimento della legge n. 142 del 1990 (l.r. 48/1991), della legge n. 265 del 1999 (l.r. n. 30/2000), mentre, per alcune parti, nonostante la competenza esclusiva della Regione, il rinvio mobile disposto dalla l.r. n. 48/1991 rende direttamente applicabile il T.U.E.L.

- La l. r. n. 10 del 2000 prevedeva il conferimento di funzioni agli EE. LL. sulla scia della l. 59/97, ma affidava ad una futura, ulteriore, legge regionale, mai approvata, l'individuazione in concreto delle funzioni da trasferire, per cui il conferimento non ha mai avuto luogo. Né si è proceduto, di conseguenza, all'individuazione, con Decreto del Presidente della Regione, dei procedimenti amministrativi di competenza degli EE.LL. ai sensi della l. r. n. 2 del 2002.

- Per altri versi, però la Regione è stata capace di anticipare il rinnovamento: ciò è avvenuto con la l.r. n. 9/1986, istitutiva della Provincia regionale e contenente norme sulle aree metropolitane (mai attuate, ma anticipatrici della disciplina statale); con la l.r. n. 17/90, sulla polizia municipale; con la l.r. n. 7/1992, sulla elezione diretta del Sindaco e sulla elezione dei Consigli

comunali; con la l. r. n. 26 del 1993, in tema di elezione diretta del Presidente della Provincia e di elezione dei Consigli provinciali; con la l. r. n. 35 del 1997 sulla mozione di sfiducia nei confronti del Sindaco o del Presidente della provincia.

- Degne di nota, in taluni casi, alcune leggi regionali riguardanti l'organizzazione amministrativa. Dalla l.r. n. 10/1991 (in tema di procedimento e diritto di accesso), alla legislazione in tema di formazione del personale, a partire dalla l. r. n. 21 del 1986; in questo filone sono da considerare anche la l.r. n. 6/1997 sulla programmazione delle risorse e degli impieghi, contenimento e razionalizzazione della spesa, con disposizioni che, riguardanti il bilancio, hanno importanti effetti sul piano strutturale, fino, in tempi recenti, alla l. r. n. 19 del 2008 sulla riorganizzazione dell'amministrazione regionale. Il dato fondamentale in materia di amministrazione regionale resta comunque quello di una forte ed eccessiva burocratizzazione, che costituisce un freno importante allo sviluppo della Regione nel suo complesso.

- Più complessa l'analisi relativa alla legislazione orientata alla comunità dei cittadini, e, dunque, alle prestazioni concernenti i diritti, per la molteplicità delle questioni che potrebbero assumere rilievo, e per la prassi, seguita dal legislatore regionale soprattutto nel passato, di adottare leggi contenitore, prevalentemente adottate in vista dell'utilizzo delle risorse confluenti nel fondo di solidarietà nazionale ex art. 38 St.

- Un filone particolare è quello delle leggi antiusura (a partire dalla l.r. n. 14/1996), delle leggi per il fondo parti civili nei processi di mafia e per i danni causati da atti criminosi (a partire dalle leggi nn. 27/1993; 44 e 77/1995), delle leggi che introducono misure di solidarietà in favore delle vittime di mafia e dei loro familiari (ll. rr. nn. 20/1999 e 7/2004); si tratta, infatti, di leggi difficilmente riconducibili agli elenchi di materie legislative contenuti nello Statuto, e pur tuttavia passate indenni attraverso il controllo del Commissario dello Stato in quanto ricondotte alla sussistenza di interessi comunitari non contrastati da controinteressi statali.

- In tempi recenti la legislazione regionale si è orientata verso la persona e la famiglia, con l'istituzione del buono scuola (l. n. 14/2002); l'adozione di norme per il diritto allo studio universitario (l. n. 20/2002) e l'istituzione dell'Assessorato regionale della famiglia, del lavoro e delle politiche sociali (l. n. 6/2003).

3. La specialità nei rapporti con lo stato

3.1. Le Norme di attuazione dello Statuto

Per quanto concerne gli accordi diretti Stato-Regione può essere menzionata l'esperienza, per vero non esaltante, delle Norme di attuazione dello Statuto, la cui formulazione, demandata alla Commissione paritetica Stato-Regione, doveva connotarsi come il prodotto di un'attività di tipo pattizio, orientata all'assunzione sostanziale di accordi circa il trasferimento alla Regione e l'esercizio concreto dei poteri previsti dallo Statuto.

