

Istituto di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive – POLIS
Institute of Public Policy and Public Choice – POLIS

POLIS Working Papers n. 203

July 2013

OPAL
Osservatorio per le autonomie locali

N.2/2013

Daniel Bosioc et al. (DRASD)

OPAL

OSSERVATORIO PER LE AUTONOMIE LOCALI

n. 2

luglio 2013

(a cura di Daniel Bosioc)

INDICE

Editoriale di Renato Balduzzi: Riforme istituzionali italiane nello spirito della Costituzione	1
--	---

CITTADINI ED ENTI

Nicola Dessì, <i>Le autonomie locali nelle riforme costituzionali: quali necessità richiedono una Camera delle Autonomie?</i>	8
Jörg Luther, <i>Le autonomie locali nelle riforme costituzionali: la storia infinita della fine delle Province</i>	10
Davide Servetti, <i>Province: illegittimo il riordino con decreto-legge. Prime osservazioni sulle conseguenze della sentenza n. 220/2013 della Corte costituzionale: indicazioni per il futuro prossimo e reazioni immediate alla decisione</i>	21
Annalisa Fanini, <i>Agli stranieri regolarmente soggiornanti può essere concessa la pensione di inabilità e l'indennità di accompagnamento anche se non titolari di carta di soggiorno. Annotazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 40/2013</i>	26
Andrea Patanè, <i>I "liberi Consorzi di comuni" nella Regione Sicilia. Commento alla legge regionale n. 7/2013</i>	28
Nicola Dessì, <i>L'Alsazia bocchia la creazione di un nuovo ente territoriale che unisca Regione e Dipartimenti</i>	32

ELEZIONI ED ORGANI

Monica Bartimmo, <i>Elezioni comunali: la quota di sbarramento nell'assegnazione dei seggi. Annotazione alla sentenza del Consiglio di Stato n. 1360/2013</i>	36
Luca Beccaria e Nicola Dessì, <i>"Dimmi quando, quando, quando...": le elezioni del Lazio non andavano ritardate</i>	37
Daniel Bosioc, <i>Lo scioglimento del gruppo consiliare espressione di un partito politico "fuori legge". Annotazione alla sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo n. 10/2013</i>	41

FUNZIONI E SERVIZI

Nicola Dessì, <i>Lo Stato può dettare condizioni alle Regioni in materia di procedura di affidamento dei servizi pubblici locali. Annotazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 46/2013</i>	44
Maria Josè Zampano, <i>Affidamento per la gestione di servizio pubblico locale di manifestazione fieristica. Annotazione alla sentenza del Consiglio di Stato n. 2342/2013</i>	46
Maria Josè Zampano, <i>Distribuzione delle risorse e aspettative delle imprese private in ambito sanitario. Annotazione alla sentenza del Consiglio di Stato n. 1917/2013</i>	47
Nicola Dessì, <i>I Comuni non possono fornire un parere vincolante alle Autorità territoriali d'ambito. Annotazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 50/2013</i>	48
Paolo Marta, <i>Il danno erariale per raccolta differenziata insufficiente. Annotazione alla sentenza della Corte dei conti, Sezione Liguria, n. 83/2013</i>	50
Michele Andrini, <i>L'addio (rinviato) dei Comuni ad Equitalia: a rischio la riscossione dei tributi locali</i>	51

PATRIMONIO E CONTRATTI

Matteo Bossa, <i>Divieto di acquisto di immobili per gli enti pubblici e procedure espropriative in itinere</i> . Annotazione alla delibera della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, n. 52/2013	56
Matteo Bossa, <i>Usucapione e tutela risarcitoria e restitutoria in caso di occupazione sine titolo</i> . Annotazione alla sentenza del TAR Campania, Sezione di Salerno, n. 298/2013	58
Nicola Dessì, <i>Lo Stato può imporre agli enti locali di destinare i proventi della dismissione dei propri beni alla riduzione del debito, ma non al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato</i> . Annotazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 63/2013	59
Maria Antonella Belforte, <i>Limiti di ammissibilità dell'azione di mero accertamento nel giudizio amministrativo e riparto di giurisdizione in materia di concessione di lavori pubblici</i> . Annotazione alla sentenza del Consiglio di Stato n. 231/2013	61

PERSONALE AMMINISTRATIVO

Marco Oreste Marelli, <i>Come prevenire la corruzione locale: profili extrapenalistici dell'anticorruzione</i>	64
--	----

FINANZE E CONTABILITÀ

Nicola Dessì, <i>Spending review ed equilibrio dei bilanci: cosa rimane dell'autonomia locale?</i> Resoconto del convegno di Varese del 18 aprile 2013	70
Maria Bottiglieri, <i>Lo stato preoccupante degli enti locali nella "Relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario 2013" della Corte dei conti</i>	72
Maria Bottiglieri, <i>La finanza locale nei rendiconti 2011: il c.d. "minireferto"</i> . Annotazione alla delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 7/2013	75
Maria Antonella Belforte, <i>Programma delle attività di controllo per l'anno 2013</i> . Annotazione alla delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 3/2013	80
Maria Bottiglieri, <i>Linee guida per il referto semestrale degli enti locali</i> . Annotazione alla delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 4/2013	83
Maria Bottiglieri, <i>Linee di indirizzo interpretativo-applicative delle norme che regolano la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale</i> . Annotazione alla delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 11/2013.....	87
Maria Bottiglieri, <i>Raccordo tra procedura di riequilibrio e procedura di dissesto guidato</i> . Annotazione alle delibere della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 1/2013 e n. 13/2013	89
Paolo Marta, <i>Il risarcimento del danno erariale "da distrazione"</i> . Annotazione alla sentenza della Corte dei conti, Sezione Toscana, n. 35/2013	91
Giovanni Boggero, <i>Il piano di perequazione finanziaria di un Land presuppone una verifica del reale fabbisogno finanziario dei Comuni</i> . Annotazione alla sentenza dello Staatsgerichtshof dell'Assia del 21.5.2013	92

REGIONI, STATO, EUROPA

Nicola Dessì, <i>Regioni e Province autonome non possono arrestare la liberalizzazione degli esercizi commerciali</i> . Annotazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 38/2013	96
---	----

Nicola Dessì, <i>La Regione può sospendere le autorizzazioni per le grandi strutture commerciali. Annotazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 65/2013</i>	98
Giovanni Boggero, <i>Decentramento legislativo e amministrativo come antidoto al separatismo. Il parere 2013/C 139/08 del Comitato delle Regioni</i>	99
Elena Ponzio, Un articolo di Gian Candido De Martin su “Riforme autonomistiche incompiute e problemi culturali”	103
Elena Ponzio, Un libro di Vincenzo Satta sui “Profili evolutivi dello stato sociale e processo autonomistico nell’ordinamento italiano”	105

SOTTO LALENTE

Daniel Bosioc, <i>Il pluralismo federale in Belgio. Resoconto del convegno di Torino dell’8 aprile 2013</i>	108
Anna Mastromarino, <i>Il pluralismo federale belga</i>	111
Postilla: L’ultima lezione di Giovanni Bogneri (30. 7. 2013)	115

EDITORIALE

RIFORME ISTITUZIONALI ITALIANE NELLO SPIRITO DELLA COSTITUZIONE

di Renato Balduzzi

1. Si era nel 1973 quando un'effimera rivista aprì una discussione, cui parteciparono eminenti studiosi e politici, sulle riforme istituzionali, o meglio sulle revisioni dell'assetto costituzionale del nostro Paese.

Sino ad allora il dibattito si era per lo più incentrato sulle modalità di migliore e più rapida attuazione del dettato costituzionale, rimasto inattuato per molti anni quanto a sue parti anche molto importanti, una per tutte la vicenda delle regioni ad autonomia ordinaria.

Dal 1973 (almeno, qualche avvisaglia vi era stata negli anni precedenti, a partire dal convegno di Dottrina dello Stato organizzato da Giorgio Balladore Pallieri nel 1966) si può datare dunque una discussione che ha sempre visto intrecciarsi strategie politiche di parte con proposte di revisione costituzionale, a partire da quella forse più celebre e che per tanto tempo ha continuato e forse continua a esercitare influenza sugli aspiranti riformatori, cioè la proposta di cosiddetta "grande riforma" lanciata alla fine degli anni Settanta dall'allora segretario del partito socialista italiano. Proprio questo intreccio tra strategie di partito e proposte di riforma spiega perché ben raramente il tema della revisione costituzionale sia stato posto in modo corretto, cercando cioè di correlare adeguatamente cause ed effetti e individuando con attenzione le cause delle disfunzioni riscontrate nel funzionamento dei pubblici poteri, finendo così spesso per imputare alla Costituzione della Repubblica disfunzioni più propriamente e prevalentemente derivanti da difetti delle leggi ordinarie specialmente quelle elettorali o dei regolamenti parlamentari, quando non dalla loro interpretazione e dalle relative prassi applicative.

Non ha poi certamente giovato alla chiarezza della discussione pubblica la confusione sovente riscontrabile tra ciò che correttamente spetta alle Camere, in quanto potere costituito, rispetto a quanto esercitabile da un potere costituente che ad esse non appartiene e che troverebbe la propria base nella volontà di riscrittura dai fondamenti della nostra carta costituzionale, rispetto alla quale peraltro sono sembrati non sussistere i presupposti storici e culturali (e ciò spiega anche le scarse fortune dell'idea di una nuova Assemblea costituente, la sola in grado di erigersi, secondo l'opinione prevalente tra studiosi e politici, a rinnovato potere costituente).

A differenza inoltre di quanto avvenuto in altre esperienze costituzionali, nel nostro ordinamento non è accaduto che questo o quel partito o esponente politico siano riusciti a intestarsi vittoriosamente la partita delle riforme, anzi l'unica esperienza di revisione costituzionale ampia approvata dalle Camere, quella del 2005, non ebbe, com'è noto, il conforto del corpo elettorale che la bocciò seccamente nel giugno 2006.

Il richiamato intreccio tra strategie di partito o personali e strategie di revisione costituzionale va tenuto nella debita considerazione anche dalla nostra forza politica, per la sua stessa origine molto attenta alla necessità di riforme della struttura economico-sociale ed amministrativa del nostro Paese e tuttavia ben consapevole che la ponderazione di una proposta volta a migliorare il sistema istituzionale e le relazioni tra cittadini e politica non sia irrilevante nel faticoso svolgersi del nostro passaggio da comitato elettorale a forza politica vera e propria.

La nostra riflessione, che prende avvio oggi e che ha come obiettivo, *rebus sic stantibus*, di presentare Scelta Civica con una propria condivisa e forte proposta all'appuntamento di ottobre, quando inizierà il lavoro del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali, non può non ispirarsi alle "tavole fondatrici" della nostra intrapresa politica, che riassumerei così: conoscere per decidere, attenzione alle competenze, prevalenza dell'interesse generale del Paese rispetto alle convenienze di parte, nell'assunto (sempre da verificare, ma importante) che, ove la considerazione dell'interesse generale del Paese sia corretta, l'interesse di Scelta Civica coincida con quello.

2. Sempre da quel lontano 1973 la discussione ha sovente visto strettamente connesso il profilo del metodo e delle procedure delle “riforme” con il profilo del merito delle stesse. I collegamenti tra i due profili sono molteplici.

In primo luogo, si è discusso sull'ammissibilità, ai sensi dell'art. 138, della stessa idea di “grande riforma”, sottolineandosi, da parte della dottrina costituzionale largamente prevalente, che il modello di revisione che si ricava dall'art. 138 è quello dell'“emendamento”, caratteristico della costituzione statunitense e fatto proprio dalle numerose revisioni costituzionali che abbiamo conosciuto nel nostro Paese nei decenni successivi all'entrata in vigore della Costituzione. Sulla scorta di questo orientamento, le revisioni costituzionali dovrebbero essere puntuali. Seguendo il medesimo approccio, si argomenta dall'art. 138 la preferenza per revisioni condivise tra maggioranza e opposizione, esigenza ancora più forte in presenza di sopravvenuti sistemi elettorali maggioritari o con forte premio di maggioranza per la formazione delle Camere, dove alla maggioranza dei seggi non corrisponde analoga percentuale di voti.

In secondo luogo, il collegamento tra i due profili è molto evidente ogniqualvolta si è scelto di prevedere una procedura derogatoria rispetto a quella prevista dall'art. 138 per raggiungere l'obiettivo di un largo cambiamento delle regole costituzionali, come è stato il caso, in forme diverse, dei procedimenti relativi alla Commissione Bozzi negli anni Ottanta e, negli anni Novanta, a quella De Mita-Iotti, al Comitato Speroni, alla Commissione D'Alema e come si riscontra oggi, parzialmente, nel d.d.l. AS 813, sull'istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali. Una scelta che peraltro non pare abbia portato fortuna alle riforme costituzionali, tanto più se si osserva che, per contro e nello stesso arco temporale, con le procedure dell'articolo 138 sono state fatte revisioni costituzionali anche importanti, dal semestre bianco alla disciplina dei reati ministeriali, dai procedimenti di concessione di amnistia e indulto alla forma di governo regionale e all'autonomia statutaria, dal voto degli italiani all'estero al nuovo Titolo V, alla parità tra i sessi, al pareggio di bilancio, al divieto assoluto della pena di morte e così via.

3. Alla luce di quanto osservato va valutato il d.d.l. governativo AS 813 che, oltre a istituire un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali formato da egual numero di deputati e senatori tratti dalle due commissioni affari costituzionali e ad assegnare tempi e modalità del relativo procedimento all'asserito fine di accelerarne il percorso, prevede la possibilità di richiesta del referendum costituzionale anche ove si raggiunga la maggioranza dei due terzi nella seconda votazione in entrambe le Camere. Nonostante parte della dottrina costituzionalistica ne abbia anche con forza sottolineato i profili di illegittimità costituzionale, non credo si possa aderire a tale orientamento, posto che la particolare resistenza del procedimento previsto dall'art. 138 a modifiche e deroghe fatte anche seguendone correttamente la procedura di revisione va riferita all'esigenza di non compromettere le garanzie di rigidità costituzionale, per cui sarebbero ammissibili modifiche e deroghe, purché non restringano il senso e il nucleo della garanzia costituzionale. Ora, anche grazie alla posizione che noi abbiamo assunto nel momento in cui veniva elaborata la mozione parlamentare che ha dato il via a questo nuovo processo riformatore, il d.d.l. costituzionale che di quella mozione è attuazione sta sostanzialmente nel solco dell'articolo 138, soprattutto se interpretato nel senso di incoraggiare l'approvazione di una pluralità coordinata di disegni di legge costituzionale e non di un solo provvedimento *omnibus* eterogeneo e problematico. Anche nella discussione parlamentare sulla mozione abbiamo del resto sottolineato, sia alla Camera sia al Senato, che la garanzia della rigidità costituzionale non è mai e non deve essere mai in contrasto con il principio di efficienza. Ecco perché è opportuno il mantenimento della caratteristica non plebiscitaria e pilotata di tale votazione popolare, che esprime uno dei nuclei forti del modello di revisione previsto dall'art. 138, dove essa ha carattere oppositivo e non meramente confermativo. La previsione della sua facoltà anche nell'ipotesi di approvazione con la maggioranza qualificata dei due terzi concorre a rafforzare il principio di rigidità costituzionale in senso tecnico, rientrando secondo la Corte costituzionale nei principi supremi della forma di Stato, e come tale insuscettibile di revisione costituzionale.

Piuttosto le perplessità sul d.d.l. governativo attualmente all'esame del Senato sono di altro tipo, a cavallo tra metodo e merito. Come ho avuto modo di segnalare ai colleghi senatori, vi sono almeno due profili di criticità.

Il primo è l'improprietà del riferimento alla “forma di Stato” (già evidenziata da noi con riferimento al testo della mozione, e in passato oggetto di analoghe critiche a proposito di precedenti tentativi di riforme) in

quanto tale nozione, per comune convenzione scientifica, attiene alle relazioni tra governanti e governati, cioè al regime delle libertà e dei diritti-doveri, per cui, ad esempio, la forma di Stato britannica è uguale o almeno quasi uguale a quella italiana o a quella francese o tedesca, tutte annoverabili sotto la categorie delle forme di Stato liberaldemocratiche). Fu Mortati, meglio di altri, a fornire il lessico su questo punto, per indicare la divisione del potere tra i livelli territoriali (Stato unitario, regionale, federale, e così via), suggerendo, proprio per non confondere le due nozioni, di parlare di “tipo di Stato”. Al fine di evitare confusioni, credo sarebbe opportuno specificare l'ambito materiale della riforma, cioè “i poteri e le funzioni dei diversi enti di cui all'articolo 114 della Costituzione e le relazioni tra i medesimi”; sul punto sarebbe utile riprendere il testo del d.d.l. costituzionale approvato a fine 2013 dal Governo Monti e già ripresentato al Senato da alcuni colleghi.

Il secondo e più serio profilo di criticità attiene alla clausola che impedisce, nelle more della revisione costituzionale (i cui tempi, ai sensi del medesimo disegno di legge costituzionale, sono necessariamente lunghi, anche se parzialmente riaccurciati rispetto a quelli previsti nell'art. 138), di poter intervenire con legge ordinaria in materia di assetto delle province e dei comuni, nonché di modificare (eventualmente in via transitoria) la legge elettorale vigente per le Camere. Di qui un emendamento volto a escludere dalla devoluzione obbligatoria al procedimento speciale di revisione costituzionale sia i “progetti di legge ordinaria in materia di riorganizzazione degli enti locali territoriali”, sia quelli concernenti le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, “volti a modificare transitoriamente la legislazione vigente per quanto attiene alla soglia di accesso al premio di maggioranza e al relativo computo, nonché alla valorizzazione del rapporto tra eletto ed elettore.” La soluzione configurata nel d.d.l. di rinviare l'approvazione di una nuova legge elettorale a un momento successivo all'elaborazione e approvazione dei testi di revisione costituzionale sembra fondata, da quel che si capisce, su un equivoco, cioè la cosiddetta “coerenza” tra la revisione costituzionale della forma di governo e la legge elettorale (equivoco nel quale, anche in buona fede, molti stanno cadendo). Ora, è ammesso comunemente che al rendimento di una determinata legge elettorale non sia estraneo l'assetto della rappresentanza politica, in particolare l'esistenza di una o di due camere e il tipo di bicameralismo prescelto, ed è altrettanto esatto sostenere che la legge elettorale influenzi il funzionamento del sistema politico e dunque della forma di governo, come del resto abbiamo avuto modo di sperimentare nel nostro Paese avendo avuto la medesima forma di governo disegnata dal Costituente con ben tre diverse leggi elettorali, mentre non è esatto sostenere che, data una certa forma di governo, ne consegua la scelta di questa o quella formula elettorale. Persino rispetto a una forma di governo così peculiare come quella della Quinta Repubblica francese è possibile ipotizzare una scissione tra la forma di Governo e la legge elettorale. Mi viene in mente l'audizione che la Commissione D'Alema nel marzo 1997 ebbe con il professor Giovanni Sartori il quale, incalzato dall'allora senatore Leopoldo Elia, ebbe ad ammettere (e lo ha confermato qualche giorno fa) l'autonomia della scelta del sistema elettorale rispetto a quella sulla forma di governo, dicendo che sì, era vero, “le gambe stanno nel sistema elettorale, lì bisogna partire”. Sotto il profilo strettamente politico, la presentazione di tali emendamenti ci pone in coerenza con quanto abbiamo ripetuto in campagna elettorale (che cioè la modifica della legge elettorale vigente dovesse essere la priorità) per noi non era una promessa da marinaio e credo pertanto che noi dovremmo insistere su questo punto e qualificarci su di esso. Se obiettivo centrale di ogni riforma delle istituzioni deve essere il rafforzamento della sintonia tra cittadini e istituzioni, la trasparenza, la legittimità e il rendimento della legge elettorale per Camera e Senato costituiscono la prima, vera priorità dei riformatori autentici.

4. Accanto a questa insistenza preliminare sulla legge elettorale l'agenda parlamentare ci presenta un'altra urgenza, a questa strettamente apparentata, quella relativa al finanziamento dei partiti e alla connessione tra la riforma di questo e l'introduzione di ulteriori disposizioni sulle caratteristiche dei medesimi e sulla loro organizzazione interna. I nodi centrali mi sembrano due: da un lato, la coerenza con il sistema costituzionale e la funzionalità del sistema “privatistico” di finanziamento che dovrebbe sostituire il sistema attuale, dall'altro le condizioni e i requisiti cui i partiti devono sottostare per poter accedere a tale finanziamento e agli altri benefici. Dico subito che proprio la scelta di incentrare sul ruolo dei cittadini (regime fiscale agevolato e facoltà di destinare ai partiti il due per mille della propria imposta sul reddito) rende a mio parere meno problematica la connessione tra l'accesso al finanziamento e la previsione di requisiti minimi idonei a garantire che i partiti, strumenti attraverso i quali i cittadini concorrono a determinare con metodo democratico la politica nazionale, rispettino alcune esigenze basilari di quel metodo anche al loro interno e

nei rapporti tra vertici e base degli associati. La maggior parte delle proposte presentate, compresa quella governativa, svolge e rende effettiva l'attuale previsione legislativa contenuta nella legge n. 96 del 2012, secondo cui "lo statuto deve essere conformato a principi democratici nella vita interna, con particolare riguardo alla scelta dei candidati, al rispetto delle minoranze e ai diritti degli iscritti". Sotto questo profilo, e con riserva di approfondire questo o quel requisito, l'impostazione risulta coerente con il sistema costituzionale.

5. In stretta continuità con quanto sin qui sostenuto il successivo tema dell'agenda delle revisioni costituzionali è logicamente quello del bicameralismo.

Sul punto registriamo una convergenza apparente di intendimenti e, in parte, anche di proposte. Almeno a partire dalla VIII^a legislatura, la quasi totalità delle proposte organiche di revisione costituzionale discusse in Parlamento ha preso in considerazione il superamento del bicameralismo paritario, prevedendo ora la limitazione del rapporto di fiducia alla sola Camera dei deputati, ora l'accentuazione della funzione di rappresentanza territoriale della seconda camera (con differenze significative quanto alla sua investitura elettiva, se diretta o indiretta). Quanto al nodo della differenziazione relativa al procedimento legislativo, mi sembra interessante ed equilibrato l'approccio elaborato nella XV^a legislatura, attraverso la previsione di una pluralità di procedimenti ("bicamerale paritario", relativo a materie e atti ritenuti di fondamentale rilievo nazionale; "a prevalenza Camera", con facoltà del Senato di intervenire sul testo approvato ma con il *dernier mot* alla Camera; "a prima lettura Senato", in tema di legislazione concorrente, con facoltà per la Camera di discostarsi dal testo approvato in Senato deliberando a maggioranza assoluta). Si tratta, tecnicamente, non solo di procedimenti che riescono a prevenire situazioni di "blocco" decisionale, ma che evitano di "mortificare" il ruolo della seconda camera.

Il nodo più delicato mi sembra quello del procedimento di elezione. Qui l'osservazione delle differenti soluzioni adottate dagli ordinamenti che hanno accentuato la funzione di rappresentanza territoriale della seconda camera mostra che l'effetto di rappresentanza territoriale può riguardare gli interessi delle entità territoriali (intese come organizzazioni di potere esponenziali di una determinata comunità territoriale) ovvero più immediatamente gli interessi della comunità territoriale. Se il primo effetto è maggiormente conseguibile mediante l'elezione indiretta della seconda camera, il secondo, che può perseguirsi solo mediante l'elezione diretta, è meno facile da raggiungersi: non solo perché esso dipenderà dal maggiore o minore senso di identità e di coesione della comunità territoriale, tale ad esempio da generare la comparsa di partiti territoriali, ma anche perché le regole elettorali dovrebbero in questi casi favorire almeno un più immediato rapporto personale tra eletti ed elettori, al fine di ridurre il peso che in genere le divisioni del sistema politico nazionale hanno nella scelta dell'elettore in ordine a qualunque tornata elettorale. A tal proposito, se vanno segnalati alcuni studi che hanno preso atto della scarsa capacità di rappresentanza territoriale di alcune seconde camere (Senato statunitense, Senato spagnolo) rispetto ad altre (*Bundesrat* tedesco), va comunque tenuto ben presente che, su questi temi più ancora che su altri profili dell'organizzazione costituzionale, conta molto la tradizione del singolo ordinamento e il suo contesto politico-culturale: quindi la domanda cruciale per noi va nel senso della sostenibilità politica e del rendimento di una seconda camera non elettiva, in presenza di una storia costituzionale che ha (a differenza, ad esempio, di quanto verificatosi nell'esperienza francese) largamente depotenziato tutti gli enti e organismi di secondo grado.

6. L'enfasi che la discussione attuale porta sulla forma di governo sembra essere strettamente proporzionale alla scarsa attendibilità delle narrazioni concernenti questo o quel sistema istituzionale. Personalmente, al di là delle preferenze personali, credo che vada fatta una preliminare operazione-verità (di cui la scheda distribuita vuol costituire un primo abbozzo), relativamente ad almeno due profili fondamentali. Il primo profilo, di metodo, consiste nell'aver chiaro che una cosa sono le regole costituzionali "formali" di un sistema, altro il suo "esprit", altro ancora il contesto e l'applicazione pratica. A certe condizioni, le prime possono essere "tradotte", il secondo e il terzo no. C'è poi un altro profilo, che consiste nella nostra capacità di andare oltre la descrizione ricevuta, facendo attenzione al rendimento reale di ciascun sistema.

Così, a proposito del sistema neo-parlamentare nella variante del cosiddetto “cancellierato”, la ricostruzione del modello a due partiti e mezzo, chiave di volta del rendimento del sistema tedesco nelle ricostruzioni sino a un decennio fa, va oggi aggiornata: prendendo atto che le performance di quel sistema vanno riferite a circostanze e fatti che superano la specificità della legge elettorale e le regole costituzionali sulla forma di governo.

Del resto, quando, nel 1946, Charles de Gaulle delineò le linee di quella che, dodici anni dopo, sarebbe diventata la V^a Repubblica, richiamò una risposta del saggio Solone ai suoi concittadini che gli chiedevano quale fosse la migliore costituzione: “Ditemi prima di tutto per quale popolo e a quale epoca”. De Gaulle riscontrava nella carenza di autorità dello Stato, soppiantato dal regime esclusivo dei partiti, il difetto da superare e proponeva di risolverlo attraverso il rafforzamento del potere personale di un soggetto che incarnasse la perduta autorità dello Stato e che avesse la legittimazione della Francia profonda, caratterizzata da un forte spirito nazionale e dalla preoccupazione che l’asserita debolezza delle istituzioni della IV^a Repubblica avrebbe indotto conseguenze negative su quell’intreccio tra politica estera e politica interna che era la questione algerina. Per la verità, la IV^a Repubblica non aveva dato risultati negativi quanto a rendimento economico-sociale e a capacità di funzionamento della macchina amministrativa, ma il problema di fondo dell’epoca era risolvibile non tanto da una forma di governo, quanto da un uomo di cui appunto la Francia profonda (ben rappresentata dall’ampio collegio elettorale di secondo grado cui il testo originario della costituzione del 1958 affidava l’elezione del presidente) si fidasse e che pertanto potesse farle superare il rischio di guerra civile e chiudere, anche se in una direzione diversa da quella proclamata, la partita della cosiddetta Algeria francese. Il marchio impresso da de Gaulle alle istituzioni e la forzatura costituzionale del referendum sull’elezione diretta (“Dovete scegliere tra me e loro”, dove “loro” erano i partiti, tutti i partiti) avrebbero poi costruito un idealtipo, che Duverger pudicamente propose di chiamare semipresidenziale e che è ispirato da una logica di concentrazione del potere in capo all’Eliseo che, in regime di funzionamento ordinario, somma i poteri del capo dello Stato dell’esperienza statunitense con quelli del primo ministro britannico. La cosiddetta coabitazione, oggi resa pressoché impossibile dopo la riforma del 2000 (cosiddetto quinquennato), per quanto gradita, stando ai sondaggi d’opinione, all’elettorato francese, non è mai riuscita a nascondere il suo vizio di origine, di essere cioè una situazione che al suo fondatore sarebbe parso come un vero e proprio *déravage* costituzionale. E se è vero che l’equilibrio costituzionale francese riposa, secondo ricostruzioni d’Oltralpe, sull’eterogenesi dei fini costituito dal contrappeso politico che, rispetto al presidente, fa capo a questo o quel personaggio grazie alla possibilità di un *abnorme*, anche se ridotto negli ultimi tempi, cumulo dei mandati, abbiamo le coordinate per una riflessione non partigiana, ma serena, su un sistema che è stato nel tempo o esageratamente mitizzato o esageratamente vilipeso.

Se poi guardiamo al Regno Unito, constatiamo che le ultime elezioni generali del 2010 hanno lì alimentato un intenso dibattito, che ha avuto scarso eco fuori dai confini britannici (fatta eccezione per gli Stati Uniti, dove la questione riguarda, pur in forma molto diversa, l’evoluzione di questo stesso sistema politico). Tale dibattito riguarda l’attuale natura del sistema politico inglese, il quale da un bipartitismo marcato (la cui fase più marcata va dagli anni Cinquanta ai Settanta) è lentamente transitato (tra gli anni Settanta e l’inizio del nuovo millennio) ad un sistema per il quale gli studiosi britannici ricercano da tempo una definizione alternativa a quella bipartitica (*two-party system*). Tra le diverse formule proposte (*multiparty system*, *latent moderate plural system*, *two-and-half-party system*, *two-party-plus*, *predominant-party-system*) è stata recentemente proposta quella di *alternating predominance system* (sistema a prevalenza alternata), il quale coglie bene il fatto che i due partiti maggiori sono ormai affiancati da un considerevole numero di partiti minori, tra i quali non vi è più soltanto (sebbene sia il più grande) quello liberale, che riescono ad ottenere una minoranza significativa di seggi in Parlamento. In queste condizioni la considerevole riduzione del consenso elettorale dei due partiti maggiori (la cui somma di voti è passata dal 95% degli anni Cinquanta al 65% delle ultime elezioni), combinata con il rafforzamento dei piccoli partiti territoriali e il miglioramento della strategia elettorale di quello liberale, fa sì che un sistema tanto selettivo quanto quello maggioritario-uninominale-*plurality* sia in grado sempre meno di assicurare maggioranze saldamente monopartitiche e, d’altro canto, aumenti sempre di più il suo connaturato effetto distorsivo. A questo proposito è significativo che sia stata recentemente proposta la riforma del sistema elettorale, con l’introduzione del c.d. voto alternativo (vigente ad esempio in Australia, per l’elezione della Camera, e in Irlanda, per l’elezione del Presidente), ma che tale proposta sia stata largamente respinta da un referendum tenutosi nel maggio 2011.

Quale dunque la strada per innovare senza andare fuori pista o senza farsi depistare da informazioni parziali e talvolta troppo interessate?

Credo che potremmo, in questi mesi, lavorare su un congegno bene organizzato di regole su legge elettorale, finanziamento condizionato dei partiti, raccordo tra formazione delle decisioni europee e loro ricadute negli Stati Membri, bicameralismo funzionante e con uno sguardo ai territori e alle autonomie (non dimenticando di rivedere quel Titolo V non per deprimere le autonomie, ma per riaffermare l'art. 5), riduzione dei parlamentari "mirata" e coordinata con la riforma del bicameralismo, modifiche regolamentari volte a potenziare e non mortificare il Parlamento al tempo stesso rispettando le prerogative del "Governo in Parlamento" (anche superando l'afasia sorprendente di questi giorni a fronte di infantili ricostruzioni giornalistiche del cosiddetto rendimento del Parlamento ...), sfiducia costruttiva.

Così, le riforme italiane saranno dentro l'*esprit* della Costituzione, per il popolo italiano, per la nostra epoca.

E Solone, ancora una volta, avrà avuto ragione.

CITTADINI ED ENTI

LE AUTONOMIE LOCALI NELLE RIFORME COSTITUZIONALI: QUALI NECESSITÀ RICHIEDONO UNA CAMERA DELLE AUTONOMIE?

di Nicola Dessì

In data 11 luglio 2013, il Senato ha approvato il disegno di legge costituzionale che istituisce il Comitato per le riforme costituzionali ed elettorali (S 813). Il dibattito politico torna così a interrogarsi su quali possano e debbano essere le modifiche da apportare alla Costituzione. È evidente l'impossibilità di dare una risposta oggettiva a questa domanda. Tutt'al più si può suggerire una soluzione riguardo al metodo. Si può cioè affermare che la revisione costituzionale sia opportuna solo laddove sia da considerarsi *necessaria* per garantire un corretto funzionamento alle istituzioni della Repubblica, in modo da assicurare con coerenza ed efficacia il rispetto dei diritti stabiliti dalla prima parte della Costituzione. La Costituzione, infatti, non è una legge ordinaria. Sul piano giuridico essa è la norma fondamentale dell'ordinamento ed è una norma rigida che richiede un particolare procedimento per modificare il suo contenuto. Sul piano politico, è il testo in cui deve riconoscersi, con certezza, tutta la comunità nazionale. *Rebus sic stantibus*, non è azzardato ritenere che la Costituzione debba restare, per sua natura, *stabile*, e che la revisione delle sue disposizioni non possa avvenire in virtù di una semplice opinione o volontà di cambiamento, senza essere fondata su una necessità oggettiva.

Il disegno di legge ha individuato le disposizioni della Costituzione che necessitano di una revisione, consentendo di modificare anche disposizioni strettamente connesse alla forma di governo e alla forma di Stato di cui ai titoli 1 a 3 e 5 della seconda parte. Per quanto riguarda i principi fondamentali e la prima parte, non sembra ci siano necessità evidenti connesse, tali da richiedere un intervento. Per quanto riguarda la seconda parte, invece, resta da chiedere se tale necessità possa riguardare anche il sistema delle autonomie locali.

Per affrontare la questione, occorre tenere presente innanzitutto che la Repubblica italiana è impegnata nel processo di integrazione europea. La stessa Costituzione, all'art. 11, impone alla nostra Repubblica di consentire la limitazione della propria sovranità nei confronti di un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni, nonché di promuovere e favorire gli organismi internazionali rivolti a tale scopo. L'integrazione europea è dunque, in una certa misura, una necessità costituzionale e la "limitazione di sovranità" in concreto è già stata avviata in importanti ambiti, di meno nella politica estera e di sicurezza comune e di più nella politica monetaria dello Stato italiano che dipende dalla Banca Centrale Europea. La situazione di crisi economica richiede, per la sua dimensione globale, la ricerca di soluzioni in base a decisioni prese a livello sovranazionale. Di conseguenza, lo Stato italiano, che nel 2001 si è trovato a cedere alle Regioni potestà legislative e amministrative in materie tutto sommato ampie, oggi si trova a cedere una buona parte ulteriore della sua sovranità alle istituzioni europee.

Di fronte a una progressiva perdita di rilevanza dello Stato italiano e degli Stati nazionali che si trovano nella stessa situazione, si rende necessaria una scelta. Se la prospettiva fosse quella di un'Unione europea che debba fare a meno degli Stati nazionali e fondarsi solo sulle autonomie territoriali, si potrebbe chiedere che importanza possa avere, a lungo termine, mantenere in vita la stessa Costituzione italiana. Se invece si ritenesse che l'Europa sarebbe tanto più coesa, quanto più siano forti gli Stati nazionali e quanto più siano evitati gli eccessi di localismo, allora l'attuale sistema delle autonomie delineato in Costituzione potrebbe sembrare non molto adatto allo scopo.

Questo non significa eliminare (poteri decisionali di) Regioni ed Enti locali perché l'art. 5 garantisce che la Repubblica "riconosce e promuove" le autonomie. La soluzione non può essere neppure il ritorno al Titolo V del 1948, ove la potestà legislativa delle Regioni non era esclusiva ma avveniva nel quadro della legislazione statale, e non si garantiva il principio di sussidiarietà nell'allocazione delle funzioni amministrative. Una soluzione ragionevole potrebbe essere piuttosto una riduzione delle potestà legislative delle Regioni e un congedo da una legislazione concorrente che promuove più il moltiplicarsi quantitativo che il differenziarsi qualitativo delle leggi.

Non sembra, invece, una soluzione necessaria l'attuazione della proposta di consacrare uno dei due rami del Parlamento (verosimilmente il Senato) alle Regioni e agli Enti locali. L'impressione è che questo tema venga affrontato in modo piuttosto confuso. L'errore di fondo potrebbe essere quello di sovrapporre due piani: la necessità di razionalizzare il procedimento legislativo e quella di dare rappresentanza alle Regioni.

Ebbene, l'argomento più diffuso a sostegno di una Camera delle Autonomie pare la necessità, espressa in termini molto semplicistici, che "le due camere non facciano la stessa cosa". Tuttavia, una Camera delle Autonomie, anche nei Paesi in cui è prevista, raramente non fa "cose diverse" rispetto all'altra Camera. Certo non vota la fiducia, ma partecipa al procedimento legislativo al pari dell'altra Camera. Se la Camera delle Autonomie non partecipasse all'attività di legislazione, non si tratterebbe di un ramo del Parlamento, ma di qualcos'altro. Ne consegue che in presenza di due camere, anche una Camera delle Autonomie istituita allo scopo di abbreviare l'*iter legis* non consentirà di sottoporre i progetti di legge a meno di tre letture, di cui almeno una per ciascuna Camera. Peraltro, il procedimento legislativo potrebbe essere razionalizzato prescindendo dalla presenza o meno dei rappresentanti locali in una delle Camere.

La reale funzione della Camera delle Autonomie, e il reale elemento di distinzione rispetto all'altra Camera, è che al processo legislativo non partecipano rappresentanti del popolo, ma rappresentanti delle Regioni e delle autonomie. È da notare che questo non avviene in Nazioni federali come Stati Uniti e Svizzera ed è inoltre da notare che la Costituzione italiana riconosce la sovranità al popolo e non agli enti territoriali. Ma il vero interrogativo da porsi riguarda l'effettivo beneficio che Regioni ed Enti locali trarrebbero dalla partecipazione al processo legislativo, e l'effettivo bisogno che l'introduzione di un simile istituto andrebbe a soddisfare. Si tratta di un interrogativo che richiederà un approfondimento impegnativo. La soluzione a questa domanda, comunque, non potrà non tenere conto delle considerazioni qui sopra espresse: se si vuole mantenere, nell'ottica europea, uno Stato nazionale forte, diventerà arduo sostenere un regionalismo forte come quello tracciato nella riforma del Titolo V avvenuta nel 2001. E va ricordato, a proposito di partecipazione di Regioni ed Enti locali al processo legislativo, che non è stato mai applicato l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, col quale si prevedeva l'istituzione di una Commissione parlamentare allargata ai rappresentanti delle autonomie, al parere della quale si sarebbe dovuto sottoporre i progetti di legge. Prima di procedere a una radicale revisione del nostro sistema parlamentare, si potrebbe provare a verificare il funzionamento di una simile Commissione, o di un istituto analogo, in modo da garantire l'obiettivo della valorizzazione del ruolo delle autonomie con una minore quantità di modifiche alla Costituzione.

LE AUTONOMIE LOCALI NELLE RIFORME COSTITUZIONALI: LA STORIA INFINITA DELLA FINE DELLE PROVINCE

di Jörg Luther

Il disegno di legge costituzionale approvato in prima deliberazione dal Senato si distingue dalle precedenti leggi costituzionali in deroga all'art. 138 della Costituzione sotto più di un profilo. In questa sede interessano soprattutto i profili rilevanti per le autonomie locali.

Innanzitutto va attirata l'attenzione all'art. 1, comma 2, del d.d.l. che garantisce una composizione rispettosa non solo del pluralismo politico rappresentato nell'attuale parlamento bicamerale, eletto in base a un sistema elettorale prevalentemente maggioritario e di dubbia costituzionalità, con una garanzia di rappresentanza delle minoranze politiche che offre a ciascun gruppo, quindi incluso quello misto, un rappresentante. La formula della composizione prevede anche una sorta di garanzia di rappresentanza categoriale attraverso un rappresentante *“delle minoranze linguistiche riconosciute, eletto in una delle circoscrizioni comprese in Regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche”*. Tali minoranze possono elaborare anche *“eventuali relazioni di minoranza”* (art. 4, commi 2 e 5). Se è vero che le scelte metodologiche delle procedure di revisione condizionano il contenuto delle scelte, in questa norma può essere letto a) un principio di costituzionalizzazione del vigente sistema elettorale, con premio di maggioranza e rappresentanza delle minoranze sul modello dei principi fondamentali della legislazione elettorale regionale, b) un modello di garanzia di rappresentanza delle minoranze culturali che potrebbe operare sia come un battistrada sia come un'alternativa riduttiva rispetto alle proposte del cd. Senato delle autonomie, c) un principio di conservazione degli statuti speciali.

In secondo luogo va notato che ai sensi dell'art. 2 (Competenze e lavori del Comitato), il Comitato esamina *“i progetti di legge di revisione costituzionale degli articoli di cui ai titoli I, II, III e V della parte II della Costituzione, nonché, in materia elettorale, esclusivamente i conseguenti progetti di legge ordinaria concernenti i sistemi di elezione delle due Camere”*. Fa parte dei progetti di legge costituzionale da riassegnare al Comitato ad es. AS n. 37 (Modifiche alla legge 25 maggio 1970, n. 352, in materia di referendum per il distacco di comuni e province da una regione e per l'aggregazione ad altra regione) ad iniziativa del Senatore Karl Zeller. Farà parte di quelli da assegnare al Comitato anche il disegno di legge costituzionale per l'abolizione delle province. Tale progetto, se autorizzato ad essere presentato, seguirebbe quindi l'iter dei lavori del Comitato che richiede un termine di sei mesi per la presentazione dei progetti all'assemblea (art. 4, comma 2) e sollecita una approvazione entro diciotto mesi. L'esecuzione della legge costituzionale potrebbe richiedere ulteriori sei mesi. Pertanto, allo stato attuale, l'abolizione delle province concordata nel programma di governo Letta difficilmente può ritenersi effettiva prima del 2015 o 2016. Non potrebbero essere assegnate al Comitato invece eventuali disegni di legge ordinaria in materia di numeri e funzioni dei Comuni, come implicate dalla maggior parte delle ipotesi di risposta al quesito 8 del questionario breve e 11 di quello approfondito.

In terzo luogo, ai sensi dell'art. 2, comma 10, il Comitato *“dispone, anche ai sensi del comma 4, secondo periodo, la consultazione delle autonomie territoriali, a fini di coinvolgimento nel processo di riforma”*. Tale norma attribuisce innanzitutto al concetto delle autonomie un significato soggettivo di enti organizzati, ma non precisa quali soggetti concreti (Comuni, Province (autonome), Regioni, Città metropolitane *in fieri*, associazioni di categoria) siano da intendersi e come debba essere organizzato il *“coinvolgimento”* certo attivo e non passivo *“nel processo di riforma”* che è essenzialmente processo politico, ma anche procedimento giuridico nuovo *“sui generis”*. La norma rende pertanto probabile la necessità per il Comitato di stabilire *“ulteriori norme per il proprio funzionamento e per lo svolgimento dei lavori”* (art. 2, comma 4) al riguardo. Anche in questo caso, le scelte procedurali potranno condizionare le scelte definitive della riforma, specialmente in materia di bicameralismo e di ordinamento della Repubblica. Il comma 10 stabilisce peraltro un obbligo con norma di rango costituzionale per la cui violazione non è prevista alcuna sanzione specifica.

Il disegno di legge costituzionale approvato non è il frutto del lavoro dei saggi, né dei moniti dei giudici costituzionali e non spetta al costituzionalista rendersi profeta e imporre ai cittadini il proprio ottimismo o pessimismo. Sappiamo che nelle riforme costituzionali *“the method matters”*, ma sappiamo anche che sono

soprattutto le esperienze concrete a dover guidare le innovazioni. Alla luce delle esperienze fallimentari delle precedenti commissioni bicamerali deve dubitare e non illudersi, ma alla luce delle esperienze della democrazia italiana non deve mai cessare di sperare nella possibilità di passi in avanti.