La vicenda relativa alle norme di attuazione dello Statuto siciliano si snoda dagli anni '40 fino ai giorni nostri, e si presenta, il più delle volte, come un'occasione mancata per la realizzazione piena della specialità regionale: le norme di attuazione sono state adottate molto spesso con ritardo, quasi sempre per consentire anche alla Regione Sicilia di fruire di attribuzioni già date, da disposizioni statali, alle Regioni a statuto ordinario; dunque, non si riscontrano, nei loro contenuti, specificità degne di rilievo. Lungi dal costituire, dunque, quale strumento operativo dello Statuto, un elemento di espressione della specificità regionale, le norme di attuazione sono servite per evitare, al contrario, che la specialità si traducesse in una situazione di svantaggio rispetto alle attribuzioni riconosciute alle altre Regioni.

Una prima tornata di decreti di attuazione si ebbe all'indomani dell'adozione dello Statuto siciliano, onde consentire il concreto funzionamento degli organi istituzionali in esso previsti (D.L.C.P.S. nn. 204 e 567 del 1947; D.P.R. n. 784 del 1961), nonché l'applicazione delle disposizioni statutarie in materia di funzioni giurisdizionali, consultive e di controllo (D.L.C.P.S. nn. 307 e 942 del 1947 in materia di Alta Corte e di Commissario dello Stato).

Un aspetto di differenziazione regionale potrebbe ricondursi proprio alla previsione dell'esercizio, nella Regione, delle funzioni spettanti al C.d.S. (D.Lgs. n. 654 del 1948 e D.P.R. nn. 204 del 1978 e 373 del 2003), nonché all'istituzione di una sezione della Corte dei conti in Sicilia (D.lgs. n. 655 del 1948 e 200 del 1999) con funzioni giurisdizionali e non solo di controllo, anche se tale modello, originariamente previsto solo per le Regioni Sicilia e Sardegna, è stato poi esteso a tutto il territorio nazionale nel 1994.

Sono state poi adottate, nel corso del tempo, norme di attuazione concernenti i singoli settori dell'amministrazione regionale, corrispondenti alla competenza dei singoli assessorati; in alcuni casi l'emanazione è avvenuta già negli anni '40 (è il caso delle norme di attuazione in materia di agricoltura, di industria e commercio, lavori pubblici); una seconda ondata si è avuta negli anni '50 (norme di attuazione in materia di lavoro e previdenza sociale, DPR. N. 1138 del 1952; in materia di igiene e sanità, D.P.R. n. 1111 del 1956); in altri solo a partire dagli anni '70, conseguenzialmente all'importante opera di trasferimento di funzioni intrapresa dai decreti delegati del '72 e del '76 a favore delle Regioni ordinarie, o addirittura, più recentemente (v. le norme di attuazione in materia di accademie e biblioteche, tutela del paesaggio e belle arti, D.P.R. nn. 635 e 637 del 1975; le norme in materia di pesca marittima, D.P.R. n. 913 del 1975; pubblica beneficenza ed opere pie, D.P.R. n. 636 del 1975; le norme in materia di demanio marittimo, D.P.R. n. 684 del 1977; le norme in materia di istruzione artigiana e professionale, D.P.R. n. 143 del 1979; di pubblica istruzione, D.P.R. n. 246 del 1985; in materia di comunicazioni e trasporti, D.P.R. n. 296 del 2000; di medicina penitenziaria, D.P.R. n. 125 del 2005).

Basta l'elencazione dei dati sopracitati a rendere evidente che la riforma costituzionale del 2001 non è servita a dare impulso ad una nuova, significativa, produzione di norme attuative dello Statuto. Dopo la revisione costituzionale, infatti, sono stati approvati solo il D. Lgs. n. 373 del 2003 (recante norme sul funzionamento e la composizione del C.G.A.); il D. Lgs. n. 35 del 2004, recante norme per l'attuazione dell'art. 21 dello Statuto (sulla partecipazione del Presidente della Regione alle riunioni del Consiglio dei Ministri); il D. Lgs. n. 125 del 2005 (recante norme in materia di medicina

penitenziaria); il D. Lgs. n. 241 del 2005, recante norme per l'attuazione dell'art. 37 dello Statuto (sul trasferimento alla Regione delle quote di competenza fiscale riferite a stabilimenti ed impianti localizzati nella Regione, ma aventi altrove la sede legale); il D.P.R. n. 140 del 2007, che modifica il D.P.R. n.878 del 1950, attribuendo alla Regione la competenza ad autorizzare, d'intesa con le competenti amministrazioni statali, le linee elettriche con tensione pari o inferiore a 150.000 volts.

3.2. La partecipazione del Presidente della Regione alle sedute del Consiglio dei Ministri

Tra le disposizioni statutarie che differenziano l'ordinamento della Sicilia rispetto a quello delle altre Regioni speciali vi è, com'è noto, l'art. 21, comma 3, che attribuisce al Presidente della Regione funzione deliberativa e rango di Ministro in occasione della partecipazione alle riunioni del Consiglio dei Ministri ove si trattino problemi che incidano sulla sfera di attribuzioni proprie e peculiari della Regione stessa; le relative norme di attuazione sono state adottate solo nel 2004 con il D. Lgs. n. 35, ponendosi così fine all'annosa questione dottrina e interpretativa che, di fatto, per ben 58 anni, ha impedito l'applicazione del predetto art. 21.

Il senso e la portata della partecipazione del Presidente della Regione alle sedute del Consiglio dei Ministri si evincono chiaramente dalla circostanza che il rappresentante della Regione non può considerarsi un componente della compagine governativa nazionale: si tratta, dunque, di uno strumento di collaborazione tra l'Esecutivo regionale e quello nazionale.

Le norme di attuazione istituiscono un sistema che assicura l'informazione della Giunta regionale sulle sedute del Consiglio dei Ministri, in modo che si possa instaurare quell'interlocuzione tra i due esecutivi che era l'obiettivo delle previsioni statutarie. Allo stesso tempo, vengono recepite le indicazioni già fornite dalla Corte costituzionale, per cui la partecipazione in questione può giustificarsi solo in presenza di <<un interesse differenziato, proprio e peculiare della regione>> (sent. n. 92 del 1999).

L'iniziativa può provenire dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che può invitare il Presidente della Regione, trasmettendo la relativa documentazione, a prendere parte alle deliberazioni che riguardino <<la sfera di attribuzioni proprie e peculiari della Regione siciliana>>, oppure dal Presidente della Regione, che può chiedere di partecipare alle riunioni del Governo quando ritenga che siano in discussione <<provvedimenti che coinvolgano un interesse differenziato, proprio e peculiare della Regione..., o determinino una rilevante e diretta interferenza sullo specifico indirizzo politico della stessa>>, precisazione, quest'ultima, che potrebbe esorbitare dagli argini interpretativi dell'art. 21 dello Statuto siciliano già tracciati, come si è visto, dalla Corte costituzionale.

Negli stessi casi e alle stesse condizioni, la partecipazione del Presidente della Regione può riguardare anche le riunioni degli organi collegiali che per legge o in virtù di delega esercitano funzioni spettanti all'Esecutivo statale.

4. La specialità nella finanza regionale

4.1. Le entrate

Anche dal punto di vista del sistema di finanza, lo Statuto siciliano contiene disposizioni peculiari, che introducono un regime fortemente differenziato rispetto a quello proprio delle altre Regioni speciali, oltre che, ovviamente, rispetto a quello delle Regioni ordinarie.

Peraltro, è da sottolineare che, mentre le disposizioni degli altri quattro Statuti speciali in materia finanziaria sono state sostanzialmente “decostituzionalizzate”, cosicché per volere della stessa Assemblea Costituente, tali disposizioni possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato, sentita la Regione (v. art. 54 St. Sa; art. 50 St. VdA; art. 104 St. TAA, art. 63 ST. FVG), ciò non è stato previsto per le omologhe norme dello Statuto siciliano, che, dunque, mantengono il rango costituzionale, e possono modificarsi solo con la relativa procedura.

Così è accaduto che più volte il legislatore ordinario sia intervenuto utilizzando il suddetto potere di modifica degli Statuti speciali, mentre la Sicilia, il cui Statuto, come detto, nulla dispone in merito alla revisione delle norme sulla finanza regionale, ha sempre costituito un caso a parte.