MATERIALI DI RIFERIMENTO

I. Senato della Repubblica, XVII LEGISLATURA, N. 813

Attesto che il Senato della Repubblica, l'11 luglio 2013, ha approvato, in sede di prima deliberazione, il seguente disegno di legge costituzionale, d'iniziativa del Governo:

Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali

Art. 1. (Istituzione del Comitato parlamentare)

1. È istituito un Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali, di seguito denominato «Comitato», composto di venti senatori e venti deputati, nominati dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro, tra i membri, rispettivamente, delle Commissioni permanenti competenti per gli affari costituzionali del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. Oltre ai componenti nominati fanno parte di diritto del Comitato i Presidenti delle predette Commissioni parlamentari, cui è affidata congiuntamente la Presidenza del Comitato.
2. La nomina di cui al comma 1 è effettuata su designazione dei Gruppi parlamentari delle due Camere, previa intesa tra i Presidenti di Gruppo, in base alla complessiva consistenza numerica dei Gruppi e al numero dei voti conseguiti dalle liste e dalle coalizioni di liste ad essi riconducibili, assicurando in ogni caso la presenza di almeno un rappresentante per ciascun Gruppo e la presenza di un rappresentante delle minoranze linguistiche riconosciute, eletto in una delle circoscrizioni comprese in Regioni il cui statuto speciale prevede una particolare tutela di tali minoranze linguistiche. Se nei cinque giorni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale uno o più Gruppi non abbiano provveduto alla predetta designazione, i Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro, provvedono alla nomina dei componenti del Comitato sulla base dei criteri di cui al presente comma.
3. La prima riunione del Comitato ha luogo non oltre i dieci giorni successivi alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.
4. Nella prima seduta il Comitato elegge due vicepresidenti, dei quali un senatore e un deputato, con voto segreto e limitato ad uno, e due segretari, un senatore e un deputato, con voto segreto e limitato a uno. Sono eletti coloro che ottengono il maggior numero di voti. In caso di parità di voti, risulta eletto il più anziano per età.
5. L'Ufficio di Presidenza del Comitato è composto dai Presidenti, dai vicepresidenti e dai segretari, e integrato, in sede di programmazione dei lavori, dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari.
6. I componenti del Comitato non possono essere sostituiti con altri senatori o deputati, neppure per una singola seduta.
7. Nelle sedute delle rispettive Assemblee, i componenti del Comitato assenti, in quanto impegnati nei lavori del Comitato medesimo, non sono computati ai fini del numero legale.

Art. 2. (Competenze e lavori del Comitato)

1. Il Comitato esamina i progetti di legge di revisione costituzionale degli articoli di cui ai titoli I, II, III e V della parte II della Costituzione, nonché, in materia elettorale, esclusivamente i conseguenti progetti di legge ordinaria concernenti i sistemi di elezione delle due Camere.

2. Il Comitato esamina o elabora, in relazione ai progetti di legge costituzionale di cui al comma 1, anche le modificazioni, strettamente connesse, ad altre disposizioni della Costituzione o di legge costituzionale.
3. I Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati assegnano o riassegnano al Comitato i progetti di legge costituzionale relativi alle materie di cui al comma 1, presentati alle Camere a decorrere dall'inizio della XVII legislatura e fino alla data di conclusione dei suoi lavori. Assegnano al Comitato anche i progetti di legge in materia elettorale di cui al comma 1.
4. Il Comitato esamina i progetti di legge ad esso assegnati in sede referente, secondo le norme della presente legge costituzionale e del regolamento della Camera dei deputati, in quanto applicabili. Salvo quanto previsto dal primo periodo, il Comitato può adottare, a maggioranza assoluta dei componenti, ulteriori norme per il proprio funzionamento e per lo svolgimento dei lavori. Non sono in ogni caso ammesse questioni pregiudiziali e sospensive nonché proposte di non passare all'esame degli articoli.
5. I Presidenti del Comitato nominano uno o due relatori e, in tal caso, un senatore e un deputato. Possono essere presentate relazioni di minoranza. Il Comitato assegna un termine per la presentazione delle relazioni ed un termine entro il quale pervenire alla votazione di conclusione dell'esame.
6. Il Comitato, concluso l'esame preliminare dei progetti di legge ad esso assegnati ai sensi del comma 3, trasmette ai Presidenti delle Camere i testi dei progetti di legge, ovvero i testi unificati, adottati come base per il seguito dell'esame.
7. Entro i termini fissati d'intesa tra i Presidenti delle Camere, ciascun senatore o deputato e il Governo possono presentare alle Presidenze delle Camere emendamenti su ciascuno dei testi adottati ai sensi del comma 6, sui quali si pronuncia il Comitato.
8. Al fine di rispettare i termini di cui all'articolo 4, la Presidenza del Comitato ripartisce, se necessario, il tempo disponibile secondo le norme del regolamento della Camera dei deputati relative all'organizzazione dei lavori e delle sedute dell'Assemblea.
9. Le disposizioni di cui ai commi 4, 5, 6, 7 e 8 si applicano anche ai progetti di legge ordinaria di cui al comma 1.
10. Il Comitato dispone, anche ai sensi del comma 4, secondo periodo, la consultazione delle autonomie territoriali, a fini di coinvolgimento nel processo di riforma.

Art. 3. (Lavori delle Assemblee)

1. I Presidenti delle Camere adottano le opportune intese per l'iscrizione del progetto o dei progetti di legge costituzionale e dei progetti di legge ordinaria in materia elettorale all'ordine del giorno delle Assemblee e stabiliscono la data entro la quale ciascuna Camera procede alla loro votazione finale, nel rispetto dei termini di cui all'articolo 4.
2. Il Comitato è rappresentato nella discussione dinanzi alle Assemblee di ciascuna Camera da un sottocomitato formato dai Presidenti, dai relatori e da senatori e deputati in rappresentanza di tutti i Gruppi.
3. Nel corso dell'esame davanti alle Assemblee si osservano le norme dei rispettivi regolamenti. Le votazioni avvengono a scrutinio palese. Fino a cinque giorni prima della data fissata per l'inizio della discussione generale, i componenti dell'Assemblea possono ripresentare gli emendamenti respinti dal Comitato in sede referente e presentare emendamenti al testo del Comitato, in diretta correlazione con le parti modificate ai sensi dell'articolo 2, comma 7, ovvero al testo trasmesso dall'altra Camera. Il Comitato e il Governo possono presentare emendamenti o subemendamenti fino a settantadue ore prima dell'inizio della seduta in cui è prevista la votazione degli articoli o degli emendamenti ai quali si riferiscono. Agli emendamenti del Comitato e del Governo, che sono immediatamente stampati e distribuiti, possono essere presentati subemendamenti da parte di un Presidente di Gruppo o di almeno venti deputati o dieci senatori fino al giorno precedente l'inizio della seduta in cui è prevista la votazione di tali emendamenti.

Art. 4. (Organizzazione dei lavori)

1. I lavori parlamentari relativi ai progetti di legge costituzionale di cui all'articolo 2, comma 1, sono organizzati in modo tale da consentirne la conclusione entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.
2. Ai fini di cui al comma 1, il Comitato, entro sei mesi dalla data della sua prima seduta, trasmette ai Presidenti delle Camere i progetti di legge costituzionale esaminati in sede referente, corredati di relazioni illustrative e di eventuali relazioni di minoranza. Ciascun progetto di legge è omogeneo e autonomo dal punto di vista del contenuto e coerente dal punto di vista sistematico.
3. In prima deliberazione, l'Assemblea della Camera che procede per prima all'iscrizione del progetto di legge costituzionale all'ordine del giorno ne conclude l'esame nei tre mesi successivi alla data della trasmissione di cui al comma 2. Il progetto di legge approvato è trasmesso all'altra Camera, che ne conclude l'esame entro i successivi tre mesi. I termini per la conclusione delle ulteriori fasi dell'esame delle Assemblee sono fissati d'intesa dai Presidenti delle Camere.
4. Il progetto o i progetti di legge costituzionale sono adottati da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di quarantacinque giorni e sono approvati a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.
5. Il Comitato trasmette altresì ai Presidenti delle Camere uno o più progetti di legge ordinaria di cui all'articolo 2, comma 1, esaminati in sede referente, corredati di relazione illustrativa e di eventuali relazioni di minoranza. I Presidenti delle Camere stabiliscono, d'intesa tra loro, i termini di conclusione dell'esame dei progetti di legge di cui al presente comma, in coerenza con i termini di esame dei progetti di legge costituzionale stabiliti ai sensi del presente articolo.

Art. 5. (Referendum)

1. La legge o le leggi costituzionali approvate ai sensi della presente legge costituzionale sono sottoposte, quando ne facciano domanda, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali, a referendum popolare anche qualora siano state approvate nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti e sono promulgate se al referendum siano state approvate dalla maggioranza dei voti validi.

Art. 6. (Ambito di applicazione del procedimento)

1. Il procedimento di cui alla presente legge costituzionale si applica esclusivamente ai progetti di legge assegnati al Comitato nei termini di cui all'articolo 2, comma 3, nonché a quelli elaborati dal Comitato ai sensi del comma 2 del medesimo articolo 2.
2. Per la modificazione della legge o delle leggi costituzionali od ordinarie, approvate secondo quanto stabilito dalla presente legge costituzionale, si osservano le norme previste dalla Costituzione.

Art. 7. (Cessazione delle funzioni del Comitato)

1. Il Comitato cessa dalle sue funzioni con la pubblicazione della legge o delle leggi costituzionali e di quelle ordinarie approvate ai sensi della presente legge costituzionale, ovvero in caso di scioglimento di una o di entrambe le Camere.

Art. 8. (Spese di funzionamento)

1. Le spese per il funzionamento del Comitato sono poste a carico, in parti eguali, del bilancio interno del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Art. 9. (Entrata in vigore)

1. La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale successiva alla promulgazione.

[Link al documento](#)

II. Disegno governativo di legge costituzionale, approvato dal Consiglio dei ministri in data 5 luglio 2013, in attesa di firma del Presidente della Repubblica pubblicato sul sito del Governo

Art. 1 (Abolizione delle province)

1. Sono abolite le province.
2. All'articolo 114 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a) al primo comma, sono soppresse le seguenti parole: ", dalle Province, dalle Città metropolitane";
 - b) il secondo comma è sostituito dal seguente: "I Comuni e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione.",
 - c) dopo il terzo comma, è inserito il seguente: "La legge dello Stato definisce le funzioni, le modalità di finanziamento e l'ordinamento delle Città metropolitane, ente di governo delle aree metropolitane."

Art. 2 (Abrogazioni)

1. All'articolo 117 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a) al secondo comma, lettera p), è soppressa la seguente parola: ", Province";
 - b) al sesto comma, sono soppresse le seguenti parole: ", le Province".
2. All'articolo 118 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a) al primo comma, è soppressa la seguente parola: "Province";
 - b) al secondo comma, sono soppresse le seguenti parole: ", le Province";
 - c) al quarto comma, sono soppresse le seguenti parole: ", le Province".
3. All'articolo 119 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a) al primo comma, sono soppresse le seguenti parole: "le Province";
 - b) al secondo comma, sono soppresse le seguenti parole: "le Province";
 - c) al quarto comma, sono soppresse le seguenti parole: "alle Province";
 - d) al quinto comma, è soppressa la seguente parola: "Province";
 - e) al sesto comma, sono soppresse le seguenti parole: "le Province";
4. All'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, sono soppresse le seguenti parole: ", delle Province".
5. All'articolo 132 della Costituzione, il secondo comma è sostituito dal seguente: "Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra".
6. All'articolo 133 della Costituzione, il primo comma è abrogato.
7. La rubrica del Titolo V è sostituita dalla seguente: "Comuni e Regioni".

Art. 3 (Norme transitorie)

3. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale le province sono soppresse e, sulla base di criteri e requisiti generali definiti con legge dello Stato, sono individuate dallo Stato e dalle Regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, le forme e le modalità di esercizio delle relative funzioni.

[Link al documento](#)

III. Sentenza comunicata il 3 luglio 2013, non ancora depositata in data 22 luglio 2013

Corte Costituzionale, Ufficio Stampa

Riforma e riordino delle Province

La Corte costituzionale nell'odierna camera di consiglio ha dichiarato l'illegittimità costituzionale:

- dell'art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20 bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214;
- degli artt. 17 e 18 del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135

per violazione dell'art. 77 Cost., in relazione agli artt. 117, 2° comma lett. p) e 133, 1° comma Cost., in quanto il decreto-legge, atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza, è strumento normativo non utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate nel presente giudizio.

dal Palazzo della Consulta, 3 luglio 2013

[Link al documento](#)

IV. Consultazione governativa sulle riforme costituzionali

A. Questionario breve (stralcio)

Abolire le Province?

La Costituzione prevede che la Repubblica sia costituita da più enti territoriali, ciascuno dotato di specifiche competenze. La Provincia è un ente intermedio, posto tra Regione e Comune.

7. La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. Ritieni sia opportuno:

- mantenere l'attuale struttura;
- semplificare l'attuale struttura accorpendo gli enti territoriali e riorganizzandone le funzioni;
- semplificare l'attuale struttura abolendo le Province;
- altro;
- non so / nessuna risposta.

Nota informativa:

L'obiettivo della domanda è capire se la struttura territoriale in cui si articola la Repubblica italiana debba essere mantenuta o modificata e, in tale ultima ipotesi, se tale modifica debba riguardare l'accorpamento degli enti territoriali e delle loro funzioni oppure l'abolizione delle Province.

L'art. 114 Cost. delinea l'articolazione della afferma che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. Il dibattito degli ultimi mesi si è concentrato sul livello di governo provinciale. Le funzioni delle Province sono definite agli artt. 19 e 20 del d.lgs. 267/2000, testo

unico degli enti locali, e riguardano vari settori, tra cui viabilità e trasporti, servizi sanitari, valorizzazione dei beni culturali, ecc. Per un approfondimento si vedano i documenti pubblicati nella sezione Materiali.

La domanda non riguarda le Province Autonome di Trento e di Bolzano, dotate di specifiche condizioni di autonomia, anche di tipo legislativo, che ai sensi dell'art. 116 Cost. costituiscono la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol.

- Tra gli argomenti a favore del mantenimento della struttura corrente: necessità di preservare la struttura territoriale attuale e il livello provinciale di governo per la rilevanza delle funzioni che svolge e i servizi che offre alle comunità locali che rappresenta.
- Tra gli argomenti a favore dell'accorpamento degli enti territoriali e della riorganizzazione delle loro funzioni: mantenimento di tutti i livelli di governo con una spesa pubblica ridotta.
- Tra gli argomenti a favore dell'abolizione: opportunità di ridurre la spesa pubblica e semplificazione dei livelli di governo.

Glossario:

enti territoriali: enti per i quali il territorio rappresenta un elemento costitutivo. Secondo l'art. 114 Cost., sono enti territoriali, oltre allo Stato, le Regioni, le Province, le Città metropolitane, i Comuni. Gli organi di governo di questi enti rappresentano gli interessi della comunità locale.

I piccoli Comuni

L'Italia è costituita da 8.109 Comuni. Di questi, il 70,4%, cioè circa 5700, ha una popolazione al di sotto dei 5000 abitanti. Da tali dati risulta che il 6% della popolazione italiana è distribuita in 3500 comuni piccolissimi (sotto i 2000 abitanti) e il 12% vive in 2200 comuni piccoli (tra 2000 e 5000 abitanti).

8. Il 70% dei comuni italiani sono classificati come piccoli o piccolissimi, poichè hanno una popolazione al di sotto dei 5.000 abitanti. Ritieni che questo assetto territoriale sia:

- da mantenere
- da modificare, favorendo l'accorpamento volontario dei Comuni e dell'esercizio delle loro funzioni;
- da modificare, prevedendo in Costituzione un numero minimo di abitanti per ciascun comune e accorpando quelli sotto tale soglia;
- altro;
- non so / nessuna risposta

Nota informativa:

L'obiettivo della domanda è capire se l'assetto territoriale dei Comuni sia da mantenere o modificare, con particolare riferimento ai comuni classificati come piccoli o piccolissimi.

- Tra gli argomenti a favore del mantenimento della situazione corrente: necessità di garantire il pluralismo territoriale che affonda le sue radici nella storia italiana e la capillarità dei servizi amministrativi.
- Tra gli argomenti a favore dell'accorpamento dei Comuni: necessità di evitare l'eccessiva frammentazione delle amministrazioni e i suoi costi di funzionamento.

B. Questionario approfondito (stralcio)

L'assetto delle Province

La Costituzione prevede che la Repubblica sia costituita da più **enti territoriali**, ciascuno dotato di specifiche competenze. La Provincia è un ente intermedio, posto tra Regione e Comune.

10. Ritieni che le Province debbano essere:

- mantenute secondo l'assetto attuale;
- ridotte nel loro numero;

- soppresse, trasferendo le relative funzioni alle Regioni;
- soppresse, attribuendo le relative funzioni ad un ente intermedio rappresentativo dei Comuni;
- soppresse, prevedendo la facoltà di ciascuna Regione di istituire, previo referendum (consultazione) della popolazione regionale, un ente intermedio per l'esercizio delle funzioni delegate e finanziato dalle Regioni;
- altro;
- non so / nessuna risposta.

Note informative:

L'obiettivo della domanda è capire se le Province devono essere mantenute, ridotte o soppresse oppure se le loro funzioni devono essere trasferite ad un ente intermedio tra Regioni e Comuni. L'art. 114 Cost. delinea l'articolazione della Repubblica in Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. Il dibattito degli ultimi mesi si è concentrato sul livello di governo provinciale. Le funzioni delle Province sono definite agli artt. 19 e 20 del d.lgs. 267/2000, testo unico degli enti locali, e riguardano vari settori, tra cui viabilità e trasporti, servizi sanitari, valorizzazione dei beni culturali, ecc. Per un approfondimento si veda la sezione Materiali.

La domanda non riguarda le Province Autonome di Trento e di Bolzano, dotate di specifiche condizioni di autonomia, anche di tipo legislativo, che ai sensi dell'art. 116 Cost. costituiscono la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol.

- Tra gli argomenti a favore del mantenimento della struttura corrente: necessità di preservare la struttura territoriale attuale e il livello provinciale di governo per la rilevanza delle funzioni che svolge e i servizi che offre alle comunità locali che rappresenta.
- Tra gli argomenti a favore della riduzione delle Province: mantenimento del livello di governo intermedio con una spesa pubblica ridotta.
- Tra gli argomenti a favore dell'abolizione delle Province: opportunità di ridurre la spesa pubblica e semplificazione dei livelli di governo.
- Tra gli argomenti a favore del trasferimento delle funzioni a un ente intermedio costituito su iniziativa dei Comuni o delle Regioni: opportunità di ridurre la spesa pubblica costituendo un ente flessibile che possa esercitare alcune delle funzioni di interesse sovracomunale.

Glossario:

enti territoriali: enti per i quali il territorio rappresenta un elemento costitutivo. Ai sensi dell'art. 114 Cost., sono enti territoriali, oltre allo Stato, le Regioni, le Province, le Città metropolitane, i Comuni. Gli organi di governo di questi enti rappresentano gli interessi della comunità locale.

L'assetto dei Comuni

La Costituzione prevede che la Repubblica sia costituita da più **enti territoriali**, ciascuno dotato di specifiche competenze. Il Comune è l'ente più vicino al cittadino al quale sono attribuite in via prioritaria le funzioni amministrative, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

11. Nell'ottica di una riorganizzazione dei Comuni, su cosa ritieni prioritario intervenire:

Sul numero:

- fissare in Costituzione una soglia minima dimensionale dei Comuni, al fine di accorpate i Comuni più piccoli;
- incentivare l'accorpamento volontario dei Comuni;
- il numero dei Comuni non è una priorità di intervento;

non so / nessuna risposta.

Sulle funzioni:

- introdurre una disposizione che differenzi le funzioni dei Comuni in ordine alle loro dimensioni;
- stabilire un obbligo di esercizio associato delle funzioni nel caso di Comuni di piccole dimensioni;
- le funzioni dei Comuni non sono una priorità di intervento;
- non so / nessuna risposta.

Nota informativa:

L'obiettivo della domanda è capire quali siano le priorità di intervento nell'ottica di una riorganizzazione dei Comuni.

Con riferimento al numero dei Comuni, è ipotizzabile l'accorpamento dei Comuni più piccoli, a seguito della previsione in Costituzione della dimensione minima dell'ente comunale, oppure forme di incentivo all'accorpamento volontario.

Con riferimento alle funzioni, è ipotizzabile una differenziazione delle funzioni dei Comuni in considerazione della loro dimensione o la previsione di un obbligo di esercizio associato delle funzioni per i Comuni di piccole dimensioni.

- Tra gli argomenti a favore del mantenimento della situazione corrente, con riferimento al numero e alle funzioni dei Comuni: necessità di garantire il pluralismo territoriale italiano, la capillarità dei servizi amministrativi e l'esercizio delle funzioni comunali da parte dell'ente più vicino al cittadino.
- Tra gli argomenti a favore di una modifica dell'assetto dei Comuni con riferimento al loro numero: necessità di evitare l'eccessiva frammentazione delle amministrazioni e i suoi costi di funzionamento.
- Tra gli argomenti a favore di una modifica dell'assetto dei Comuni con riferimento alle loro funzioni: necessità di favorire l'esercizio associato delle funzioni per ridurre la spesa pubblica.

Glossario:

enti territoriali: enti per i quali il territorio rappresenta un elemento costitutivo. Secondo l'art. 114 Cost., sono enti territoriali, oltre allo Stato, le Regioni, le Province, le Città metropolitane, i Comuni. Gli organi di governo di questi enti rappresentano gli interessi della comunità locale.

Le competenze legislative tra Stato e Regioni

Lo Stato e le Regioni adottano proprie leggi. L'ambito di intervento statale e quello regionale sono individuati sulla base di una ripartizione per materie di competenza contenuta in Costituzione.

12. La Costituzione prevede che alcune materie siano competenza dello Stato, altre siano di competenza concorrente fra Stato e Regioni, altre siano competenza delle Regioni.

Ritieni opportuno:

- mantenere l'assetto attuale;
- modificare l'assetto attuale, aumentando le materie di competenza esclusiva dello Stato;
- modificare l'assetto attuale, con materie assegnate o allo Stato o alle Regioni, lasciando allo Stato il potere di intervenire sulle materie assegnate alle Regioni in caso di interesse nazionale;
- altro;
- non so / nessuna risposta.

Nota informativa:

L'obiettivo della domanda è capire se la ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni debba essere mantenuta così come prevista dalla Costituzione o debba essere modificata.

- Tra gli argomenti contrari alla modifica: necessità di prevedere un sistema articolato di competenze nel quale l'intervento dello Stato può coesistere con quello delle Regioni in considerazione delle discipline legislative da adottare.
- Tra gli argomenti a favore della modifica: necessità di semplificare il sistema di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni.

Glossario:

Materie di competenza (competenza legislativa di Stato e Regioni) - La competenza legislativa dello Stato e delle Regioni viene individuata in relazione alla materia sulla quale incide la disciplina legislativa che si vuole adottare. Ad esempio "giurisdizione e norme processuali" è una materia riservata allo Stato, "professioni" è una materia di competenza concorrente (spetta cioè alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato) e "assistenza sociale" è invece di competenza regionale.

L'art. 117 della Costituzione elenca le materie di competenza esclusiva statale e di competenza concorrente. Tutte le materie che non sono elencate nell'articolo sono di competenza residuale regionale.

Interesse nazionale - formula con la quale ci si riferisce ad esigenze di carattere unitario ritenute rilevanti dallo Stato, che può quindi intervenire a disciplinarle con una propria legge.

Le competenze legislative concorrenti

L'art. 117 della Costituzione elenca le materie di competenza legislativa statale esclusiva e quelle di competenza concorrente, nelle quali cioè intervengono sia lo Stato sia le Regioni: in particolare in queste ultime spetta allo Stato la disciplina dei principi fondamentali e alle Regioni la disciplina di dettaglio.

13. La Costituzione prevede che una serie di materie siano attribuite sia alla competenza dello Stato sia a quella delle Regioni (cosiddetta competenza concorrente). Nell'elenco sotto riportato indica quali materie vorresti fossero attribuite alla competenza esclusiva dello Stato:

- l'elenco delle materie di competenza concorrente non deve essere modificato;
- rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni;
- commercio con l'estero;
- tutela e sicurezza del lavoro;
- istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale;
- professioni;
- ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- tutela della salute;
- alimentazione;
- ordinamento sportivo;
- protezione civile;
- governo del territorio;
- porti e aeroporti civili;
- grandi reti di trasporto e di navigazione;
- ordinamento della comunicazione;
- produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;

- previdenza complementare e integrativa;
- armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali;
- casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;
- enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale;
- non so / nessuna risposta.

Nota informativa:

L'obiettivo della domanda è capire se alcune delle materie oggi attribuite alla competenza concorrente di Stato e Regioni debbano essere trasferite alla competenza esclusiva statale.

Regioni a statuto ordinario e speciale

Ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione esistono Regioni dotate di una autonomia cosiddetta "speciale", perchè diversa da quella del resto delle Regioni a statuto cosiddetto "ordinario". Queste ultime possono comunque assumere, su richiesta, una più ampia autonomia in certe materie (cosiddetto regionalismo differenziato).

14. Ritieni che l'assetto delle autonomie regionali caratterizzato da Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale

- debba essere mantenuto;
- debba essere modificato favorendo la possibilità per le Regioni a statuto ordinario di acquisire una maggiore autonomia;
- debba essere modificato riequilibrando l'autonomia delle Regioni a statuto speciale rispetto a quella delle Regioni a statuto ordinario;
- altro;
- non so / nessuna risposta.

Nota informativa:

L'obiettivo della domanda è capire se l'attuale assetto delle autonomie regionali debba essere mantenuto o modificato.

In particolare ai sensi dell'art. 116 Cost. cinque Regioni italiane hanno uno statuto di autonomia cosiddetto "speciale": il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste, le quali dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale. La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, anch'esse dotate di specifiche condizioni di autonomie. Il resto delle 15 Regioni italiane sono definite a statuto cosiddetto "ordinario".

L'art. 116 Cost., comma 3, Cost. prevede comunque che ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, in determinate materie (organizzazione della giustizia di pace, istruzione e ambiente), possano essere attribuite anche a queste ultime, con legge dello Stato e su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali. Si tratta del cosiddetto "regionalismo differenziato" introdotto con la riforma costituzionale del 2001 ma che non ha trovato ancora piena attuazione.

[Link al documento](#)

**PROVINCE: ILLEGITTIMO IL RIORDINO CON DECRETO-LEGGE.
PRIME OSSERVAZIONI SULLE CONSEGUENZE DELLA SENTENZA N. 220/2013
DELLA CORTE COSTITUZIONALE: INDICAZIONI PER IL FUTURO PROSSIMO
E REAZIONI IMMEDIATE ALLA DECISIONE***

di Davide Servetti

(*la pubblicazione di queste note è stata anticipata il 1 agosto 2013 su Dirittiregionali.org)

Parole chiave: province, riforma province, decreto-legge, norme ordinamentali adottate con decreto-legge, limiti decreto-legge, iniziativa comunale art. 133, d.d.l. Delrio

Riferimenti normativi: artt. 77 e 133, comma 1, Cost.; art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 20-bis, d.l. 201/2011; artt. 17 e 18, d.l. 95/2012; d.l. 188/2012; art. 1, comma 115, l. 228/2012.

Massima: è costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 77 Cost., il ricorso alla decretazione d'urgenza finalizzato all'introduzione di norme di natura ordinamentale le quali diano luogo ad una organica disciplina di una materia, in quanto deve logicamente negarsi che siffatto intervento normativo possa essere interamente condizionato dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sul medesimo nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost., concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di "casi straordinari di necessità e d'urgenza" (nel caso di specie, la Corte ha dichiarato illegittima la normativa di riordino delle province introdotta con due decreti-legge allo scopo di revisionare globalmente la disciplina ordinamentale dell'ente intermedio).

Con la sentenza n. 220/2013 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità delle norme che, adottate con decreto-legge tra il 2011 e il 2012, avevano disposto il complessivo riordino delle province, nonché l'istituzione delle città metropolitane (art. 23, commi 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 e 20-bis, d.l. 201/2011, c.d. *Salva Italia*, e degli artt. 17 e 18, d.l. 95/2012, c.d. *Spending Review*).

Si tratta di una sentenza che riflette la complessità del quadro processuale e sostanziale che riguarda la vicenda al vaglio della Corte, le cui motivazioni presentano motivi di interesse senz'altro più estesi rispetto alla questione specifica ad oggetto del giudizio, vista la *ratio decidendi* in punto di legittimità del ricorso alla decretazione d'urgenza. Per questi profili si vedano i primi rilievi di Roberto Di Maria pubblicati il 30 luglio su Dirittiregionali.org.

Rispetto alla questione di merito della riforma dell'ente intermedio, sebbene la decisione sia risolta, come s'accennava, in punto di violazione dell'art. 77, non mancano peraltro utili indicazioni che la Corte formula a beneficio di ogni futuro intervento che abbia in animo tale riforma. Queste brevi note si propongono di individuare succintamente tali indicazioni, portando altresì qualche spunto di riflessione sulle immediate reazioni che la sentenza ha destato da parte del Governo. Infatti, se, all'indomani della pubblicazione del comunicato stampa recante la notizia sull'esito della decisione assunta nella camera di consiglio del 3 luglio, veniva tempestivamente approvato dal Consiglio dei Ministri un disegno di legge costituzionale per la abolizione (o, meglio, la decostituzionalizzazione) delle province – si rinvia, per alcune osservazioni sulla irrituale "doppia versione" del d.d.l., all'intervento di Daniele Trabucco e Fabio Marino, nonché per considerazioni generali sull'opportunità della riforma al *post* di Gloria Marchetti, comparsi entrambi il 16 luglio su Dirittiregionali.org – è forse ancor più significativa, all'indomani del deposito delle motivazioni della sentenza, l'approvazione da parte dello stesso CdM di un disegno di legge ordinaria per la riforma dell'ente intermedio, oltre che per l'istituzione delle città metropolitane e per la revisione della disciplina relativa alle unioni e alle fusioni di comuni.

Dalle parole della Corte sembra, in prima approssimazione, di poter trarre alcune indicazioni rilevanti per i futuri interventi di riforma, anzitutto con riferimento alla natura dell'atto normativo idoneo a veicolare un organico riordino dell'ente. Inoltre, le considerazioni che la Corte svolge su tale aspetto ridondano in ulteriori indicazioni sul procedimento stesso di riordino laddove chiamano in causa la revisione delle circoscrizioni provinciali ai sensi dell'art. 133, Cost.

La Corte, escludendo che una organica riforma ordinamentale possa essere integralmente realizzata mediante decreto-legge, poiché deve logicamente negarsi che essa possa essere interamente condizionata «dalla contingenza, sino al punto da costringere il dibattito parlamentare sull[a] stess[a] nei ristretti limiti tracciati dal secondo e terzo comma dell'art. 77 Cost., concepiti dal legislatore costituente per interventi specifici e puntuali, resi necessari e improcrastinabili dall'insorgere di “casi straordinari di necessità e d'urgenza”», i cui caratteri autentici sono inidonei a determinare «una trasformazione radicale dell'intero sistema» qual è quella perseguita dalle norme impugnate, non esclude tuttavia che: a) alla decretazione d'urgenza si possa ricorrere «per incidere su singole funzioni degli enti locali, su singoli aspetti della legislazione elettorale o su specifici profili della struttura e composizione degli organi di governo, secondo valutazioni di opportunità politica del Governo sottoposte al vaglio successivo del Parlamento», b) il complessivo riordino delle province possa conseguirsi anche con atto legislativo (seppur non d'urgenza) e non soltanto con legge costituzionale, la quale risulta «indispensabile solo se si intenda sopprimere uno degli enti previsti dall'art. 114 Cost., o comunque si voglia togliere allo stesso la garanzia costituzionale»; c) il procedimento delineato all'art. 133, comma 1, per la revisione delle circoscrizioni provinciali possa essere legittimamente implementato, mediante il ricorso alla delega legislativa, la quale è anzi stata già ammessa in passato dalla Corte (sent. 374/1994).

Quest'ultimo profilo chiama in causa uno dei problemi di fondo della vicenda innescata dall'art. 17 del d.l. 95/2012, ovvero la praticabilità con atto legislativo di una riforma *organica* delle province (tale da comportare una *complessiva* modifica delle circoscrizioni territoriali) alla stregua dell'art. 133, comma 1, Cost., la cui rigorosa interpretazione potrebbe sembrare attagliarsi esclusivamente a revisioni episodiche delle circoscrizioni medesime, dipendendo l'avvio del procedimento dall'iniziativa comunale.

A questo proposito, la difesa erariale – riprendendo quanto originariamente affermato dalla relazione illustrativa del decreto – sosteneva che la norma costituzionale in parola non potesse trovare applicazione per il caso di un complessivo riordino dell'ente, poiché «il procedimento configurato dall'art. 133 Cost. riguarderebbe variazioni territoriali che nascono in ambito locale ed interessano singoli Comuni, all'interno di una singola Regione. Il riordino previsto dall'art. 17, invece, ha riguardo all'intero territorio nazionale e a tutte le Province, alle quali impone di rispondere ai requisiti di dimensionamento ottimale per l'espletamento delle funzioni di area vasta». Sul punto la Corte sembra esporsi con alcuni *obiter dicta* che, nonostante l'affermazione di voler «prescindere da ogni valutazione sulla fondatezza nel merito di tale argomentazione [quella dell'Avvocatura di Stato] con riferimento alla legge ordinaria», tendono a definire una posizione piuttosto netta a riguardo.

In primo luogo, il giudice delle leggi, richiamando la già citata sentenza del 1994, precisa che in caso di delega legislativa «l'iniziativa dei Comuni ed il parere della Regione si pongono [...] come presupposti necessari perché possa essere emanato da parte del Governo il decreto di adempimento della delega», mentre, prosegue la Corte, «la stessa inversione cronologica non è possibile nel caso di un decreto-legge», poiché se l'intervento comunale si collocasse in fase di conversione «non si tratterebbe più di una iniziativa, ma di un parere, mentre la norma costituzionale ben distingue il ruolo dei Comuni e della Regione nel prescritto procedimento “rinforzato”». Se ciò non bastasse, la Corte ricorda pure di aver già «riaffermato implicitamente l'indefettibilità del procedimento previsto dall'art. 133, primo comma, Cost., riconoscendo ad una norma dello statuto speciale della Regione Sardegna, in quanto avente rango costituzionale, “capacità derogatoria rispetto alla generale disciplina in tema di istituzione di nuove province contenuta nell'art. 133, primo comma, della Costituzione” (sentenza n. 230 del 2001)».

Alla luce di queste considerazioni è vero che la Corte dichiara di non voler entrare nel merito della tesi della difesa erariale, poiché bastano le motivazioni già esposte con riferimento alla violazione dell'art. 77 per superare la questione, ma dalle sue parole possono trarsi ampi argomenti per sostenere che le garanzie procedurali prescritte dall'art. 133 a beneficio della Regione e soprattutto dei Comuni non sono riducibili per via interpretativa a modifiche delle circoscrizioni provinciali episodiche, bensì devono trovare giusta dimensione anche nel caso di riordini complessivi e guidati “dall'alto”. A questo proposito, la via indicata senza troppa dissimulazione dalla Corte per simili organiche operazioni di riordino appare quella del decreto legislativo, il cui procedimento di formazione è in grado di assicurare quella priorità procedurale che rappresenta il “nucleo duro” della norma costituzionale nella parte in cui prescrive l'iniziativa comunale.

Se così è, va anche detto che questa pur netta presa di posizione della Corte lascia immutato il problema di fondo (come procedere a revisioni globali delle circoscrizioni nel rispetto dell'art. 133) dal punto di vista del legislatore che intenda provvedere ad un complessivo riordino "dall'alto", poiché la Corte dà per scontato che «gli adempimenti procedurali destinati a "rinforzare" il procedimento (e consistenti nell'iniziativa dei Comuni e nel parere della Regione)» debbano intervenire anzitutto «in relazione alla fase di formazione della legge di delegazione». Ciò significa che, adottata una lettura rigida del concetto di iniziativa, sulla base di un mero criterio di priorità crono-procedurale, allora qualsiasi revisione potrà intraprendersi a condizione che il procedimento sia promosso dalla richiesta di uno o più comuni. Sotto quest'ultimo aspetto, ben potrebbe la legge prevedere una disciplina meno stringente rispetto a quella contenuta all'art. 21 del TUEL; per contro, sulla base di quanto sembra potersi cogliere dagli argomenti della Corte, pur sempre dovrebbe essere l'iniziativa di almeno un comune – a meno di non voler interpretare letteralmente anche l'uso del plurale nel disposto dell'art. 133 – a originare l'iniziativa legislativa. Anche a voler ritenere che l'iniziativa di cui all'art. 133 potesse essere non formalizzata da una previa disciplina di legge (bastando ad esempio la mera delibera di un consiglio comunale a legittimare l'iniziativa legislativa di uno dei soggetti a ciò autorizzati dalla Costituzione), il fatto che il nucleo duro della garanzia costituzionale possa essere identificato a mezzo esclusivo del predetto criterio di priorità crono-procedurale farebbe sì che la legge che ne scaturisce, che assuma essa stessa la natura di legge-provvedimento o intenda invece delegare l'emanazione dell'atto legislativo al Governo, fosse non solo radicata imprescindibilmente in questa iniziativa (e se il comune revocasse la delibera?), ma altresì limitata nei propri effetti, in quanto potrebbe comportare una variazione di circoscrizione territoriale concernente soltanto il/i comune/i promotori dell'iniziativa. Sembra del resto questo l'insegnamento da trarsi alla luce dell'art. 63 l. 142/1990 che recava la delega legislativa sulla cui legittimità la Corte si pronunciò nella citata sent. n. 347/1994: in quel caso la delega veniva "legittimata" dalla circostanza che le province da essa coinvolte fossero state interessate da iniziative comunali per l'istituzione di nuovi enti intermedi.

A parte le conseguenze eventualmente – l'ipotesi che precede pratica l'argomento *ad absurdum* – paradossali, in astratto e in concreto, di una siffatta interpretazione (che però si radica logicamente nella lettura che la Corte sembra dare dell'iniziativa di cui all'art. 133 Cost.), va dato atto di un'ulteriore ipotetica conseguenza: la garanzia procedurale art. 133 accorda ai comuni rispetto alla variazione delle circoscrizioni provinciali, sarebbe fortemente sbilanciata a favore degli interessi locali di questi, ponendo su di un piano subordinato interessi di dimensione più vasta (tanto di livello regionale, coinvolto solo nella sede, fisiologicamente successiva, del parere, quanto di livello nazionale, chiamato in causa alla stregua della sola volontà comunale).

Non stupisce allora che, venendo alle "reazioni" alla decisione della Corte, le due iniziative legislative intraprese dal Governo, per un verso, intendano privare della garanzia costituzionale l'ente intermedio (il d.d.l. costituzionale deliberato in Consiglio dei Ministri il 5 luglio e rivisitato il 17 luglio) e, per altro verso, tornino a rivederne in profondità i connotati senza tuttavia intervenire sulla "geografia provinciale" (il d.d.l. deliberato in CdM il 26 luglio).

A tal proposito, è d'interesse in questa sede sottolineare almeno un aspetto relativo al secondo disegno di legge, il quale riguarda oltre alle province, anche le città metropolitane e le unioni di comuni, nonché la fusione tra questi.

La sentenza n. 220/2013, risolvendo le questioni in punto di violazione dell'art. 77, ha considerato riassorbiti gli altri, numerosi, motivi di illegittimità prospettati dai ricorsi regionali con riferimento ad altre caratteristiche del riordino operato dai dd.ll. 201/2011 e 95/2012, come la violazione del nucleo minimo di funzioni da riconoscersi all'ente provincia costituzionalmente garantito, la lesione del fondamento democratico del principio autonomistico prodotta dalla trasformazione delle province in enti di secondo grado o l'invasione di titoli di potestà legislativa e regolamentare regionale (specie con riferimento al trasferimento delle funzioni necessitato dal riordino delle province). Queste censure di merito sembrano, a prima lettura, pressoché integralmente riproducibili con riferimento al disegno di legge governativo, il quale opera per sua espressa previsione «in attesa» della/«fino» alla (rispettivamente art. 1 e art. 11: le espressioni non sono ovviamente indifferenti, ma non è qui possibile indugiare analiticamente) riforma costituzionale delle province e, quindi, "a Costituzione invariata".

Questa circostanza è significativa soprattutto con riferimento alle censure relative alla violazione del fondamento democratico del principio autonomistico. Con riferimento alle altre, infatti, può notarsi una sostanziale riproduzione da parte del disegno di legge delle norme già previste dall'art. 17 d.l. 95/2012, specie con riferimento alle funzioni fondamentali dell'ente che riprendono quelle ivi previste (ad eccezione marginale della «gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado», prevista dall'art. 17, comma 10, lett. *b-bis*) del d.l. 95 e stralciata dall'art. 15, comma 1, lett. *c*) del d.d.l. in parola). Il che consente un richiamo tanto agli argomenti a favore quanto a quelli contrari alle censure regionali.

Con riferimento invece alla trasformazione delle province in enti di secondo grado, si assiste ad una disciplina dichiaratamente – si veda la relazione illustrativa – volta a massimizzare il ruolo dei sindaci dei comuni appartenenti alla provincia. Si tratta quindi di un ulteriore assottigliamento – almeno dal punto di vista dei sostenitori delle censure – della legittimazione democratica degli organi di governo dell'ente intermedio, con l'estromissione dei consiglieri comunali dall'elettorato attivo e passivo per l'elezione del presidente e del consiglio provinciali, in forte discontinuità con la scelta compiuta dal precedente Governo (cfr. A.C. 5210, XVI leg.).

Sembra quindi che la vicenda dell'«eterna» riforma dell'ente intermedio, anche nella sua dimensione costituzionale, non sia affatto conclusa con la pronuncia della Corte costituzionale in commento.

Infine, sembra opportuno far cenno ad un interrogativo che potrebbe residuare dalla lettura del dispositivo della sentenza n. 220/2013 e riguarda la «normativa di risulta»: che ne è dell'art. 1, comma 115 della l. 228/2012?

Come noto (cfr. al proposito il *post* firmato da Giovanni Boggero e dal sottoscritto pubblicato su *Dirittiregionali.org* il 7 gennaio scorso), il processo di riordino delle province intrapreso mediante le norme impugnate nel giudizio qui all'attenzione era stato interrotto proprio con la decisione del Parlamento di non convertire il decreto legge n. 188/2012 che, dando attuazione all'art. 17, d.l. 95/2012, riduceva il numero delle province appartenenti alle regioni ordinarie e ne rideterminava denominazioni e circoscrizioni. Contestualmente a questa decisione, maturava l'idea di un «congelamento della riforma» in vista del cambio di legislatura, la quale si sostanzialmente nell'art. 1, comma 115, della legge di stabilità (l. 228/2012).

Tale norma, nella sua quasi interezza, si limita a sospendere l'efficacia ovvero a novellare alcune disposizioni dei dd.ll. 201/2011 e 95/2012 le quali risultano dichiarate illegittime dalla sentenza qui in commento (art. 23, commi 16, 18, 19, d.l. 201/2011 e artt. 17, commi 4 e 10 e art. 18, d.l. 95/2012). Il che implica il conseguente venir meno delle stesse, siffatte, norme di cui all'art. 1, comma 115, l. 228/2012. Sembrano però fare eccezione, sul piano sostanziale, due soli periodi del citato disposto, i quali hanno rilievo autonomo, pur essendo evidentemente causalmente connessi al complessivo effetto di «congelamento» del comma 115 in parola. Si tratta del terzo periodo («Nei casi in cui in una data compresa tra il 5 novembre 2012 e il 31 dicembre 2013 si verifichino la scadenza naturale del mandato degli organi delle province, oppure la scadenza dell'incarico di Commissario straordinario delle province nominato ai sensi delle vigenti disposizioni di cui al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o in altri casi di cessazione anticipata del mandato degli organi provinciali ai sensi della legislazione vigente, è nominato un commissario straordinario, ai sensi dell'articolo 141 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 per la provvisoria gestione dell'ente fino al 31 dicembre 2013») e del sesto periodo («Il Presidente, la Giunta e il Consiglio della Provincia restano in carica fino alla naturale scadenza dei mandati»). Mentre quest'ultimo non ha sostanzialmente alcuna incidenza sulla normativa vigente, in quanto, venuta meno le procedure di riordino, il principio di scadenza naturale è insito nell'ordinamento, il periodo relativo ai commissariamenti potrebbe astrattamente avere un autonomo rilievo applicativo. Esso, infatti, non è letteralmente condizionato o causalmente riferito – benché sia evidente il nesso consequenziale – alla sospensione dell'efficacia della normativa di riordino fino al 31 dicembre 2013, perciò potrebbe costituire idonea base legale per ipotetici commissariamenti. Va detto peraltro che, qualsiasi provvedimento del governo di commissariamento sulla base di tale «norma superstite» si esporrebbe a solide censure in sede di giudizio amministrativo, ma la segnalazione è dovuta.

Allo stesso modo, va dato conto che, all'indomani della sentenza n. 220/2013, diverse sono state le sollecitazioni al Governo di porre fine alle perduranti fasi di commissariamento di molti enti provinciali. Tuttavia, alla luce di quanto proposto dallo stesso esecutivo nel d.d.l. del 26 luglio, il quale prevede che, in attesa del rinnovo degli organi provinciali alla stregua delle nuove norme sull'elezione indiretta, subentri la

gestione commissariale, sembra ragionevole prevedere che tali inviti rimarranno, almeno nell'immediato, inascoltati.