Secondo l'art. 36 dello Statuto siciliano, sono riconosciuti come propri della Regione i proventi delle imposte statali riscosse nella Regione stessa, residuando allo Stato soltanto le imposte di produzione e le entrate dei monopoli dei tabacchi, del lotto, e delle lotterie a carattere nazionale. Le norme di attuazione (D.P.R. n. 1074/1965, art. 2), escludono poi dal novero delle entrate regionali quelle il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime.

Inoltre, la Regione ha facoltà di istituire tributi propri nei limiti dell'art. 6, comma II, del D.P.R. n. 1074/1965, contenente le disposizioni per l'attuazione dell'art. 36 St. Si., ovvero in relazione a particolari esigenze della comunità regionale e nei limiti del sistema tributario dello Stato.

L'art. 38, invece, istituisce un <<contributo di solidarietà nazionale>> per l'esecuzione di lavori pubblici, rapportato annualmente al minore ammontare dei redditi da lavoro nella Regione rispetto alla media nazionale.

Alla luce di un sistema così strutturato, le entrate regionali, in Sicilia sono state assicurate, circa le compartecipazioni a tributi erariali, attribuite sulla base delle entrate riscosse nel proprio territorio, dalle compartecipazioni IRPEG, IRPEF, IVA, imposta erariale sull'energia elettrica, imposta unica sui giochi di abilità e sui concorsi a pronostici, imposta sulle società e obbligazioni, imposta sui redditi di ricchezza mobile, tassa automobilistica, ecc...;

Vi sono poi quei tributi, come l'IRAP, l'addizionale regionale IRPEF, il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi che, pur essendo qualificati come tributi regionali, e riservati, quanto alla spettanza del gettito, interamente alla Regione, sono in realtà da considerarsi come tributi erariali, in quanto introdotti da leggi statali, che ne definiscono i caratteri e la disciplina fondamentale, (Corte cost., ex multis, sentt. nn. 111 e 138 del 1999, 193 del 2007; 24 del 2008, 442 del 2008), senza che, per questo, possano considerarsi tributi propri.

Circa i tributi propri, ovvero tributi istituiti e disciplinati dalla Regione con propria legge, occorre considerare la sovrimposta di confine sugli oli minerali e gas combustibili, e altri tributi di minore entità.

A queste entrate vanno aggiunte quelle derivanti dalle rendite del patrimonio e del demanio regionale e quelle derivanti dai servizi resi dalle aziende regionali, nonché l'insieme dei trasferimenti provenienti da fondi nazionali e comunitari, dalla privatizzazione dei beni del patrimonio regionale, e derivanti dall'accensione di mutui e prestiti.

E' stata la Corte costituzionale a chiarire la questione relativa ai rapporti tra le entrate tributarie spettanti alla Regione e la competenza legislativa regionale, il cui ambito di estensione, secondo l'art. 36 St. e le norme di attuazione, riguarda i soli tributi deliberati dalla Regione, su cui, dunque, il legislatore siciliano ha la potestà esclusiva, mentre, su quelli istituiti e regolati da norme statali, ancorché il loro gettito sia di pertinenza della Regione stessa o degli Enti Locali, residuano alla Regione quei margini di intervento che la legge statale le riserva (sentt. nn. 37/2004; 442/2008).

Per quanto concerne il contributo di solidarietà nazionale, resta da vedere, rispetto alle finalità e alla disciplina che l'art. 38 dello Statuto ne tratteggia, qual è il bilancio che si può trarre da oltre sessant'anni di applicazione, e quali sono le sue prospettive attuali.

Come molte delle vicende connesse all'attuazione dello Statuto regionale siciliano, anche quella relativa al contributo di solidarietà nazionale è stata segnata dal ruolo determinante della Corte costituzionale; essa, pur riconoscendo che l'erogazione del contributo da parte dello Stato costituisce adempimento di un obbligo costituzionale, sostiene che tale obbligo, quanto al suo ammontare e alle modalità di erogazione, non è vincolato ad alcuna garanzia costituzionale (sent. n. 87/1987), e che il suo calcolo è rimesso ad un apprezzamento dello Stato non meramente ricognitivo. La Corte apre così la strada ad una valutazione discrezionale dello Stato su modalità, tempi, ed importi erogati, come è dimostrato dall'andamento dei dati sull'erogazione. In successive pronunce (n. 369/1992) la Corte, poi, non manca di sottolineare l'aggiuntività del contributo di solidarietà nazionale rispetto al finanziamento delle funzioni ordinarie della Regione.

La prima legge statale che assegna il contributo di solidarietà nazionale è del 1952 (l. n. 1091), che eroga una quota fissa per il quinquennio 1947/1952; il metodo della quota fissa viene seguito fino al 1962, mentre, successivamente, si utilizza come parametro di riferimento il gettito della imposta di fabbricazione riscossa in Sicilia per ciascun esercizio, fissando l'ammontare annuo del contributo in una misura percentuale del gettito soggetta a variazione. Tale metodo viene seguito fino al 1990. Nel 1993 si torna alla quota fissa, e, successivamente, l'erogazione del contributo, che la Corte costituzionale (sent. 369/1992) aveva definito obbligo costituzionale a carico dello Stato, viene sospesa, per riprendere con la legge finanziaria per il 2000 (l. n. 488/1999), che prevedeva, a saldo di quanto dovuto dallo Stato per il periodo precedente, due limiti di impegno quindicennali dell'importo di 56 miliardi di lire a partire dal 2001 e di 94 miliardi a decorrere dal 2002. Le leggi di assegnazione successive al 2001, poi, tornano al metodo della quota fissa, soprattutto introducono clausole riguardanti finalità e modalità di utilizzo del fondo da parte della Regione, dando luogo

così ad una impropria integrazione dell'art. 38, che, come detto, potrebbe essere modificato o integrato solo dal legislatore costituzionale.

4.2. Capacità di spesa

Sul versante della spesa, i dati non sono confortanti.

-Nello scorso mese di settembre si è riunito il Comitato di sorveglianza per il POR 2000/2006, che ha evidenziato risultati sconfortanti: tra il 2000 e il 2007 la Regione ha speso quasi interamente gli ingenti fondi di provenienza comunitaria, quasi otto miliardi di euro, senza che nessuno degli obiettivi prefissati sia stato centrato rispetto al Pil, ai livelli di occupazione, alla dotazione infrastrutturale e al potenziamento del sistema produttivo. Per fare qualche esempio, a fronte di circa 700 milioni di euro, spesi per migliorare le risorse idriche, la percentuale delle famiglie con problemi di approvvigionamento dell'acqua è in realtà aumentata; quasi 400 milioni di euro sono stati spesi per migliorare la purificazione dell'acqua, mentre la percentuale della popolazione che riceve acqua purificata è aumentata solo dal 43 al 47 per cento; altri 400 milioni di euro sono stati spesi per attirare il turismo fuori stagione, ma l'aumento nelle presenze è stato dello 0,2 per cento. Al tempo stesso si è registrato un aumento a dismisura della spesa pubblica regionale corrente.

-Nella medesima direzione è andato, storicamente, l'impiego del gettito pervenuto alla regione a titolo del Fondo di solidarietà nazionale ex art. 38 St., che, destinato a ben altri obiettivi, ha finito col finanziare la spesa regionale corrente.

Fino agli anni '70, la Regione destinava gli importi principalmente all'edilizia scolastica e popolare, alla realizzazione di grandi infrastrutture, di lavori pubblici, all'edilizia ospedaliera, ma anche al settore del turismo e della cultura. Dalla metà degli anni '70 e fino alla sospensione del contributo nel 1990, diviene più difficile ricostruirne l'utilizzo, stante il fatto che la Regione abbandona la prassi di disporre l'impiego totale delle somme con leggi apposite, per disporre singoli interventi di spesa inseriti in leggi diverse che non riguardano esclusivamente l'impiego del fondo di solidarietà. Ciò che si può rilevare è che, assumono un peso sempre più rilevante gli interventi e i trasferimenti diretti di risorse agli EELL per opere di loro competenza; o, addirittura, le assegnazioni per spese e investimenti relativi alle funzioni amministrative trasferite ai Comuni e alle Province, con importi molto consistenti.