**AGLI STRANIERI REGOLARMENTE SOGGIORNANTI PUÒ ESSERE CONCESSA
LA PENSIONE DI INABILITÀ E L'INDENNITÀ DI ACCOMPAGNAMENTO
ANCHE SE NON TITOLARI DI CARTA DI SOGGIORNO.
ANNOTAZIONE ALLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 40/2013**

di Annalisa Fanini

Parole-chiave: stranieri, pensione di inabilità, indennità di accompagnamento, carta di soggiorno, permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo

Riferimenti normativi: artt. 2, 3, 29, 32, 38, 117, co. 1, Costituzione; art. 80, co. 19, l. n. 388/2000; art. 1 l. n. 18/1980; art. 12 l. n. 118/1971; artt. 9 e 41 d.lgs. n. 286/1998

Massima: È illegittimo subordinare al requisito della titolarità della carta di soggiorno – ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo – la concessione ai cittadini extracomunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di accompagnamento e della pensione di inabilità.

[Link al documento](#)

Con una pronuncia che si pone in linea con altri precedenti, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 80, comma 19, della l. n. 388/2000 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001"), nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 della l. n. 18/1980 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili) e della pensione di inabilità di cui all'art. 12 della l. n. 118/1971 (conversione in legge del d.l. n. 5/1971 e nuove norme in favore di mutilati ed invalidi civili).

La sentenza costituisce ideale sviluppo di diverse pronunce in materia di provvidenze economiche riconosciute a persone immigrate nel nostro Paese (sentenze nn. 324/2006, 306/2008, 11/2009, 187/2010, 329/2011). In particolare, la sentenza n. 306/2008 aveva riconosciuto l'illegittimità costituzionale della previsione in esame sotto il profilo del requisito reddituale. La nuova pronuncia scardina definitivamente l'impianto normativo originale, cancellando il requisito della titolarità della carta di soggiorno (diventato permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, a norma dell'art. 2, comma 3, d.lgs. n. 3/2007, in attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo).

A giudizio della Corte costituzionale, si tratta di «norma fortemente restrittiva e per molti aspetti intrinsecamente derogatoria rispetto alla generale previsione dettata in materia di prestazioni sociali ed assistenziali in favore dei cittadini extracomunitari dall'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998», a mente del quale gli stranieri titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno sono equiparati ai cittadini italiani quanto alla fruizione delle provvidenze in esame. La normativa impugnata restringe invece l'accesso agli stranieri, richiedendo il possesso della carta di soggiorno. La Corte costituzionale aveva segnalato già nel 2008 l'intrinseca irragionevolezza della previsione, un vero e proprio ossimoro legislativo posto che la carta di soggiorno può essere rilasciata allo straniero in possesso da almeno cinque anni di un permesso di soggiorno in corso di validità che dimostri la titolarità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale (*sic!*), oltre che di un alloggio idoneo (art. 9, d.lgs. n. 286/1998, T.U. immigrazione).

Nel presente giudizio, la disposizione era denunciata sotto il seguente profilo: "La norma impugnata, pertanto, laddove subordina la concessione di tale provvidenza al possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo, contrasterebbe con l'art. 3 Cost., discriminando irragionevolmente gli stranieri in ordine al godimento di diritti fondamentali della persona, nonché con l'art. 32 Cost., in quanto verrebbe negata la tutela del diritto alla salute a parità di condizione ai cittadini stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato. Si deduce, infine, il contrasto della disposizione denunciata con l'art. 117, comma 1, Cost., assumendo a parametro interposto l'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), per come interpretato dalla Corte di Strasburgo". Altri parametri invocati erano l'art. 29 Cost., posto che la

funzione dell'assegno sociale è anche quella di ausilio al nucleo familiare dell'invalido, e l'art. 38 Cost., norma più direttamente pertinente in materia di prestazioni sociali.

I giudici costituzionali confermano un impianto argomentativo collaudato. Sin dalla sentenza n. 120/1967, la Corte ha chiarito che «se è vero che l'art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattasi di rispettare (...) i diritti fondamentali». Anche se l'art. 2 Cost. sembra avere un'estensione più ampia del successivo art. 3, espressamente riferito ai soli cittadini, la Corte ha colmato la differenza tra quest'ultima norma e la prima attraverso una lettura congiunta; ecco allora che quando la questione ha ad oggetto diritti inviolabili dell'uomo, il principio di uguaglianza trova applicazione senza distinzione di cittadinanza. Con semplicità argomentativa, si conclude per l'illegittimità della disposizione impugnata, respingendo le argomentazioni dell'INPS - costituitosi in giudizio - secondo cui la subordinazione delle prestazioni assistenziali a una serie di requisiti che testimonino la consistenza e la stabilità del soggiorno del soggetto nel territorio italiano «dovrebbe ritenersi frutto di una scelta legislativa, discrezionale ma legittima».

La Corte sottolinea che le prestazioni medesime riguardano diritti fondamentali della persona: «in ragione delle gravi condizioni di salute dei soggetti di riferimento, portatori di handicap fortemente invalidanti (in uno dei due giudizi *a quibus* si tratta addirittura di un minore), vengono ad essere coinvolti una serie di valori di essenziale risalto – quali, in particolare, la salvaguardia della salute, le esigenze di solidarietà rispetto a condizioni di elevato disagio sociale, i doveri di assistenza per le famiglie –, tutti di rilievo costituzionale in riferimento ai parametri evocati, tra cui spicca l'art. 2 della Costituzione – al lume, anche, delle diverse convenzioni internazionali che parimenti li presidiano – e che rendono priva di giustificazione la previsione di un regime restrittivo (*ratione temporis*, così come *ratione census*) nei confronti di cittadini extracomunitari, legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato da tempo apprezzabile ed in modo non episodico, come nei casi di specie».

Si può aggiungere che il requisito di permanenza e stabilità della presenza dello straniero sul territorio italiano è soddisfatto già dalla previsione generale di cui all'art. 41 del T.U. immigrazione. In effetti la pensione di inabilità e l'indennità di accompagnamento rappresentano istituti che per loro natura richiedono una presenza non transeunte del soggetto beneficiario e il permesso di soggiorno di durata non inferiore all'anno può rappresentare la giusta misura per accertare una permanenza non passeggera. La presenza stabile sul territorio dello straniero costituisce quindi una condizione fattuale che giustifica un trattamento parificato al cittadino a fronte di medesime esigenze di tutela di interessi fondamentali della persona.

Infine, non trova accoglimento l'altro argomento basato sulle esigenze di finanza pubblica, appena accennato e non sviluppato, sebbene la decisione avrà sicuramente riflessi economici rilevanti in tempi di crisi. Non a caso la previsione censurata era contenuta in una legge finanziaria che, già nel 2001, mirava a contenere la spesa pubblica, in particolare per soggetti stranieri.

I “LIBERI CONSORZI DI COMUNI” NELLA REGIONE SICILIA. COMMENTO ALLA LEGGE REGIONALE N. 7/2013

di Andrea Patanè

Parole-chiave: Comuni, Consorzi, Province, Regione Sicilia

Riferimenti normativi: art. 15 Statuto Regione Sicilia, l.r. Sicilia n. 7/2013

[Link al documento](#)

(1) *La realizzazione dei liberi Consorzi di comuni.* L'art. 15 dello Statuto speciale della Regione Siciliana, entrato in vigore il 15 maggio 1946¹, prevede che “*Le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della Regione siciliana. L'ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui comuni e sui liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria. Nel quadro di tali principi spetta alla Regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli Enti locali*”. Il 29 marzo 2013 l'Assemblea Regionale Siciliana ha approvato la legge n. 7 (*Norme transitorie per l'Istituzione dei liberi Consorzi comunali*)² nella quale si afferma che entro il 31 dicembre 2013 la Regione, con propria legge, in attuazione del suddetto art. 15 dello Statuto, “*disciplina l'istituzione di governo di area vasta, in sostituzione delle Province regionali*”.

Per inquadrare la normativa esistente in materia di *Province in Sicilia* è necessaria una premessa sull'evoluzione che ha subito la disciplina in oggetto. Ripercorrendo le disposizioni alla base dell'istituzione delle Province Regionali Siciliane è difatti importante ricordare come, in forza dell'art. 15 dello Statuto, venne emanato il d.lgs. presidenziale n. 6/1955, il quale ha introdotto *l'ordinamento Amministrativo degli Enti Locali nella Regione Siciliana*. All'art. 17 di questo si prevede che “*I Liberi Consorzi costituiti a norma dei precedenti articoli attuano il decentramento dell'Amministrazione regionale a mezzo dei loro organi; svolgono le funzioni amministrative delegate dalla Regione, nonché i compiti ed i servizi demandati dallo Stato. Con la legge che ne approva lo Statuto, il Libero Consorzio assume la denominazione di Provincia regionale contraddistinta col nome del Comune dove ha sede l'Amministrazione consortile*”.

In riferimento al rapporto tra Statuto speciale ed Ente intermedio è la stessa Corte Costituzionale ad aver affermato che “*la disposizione statutaria dell'art. 15 deve essere "bilanciata" con quelle contenute nella Costituzione (artt. 5 e 114), che riconoscono la provincia come istituto necessario, osservando, altresì, che la legge regionale n. 9 del 1986 definisce la nuova figura di ente intermedio introdotta - e cioè la provincia regionale - quale ente pubblico territoriale. Escluso, perciò, che la provincia regionale sia un ente di natura consortile, essa va considerata come ente politico (rappresentativo), a fini generali, cui spetta di programmare lo sviluppo complessivo della collettività*”³.

Con la successiva legge regionale n. 9/1986 si procedette all'abrogazione dell'art. 17 stabilendo, nella medesima legge regionale, all'art. 3, che “*l'amministrazione locale territoriale nella Regione siciliana è articolata, ai sensi dell'art. 15 dello statuto regionale, in comuni e in liberi Consorzi di comuni denominati province regionali*”. L'art. 4 della suddetta legge prevede altresì che “*Le province regionali, costituite dall'aggregazione dei comuni siciliani in liberi Consorzi (...) sono espressioni delle comunità operanti in territori di dimensioni sovracomunali, storicamente integrate o suscettibili d'integrazioni intorno ad un*

¹ Approvato con R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455 (pubblicato nella G.U. del Regno d'Italia n. 133-3 del 10 giugno 1946), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (pubblicata nella GURI n. 58 del 9 marzo 1948), modificato dalle leggi costituzionali nn. 1/1972 (pubblicata nella GURI n. 63 del 7 marzo 1972), 12 aprile 1989, n. 3 (pubblicata nella GURI n. 87 del 14 aprile 1989) e 2/2001 (pubblicata nella GURI n. 26 dell'1 febbraio 2001).

² La legge è stata pubblicata nella GURS del 29 marzo 2013, n.16.

³ Corte costituzionale, sentenza n. 286/1997.

unico polo di direzione, che consentano l'organizzazione delle strutture e dei servizi connessi allo sviluppo delle relative aree, nonché l'elaborazione e l'attuazione di una comune programmazione economica e sociale (...) La provincia regionale, ente pubblico territoriale, realizza l'autogoverno della comunità consortile e sovrintende, nel quadro della programmazione regionale, all'ordinato sviluppo economico e sociale della comunità medesima. Essa è titolare di funzioni proprie ed esercita le funzioni delegate dallo Stato o dalla Regione”.

All'interno del quadro normativo esistente, e per cenni fin qui ricordato, si inserisce dunque la legge regionale n. 7/2013. Il provvedimento in oggetto fa seguito alla legge emanata appena un anno prima, la n. 14/2012, rubricata *Norme concernenti le funzioni e gli organi di governo delle province regionali*. Con l'intervento del 2012 il legislatore regionale si era posto l'obiettivo d'intervenire al fine di riordinare l'Ente intermedio entro il 31 dicembre scorso, una previsione programmatica, che è però rimasta tale, vista la mancata adozione di provvedimenti successivi.

La legge n. 7/2013 è composta da un solo articolo, suddiviso in quattro commi, e ha anch'essa un carattere di tipo meramente programmatico, come già la n. 14/2012 che l'aveva preceduta. La legge fissa una scadenza di lungo periodo, affermando che entro il 31 dicembre 2013 *“deve avvenire la modifica dei Consorzi di comuni oggi chiamati Province Regionali”*.

Dalla lettura del testo di legge si colgono due disposizioni normative di rilievo. La prima fa riferimento al sistema di elezione degli organi di governo dei liberi Consorzi che dovrebbe, secondo l'art. 1, comma 1, avvenire *“con un sistema indiretto di secondo grado”*. La seconda ha a che fare con la costituzione delle Città metropolitane che, secondo la previsione del comma 1, dovrebbero essere istituite all'interno del territorio regionale. Tale disposizione non trova però alcun riferimento statutario, elemento su cui già la Corte costituzionale aveva avuto modo di esprimersi in una sentenza emanata prima della riforma del Titolo V⁴.

Il dato che allo stato attuale può essere desunto come conseguenza immediata della legge n. 7/2013 è, dunque, da rintracciarsi nel solo mancato rinnovo dell'organo politico dell'Ente. L'art. 1, comma 3, prevede infatti che *“al fine di consentire la riforma della rappresentanza locale secondo quanto previsto dal comma 1, è sospeso il rinnovo degli organi provinciali”*. In sostituzione dell'organo politico, si è previsto, ai sensi dell'art. 145 dell'ordinamento amministrativo degli Enti locali nella Regione siciliana⁵, la nomina di un commissario straordinario da parte del Presidente della Giunta Regionale, su proposta dell'Assessore Regionale per gli Enti locali, scelto tra i funzionari direttivi già in servizio presso l'Assessorato regionale.

La riforma posta in essere dall'Assemblea Regionale siciliana non cancella, dunque, l'ente intermedio, ma sostituisce alle *“province regionali”* i *“liberi Consorzi”*, prevedendo di rimodulare, senza indicare modalità e tempi, le competenze e le funzioni dell'Ente intermedio.

⁴ In riferimento alla possibilità d'istituire le città metropolitana in Sicilia cfr. sentenza Corte costituzionale n. 286/1997 cit. “Con ordinanza emessa il 7 maggio 1996, sui ricorsi proposti dai Comuni di Catania, Aci Castello, Paternò e San Gregorio di Catania avverso il decreto del Presidente della Regione siciliana 10 agosto 1995, recante “Individuazione dell'area metropolitana di Catania”, il TAR Sicilia, sezione di Catania, ha sollevato, in riferimento all'art. 15 dello statuto speciale della Regione siciliana, approvato con R.D. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in l. cost. n. 2/1948, e agli artt. 5, 97 e 128 Cost., questione di legittimità costituzionale degli artt. 19, 20 e 21 della l.r. n. 9/1986 (...) La violazione dell'art. 15 dello statuto e degli artt. 5 e 128 della Costituzione, da parte degli artt. 19, 20 e 21 della legge regionale, viene, inoltre, prospettata sotto il profilo della non coincidenza dell'area metropolitana siciliana con l'ente provincia, i cui organi sono chiamati a svolgerne le funzioni. Ciò comporta che, in contrasto con i principi di autogoverno e di rappresentatività, l'area metropolitana sia governata anche dai rappresentanti dei comuni della provincia esterni all'area stessa (...) Nel giudizio di fronte alla Corte, si è costituito il Comune di Catania, insistendo per l'accoglimento della questione. Rilevato che, secondo l'art. 15 dello statuto, l'ente intermedio tra Regione e comuni dovrebbe fondarsi sulle adesioni libere e volontarie di questi ultimi, la memoria afferma che le norme impugnate coartano e svuotano l'autonomia dei comuni sottraendo ad essi competenze istituzionali e inserendoli di autorità nell'ambito di un'area metropolitana retta dagli organi della provincia (...) la difesa della Regione nega che il legislatore regionale abbia istituito un nuovo ente locale, affermando che esso ha semplicemente previsto un assetto organizzativo diverso in relazione ad alcune funzioni e servizi che, in virtù del loro interesse sovracomunale, sono stati attribuiti alle province regionali nel cui ambito sono ricomprese le aree metropolitane. (...) si tratta di un modello che differisce da quello delineato dalla l. n. 142/1990, imperniato sull'istituzione della città metropolitana, ma le disposizioni di tale legge (come precisato dal suo art. 1, comma 2) si applicano alle Regioni ad autonomia speciale solo se compatibili con le attribuzioni previste dai rispettivi statuti.

⁵ Commissario straordinario - Art. 55, Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana approvato con l.r. n. 16/1963 (art. 1, l.r. n. 50/1977; art. 1, l.r. n. 111/1984; art. 14, l.r. n. 30/2000; art. 28, l.r. n. 20/2003).

(2) *Eventuali profili d'incostituzionalità dei progetti di legge sull'abrogazione delle Province.* Una riflessione sugli eventuali profili d'incostituzionalità delle leggi nn. 14/2012 e 7/2013 e, più in generale, dei progetti di legge riguardanti l'abolizione delle province nella regione Siciliana, a cui in questa sede si accenna solamente, può partire da quanto affermato in una recente sentenza, la n. 1276/2012 del TAR Sicilia, sede di Palermo, che ha rigettato come manifestamente infondate alcune censure contro la legge regionale in esame.

La sentenza in oggetto dichiara inammissibile il ricorso presentato dalla Provincia Regionale di Ragusa avverso il provvedimento dell'Assessorato alle Autonomie Locali che, in forza della legge n. 14/2012, ha disposto il commissariamento della Provincia in funzione della futura modifica delle Province Regionali. I ricorrenti, si legge nella sentenza in oggetto, *“con il secondo ed il terzo motivo di entrambi i ricorsi (Illegittimità dell'art. 1, c. 3, l.r. n. 14/2012, per violazione degli artt. 1, 2, 3, 5, 48, 51, 61, 97, 114, 117, c. 1 e per violazione degli artt. 14, lett. o), 15, 16 r.d. 15/5/1946, n. 455, approvato con l. cost. 26/2/1948, n. 2) sollevano questioni di legittimità costituzionale con riferimento alla norma contenuta nell'art. 1, c. 3, l.r. n. 14/2012 che ha costituito il presupposto normativo del provvedimento impugnato”*. La difesa dei ricorrenti afferma, tra l'altro, che *“in virtù delle norme costituzionali richiamate, della Carta europea dell'autonomia locale (firmata a Strasburgo il 15/10/1985 e ratificata dall'Italia con la l. n. 439/89), e dello Statuto della Regione Siciliana, da un lato, le province non potrebbero essere soppresse, e, dall'altro lato, il riconoscimento dell'autonomia propria della provincia regionale, quale ente locale territoriale (v. l.r. n. 9/86), implicherebbe il rispetto del principio democratico per il quale è necessaria una rappresentanza politica risultante da libere elezioni generali, il che sarebbe incompatibile con il commissariamento dell'ente disposto per legge”*. Il Tar ha invece ritenuto che le questioni di legittimità costituzionale devono essere ritenute manifestamente infondate, in quanto *“la legge regionale n. 14/2012 non sopprime in alcun modo le province regionali, ma rinvia solo ad una legge successiva (...) e d'altra parte, il principio democratico non risulta violato”*.

La sentenza prosegue in una valutazione sulla l. n. 9/1986 e afferma che *“Il Collegio, rileva infine ad abundantiam, che l'art. 15 dello Statuto della Regione Siciliana (approvato con r.d.l. 15/5/1946, n. 455 e conv. con l. cost. 26/2/1948, n. 2), avente rango di legge costituzionale, recita: Le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della Regione siciliana. L'ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui Comuni e sui liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria. Nel quadro di tali principi generali spetta alla Regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali. Detta norma attribuisce, evidentemente, una diversa configurazione all'assetto istituzionale sovracomunale rispetto a quello attualmente esistente e scaturito dalla l.r. 6/5/1986, n. 9 e s.m.i. che ha attuato la norma costituzionale solo apparentemente secundum legem nel momento in cui ha determinato l'organizzazione delle province nella Regione Siciliana, come nel resto dell'Italia, quali enti locali territoriali dotati di autonomia anche politica e non solo amministrativa e finanziaria”*.

Un ragionamento, quello del TAR, che sottintende la tesi di presunta incostituzionalità della legge n. 9/1986, in quanto violerebbe l'art. 15 dello Statuto della regione Siciliana. La sentenza del TAR, nel dichiarare l'inammissibilità del ricorso, sembra tuttavia non tener conto di quanto già sostenuto dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 238/2007, avente ad oggetto la materia dell'organizzazione da parte delle Regioni a statuto speciale sugli Enti locali. Nella suddetta sentenza, la Corte è stata chiamata a giudicare in merito ad un giudizio di legittimità costituzionale della legge n. 1/2006 della Regione Friuli-Venezia Giulia (Principi e norme fondamentali del sistema Regione – autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia) promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri. L'Avvocatura dello Stato ha sostenuto in quella sede che, benché la Regione Friuli-Venezia Giulia, in base all'art. 4, n. 1 bis, dello Statuto, disponga di competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali, la legge regionale n. 1/2006 abbia ecceduto i limiti di tale competenza, violando le numerose disposizioni costituzionali evocate. La Corte ha dunque colto l'occasione per affermare che *“la legislazione della Regione Friuli-Venezia Giulia in tema di enti locali non è vincolata all'osservanza delle singole disposizioni del testo unico degli enti locali, ma deve rispettare il principio autonomistico o - meglio ancora - tramite le sue autonome determinazioni deve «favorire la piena realizzazione dell'autonomia degli enti locali»*. Si tratta, quindi, di valutare in concreto non già se le disposizioni impugnate disciplinino in modo diverso le funzioni o i poteri provinciali rispetto alle

disposizioni del testo unico degli enti locali, bensì se esse neghino profili da valutare come essenziali per garantire l'autonomia di enti locali costituzionalmente necessari come le Province”⁶.

La sentenza n. 1276/2012 del TAR Sicilia, pur non approfondendo tali profili, offre uno stimolo allo studio del rapporto tra lo statuto speciale siciliano e la Costituzione in tema di Province. Infatti, sembra opportuno chiedersi se il legislatore regionale siciliano possa effettivamente attribuire ai Consorzi di comuni solo funzioni d'indirizzo e coordinamento, senza che questo comporti, di fatto, l'abrogazione dell'ente intermedio. Il legislatore regionale, nel porre in essere una riforma che attribuisce all'ente intermedio le sole funzioni d'indirizzo e controllo, come già scritto nella legge regionale n. 14/2012, potrebbe aver violato la previsione statutaria dell'art. 15, che garantisce ai Consorzi di Comuni l'attribuzione di funzioni proprie.

In conclusione si può affermare che, allo stato attuale, anche la tanto pubblicizzata riforma siciliana prevista dalla legge n. 7/2013, che succede alla legge n. 14/2012, rimane solamente un contenitore vuoto e si dovrà attendere la successiva legge, promessa entro il 31 dicembre 2013, per comprendere nel dettaglio quanto sarà previsto in merito alla configurazione dei liberi Consorzi in sostituzione delle attuali Province Regionali.

In riferimento al provvedimento legislativo venturo, esso dovrà tenere in considerazione la realtà dell'Ente intermedio come luogo di formazione della volontà politica, dell'esercizio del potere e delle funzioni ad esso attribuite. La mancanza di tale considerazione porrebbe la scelta del legislatore in una condizione di violazione dei principi statutari e costituzionali. Infine, il legislatore regionale deve prendere atto che la legge n. 7/2013 è stata emanata senza che sia stato previsto alcun riferimento rispetto al quadro normativo già esistente rappresentato dalle leggi nn. 9/1986 (che istituiva le Province Regionali) e 14/2012. La mancata previsione di un coordinamento tra gli interventi legislativi costituisce, allo stato attuale, una condizione di assoluta incertezza che deve essere superata. Nell'adottare il provvedimento di legge di riforma delle Province il legislatore regionale dovrà inoltre tenere in debita considerazione il rapporto che sussiste tra la Costituzione e lo Statuto, esercitando il giusto bilanciamento tra i principi che vengono lì vengono sanciti, in particolare dopo la riscrittura del Titolo V della Costituzione. Necessita certamente una maggiore riflessione e studio la verifica della possibilità di eliminare l'Ente intermedio, visto che la Costituzione ne garantisce la presenza e ne prevede le funzioni politiche ed amministrative proprie.

⁶ Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 238/2007.

L'ALSAZIA BOCCIA LA CREAZIONE DI UN NUOVO ENTE TERRITORIALE CHE UNISCA REGIONE E DIPARTIMENTI

di Nicola Dessì

Parole-chiave: Francia, Alsazia, Regione, Dipartimento, *collectivités territoriales*, referendum

Riferimenti normativi: loi n. 1563/2010, *de réforme des collectivités territoriales*; art. 1112-1 ss. e art. 4124-1, *Code général des collectivités territoriales*

Nel referendum del 7 aprile 2013 l'elettorato dell'Alsazia non ha approvato la proposta di istituire una sorta di "grande Alsazia", creando "una collettività territoriale d'Alsazia, per mezzo della fusione del consiglio regionale dell'Alsazia e dei consigli generali del Bas-Rhin e dell'Haut-Rhin" ("Approuvez-vous le projet de création d'une collectivité territoriale d'Alsace par fusion du conseil régional d'Alsace, du conseil général du Bas-Rhin et du conseil général du Haut-Rhin?").

In realtà, la maggioranza dei voti nel Dipartimento di Strasburgo era a favore (67,5%), ma il tasso di partecipazione si è fermato al 35% e la percentuale degli elettori favorevoli sul totale degli aventi diritto, pari al 23,6%, è risultata inferiore a quella richiesta dalla legge. Nel Dipartimento di Colmar, invece, i voti favorevoli erano pari al 44,3%, risultato che fa pensare che il progetto in discussione sia stato percepito come troppo vantaggioso per la città di Strasburgo.

La Francia è notoriamente una nazione storicamente a forte tradizione centralista. Le *collectivités territoriales* della Francia "metropolitana", esclusi i territori d'oltremare, sono articolate sostanzialmente su tre livelli come in Italia, ma nessuna gode della potestà legislativa. I Dipartimenti hanno competenze amministrative in materia di sicurezza (es. vigili del fuoco), erogazione degli ammortizzatori sociali e scuole medie, le Regioni in materia di scuole superiori e formazione professionale. Le Regioni condividono con i Dipartimenti competenze in materia di trasporti e governo del territorio.

Il sistema delle collettività territoriali è stato recentemente riformato con la legge n. 1563/2010. Prima della riforma, Dipartimenti e Regioni avevano dei *conseils généraux* e *conseils régionaux*, i cui presidenti erano titolari del potere esecutivo. La riforma ha istituito la figura del *conseiller territorial*: in sostanza, i Consigli regionali saranno formati dai membri dei Consigli generali di Dipartimento eletti nel loro territorio, una soluzione analoga a quella del Trentino-Alto Adige. La riforma è destinata ad entrare in vigore a partire dal 2014, ma l'attuale maggioranza governativa ha già depositato un progetto di legge per abrogare la riforma e tornare alla situazione precedente.

Il referendum alsaziano si inserisce in questo quadro. Basandosi su due risoluzioni approvate nel maggio 2011 dal Consiglio Regionale dell'Alsazia e dal Consiglio Generale del Dipartimento dell'Haut-Rhin, è stata avviata la procedura di consultazione popolare attorno alla proposta di unificare la Regione dell'Alsazia e i due Dipartimenti che la compongono in una sola, grande, collettività territoriale, chiamata semplicemente Alsazia.

Tecnicamente, non si tratta di un referendum locale ordinario. L'art. 4124-1 del Codice delle Collettività Territoriali prevede la possibilità di unificare Regioni e Dipartimenti in un solo ente, a partire da una deliberazione dei loro consigli, previa approvazione dei cittadini. L'istituto in questione è distinto rispetto al "referendum d'iniziativa locale", disciplinato dagli artt. 1112-1 ss. del Codice. L'art. 4124-1 rinvia, per gli aspetti procedurali, alle norme sul referendum d'iniziativa locale ma ci sono alcune differenze. Le deliberazioni prese con referendum di iniziativa locale richiedono la partecipazione della metà degli aventi diritto e il parere favorevole della maggioranza assoluta dei votanti. Invece, nel caso del referendum confermativo per la fusione delle collettività territoriali non è richiesto alcun *quorum* di partecipazione e le deliberazioni sono valide a prescindere dal numero degli elettori che hanno preso parte alla consultazione; al contempo, però, non è sufficiente il parere favorevole della maggioranza assoluta dei votanti, essendo necessario che i voti favorevoli, oltre a rappresentare la maggioranza assoluta dei votanti, siano in numero

almeno pari a un quarto degli aventi diritto al voto. Inoltre, è necessario che queste condizioni siano rispettate in ciascuno dei Dipartimenti interessati.

Il progetto di risoluzione del “Congresso d’Alsazia”, presentato il 24 novembre 2012, prevedeva la creazione di un organo esecutivo (*Conseil exécutif*, con sede a Colmar, capoluogo dell’Haut-Rhin) eletto in seno all’organo deliberativo (*Assemblée d’Alsace*, con sede a Strasburgo, capoluogo del Bas-Rhin e della Regione), a sua volta eletto in via diretta. Ad essi si sarebbero aggiunte delle *Conférences départementales* senza personalità giuridica, formate dai consiglieri dell’Assemblea di ciascun Dipartimento, con funzioni di concertazione e di proposta al Consiglio esecutivo; erano infine previsti dei *Conseils de territoires de vie*, con funzioni non diverse dalle *Conférences*, ma in un ambito territoriale più ristretto.

A sostegno del progetto si è innanzitutto evidenziato che l’Alsazia è la più piccola delle Regioni francesi, dunque sarebbe stato non solo più semplice, ma anche più razionale e opportuno, avere un solo ente anziché tre. L’unificazione dei tre enti avrebbe consentito di operare in condizioni di maggiore efficienza e unità d’intenti, rispondendo con maggiore efficienza ai bisogni del territorio. Dal canto loro, i sostenitori del “no” ritenevano che il progetto, ben lungi dal semplificare il quadro istituzionale e dal ridurre i costi, avrebbe portato paradossalmente ad avere, al contempo, un indebolimento della dimensione locale (con la fine dei Dipartimenti) e dell’unità nazionale (con l’istituzione di una collettività alsaziana particolarmente forte). Qualunque significato si voglia dare alla votazione, sembra potersi affermare che la tendenza della popolazione alsaziana non sia particolarmente favorevole al superamento del modello tradizionale francese, in cui ha grande rilievo l’istituto del Dipartimento.

In conclusione, è interessante operare un raffronto fra il referendum alsaziano e le consultazioni referendarie tenutesi in Sardegna il 6 maggio 2012. Fra i quesiti referendari, ne era previsto uno volto all’abrogazione della legge regionale sarda n. 9/2001, con la quale erano state istituite quattro nuove province. In questo caso, però, ci si vuole soffermare sul referendum consultivo con il quale si sottoponeva agli elettori sardi l’ipotesi di abolire le quattro province “storiche” della Sardegna (Cagliari, Nuoro, Oristano, Sassari). Tale quesito, riguardando l’ipotesi dell’abrogazione di *tutte* le province, è l’unico caso in Italia per cui si possa fare un paragone con il referendum alsaziano, che, pur non essendo connesso all’abolizione *tout court* dei Dipartimenti ma alla loro fusione con le Regioni, e pur essendo un referendum non meramente consultivo ma potenzialmente produttivo di effetti giuridici, riguardava comunque l’idea della scomparsa dei Dipartimenti come enti distinti. In Sardegna, l’affluenza alle urne per il referendum del 2012 è stata del 35,5% degli aventi diritto (proprio come nel Dipartimento di Strasburgo) e il quesito n. 5, riguardante l’abolizione delle province “storiche”, ha ottenuto il parere favorevole del 65,98% dei votanti (percentuale non distante dal 67,5% dei votanti favorevoli nel Dipartimento di Strasburgo). L’opinione degli elettori sardi, a proposito dell’abolizione delle province, è stata simile a quella degli elettori del Dipartimento di Strasburgo, in cui il referendum finalizzato all’eliminazione del Dipartimento non ha avuto alcun effetto giuridico in virtù di una insufficiente partecipazione.

ELEZIONI ED ORGANI

ELEZIONI COMUNALI:
LA QUOTA DI SBARRAMENTO NELL'ASSEGNAZIONE DEI SEGGI.
ANNOTAZIONE ALLA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO N. 1360/2013

di Monica Bartimmo

Parole-chiave: elezioni, attribuzione seggi, quota di sbarramento, criterio di applicazione

Riferimenti normativi: artt. 72, co. 3, 73, co. 3 e 7, d.lgs. n. 267/2000

Massima 1: Nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti l'elezione del sindaco e quella del consiglio comunale, ancorché diano luogo a due diversi e separati "momenti elettorali", traggono origine da un "unico fatto", cioè dall'esercizio del diritto di voto da parte dell'elettore, che avviene nella stessa unità di tempo e di luogo e che è "unico", anche se può concretamente esplicitarsi in due particolari manifestazioni di "voto congiunto" e di "voto disgiunto".

Massima 2: L'espressione "voti validi" utilizzata dal legislatore nella soglia di sbarramento del 3% deve ritenersi comprensiva di tutti i voti validamente espressi per l'elezione del sindaco che per definizione supera la totalità dei voti di lista, essendo i voti espressi a favore delle sole liste automaticamente attribuiti al candidato sindaco ad esse collegato, mentre i voti espressi per il solo candidato alla carica di sindaco non si trasmettono alle liste collegate.

[Link al documento](#)

Il Consiglio di Stato, nel confermare con diversa motivazione la sentenza del T.A.R. Liguria, Sez. II, n. 1122/2012, si sofferma sulla corretta interpretazione dell'art. 73, comma 7, del d. lgs. n. 267/2000, confutando sia la tesi dell'appellante, secondo la quale nel calcolo dei "voti validi" ai fini della soglia di sbarramento del 3% per l'ammissione delle liste all'assegnazione dei seggi sono da computare solo i voti di lista, sia la tesi del tribunale di prima istanza, secondo la quale la soglia del 3% è data dai voti ottenuti dal candidato sindaco vincente e non da quelli di lista. Infatti, il Collegio rileva come sia stato lo stesso legislatore, nel prevedere la possibilità del voto disgiunto (art. 72, comma 3) e nel precisare le modalità di espressione del "voto di lista" (art. 73, comma 3), ai sensi dell'art. 72, a far coincidere i "voti validi" con tutti i voti espressi per l'elezione del sindaco; ciò sia in osservanza della regola dell'unicità del voto sia per evitare la frammentazione della rappresentanza politica all'interno dei singoli consigli comunali, favorendo la governabilità degli enti stessi.

**“DIMMI QUANDO, QUANDO, QUANDO...”:
LE ELEZIONI DEL LAZIO NON ANDAVANO RITARDATE.**

di Luca Beccaria e Nicola Dessì

Parole-chiave: indizione elezioni regionali, convocazione comizi elettorali, *election day*, riduzione numero consiglieri regionali

Riferimenti normativi: l. Regione Lazio n. 2/2005; Statuto Regione Lazio; l. n. 108/1968; d.l. n. 98/2011, conv. in l. n. 111/2011; l. n. 148/2011; l. n. 213/2012; art. 3, l. Regione Abruzzo n. 1/2002

Massima 1: Per la fattispecie riguardante la legittimità della ritardata convocazione dei comizi elettorali, la tutela giurisdizionale *ex ante* è la sola possibile, in quanto una determinazione *ex post* del ritardo costituirebbe un ulteriore rallentamento della macchina amministrativa.

Massima 2: Le elezioni per il rinnovo dei Consigli regionali sono da tenersi entro i novanta giorni dallo scioglimento degli stessi – a prescindere dalla causa dello scioglimento – anche in quelle situazioni in cui essi abbiano previsto la formulazione “sono indette”, al posto di “hanno luogo”.

[Link al documento](#)

Con sentenza del 12 novembre 2012 n. 9280, il TAR Lazio ha deciso sul ricorso, presentato dall’associazione Movimento Difesa del Cittadino contro la Regione Lazio, per l’annullamento della determinazione del Presidente dimissionario della Regione di non far tenere le elezioni regionali entro il termine di tre mesi dallo scioglimento del Consiglio, avvenuto il 28 settembre 2012. Le elezioni per il Consiglio regionale del Lazio si sono tenute poi nei giorni 24 e 25 febbraio 2013.

Il TAR Lazio ha accertato “*l’obbligo del Presidente dimissionario della Regione Lazio di adottare il provvedimento di indizione delle consultazioni elettorali regionali, entro cinque giorni successivi alla data della comunicazione in via amministrativa della presente sentenza ovvero della sua notifica se anteriore, fissando la data di svolgimento delle stesse consultazioni entro il più breve termine tecnicamente compatibile con gli adempimenti procedurali previsti dalla normativa vigente in materia di operazioni elettorali*”. Ha poi nominato il Ministro dell’Interno commissario *ad acta*, allo scopo di provvedere in luogo del Presidente della Regione, nell’eventualità in cui quest’ultimo fosse inadempiente rispetto al dispositivo della sentenza.

Per inquadrare la vicenda, occorre partire dall’art. 5 della legge regionale del Lazio n. 2/2005 in base al quale le elezioni del Consiglio regionale devono essere indette entro il termine di tre mesi dallo scioglimento del Consiglio stesso. Secondo il TAR Lazio, la disposizione è applicabile anche ai casi di scioglimento anticipato.

La Regione Lazio non è nuova a casi di contestazioni inerenti le procedure elettorali per l’elezione del Consiglio regionale. Una situazione simile si era verificata già nel 2009 quando, in seguito alle dimissioni del Presidente della Giunta, il Consiglio era stato sciolto il 29 ottobre 2009 ed erano state indette nuove elezioni per i giorni del 28 e 29 marzo 2010. All’epoca, con le sentenze nn. 31274 e 32212 del 2010, il TAR Lazio aveva fatto propria una lettura più estensiva del termine “indizione”, passando peraltro in rassegna le norme elettorali regionali di Toscana, Marche e Campania. Dal confronto, si ritenne che “*quando il legislatore ha voluto che le nuove elezioni non solo siano indette, ma anche svolte entro tre mesi dallo scioglimento anticipato del Consiglio regionale, lo ha indicato espressamente mediante l’utilizzo della locuzione “hanno luogo”. Locuzione che invece non è stata utilizzata nella legge regionale elettorale del Lazio n. 2 del 2005*”.

Con la sentenza n. 9280/2012, invece, il Tribunale amministrativo opera “*una lettura costituzionalmente orientata*”, richiamando esplicitamente la sentenza n. 196/2003 della Corte Costituzionale, non menzionata nella giurisprudenza precedente del 2010. Quel giudizio costituzionale aveva per oggetto l’art. 3, comma 6, della legge della Regione Abruzzo n. 1/2002 (“Disposizioni sulla durata degli Organi e sull’indizione delle elezioni regionali”) che prevedeva un termine “*entro tre mesi*” riferito soltanto ai casi di scioglimento del Consiglio, rimozione del Presidente della Giunta o annullamento delle elezioni, peraltro senza precisarne la decorrenza. Ne era stata eccepita l’eccessiva durata. La Corte costituzionale ritenne infondata quella

questione sul presupposto interpretativo che la scansione temporale fosse “*da intendersi nel senso che le elezioni abbiano luogo, e non siano semplicemente indette, entro tale lasso di tempo*”. In particolare, in riferimento alla lunghezza del termine, la Corte precisò che “*in ogni caso, non può dirsi che tale termine sia eccessivamente lungo, tenuto conto anche che esso, pur se fatto decorrere dalla scadenza del Consiglio, supera di soli venti giorni il periodo massimo di settanta giorni dalla fine del mandato delle Camere, entro il quale devono essere elette le nuove, ai sensi dell’art. 61, primo comma, della Costituzione.*”

Nel 2010, il TAR Lazio aveva poi interpretato la legge elettorale del Lazio in modo da consentire che le elezioni potessero aver luogo anche oltre il termine di tre mesi dallo scioglimento del Consiglio, purché fossero indette entro tale termine. Nel 2012, invece, il TAR, richiamando la sentenza n. 196/2003 della Consulta, ha ritenuto che i termini “indire” e “avere luogo” fossero sinonimi e, dunque, che le elezioni dovessero avere luogo entro il termine di tre mesi sancito dalla legge regionale. Se la disposizione prevedesse il termine per l’indizione delle elezioni al fine di “*garantire una tempestiva ricostituzione degli organi di governo regionale, secondo i principi costituzionali di efficacia e buon andamento e secondo il criterio di continuità di funzionamento delle pubbliche istituzioni che ne costituisce il corollario*”, allora non avrebbe senso che tale esigenza di tempestività riguardasse solo l’indizione e non anche l’effettivo svolgimento delle elezioni.

Per la stessa ragione dell’esigenza di tempestività, il TAR Lazio ritiene che nella fattispecie in esame la tutela giurisdizionale *ex ante* sia più adeguata rispetto alla tutela *ex post*. Infatti, il TAR Lazio fa notare che, se si fosse trovato a decidere *dopo* le elezioni su un ricorso volto ad annullare una convocazione dei comizi elettorali avvenuta oltre i termini di legge, non avrebbe potuto accogliere tale ricorso, senza produrre l’effetto – paradossale – di annullare l’indizione delle elezioni, con la conseguenza della necessità di nuove elezioni e, dunque, di un ulteriore ritardo, ottenendo così un risultato contrario rispetto all’interesse legittimo di cui il ricorrente aveva chiesto la tutela. In sostanza, in una simile fattispecie, la tutela *ex ante* sembra l’unica in grado di dare effettiva attuazione al diritto di difesa dell’interesse legittimo sancito dall’art. 24 della Costituzione.

Il collegio giudicante, con diversi argomenti, ha affermato un “*preciso e indefettibile obbligo di legge del Presidente dimissionario di far svolgere le nuove elezioni entro il termine assegnato*”.

Una prima criticità riguardava gli obblighi derivanti dal d.l. n. 98/2011, conv. con mod. in l. n. 111/2011, riguardanti l’accorpamento delle date di svolgimento delle diverse consultazioni elettorali (c.d. “*election day*”). In base a questa disposizione, a decorrere dal 2012, “*le consultazioni elettorali per le elezioni dei sindaci, dei Presidenti delle province e delle regioni, dei Consigli comunali, provinciali e regionali, del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, si svolgono, compatibilmente con quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, in un’unica data nell’arco dell’anno*”. La disposizione *de qua* era stata invocata dalla difesa della Regione Lazio, come motivazione per la mancata convocazione dei comizi nei termini di legge. Secondo il Collegio giudicante, tale norma non è applicabile alla fattispecie in esame, “*anche in relazione alla dichiarata finalità di riduzione dei costi della politica, posto che le altre due invocate elezioni si svolgeranno in altre Regioni, senza che sia quindi ipotizzabile alcuna sovrapposizione di adempimenti e, quindi, alcun apprezzabile risparmio di spesa*”.

Va osservato peraltro che in base alla l. n. 108/1968 (cui la l. r. del Lazio n. 2/2005 rinvia) i sindaci devono dare notizia agli elettori con manifesti affissi almeno 45 giorni prima della data di svolgimento delle elezioni. Ora, poiché si è interpretato la disposizione come un termine di tre mesi che decorre dallo scioglimento, ne consegue che l’affissione dei manifesti non sarebbe potuta avvenire oltre 45 giorni dallo scioglimento. L’ultima data utile per adempiere a quest’obbligo di pubblicità era quindi il 12 novembre 2012, cioè esattamente la data della decisione del TAR Lazio. In più, avverso la decisione di primo grado è stato presentato ricorso al Consiglio di Stato, che si è pronunciato in data 27 novembre 2012. La decisione definitiva sulla questione è intervenuta quindi solo dopo la data ultima per il rispetto delle disposizioni previste dalla legge elettorale in materia di pubblicazione dei manifesti da parte dei sindaci. Non è da escludere che le scadenze abbiano condizionato la decisione nel merito.

Infatti, una volta divenuto impossibile indire le elezioni in una data compresa nel termine di tre mesi stabilito dalla legge regionale n. 2/2005 del Lazio, occorreva contemperare l’esigenza di convocare le elezioni nel più breve tempo possibile con il d.l. n. 98/2011 che imponeva di unire le elezioni regionali nella stessa data con le altre elezioni destinate a essere tenute nello stesso anno (cd. “*election day*”). In base alla sentenza, le elezioni

andavano convocate in un termine *“tecnicamente compatibile con gli adempimenti procedurali previsti dalla normativa vigente in materia di operazioni elettorali”*, normativa che ricomprendeva lo stesso d.l. n. 98/2011.

Per quanto il dispositivo normativo sull'accorpamento delle elezioni prevedesse una clausola *“flessibile”* (le elezioni vanno tenute nella stessa data *“compatibilmente con quanto previsto dai rispettivi ordinamenti”*), sarebbe stato arduo sostenere che fosse impossibile posticipare di ulteriori tre settimane le date delle elezioni, considerando che nei primi mesi del 2013 si sarebbero tenute anche le elezioni per il rinnovo delle Camere. Sono intervenuti peraltro due decreti del Presidente della Regione Lazio. Dapprima, il decreto n. T 00411/2012 del 1 dicembre 2012 ha posticipato la data delle elezioni al 10 e 11 febbraio 2013. In seguito, presumibilmente sotto la spinta della razionalizzazione dei costi, il decreto n. T 00420/2012 del 22 dicembre 2012 ha stabilito definitivamente la data delle elezioni regionali in corrispondenza con quelle per il rinnovo delle Camere ossia il 24 e 25 febbraio 2013⁷.