Dopo la ripresa delle assegnazioni statali nel 2000 l'impiego dei fondi viene ripartito anche in sostituzione di capitoli del bilancio regionale, con interventi che riguardano non necessariamente enti pubblici, né finalità produttive: acquisizioni di partecipazioni azionarie, costituzione di società di capitali, contributi in società partecipate, contributi in conto interessi a privati per attività produttive, finanziamento di corsi di formazione professionale, acquisti di mobili ed arredi, risanamento ambientale, edilizia popolare e scolastica, emergenza idrica, emergenza rifiuti, realizzazione di caserme per carabinieri, edifici di culto, musei diocesani, acquisto di treni minuetto, equilibrio economico degli ATO, privatizzazione degli Enti-Fiere, e via dicendo.

Le modalità di utilizzo del fondo sono, dunque, sempre più organiche e strutturali alle finalità della Regione e alle sue politiche di bilancio, piuttosto che, come accadeva in passato, preordinate al finanziamento di specifici programmi di intervento aggiuntivi secondo la formula letterale dell'art. 38 St. Inoltre, mentre fino alla l.r. 20/2003 le procedure per la predisposizione dei piani di impegno vedevano l'Assemblea impegnata a individuare, con legge, le finalità, e la Giunta ad attuare il relativo programma, con la legge suddetta, conformemente ai cambiamenti intervenuti, in linea generale, sulla forma di governo regionale, i ruoli si invertono: la programmazione degli interventi ed il riparto dei fondi vengono disposti dalla Giunta, e trasmessi all'Assemblea solo per un parere.

- In linea generale sul fronte della capacità di spesa può dirsi che, a fronte di una finanza regionale in gran parte derivata, fondata cioè su trasferimenti statali o comunitari, in cui la quota ascrivibile ai tributi propri della regione è assolutamente marginale, vi è una spesa elevatissima che però non alimenta politiche dotate di impatto sul fronte della crescita e dello sviluppo, ma, piuttosto, si disperde o in una contribuzione disorganica, a pioggia, che favorisce di volta in volta categorie o singoli soggetti, o nei costi elevatissimi che il funzionamento della burocrazia regionale comporta.

E' evidente che, sotto tale aspetto, la realizzazione della specialità regionale in Sicilia non offre risultati performanti: esemplare il caso specifico della spesa sanitaria, che assorbe più della metà del bilancio regionale. L'analisi dei dati evidenzia un livello di spesa sanitaria procapite tra i più elevati nel contesto nazionale, a fronte dell'erogazione di prestazioni qualitativamente poco qualificate, addirittura collocate, secondo una serie di indicatori, agli ultimi posti nella graduatoria nazionale. Dunque, in Sicilia si è registrato un livello altissimo di spesa inefficiente, causa, peraltro, di un incremento della pressione fiscale nella Regione stessa, secondo un trend negativo che deve ancora essere del tutto sanato attraverso un apposito piano di rientro dei disavanzi.

È ancora tutto da vedere quale sarà l'impatto del federalismo fiscale su una realtà tanto problematica.

5. Considerazioni conclusive

Alla luce dei dati sinteticamente esposti in queste schede, si evince chiaramente che il bilancio della specialità nella Regione siciliana fa emergere tutte le criticità di un modello rimasto incompiuto, o, meglio solo parzialmente realizzato, che ha finito col disattendere le ragioni storiche e politiche che giustificarono l'adozione dello Statuto nel 1946, per chiudersi, piuttosto, in una autoreferenzialità che non è andata certo a vantaggio dello sviluppo della comunità regionale.

Deprivato lo Statuto di alcune delle sue parti più significative, l'esercizio della specialità regionale è stato affidato di fatto all'esclusività della potestà legislativa, intesa però, e attuata, non già come occasione di differenziazione volta alla valorizzazione delle peculiarità del contesto geografico, demografico, del tessuto economico-sociale della Regione, ma, piuttosto, come mero strumento di separazione normativa, con effetti, nella maggior parte dei casi, tutt'altro che soddisfacenti.

Molto spesso, infatti, la competenza esclusiva della Regione ha impedito il tempestivo ingresso, nella Regione, di importanti riforme nazionali, come è accaduto nel caso dell'importante processo di ammodernamento delle strutture amministrative pubbliche degli anni '90, riforme che hanno fatto il loro ingresso in ritardo in Sicilia, dove, forse ve ne era più bisogno, all'esito di leggi regionali meramente recettive dei disposti statali.

Non è infrequente, inoltre, il caso di leggi regionali siciliane contenenti solo disposizioni di spesa a favore, addirittura, di soggetti nominativamente individuati, disinserite da ogni disegno politico dotato di organicità o riferibile ad una visione di sistema dei problemi della Regione, degli strumenti per il loro superamento, delle possibilità di sviluppo sociale, culturale, ed economico.

E' esemplificativa, in tal senso, anche la vicenda delle norme di attuazione dello Statuto, che, in teoria, rappresentano una conferma ulteriore dell'autonomia speciale, il cui concreto operare viene affidato a forme di trasferimento delle funzioni concordate singolarmente tra la Regione e lo Stato. Ma, come si è visto, la commissione paritetica ha operato con una certa lentezza, con il risultato di dovere poi faticosamente rincorrere le attribuzioni conferite con gli strumenti normativi ordinari, alle altre Regioni, né le norme di attuazione si sono mai contraddistinte per contenuti idonei alla valorizzazione delle competenze regionali.

Anche la Corte costituzionale non ha giocato a vantaggio della attuazione vera dell'ordinamento tracciato dallo Statuto speciale, impedendo l'applicazione di alcune parti significative dello stesso, e, paradossalmente, lasciando in piedi, con decisioni fortemente controverse, istituti difficilmente giustificabili soprattutto dopo le riforme costituzionali del regionalismo.

Basti pensare al controllo di costituzionalità sulle leggi regionali siciliane che, imperniato, com'è noto, sulla figura del Commissario dello Stato e caratterizzato dalla stratificazione nel tempo di prassi anomale come quella della promulgazione parziale, che ha solo l'effetto di sottrarre al controllo della Corte le disposizioni impugnate dallo stesso Commissario, è rimasto in piedi grazie ad una controversa sentenza del giudice delle leggi (n. 314/2003).

Non è esente da critiche neanche la sussistenza, nella Regione, del C.G.A. quale organo di giurisdizione amministrativa di appello. Non è mancato, infatti, chi ha sottolineato l'incongruenza delle norme di attuazione che ne configurano la composizione mista (d. lgs. 373/2003), che comunque sono state giudicate come "conformi alla tradizione autonomistica siciliana" dalla Corte costituzionale (sent. n. 316/2004); così come è stato rilevato che, talvolta, la difformità degli orientamenti del C.G.A. rispetto a quelli del Consiglio di Stato rischia di produrre differenze nel trattamento giurisprudenziale delle stesse situazioni giuridiche, differenze basate solo sulla residenza geografica nella Regione, o meno, dei soggetti interessati.

La prospettiva non migliora se ci si pone dal punto di vista del sistema finanziario regionale: si è visto, infatti, come le entrate della Regione siano per la gran parte derivate dallo Stato o dall'Unione Europea, modestissima essendo l'entità dei tributi istituiti dalla Regione stessa.

Ebbene, a fronte della assenza di una reale autonomia impositiva, la Regione esercita con grande disinvoltura l'autonomia contabile e gestionale, alimentando, tramite l'esercizio della potestà

esclusiva, spese per la distribuzione a pioggia delle risorse o per mantenere ed incrementare un apparato amministrativo ipertrofico se non anche inefficiente.

Alla luce di questo quadro complessivo, e mancando, allo stato attuale, ogni sentore di una possibile revisione, e, dunque, rivitalizzazione dello Statuto, appare difficile rintracciare oggi le ragioni di giustificazione del regime di specialità, o le motivazioni di una preferenza per la specialità a fronte del regime costituzionale configurato per le Regioni ordinarie.

INDICE

PARTE I	3
LEGISLAZIONE	3
AFFARI ISTITUZIONALI.....	3
AFFARI GENERALI.....	5
ASSETTO DEL TERRITORIO.....	7
SVILUPPO ECONOMICO.....	9
SERVIZI SOCIALI.....	11
PARTE II	12
GIURISPRUDENZA	12
PARTE III	36
DOTTRINA	36
PARTE IV	41
SEGNALAZIONI	41

Riproduzione e diffusione ad uso interno.