Alla luce della dichiarata finalità di riduzione dei *“costi della politica”* del d.l. n. 98/2011 in materia di accorpamenti elettorali - che andrebbero definiti più precisamente come *“costi dei procedimenti elettorali”*, per non usare il termine più problematico di *“costi della democrazia”* - il mancato accorpamento delle elezioni regionali del Lazio con le elezioni di rinnovo delle Camere e dei Consigli regionali di Lombardia e Molise avrebbe comportato a carico della pubblica amministrazione un costo aggiuntivo superiore a 3 milioni di euro⁸.

Tra i punti meno condivisibili presentati dalla difesa regionale va segnalata la giustificazione del ritardo di indizione con l'esigenza di attendere l'entrata in vigore del d.l. n. 188/2012 di riordino e riduzione delle Province, in quanto i collegi elettorali in ambito regionale sono costituiti su base provinciale. A questo proposito, la sentenza ribadisce il concetto secondo cui le delimitazioni dell'ente Provincia, per i fini elettorali dell'ente Regione, sono da intendersi come meri ambiti di ripartizione geografica e non, come avviene nei sistemi federali, con una propria quota fissa di rappresentanza specifica di quel dato territorio, come d'altronde ribadito dall'art. 29 dello Statuto della Regione Lazio (divieto di mandato imperativo e insindacabilità). In sostanza, non sussiste alcuna necessità che le circoscrizioni elettorali, corrispondenti alle liste circoscrizionali nelle quali sono eletti i consiglieri regionali, coincidano con le Province. In effetti si ricorda, a titolo d'esempio, che nelle elezioni per il Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia le circoscrizioni elettorali sono cinque, a fronte di una Regione che comprende il territorio di quattro Province.

La parte più delicata della sentenza è quella riguardante la giustificazione del ritardo dell'amministrazione, con le modifiche normative rese necessarie ai fini dell'attuazione del d.l. n. 138/2011, conv. con mod. in l. n. 148/2011, sulla riduzione del numero dei consiglieri regionali, nonché dal d.l. n. 174/2012, conv. in l. n. 213/2012. Lo Statuto (art. 19) e la legge elettorale regionale (art. 3) riportano infatti esplicitamente il numero dei componenti l'organo consiliare, e non già un rinvio mobile a quanto stabilito dalla legge statale (art. 2 della legge n. 108/1968).

Le norme contenute nel d.l. n. 138/2011 in molte Regioni non sono state ancora recepite, nonostante lo stesso decreto prevedesse un termine di sei mesi entro cui operare le necessarie modifiche statutarie e legislative da rendere *“efficace dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data di entrata in vigore del presente decreto”*. La data ultima entro cui recepire le modifiche sarebbe stata, dunque, nel febbraio 2012. Quello che è opinabile, riguardo la sentenza del TAR Lazio, è l'indicazione secondo cui il d.l. n. 174/2012, conv. con mod. in l. n. 213/2012, opererebbe *“una automatica riduzione”*. Infatti un simile automatismo non sembra riscontrabile nel decreto legge, nel quale il Governo indica, quale unico deterrente per le Regioni inadempienti, la leva dei trasferimenti erariali, aspetto sul quale è intervenuta anche la sentenza della Corte costituzionale n. 198/2012.

⁷ V. Circolare n. 18 del 2 gennaio 2013 della Prefettura di Fermo – Ufficio Territoriale del Governo, al seguente [link](#).

⁸ Sono qui considerati i soli costi *“espliciti”*, inerenti il regime di indennità previsti per Presidenti di seggio, scrutatori e segretari di seggio, così come previsti dal Testo Unico 16 maggio 1960, n. 570, e ss. mm. e dalla legge 13 marzo 1980, n. 70 e ss. mm. Non sono quindi incluse le altre spese, a carico del contribuente, per la cartellonistica interna, le matite, le schede elettorali e nemmeno il costo orario per il mantenimento della forza di pubblica sicurezza ai seggi.

In conclusione, con queste sentenze il TAR Lazio e il Consiglio di Stato hanno indicato l'interpretazione corretta dell'art. 5 della legge Regione Lazio n. 2/2005, affermando che sia l'indizione dei comizi elettorali sia lo svolgimento delle procedure siano da compiersi entro i tre mesi dallo scioglimento del Consiglio. Poco importa che la disposizione dica "sono indette" anziché "hanno luogo", perché non intende giustificare un'impropria *prorogatio* degli organi in scadenza o dimissionari. Tale interpretazione costituzionalmente orientata (a Corte cost. sent. n. 196/2003) può dunque valere anche per analoghe disposizioni presenti in altre leggi regionali.

Si può osservare infine, sotto altro profilo, che le elezioni del Consiglio regionale non potranno mai essere assimilate a quelle delle Camere. Per l'indizione di queste ultime opera sempre un organo *super partes* ad assicurare il corretto svolgimento delle elezioni, ossia il Presidente della Repubblica. Nel caso del Consiglio regionale, invece, il compito di indire le elezioni tocca al Presidente della Giunta regionale, che *super partes* non è, neanche se le elezioni in questione portassero necessariamente ad eleggere un suo successore.

LO SCIoglimento DEL GRUPPO CONSILIARE ESPRESSIONE DI UN PARTITO POLITICO “FUORI LEGGE”.

ANNOTAZIONE ALLA SENTENZA DEL TRIBUNALE COSTITUZIONALE SPAGNOLO

N. 10/2013

di Daniel Bosioc

Parole-chiave: *recurso de amparo*, ricorso diretto di costituzionalità, scioglimento del partito politico, consiglieri comunali, gruppo consiliare, tutela giudiziaria effettiva, diritto di difesa, accesso in condizioni di uguaglianza a funzioni e incarichi pubblici

Riferimenti normativi: artt. 23, co. 2, e 24, co. 1, Costituzione spagnola; artt. 6-12, *Ley Organica* n. 6/2002 sui partiti politici; art. 61, co. 1, *Ley Organica* n. 6/1985 sul potere giudiziario

Massima: Lo scioglimento giudiziario di un partito e la conseguente cessazione di ogni sua attività comporta lo scioglimento *ipso iure* del gruppo consiliare politicamente corrispondente a livello locale, stante la natura strumentale di quest'ultimo rispetto al partito dichiarato illegale.

[Link al documento](#)

Il Tribunale Costituzionale ha rigettato il ricorso diretto di costituzionalità (*recurso de amparo*) presentato da sette consiglieri del Comune di Pasaia per l'annullamento di un provvedimento adottato dal Tribunale Supremo, che aveva disposto nel 2009 lo scioglimento del gruppo *Eusko Abertzale Ekintza-Acción Nacionalista Vasca* (EAE-ANV) in oltre cento Comuni della Comunità autonoma dei Paesi Baschi.

Il caso in esame affonda le proprie radici nella [sentenza n. 4581 del 2008](#) della *Sala especial* del Tribunale Supremo, che aveva dichiarato l'illegalità (*ilegalidad*) ed il conseguente scioglimento (*disolución*) del partito EAE-ANV, sulla base di prove inequivoche circa il proseguimento delle attività di *Batasuna* e *Herri Batasuna*, movimenti indipendentisti baschi sciolti nel 2003 per i legami con il gruppo terroristico *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA). Infatti l'art. 10, comma 5, della legge organica n. 6/2002 attribuisce alla Camera speciale del Tribunale Supremo il compito di sciogliere i partiti o i movimenti politici che mirano a indebolire o distruggere il sistema democratico e il regime delle libertà e dei diritti dei cittadini: la declaratoria di illegalità ed il conseguente scioglimento comportano la cessazione di ogni attività da parte del partito, ma la legge tace circa le conseguenze sui corrispondenti gruppi parlamentari e consiliari e sui rispettivi membri.

In sede di esecuzione della propria sentenza del 2008, il Tribunale Supremo aveva disposto lo scioglimento dei gruppi consiliari espressione del partito *ilegalizado*, mantenendo tuttavia in carica i rispettivi componenti ([auto n. 11016/2009](#)), e successivamente aveva respinto il ricorso presentato contro questo provvedimento da alcuni consiglieri del Comune di Pasaia ([auto n. 1417/2010](#)). Questi ultimi hanno adito allora in via diretta l'organo di giustizia costituzionale, impugnando il provvedimento esecutivo in quanto ritenuto lesivo dei loro diritti alla tutela giudiziaria effettiva, di difesa e di accesso a funzioni ed incarichi pubblici in condizioni di uguaglianza, ma con la sentenza in esame il Tribunale Costituzionale ha dichiarato che l'atto non viola i diritti invocati dai ricorrenti.

In primo luogo, sebbene la sentenza del Tribunale Supremo avesse disposto esclusivamente lo scioglimento del partito, il provvedimento che in sede esecutiva estende la misura al gruppo consiliare politicamente corrispondente non viola il diritto alla tutela giudiziaria effettiva di cui all'art. 24, comma 1, Cost. (in particolare sotto il profilo della non modificabilità del giudicato), che il collegio ritiene leso solo laddove l'atto esecutivo sia viziato da irragionevolezza, incoerenza, arbitrarietà o errore manifesto (cfr. sentt. nn. 209/2005 e 180/2006). Lo scioglimento giudiziario del gruppo consiliare espressione del partito *ilegalizado* non è irragionevole né arbitraria, in quanto funzionale ad impedire che quest'ultimo continui a svolgere attività illecite attraverso diversi canali; in altri termini, il contenuto prescrittivo della legge risulterebbe svuotato qualora l'autorità giudiziaria riconoscesse al partito la possibilità di proseguire *de facto* la propria attività per mezzo dei gruppi consiliari costituiti a livello locale. Peraltro, la decisione del Tribunale Supremo è ritenuta coerente con l'impianto normativo, dato che l'art. 9, comma 4, della legge organica n. 6/2002 prevede che, tra i parametri di valutazione dell'attività politica di un partito, rientrino le risoluzioni, i documenti e i

comunicati diffusi dai dirigenti e dai *gruppi* parlamentari e *consiliari*, il che estende il sindacato anche al substrato del partito stesso (*Fundamento Juridico*, p.to 2).

In secondo luogo, il provvedimento non viola il diritto di accesso a funzioni e incarichi pubblici in condizioni di uguaglianza *ex art. 23*, comma 2, Cost., in quanto non lede il nucleo forte della funzione rappresentativa. Infatti lo scioglimento del gruppo consiliare non comporta la decadenza del mandato dei suoi componenti che, pur assumendo la qualifica di *no adscritos*, ossia non appartenenti a alcun gruppo, continuano a ricoprire la carica di consigliere ed esercitare le proprie funzioni essenziali, tra cui la partecipazione a discussioni e votazioni di delibere in assemblea (*FJ*, p.to 3). Al riguardo, si può operare un confronto con la sentenza del *BundesVerfassungsgericht*, BVerfG 2, 1 (76), che aveva affermato come la perdita del mandato di consigliere conseguente allo scioglimento del partito potesse essere legittimamente disposta dal legislatore.

Infine, il Tribunale costituzionale esclude la lesione del diritto di difesa garantito dall'art. 24, comma 1, della Costituzione. Nonostante il provvedimento impugnato fosse esecutivo di una sentenza emanata dal Tribunale supremo all'esito di un processo in cui i consiglieri ricorrenti non furono parti in causa, il ricorso non fornisce alcun argomento utile circa i mezzi di prova che gli stessi avrebbero potuto proporre nel processo "a monte" per dimostrare la legalità del partito EAE-ANV ed evitare così lo scioglimento "a valle" del gruppo consiliare (*FJ*, p.to 4).

FUNZIONI E SERVIZI

**LO STATO PUÒ DETTARE CONDIZIONI ALLE REGIONI IN MATERIA DI
PROCEDURA DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI.
ANNOTAZIONE ALLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 46/2013**

di Nicola Dessì

Parole-chiave: servizi pubblici locali, procedimenti di evidenza pubblica

Riferimenti normativi: Art. 117, commi 1, 2 lett. e), 3 e 6, art. 118, art. 119, comma 5, Cost.; art. 25, comma 1, lett. a), d.l. n. 1/2012, convertito con modificazioni in l. n. 27/2012; art. 3 bis, commi 2, 3, 4 e 5, d.l. n. 138/2011, convertito con modificazioni in l. n. 148/2011

Massima 1: In tema di procedura di affidamento dei servizi pubblici locali, il legislatore statale può stabilire quali debbano essere gli elementi di valutazione dell'offerta.

Massima 2: La legge dello Stato può prevedere che l'applicazione delle procedure di affidamento ad evidenza pubblica da parte di Regioni ed Enti locali costituisca elemento di valutazione della "virtuosità" degli enti. Non è violata l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali, in quanto lo Stato non assorbe le competenze della Regione, ma si limita a premiare le Regioni le cui scelte meglio favoriscono la concorrenza.

Massima 3: Lo Stato può scegliere di attribuire prioritariamente i finanziamenti di provenienza statale, di cui all'art. 119, comma 5, Cost., agli enti di governo degli ambiti territoriali o ai relativi gestori di pubblici servizi individuati con evidenza pubblica o di cui sia stata verificata l'efficienza gestionale.

Massima 4: La legge dello Stato può prevedere l'assoggettamento delle società affidatarie *in house* al patto di stabilità, nel quadro dell'esercizio della potestà legislativa nell'ambito del "coordinamento della finanza pubblica". Trattandosi di materia di competenza concorrente, la norma statale può rinviare a un decreto ministeriale, a condizione che si tratti di un atto privo di contenuti normativi.

[Link al documento](#)

La sentenza dichiara in parte inammissibili e in parte non fondate alcune questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto, aventi ad oggetto disposizioni del d.l. n. 1/2012 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, c.d. "Cresci Italia"), convertito con modificazioni in l. n. 27/2012, che ha introdotto l'art. 3 bis nel d.l. n. 138/2011 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito con modificazioni in l. n. 148/2011.

Tale articolo prevede innanzitutto che, in sede di affidamento del servizio pubblico locale mediante procedura di evidenza pubblica, l'adozione di strumenti di tutela dell'occupazione costituisce elemento di valutazione dell'offerta. La Corte ribadisce a tal riguardo che l'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., "attribuendo allo Stato, in via esclusiva, il compito di regolare la concorrenza, consente allo stesso, nell'ambito di tale competenza, di porre in essere una disciplina dettagliata".

L'articolo prevede inoltre che l'applicazione delle procedure di affidamento ad evidenza pubblica da parte di Regioni ed Enti locali costituisca elemento di valutazione della "virtuosità" degli enti, ai fini del patto di stabilità interno. La Corte utilizza un'argomentazione già sviluppata nella decisione sull'art. 35, comma 7, del decreto cd. "CresciItalia" (sentenza n. 8/2013), che considerava "elemento di virtuosità" ai fini del patto di stabilità interno l'adeguamento ai principi dello stesso decreto in materia di liberalizzazione e sviluppo economico. Nel caso in esame, invece, la scelta del legislatore di incentivare il ricorso all'evidenza pubblica, anziché all'affidamento *in house*, per individuare il soggetto gestore dei servizi pubblici locali comporterebbe maggiore efficienza, minori costi e dunque vantaggi per la finanza pubblica. Lo Stato non impedisce a Regioni ed Enti locali di scegliere la procedura che ritengono opportuna nella procedura di affidamento dei servizi pubblici, ma può decidere di "premiare" solo quegli enti che scelgono la procedura dell'evidenza pubblica. Le Regioni "non risultano menomate nelle, né tantomeno private delle, competenze legislative e amministrative loro spettanti, ma sono orientate ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale, che ha agito nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia della concorrenza", ragione per cui "non emerge alcun profilo di contrasto con il diritto dell'Unione europea" (cfr. sentenze nn. 200 e

299/2012). Non è dunque violato il riparto delle competenze legislative di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., perché non si impedisce alle Regioni di esercitare le proprie attribuzioni; non sono violate di conseguenza nemmeno le potestà amministrative attribuite a Regioni ed Enti locali in base all'art. 118 della Costituzione.

In base al nuovo art. 3 *bis*, comma 4, del d.l. n. 138/2011, i finanziamenti che lo Stato eroga, a qualsiasi titolo, ai sensi dell'art. 119, comma 5, Cost., a Regioni ed Enti locali sono prioritariamente assegnati “agli enti di governo degli ambiti o dei bacini territoriali ottimali ovvero ai relativi gestori del servizio selezionati tramite procedura ad evidenza pubblica o di cui comunque l'Autorità di regolazione competente abbia verificato l'efficienza gestionale e la qualità del servizio reso sulla base dei parametri stabiliti dall'Autorità stessa”. Si tratta dei finanziamenti aggiuntivi e speciali che lo Stato destina a determinate Regioni e Enti locali per promuovere lo sviluppo economico e tutelare i diritti fondamentali della persona.

Innanzitutto, la Regione ricorrente lamenta il fatto che i finanziamenti in questione riguardino ambiti di competenza regionale e siano erogati senza coinvolgere le Regioni, violando così l'autonomia finanziaria delle stesse sancita *ex art.* 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione. La Corte, in proposito, richiama nuovamente la sentenza n. 8/2013, sottolineando che la disposizione non impedisce alle Regioni di esercitare le proprie potestà, ma si limita ad adottare una “tecnica premiale” con la quale sono incentivate le Regioni che meglio tutelano la concorrenza e portano un maggiore contributo alla crescita economica. Inoltre, non è violato il principio di leale collaborazione, che non si applica in riferimento al procedimento legislativo né opera in riferimento a una materia di competenza esclusiva statale come la tutela della concorrenza.

Il nuovo art. 3 *bis*, comma 5, del d.l. n. 138/2011 assoggetta le società *in house* al Patto di stabilità interno, secondo le modalità definite dal decreto ministeriale di cui all'art. 18, comma 2 *bis*, del d.l. n. 112/2008, convertito in l. n. 133/2008. Secondo la Corte, la disposizione sarebbe costituzionalmente illegittima se “si leggesse nel senso che lo Stato avesse previsto l'utilizzazione della sua potestà regolamentare (e non quella legislativa) per assoggettare le società affidatarie *in house* al Patto di stabilità interno o avesse previsto, l'uso dello strumento regolamentare per intervenire nella suddetta materia”. Infatti l'art. 117, comma 3, Cost., riserva alla competenza concorrente la potestà relativa al “coordinamento della finanza pubblica” e l'art. 117, comma 6, riserva alle Regioni la potestà regolamentare in tutte le materie che non siano di competenza esclusiva dello Stato. La disposizione può essere interpretata in senso conforme a Costituzione perché “nella disposizione legislativa cui rinvia il censurato comma 5 dell'art. 3-*bis* è previsto che il decreto ministeriale definisca esclusivamente le «modalità e la modulistica» dell'assoggettamento al patto di stabilità. Si tratta quindi di un atto che non ha contenuti normativi, ma che adempie esclusivamente ad un compito di coordinamento tecnico, volto ad assicurare l'uniformità degli atti contabili in tutto il territorio nazionale”. Quindi, il decreto ministeriale in questione non assume la natura di “regolamento” e non è violata la potestà regolamentare delle Regioni.

**AFFIDAMENTO PER LA GESTIONE DI SERVIZIO PUBBLICO LOCALE
DI MANIFESTAZIONE FIERISTICA.
ANNOTAZIONE ALLA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO N. 2342/2013**

di Maria Josè Zampano

Parole-chiave: concorrenza, servizio pubblico locale, appalto di fornitura di beni e servizi pubblici, affidamento diretto del servizio a cooperativa sociale

Riferimenti normativi: art. 5 l. n. 381/1991

Massima 1: L'art. 5 l. n. 381/1991 per l'affidamento diretto di appalti di fornitura di beni e servizi pubblici a cooperative sociali deve essere interpretato in maniera restrittiva poiché, derogando ai principi generale di tutela della concorrenza che presiedono allo svolgimento della procedura di gara, ha valenza eccezionale.

Massima 2: La scelta del gestore di una manifestazione fieristica su un campo sportivo comunale, implicando la gestione di un bene pubblico e lo svolgimento di un'attività rivolta ai cittadini, deve avvenire nel rispetto delle procedure poste a tutela della concorrenza e non con affidamento diretto.

[Link al documento](#)

Il T.A.R. Molise annulla la determinazione di un Comune relativa all'affidamento diretto, tramite convenzione, della gestione dell'attività di manifestazione fieristica presso il campo sportivo comunale ad una cooperativa sociale ritenendo che, trattandosi di svolgimento di servizio pubblico e non di contratto di appalto di servizi, non ricorressero le condizioni di cui all'art. 5 l. n. 381/1991.

Il Consiglio di Stato conferma la sentenza del T.A.R. Molise. L'uso di un campo sportivo comunale presuppone una concessione di bene pubblico, con la conseguente applicazione delle procedure di garanzia per la scelta del concessionario.

La gestione della manifestazione fieristica è un servizio pubblico in quanto rivolta principalmente ai cittadini, comportante l'assunzione del rischi di gestione e l'imposizione di specifici obblighi di servizio da parte del Comune; devono, pertanto, seguirsi le regole generali previste per l'affidamento di un servizio pubblico locale. La norma relativa all'affidamento diretto a cooperative sociali riguarda, invece, un tipologia di appalti la cui prestazione è rivolta all'amministrazione per soddisfare una specifica esigenza; inoltre, derogando ai principi generali di tutela della concorrenza, deve essere interpretata in senso restrittivo.

**DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE E ASPETTATIVE
DELLE IMPRESE PRIVATE IN AMBITO SANITARIO.**

ANNOTAZIONE ALLA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO N. 1917/2013

di Maria Josè Zampano

Parole-chiave: spesa sanitaria, atti di programmazione delle risorse, tetto annuale di spesa, attività autoritativa, attività discrezionale

Massima 1: “Nel vigente quadro normativo spetta alle Regioni provvedere con atti autoritativi e vincolanti di programmazione alla fissazione del tetto massimo annuale di spesa sostenibile con il fondo sanitario regionale e di distribuire le risorse disponibili per singola istituzione o gruppi di istituzioni, nonché di provvedere alla determinazione dei preventivi annuali delle prestazioni, assicurando in tal modo l’equilibrio complessivo del sistema sanitario dal punto di vista organizzativo e finanziario (fra le più recenti: Consiglio di Stato, Sez. III, 30 gennaio 2013, n. 598)”.

Massima 2: “Nell’esercizio della indicata funzione programmatica le Regioni hanno un ampio potere discrezionale nello stabilire come le risorse disponibili per il sistema sanitario debbano essere utilizzate, ed esercitano tale potere tenendo conto di molteplici esigenze quali il diritto degli assistiti alla fruizione di prestazioni sanitarie adeguate, l’efficienza delle strutture pubbliche, le legittime aspettative degli operatori privati che operano secondo logiche imprenditoriale, l’interesse pubblico al contenimento della spesa (Consiglio di Stato, Sez. III, 14 gennaio 2013 n. 134)”.

[Link al documento](#)

Alcuni istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) hanno eccepito l’illegittimità della deliberazione della Giunta della Regione Lombardia di programmazione della spesa per il servizio sanitario regionale. In particolare, i ricorrenti contestano l’esclusione degli IRCCS privati da talune forme di finanziamento aggiuntive e l’applicazione agli stessi del sistema di decurtazione dei corrispettivi tariffari per le prestazioni eccedenti i tetti di spesa assegnati.

Il T.A.R. Lombardia respinge il ricorso. Proposto appello, il Consiglio di Stato conferma la sentenza del T.A.R., sostenendo che la regressione tariffaria, derivante dall’esigenza di rispettare i tetti di spesa assegnati e il vincolo finanziario delle risorse disponibili per ogni settore del servizio sanitario nazionale, coinvolge tanto le strutture pubbliche che quelle private. La specificità degli istituti di ricerca è salvaguardata attraverso specifiche quote di finanziamento a carico del Fondo Sanitario Regionale finalizzato a remunerare categorie di spesa riconducibili anche alle attività istituzionali degli enti di ricerca. L’esclusione degli IRCCS da alcune forme di finanziamento aggiuntivo è legittima poiché le Regioni, nell’attività di pianificazione delle risorse disponibili tra i diversi soggetti erogatori, dispongono di un potere ampiamente discrezionale, come tale censurabile solo per manifesta illogicità, nella fattispecie non ravvisabile.

I COMUNI NON POSSONO FORNIRE UN PARERE VINCOLANTE ALLE AUTORITÀ TERRITORIALI D'AMBITO.

ANNOTAZIONE ALLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 50/2013

di Nicola Dessì

Parole-chiave: comuni, servizi pubblici locali, parere vincolante, autorità territoriali d'ambito

Riferimenti normativi: art. 117, commi 1, 2 lett. e) e s), Cost.; art. 1, commi 10, 11 primo periodo, 14 e 16, l.r. Abruzzo n. 9/2011; art. 149, comma 3, secondo periodo, d.lgs. n. 152/2006; art. 2, comma 186-bis, l. n. 191/2009

Massima 1: La legge regionale, nell'istituire enti che esercitino la funzione di autorità territoriale d'ambito, avvalendosi degli spazi di autonomia ad essa riconosciuti in materia dalle leggi statali, può prevedere che, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, sia valorizzato il ruolo degli Enti locali.

Massima 2: La legge regionale non può far sì che il parere degli Enti locali sia vincolante per la redazione del piano regionale relativo alla gestione del servizio: la legge statale, infatti, prevede una natura necessariamente unitaria del piano d'ambito, mentre gli Enti locali sono portatori di istanze potenzialmente frammentarie.

Massima 3: La legge regionale deve consentire che l'ente avente funzione di autorità d'ambito eserciti il proprio controllo sulle società affidatarie *in house* del servizio idrico, in modo da avere un'"influenza determinante" sul loro operato, attraverso pareri obbligatori e vincolanti.

[Link al documento](#)

La sentenza accoglie nella maggior parte alcune questioni di legittimità costituzionale promosse in via principale nei confronti di alcune disposizioni della l.r. Abruzzo n. 9/2011.

L'art. 1, comma 10, della legge impugnata istituisce in ogni provincia le ASSI (Assemblee dei sindaci), col compito di svolgere le funzioni attribuite agli Enti locali dalla legislazione statale e regionale in materia di servizio idrico ("i compiti di organizzazione del Servizio, di adozione del piano d'ambito provinciale, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione"). In base ai successivi commi 11 e 14, l'ASSI esprime un parere "obbligatorio e vincolante" nei confronti dell'ERSI (Ente Regionale per il Servizio idrico Integrato) sugli "atti fondamentali di pianificazione e di programmazione". L'ERSI è l'Autorità d'ambito prevista dall'art. 2, comma 186-bis, della l. n. 191/2009 (legge finanziaria per il 2010), col compito della programmazione e gestione del servizio idrico integrato nel territorio delle Regioni, incluso il c.d. "programma degli interventi" disciplinato dall'art. 149, comma 3, d.lgs. n. 152/2006 ("Norme in materia ambientale").

Se si applicano i principi di sussidiarietà e differenziazione richiamati dal legislatore statale, non può essere trascurato il ruolo degli enti locali, allo scopo di mantenere un costante rapporto tra programmazione e gestione del servizio su scala regionale ed esigenze dei singoli territori compresi nell'ambito complessivo dell'ERSI. Pertanto nulla osta a che i Comuni, per il tramite dell'Assemblea dei sindaci, si inseriscano nell'organizzazione dell'ente regionale unitario, esercitando in tale organizzazione un ruolo attivo. Da questo punto di vista, il citato comma 10 è coerente la norma statale.

Il legislatore statale, esercitando la sua competenza esclusiva in materia ambientale, ha affidato la pianificazione del servizio idrico, attraverso il "programma degli interventi", al soggetto appositamente individuato su scala regionale. La Corte ne deduce "la natura necessariamente unitaria del piano d'ambito affidato alla competenza dell'ente regionale". Tale unitarietà viene compromessa dall'effetto "vincolante" attribuito dalle norme regionali impuginate ai pareri espressi dall'Assemblea dei sindaci, "portatori di istanze potenzialmente frammentarie" a norma dei commi 11 e 14 (in materia di "atti fondamentali di pianificazione e di programmazione") e – oggetto di declaratoria di incostituzionalità consequenziale - 15 ("piano di ambito") dello stesso articolo impugnato. Tali pareri possono essere obbligatori, ma non può essere "condizionata in modo insuperabile l'attività programmatica e pianificatoria dell'ente regionale tributario del servizio". La Corte stabilisce dunque che la norma impugnata è illegittima, laddove prevede che il parere dell'ASSI sia "vincolante".

La legge prevede inoltre che l'ERSI, o il Commissario unico straordinario, eserciti sugli affidatari *in house* del servizio idrico integrato un controllo, “nel rispetto dell'autonomia gestionale del soggetto gestore”, attraverso “parere obbligatorio” sugli atti fondamentali di quest'ultimo. La questione, qui, è rovesciata: si contesta che il parere sia obbligatorio, ma non vincolante. Al riguardo va osservato che, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea (a cominciare dalla sentenza 18 novembre 1999, causa C-107/98 *Teckal*), le autorità pubbliche possano produrre in proprio beni, servizi o lavori, ricorrendo a soggetti distinti, ma sui quali l'autorità eserciti un “controllo analogo” a quello esercitato sui propri servizi, e sempre che il soggetto eserciti la parte più importante della sua autorità con l'ente pubblico.

Il controllo deve essere tale da consentire “una possibilità di influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti” (sentenza della Corte di Giustizia europea del 13 ottobre 2005, causa C-458/03 *Parking Brixen*). Secondo la Corte Costituzionale, però, la possibilità di “influenza determinante” è “incompatibile con il rispetto dell'autonomia gestionale”. La disposizione impugnata, dunque, nel momento in cui vincola il controllo esercitato dall'ERSI al “rispetto dell'autonomia gestionale” degli affidatari *in house*, non consente alcuna “influenza determinante”. Di conseguenza, non rendendo possibile il “controllo analogo” previsto dall'ordinamento comunitario, la normativa regionale si pone in contrasto con esso.

**IL DANNO ERARIALE PER RACCOLTA DIFFERENZIATA INSUFFICIENTE.
ANNOTAZIONE ALLA SENTENZA DELLA CORTE DEI CONTI,
SEZIONE LIGURIA, N. 83/2013.**

di Paolo Marta

Parole-chiave: responsabilità amministrativa, raccolta differenziata, mancato rispetto dei livelli minimi, omessa vigilanza, danno erariale

Riferimenti normativi: Direttive n. 91/156/CEE e n. 99/31/CEE; art. 24 d.lgs. n. 22/1997; art. 205, co. 1, d.lgs. n. 152/2006; art. 1, co. 1108, l. n. 296/2006; artt. 50, 54, 107 TUEL

Massima: Sussiste la responsabilità per danno erariale del sindaco, dell'assessore all'ambiente e del responsabile del servizio ambiente, derivante dai maggiori costi sostenuti dal Comune per lo smaltimento dei rifiuti presso le discariche, a causa del mancato raggiungimento dei livelli minimi di raccolta differenziata previsti dalla legge.

[Link al documento](#)

Un comune ligure aveva affidato il servizio di raccolta rifiuti, tramite contratto di appalto, a una società privata. L'impresa appaltatrice non aveva raggiunto i livelli minimi di raccolta differenziata previsti dalla legge, discostandosene in modo significativo. Questo determinava un maggiore smaltimento presso le discariche, con conseguente aggravio di costi per il comune committente. La procura contabile quantificava il danno patrimoniale subito dall'ente nei maggiori costi sostenuti per lo smaltimento in discarica, attribuendo la responsabilità ai sindaci *pro tempore*, agli assessori con delega all'ambiente e al responsabile del servizio ambiente e manutenzione.

Il collegio, in parziale accoglimento delle tesi del P.M., afferma che sulle amministrazioni comunali incombe l'obbligo di attuare le prescrizioni legislative in materia di raccolta differenziata dei rifiuti e di garantire, indipendentemente dal soggetto cui sia materialmente affidato il servizio, il rispetto delle percentuali minime previste dalla legge. A tal proposito, il contratto di servizio fra il comune e l'azienda prevedeva nel suo oggetto il rispetto dei livelli minimi fissati dal legislatore.

Ad avviso dei giudici, gli amministratori (per i quali non può invocarsi l'"esimente politica", ex art.1, l. n. 20/1994) sono responsabili di parte del danno per non aver vigilato, ai sensi degli artt. 50 e 54 TUEL, sul corretto funzionamento degli uffici e dei servizi comunali, non attivando le opportune misure correttive d'intervento in caso di violazione di legge, irregolarità e disfunzioni.

Un'altra parte del danno è da attribuirsi al responsabile del servizio ambiente e manutenzione, per non aver vigilato, ai sensi dell'art. 107 TUEL, sull'esecuzione del servizio da parte dell'appaltatore e omettendo, quindi, di attivare interventi incisivi diretti al corretto adempimento degli obblighi contrattuali assunti dall'impresa affidataria.

Ritiene il collegio, tuttavia, che parte del danno debba ricondursi a responsabilità di soggetti non citati in giudizio, quali il gestore del servizio e la giunta comunale, con conseguente riduzione dell'addebito per i convenuti.

L'ADDIO (RINVIATO) DEI COMUNI AD EQUITALIA: A RISCHIO LA RISCOSSIONE DEI TRIBUTI LOCALI

di Michele Andrini

Parole-chiave: Equitalia, comuni, riscossione, tributi

Riferimenti normativi: art. 7 d.l. n. 70/2011, convertito con modificazioni in l. n. 106/2011; art. 10 d.l. n. 35/2013, convertito con modificazioni in l. n. 64/2013

Dal 1° luglio 2013, il caos è giunto nella maggior parte dei Comuni e delle Province della penisola. Da quel giorno, infatti, Equitalia Spa sembrava non essere più l'agente della riscossione delle tasse, multe e tributi locali. Secondo le stime dell'Anci, circa 6.000 comuni italiani non avevano ancora trovato un'alternativa alla società di riscossione dell'Agenzia delle Entrate, con eccezioni importanti come la Regione Emilia Romagna che aveva già svolto le gare per individuare i nuovi partner dei Comuni, e città come Roma, che ha già annunciato il passaggio di tutte le competenze a AequaRoma, società pubblica di nuova costruzione. La maggior parte delle amministrazioni comunali che lavoravano con Equitalia rischiavano quindi, nel caso in cui i pagamenti non fossero puntuali o non avvenissero, di trovarsi senza strumenti per raccogliere le proprie entrate.

La scadenza del 30 giugno 2013 era però ben nota agli enti locali. Infatti l'art. 7, comma 2, lett. *gg-ter*, del d.l. n. 70/2011, convertito con modificazioni in l. n. 106/2011, aveva previsto che a decorrere dal 1° gennaio 2012, in deroga alle vigenti disposizioni, la società Equitalia SpA, nonché le società per azioni dalla stessa partecipate e la società Riscossione Sicilia SpA, avrebbero cessato di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei Comuni e delle società da essi partecipate. Il termine in questione è stato poi differito al 30 giugno 2013 dall'art. 9, comma 4, del d.l. n. 174/2012, "*in attesa del riordino della disciplina delle attività di gestione e riscossione delle entrate degli enti appartenenti ai livelli di governo sub statale, e per favorirne la realizzazione*". In mancanza di una disciplina transitoria pertanto, a fine giugno si avrà un immediato scarico di tutte le cartelle prese in carico da Equitalia ma non arrivate a riscossione, col rischio di una prescrizione generalizzata di molte posizioni debitorie e la conseguente perdita di gettito per molti enti.

Preme sul punto ricordare che il cammino verso un federalismo fiscale accentuato, con diretta responsabilità degli enti locali anche del processo di riscossione delle proprie imposte, parte dal 2005, attraverso un'accurata riforma della riscossione, che prevedeva un passaggio da un sistema di affidamento in concessione all'attribuzione delle competenze all'Agenzia delle Entrate, operante attraverso l'agente unico Equitalia SpA e sue partecipate. In particolare, ai sensi dell'art. 3, comma 24, del d.l. n. 203/2005, alle *ex* società concessionarie della riscossione era stata data la possibilità di trasferire, in via totale o parziale, il proprio capitale sociale ad Equitalia SpA. In alternativa, e fino al momento dell'eventuale cessione, totale o parziale, del proprio capitale sociale ad Equitalia, ai concessionari veniva consentito di incorporare il ramo d'azienda concernente le attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali, cedendolo a soggetti terzi, nonché alle società iscritte nell'apposito albo dei soggetti abilitati ad effettuare le attività di accertamento e riscossione dei tributi per gli enti locali *ex* art. 53, comma 1, del d.lgs. n. 446/1997.

Il successivo art. 3, comma 25, del d.l. n. 203/2005, prevedeva fino al 30 giugno 2013 (termine così fissato, da ultimo, dal d.l. n. 174/2012) nel caso di mancato trasferimento del ramo d'azienda e ove non vi fosse diversa determinazione dell'ente creditore, che l'espletamento delle attività di accertamento e riscossione fossero affidate a Equitalia SpA o alle società partecipate.

A partire dal 30 giugno 2013, quindi, Equitalia SpA avrebbe dovuto cessare di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione – spontanea e coattiva – delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei Comuni e delle società da essi partecipate. Tuttavia, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 10 del d.l. n. 35/2013, convertito con modificazioni dalla l. n. 64/2013, l'espletamento delle suddette attività all'ente di riscossione dello Stato è stato nuovamente prorogato al 31 dicembre 2013. Sarà a partire da tale data, quindi, che ricadrà direttamente sui Comuni il compito di effettuare la riscossione coattiva delle entrate tributarie e

patrimoniali che, secondo le stime dell'Anci, consistono in circa 11 miliardi di euro, fra imposte, multe e tributi.

I Comuni dovranno pertanto decidere, e a breve, se riscuotere le entrate con gestione diretta, associata oppure esternalizzando il servizio. Tale scelta dovrà essere molto accurata e dipenderà, nella maggior parte dei casi, dalla grandezza del Comune e quindi dalla possibilità di avere a disposizione personale e capacità tecniche che gli permettano di seguire in prima persona un processo delicato come quello della riscossione.

Gli enti che sceglieranno la gestione diretta avranno la possibilità di scegliere due modalità di gestione della riscossione coattiva. La prima consiste nell'utilizzazione della procedura d'ingiunzione fiscale prevista dal R.D. n. 639/1910, che costituisce titolo esecutivo. Si precisa che l'ingiunzione fiscale consiste in un atto amministrativo dell'ufficio finanziario contenente l'ordine per il debitore di imposta di pagare l'importo dovuto entro trenta giorni, sotto pena degli atti esecutivi, costituisce un atto complesso con molteplici funzioni e contenuti, le cui fasi essenziali sono quelle di determinare l'ammontare del tributo, mettere in mora il debitore, creare il titolo esecutivo. La seconda modalità deriva dall'applicazione diretta delle norme del titolo II (Riscossione coattiva) del D.P.R. n. 602/1973, per quanto compatibili e, comunque, nel rispetto dei limiti di importo e delle condizioni stabilite per gli agenti della riscossione in caso di iscrizione ipotecaria e di espropriazione forzata immobiliare. Come rilevato il 21 novembre 2012 dal Direttore del Dipartimento delle Finanze nell'audizione presso la Commissione Finanze, potrebbero però sorgere difficoltà attuative della suddetta disposizione, dal momento che la legge (art. 42, comma 1-bis del d.lgs. n. 112/1999) prescrive che l'abilitazione all'esercizio delle funzioni di ufficiale della riscossione si ottenga mediante apposita procedura concorsuale, a seguito di una valutazione delle effettive esigenze del sistema di riscossione coattiva dei crediti pubblici, valutazione non rimessa però agli enti locali, ma finalizzata a nominare soggetti operanti nel settore della riscossione dei tributi erariali. Appare dubbia, dunque, l'idoneità di tali procedure a soddisfare le esigenze degli enti territoriali.

Altra alternativa per l'ente locale è decidere che la gestione della riscossione delle entrate comunali sia affidata a soggetti privati con l'obbligo di affidamento tramite procedura di evidenza pubblica dei servizi di riscossione ai soggetti abilitati iscritti nell'apposito Albo di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446/1997. A seguito delle modifiche apportate alla lettera *gg-septies* dell'art. 7 del d.l. n. 70/2011, dall'art. 5, comma 8-bis, del d.l. n. 16/2012, convertito con modificazioni in l. n. 44/2012), l'attività di riscossione in tali casi dovrà essere effettuata mediante l'apertura di uno o più conti correnti di riscossione, postali o bancari, intestati al soggetto affidatario e dedicati alla riscossione delle entrate dell'ente affidante, sui quali devono affluire tutte le somme riscosse. Il riversamento dai conti correnti di riscossione sul conto corrente di tesoreria dell'ente delle somme riscosse, al netto dell'aggio e delle spese anticipate dal soggetto affidatario, dovrà avvenire entro la prima decade di ogni mese con riferimento alle somme accreditate sui conti correnti di riscossione nel mese precedente.

Infine, l'ultima opzione che potrebbe essere scelta dagli enti locali, specialmente da quelli più piccoli, è la gestione in forma associata della riscossione delle proprie entrate tramite un consorzio pubblico tra Comuni, il quale potrebbe effettuare sia la riscossione ordinaria sia la riscossione coattiva attraverso l'ingiunzione. Tale possibilità ha come base giuridica l'art. 52, comma 5, del d.lgs. n. 446/1997, che prevede la possibilità di gestione associata, nelle forme previste dal testo unico sull'ordinamento degli Enti locali (Unione di Comuni, Consorzio, Comunità montana, Convenzione), dell'attività di accertamento delle entrate comunali. Si tratterebbe quindi di un affidamento diretto con le caratteristiche dell'affidamento *in house*. Anche se la norma non prevede in maniera esplicita la gestione associata della riscossione (la lettera *a* prevede difatti la possibilità di effettuare l'accertamento del tributo nelle forme associate), tale omissione non sembrerebbe imporre una esclusione di tale fase, in quanto il comma 5 è dedicato all'accertamento e alla riscossione dei tributi locali. Inoltre, nessuna normativa successiva ha previsto limitazioni esplicite per l'attività di riscossione e molte gestioni associate procedono da anni alla riscossione delle entrate relative ai Comuni associati, comprese le sanzioni al codice della strada, senza aver riscontrato problemi o contestazioni. Occorre poi considerare l'obbligatorietà dell'esercizio associato di funzioni per i comuni sotto i cinquemila abitanti, che costituiscono il 70% del totale. Si passa così da una semplice facoltà per gli enti territoriali, prevista dall'art. 52 del d.lgs. n. 446/1997, a un obbligo sancito dal d.l. n. 78/2010. In merito, si rileva che la gestione associata è in continua evoluzione, per via del d.l. n. 95/2012 che ha ridefinito le funzioni

fondamentali dei comuni e le modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali, abolito i consorzi di funzione e ammette soltanto l'Unione e la Convenzione come moduli per la gestione associata di funzioni da parte dei Comuni.

Da quanto analizzato si evince pertanto come non manchino le alternative agli Enti, ma i tempi e le condizioni per metterle in pratica. Sarebbe stata sicuramente ben vista una normativa transitoria di passaggio tale da consentire la riorganizzazione a ciascun ente del proprio comparto di riscossione; e sarebbe pertanto auspicabile un intervento del legislatore in tal senso, che invece si è limitato a una semplice proroga delle competenze di Equitalia, a ridosso della scadenza.

In considerazione di quanto sopra esposto, è possibile formulare un'ulteriore conclusione. È evidente che il federalismo municipale, così come delineato negli ultimi tre anni dal legislatore nazionale, presuppone che gli enti locali conservino (e rafforzino) ogni potestà sulle entrate e, nel contempo, siano sicuri che le somme incassate affluiscano effettivamente nelle proprie casse, evento non sempre certo, specialmente dopo i casi delle società di riscossione private quali Tributi Italia, Gema SpA di Foggia e la calabrese Sogefil, che incassavano i tributi locali ma non provvedevano alla rimessa nelle casse comunali, causando così una voragine incolmabile nei conti degli enti territoriali.

PATRIMONIO E CONTRATTI

**DIVIETO DI ACQUISTO DI IMMOBILI PER GLI ENTI PUBBLICI
E PROCEDURE ESPROPRIATIVE IN ITINERE.
ANNOTAZIONE ALLA DELIBERA DELLA CORTE DEI CONTI,
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE, N. 52/2013**

di Matteo Bossa

Parole-chiave: acquisto di immobili, enti pubblici, espropriazione per pubblica utilità

Riferimenti normativi: art. 1, co. 138, l. n. 228/2012; artt. 20 ss., D.P.R. n. 327/2001

Massima: Gli acquisti di immobili derivanti da procedure espropriative sono vietati per l'anno 2013 agli enti pubblici dall'art. 1, co. 138, l. n. 228/2012, ad eccezione delle procedure espropriative che si trovino in uno stadio avanzato per cui la fase traslativa del diritto di proprietà è strettamente consequenziale rispetto agli atti adottati prima dell'entrata in vigore di tale fonte.

[Link al documento](#)

La Corte dei conti precisa i confini del divieto di acquisto di beni immobili a titolo oneroso fissato per l'anno 2013 dall'art. 1, comma 138, della l. n. 228/2012 che, novellando l'art. 12 del d.l. n. 98/2011, conv. in l. n. 111/2011, in tema di "Acquisto, vendita, manutenzione e censimento di immobili pubblici", così dispone: "Per l'anno 2013 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, nonché le autorità indipendenti, ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), non possono acquistare immobili a titolo oneroso né stipulare contratti di locazione passiva salvo che si tratti di rinnovi di contratti, ovvero la locazione sia stipulata per acquisire, a condizioni più vantaggiose, la disponibilità di locali in sostituzione di immobili dismessi ovvero per continuare ad avere la disponibilità di immobili venduti"⁹.

Il Comune di Fubine (AL), dopo aver avviato nel 2009 una procedura espropriativa per pubblica utilità su un fondo adiacente alla sede istituzionale del Comune, e prima di depositare l'indennità d'esproprio e di emanare il relativo decreto, ha formulato richiesta di parere alla Corte dei conti ex art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, diretta a conoscere se il suddetto acquisto potesse ricadere nel divieto previsto dalla norma sopra richiamata. La Corte, ritenuto ammissibile il quesito, ha riconosciuto che la fattispecie non rientra nelle ipotesi derogatorie e ha precisato la portata della norma finanziaria quale *ius superveniens* rispetto ai procedimenti espropriativi in corso.

La Corte ha ritenuto che le procedure espropriative, quali ipotesi di acquisto di immobili a titolo oneroso, seppur non contrattuali, devono comunque rientrare nel divieto disposto dall'art. 1, comma 138, l. n. 228/2012, la cui finalità viene individuata nella realizzazione di risparmi di spesa per lo stesso ente pubblico (cfr. Corte conti Liguria, par. n. 9/2013).

I magistrati contabili hanno però riconosciuto che è necessario valutare lo stadio di avanzamento dei procedimenti espropriativi in corso proprio per non frustrare la *ratio* del risparmio di spesa, che sarebbe

⁹ La stessa disposizione prevede poi alcuni casi specifici d'esclusione: gli enti previdenziali pubblici e privati, per i quali restano ferme le disposizioni di cui ai commi 4 e 15 dell'art. 8 d.l. n. 78/2010, conv. in l. n. 122/2010; le operazioni di acquisto di immobili già autorizzate con il decreto previsto dal comma 1, in data antecedente a quella di entrata in vigore del presente decreto; le operazioni di acquisto destinate a soddisfare le esigenze allocative in materia di edilizia residenziale pubblica, ferme restando la verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica e le finalità di contenimento della spesa pubblica (comma 1 *quinquies*); le operazioni di acquisto previste in attuazione di programmi e piani concernenti interventi speciali realizzati al fine di promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona in conformità all'art. 119, co. 5, Cost., e finanziati con risorse aggiuntive ai sensi del d.lgs. n. 88/2011 (comma 1 *sexies*). Per il controllo sull'operatività delle deroghe cfr. anche Corte dei conti, Sez. Reg. Piemonte, delibera 29 marzo 2013, n. 60, in www.corteconti.it

vanificata in caso di interruzione del medesimo in fase avanzata. Nel caso di specie, la Corte ha constatato come il procedimento espropriativo fosse ormai giunto alla fase traslativa del diritto di proprietà. Trattandosi di fase strettamente consequenziale rispetto agli atti adottati prima dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 138, l. n. 228/2012 deve essere esente dal divieto previsto dalla suddetta normativa.

**USUCAPIONE E TUTELA RISARCITORIA E RESTITUTORIA
IN CASO DI OCCUPAZIONE *SINE TITULO*.
ANNOTAZIONE ALLA SENTENZA DEL TAR CAMPANIA,
SEZIONE DI SALERNO, N. 298/2013**

di Matteo Bossa

Parole-chiave: espropriazione per pubblica utilità, decreto esproprio, occupazione *sine titulo*, usucapione, risarcimento del danno, restituzione del bene

Riferimenti normativi: art. 42-bis D.P.R. n. 327/2001; artt. 1158, 1165, 2943 cod. civ.

Massima: L'intervenuta usucapione ventennale *ex art. 1158 cod. civ.* del bene immobile espropriato illegittimamente dalla p.a. esclude sia la tutela reale spettante al proprietario del fondo sia quella risarcitoria, in ragione dell'effetto retroattivo dell'usucapione che estende gli effetti dell'acquisto al momento iniziale della relazione di fatto della p.a. con il fondo altrui, facendo venire meno sin dall'inizio il carattere illecito dell'occupazione. Non è pertanto accoglibile una richiesta di condanna della p.a. all'adozione del provvedimento *ex art. 42-bis T.U. n. 327/2001*, in quanto determinerebbe un'ipotesi di acquisto di cosa propria.

[Link al documento](#)

Con la sentenza segnalata il TAR Campania ha respinto la domanda proposta da un privato contro un Comune diretta ad ottenere il risarcimento del danno da occupazione *sine titulo* per asserita illegittimità della procedura espropriativa per mancata emissione del decreto d'esproprio¹⁰. Il giudice amministrativo ha ripercorso le tappe più importanti dell'annosa questione riguardante la tutela del privato in caso di occupazioni, in origine legittime, che divengono senza titolo per mancata emissione di idonea misura ablatoria – anche alla luce dell'art. 42-bis D.P.R. n. 327/2001 – e ha indagato i rapporti tra usucapione e tutela risarcitoria e restitutoria invocabile dal privato. Con riferimento a tale ultimo aspetto, il TAR ha chiarito che:

- a) in caso di occupazione originariamente valida non seguita da tempestiva adozione del decreto di esproprio, il decorso del termine ventennale utile *ad usucapionem* prende avvio solo dal momento in cui l'occupazione diventa *contra legem*, con il decorso del termine quinquennale;
- b) quali misure idonee ad interrompere il decorso del termine utile ad usucapire (in virtù del combinato disposto degli artt. 1165 e 2943 cod. civ.) possono ricomprendersi esclusivamente iniziative giudiziali in funzione recuperatoria del possesso, e non già intese alla mera condanna al risarcimento del danno (cfr. Cass. SS.UU. n. 21575/2011);
- c) la maturata usucapione, sollevata ritualmente nel processo dalla p.a. e accertabile in via incidentale *ex art. 8 c.p.a.*, fa venir meno non solo le tutele reali e recuperatorie, stante la correlativa perdita della situazione dominicale, ma anche l'elemento costitutivo della fattispecie risarcitoria ed indennitaria anche per il periodo anteriore all'avvenuta usucapione, in ragione della retroattività degli effetti dell'acquisto¹¹;
- d) non risulta concretamente possibile ad usucapione maturata una condanna della p.a. all'adozione (ad esito alternativo discrezionalmente apprezzabile) del provvedimento *ex art. 42-bis D.P.R. n. 327/2001*, per la preclusiva ragione che l'usucapione costituisce autonomo titolo di acquisto della proprietà e, diversamente, si darebbe luogo a acquisto di cosa propria (Cass., sez. I, n. 11147/2012).

¹⁰ Sulla scomparsa dell'occupazione appropriativa e per la giurisprudenza CEDU, cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 4808/2012 (con commento di CONTI in *Urb. e app.*, 4/2013, 453 ss.); sulla responsabilità erariale degli amministratori locali conseguente al risarcimento del danno da occupazione per inerzia nel compimento degli atti necessari per la conclusione della procedura espropriativa, Corte dei conti, Sardegna, sez. giur., n. 445/2011, in *Giur. it.*, 6/2012, 1440.

¹¹ Cfr. CGARS n. 9/2013 e commento di COMMANDATORE, *Usucapione e espropriazioni illegittime per la prima volta all'esame del Consiglio di Stato*, in *GiustAmm.it*, 2/2013.

LO STATO PUÒ IMPORRE AGLI ENTI LOCALI DI DESTINARE I PROVENTI DELLA DISMISSIONE DEI PROPRI BENI ALLA RIDUZIONE DEL DEBITO, MA NON AL FONDO PER L'AMMORTAMENTO DEI TITOLI DI STATO. ANNOTAZIONE ALLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 63/2013

di Nicola Dessì

Parole-chiave: enti locali, autonomia finanziaria, dismissione, patrimonio

Riferimenti normativi: artt. 42, 117, co. 3, 118, 119, co. 6, Cost.; art. 66, co. 9, secondo periodo, d.l. n. 1/2012, convertito con modificazioni in l. n. 27/2012; artt. 1, co. 1, 2, co. 2 lett. a), 19, l. n. 42/2009; art. 2, co. 4, d.lgs. n. 85/2010

Massima 1: La legge dello Stato può disporre, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente sul coordinamento della finanza pubblica, che le risorse derivanti dalla dismissione dei beni della Regione o dell'Ente locale siano destinate a ridurre il rispettivo debito. Trattandosi di potestà legislativa concorrente, però, la Regione deve poter mantenere la possibilità di scegliere se ricorrere o meno alla dismissione dei beni.

Massima 2: La legge dello Stato non può imporre che, in assenza di debito o per l'eventuale eccedenza rispetto al debito, i ricavi della dismissione dei beni della Regione o dell'Ente locale siano destinati al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Ne conseguirebbe una violazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali sancita dall'art. 119 Cost.

[Link al documento](#)

La sentenza ha deciso separatamente due questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Veneto, che aveva impugnato numerose disposizioni del d.l. n. 1/2012 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito con modificazioni in l. n. 27/2012.

L'art. 66 del c.d. decreto "Cresci Italia" autorizza Regioni ed Enti locali a dismettere i terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola e il comma 9, disposizione oggetto della sentenza, stabilisce che "gli enti territoriali destinano le predette risorse alla riduzione del proprio debito e, in assenza del debito o per la parte eventualmente eccedente, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. La Corte dichiara infondata la prima questione relativa alla legittimità della disposizione nella parte in cui impone un vincolo di destinazione ai ricavi ottenuti da Regioni ed Enti locali dalla dismissione del proprio patrimonio. Si tratta di norma inquadrabile nella materia del "coordinamento della finanza pubblica", che secondo l'art. 117, comma 3, Cost., rientra tra le materie di competenza concorrente. Il legislatore statale, nell'ambito di una scelta di politica economica nazionale in condizione di eccezionale emergenza finanziaria, può dettare il principio per cui le Regioni e gli Enti locali devono ridurre il proprio debito.

La disposizione sarebbe illegittima se gli Enti territoriali, che sono dotati ex art. 118 Cost. di potestà amministrativa (e nel caso delle Regioni anche di competenza legislativa ex art. 117 Cost.), non potessero scegliere se ricorrere o non ricorrere alla dismissione del patrimonio, ma la norma statale attribuisce espressamente agli Enti territoriali "la facoltà di scegliere se procedere o meno alla riduzione del debito tramite le dismissioni dei beni di cui trattasi". Pertanto è esclusa anche la violazione del diritto di proprietà (con i relativi poteri di disposizione dei beni) ex art. 42 Cost. e dell'autonomia amministrativa degli enti territoriali ex art. 118 Cost. Nemmeno il principio di leale collaborazione è violato, "atteso che l'esercizio della funzione legislativa non è soggetto alle procedure di leale collaborazione."

La disposizione impugnata è invece parzialmente illegittima laddove prevede che i ricavi della dismissione dei beni degli enti territoriali, in assenza di debito o per la parte eventualmente eccedente il debito, debbano essere destinati al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. In questo caso, infatti, l'autonomia finanziaria dell'ente, tutelata dall'art. 119 Cost., viene violata dallo Stato, il quale finisce per incamerare ricavi che dovrebbero spettare agli enti territoriali, senza che tale scelta sia giustificata da ragioni di coordinamento della finanza pubblica (come quelle della riduzione del debito). Secondo la Corte, "la norma impugnata si risolve, infatti, in una disciplina che, non essendo finalizzata ad assicurare l'esigenza del risanamento del

debito degli enti territoriali e, quindi, non essendo correlata alla realizzazione del ricordato principio fondamentale, si risolve in una indebita ingerenza nell'autonomia della Regione”.

**LIMITI DI AMMISSIBILITÀ DELL’AZIONE DI MERO ACCERTAMENTO
NEL GIUDIZIO AMMINISTRATIVO E RIPARTO DI GIURISDIZIONE
IN MATERIA DI CONCESSIONE DI LAVORI PUBBLICI.
ANNOTAZIONE ALLA SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO N. 231/2013**

di Maria Antonella Belforte

Parole-chiave: azione di accertamento, clausola compromissoria, concessione di lavori pubblici, servizio pubblico, selezione, trattamento, riciclaggio rifiuti solidi urbani

Riferimenti normativi: art. 24 Cost.; art. 44, co. 1, l. n. 69/2009; artt. 1, 34, co. 1, lett. c) ed e), 133, co. 1, lett. e), d.lgs. n. 104/2010; art. 143 d.lgs. n. 163/2006

Massima 1: Il processo amministrativo è, secondo una lettura costituzionalmente orientata della giurisdizione del G.A., al di fuori dei casi di giurisdizione esclusiva, un processo su interessi legittimi, incentrato sull’azione di annullamento; dunque, sull’azione di accertamento relativa ad un rapporto giuridico paritetico come il rapporto giuridico contrattuale, sia pur nascente da una procedura di evidenza pubblica, sussiste la giurisdizione dell’A.G.O.

Massima 2: Sotto il profilo del tipo di azione esercitata in giudizio (azione di mero accertamento), deve ritenersi che, sulla base della disciplina codicistica e del connesso sistema processuale amministrativo elaborato dalla giurisprudenza, tale azione sia esercitabile solo nei casi tipicamente definiti dal legislatore o enucleabili dal contesto della disciplina di tutela di particolari istituti.

[Link al documento](#)

Con questa pronuncia il Consiglio di Stato, in riforma della sentenza di primo grado (T.A.R. Liguria, n. 10394/2010), ha dichiarato l’inammissibilità del ricorso proposto avanti al T.A.R., in ragione sia dell’appartenenza della controversia dedotta in giudizio non – come ritenuto dal primo giudice – alla giurisdizione esclusiva del g.a., ma alla giurisdizione del g.o., sia dell’inammissibilità dell’azione di mero accertamento al di fuori dei casi tipicamente definiti dalla legge, rifiutando così la tesi dell’atipicità di tale azione, in sostanziale discontinuità rispetto all’orientamento recentemente espresso dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nella nota sentenza del 29 luglio 2011, n. 15. Con tale pronuncia il supremo consesso di giustizia amministrativa ha tra l’altro statuito che, laddove le azioni tipizzate non soddisfino in modo efficiente il bisogno di tutela, “l’azione di accertamento atipica, ove sorretta da un interesse ad agire concreto ed attuale ex art. 100 c.p.c., risulta praticabile in forza delle coordinate costituzionali e comunitarie richiamate dallo stesso art. 1 del codice oltre che dai criteri di delega di cui all’art. 44 della legge n. 69/2009”¹².

In breve i tratti salienti della vicenda processuale. Con ricorso al T.A.R. due comuni avevano chiesto, tra l’altro, l’accertamento: del difetto di legittimazione passiva e della titolarità in capo agli stessi delle obbligazioni e degli oneri nascenti dalla convenzione stipulata tra il Commissario straordinario della Regione e le società aggiudicatrici della gara, avente ad oggetto la concessione di costruzione e gestione degli impianti di selezione e smaltimento rifiuti con il sistema del *project financing*; del difetto della titolarità in capo alla società costituita successivamente alla convenzione dai due soggetti aggiudicatari, ed avente ad oggetto lo svolgimento di tutte le attività relative al rapporto di concessione di cui sopra, della gestione del servizio pubblico di selezione, trattamento e riciclaggio dei rifiuti solidi urbani nell’ambito del sistema integrato di cui alla predetta convenzione; della nullità, inefficacia e inoperatività della clausola compromissoria contenuta nella citata convenzione.

¹² Dopo l’entrata in vigore del c.p.a., la tesi dell’atipicità delle azioni, in base alla quale è stata affermata l’ammissibilità di un’azione di mero accertamento al di là delle ipotesi espressamente disciplinate dalla legge, è stata sostenuta, oltre che dall’Adunanza Plenaria del Cons. di Stato nella sent. n. 15/2011, dalla giurisprudenza amministrativa maggioritaria (ex multis TAR. Puglia, 17 dicembre 2010, n. 4242, TAR. Abruzzo, 25 febbraio 2011, n. 100, Cons. Stato n. 472/2012, Cons. Stato n. 6002/2012, TAR Abruzzo, 11 gennaio 2013, n. 10). In argomento si veda M. CLARICH, *Le azioni nel processo amministrativo tra reticenze del Codice e apertura a nuove tutele*, in www.giustizia-amministrativa.it.

Il T.A.R., dopo aver affermato l'appartenenza della controversia alla propria giurisdizione esclusiva, sulla base della considerazione che le domande proposte dai ricorrenti esulassero dall'ambito delle indennità, canoni ed altri corrispettivi, attribuito a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 204/2004 alla giurisdizione del giudice ordinario, aveva parzialmente accolto il ricorso e, sulla base della ritenuta esperibilità dell'azione di mero accertamento nell'ambito della giurisdizione esclusiva del g.a., aveva dichiarato la nullità della clausola compromissoria contenuta nella convenzione. Le società aggiudicatrici avevano proposto appello avverso la sentenza del T.A.R. con particolare riferimento al capo relativo alla dichiarazione di nullità della clausola compromissoria prevista dalla convenzione.

Il Consiglio di Stato, nel ritenere fondato l'appello principale, ha in primo luogo escluso l'esperibilità dell'azione di mero accertamento al di fuori dei casi definiti dalla legge, dunque l'atipicità di tale azione nel nostro ordinamento processuale, sulla base dei seguenti argomenti:

- le “amputazioni subite dalla disciplina delle azioni in seno al Codice rispetto alla legge delega (art. 44, comma 1)”, le quali “forniscono un criterio ermeneutico che spinge l'interprete verso tale conclusione, ovvero che l'azione di mero accertamento, nel processo amministrativo, sia un'azione tipica e non atipica”;
- l'adeguatezza e completezza della tutela apprestata dalle azioni già previste dal capo II del c.p.a.;
- l'impossibilità di desumere dai principi di pienezza ed effettività della tutela contemplati dall'art. 1 c.p.a., in relazione a quanto disposto dall'art. 24 Cost., un principio di atipicità dell'azione di accertamento, “poiché dovrebbe semmai preliminarmente dimostrarsi che il sistema di tutele del Codice sia, per questa parte, lacunoso e, quindi, necessariamente da integrare in via ermeneutica con il richiamo ai principi costituzionali ed europei del giusto processo; dimostrazione che è ben lungi dall'essere un fatto certo”;
- l'inconferenza dei dati normativi testuali da cui si pretende di ricavare il principio di atipicità (art. 34, comma 1, lett. c) e e), c.p.a.), in quanto la prima disposizione, nel prevedere l'adozione da parte del giudice “delle misure idonee a tutelare la situazione giuridica soggettiva dedotta in giudizio”, precisa i contenuti della sentenza di condanna e non di quella di mero accertamento; in riferimento alla seconda, in base alla quale il giudice dispone “le misure idonee ad assicurare l'attuazione del giudicato”, inclusa la nomina già in sede di cognizione di un commissario *ad acta* con sua operatività dalla scadenza di un termine assegnato per l'ottemperanza, si osserva che “l'azione di accertamento sarebbe, semmai, l'oggetto di un giudicato e non una misura per attuarlo”.

In secondo luogo, il Collegio ha affermato che la controversia, afferendo a questioni di carattere meramente contrattuale, attinenti all'esistenza e alla validità di clausole del contratto che costituisce la fonte, ex art. 1173 c.c., di diritti soggettivi patrimoniali, è sottratta alla cognizione del g.a.

Nell'escludere dall'ambito della giurisdizione del g.a. la controversia in questione, il Consiglio di Stato si è rifatto alla statuizione del giudice della giurisdizione (Cassazione civile, Sez. Un., 27 dicembre 2011, n. 28804), secondo cui, nel quadro normativo derivante dal d.lgs. n. 163/2006, sussiste l'unica categoria della concessione di lavori pubblici, non essendo più consentita la precedente distinzione tra concessione di sola costruzione e concessione di gestione dell'opera (o di costruzione e gestione congiunte), ove prevale il profilo autoritativo della traslazione delle pubbliche funzioni inerenti l'attività organizzativa e direttiva dell'opera pubblica, con le conseguenti implicazioni in tema di riparto di giurisdizione; ciò in quanto, ormai, la gestione funzionale ed economica dell'opera non costituisce più un accessorio eventuale della concessione di costruzione, ma la controprestazione principale e tipica a favore del concessionario, come risulta dall'art. 143 del codice, con la conseguenza che le controversie relative alla fase di esecuzione appartengono alla giurisdizione ordinaria”.

PERSONALE AMMINISTRATIVO

COME PREVENIRE LA CORRUZIONE LOCALE: PROFILI EXTRAPENALISTICI DELL'ANTICORRUZIONE

di Marco Oreste Marelli

Parole Chiave: prevenzione, repressione, corruzione

Riferimenti normativi: l. n. 190/2012, Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione

[Link al documento](#)

La legge n. 190/2012, che consta di due articoli, di cui il primo costituito da ben 83 commi e il secondo da soli 2 commi, così come indicato nel titolo pone una serie di “disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione”, in attuazione dell'art. 6 della Convenzione dell'ONU contro la corruzione del 31/10/2003 e degli artt. 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo del 27/01/1999.

Innanzitutto, al comma 1 del primo articolo, la legge prevede l'individuazione in ambito territoriale italiano di un'Autorità nazionale anticorruzione e di altri organi incaricati di svolgere attività di controllo, prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella P.A. Le funzioni dell'Autorità nazionale sono affidate, in base al comma 2, alla “Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche”, di cui all'art. 13 del d. lgs. n. 150/2009. Tra le varie funzioni dell'Autorità, oltre ai compiti consultivi, di vigilanza e controllo sul rispetto delle misure adottate dalle PP.AA. e sul rispetto delle regole di trasparenza, vi è, in particolare, l'approvazione del Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica. Nel rispetto delle linee guida contenute nel Piano nazionale, le singole PP.AA. devono predisporre un proprio piano di prevenzione della corruzione che fornisca una valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici al rischio di corruzione e indichi gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio. Accanto a tale piano, gli enti definiscono le procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori più a rischio corruzione e prevedendo la rotazione di dirigenti e funzionari.

Per quanto attiene agli enti locali, in base al disposto del comma 7, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel segretario comunale/provinciale, mentre negli altri enti è l'organo di indirizzo politico a individuare tra i dirigenti il responsabile anticorruzione. È inoltre previsto che, ai fini della predisposizione del piano di prevenzione della corruzione, il prefetto fornisca agli enti locali, su loro richiesta, il necessario supporto tecnico e informativo. Non è però ancora chiaro in cosa consista con precisione il citato supporto vista una prassi non ancora consolidata. L'organo di indirizzo politico dell'ente, su proposta del responsabile della prevenzione della corruzione, adotta entro il 31 gennaio di ogni anno (termine differito al 31 marzo solo per il 2013) il piano triennale di prevenzione della corruzione, curandone la trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica.

Il Piano di prevenzione della corruzione deve contenere, secondo i dettami del comma 9:

1. l'individuazione delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti;
2. la previsione per le attività a più elevato rischio corruzione di meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonee a prevenire il rischio di corruzione;
3. la previsione, per le stesse attività, di obblighi di informazione al responsabile, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano;
4. il monitoraggio sul rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;
5. il monitoraggio sui rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi

economici di qualunque genere, anche su eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;

6. l'individuazione di specifici obblighi di trasparenza, ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.

Ai sensi del comma 10, il responsabile anticorruzione e, per quanto attiene agli enti locali, il segretario, oltre alla redazione del citato Piano triennale di prevenzione e alla sua trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica:

1. verifica l'attuazione del piano e la sua idoneità, nonché propone modifiche qualora siano accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero nel caso di intervenuti mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
2. verifica, d'intesa con il dirigente competente, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività esposte a più elevato rischio di corruzione;
3. individua il personale da inserire nel programma di formazione;
4. redige e pubblica, entro il 15 dicembre di ogni anno, nel sito *web* dell'ente, una relazione recante i risultati dell'attività svolta;
5. trasmette entro il medesimo termine del 15 dicembre la relazione all'organo di indirizzo politico dell'amministrazione, rammentando che nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda o qualora il dirigente responsabile lo ritenga opportuno, quest'ultimo riferisce sull'attività;
6. sovrintende al coordinamento e al controllo sull'assolvimento dei nuovi obblighi di pubblicità e trasparenza.

Sul piano della trasparenza dell'attività amministrativa, il comma 15 prevede la pubblicazione, nei siti *web* istituzionali degli enti, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi, secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, dei relativi bilanci e conti consuntivi, dei costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini.

Il comma 16 stabilisce che le PP.AA. assicurano i livelli essenziali delle prestazioni con particolare riferimento ai procedimenti di autorizzazione o concessione, scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, attribuzione di vantaggi economici a persone ed enti, concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera. Tali livelli essenziali delle prestazioni non sono stati ancora definiti dal legislatore.

A norma del comma 39, al fine di garantire l'esercizio imparziale delle funzioni amministrative e di rafforzare la separazione e la reciproca autonomia tra organi di indirizzo politico e organi amministrativi, le amministrazioni pubbliche (compresi gli enti di partecipazione pubblica) comunicano al Dipartimento della funzione pubblica, per il tramite degli organismi indipendenti di valutazione, tutti i dati (inclusi titoli e *curricula*) utili a rilevare le posizioni dirigenziali attribuite a persone individuate discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione. L'intento di questa norma sembrerebbe quello di porre sotto osservazione i criteri di nomina dei dirigenti da parte degli organi politici la cui discrezionalità è tuttora pressoché illimitata.

Ulteriori norme prevedono maggior trasparenza nell'attribuzione degli incarichi ai dipendenti pubblici, la disciplina sul conflitto d'interesse, l'obbligo dei soggetti pubblici o privati di comunicare all'amministrazione di appartenenza l'ammontare dei compensi erogati ai loro dipendenti. Nel codice di comportamento di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 165/2001 è previsto vi sia una specifica sezione dedicata ai doveri dei dirigenti, la cui violazione è fonte di responsabilità disciplinare.

Il comma 60 prevede che entro il 28/03/2013, attraverso intese in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 281/1997, si definiscano gli adempimenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali, nonché degli enti pubblici e dei soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo, volti alla piena e sollecita attuazione delle disposizioni della presente legge, con particolare riguardo alla definizione e trasmissione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e all'adozione di

norme regolamentari relative all'individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti pubblici e del codice di comportamento. Ad oggi la Conferenza unificata non si è ancora tenuta.

Fra le varie disposizioni, la legge contiene numerose deleghe al Governo per l'adozione di decreti legislativi in materie connesse e strumentali all'anticorruzione. Innanzitutto, in attuazione della delega del comma 35 riguardante il riordino della disciplina circa gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, il Governo ha adottato il d.lgs. n. 33/2013 entrato in vigore il 20/04/2013.

Il comma 48 delega altresì il Governo ad adottare entro il 28/05/2013 un decreto legislativo per la disciplina organica degli illeciti, e relative sanzioni disciplinari, correlati al superamento dei termini di definizione dei procedimenti amministrativi. In pratica, nei comuni di piccole e medie dimensioni, che da una parte sono sottoposti da diverso tempo a vincoli di assunzione di personale, mentre dall'altra hanno visto crescere in maniera consistente le loro competenze rispetto al passato, non è affatto raro che in taluni momenti o in determinati periodi si registrino dei picchi di lavoro tali da non consentire la conclusione dei procedimenti amministrativi nei termini previsti, senza che ciò sia dovuto a condotte illecite dei dipendenti. Il decreto legislativo non è stato ancora emanato.

Il comma 49 delega il Governo ad adottare entro il 28/05/2013 uno o più decreti legislativi diretti a modificare la disciplina vigente in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico esercitanti funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, da conferire a soggetti interni o esterni alle pubbliche amministrazioni, che comportino funzioni di amministrazione e gestione, nonché a modificare la disciplina vigente in materia di incompatibilità tra i detti incarichi e lo svolgimento di incarichi pubblici elettivi o la titolarità di interessi privati che possano porsi in conflitto con l'esercizio imparziale delle funzioni pubbliche affidate. In attuazione alla delega, il Governo ha emanato il d.lgs. n. 39/2013 recante "Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190".

Sulla base di quanto stabilito dal comma 63, il 6 dicembre 2012 il Consiglio dei Ministri ha approvato lo schema di decreto legislativo recante un testo unico della normativa in materia di incandidabilità alla carica di membro del Parlamento europeo, di deputato e di senatore della Repubblica, di incandidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali e di divieto di ricoprire le cariche di presidente e di componente dei consigli e delle giunte delle unioni dei Comuni, di consigliere di amministrazione e di presidente delle aziende speciali e delle istituzioni di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di presidente e di componente degli organi esecutivi delle comunità montane.

Il comma 67 delega, infine, il Governo ad adottare entro il 28/03/2013 un decreto legislativo per l'individuazione di ulteriori incarichi, che, in aggiunta a quelli di cui al precedente comma 66, comportano l'obbligatorio collocamento in posizione di fuori ruolo. Ad oggi, questa disposizione non è stata ancora attuata.

Il comma 51 inserisce nel d.lgs. n. 165/2001, l'art. 54-bis a tutela del dipendente pubblico che denuncia all'autorità giudiziaria, alla Corte dei Conti o al proprio superiore gerarchico condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro. Il dipendente non potrà infatti essere sanzionato, licenziato o sottoposto a misure discriminatorie sul lavoro per motivi collegati direttamente o indirettamente alla denuncia. L'adozione di misure discriminatorie è segnalata al Dipartimento della funzione pubblica. In pratica, esistono notoriamente strumenti di ritorsione discriminatoria del datore di lavoro molto semplici, come negare le ferie in periodi richiesti, isolamento dai colleghi, assegnazione a mansioni poco congeniali, aggravio dei carichi di lavoro, motivati con la necessità di riorganizzazione dell'ente. Per il lavoratore sarà sempre difficile dimostrare che tali condotte attuate nei suoi confronti abbiano finalità discriminatoria.

Tralasciando, infine, il sistema sanzionatorio approntato dalla legge n. 190/2012, in caso di violazioni delle norme in esso contenute, il comma 82 dell'art. 1 modifica l'art. 100 del d.lgs. n. 267/2000, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Tale articolo prevede che il sindaco, mediante un provvedimento

motivato e previa deliberazione della giunta, possa revocare il segretario comunale per violazione dei doveri d'ufficio. Il provvedimento di revoca deve ora essere comunicato dal prefetto all'Autorità nazionale anticorruzione, la quale deve esprimersi entro trenta giorni, decorsi i quali il provvedimento di revoca diviene efficace, salvo che l'Autorità rilevi che la revoca sia correlata alle attività svolte dal segretario in materia di prevenzione della corruzione. La nuova disposizione dovrebbe porre il segretario al riparo da potenziali e verosimili influenze nell'assolvimento del nuovo compito di garante della legalità e dell'anticorruzione, ridimensionando parzialmente il rapporto fiduciario tra sindaco e segretario comunale che di fatto ha posto quest'ultimo a seguito della Legge Bassanini del 1997 in posizione di sudditanza all'organo di indirizzo politico. Il condizionale è d'obbligo dato che, in realtà, il potere di revoca non è l'unico deterrente che possa condizionare l'operato del segretario comunale, ancora troppo legato al rapporto fiduciario e, dunque, alle vicende politiche del sindaco.

Tenuto conto che l'art. 2 della medesima legge dispone che dalla sua attuazione non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni competenti provvedano allo svolgimento delle attività previste con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, si comprende come il compito del segretario comunale non sia privo di difficoltà, ad esempio assicurare la rotazione dei funzionari nei comuni piccoli e medi, spesso sprovvisti di professionalità elevate. Il segretario comunale, quale garante dell'anticorruzione, si troverà gravato da nuove funzioni gestionali, conferitegli dal sindaco dallo statuto o dai regolamenti, in virtù della previsione contenuta nell'art. 97, comma 4, lett. d) del d.lgs. n. 267/2000, per sopperire a carenze di professionalità adeguate all'interno del Comune, non diversamente acquisibili.

FINANZE E CONTABILITÀ

**SPENDING REVIEW ED EQUILIBRIO DEI BILANCI:
COSA RIMANE DELL'AUTONOMIA LOCALE?
RESOCONTO DEL CONVEGNO DI VARESE DEL 18 APRILE 2013.**

di Nicola Dessì

Il Centro di ricerca “Federalismo e autonomie locali”, diretto da Giorgio Grasso (Università dell’Insubria), ha organizzato un seminario di studio intitolato “*Spending review ed equilibrio dei bilanci: cosa rimane dell’autonomia locale?*”, tenutosi a Varese il 18 aprile 2013. Il convegno è stato introdotto da due relazioni cui hanno fatto eco operatori nel campo dell’amministrazione locale, politici e tecnici.

Francesco Bilancia, Università di Pescara e Chieti, ha analizzato la l. n. 243/2012, attuativa della l. cost. n. 1/2012 (modifica dell’art. 81 Cost. in materia di c.d. “equilibrio” di bilancio), che obbliga gli enti locali a contribuire alla sostenibilità del debito della pubblica amministrazione. Tale disposizione implica, secondo Bilancia, una “gestione comune del disavanzo”. I vari enti territoriali sono tenuti a contribuire, nelle fasi economicamente favorevoli, al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato. Bilancia ritiene che sia così violata l’autonomia finanziaria degli enti, che non dispongono più completamente delle proprie risorse e devono farsi carico dei conti propri e di tutti gli altri enti pubblici, Stato compreso. Inoltre, viola la parità di trattamento fra le autonomie perché sono danneggiati gli enti virtuosi, che devono farsi carico del debito altrui, ed è avvantaggiato lo Stato, nel momento in cui Regioni, Province e Comuni devono impiegare le proprie risorse al solo scopo di ridurre l’emissione dei titoli di Stato. È come se fosse reintrodotta la clausola di “interesse nazionale”, abrogata nel 2001, trattandosi però di un “interesse” di natura esclusivamente finanziaria.

Renato Ruffini, Università di Castellanza, si è concentrato sugli aspetti generali della spesa pubblica. Il controllo della spesa pubblica è stato finora affidato alla discrezionalità dell’apparato burocratico (es. Ragioneria dello Stato) o della magistratura contabile, senza un indirizzo politico in materia. Possibili rimedi sono: *a*) una legislazione differenziata per la spesa pubblica per i vari livelli locali, in particolare per le città metropolitane; *b*) fissazione di *standards* nazionali, che tengano conto delle peculiarità locali, *c*) individuazione di soluzioni in tema di forme associative e di piani strategici di area.

Il dott. Moris Foglia, Università dell’Insubria, ha fatto un breve intervento sulla l. n. 243/2012, soffermandosi in particolare sull’art. 10. Il secondo comma, in particolare, impone la necessità di un’intesa regionale per procedere all’indebitamento di ogni singolo ente territoriale. Tali intese devono garantire l’equilibrio di bilancio di *tutti* gli enti territoriali della Regione, compresa la Regione stessa.

Le conclusioni sono state affidate a Giorgio Grasso, che condivide i dubbi sul futuro delle autonomie locali e sulla mancanza di un preciso indirizzo politico nelle scelte economico-finanziarie intraprese nell’ultimo anno.

Anzitutto, è interessante rilevare come il parere del prof. Bilancia sia in linea con una recente decisione della Corte Costituzionale in merito ai dubbi sulla disposizione che impone agli enti di contribuire al Fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato. Infatti, la disposizione descritta da Bilancia non è dissimile a un’altra disposizione, contenuta nel decreto “CresciItalia” (art. 66, comma 9, del d.l. n. 1/2012, convertito con l. n. 27/2012), in base alla quale le Regioni e gli Enti locali che avessero proceduto a dismettere terreni demaniali agricoli avrebbero dovuto conferire il ricavato (in assenza di debito o per la parte eccedente il debito) al Fondo per l’ammortamento. La Consulta, con la sentenza n. 63/2013, ha dichiarato parzialmente illegittima questa disposizione, affermando che, in virtù del principio dell’autonomia finanziaria degli enti *ex art. 119 Cost.*, lo Stato non può in alcun modo incamerare risorse delle Regioni e degli Enti locali, o in generale violare la loro autonomia finanziaria, senza alcuna giustificazione derivante da ragioni di coordinamento della finanza pubblica. In effetti, dal momento che la Costituzione configura un sistema in cui Regioni ed Enti locali hanno autonomia finanziaria e in cui, come ricordato da Bilancia, vige la parità di trattamento fra tutti gli enti territoriali (Stato compreso), è quantomeno discutibile la legittimità di una norma che consente a un ente (lo Stato) di appropriarsi di risorse che appartengono ad altri enti.

Sul merito delle conclusioni tratte nel corso del convegno, si vuole fare qualche considerazione. È noto che i meccanismi dell'economia e della finanza assumono caratteristiche tali da dover essere affrontati a livello sovranazionale. È evidente, in particolare, che le scelte di politica economica e finanziaria operate a livello nazionale risentono delle indicazioni formulate dalle istituzioni politiche ed economiche dell'Unione Europea. *Rebus sic stantibus*, a un aumento del potere decisionale delle istituzioni europee sembra necessariamente dover corrispondere una diminuzione del potere decisionale delle istituzioni nazionali: a quel punto, se si sceglie di mantenere intatto il potere decisionale dei singoli Stati europei, diventa necessario diminuire quello degli enti territoriali minori. In questo schema, non è affatto inevitabile che le scelte di finanza pubblica siano penalizzanti per le autonomie locali, ma è inevitabile che le autonomie locali debbano conformarsi a decisioni assunte in altre sedi.

Il vero problema riguarda il Titolo V della Costituzione. Se si opta per la compressione dei poteri di Regioni ed Enti locali in materia economica e finanziaria, è chiaro che ciò non può avvenire a Costituzione invariata: è necessario ridurre la sfera della potestà legislativa che oggi la Costituzione riconosce alle Regioni. Queste considerazioni non possono ignorare il vincolo dell'art. 5 Cost. e la necessità di "riconoscere e promuovere le autonomie locali": da un punto di vista costituzionale, l'opportunità di un ridimensionamento dei poteri di Regioni ed Enti locali non può giustificare scelte legislative e amministrative di finanza pubblica che di fatto impediscano o rendano estremamente gravoso l'esercizio di tali poteri.

LO STATO PREOCCUPANTE DEGLI ENTI LOCALI NELLA “RELAZIONE DI INAUGURAZIONE DELL’ANNO GIUDIZIARIO 2013” DELLA CORTE DEI CONTI

di Maria Bottiglieri

Parole-chiave: rendiconto, Regioni, Enti Locali, gestione finanziaria, attività di referto

Riferimenti normativi: d.l. n. 174/2012, convertito in l. n. 213/2012

Massima 1: L'intero settore delle Autonomie territoriali “ha sensibilmente risentito della difficile congiuntura economica, reagendo con una decisa, quanto prolungata, contrazione della spesa, soprattutto in conto capitale, nel tentativo di assorbire le ricadute delle manovre correttive di finanza pubblica. (...) Il protrarsi di tale preoccupante fenomeno (concentrato soprattutto nel Sud del Paese), oltre ad impedire il rilancio del settore e a ritardarne lo sviluppo, genera crescenti effetti distorsivi (come l'accentuarsi del divario infrastrutturale o l'aumento della crisi di liquidità), essenzialmente causati dalla rigidità della spesa corrente ed aggravati dalle evidenti lacune dei processi di programmazione economico-finanziaria e dei sistemi di controllo interno”.

Massima 2: “Nonostante la crisi, le misure di consolidamento fiscale hanno consentito di mantenere il contributo degli enti territoriali al disavanzo complessivo delle amministrazioni pubbliche sui livelli previsti. Ciò è avvenuto, tuttavia, non senza pagare un prezzo in termini di dequalificazione della spesa e di aumento della pressione fiscale locale, nonché di diffusione di pratiche tendenti ad attenuare gli effetti immediati delle misure di contenimento, con il rischio in alcuni casi di spostare in avanti il necessario riequilibrio strutturale”.

[Link al documento](#)

La relazione svolta dal Presidente della Corte dei Conti il 5 febbraio 2013 in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario costituisce uno strumento centrale per delineare le principali caratteristiche dell'attività di controllo svolta nell'anno finanziario appena chiuso e, attraverso di essa, lo “stato di salute” dei conti pubblici. Nella relazione si esprimono dati e valutazioni relativi alle principali attività di competenza della Corte dei conti e in questa sede interessa l'“attività della Corte dei conti e il sistema delle Autonomie locali”, esaminata nel cap. VI, che conta 36 pagine sulle 236 in cui si articola l'intera relazione. Di questo capitolo, sarà ivi analizzata la parte che si occupa degli enti locali.

La relazione è stata redatta tenendo conto dei referti della Sezione delle Autonomie sullo stato della finanza regionale¹³ e locale¹⁴ per il 2012 e del referto approvato per far luce sui limiti strutturali e gestionali del sistema “Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei Segretari Comunali e provinciali – Scuola superiore dell'amministrazione pubblica locale” (già soppresso con l. n. 122/2010)¹⁵. Il quadro è stato completato da un quarto referto, approvato in data 22 febbraio 2013, con il quale la Sezione Autonomie ha riferito al Parlamento sull'andamento della gestione finanziaria di un congruo campione di comuni e province per l'esercizio 2011 (c.d. “minireferto”)¹⁶.

Da questi referti emerge come “l'intero settore delle Autonomie territoriali abbia sensibilmente risentito della difficile congiuntura economica, reagendo con una decisa, quanto prolungata, contrazione della spesa, soprattutto in conto capitale, nel tentativo di assorbire le ricadute delle manovre correttive di finanza pubblica. Al riguardo, la Sezione ha evidenziato come il protrarsi di tale preoccupante fenomeno (concentrato

¹³ Cfr. *Referto sulla gestione finanziaria delle Regioni per gli esercizi finanziari 2010 e 2011*, delibera SEZAUT/14/2012/FRG del 25/07/2012, consultabile al seguente [link](#).

¹⁴ Cfr. *Referto sulla gestione finanziaria degli Enti Locali per gli esercizi finanziari 2010 e 2011* approvato con delibera SEZAUT/13/2012/FRG del 25/7/2012, reperibile al seguente [link](#).

¹⁵ Cfr. *Relazione di Controllo sul Rendiconto della Gestione finanziaria dell'ex Agenzia Autonoma per la Gestione dell'albo dei Segretari Comunali e Provinciali. Esercizio finanziario 2011* approvata con delibera SEZAUT/11/2012/VSGF del 12/6/2012, al seguente [link](#).

¹⁶ Cfr. Deliberazione 7/SEZAUT/2013/FRG del 22 febbraio 2013 - La finanza locale nei rendiconti 2011. Valutazione di sintesi in Opal 2/2013, *La finanza locale nei rendiconti 2011: il c.d. "minireferto"*.

soprattutto nel Sud del Paese), oltre ad impedire il rilancio del settore e a ritardarne lo sviluppo, generi crescenti effetti distorsivi (come l'accentuarsi del divario infrastrutturale o l'aumento della crisi di liquidità), essenzialmente causati dalla rigidità della spesa corrente ed aggravati dalle evidenti lacune dei processi di programmazione economico-finanziaria e dei sistemi di controllo interno”.

In particolare la Sezione evidenzia le seguenti tendenze:

- “un andamento delle entrate correnti in flessione nei comuni ed in crescita nelle province”; rispetto a questo *trend* generale, la Corte evidenzia che i trasferimenti sono in calo in entrambe le categorie di enti (elemento che emerge dai dati di cassa);
- una diminuzione della spesa corrente, in particolare per il personale, nei comuni e nelle province;
- un “preoccupante crollo” nella spesa e correlativa realizzazione degli investimenti; questo settore, a giudizio della Corte, “continua a mantenere un basso profilo sia nella programmazione che nella gestione”, elemento che nei comuni (e non è molto diversa la situazione delle province) si riflette nel macroscopico scostamento tra previsioni (53,9 miliardi di euro di impegni previsti) ed impegni effettivi (16,2 miliardi di euro pari al 30,13% delle previsioni) della spesa in conto capitale.
- una riduzione del livello di adeguamento agli obiettivi del Patto considerando sia “il numero degli enti adempienti, sia il risultato complessivo di saldo, anche se in maniera diversificata”: le maggiori difficoltà riguardano infatti la finanza comunale, nella quale si riscontrano criticità sia nel controllo dei saldi correnti di cassa sia nella tenuta degli obiettivi del Patto di stabilità interno; la finanza provinciale risulterebbe, invece, complessivamente più stabile.

Gli andamenti della gestione concorrono, a parere della Corte, a disegnare “una situazione di sostanziale stallo delle politiche di promozione dello sviluppo delle comunità locali”, con la conseguenza che l'azione amministrativa risulta circoscritta all'ordinario esercizio delle funzioni. Risulta coerente con questo *trend* il mantenimento, da parte del comparto enti locali, degli equilibri generali di bilancio.

Altri fattori considerati nella relazione sono:

- la gestione dei residui (al riguardo si osserva che solo 3 province e 97 comuni hanno chiuso l'esercizio in disavanzo di amministrazione);
- il fenomeno dei debiti fuori bilancio, che resta persistente e rilevante per gli importi riconosciuti, anche se nel 2011 si registra per le province un'inversione di tendenza rispetto all'incremento progressivo rilevato nel 2008, sia per la diminuzione del numero degli enti interessati (da 75 a 67) che per l'importo dei debiti riconosciuti; rispetto a questo tema è stato tuttavia evidenziato il fenomeno dei debiti già dichiarati ma non ancora riconosciuti, il quale può essere fonte di instabilità per gli equilibri finanziari;
- il piano degli assetti patrimoniali, rispetto al quale si registra un debito finanziario, sostanzialmente invariato rispetto al 2009, che vede i comuni con un debito complessivo stimato in 62,08 miliardi di euro (incluso anche il debito di Roma, passato a gestione straordinaria) e le province con un debito complessivo stimato in 11,8 miliardi di euro; a tal riguardo la relazione ammette che i dati mostrano l'insostenibilità del debito per circa 2/3 degli enti comunali e per numerose province. Tale insostenibilità, secondo la Relazione, sarebbe il frutto di un’“incongruenza” normativa, visto che il limite del costo del debito, che non può mai superare le entrate correnti (*ex art. 162, comma 6, TUEL*), si stabilisce considerando solo il peso degli interessi e non anche della quota capitale;
- gli organismi partecipati degli enti locali (circa 5000), dislocati prevalentemente nel Nord, ove è concentrato, nel 2010, il 73,52% delle partecipazioni di cui il Nord Ovest rappresenta il 40,16% del totale con la migliore dinamica di crescita nel biennio (+ 4,57% nel 2009, + 6,17% nel 2010), mentre i comuni del Centro segnano dopo la crescita del 2009 (+ 4,06%) una sostanziale stasi del 2010 (+0,68%); quelli delle Isole mostrano una controtendenza negativa (-9,46% nel 2009), influenzata dall'andamento dei comuni siciliani (- 12,67%). Tali organismi sono costituiti quasi tutti in forma societaria e quasi la metà opera nel settore delle *local utilities*; alle “partecipate” è riferibile un indebitamento consistente (quasi 34 miliardi) con crescita dell'11% nell'ultimo triennio. Tale connotazione, secondo la Corte, non è necessariamente negativa, visto che “nei servizi *capital*

intensive l'infrastruttura può rappresentare gran parte dei costi del servizio, ma fa assumere maggior rilievo alla necessità di mantenere la società in equilibrio economico-finanziario in modo da assicurarne la sostenibilità. Il quadro normativo ha previsto un progressivo ritrarsi del fenomeno partecipativo, soprattutto dai settori che non rappresentano servizi di interesse generale, dove maggiormente si concentrano performance negative. La necessità che la spesa pubblica si ripositioni su livelli inferiori e su allocazioni più efficienti rispetto al passato rende urgente rivedere presupposti e finalità che hanno determinato l'intervento pubblico in settori economici non di interesse generale o caratterizzati da gestioni negative. La revisione del perimetro dell'intervento pubblico diventa, pertanto, operazione necessaria, non solo ai fini di riduzione della spesa, ma anche a quelli di efficientamento dell'azione pubblica. Tale percorso si presenta impegnativo e ancora in gran parte da percorrere. Frequente è finora la mancata attivazione delle procedure per addivenire alla dismissione delle società partecipate, alla cessazione delle gestioni anomale dei servizi pubblici locali, alla messa in liquidazione delle società strumentali o di servizi caratterizzate da gestioni antieconomiche. La mancata previsione di vincoli al debito delle società partecipate può, inoltre, aver favorito forme di abuso dello strumento societario per ricorrere a finanziamenti non consentiti alle amministrazioni".

Sul nodo "partecipate" elementi di ulteriore valutazione potranno scaturire dalle esperienze di dismissioni avviate negli ultimi mesi dagli enti locali, basti pensare al caso di Torino.

LA FINANZA LOCALE NEI RENDICONTI 2011: IL C.D. “MINIREFERTO”.
ANNOTAZIONE ALLA DELIBERA DELLA CORTE DEI CONTI,
SEZIONE DELLE AUTONOMIE, N. 7/2013

di Maria Bottiglieri

Parole-chiave: rendiconto, Regioni, Enti locali, gestione finanziaria, attività di referto

Riferimenti normativi: d.l. n. 174/2012, convertito in l. n. 213/2012

Massima: “L’esercizio 2011 restituisce una situazione della finanza locale nella quale permangono problemi irrisolti ed una diffusa tendenza a trasferire sulla spesa per investimenti quelle azioni di contenimento che, auspicabilmente, andrebbero condotte sulle componenti governabili della spesa corrente; una situazione di complessiva difficoltà che sembra cogliersi, in modo più immediato, nell’ampio numero di enti che hanno invocato l’accesso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale introdotta dal d.l. 174/2012 per risanare squilibri strutturali di bilancio e che ha coinvolto 49 Comuni e 3 Province”.

[Link al documento](#)

I dati evidenziati nella Relazione di inaugurazione dell’anno giudiziario della Corte dei Conti (esaminata *supra*) si completano con quelli esposti dal c.d. minireferto sulla finanza locale, approvato il 22 febbraio 2013 con la delibera n. 7/2013 della Sezione Autonomie. L’analisi effettuata in questo rapporto “intende offrire un’anticipazione dei risultati complessivi della finanza locale al termine dell’esercizio 2011 attraverso le verifiche condotte sugli equilibri di bilancio e sugli andamenti tendenziali rilevati dagli indicatori finanziari applicati ad un campione significativo di enti locali”. Il rapporto ha quindi confrontato i rendiconti degli enti locali con gli esercizi 2009 e 2010 di 5.877 Comuni e 101 Province, pari rispettivamente al 72% e al 91% del totale degli stessi.

Il “minireferto”, dopo una premessa metodologica espone le analisi dei dati relativi ai Comuni (Cap. 1), distinguendone la gestione corrente (par. 1.2) da quella in conto capitale (par. 1.3). Si occupa poi delle Province, per passare ai dati relativi alle aziende partecipate (cap. 3) e alle gestioni in disavanzo (cap. 4). Di particolare interesse sono i dati relativi all’andamento della spesa delle funzioni fondamentali di Comuni e Province (rispettivamente parr. 1.1.5 e 2.1.4), prese in considerazione ai fini del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno *standard* e quindi ai fini della determinazione dell’entità e del riparto dei fondi perequativi.

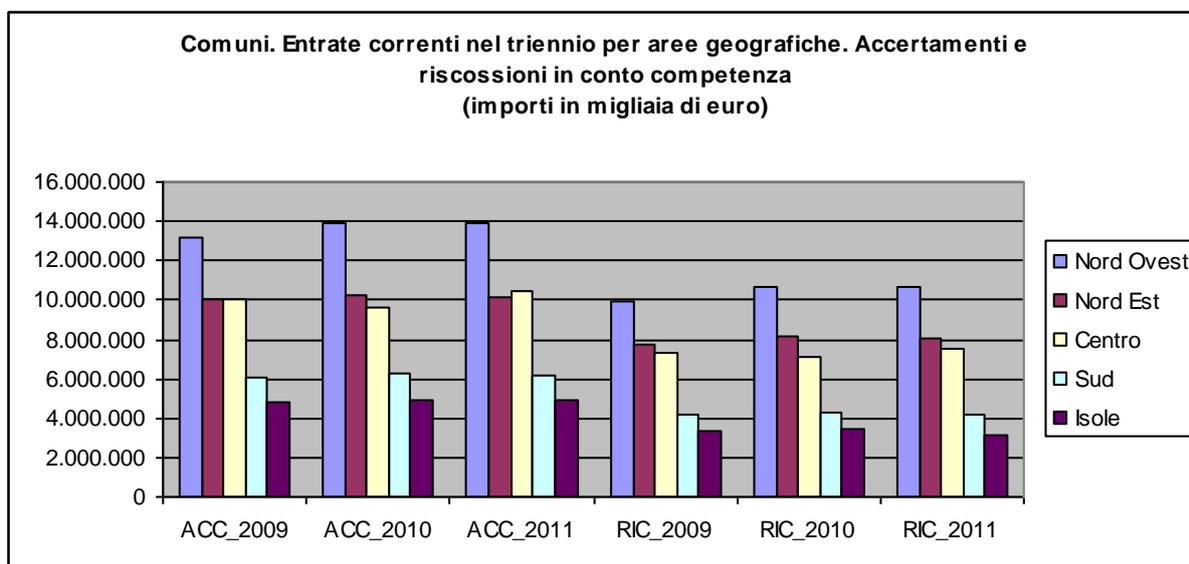
Particolarmente interessanti le conclusioni (cap. 5), che riflettono l’impatto della crisi finanziaria economica che questi enti stanno attraversando. Secondo il rapporto, “la finanza locale ha risentito, nel 2011, dell’intensificarsi del taglio dei trasferimenti erariali, che avrebbe dovuto comportare, da parte degli enti, un difficile percorso di contenimento della spesa per assicurare l’equilibrio nei saldi. Pur essendo attesa una riduzione significativa delle assegnazioni di parte corrente, gli accertamenti correnti dei Comuni risultano, nel complesso, in crescita (+1,33%), mentre le Province registrano una diminuzione (-2,38%). Risulta pressoché simmetrica la situazione degli impegni correnti, con una crescita (+1,63%) per i primi ed un calo (-6,12%) per le seconde”.

Le province sembrano colpite più duramente dei comuni. Infatti, “sul fronte delle entrate correnti dei Comuni, la perdurante crescita degli accertamenti, anche se in misura ridotta rispetto al biennio precedente, trova un sicuro riferimento nella dinamica delle entrate extratributarie (+5%). Di difficile lettura risulta, invece, il dato delle entrate tributarie e dei trasferimenti, interessati da un’ampia riclassificazione a seguito dell’avvio del fondo sperimentale di riequilibrio. Tale andamento non si estende alla cassa, che risulta in lieve calo. Nelle Province, invece, l’ulteriore flessione delle entrate correnti (-14,1%) è l’effetto della riduzione dei trasferimenti erariali disposti dal d.l. n. 78/2010. In questo caso, non essendo ancora operativo il fondo di riequilibrio, il confronto nella serie storica va visto in correlazione al dato delle entrate tributarie, che sono in crescita (+8,3%) in ragione dell’ulteriore sforzo fiscale esercitato. Sul versante della spesa corrente, si conferma nei Comuni, nonostante l’attesa contrazione delle entrate, l’andamento in crescita degli impegni

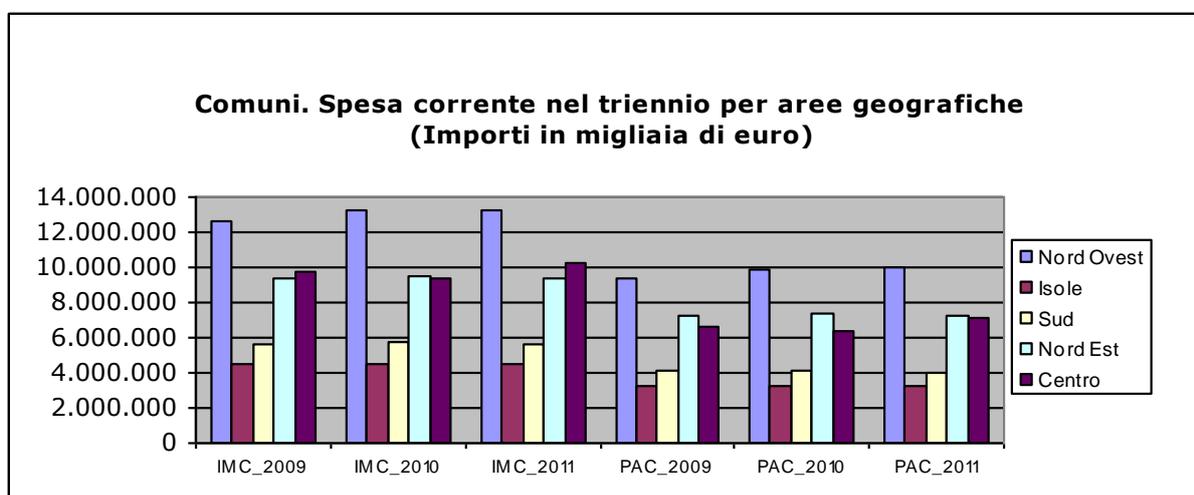
manifestatosi nel 2010 ... per l'aumento delle spese per prestazioni di servizi (+5,46%) e per interessi passivi (+2,8%), nonostante il generalizzato contenimento della spesa per il personale (-1,97%), della spesa per acquisto di beni di consumo (-5,38%) e dei trasferimenti (-3,26%)”.

L'andamento di crescita degli impegni evidenzia una mancata attuazione di politiche di riduzione della spesa: “Sul piano strutturale, i bilanci dei Comuni continuano a registrare un forte irrigidimento, sebbene persista una progressiva diminuzione delle spese per il personale. Ne è causa l'accennato incremento della spesa per prestazioni di servizi, che rappresenta circa il 48% del totale delle spese correnti (nelle Province il valore di incidenza si attesta, invece, intorno al 43%). Nel complesso i Comuni riescono a conservare un saldo positivo della gestione corrente di competenza, nonostante la mancata attuazione di politiche di riduzione della spesa. L'avanzo relativo all'insieme di Comuni esaminato è pari quasi al 6% delle entrate accertate. Diversa risulta la situazione della cassa, il cui avanzo corrente si riduce di quasi il 20%. Anche le Province mostrano un consistente miglioramento del proprio avanzo corrente di competenza, che in questo caso si attesta intorno al 12% delle entrate accertate. Diversamente dai Comuni (sic!), le Province assorbono la riduzione complessiva delle entrate correnti attraverso un'azione di contenimento della spesa”.

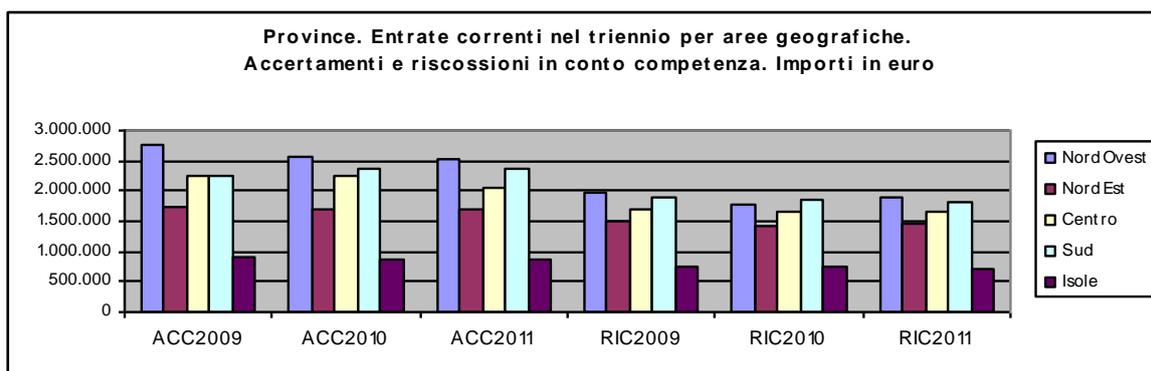
COMUNI: Entrate correnti. Fonte: Corte dei Conti - Sezione Autonomie, Deliberazione del 22 febbraio 2013 n. 7/SEZAUT/2013/FRG ("La finanza locale nei rendiconti 2011. Valutazione di sintesi"), p. 24



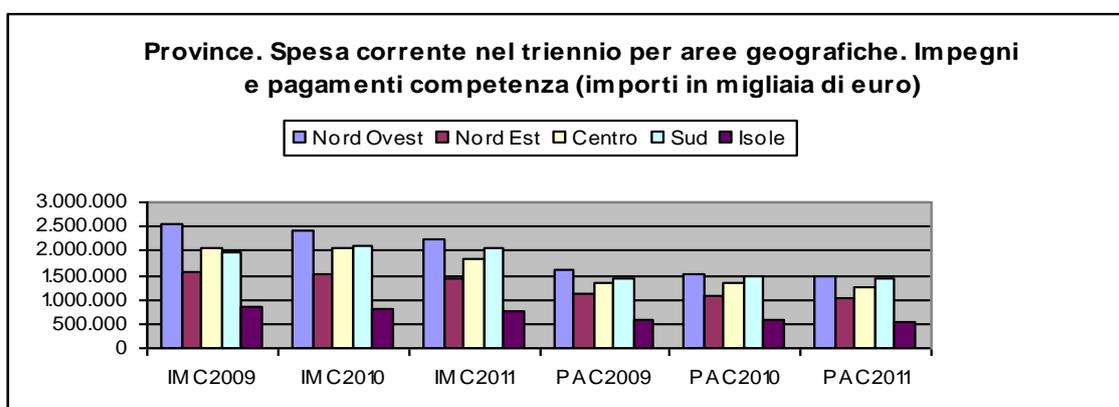
COMUNI: Spesa corrente. Fonte: Corte dei Conti - Sezione Autonomie, Deliberazione del 22 febbraio 2013 n. 7/SEZAUT/2013/FRG ("La finanza locale nei rendiconti 2011. Valutazione di sintesi"), p. 41



PROVINCE: Entrate correnti. Fonte: Corte dei Conti - Sezione Autonomie, Deliberazione del 22 febbraio 2013 n. 7/SEZAUT/2013/FRG ("La finanza locale nei rendiconti 2011. Valutazione di sintesi"), p. 77



PROVINCE: Spesa corrente. Fonte: Corte dei Conti - Sezione Autonomie, Deliberazione del 22 febbraio 2013 n. 7/SEZAUT/2013/FRG ("La finanza locale nei rendiconti 2011. Valutazione di sintesi"), p. 81



“Con riferimento alla gestione in conto capitale, le politiche di contenimento del debito e i rigidi vincoli previsti dal Patto di stabilità interno influenzano decisamente le strategie di investimento dei Comuni e delle Province, con possibili effetti depressivi sullo sviluppo economico del territorio. La spesa per investimenti nel suo complesso negativa, dal punto di vista degli impegni, registra un’ulteriore decisa riduzione sia nei Comuni (-13,3%) sia nelle Province (-36,4%)”. Nei Comuni, il finanziamento della spesa per investimenti è realizzato con un più limitato ricorso all’indebitamento a lungo termine; tuttavia, la diminuzione del livello delle risorse complessivamente assegnate non risulta sufficientemente compensata dall’aumento delle entrate proprie da alienazione di beni patrimoniali”. Questi dati indicano una delle cause della “decrecita” italiana.

“Decresce in modo rilevante anche la spesa d’investimento per servizi sul territorio e non migliora il grado di realizzazione dei pagamenti rispetto alla massa spendibile. Si osserva per i Comuni, un netto scostamento tra impegni (in flessione) e pagamenti in conto competenza (in crescita del 10,1%) che potrebbe essere attribuito alle limitazioni della spesa di investimento connesse alla disciplina del Patto di stabilità che hanno determinato in esercizi pregressi un blocco dei pagamenti.

Disaggregando il dato nazionale per macroaree, si assiste ad una accentuata differenziazione tra gli andamenti finanziari dei Comuni del Nord e quelli del Sud del Paese. In particolare, i Comuni del Centro-Sud evidenziano una sempre minore capacità di riscossione delle entrate correnti ed un improprio, quanto esponenziale, ricorso ad anticipazioni di tesoreria, sintomo di latenti criticità nella gestione degli equilibri di bilancio. Peraltro, i Comuni del Centro (influenzati soprattutto dall’andamento delle grandi città) mostrano, in controtendenza con il resto del Paese, una moderata crescita delle entrate e delle spese correnti in conto competenza, con un più deciso sviluppo degli oneri per prestazioni di servizi. Nelle isole, il trend evidenzia una bassa pressione tributaria, un forte calo degli investimenti e spese per funzioni generali di amministrazione superiori alla media nazionale. Le Amministrazioni provinciali, invece, accompagnano la

generale riduzione dei trasferimenti ad una più spinta crescita delle entrate tributarie nelle Province del Nord e del Sud, necessitata, al Sud, dalla contestuale diminuzione del tasso di realizzazione delle entrate extratributarie e per trasferimenti. Tale fenomeno si associa ad una consistente flessione, al Centro, degli impegni di spesa corrente (-11,1%) e, al Sud, dei pagamenti di competenza per investimenti (-59,3%)". Questa parte della delibera andrebbe oggi letta tenendo conto del successivo d.l n. 35/2013 convertito con modificazioni in l. n. 64/2013 ("Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali").

Collegando tali analisi ai consueti modelli di redistribuzione degli enti per fasce demografiche, l'indagine mette in luce taluni profili di criticità così sintetizzabili:

- i Comuni di minori dimensioni mostrano, specie per le funzioni generali di amministrazione, elevati valori di spesa pro capite, al cui efficientamento risulterebbe certamente utile la concentrazione dei bacini di utenza attraverso l'esercizio in forma associata delle funzioni;
- i Comuni di medie dimensioni, per converso, mostrano una maggior efficienza nella gestione della spesa corrente, bassa pressione tributaria e più elevata autonomia finanziaria, ma soffrono una fase di particolare difficoltà nella gestione delle entrate (soprattutto in termini di accertamenti e di riscossioni in conto competenza);
- i grandi Comuni, infine, manifestano molteplici aspetti di criticità sia sotto il profilo delle entrate (elevata pressione tributaria, ridotta capacità di riscossione ed ampio ricorso alle anticipazioni di tesoreria) che dal lato della spesa (caratterizzata, in genere, da elevati indici di spesa pro capite ed alta percentuale di gestioni in disavanzo).

Il dato segnala, da un lato, che aumenta la pressione finanziaria verso l'esercizio associato delle funzioni, dall'altro, che la crisi economica colpisce maggiormente i grandi agglomerati urbani.

“Particolarmente significativa è l'indagine sulle partecipazioni detenute dai Comuni, la quale, attraverso l'analisi delle variazioni del conto del patrimonio nel triennio 2009-2011, intende cogliere i mutamenti e le strategie riorganizzative in corso nel sistema degli organismi partecipati degli enti, in termini di dismissioni e nuove istituzioni, nonché i riflessi delle predette operazioni sul bilancio degli enti, sia con riferimento ai flussi finanziari (coperture di perdite, aumenti di capitale, dividendi accertati) sia con riferimento alle variazioni patrimoniali (per svalutazione o rivalutazione delle partecipazioni). Il valore complessivo delle partecipazioni mostra una costante crescita nel triennio considerato (+5,4%), passando da 15.656 milioni di euro nel 2009, a 16.254 nel 2010, a 16.497 milioni di euro del 2011; al contrario, il biennio 2010-2011 evidenzia una crescita più moderata (+1,5%), rispetto al biennio 2009-2010 (+3,8%). Le stesse dinamiche si apprezzano con riferimento anche al valore delle immobilizzazioni finanziarie dei Comuni capoluogo (+2% nel biennio 2010-2011; +4% nel biennio precedente). Tra le variazioni che incidono sul conto del patrimonio, quelle “negative” da conto finanziario sono indicative dell'evoluzione dei volumi di dismissione, che passano da 61 milioni di euro nel 2009 a 292 milioni nel 2010, per raggiungere i 520 milioni nel 2011, ferme restando le differenze, non di poco conto, tra i Comuni appartenenti alle diverse Regioni. Diversamente, le variazioni “positive” da conto finanziario denotano la tendenza dei Comuni esaminati a investire in nuove partecipazioni, o comunque a conferire risorse al capitale sociale degli organismi partecipati, in termini di ricapitalizzazioni e di ripiano perdite. In vista dell'introduzione dell'obbligo del pareggio di bilancio e della sostenibilità del debito per tutte le Pubbliche amministrazioni, ora assunto a principio costituzionale, cresce l'esigenza di un rafforzamento dei limiti all'indebitamento posti nei confronti delle Autonomie e di una maggiore attenzione a monitorare le situazioni di squilibrio”.

Si tratta di un monito dal destinatario imprecisato. Forse solo autoreferenziale?

“In tale prospettiva, l'indagine si è soffermata sui risultati di amministrazione, nella considerazione che questi, incorporando il saldo della situazione dei residui, risultano di segno negativo solo a fronte di situazioni di ampia criticità. L'analisi, condotta su una più ampia platea di enti (7.336 Comuni, pari al 90,66% dei Comuni italiani), ha evidenziato che gli enti che hanno chiuso il rendiconto 2011 con un disavanzo di amministrazione sono complessivamente 117, pari all'1,6% del campione (nel 2010 erano 97 su 7.069 enti monitorati, pari all' 1,4%). Tra gli enti in disavanzo di amministrazione, il 62,4% chiude l'esercizio con un risultato negativo anche nell'equilibrio economico finanziario, ossia nel saldo tra le entrate e le spese

destinate al mantenimento dell'ente. Presentano un disavanzo di amministrazione anche due tra le Province che hanno inviato i loro rendiconti. Poiché il risultato di amministrazione non sempre costituisce indicatore significativo di una condizione di equilibrio/disequilibrio effettivo, l'analisi è stata estesa anche agli enti che, pur presentando un risultato di amministrazione positivo, evidenzino elementi di criticità nella gestione dei fondi vincolati da ricostituire e debiti fuori bilancio da ripianare, il cui importo risulti complessivamente superiore all'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2011. Tale indagine ha individuato ulteriori 157 Comuni, tra quelli che hanno inviato i loro rendiconti, che presentano una situazione di disavanzo effettivo. Si tratta di un fenomeno, indubbiamente, poco incoraggiante, considerato, da un lato, che 16 Comuni, in disavanzo di amministrazione nell'esercizio 2010, non hanno ancora trasmesso il rendiconto relativo all'esercizio 2011, dall'altro, che gli enti che giungono a dichiarare il dissesto finanziario non sempre evidenziano, negli anni immediatamente antecedenti, saldi di amministrazione in disavanzo. Invero, l'attendibilità del risultato di amministrazione, oltre ad essere condizionata da una corretta ricostituzione dei fondi a destinazione vincolata, dipende, essenzialmente, da un accurato riaccertamento dei residui attivi provenienti dagli esercizi più risalenti e, di conseguenza, difficilmente esigibili, nonché dalla presenza di contenziosi ed altre situazioni di criticità suscettibili di tradursi in debiti fuori bilancio (i quali, ove riconosciuti, richiedono un'immediata copertura)".

Sorprende il solo lieve aumento del numero di enti in disavanzo, tra i quali rientra anche il comune di Alessandria.

"Nel complesso l'esercizio 2011 restituisce una situazione della finanza locale nella quale permangono problemi irrisolti ed una diffusa tendenza a trasferire sulla spesa per investimenti quelle azioni di contenimento che, auspicabilmente, andrebbero condotte sulle componenti governabili della spesa corrente. Una situazione di complessiva difficoltà che sembra cogliersi, in modo più immediato, nell'ampio numero di enti che hanno invocato l'accesso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale introdotta dal d.l. 174/2012 per risanare squilibri strutturali di bilancio e che ha coinvolto 49 Comuni e 3 Province".

**PROGRAMMA DELLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO PER L'ANNO 2013.
ANNOTAZIONE ALLA DELIBERA DELLA CORTE DEI CONTI,
SEZIONE DELLE AUTONOMIE, N. 3/2013**

di Maria Antonella Belforte

Parole-chiave: controllo, programmazione, coordinamento, Regioni, enti locali

Riferimenti normativi: art. 5, co. 1 e 2, e art. 9, co. 9, del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite n. 14/2000, come modificato dalla deliberazione delle Sezioni Riunite n. 2/2003 e dalla deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP/2008; art. 3, co. 6, l. n. 20/1994; art. 7, co. 7, l. n. 131/2003; d.l. n. 174/2012, convertito con modificazioni in l. n. 213/2012

Massima 1: Le Sezioni regionali della Corte dei conti dovranno estendere il controllo a più sistematiche verifiche di attendibilità dei bilanci di previsione, nonché di legittimità e di regolarità contabile delle gestioni, privilegiando gli accertamenti volti a verificare la salvaguardia degli equilibri di bilancio, il rispetto del Patto di stabilità interno e la sostenibilità dell'indebitamento mediante l'adozione delle necessarie misure correttive, in difetto delle quali sarà preclusa l'attuazione dei programmi di spesa privi delle relative coperture finanziarie.

Massima 2: Il fine dell'attività "nomofilattica" affidata alla Sezione delle Autonomie dall'art. 6, co. 4, d.l. n. 174/2012, è non solo garantire l'unitarietà interpretativa della Corte per l'esatta attuazione della legge, ma anche orientare gli enti locali a individuare le più efficaci forme di azione amministrativa e di spesa, nel pieno rispetto dei principi di correttezza contabile e di legalità.

[Link al documento](#)

La Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, con la delibera in esame ha approvato: a) il programma relativo alla funzione di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo, con riferimento alla predisposizione delle linee guida e alla emanazione di pronunce di orientamento negli ambiti di competenza previsti dal d.l. n. 174/2012, convertito con modificazioni in l. n. 213/2012; b) il programma per i referti al Parlamento in ordine all'andamento complessivo della finanza regionale e locale negli esercizi 2011 e 2012, da rendere in funzione della salvaguardia degli equilibri di bilancio, del rispetto del Patto di stabilità interno e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

L'atto di programmazione si suddivide in quattro paragrafi: il primo è dedicato al "Quadro di riferimento programmatico", il secondo all'"Attuazione delle misure dirette al rafforzamento dei controlli esterni sulle autonomie territoriali" (d.l. n. 174/2012), il terzo alla "Relazione annuale sulla gestione finanziaria delle Regioni negli esercizi 2011-2012" (art. 7, comma 7, l. n. 131/2003)", il quarto alla "Relazione annuale sulla gestione finanziaria degli enti locali negli esercizi 2011-2012" (art. 13, comma 5, d.l. n. 786/1981, conv. in l. n. 51/1982, e art. 7, comma 7, l. n. 131/2003).

Nella "Premessa" che precede l'esposizione del programma, la Sezione evidenzia come le novità introdotte dal d.l. n. 174/2012, convertito con modificazioni in l. n. 213/2012, con riferimento al quadro dei controlli sulle autonomie territoriali, incidano sull'attività di coordinamento affidata alla Sezione, che si sostanzia nella predisposizione di apposite linee guida su specifici profili introdotti dal decreto-legge (relazioni annuali dei Presidenti di regione, relazioni dei revisori delle Regioni sui bilanci di previsione e sui rendiconti, relazioni semestrali dei Sindaci e dei Presidenti di provincia, piani di riequilibrio dei comuni in situazione di pre-dissesto) e nell'emissione di pronunce di orientamento tendenti a favorire l'uniformità di comportamento delle Sezioni regionali per quanto riguarda inediti ambiti di competenza (quali il giudizio di parificazione, la verifica della copertura delle leggi regionali di spesa, il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali). Inoltre, la Sezione rileva come tali innovazioni non possono che riflettersi anche sull'impostazione dei referti annuali sulla finanza regionale e locale – ai quali si aggiunge quello in merito all'attuazione della *spending review* nell'ambito degli enti territoriali – che dovranno estendere i loro contenuti, anche sulla base dei risultati e delle attività svolte nell'ambito del Coordinamento. Date queste premesse, la Corte rimarca la necessità che il "Quadro di riferimento programmatico" (par. n. 1) sia delineato in coerenza con la domanda di controllo che emerge dalla recente riforma in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, varata dal d.l. n. 174/2012.

Con riferimento alle Regioni ci si limita a dare atto del rilievo che, nell'ambito dell'“Attuazione delle misure dirette al rafforzamento dei controlli esterni sulle autonomie territoriali” (par. n. 2), la Sezione attribuisce sia al ruolo assunto dal giudizio di parificazione sui rendiconti generali delle Regioni a Statuto ordinario e dalle verifiche semestrali sulle coperture finanziarie, sia alle verifiche periodiche, da condurre secondo le Linee guida elaborate dalla Sezione delle Autonomie, mediante il meccanismo di controllo previsto per gli enti locali dall'art. 1, commi 166 e ss., l. n. 266/2005.

Rispetto a tale tipologia di controlli la deliberazione di programma prevede che le Sezioni regionali dovranno estendere il controllo a più sistematiche verifiche di attendibilità dei bilanci di previsione e di legittimità e regolarità contabile delle gestioni, privilegiando gli accertamenti volti a verificare la salvaguardia degli equilibri di bilancio, il rispetto del Patto di stabilità interno e la sostenibilità dell'indebitamento mediante l'adozione delle necessarie misure correttive, in difetto delle quali sarà preclusa l'attuazione dei programmi di spesa privi delle relative coperture finanziarie.

Con specifico riferimento alla particolare tipologia di controllo prevista dall'art. 6 del d.l. n. 174/2012 nell'ambito delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali (c.d. *spending review*), la Sezione afferma di essere chiamata ad adempimenti prodromici ai detti controlli, consistenti, da un lato, nella delibera dei modelli di accertamento preventivamente concordati tra Ragioneria generale e Commissario per la “*spending review*”, dall'altro, nella definizione delle metodologie necessarie allo svolgimento dei controlli da parte delle Sezioni regionali, che verificano l'attuazione delle misure di razionalizzazione della spesa poste in essere dagli enti territoriali. Le risultanze delle indagini svolte dalle Sezioni regionali sulla base delle citate metodologie comuni costituiranno, poi, la base per l'elaborazione del referto che la Sezione delle Autonomie dovrà rendere al Parlamento in merito al complesso delle operazioni di riduzione e razionalizzazione della spesa (soprattutto di funzionamento) ed alla contestuale salvaguardia dei servizi essenziali in rapporto alla disciplina dei costi *standard*.

La Sezione dedica infine qualche cenno alla c.d. “nomofilachia” in materia di controllo e di attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, di recente affidata per le interpretazioni discordanti e le questioni di massima alla stessa Sezione delle Autonomie (art. 6, comma 4, d.l. n. 174/2012), specificando che il fine dell'attività in questione è non solo quello di garantire l'unitarietà interpretativa della Corte per l'esatta attuazione della legge, ma anche di orientare gli enti locali a individuare le più efficaci forme di azione amministrativa e di spesa nel pieno rispetto dei principi di correttezza contabile e di legalità.

Nell'individuare le linee di fondo su cui sarà modellata la Relazione annuale sulla gestione finanziaria degli enti locali negli esercizi 2011-2012 (par.4), la Sezione si sofferma in particolare su:

- il monitoraggio dei risultati raggiunti dagli enti territoriali in ordine al Patto di stabilità interno, che sarà condotto con riferimento alle ultime innovazioni normative riguardanti, in particolar modo, la classificazione degli enti in base a parametri di virtuosità e gli interventi regionali di supporto alla finanza locale;
- l'analisi della gestione finanziaria d'esercizio, nucleo centrale della relazione sulla finanza locale, fondata principalmente su dati tratti direttamente dai rendiconti degli enti e svolta nella prospettiva degli effetti che potrebbero derivare dall'attuazione del federalismo fiscale, sia sul fronte delle entrate che su quello della spesa per funzioni. Significativo, ai fini di una corretta rappresentazione del risultato di amministrazione, è anche l'andamento dei residui attivi ed il rispetto dei principi contabili che presiedono alla loro conservazione in bilancio;
- l'analisi della spesa corrente, che dovrà soffermarsi, oltre che sugli andamenti generali, anche sugli specifici assetti della spesa per le funzioni fondamentali, al fine di verificare se dall'esame dei conti emergano concreti elementi di coerenza con gli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento delle relative spese. Una particolare attenzione dovrà essere riservata alla spesa per il personale in tutte le sue componenti e alla verifica del livello di attuazione dei provvedimenti adottati in materia di liquidazione e cessione delle società partecipate dagli enti locali, già previsti dall'ordinamento e rimodulati dalle recenti disposizioni in materia di revisione della spesa pubblica (artt. 4 e 6, d.l. n. 95/2012, convertito con modificazioni in l. n. 135/2012) e per la crescita (art. 34, d.l. n. 179/2012, convertito con modificazioni in l. n. 221/2012). Un ulteriore elemento di valutazione utile a considerare i fenomeni che si svolgono nell'ambito della finanza locale è costituito dai pareri

resi dalle Sezioni regionali di controllo, dalla Sezione delle autonomie e dalle Sezioni riunite della Corte in materia di contabilità pubblica, che, in sede di esame ai fini del referto, sono organizzabili per settori (Patto di stabilità, assunzioni di personale, spese e mobilità di personale, indebitamento, debiti fuori bilancio, società partecipate e servizi in convenzione, sponsorizzazioni, ecc.);

- l'equilibrio di bilancio, monitorato sulla base dei risultati differenziali previsti nella contabilità degli enti, che sarà testato anche attraverso gli indici sintetici stabiliti dalla Sezione, con particolare riguardo alla capacità strutturale degli enti di far fronte con le entrate correnti al finanziamento delle correlate spese correnti ed al rimborso delle quote in scadenza dei prestiti contratti. Tenuto conto delle crescenti difficoltà finanziarie che incontrano gli enti (anche di non piccole dimensioni) nel rispettare gli obiettivi del Patto di stabilità interno, la Sezione ritiene utile rivolgere specifica attenzione a taluni fenomeni gestori di particolare rilievo, quali l'andamento dei debiti non finanziari, l'attendibilità dei residui attivi e l'effettiva dotazione del fondo svalutazione crediti, il livello di riscossione di alcune specifiche voci di entrata di parte corrente, il livello di attendibilità delle previsioni di bilancio relative alle dismissioni immobiliari, l'entità del ricorso alle anticipazioni di cassa e il corretto sistema di contabilizzazione delle "partite di giro". Altro argomento d'interesse evidenziato dalla Sezione riguarda la gestione dinamica del debito, attuata con una serie di strumenti che vanno dalla rinegoziazione al ricorso a derivati finanziari, anche al fine di avere contezza delle dimensioni del fenomeno e dei rischi insiti nelle operazioni effettuate;
- l'analisi dei debiti fuori bilancio – fenomeno tuttora persistente e di cui la Sezione prefigura un ulteriore sviluppo – e delle situazioni implicanti disavanzi e dissesti finanziari. Le modifiche introdotte al TUEL dal d.l. n. 174/2012 in materia di piani di risanamento rendono maggiormente cogente la necessità di individuare tempestivamente le criticità che pregiudicano le gestioni per evitare l'approdo al dissesto, che rappresenta lo stadio ultimo di un processo di squilibrio che difficilmente può essere circoscritto ad un solo esercizio. A tal proposito, la Sezione ritiene utile verificare, anche tramite le Sezioni regionali, se enti in situazione di grave squilibrio strutturale esitano ad avviare la procedura di dissesto in relazione alle conseguenze sfavorevoli che ne possono derivare sul piano non solo finanziario ma anche politico. Tale argomento acquista rinnovato interesse alla luce delle recenti norme relative alla procedura di risanamento pluriennale, cui un numero significativo di enti potrebbe fare ricorso¹⁷.

¹⁷ V. le "Linee Guida ed i criteri per l'istruttoria del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-*quater* del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) come introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera r) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con legge 7 dicembre 2012, n. 213, approvate con deliberazione della Sezione delle Autonomie del 13 dicembre 2012, n. 16, in [OPAL n. 1/2013](#), nonché "Linee di indirizzo in merito a questioni interpretativo-applicative concernenti le norme che regolano la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale", approvate con deliberazione della Sezione delle Autonomie del 6 marzo 2013, n. 11, in questo numero di *OPAL*.

LINEE GUIDA PER IL REFERTO SEMESTRALE DEGLI ENTI LOCALI.
ANNOTAZIONE ALLA DELIBERA DELLA CORTE DEI CONTI,
SEZIONE DELLE AUTONOMIE, N. 4/2013

di Maria Bottiglieri

Parole-chiave: rendiconto, Regioni, Enti Locali, legge di stabilità, linee guida, note istruttorie

Riferimenti normativi: art.148 TUEL come riformulato dall'art. 3, co. 1, *sub e*), d.l. n. 174/2012, convertito con modificazioni in l. n. 213/2012

Massima 1: La relazione semestrale del Sindaco o del Presidente della Provincia di cui all'art. 148 del TUEL è preordinata a verificare "l'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni, (valutare) gli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati, (verificare) l'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile, (rilevare) eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, monitorare in corso d'anno gli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'ente, (consolidare) i risultati con quelli delle gestioni degli organismi partecipati".

Massima 2: Il referto semestrale degli enti locali, secondo il modello proposto nelle Linee Guida, deve essere articolato in due sezioni: la prima (Regolarità della gestione amministrativa e contabile) è "incentrata sul rispetto dei parametri della regolarità amministrativa e contabile, al fine di individuare la presenza di eventuali lacune gestionali che possano, almeno potenzialmente, alterare i profili di una sana e corretta gestione finanziaria"; la seconda Sezione del Rapporto infrannuale (Adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni) "ha valenza essenzialmente ricognitiva, in quanto diretta a registrare la presenza di eventuali criticità di fondo nel sistema organizzativo-contabile".

[Link al documento](#)

La relazione semestrale del Sindaco o del Presidente della Provincia di cui all'art. 148 TUEL è preordinata a verificare la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale (art. 148, comma 1, TUEL). Questa misura si colloca in un contesto in cui i controlli dovranno costituire un solido supporto per scelte decisionali tese alla realizzazione di processi di razionalizzazione della gestione e della spesa e all'attivazione di un radicale mutamento dei comportamenti amministrativi. Tale attività di reporting e control ha l'obiettivo di assicurare l'economicità della gestione e consentire la riduzione dei costi di erogazione dei servizi, senza ridurne la qualità e la quantità.

Le differenze della nuova disciplina dei controlli interni, rispetto a quella vigente, si colgono principalmente: nel livello di maggior dettaglio relativo alla organizzazione ed alle finalità delle verifiche e nel coinvolgimento diretto delle figure organizzative di maggior livello di responsabilità presenti negli enti, quali il segretario comunale, il direttore generale e i responsabili dei servizi; nella più immediata vicinanza tra attività gestionale e monitoraggio della stessa; nella frequenza infrannuale, essenziale ai fini di valutazioni in corso d'esercizio.

Le finalità del controllo introdotto dal nuovo art. 148 TUEL sono state declinate dalla Corte nella verifica dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni, valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati, verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile, rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, monitoraggio in corso d'anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'ente, consolidamento dei risultati con quelli delle gestioni degli organismi partecipati.

Per evitare sovrapposizioni con altri strumenti di controllo contigui, le Linee guida esprimono l'esigenza che il nuovo strumento informativo sia coordinato con le altre modalità di monitoraggio delle Sezioni regionali di controllo, in particolare:

- 1) con la relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo ex art. 1, commi 166 e seguenti, d.lgs. n. 266/2005, destinata anche alle verifiche finalizzate all'accertamento delle gravi irregolarità contabili e finanziarie (comma 167);
- 2) il controllo della gestione finalizzato alla spending review (art. 6, d.l. n. 174/2012), che rappresenta una tipologia a sé stante finalizzato all'ottimizzazione delle risorse e riduzione della spesa, incentrato essenzialmente sulla valutazione dei profili dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità.

Le linee-guida e lo schema di relazione si articolano in due sezioni distinte, evidenziate nel modello allegato alla delibera ("Schema di relazione delibera per il referto semestrale del Sindaco, per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, e del Presidente della Provincia"), il quale è stato strutturato in forma di questionario.

La prima sezione, intitolata Regolarità della gestione amministrativa e contabile, deve individuare le eventuali lacune gestionali che possono, almeno potenzialmente, alterare i profili di una sana e corretta gestione finanziaria. Gli elementi che gli Enti locali dovranno evidenziare in questa prima parte sono raggruppati in tre materie: programmazione, gestione (suddivisa nei capitoli "entrate" e in quello "spese") e trasparenza.

Nel capitolo 1.A. Programmazione, l'ente deve indicare:

- le informazioni concernenti "le caratteristiche generali della popolazione, del territorio e dell'economia insediata, nonché l'indicazione dei dati di carattere generale relativi alle risorse umane, strumentali, tecnologiche utilizzate per la gestione dei servizi resi ed i sistemi informativi impiegati" e, nel caso di avvenuta conclusione del mandato consiliare, la relazione di fine mandato e gli adempimenti ad essa riconnessi (da indicare solo nella relazione del primo semestre);
- lo stato di attuazione delle attività programmatiche, il quale va monitorato "soprattutto per rilevare eventuali scostamenti dalle linee programmatiche, definite dal bilancio annuale e pluriennale", che possano alterarne gli equilibri; in tal senso la relazione deve evidenziare le cause e indicarne le misure correttive; in questa valutazione assume valore centrale la coerenza del bilancio con il PEG e con i programmi ed i progetti illustrati nella relazione previsionale e programmatica;
- "il complessivo andamento di tutti i servizi, sotto il profilo dell'adeguatezza dell'organizzazione alle esigenze della popolazione, con particolare focalizzazione sui servizi esternalizzati e sull'entità del ricorso a concessioni e ad affidamenti a società e/o organismi partecipati". In quest'ambito la relazione deve evidenziare la tipologia degli organismi partecipati e del settore prevalente di attività, affinché si possa meglio valutare se l'ente osserva il divieto di detenere partecipazioni in "attività non strettamente necessarie" per il perseguimento delle finalità istituzionali (così come richiesto dall'art. 3, comma 27, l. n. 244/2007);
- "lo stato di attuazione del programma triennale dei lavori pubblici e la realizzazione delle opere di cui all'elenco annuale ex art. 128 del d.lgs. n. 163/2006, il quale assume rilievo sia al fine della verifica della regolarità procedurale, sia con riguardo al rispetto dei vincoli di finanza pubblica sia rispetto alla corretta programmazione dei pagamenti".

Nel capitolo 1.B. Gestione, suddiviso in 1.B.1. (Entrate) e 1.B.2 (Spese), l'ente deve evidenziare:

- "l'andamento delle entrate, con particolare attenzione alle aliquote o tariffe dei tributi locali, al raffronto con l'andamento storico, soprattutto relativamente al rapporto riscossioni/accertamenti, al grado di copertura dei costi dei servizi pubblici locali, alla attività di riscossione e le sue modalità di gestione (in proprio, esternalizzate, in house etc.), alla regolare e puntuale riscossione dei proventi da locazione e di ogni altro provento connesso all'utilizzo o affidamento in concessione dei cespiti patrimoniali";
- "le attività poste in essere per l'attuazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, valutabili anche ai fini degli eventuali programmi di dismissione";
- "gli obiettivi di riduzione degli oneri di funzionamento, con particolare riguardo al contenimento della spesa per acquisti di beni e servizi e di quella per il personale"; rispetto a quest'ultime occorre evidenziare i processi di razionalizzazione e riorganizzazione amministrativa, quelli di riorganizzazione

e/o di rideterminazione della dotazione organica, con la correlativa quantificazione delle eventuali eccedenze e dei conseguenti interventi avviati in tema di disponibilità, mobilità in uscita, blocco del turnover o altre modalità; va infine evidenziato il costo delle risorse umane impiegate nelle società ed organismi partecipati;

- “le spese di investimento, con particolare attenzione alla conformità delle procedure per l’affidamento degli appalti di lavori, servizi e forniture, al codice dei contratti (d.lgs. n. 163/2006)”.

Nel capitolo 1.C. Trasparenza, l’ente deve riferire sui regolamenti volti a disciplinare “le modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo, da pubblicare sul sito internet dell’ente annualmente e, comunque, all’inizio e alla fine del mandato”.

La seconda Sezione del Rapporto infrannuale è intitolata: Adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni. I principali fattori monitorati attraverso di essa sono:

2.A. Il sistema dei controlli interni. In questa parte della relazione gli enti devono evidenziare l’articolazione del sistema dei controlli interni, gli strumenti, le metodologie, gli organi e gli uffici coinvolti nell’attività, così come organizzati attraverso appositi regolamenti interni; devono altresì indicare il sistema di contabilità adottato, con particolare attenzione “all’adozione di un sistema di contabilità economica, alla operatività di un sistema informativo e alla vigenza di un sistema di misurazione e valutazione della performance individuale ed organizzativa”.

2.B. Il controllo strategico (per gli enti di maggiori dimensioni) e 2.C. Il controllo di gestione. Rispetto a queste due tipologie di controllo gli enti devono evidenziare il modello organizzativo adottato, l’idoneità delle procedure poste in essere e le caratteristiche fondamentali dell’attività di controllo.

2.D. Altre forme di controllo. In questa sezione del referto gli enti locali devono riportare, tra le altre, le seguenti informazioni:

- l’attuazione della redazione del bilancio consolidato, “rispetto al quale è anche necessario che sia regolamentata ed istituita una struttura di controllo sulle società partecipate in attuazione dell’art. 147-*quater* del TUEL, introdotto dall’art. 3 del d.l. n. 174/2012”;
- il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni;
- il controllo sugli equilibri di bilancio, con particolare attenzione alla predisposizione dei piani di riequilibrio;
- lo stato del monitoraggio sul rispetto del Patto di stabilità interno.

2.E. Controllo di regolarità amministrativa e contabile. In questo capitolo del referto gli enti locali dovranno evidenziare, tra gli altri, anche i seguenti elementi:

- l’implementazione di nuove linee organizzative volte a conferire una struttura rispondente al nuovo controllo di regolarità amministrativa e contabile, così come definito dal d.l. n. 174/2012;
- la definizione delle modalità per la revisione “successiva” degli atti.

Il modello proposto nelle Linee Guida rappresenta il “contenuto minimo” richiesto dalla Corte, ma gli enti, nelle loro relazioni infrannuali, potranno dar conto anche di eventuali ulteriori profili relativi alla regolarità della gestione e all’adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni.

La relazione relativa al primo semestre 2013 dovrà essere trasmessa alle Sezioni regionali di controllo della Corte entro il 30.9.2013; quella relativa al secondo semestre, non oltre il 31.3.2014.

**LINEE DI INDIRIZZO INTERPRETATIVO-APPLICATIVE DELLE NORME CHE
REGOLANO LA PROCEDURA DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PLURIENNALE.
ANNOTAZIONE ALLA DELIBERA DELLA CORTE DEI CONTI,
SEZIONE DELLE AUTONOMIE, N. 11/2013**

di Maria Bottiglieri

<p>Parole-chiave: dissesto, gestione, bilancio, Regioni, Enti locali, legge di stabilità, linee guida, note istruttorie</p> <p>Riferimenti normativi: artt. 243-bis, 243-quater TUEL; art. 3, co. 1, lett. r), d.l. n. 174/2012, convertito in l. n. 213/2012</p> <p>Massima 1: Nel caso di richiesta di accesso al fondo di rotazione, il controllo sulla rideterminazione della dotazione organica da parte della Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali (art. 155 TUEL) deve condizionare la valutazione, ma non tardare l'avvio dell'istruttoria sul piano di riequilibrio (art. 243-quater).</p> <p>Massima 2: A differenza del termine perentorio di sessanta giorni previsto dall'art. 243-bis, co. 5, TUEL per la deliberazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, l'art. 243-quater, co. 1, TUEL stabilisce un termine solo ordinatorio di dieci giorni dalla data della delibera per la trasmissione del piano di riequilibrio alla Sezione regionale di controllo, nonché alla Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali di cui all'art. 155 TUEL.</p> <p>Massima 3: Anche per le somme anticipate ai sensi dell'art. 5 del d.l. n. 174/2012 dal Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali “deve ritenersi sussistente il vincolo di destinazione ex art. 4, co. 5, che trova la sua ragion d'essere nella particolare rilevanza delle spese indicate, essenziali per le esigenze di funzionamento dell'ente”.</p> <p>Link al documento</p>

Le Linee di indirizzo chiariscono alcune questioni interpretativo-applicative concernenti le norme che regolano la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. Le problematiche emerse in sede di applicazione delle norme sull'istruttoria del piano di riequilibrio ex art. 243-quater TUEL come illustrate dalle *Linee Guida per l'istruttoria del piano di riequilibrio finanziario pluriennale* approvate dalla Sezione Autonomie con delibera n. 16/2012 (v. in [Opal 1/2013](#)) sono le seguenti:

1) “Se, nel caso di richiesta di accesso al fondo di rotazione, la Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali (art. 155 TUEL) debba effettuare il controllo sulla rideterminazione della dotazione organica, prima dell'inizio dell'istruttoria del piano di riequilibrio da parte della sottocommissione o meno”.

Le Linee di indirizzo chiariscono che la rideterminazione della dotazione organica costituisce una misura che concorre a determinare la riduzione percentuale delle spese correnti, integrando un controllo di merito, con propria autonomia funzionale. Pertanto deve essere sottoposta al controllo della Commissione per l'esame e l'approvazione, ma non costituisce un presupposto per l'istruttoria del piano di riequilibrio che, per gli aspetti non condizionati da questa specifica valutazione, potrà essere avviata e proseguita.

2) “Se sia possibile ipotizzare un margine di tolleranza, fino all'effettiva acquisizione della delibera che approva il piano, del termine di 60 giorni per la presentazione del piano di riequilibrio”.

Le Linee di indirizzo distinguono il termine perentorio previsto dall'art. 243-bis, comma 5, per la deliberazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (60 giorni) da quello previsto dall'art. 243-quater, comma 1, ai sensi del quale entro dieci giorni dalla data della delibera di cui all'art. 243-bis, comma 5, il piano di riequilibrio è trasmesso alla Sezione regionale di controllo, nonché alla Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali di cui all'art. 155 TUEL. Si precisa che se il piano “è deliberato nei termini, ma presentato oltre i termini”, non si incorre in alcun effetto sanzionatorio. Rispetto al primo termine, la Corte evidenzia che “la necessità che il piano di riequilibrio sia deliberato nel termine perentorio fissato dall'art. 243-bis, comma 5, TUEL, risiede nel fatto che, in correlazione alla presentazione della delibera di ricorso alla procedura di riequilibrio, da un lato si produce l'effetto impeditivo dell'esercizio delle

funzioni di controllo assegnate alla Corte dei Conti dall'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011 (funzioni poste a presidio della necessità di adottare urgenti rimedi utili ad evitare il dissesto finanziario dell'ente), dall'altro, opera la sospensione delle procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente”.

Solo allo spirare del termine perentorio di cui all'art. 243-bis, comma 5 (perentorietà espressamente prevista dalla legge) si producono *ipso iure* gli effetti di cui all'art 243-quater, comma 7, TUEL, ossia l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto, sempre che non penda già la procedura di dissesto guidato (ex art. 6, comma 2, d.lgs. n. 149/2011.) “temporaneamente” sospesa.

3) “Se la prima anticipazione erogata ai sensi dell'art. 5 del d.l. n. 174/2012 (anticipazione risorse dal Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali) sia sottoposta o meno alla finalizzazione richiesta dall'art. 4, comma 5, stesso decreto legge («pagamento delle spese di parte corrente relative a spese di personale, alla produzione di servizi in economia e all'acquisizione di servizi e forniture, già impegnate e comunque non derivanti da riconoscimento di debiti fuori bilancio»), considerato che per tale anticipazione non è espressamente previsto il vincolo di destinazione”.

A tal proposito, le Linee di indirizzo chiariscono che “anche per le somme anticipate ai sensi dell'art. 5 del d.l. n. 174/2012, deve ritenersi sussistente il vincolo di destinazione ex art. 4, comma 5, che trova la sua ragion d'essere nella particolare rilevanza delle spese indicate, essenziali per le esigenze di funzionamento dell'ente”.

**RACCORDO TRA PROCEDURA DI RIEQUILIBRIO
E PROCEDURA DI DISSESTO GUIDATO.
ANNOTAZIONE ALLE DELIBERE DELLA CORTE DEI CONTI
N. 1/2013 E N. 13/2013**

di Maria Bottiglieri

Parole-chiave: dissesto, Regioni, Enti Locali, gestione finanziaria, procedura di riequilibrio, procedura di dissesto guidato

Riferimenti normativi: artt. 243-bis TUEL; d.l. n. 174/2012, convertito in l. n. 213/2012; art. 6, comma 2, d.lgs. n. 149/2011

Massima 1: “La presentazione della deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243 bis del TUEL sospende la procedura di dissesto guidato (art. 6, comma 2, d.lgs 149/2011), salvo che, alla data di presentazione della deliberazione stessa la Sezione regionale di controllo abbia già adottato la delibera di accertamento del perdurare dell’inadempimento da parte dell’ente locale delle misure correttive e della sussistenza delle condizioni per la dichiarazione di dissesto finanziario (art. 244 del TUEL)”.

Massima 2: “Nel caso in cui il procedimento di dissesto guidato sia stato sospeso per effetto del ricorso, da parte dell’ente, alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (art. 243 bis TUEL), laddove l’ente non delibere il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, il procedimento sospeso riprende il suo iter completando i successivi passaggi procedurali come disciplinati dalla legge che li regola (art. 6, comma 2, del d.lgs 149/2011)”.

[Link al documento](#)

[Link al documento](#)

Le deliberazioni su due “questioni di massima”, diverse ma collegate, hanno chiarito il raccordo tra la procedura per l’adozione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (art. 243-bis TUEL) e la procedura di accertamento dei presupposti del dissesto (art. 6, comma 2, d.lgs n. 149/2012).

La deliberazione del 3 gennaio 2013 n. 1/SEZAUT/2013/QMIG, risponde alla Sezione regionale di controllo per la Calabria sulla seguente questione: “se l’avvenuta deliberazione di piano di riequilibrio ex art. 243-bis, comma 1, del TUEL (nel testo modificato dal d.l. n. 174/2012 convertito con modifiche dalla legge n. 213/2012), oltre ad interdire alla Corte dei conti l’assegnazione di termini per l’adozione di misure correttive ex art. 243-bis, comma 3, del TUEL, comporti altresì la sospensione o interruzione o arresto *tout court* dell’intera procedura di dissesto guidato ex art. 6 d.lgs. n. 149/2011, indipendentemente dalla fase procedurale in cui sia giunta e dunque anche qualora siano già proceduralmente emersi sia l’inadempimento delle misure correttive che la sussistenza delle condizioni previste dalla legge per la dichiarazione di dissesto finanziario”. La Sezione Autonomie esprime il seguente criterio di orientamento: “la presentazione della deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, di cui all’art. 243 bis, del TUEL, sospende la procedura di dissesto guidato, salvo che, alla data di presentazione della deliberazione stessa, la Sezione regionale di controllo abbia già adottato la delibera di accertamento del perdurare dell’inadempimento da parte dell’ente locale delle misure correttive e della sussistenza delle condizioni di cui all’art. 244 del TUEL, secondo la scansione procedimentale individuata nella delibera n. 2/AUT/2012/QMIG del 26 gennaio 2012. La sospensione comporta che nei casi contemplati dal comma 7 dell’art. 243-quater, nei quali è prevista la ripresa del procedimento ex art. 6, comma 2, del d.lgs.149/2012, non si rinnovano i passaggi procedurali già definiti e la procedura riprende il suo corso”.

La deliberazione del 13 aprile 2013 n.13/SEZAUT/2013/QMIG risponde alla questione proposta dalla Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana: “se la mancata presentazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale – la cui attivazione ha sospeso la procedura di cui all’art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011 – entro il termine di cui all’art. 243-bis, comma 5, del TUEL, comporti la ripetizione dei passaggi procedurali non ancora definiti della procedura di cui all’art. 6, comma 2, sopracitato, ovvero l’applicazione letterale dell’art. 243-quater, comma 7 del TUEL”. La Sezione Autonomie, dopo aver

esaminato la questione, conclude esprimendo il seguente criterio di orientamento: “nel caso in cui il procedimento di dissesto guidato sia stato sospeso per effetto del ricorso, da parte dell'ente, alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'art. 243-bis, comma 3 del TUEL, laddove nel termine perentorio di 60 giorni dalla data di esecutività della delibera di cui al comma 1 dell'art. 243-bis l'ente non deliberi il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, il procedimento sospeso riprende il suo iter completando i successivi passaggi procedurali come disciplinati dalla legge che li regola: art. 6, comma 2, del d.lgs n. 149/2011”.

IL RISARCIMENTO DEL DANNO ERARIALE “DA DISTRAZIONE”.
ANNOTAZIONE ALLA SENTENZA DELLA CORTE DEI CONTI,
SEZIONE TOSCANA, N. 35/2013.

di Paolo Marta

Parole-chiave: responsabilità amministrativa, fondi vincolati, omesso controllo dell'ente finanziatore, danno da distrazione

Riferimenti normativi: d.l. n. 180/1998; art. 16, l. n.179/2002

Massima 1: Sussiste il danno erariale da distrazione quando una amministrazione comunale, beneficiaria di finanziamenti pubblici a destinazione vincolata, utilizza gli stessi per scopi differenti rispetto a quelli posti a base della richiesta di finanziamento, in particolare per la realizzazione di opere diverse, anche se aventi finalità istituzionali.

Massima 2: Il superficiale controllo, sebbene periodico, effettuato dagli enti finanziatori, che abbia contribuito ad agevolare i comportamenti amministrativi illeciti, determina un concorso di responsabilità.

[Link al documento](#)

Il Sindaco, l'Assessore all'urbanistica e il responsabile dell'area lavori pubblici di un Comune avevano chiesto un finanziamento al Ministero dell'ambiente e alla Regione Toscana al fine di effettuare opere di consolidamento e ricostruzione di muri di contenimento nel centro storico del paese, a seguito di dissesto idrogeologico. A tale scopo avevano presentato al Ministero e alla Regione un progetto preliminare delle opere da realizzarsi. Ottenuto il finanziamento, lo stesso era utilizzato per la costruzione di un parcheggio multipiano, in totale difformità rispetto al progetto preliminare posto a base della richiesta.

La Corte dei conti ha condannato i trasgressori al risarcimento del danno cd. “da distrazione”, con conseguente restituzione delle somme finanziate, non accogliendo le difese dei convenuti, i quali sostenevano comunque la sussistenza di una finalità istituzionale nella costruzione del parcheggio.

Tuttavia, considerato che parte delle opere realizzate avevano anche una funzione di contenimento idrogeologico e che l'omesso controllo (accertato in via incidentale) da parte del Ministero e della Regione sulla regolare esecuzione delle opere aveva agevolato la condotta illecita, i magistrati contabili hanno decurtato l'obbligazione risarcitoria dei responsabili.

**IL PIANO DI PEREQUAZIONE FINANZIARIA DI UN LAND PRESUPPONE UNA
VERIFICA DEL REALE FABBISOGNO FINANZIARIO DEI COMUNI.
ANNOTAZIONE ALLA SENTENZA DELLO STAATSGERICHTSHOF DELL'ASSIA
DEL 21.5.2013**

di Giovanni Boggero

Parole-chiave: Germania, Comuni, autonomia finanziaria, legge regionale di perequazione finanziaria intercomunale, principio di connessione

Riferimenti normativi: art. 137, co. 1, co. 3 prop. 1, co. 5, della Costituzione del Land di Assia (*Hessische Verfassung, HV*); art. 1 n. 1, 2, 3, 4 e 11 della legge sulla perequazione finanziaria *Finanzausgleichänderungsgesetz 2011* – 16 dicembre 2010 (*Gesetz- und Verordnungsblatt I S. 612*)

Massima 1: La garanzia di un'adeguata dotazione finanziaria, corollario del diritto all'autonomia locale, richiede che i Comuni siano nella condizione di svolgere, accanto ai compiti obbligatori, anche un minimo di compiti facoltativi.

Massima 2: I compiti dei Comuni costituiscono il parametro che consente di giudicare l'adeguatezza della dotazione finanziaria. Il legislatore del Land può ottemperare al suo obbligo di garantire una perequazione finanziaria adeguata ai compiti comunali solo svolge un'indagine sul fabbisogno finanziario che deriva dal carico di compiti e dalla capacità contributiva.

Massima 3: Il legislatore del Land che grava i Comuni con l'obbligo di una quota di contribuzione compensativa a favore dei Circondari deve prima svolgere un'indagine sul fabbisogno finanziario dei Comuni.

[Link al documento](#)

Lo *Staatsgerichtshof Hessen*, la Corte Statale di Giustizia del Land dell'Assia, ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune disposizioni della legge novellata sulla perequazione finanziaria nel Land dell'Assia (*Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011*) per violazione del diritto all'autonomia locale e, in particolare, del diritto dei Comuni ad una dotazione finanziaria adeguata, garantita dalla Costituzione regionale (combinato disposto dell'art. 137, comma 1, comma 3, prop. 1 e comma 5 HV).

A ricorrere era stato il Comune di Alsfeld, il quale lamentava che, per via della modifica della massa integrata delle entrate tributarie (*Steuerverbundmasse*), ossia quella parte – in Assia il 23% - delle entrate tributarie del Land che, insieme ad altre risorse, è destinata alla perequazione finanziaria, la propria dotazione finanziaria fosse stata ridotta, in questo modo costringendola a sua volta a ridurre i servizi al cittadino e limitando quindi l'autonomia locale dell'ente.

In particolare, il Land, nel ridurre i trasferimenti agli enti territoriali per circa 360 milioni di euro, avrebbe trascurato di verificare il carico di funzioni gravante realmente sui Comuni, considerando astrattamente soltanto le loro entrate tributarie, ossia soltanto le quote di imposte del Land o dei Comuni sul totale delle restanti quote, senza tuttavia verificare come si ripartissero le entrate fiscali nell'ambito della quota comunale (p. 8). A questo proposito, il legislatore del Land avrebbe così mancato di considerare le conseguenze dei tagli ai trasferimenti su singoli gruppi di Comuni, benché già in sede di procedimento legislativo fossero state segnalate al Land le conseguenze derivanti da una inferiore capacità contributiva dei Comuni circondariali rispetto ai Comuni privi di Circondario. A tal proposito, quindi, la scelta di consentire l'introduzione di una quota contributiva compensativa a carico dei Comuni per il proprio Circondario (*Kompensationsumlage*) avrebbe compresso ulteriormente l'autonomia finanziaria dei Comuni circondariali.

Secondo i giudici della Corte Statale di Giustizia del Land dell'Assia, la ricorrente avrebbe effettivamente subito una violazione del suo diritto all'autonomia locale, nel suo profilo finanziario (cfr. [sentenza Corte Costituzionale della Renania-Palatinato del 14-2-2012](#)), giacché il legislatore del Land non avrebbe osservato l'obbligo costituzionale procedurale di valutazione ed indagine per la definizione del piano di perequazione finanziaria (*Finanzausgleich*), in questo modo assegnando ai Comuni una quantità inferiore di risorse (così anche sentenza Corte Costituzionale della Turingia 18-3-2010, § 38). Il problema non si pone quindi strettamente in termini di "simmetria redistributiva", ma a priori in termini di adempimento procedurale che

il legislatore del *Land* avrebbe dovuto svolgere per redigere il piano di perequazione finanziaria (principio di leale collaborazione).

In altre parole, la modifica della massa integrata delle entrate tributarie non viola di per sé l'autonomia locale. Anzi, a seguito di un'appropriata analisi sul fabbisogno, potrebbe darsi che la modifica della massa integrata delle entrate tributarie sia giustificata e con essa i tagli che ne derivano. Costituisce invece violazione dell'autonomia locale il mancato rispetto degli obblighi minimi di procedura, fissati dalla giurisprudenza costituzionale di numerosi *Länder*, per addivenire alla decisione sul piano di perequazione, il quale non può essere il risultato di una mera volontà politica, ma deve invece orientarsi alla trasparenza, alla razionalità e alla giustizia. È necessario che il legislatore del *Land* (e non le associazioni degli enti comunali) conosca o sappia valutare con sufficiente precisione l'entità delle risorse necessarie allo svolgimento dei compiti dei Comuni (cfr. la sentenza dello *Staatsgerichtshof Niedersachsen*, la Corte Statale di Giustizia del *Land* di Bassa Sassonia, 4-6-2010, § 64).

Nel dover modificare la legge in questione entro il 2016, il legislatore del *Land* dovrà quindi indagare il fabbisogno finanziario dei Comuni in relazione ai compiti che essi debbono svolgere e alla loro capacità contributiva (cfr. sentenza del *Verfassungsgerichtshof Thüringen*, la Corte Costituzionale del *Land* Turingia, del 2-11-2011, § 72). Anche per i compiti esercitati facoltativamente andrà previsto un contributo aggiuntivo, da calcolarsi in percentuale sulla base delle spese sostenute per i compiti obbligatori.

L'indagine sarà senz'altro difficile e complicata, sostiene la Corte, ma non impossibile, come invece è convinta l'amministrazione del *Land*. Il legislatore non deve per forza considerare tutte le uscite dei Comuni come rilevanti ai fini della perequazione finanziaria, ma può permettersi di discriminare tra spesa e spesa, senza tener conto di quelle che non rientrano nella conduzione di una sana politica di bilancio. Sull'esempio di quanto proposto nel 2011 dalla Corte Costituzionale del *Land* Turingia, la Corte si spinge quindi a consigliare come effettuare il calcolo del fabbisogno: considerare il totale delle spese per lo svolgimento dei compiti obbligatori, correggerlo per i valori statisticamente anomali e aumentarlo di un contributo per lo svolgimento di compiti facoltativi.

REGIONI, STATO, EUROPA

REGIONI E PROVINCE AUTONOME NON POSSONO ARRESTARE LA LIBERALIZZAZIONE DEGLI ESERCIZI COMMERCIALI.

ANNOTAZIONE ALLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 38/2013

di Nicola Dessì

Parole-chiave: liberalizzazione del commercio, tutela della concorrenza

Riferimenti normativi: art. 117, co. 2, lett. e), Cost.; art. 5, co. 1, 2, 3, 4 e 7, e art. 6, legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7/2012 (“Liberalizzazione dell’attività commerciale”); artt. 1, co. 1, e 31, co. 2, d.l. n. 201/2011, convertito con modificazioni in l. n. 214/2011; art. 3, co. 1, lett. 1-bis), d.l. n. 223/2006 (come modificato dall’art. 1, co. 1, d.l. n. 201/2011)

Massima: Il legislatore regionale e provinciale deve rispettare il principio generale della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio e non può autorizzare la giunta a emanare indirizzi in materia di orari degli esercizi di vendita al dettaglio.

[Link al documento](#)

La sentenza accoglie un ricorso in via principale nei confronti di alcune disposizioni della legge n. 7/2012 della Provincia autonoma di Bolzano (Liberalizzazione dell’attività commerciale).

L’art. 5, commi 1, 2 e 3, della legge impugnata vietava il commercio al dettaglio nelle zone produttive, ammettendolo solo in via eccezionale. Era consentito solo il commercio di merci che, per le loro caratteristiche, “non possono essere offerte in misura sufficiente a soddisfare la richiesta e il fabbisogno nelle zone residenziali” (autoveicoli, macchinari, materiali edili, mobili, bevande all’ingrosso), nonché degli accessori di tali merci. Veniva infine affidata a una delibera della Giunta provinciale la determinazione degli accessori in questione, nonché il numero dei posti macchina necessari alla superficie di vendita.

Secondo la Corte, la normativa provinciale in questione si pone in contrasto con l’art. 31, comma 2, del d.l. n. 201/2011 (c.d. “Salva-Italia”), convertito in legge con modifiche irrilevanti per i ricorsi. Quest’ultima disposizione “introduce il principio generale della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio”. Con la sentenza n. 299/2012, la Corte Costituzionale ha già ricondotto la disposizione di cui all’art. 31, comma 2, del d.l. n. 201/2011 (poi convertito) nell’ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, di cui all’art. 117, comma 2, lett. e), Cost.

Più precisamente, la tutela della concorrenza è materia “trasversale” e consente di legiferare in ambiti che sarebbero compresi nella competenza legislativa concorrente o nella competenza residuale delle Regioni. Le Regioni, a loro volta, nel legiferare in determinate materie, non possono entrare in contrasto con la norma statale che disciplina una materia di competenza statale. La questione si pone quando, come in questo caso, la materia regionale (commercio) è strettamente connessa con la materia statale (tutela della concorrenza).

L’art. 31, comma 2, del d.l. n. 201/2011, norma statale che riguarda la tutela della concorrenza, assume la natura di “norma interposta”. La Corte ricorda che “del resto, la stessa legge provinciale n. 7 del 2012, qui in esame, enunciando nell’art. 1 le finalità della disciplina con essa introdotta, chiarisce nel comma 2 di tale articolo di dare attuazione ai principi previsti dalla normativa comunitaria, dalle leggi quadro nazionali, dall’art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011, disposizione alla quale è riconosciuta, dunque, la natura di “norma interposta” nella materia *de qua*).

L’art. 5, comma 4, della legge impugnata fa salve le strutture di vendita al dettaglio già autorizzate alla data di entrata in vigore della legge, ma impedisce che siano “ampliate, trasferite o concentrate”. Al comma 7 si precisa che la possibilità ammessa dal comma 4 decade “se cessa l’attività di commercio al dettaglio”.

La Corte fa un ragionamento analogo a quello descritto *supra*. Poiché “entrambi i precetti introducono consistenti vincoli al libero svolgimento dell’attività di commercio al dettaglio nelle zone produttive”, sussiste un contrasto con l’art. 31, comma 2, del d.l. n. 201/2011 e, di conseguenza, con l’art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione. Risulta quindi violata la competenza normativa esclusiva statale in materia di tutela della

concorrenza, perché i divieti e la sanzione restringono la concorrenza, “andando a incidere sulle prospettive di sviluppo delle imprese commerciali”.

L’art. 6 della legge impugnata autorizza la Giunta Provinciale a emanare indirizzi in materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio, imponendo tra l’altro che tali indirizzi garantiscano gli “usi e costumi”, la “tutela dei lavoratori autonomi e dipendenti” e “il rispetto delle esigenze di ordine pubblico e della tutela della salute”.

L’art. 1, comma 1, del d.l. “Salva-Italia”, modificando l’art. 3, comma 1, lett. *d-bis*, del d.l. n. 223/2006 (poi convertito), dispone invece che le attività commerciali, nonché quelle di somministrazione di alimenti e bevande, sono svolte senza limiti e prescrizioni, anche in materia di orario. Nella già citata sentenza n. 299/2012, la Corte Costituzionale “ha ritenuto che essa attui un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche”. Anche in questo caso, dunque, si tratta di una disposizione con cui il legislatore statale esercita la sua potestà esclusiva in materia di tutela della concorrenza. La Corte sul punto è severa, affermando che “il vulnus al menzionato parametro costituzionale è già insito nell’attribuzione alla Giunta provinciale del potere di assumere ‘appositi indirizzi’ in materia devoluta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato”. A maggior ragione, sussiste l’illegittimità nel momento in cui la Giunta provinciale è autorizzata a imporre in materia di orari d’apertura quei vincoli e quelle limitazioni che il legislatore statale aveva inteso eliminare.

LA REGIONE PUÒ SOSPENDERE LE AUTORIZZAZIONI PER LE GRANDI STRUTTURE COMMERCIALI.

ANNOTAZIONE ALLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 65/2013

di Nicola Dessì

Parole-chiave: liberalizzazione del commercio, tutela della concorrenza

Riferimenti normativi: artt. 117, co. 1 e 2, lett. e), Cost.; artt. 3 e 4 l.r. Veneto n. 30/2011 (Disposizioni urgenti in materia di orari di apertura e chiusura delle attività di commercio al dettaglio e disposizioni transitorie in materia di autorizzazioni commerciali relative a grandi strutture di vendita e parchi commerciali)

Massima 1: La legge della Regione non può prevedere vincoli agli orari di apertura degli esercizi commerciali, stante la legge dello Stato che, nell'ambito della potestà legislativa statale della "tutela della concorrenza", impone l'abolizione di tali vincoli.

Massima 2: La legge della Regione può sospendere il rilascio delle autorizzazioni amministrative per grandi strutture di vendita e parchi commerciali. La legge statale, infatti, richiede per la sua applicazione l'intervento delle Regioni, nell'esercizio delle proprie potestà legislative; la normativa comunitaria, in tema di tutela della concorrenza, ammette limitazioni per motivi di interesse generale. La legge regionale impugnata può interpretarsi in senso conforme alla norma statale e a quella comunitaria, purché sia sottoposta a un termine finale "certo e proporzionato".

[Link al documento](#)

La sentenza decide alcune questioni di legittimità costituzionale promosse in via principale nei confronti di alcune disposizioni della l.r. Veneto n. 30/2011.

È costituzionalmente illegittimo l'art. 3 della legge impugnata, che detta una serie di restrizioni degli orari, nonché delle giornate di apertura e chiusura, delle attività di commercio al dettaglio. Precisamente, il comma 2 impedisce l'apertura dell'attività prima delle ore sette e dopo le ore ventidue, e impone la chiusura festiva e domenicale; il comma 4 consente di derogare all'obbligo di chiusura festiva e domenicale nel mese di dicembre, nonché in ulteriori sedici giornate nel corso dell'anno, scelte dai Comuni interessati di concerto con le associazioni di categoria. Confermando le sentenze nn. 38/2012 e 299/2012, la Corte ribadisce che spetta allo Stato disciplinare i tempi di apertura degli esercizi commerciali, in base all'art. 117, comma 2, lett. e) a "tutela della concorrenza". L'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201/2011, ha abrogato ogni limite agli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali.

È invece costituzionalmente non illegittimo l'art. 4 della legge regionale, recante una disciplina transitoria da applicarsi nelle more dell'approvazione della futura normativa regionale in tema di commercio al dettaglio, e comunque destinata a rimanere in vigore per un periodo non superiore a un anno. La disposizione regionale, che sospende il rilascio delle autorizzazioni amministrative relative alle grandi strutture di vendita e ai parchi commerciali, non viola l'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., in quanto lo stesso art. 31, comma 1, del d.l. n. 201/2011 richiede l'intervento delle Regioni e degli Enti locali per adeguare la propria legislazione a quanto disposto dalla disposizione statale. Inoltre, la disposizione impugnata non è da considerarsi lesiva della libera concorrenza, anche con riferimento alle normative comunitarie in materia (ci si riferisce alla direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno). L'art. 9, comma 1, della direttiva in questione consente la subordinazione di un'attività di servizio a un'autorizzazione solo per un "motivo imperativo di interesse generale" e nell'impossibilità di "una misura meno restrittiva". Nel caso di specie, il "motivo imperativo di interesse generale" della sospensione delle autorizzazioni era la necessità, da parte della Regione, di cristallizzare la situazione, in attesa di adottare quei provvedimenti legislativi di adeguamento alla disciplina statale, richiesti appunto dalla disciplina statale stessa. Del resto, secondo la Corte, "l'adozione di una misura meno restrittiva avrebbe potuto determinare il rischio di autorizzare grandi strutture di vendita, in contrasto con le successive misure che sarebbero state approvate". Dunque è "la previsione di un termine finale certo e proporzionato" a rendere costituzionalmente non illegittima la disposizione impugnata.

DECENTRAMENTO LEGISLATIVO E AMMINISTRATIVO COME ANTIDOTO AL SEPARATISMO. IL PARERE 2013/C 139/08 DEL COMITATO DELLE REGIONI.

di Giovanni Boggero

Parole-chiave: Comitato delle Regioni (CdR), Carta europea dell'autonomia locale (CEAL), pareri, decentramento, devolution, indipendenza, separatismo

Riferimenti normativi: art. 4 § 2 TUE; art 5 § 3 TFUE; art. 8 Protocollo n. 2 TFUE; Parere CdR n. 224/2005 e Parere CdR n. 2214/2012

[Link al documento](#)

Nel corso della sua 100esima sessione plenaria tenutasi l'11-12 aprile 2013 a Bruxelles, il Comitato delle Regioni ha adottato a larga maggioranza il progetto di parere n. 2214/2012, redatto da Franz Schausberger (Austria, PPE) ed avente ad oggetto “*Il decentramento e il ruolo delle autonomie locali e regionali nella definizione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione Europea*”. Una precedente delibera in materia risale al 2005¹⁸, occasione nella quale il Comitato cercò di fotografare la situazione delle autonomie locali e regionali dopo la firma del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (TCUE)¹⁹.

Come è possibile evincere dal documento di lavoro della Commissione CIVEX del Comitato (*Citizenship, Governance, Institutional and External Affairs*) datato 4 dicembre 2012, diversi erano gli obiettivi politici sottesi all'adozione del parere. Da un lato, si trattava di definire il termine decentramento, elencando i vantaggi ad esso associati, proponendo una serie di principi per la sua promozione sia a livello unionale, sia a livello di diritto interno e sollecitando la loro applicazione da parte degli Stati membri nonché raccomandandone l'inserimento²⁰ in un trattato sulla governance multilivello proposto in passato dallo stesso Comitato²¹; dall'altro lato, il parere era concepito come atto conclusivo di uno studio conoscitivo sullo stato di avanzamento del processo di decentramento e più in generale sul riparto di competenze legislative e funzioni amministrative all'interno di ciascun Stato membro.

Tale database di circa mille pagine è offerto in forma multimediale in una [apposita sezione](#) del sito internet del Comitato e servirà, almeno in teoria, quale strumento complementare all'attività di indagine del *Subsidiarity Monitoring Network (SMN)*. Quest'ultimo è uno strumento, previsto dal Regolamento interno del CdR ed atto a verificare il rispetto del principio di sussidiarietà (art 5 § 3 TFUE) nell'ambito della procedura stabilita dall'art. 8 del Protocollo n. 2 al Trattato di Lisbona (TFUE), il quale attribuisce al Comitato il potere di adire la Corte di Giustizia relativamente a quegli atti legislativi la cui adozione richiede la sua obbligatoria consultazione.

Nel parere nel 2005, pur non definendo esplicitamente il termine, il CdR contribuì a: 1. fissare le prime condizioni da soddisfare per procedere ad un maggiore decentramento negli Stati membri; 2. elencare i pregi di natura sociale ed economica derivanti da riforme improntate al trasferimento di poteri dal centro alla periferia; 3. indicare le modifiche legislative e regolamentari di fondo da apportare per una migliore attuazione del decentramento.

¹⁸ [CdR 224/2005](#), relatore José Maria Muñoa Ganuza (Spagna, ALDE)

¹⁹ Si vedano in particolare i § 1.24-1.36. Sul CdR e il TCUE si veda: A. Eppler, *Der Ausschuss der Regionen im Jahr 2002 die grundlegende Schwäche seiner Institution und Diskussionen über seine Aufwertung im Europäischen Konvent*, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): *Jahrbuch des Föderalismus 2003, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 480-496.

²⁰ [§ 49].

²¹ Cfr. pareri [CdR n. 89/2009](#) e [CdR n. 273/2011](#).

Tra le condizioni di cui al punto 1, il CdR nel 2005 individuò: il rispetto dell'integrità dei livelli di governo stabiliti a livello di diritto interno degli Stati membri²²; la garanzia di rapporti tra i vari livelli di governo improntati a principi di lealtà, cooperazione, solidarietà e complementarità tipici della *governance* multilivello²³; la soddisfazione delle esigenze del processo di integrazione europea (v. Preambolo).

Tra i pregi ricollegati alle riforme “devolutorie”, il CdR indicò l'impulso al rafforzamento della democrazia locale e regionale²⁴.

Diverse invece le raccomandazioni in ordine agli aspetti del decentramento non tenuti in adeguata considerazione dagli Stati membri nelle loro riforme: il trasferimento di competenze deve sempre andare di pari passo con il trasferimento di risorse finanziarie (cd. principio di connessione)²⁵; una modifica dello status degli enti locali che incida sulla loro autonomia deve sempre avvenire previa la loro consultazione²⁶; la gestione dei fondi strutturali necessita di una maggiore autonomia organizzativa da parte degli enti locali che li ricevono e quindi di un decentramento legislativo ed amministrativo²⁷; anche la politica di coesione dovrebbe essere uno strumento per favorire il decentramento²⁸. Senza invece un nesso stretto con la questione del decentramento sono le numerose raccomandazioni politiche che si rintracciano nel parere, tutte mutate dalla *soft law* del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d'Europa. A tale proposito, il CdR esortò tutti gli Stati membri a ratificare la Carta europea dell'autonomia locale (CEAL) e l'UE ad «*adottare le decisioni necessarie affinché la Carta dell'autonomia locale sia inclusa nell'acquis comunitario*»²⁹.

Diversa invece la struttura del parere adottato dal CdR il 12 aprile 2013, nel quale compare per la prima volta una formale definizione di decentramento (*devolution*, nel testo inglese), termine entro il quale possono essere ricomprese «*tutte le misure di natura politica che rafforzano il ruolo degli enti subnazionali nel processo decisionale nazionale ed europeo, e che comportano un trasferimento di competenze dal livello centrale a favore degli enti locali e regionali*». In secondo luogo, il CdR ribadisce, ma con maggiore precisione rispetto alla precedente delibera, che per gli Stati membri non sussiste alcun obbligo giuridico al decentramento, ma sembra ventilare che essi, come l'UE ex art. 4 § 2 TUE, debbano pur sempre rispettare il sistema delle autonomie regionali e locali, oltre ai principi di sussidiarietà, proporzionalità e di *governance* multilivello, considerati presupposti giuridici fondamentali per l'attuazione di riforme “devolutorie”. A tal proposito, il CdR conclude raccomandando genericamente una «*riflessione*» affinché la garanzia del decentramento possa diventare una premessa per l'adesione all'UE³⁰. Infine indica, tra i criteri cui improntare tali riforme, che il decentramento serva ad una migliore attuazione del diritto unionale³¹. Condizione senz'altro auspicabile, cui non sembra tuttavia far riscontro una struttura interna al CdR in grado di agevolare efficacemente la trasmissione di informazioni dal centro alla periferia, né di prevenire l'approvazione di norme europee contrarie ai principi dell'autonomia locale (una tale struttura, del resto, trasformerebbe il decentramento degli Stati in compito dell'Unione Europea). Di qui, d'altra parte, l'invito contenuto nel parere a coinvolgere maggiormente gli enti locali e regionali nella fase di elaborazione e di attuazione del diritto unionale, attuando il protocollo di collaborazione tra CdR e Commissione Europea

²² [§ 1.1.- § 1.2. - § 1.3].

²³ [§ 1.5].

²⁴ [§ 1.8].

²⁵ [§ 1.12].

²⁶ [§ 1.15].

²⁷ [§ 1.22].

²⁸ [§ 2.3].

²⁹ [§ 2.22].

³⁰ [§ 67].

³¹ [§ 38].

firmato nel 2012³². Come nel 2005, poi, il CdR elenca i vantaggi legati ad una politica favorevole al decentramento: l'erogazione di servizi con livelli di efficacia ed efficienza maggiori; la promozione della diversità culturale e dell'identificazione dei cittadini nella propria collettività locale; la riduzione delle disparità economiche e sociali tra territori (ne sia prova il fatto, sostiene il CdR, che la politica di coesione dà migliori frutti laddove è attuata in maniera decentrata)³³.

Per quanto riguarda i passi avanti fatti sulla strada dell'attuazione dei principi sanciti nel 2005, il CdR riconosce innanzitutto che politiche di decentramento sono state adottate in tutti gli Stati membri, anche quelli di nuova adesione³⁴. Manca però ancora un adeguato decentramento finanziario. Anziché suggerire un decentramento basato sul trasferimento di risorse, come fu il caso nel 2005, il CdR, basandosi anche sui risultati del [Report on Public Finances - 2012](#) della Commissione Europea, che per la prima volta contiene un capitolo dedicato alle conseguenze del decentramento fiscale, stigmatizza il fatto che il livello subnazionale possa ricorrere ad imposte e tasse proprie solo in maniera limitata senza che la percentuale dei tributi locali su quelli statali sia mai significativamente aumentata³⁵. La crisi economica e finanziaria avrebbe alimentato, anzi, una spirale accentratrice che, nel migliore dei casi, lascerebbe al livello subnazionale solo i poteri, senza tuttavia corrispondere le risorse necessarie³⁶. A questo proposito, secondo l'interpretazione del CdR, così facendo, alcuni Stati membri avrebbero violato la democrazia locale e regionale³⁷, che, nel diritto unionale, sarebbe codificata dal combinato disposto degli artt. 10 TUE, art. 20 § 2 TFUE e dall'art. 40 della Carta dei diritti fondamentali.

Infine, come già avvenuto nel 2005, con questo parere il CdR coglie l'occasione per raccomandazioni più generali concernenti lo stato delle autonomie locali: stigmatizza le fusioni di Comuni che, pur di per sé utili in una strategia che tenga conto del cambiamento demografico, non si basino su comprovate analisi costi/benefici e non diano priorità alla cooperazione intercomunale o transfrontaliera tra enti locali³⁸; declama l'importanza di un'elezione democratica di tutti i rappresentanti politici degli enti locali e regionali (nel parere del 2005³⁹ si fa cenno anche al requisito della "direttezza", qui invece, non si quanto consapevolmente, abbandonato) e di consultazioni referendarie a livello locale⁴⁰; suggerisce l'introduzione di un quadro giuridico dedicato alle autonomie locali nelle Costituzioni degli Stati membri⁴¹; si schiera, almeno formalmente, contro la soppressione degli enti locali intermedi nei rispettivi ordinamenti, aderendo al cd. Manifesto di Arco Latino⁴²; sollecita l'elaborazione di strategie atte a prevenire che gli enti locali e regionali si indebitino facendo ricorso a strumenti finanziari derivati⁴³. In una parola, raccomanda gli Stati membri di seguire il dettato della Carta europea dell'autonomia locale (CEAL), del Quadro di riferimento per la democrazia regionale e della "giurisprudenza" del Congresso dei Poteri Locali e Regionali nell'elaborazione e attuazione delle riforme territoriali⁴⁴. A questo proposito, come emerge dal citato documento di lavoro di

³² [§ 42].

³³ [§ 56-57].

³⁴ [§ 35].

³⁵ [§ 50].

³⁶ [§ 12, § 23 e § 51-52].

³⁷ [§ 21].

³⁸ [§ 26-27].

³⁹ [§ 1. 18].

⁴⁰ [§ 34].

⁴¹ [§ 37].

⁴² [§ 39].

⁴³ [§ 55].

⁴⁴ [§ 71].

dicembre, il CdR parrebbe voler manifestare l'intenzione di procedere al monitoraggio sull'attuazione della Carta insieme con il Congresso dei Poteri Locali e Regionali (p. 6), collaborazione che già ha luogo per quanto concerne l'attività di osservazione delle elezioni negli Stati membri del Consiglio d'Europa.

Infine, si sottolinea come la parte del parere dedicata all'indipendentismo sia stata formalmente stravolta dagli emendamenti presentati in un'animata discussione durante la sessione del CdR del 12 aprile 2013. Nella sostanza, non sembra in realtà essere cambiato molto. Il CdR, pur tenendo fermo il principio per cui questioni relative all'indipendenza sono da considerare interne ad ogni Stato membro⁴⁵, sembra avallare il principio per cui, qualora non si tengano in adeguata considerazione le istanze autonomistiche e "devolutorie", allora l'indipendenza di una regione (nulla si dice sui singoli enti locali) sarebbe giustificabile e giustificata⁴⁶. Discutibile rimane, invece, l'interpretazione data dal relatore⁴⁷, sulla scorta di una dichiarazione del Presidente della Commissione Europea, José Manuel Barroso, del 12 settembre 2012⁴⁸, secondo cui una regione, una volta resasi indipendente da uno Stato membro, dovrebbe sottostare alla procedura di ammissione all'UE di cui all'art. 49 TUE, alla stregua di qualsiasi altro Stato candidato. Diversa opinione ha espresso di recente Bardo Fassbender, secondo il quale sarebbe irragionevole sottoporre alla medesima procedura Stati il cui territorio non ha mai fatto parte dell'UE e Stati nati invece per separazione da un preesistente Stato membro⁴⁹.

⁴⁵ [§ 63].

⁴⁶ [§ 60].

⁴⁷ [§ 64].

⁴⁸ *Scottish Independence: EC President José Manuel Barroso on new states membership*

<http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-19567650>

⁴⁹ B. Fassbender, *Flügge - und dann?*, FAZ, 5.04.2013, nr. 79, p. 7.

**UN ARTICOLO DI GIAN CANDIDO DE MARTIN SU
“RIFORME AUTONOMISTICHE INCOMPIUTE E PROBLEMI CULTURALI”**

di Elena Ponzo

Articolo: G. C. De Martin, *Riforme autonomistiche incompiute e problemi culturali*, in [Amministrazione in cammino](#), 28.1.2013, 14 pp.

L'articolo denuncia l'esito problematico dell'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione e mette in luce, da un lato, i costanti errori dei vari attori istituzionali nelle reciproche assunzioni di responsabilità e, dall'altro, la presenza di nodi culturali che nel tempo hanno ostacolato la realizzazione di una Repubblica delle autonomie.

In seguito a un bilancio dell'attuazione della riforma nel corso delle varie legislature, l'autore fornisce un'interessante interpretazione delle diffuse responsabilità in ordine alla carenza di una corretta cultura autonomistica in capo ad ogni livello di governo.

Infatti, lo Stato vedrebbe tra i suoi soggetti un Parlamento e un Governo sempre più orientati a consolidare i propri poteri e compiti, dimostrando una persistente riluttanza a cedere le proprie prerogative e ridimensionando in tal modo il ruolo che dovrebbe invece rafforzarsi progressivamente in capo agli Enti territoriali.

D'altra parte, contraddizioni di segno analogo si rinvengono anche a livello regionale, laddove le classi dirigenti si sarebbero consolidate sulla base di una visione "paragerarchica" nel rapporto con gli Enti locali. A sostegno di una siffatta conclusione sono apportati esempi concreti, come la costante riluttanza delle Regioni a decentrare funzioni a Comuni e Province, nonostante le precise disposizioni dettate dalle leggi nn. 382/1975 e 142/1990, nonché dalla cd. riforma Bassanini e da quella del Titolo V della Costituzione. L'impostazione "regionocentrica" è individuata anche nella difficoltà di dar vita e rafforzare il ruolo dei Consigli delle Autonomie Locali, previsti dall'art. 123 della Costituzione, nonché nella prevalenza che continua a permeare i modelli basati su conferenze gestite dalle Regioni stesse, in cui gli Enti locali finiscono per essere meri interlocutori.

Infine, una parte di responsabilità è attribuita agli stessi Enti locali, nell'ambito dei quali, secondo l'autore, non può dirsi diffusa e consolidata una cultura dell'autonomia e della responsabilità che, anzi, cede il passo a una cultura della dipendenza, frutto anche dei tradizionali meccanismi di alimentazione finanziaria che faticano a essere realmente superati.

Una simile logica parrebbe in evidente contrasto con lo spirito riformatore del 2001 e con la "cultura delle scelte autonome", specie sul piano normativo (ad esempio, in ordine agli "Statuti tipo"). Interessante poi la riflessione dell'autore sull'apporto degli organismi di rappresentanza delle autonomie territoriali (Anci, Upi, Uncem e così via) nella promozione delle riforme autonomistiche: se in un primo momento il loro ruolo è stato in grado di incidere profondamente, in un secondo momento, secondo l'autore, ha finito per affievolirsi a causa dell'emersione di contrasti di orientamento e disomogeneità negli obiettivi delle associazioni, con particolare riferimento alla necessità di definire le funzioni di ciascuna categoria di Enti e i correlati meccanismi di finanziamento.

L'autore evidenzia quindi l'esistenza di nodi culturali largamente irrisolti nelle classi dirigenti, nonostante il costante richiamo a prospettive federalistiche, «dalle quali ci si sarebbe progressivamente allontanati per via di una persistente visione Stato-centrica e piramidale dei pubblici poteri». Unitamente a una «cultura dell'emergenza», avrebbe finito per prevalere una «cultura del centralismo» nell'ambito della quale non sarebbero valorizzate adeguatamente le differenze, a vantaggio invece di un'ottica improntata all'uniformità piuttosto che all'equivalenza.

I nodi culturali individuati dall'autore consisterebbero proprio in questa carenza di «cultura dell'autonomia come responsabilità di decisione e di autocontrollo, anche sul versante dell'uso di risorse finanziarie e patrimoniali», ma anche di una «concezione del modo di essere e di funzionare di un sistema policentrico, in

cui gli assi fondamentali [...] dovrebbero essere il coordinamento e la collaborazione, con una visione integrata e sussidiaria che faciliti soluzioni concordate e intese nelle aree di comune interesse». Conclude il lavoro l'auspicio di addivenire a un simile sistema policentrico, coronato dall'ambizione alla costituzione di una "conferenza della Repubblica" nella quale realizzare una reale e non apparente paritarietà tra i vari livelli di governo del territorio nazionale.

UN LIBRO DI VINCENZO SATTA SUI “PROFILI EVOLUTIVI DELLO STATO SOCIALE E PROCESSO AUTONOMISTICO NELL’ORDINAMENTO ITALIANO”

di Elena Ponzo

Monografia: V. Satta, Profili evolutivi dello stato sociale e processo autonomistico nell’ordinamento italiano, Napoli, Jovene Editore, 2012, 238 pp.

Il primo capitolo dell’opera analizza il federalismo inteso come «processo di costruzione dell’unità», ripercorrendone i profili evolutivi. Emerge sin da subito l’idea di fondo che ispira l’intera trattazione, nonché i risultati cui la stessa giungerà in conclusione, ossia che il federalismo sia intriso di una vocazione realizzativa dell’unità politica, specialmente in un contesto nel quale l’equilibrio tra momenti di omogeneità e momenti di differenziazione gioca un ruolo fondamentale. Tale considerazione spinge l’autore a domandarsi, arrivando a una risposta affermativa, se e come gli elementi di struttura e di organizzazione tipici degli Stati federali, desunti anche dalla loro evoluzione storica, siano riproducibili negli Stati regionali e siano funzionali ad assicurare il mantenimento di una soglia essenziale di garanzia dei diritti sociali, anche attraverso la previsione di forme di articolazione territoriale volte a interpretare in modo più funzionale i bisogni di specifiche aree del territorio.

Nel secondo capitolo, Satta analizza lo Stato sociale e i suoi profili evolutivi in riferimento al processo autonomistico tuttora in corso, partendo dalla considerazione che la garanzia di una elevata qualità della vita costituisce il presupposto necessario per l’incremento dello sviluppo economico. L’autore considera dunque prioritaria l’individuazione e protezione di una soglia ottimale di garanzia dei diritti, in particolare quelli sociali, soprattutto in una fase, quale quella attuale, di riarticolazione delle funzioni pubbliche e di revisione dell’assetto delle competenze tra lo Stato e gli Enti territoriali, che si vorrebbero dotati di sempre maggiori margini di autonomia. È così ripercorso l’*excursus* storico dei principi di eguaglianza e di solidarietà e delle loro interpretazioni e applicazioni. Si giunge alla conclusione che il processo autonomistico auspicato, teso a realizzare un tipo di ripartizione delle competenze e delle funzioni pubbliche ispirato ai modelli di Stato federale, non possa prescindere dalla garanzia dell’equilibrio tra i fattori di omogeneità, sottesi all’eguaglianza sostanziale e alla solidarietà, e quelli di differenziazione, originati dal pluralismo istituzionale.

Sulla scorta di quanto esposto in precedenza, il terzo capitolo giunge ad analizzare e ripercorrere le tappe di quello che è considerato il punto finale nell’evoluzione dello Stato sociale, ossia la definizione delle condizioni fondamentali preordinate ad assicurare in concreto la tutela dei diritti sociali. In particolare, è studiato il meccanismo dei livelli essenziali delle prestazioni come «istanza di omogeneità e di garanzia minima dei diritti sociali, cui è subordinata la forza “disgregatrice” del processo autonomistico».

Infine, lo sguardo è rivolto al problema delle risorse finanziarie, nodo cruciale ed ostacolo applicativo per eccellenza, arrivando alla constatazione della necessità di un sistema di finanziamento che contempra forme di riequilibrio dei differenziali di capacità fiscale tra le Regioni.

Attraverso il costante riferimento e la comparazione con i modelli federali presi in considerazione, in particolare quello tedesco e quello americano, l’autore ritiene che, se da un lato, i principi di solidarietà ed eguaglianza sostanziale giustificano forme di partecipazione al sostegno della spesa per l’erogazione delle prestazioni anche in territori con capacità economica ridotta, dall’altro la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni realizza non solo l’eguaglianza in senso sostanziale ma anche l’applicazione dell’eguaglianza giuridica. Così, tutte le Regioni dovrebbero trovarsi nelle condizioni di poter usufruire dei servizi in modo paritario, condizione essenziale affinché possa dirsi realizzata la possibilità per tutti i cittadini di fruire di un libero, eguale ed effettivo esercizio dei diritti.

In tal modo la ricerca di una sintesi tra l’esigenza di omogeneità, costruita attorno a un sistema di valori comuni, e la struttura dell’ordinamento, ispirata al pluralismo istituzionale, troverebbe nella norma costituzionale di competenza dei livelli essenziali delle prestazioni la sua chiusura, volta a preservare una

soglia fondamentale di protezione dei diritti che poggia sul punto di equilibrio tra omogeneità e differenziazione.

SOTTO LA LENTE

IL PLURALISMO FEDERALE IN BELGIO. RESOCONTO DEL CONVEGNO DI TORINO DELL'8 APRILE 2013.

di Daniel Bosioc

Il Belgio è stato spesso citato nel dibattito italiano, alla luce delle attenzioni che il nostro paese ha progressivamente rivolto ai vari modelli di Stato federale, mai però come nei giorni successivi alle elezioni legislative del 24-25 febbraio 2013, quando la perdurante difficoltà per la formazione di un governo in grado di ottenere la fiducia delle Camere ricordò a molti, forse senza le dovute distinzioni, l'*impasse* politico-istituzionale del Belgio, rimasto per oltre 500 giorni tra il 2010 e il 2011 senza un governo con pieni poteri. Non poteva dunque presentarsi occasione migliore per lo svolgimento del convegno su “*Il pluralismo federale belga: può la disaggregazione farsi integrazione?*” (Torino, 8.4.2013, in occasione della presentazione del volume di A. Mastromarino, *Belgio*, Bologna, 2012, per la collana “Si governano così” curata da Carlo Fusaro), utile terreno di indagine per evidenziare le complessità di un modello unico nel panorama comparato.

L'introduzione di Carlo Fusaro (Università di Firenze) ha individuato i principali profili di interesse dell'incontro. In primo luogo, le sofisticate soluzioni ricercate dal Belgio per risolvere il problema della convivenza tra differenti comunità insediate su uno stesso territorio. In secondo luogo, i rapporti tra la comunità fiamminga e quella francofona, simile per certi versi ai nostri contrasti tra nord e sud. In terzo luogo, l'ambiguità delle regole su cui si fonda il rapporto di fiducia tra esecutivo e legislativo, che ha contribuito a sviluppare una cultura del compromesso e del negoziato a cui le nostre forze politiche dovrebbero guardare oggi con attenzione. Infine, il modello federale belga risulta di particolare interesse se si considera l'indebolimento (culturale, politico, istituzionale) del quadro europeo, che vede la rinascita di nazionalismi e venti contrari al processo di integrazione sempre più forti.

La relazione di Alfonso Di Giovine (Università di Torino) si è concentrata su alcuni aspetti peculiari della forma di governo belga, definita parlamentare *semi-razionalizzata*, soprattutto per la modesta portata dell'istituto della sfiducia costruttiva rispetto agli omologhi tedesco e spagnolo.

Partendo dal bicameralismo imperfetto, secondo cui alla Camera dei Deputati, eletta con sistema proporzionale, è riconosciuto un ruolo di prevalenza rispetto al Senato, i cui membri sono in parte eletti, in parte designati dalle Comunità, in parte cooptati, il relatore si è concentrato sulla particolare configurazione dello scioglimento della Camera bassa, cui consegue anche lo scioglimento di quella alta; secondo quanto previsto dalla Costituzione, il Re può esercitare tale potere nel caso in cui (a) sia approvata una mozione di sfiducia non costruttiva, (b) sia respinta la questione di fiducia senza che la Camera abbia approvato un nuovo *Premier*, (c) il Governo rassegni le proprie dimissioni e la Camera deliberi il proprio scioglimento, il che rappresenta allora una peculiare ipotesi di autoscioglimento.

Di Giovine ha poi messo in luce la complessa procedura di formazione dell'esecutivo e l'ampia rosa di figure (*informateur, conciliateur, médiateur, négociateur, explorateur, réconciliateur, préformateur*) a cui il Capo dello Stato può ricorrere quando la situazione politica non consenta la designazione di un *formateur* incaricato di formare un Governo in grado di ottenere la fiducia della Camera bassa. Ha ricordato inoltre come si debba distinguere tra Consiglio dei ministri e Governo federale, in quanto il primo comprende solo i ministri in composizione paritetica (uguale numero di francofoni e fiamminghi), mentre il secondo include anche i segretari di Stato.

Infine, il relatore ha evidenziato la notevole incidenza sulle dinamiche della forma di governo esercitata dal multipartitismo estremo che caratterizza il Belgio, espressione delle diverse entità presenti sullo stesso territorio.

Anna Mastromarino (Università di Torino) si è addentrata nelle «affollate maglie» dello Stato federale belga, che si compone di sei entità federate, ossia tre Comunità (francese, fiamminga, germanofona) e tre Regioni (Vallonia, Fiandre e Regione di Bruxelles Capitale), ed il cui territorio si suddivide anche in quattro regioni linguistiche, prive tuttavia della natura di entità federate (francese, fiamminga, tedesca e bilingue).

L'Autrice si è concentrata sull'asimmetrica ripartizione delle competenze normative tra Comunità (competenti in materie legate alla persona, quali insegnamento ed uso della lingua) e Regioni (gestione del territorio e ambiente). Infatti la Costituzione riconosce alle Comunità fiamminga e francese la potestà di assorbire competenze legislative regionali (art. 137) e, limitatamente alla Comunità francese, di delegare proprie competenze alle Regioni vallona o *bruxelloise* (art. 138); la Comunità germanofona non legifera in determinate materie, ma la Regione vallona può comunque trasferirle proprie competenze (art. 139). Mentre la comunità fiamminga ha di fatto spogliato la Regione Fiandre delle proprie competenze per soddisfare le relative spinte nazionalistiche, la comunità francese ha seguito la strada opposta, delegando l'esercizio di proprie competenze alla Regione vallona.

È stata poi messa in luce la complessità registrata a livello di enti locali: comuni, province, agglomerati, commissioni comunitarie e distretti sono dotati di poteri di tipo amministrativo, soggetti al controllo degli organi federali ed organizzati diversamente a seconda della singola Regione (ad es. per l'elezione del cd. *borgomastro*). La provincia, in forte crisi di identità anche in Belgio, non gode della stessa pervasività rispetto al comune, tanto che vi sono parti di territorio non assegnate ad alcuna provincia, così come gli agglomerati di comuni, mai decollati nella prassi.

In conclusione, tale architettura risponde all'esigenza di «scaricare il peso gravante sul centro della struttura verso l'esterno», ricorrendo a tal fine a tre «agenti lubrificanti» che facilitano le relazioni tra ciascuna entità federata: (a) la partecipazione di ognuna all'*affaire fédérale*, (b) la collaborazione e (c) la cooperazione. Con una fortunata metafora, l'Autrice descrive il Belgio come un «equilibrista», le cui continue oscillazioni servono a mantenere un generale stato di equilibrio.

La seduta pomeridiana del convegno, presieduta da Mario Comba (Università di Torino), è stata dedicata alla giurisdizione come elemento di unificazione e composizione dei conflitti e dei diversi pluralismi presenti in Belgio.

Sulla scia delle relazioni precedenti, Thomas Bombois (Università di Liegi) ha messo sin da subito in luce gli intrecci tra evoluzione della forma di Stato e giustizia costituzionale in Belgio. In origine il sistema giudiziario non prevedeva un organo di giustizia costituzionale e solo nel 1983 fu istituita la *Cour (d'arbitrage)* fino al 2007, oggi *Constitutionnelle*), alla quale fu attribuito il compito di dirimere le controversie sul riparto delle competenze tra Stato ed entità federate; essa nacque quindi come reazione alla disaggregazione, per preservare il nuovo equilibrio raggiunto in Costituzione. Per altro verso, la stessa Corte ha contribuito all'evoluzione dello Stato federale, basti pensare alla sentenza n. 73/2003, che annullò la scissione (non già formale, ma sostanziale) della circoscrizione elettorale bilingue di *Bruxelles-Hal-Vilvorde*, situata in territorio fiammingo ma con una consistente minoranza francofona al suo interno, rivolgendo un monito al legislatore affinché provvedesse a modificare la legge elettorale.

Secondo Bombois la *Cour*, da un lato, risponde alle spinte verso l'«alto» (Unione Europea) e verso il «basso» (entità federate), ma dall'altro si impegna a preservare la coesione ed aggregazione dello Stato. Per quanto riguarda il primo aspetto, è posto l'accento sulla sottoposizione da parte della *Cour* belga alla Corte di Giustizia europea del più alto numero di questioni pregiudiziali, tanto da essere ribattezzata dal relatore come «Tribunale di primo grado dell'UE». In ordine al moto centrifugo a favore delle entità federate, è di particolare interesse la giurisprudenza costituzionale sulle cd. competenze implicite, secondo cui Regioni e Comunità possono legiferare anche in materie non di loro competenza purché: (a) sia necessario per il corretto esercizio delle proprie competenze; (b) non comporti una modifica definitiva del riparto; (c) la materia di competenza implicita si presti ad una disciplina differenziata.

In ordine al secondo profilo, la Corte ha contribuito a condurre il Belgio verso un ordinamento federale cooperativo, in particolare valutando il rispetto delle norme sulla collaborazione fra enti secondo il principio di lealtà federale (art. 143 Cost.) e subordinando in alcuni casi la legittimità di una legge alla previa conclusione di un accordo di cooperazione, affermando in caso contrario la violazione del principio di proporzionalità nell'esercizio delle competenze. Con un'immagine conclusiva, il relatore ha affermato come la Corte costituzionale belga sia in continuo cammino «sulla strada dell'unità verso la diversità».

Nella sua relazione, Marina Calamo Specchia (Università di Bari) ha analizzato il sistema dei diritti, ricordando in apertura la Dichiarazione dei principi sulla tolleranza del 1995, che definisce la tolleranza come

«armonia nella differenza» che sostiene i diritti umani, il pluralismo (incluso il pluralismo culturale) e la democrazia, ponendosi dunque come matrice di ogni sistema pluralistico.

Declinando così il discorso, si nota come la legislazione federale sia sempre più aperta in ordine all'acquisizione dello *status* di cittadino belga, registrandosi una sorta di «liberalizzazione» in materia: infatti dal 2000 la cittadinanza si acquista non solo per nascita o in base allo *ius soli*, ma è data anche a chi risiede in Belgio da almeno 7 anni e abbia compiuto 18 anni. Così si amplia parallelamente la tutela dei diritti politici, considerando poi che la legge federale determina le modalità con cui i cittadini UE e i residenti extracomunitari possono esercitare il diritto di voto; in questo senso, la legge federale prevede la partecipazione alle elezioni amministrative dei cittadini extracomunitari residenti in Belgio da almeno 5 anni.

In ambito di tutela dei diritti dell'uomo, è stato (ed è tuttora) fondamentale il ruolo svolto dalla *Cour Constitutionnelle*. Nata come *Cour d'arbitrage* per dirimere le controversie tra Stato ed entità federate, nel 1989 le fu riconosciuto *ex lege*, sempre al fine di mantenere l'equilibrio della struttura federale, il compito di sindacare l'incostituzionalità di leggi e decreti in contrasto con gli artt. 10 (principio di uguaglianza), 11 (principio di non discriminazione) e 24 (libertà di insegnamento) della Costituzione. La Corte ha progressivamente ampliato il proprio raggio d'azione, estendendo il parametro in relazione ad ogni altro diritto fondamentale (ad es. uso della lingua *ex art. 30*, diritti culturali *ex art. 127*, trattamento giuridico degli stranieri *ex art. 191*), tanto che nel 2003 il legislatore federale, sulla base dell'orientamento ormai consolidato, estese la competenza della Corte a tutela di tutti i diritti fondamentali, per poi modificare il suo *nomen* in *Cour constitutionnelle*, più aderente alle competenze di un Giudice delle leggi.

Infine, secondo la relatrice le diversità in Belgio trovano una sintesi unitaria proprio grazie alla giurisprudenza costituzionale in tema di diritti fondamentali.

L'intervento conclusivo di Francis Delpérée (Università cattolica di Louvain), senatore da sempre attivo sul fronte delle riforme costituzionali, ha ripercorso le tappe del processo evolutivo dello Stato belga, unitario in origine e in perpetuo movimento dalla prima riforma in senso federale del 1970. Da allora, si sono succedute altre revisioni costituzionali nel corso degli anni (1980, 1988, 1993), che hanno trovato nuovi punti di equilibrio nel rapporto tra Stato ed entità federate; fino a giungere al recente accordo istituzionale del 2011, con l'avvio di una nuova riforma volta a razionalizzare i diversi livelli territoriali di governo per un «*Etat fédéral plus efficace et des entités plus autonomes*» (modifica della composizione del Senato, razionalizzazione delle funzioni parlamentari, rafforzamento della Comunità germanofona e della Regione di Bruxelles Capitale, nuovo assetto per Bruxelles capitale e così via).

Il federalismo belga è devolutivo, in quanto opera dall'alto verso il basso come un continuo processo di disarticolazione del potere dello Stato tra i diversi livelli territoriali. Oggi vi è chi si chiede se questo tipo di federalismo rappresenti una fase intermedia nell'evoluzione del Belgio che porterà ad una futura divisione e quindi alla stessa scomparsa dello Stato federale, ma forse si tratta di un'ottica eccessivamente negativa. Al contrario, il federalismo belga è devolutivo proprio perché intende mantenere e conciliare le istanze nazionalistiche all'interno del quadro nazionale, sempre alla ricerca di un punto di incontro tra disaggregazione e aggregazione, rappresentando una forma di organizzazione duratura di uno Stato diversificato e multinazionale.

IL PLURALISMO FEDERALE BELGA

di Anna Mastromarino *

Non è sempre agevole afferrare le dinamiche politiche, istituzionali e sociali che animano il Belgio. Perennemente in bilico: ecco come appare l'ordinamento belga. O, altrimenti detto, sorretto da un equilibrio instabile, che genera una persistente tensione, orientata ad assicurare continuità al paese, ma anche a permettere il superamento dei rinnovati conflitti sociali, che sembrano continuamente voler mettere in discussione le fondamenta costituzionali dello Stato.

All'osservatore straniero che voglia confrontarsi con questa realtà istituzionale, addentrandosi nelle maglie del sistema, sembrerà, dunque, di aggirarsi in un laboratorio di sperimentazione istituzionale in cui la formula federale è sottoposta ad una serie di trasformazioni e rielaborazioni al punto da rendere legittimo parlare di quello belga come di un "federalismo liquido", per dirlo *à la* Baumann.

Il che, sia detto, non significa affatto che esso sfugga ad una codificazione giuridico-istituzionale.

È vero piuttosto che la sua origine disaggregativa lo rende difficilmente riconducibile alle più tradizionali categorie del federalismo sorto dall'aggregazione di più enti statali.

Il Belgio non nasce federale, diventa federale per rispondere ad esigenze di convivenza e di condivisione. Il federalismo belga, dunque, risponde alla necessità di trovare un equilibrio, sul piano sociale, etnico, linguistico e nazionale. Il carattere multinazionale della società belga, infatti, rappresenta la ragione ultima delle profonde fratture che percorrono il tessuto politico ed istituzionale del paese, la cui popolazione è suddivisa in tre gruppi linguistici: i francofoni, residenti per lo più in Vallonia e nella capitale Bruxelles, i fiamminghi, concentrati pressoché totalmente nelle Fiandre, e i germanofoni.

Ecco perché tutto l'ordinamento belga, e non solo gli aspetti più strettamente legati all'organizzazione territoriale, sono coinvolti nella salvaguardia di questo equilibrio.

A rendere peculiare e conseguentemente a radicalizzare lo scontro socio-culturale in Belgio è innanzitutto la sua irriducibilità alle tradizionali dinamiche della dialettica fra maggioranza e minoranza. E ciò per due ragioni fondamentali. La prima dipende dal fatto che, in Belgio, il contrasto etnico-culturale interessa l'intero territorio nazionale: non esiste una località che dal punto di vista sociale ed istituzionale possa dirsi indifferente alla questione linguistica. La seconda, strettamente collegata alla prima, è rappresentata dal fatto che nella contrapposizione fra le diverse comunità linguistiche non è possibile riconoscere quali fra esse far coincidere con il concetto di maggioranza nazionale e, dunque, di contro e secondo una prospettiva più tradizionale, quale ritenere degna di particolare tutela.

Nato per contenere le istanze secessioniste di alcune forze politiche, laddove forme più tiepide di decentramento non avevano sortito l'effetto desiderato, il modello costituzionale belga costituisce un *unicum*.

Esso è al contempo un *fédéralisme de dissociation* (dal momento che nasce da un processo di dissociazione di uno Stato inizialmente unitario), un *fédéralisme de superposition* (che da vita a collettività di diversa natura, quali le regioni e le comunità, che si sovrappongono dal punto di vista territoriale), un *fédéralisme de confrontation* (per rispondere alle esigenze di coesistenza di una società multidimensionale). La federazione belga è costituita da sei diverse entità: tre comunità, quella francofona, quella fiamminga e quella più ridotta dei germanofoni, e tre regioni, la Vallonia, le Fiandre e la Regione di Bruxelles. In Belgio, pertanto, ogni cittadino è soggetto a tre diversi livelli di autorità, quella regionale, quella comunitaria e quella federale.

Effettivamente, nel proporsi di dare una risposta giuridica al conflitto sociale, il modello costituzionale belga, si fonda essenzialmente su due diverse realtà, facendo convivere due tipi di federalismo, teoricamente inconciliabili fra loro: da una parte, con il rafforzamento delle tre comunità linguistiche, introduce un sistema a carattere personale, che fa perno sulle distinzioni culturali; dall'altra, secondo la teoria federale più classica, con la ridefinizione delle regioni, accosta al dato soggettivo l'elemento territoriale.

* Ricercatrice di Diritto pubblico comparato, Università di Torino.

Il rinnovarsi del patto costituzionale belga. D'altra parte, ed al di là del dato costituzionale, per comprendere la natura fluida del federalismo belga è necessario partire dal presupposto che esso è il frutto di una variegata serie di interventi di revisione costituzionale, che si sono susseguiti a partire dagli anni Settanta. La stessa Costituzione federale, approvata il 5 maggio del 1993, si rese necessaria anche a fronte del modo tutto sommato disordinato con cui si erano avvicendati negli anni precedenti gli interventi di modifica. Si imponeva un intervento di armonizzazione dell'intero ordinamento che potesse al contempo dare stabilità ad un sistema in fibrillazione tanto dal punto di vista istituzionale che sociale.

Né del resto l'opera di manutenzione dell'assetto costituzionale si è esaurita con il testo del 1993. Rispetto al processo di disarticolazione territoriale del potere esso ha rappresentato al contempo un punto di arrivo, ma anche di partenza, nell'intento di rendere le relazioni fra le comunità e fra queste e lo Stato centrale meno difficili.

In particolare per quel che riguarda il tipo di Stato, il fatto che dopo il 1993 non siano intervenute riforme costituzionali a modifica dell'impianto non significa affatto che l'ordinamento abbia trovato pace dal punto di vista dell'assetto territoriale.

Al contrario, la complessità dell'organizzazione federale belga ha reso necessaria un'opera di progressivo adattamento, attraverso la quale tornare a definire i termini del patto costituzionale, per lo più attraverso accordi multilaterali, i cui risultati sono stati accolti a livello legislativo con norme speciali e ordinarie, la cui portata può comunque essere definita in senso sostanzialmente costituzionale, dal momento che con esse si è provveduto a «poser un toit sur la maison fédérale» (Le Soir, 24 gennaio 2001). Così, in particolare, con gli accordi *du Lambermont* (detti anche della *Saint-Polycarpe*), del 23 gennaio 2001, e con quelli *du Lombard*, del 29 aprile 2001; così ancora, in maniera decisamente incisiva, con l'accordo *du Papillon*, siglato l'11 ottobre del 2011.

Per quel che concerne i primi due, essi rappresentano il punto di arrivo di un dialogo politico immediatamente avviato dopo la vittoria elettorale del 1999, con gli accordi di *Saint-Thérèse* (detti anche di *Saint-Perlette*), da Guy Verhofstadt e dalla sua coalizione *arc-en-ciel*. Sono chiaramente condizionati da due esigenze: il bisogno di implementare gli spazi di autonomia, fortemente sentito dai fiamminghi, e la necessità di superare la grave crisi finanziaria della Comunità francese.

Saranno proprio le dissestate finanze delle istituzioni valloni, infatti, a convincere i francofoni a sedersi al tavolo delle trattative e a costringerli ad accettare, pur di ottenere concessioni in punto finanziamento, il salto in avanti imposto dai fiamminghi nel cammino federale.

Con il patto *del farfallino*, intervenuto al termine di una grave crisi istituzionale protrattasi per sedici mesi dopo le elezioni politiche del giugno 2010, a sua volta, si apre effettivamente la strada ad una nuova stagione costituzionale, dal momento che con esso si definiscono le linee dell'accordo istituzionale per la sesta riforma dello Stato, il cui motto, "Un Etat fédéral plus efficace et des entités plus autonomes", ben descrive la volontà dei partiti che vi hanno aderito (con l'esclusione dei nazionalisti fiamminghi), sotto la guida del socialista Elio Di Rupo, di dare nuovo impulso alla federazione belga, consolidando la funzione di coordinamento dello Stato centrale e fortificando l'autonomia delle entità federate.

I contenuti di questo documento programmatico meritano una particolare attenzione perché sin dalla loro definizione evidenziano il desiderio di rinnovamento del nuovo Governo, concretato a partire dalle riforme costituzionali del luglio 2012, attraverso una procedura di revisione in deroga al dettato dell'art. 195 Cost., e la consapevolezza di quelle che costituiscono ancora le principali criticità dell'organizzazione federale belga e gli ostacoli che possono opporsi all'effettivo dispiegarsi dell'azione di governo.

D'altra parte questioni spinose come la scissione del distretto elettorale di Bruxelles-Hal-Vilvorde, la ristrutturazione del Senato, la razionalizzazione della Regione della capitale, proprio nell'accordo del 2011, trovano una definizione concordata, dopo molti anni di estenuanti trattative e rivendicazioni.

Ancora una volta quella della transazione e del compromesso politico è parsa essere la via più consona al superamento del grave stallo istituzionale in cui era caduto il Belgio dopo le elezioni del 2010, nonché quella più adatta a ridare slancio al federalismo.

È innegabile, infatti, che a partire dal 2007 il progetto costituzionale belga sembra essere entrato in sofferenza. Non si tratta solo di prendere atto delle evidenti difficoltà per giungere da ultimo alla formazione

del nuovo Governo: è il mutato clima politico a destare il maggior allarme soprattutto dopo l'avanzata del partito nazionalista Nuova Alleanza Fiamminga, con il suo progetto di "evaporazione" dello Stato belga.

D'altra parte, molti elementi inducono a pensare che il progetto federale belga non si trovi affatto, nonostante i tanti motivi di inquietudine, alla vigilia del suo fallimento, potendo contare su alcuni strumenti e su una struttura pensata per navigare anche nelle intemperie.

Compromesso, lealtà federale e identità. Complessità sociale e articolazione federale in Belgio sono due elementi da sempre strettamente legati. Ne consegue che, data la natura ontologicamente mutevole del fattore sociale, difficilmente potremmo attenderci sul versante dell'organizzazione politico-territoriale una struttura rigida: nato in risposta alle esigenze del corpo sociale, il federalismo belga appare come un cantiere perennemente aperto, una struttura flessibile in grado ora di assecondare, ora di attutire le pressioni delle tensioni sociali. Il risultato è la creazione di un sistema fluido, dal momento che, va da sé, l'equilibrio, proprio quello fra forze politiche e sociali che ha rappresentato il punto di partenza della nostra riflessione, è più facile da conseguire nelle strutture elastiche.

Ora, un sistema fluido per essere mantenuto efficace ed in perfetto funzionamento deve essere costantemente lubrificato e alimentato. Ed in tal senso, per non incepparsi, l'ordinamento belga può contare su almeno tre agenti lubrificanti, la cooperazione, la collaborazione e la partecipazione e su un carburante, il compromesso.

Per quel che concerne la cooperazione, essa prima di essere espressa in istituti e procedure, in Belgio è intesa come un atteggiamento proattivo delle singole entità, che si concreta in una attitudine volta a consentire a tutte le componenti federali di svolgere le loro competenze a di farlo al meglio. Ad ispirare relazioni di cooperazione, infatti, è la volontà di agevolare l'attività altrui, non quella di invadere o sottrarre competenze. Essa, in quanto concetto che appartiene alla dimensione *del politico* e non solo a quella *del giuridico*, non si determina, dunque, in un'alterazione definitiva del riparto di funzioni: contribuisce piuttosto a rendere dinamico il sistema stesso, anche attraverso il ricorso al principio costituzionale della *lealtà federale*, che consente il superamento del rigido concetto di riparto delle competenze a favore ed in tutela non solo dell'esistenza, ma anche dell'interesse di tutti i soggetti istituzionali.

Strettamente legato al concetto di cooperazione, vi sono quello di collaborazione e di partecipazione. Potremmo dire, anzi, che nel concetto stesso di cooperazione vive l'idea della collaborazione, presupposto indefettibile al raggiungimento di un obiettivo comune, quale quello della tenuta dell'ordinamento, e della partecipazione, su cui si fondano le prerogative autonome.

D'altra parte, non sarebbe possibile comprendere come un sistema complicato come quello belga possa funzionare se non ponendosi nell'ottica delle categorie che comunemente vengono richiamate per descrivere in letteratura i modelli di tipo consociativo. Le fratture a livello sociale, infatti, generano anche in termini istituzionali uno stato conflittuale che rappresenta un elemento fisiologico piuttosto che patologico dell'ordinamento. Ne deriva uno scenario potenzialmente instabile, scarsamente corretto a livello giuridico, che trova il suo equilibrio nel compromesso, definito di volta in volta e nella pratica della negoziazione.

In Belgio, effettivamente, il conflitto non si supera in forza di una maggioranza numerica: qui il conflitto è prima di tutto gestito. I cambiamenti non sono mai il risultato di una imposizione unilaterale, ma il frutto di un dialogo che è volto a generare consenso. In questo senso, in Belgio, il processo mediante il quale si giunge alla decisione finisce con l'aver una rilevanza maggiore persino rispetto al contenuto. Ne consegue che ogni atto decisionale, rappresenta il frutto di faticosi e lunghi dibattiti, nonché di macchinosi accordi, che possono apparire sintomatici di un sistema ormai al collasso, ma che, se letti nella giusta prospettiva, descrivono la procedura del compromesso come l'unica in grado di far funzionare un sistema in cui ciascuna forza può sempre opporre il proprio veto paralizzando il sistema. Il timore di soccombere spinge ogni parte politica a preferire la lentezza decisionale, o addirittura lo stallo, alla propria scomparsa dallo scenario politico: la via del compromesso, alla fine, appare la più desiderabile, anche a costo, eventualmente, di sacrificare in parte l'azione di governo.

In questo contesto non stupisce che riemergano anche frequentemente scenari apocalittici per quanto riguarda il destino del Belgio. Si parla così alternativamente di separazione delle Fiandre, di progressiva trasformazione della federazione belga in una confederazione, di federazione compartecipata...

In realtà sono molti gli elementi di natura economico-finanziaria, di politica internazionale, di carattere sociologico che inducono a ritenere che la storia del Belgio sia tutt'altro che finita. Quei momenti di stallo e di sbilanciamento evidente che tanto animano il dibattito degli osservatori stranieri finiscono con il rappresentare piuttosto la condizione per il raggiungimento di un nuovo equilibrio, come nell'incedere incerto dei funamboli.

Il che non esclude che alcune considerazioni vadano svolte. In particolare in merito alla direzione del cammino intrapreso.

Non vi è futuro per un ordinamento se il rischio di una separazione è affrontato solo rafforzando il decentramento stesso, attraverso una politica emergenziale che non opera nel senso di consolidare i legami federali. Il federalismo, anche quello disaggregativo, ha come fine l'unione: si consolida, dunque, nella ricerca di punti di contatto e nella costruzione di uno spirito di lealtà fra le diverse entità che compongono la federazione.

Ecco perché, in Belgio, dopo il susseguirsi serrato di interventi di destrutturazione dello Stato, sembrerebbe giunta l'ora di interrogarsi sulla necessità di aprire una stagione istituzionale di ricomposizione presupponendo la valorizzazione e favorendo la formazione di una "fedeltà duale", al gruppo di appartenenza ed alle istituzioni statali, compatibile con quell'idea di *identità* dinamica frutto di un processo non solo spontaneo, ma anche fortemente etero-indotto e, pertanto, influenzabile dalle pratiche della politica.

I processi di decentramento del territorio belga non potranno ancora per molto essere letti solo in chiave territoriale, come premessa alla definizione di un nuovo tipo di Stato o come meri istituti di *self rule*, ma devono al più presto essere colti anche nella loro dimensione dinamica, rappresentata, dal punto di vista dell'organizzazione politica, dalla ricerca di un nuovo equilibrio fra decentramento ed unità, fra sovranità dello Stato ed autonomia territoriale, fra interesse nazionale e locale. Solo così lo spettro della secessione potrà essere definitivamente allontanato.

POSTILLA: L'ULTIMA LEZIONE DI GIOVANNI BOGNETTI (30. 7. 2013)

Giovanni Bognetti non è più con noi. Vorrei ricordarlo subito per la sua splendida e lucida lezione di mercoledì 20 marzo 2013, dal titolo "La costituzione economica, Trattato di Stabilità e nuovo art. 81 Cost.", forse l'ultima, ma sicuramente un momento indimenticabile per il nostro dottorato. Una lezione di vita e di stile, una lezione su come tenere lezioni e su come leggere i nostri tempi in chiavi tanto individuali quanto comuni. Avevo invitato l'anziano maestro non solo per l'attualità del suo pensiero, ma anche perché era stato il coordinatore del mio dottorato di ricerca iniziato in via Festa del Perdono nel 1989, ancora in presenza di Paolo Biscaretti di Ruffia, grande comparatista come lui.

Nei miei primi soggiorni in Italia avevo letto con grande stupore i suoi progetti in "Verso una nuova Costituzione" (1983) che osavano sognare riforme discutibili e paradossali, audaci e impossibili. Seppe discutere e far discutere. Durante il dottorato mi regalò il suo libro "Europa in crisi" (1991) che era riferito alla terza repubblica francese nell'opera postuma di Marc Bloch e alla prima repubblica tedesca con la sua dottrina costituzionale non "all'altezza" dei tempi, catturata in un mondo di valori non riconducibile a una "logica di superiore ragione pratica", incapace di sviluppare una "costituzione economica sociale". Il legato culturale di Weimar era ai suoi occhi lo stato sociale nel bene e il relativismo culturale nel male. Bognetti contestava le idee sul "cattolicesimo romano" di Carl Schmitt e confessava una fede nella ragione moderna, citando spesso Goethe e Schiller e cercando di combattere sin dal nascere il nichilismo giuridico del nuovo millennio (Scienza del diritto e nichilismo giuridico, DPCE 2005, 1529ss.).

Ebbi più occasioni ad incontrare e discutere in pubblico e in privato alcune sue tesi, in particolare sul ruolo dei giudici nella divisione dei poteri (1994), sul federalismo sociale (Milano ca. 1995), sul concetto di "human dignity in European and US constitutionalism" (Göttingen 2004). Rispettavo la sua ammirazione per il costituzionalismo liberale statunitense (The American Constitution and Italian Constitutionalism, 2008). Condividevo il suo richiamo alla necessità di realismo per una "adeguata storiografia relativa ai processi evolutivi della Costituzione italiana" (Per una storia autentica e integrale della Costituzione repubblicana e della sua evoluzione, ca. 2007) e aderiva alle sue idee della rilevanza pratica della comparazione per l'interpretazione costituzionale, restando scettico sul riconoscimento di un suo carattere politico (Siritto costituzionale comparato, 2011).

Mi ha insegnato di riscoprire le componenti liberali della costituzione italiana, ad es. la precedenza alla libertà sull'eguaglianza sancita nell'art. 3 co. 2 della costituzione e l'ampiezza de concetto di lavoro che include anche le sue forme autonome ed imprenditoriali. Ancora di recente avevo invocato il suo libro sul "Malapportionment" (1966) per censurare un progetto di legge elettorale piemontese.

I ricordi del professore Bognetti non mancheranno, né cesseranno nel nostro dottorato (vedi per primo G.F. Ferrari,

<http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/bandigare/Ricordo%20del%20prof.%20Giovanni%20Bognetti%20di%20G.F.Ferrari.pdf>).

Jörg Luther.

Recent working papers

The complete list of working papers is can be found at
<http://polis.unipmn.it/index.php?cosa=ricerca.polis>

*Economics Series

**Political Theory and Law

^e ALEx Series

^o Quaderni CIVIS

- 2013 n.203** Daniel Bosioc et. al. (DRASD): *OPAL – Osservatorio per le autonomie locali N.2/2013*
- 2013 n.202* Davide Ticchi, Thierry Verdier and Andrea Vindigni: *Democracy, Dictatorship and the Cultural Transmission of Political Values*
- 2013 n.201** Giovanni Boggero et. al. (DRASD): *OPAL – Osservatorio per le autonomie locali N.1/2013*
- 2013 n.200* Giovanna Garrone and Guido Ortona: *The determinants of perceived overall security*
- 2012 n.199* Gilles Saint-Paul, Davide Ticchi, Andrea Vindigni: *A theory of political entrenchment*
- 2012 n.198* Ugo Panizza and Andrea F. Presbitero: *Public debt and economic growth: Is there a causal effect?*
- 2012 n.197^e Matteo Migheli, Guido Ortona and Ferruccio Ponzano: *Competition among parties and power: An empirical analysis*
- 2012 n.196* Roberto Bombana and Carla Marchese: *Designing Fees for Music Copyright Holders in Radio Services*
- 2012 n.195* Roberto Ippoliti and Greta Falavigna: *Pharmaceutical clinical research and regulation: an impact evaluation of public policy*
- 2011 n.194* Elisa Rebessi: *Diffusione dei luoghi di culto islamici e gestione delle conflittualità. La moschea di via Urbino a Torino come studio di caso*
- 2011 n.193* Laura Priore: *Il consumo di carne halal nei paesi europei: caratteristiche e trasformazioni in atto*
- 2011 n.192** Maurilio Guasco: *L'emergere di una coscienza civile e sociale negli anni dell'Unita' d'Italia*
- 2011 n.191* Melania Verde and Magali Fia: *Le risorse finanziarie e cognitive del sistema universitario italiano. Uno sguardo d'insieme*
- 2011 n.190^e Gianna Lotito, Matteo Migheli and Guido Ortona: *Is cooperation instinctive? Evidence from the response times in a Public Goods Game*

- 2011 n.189** Joerg Luther: *Fundamental rights in Italy: Revised contributions 2009 for "Fundamental rights in Europe and Northern America" (DFG-Research A. Weber, Univers. Osnabrueck)*
- 2011 n.188^e Gianna Lotito, Matteo Migheli and Guido Ortona: *An experimental inquiry into the nature of relational goods*
- 2011 n.187* Greta Falavigna and Roberto Ippoliti: *Data Envelopment Analysis e sistemi sanitari regionali italiani*
- 2011 n.186* Angela Fraschini: *Saracco e i problemi finanziari del Regno d'Italia*
- 2011 n.185* Davide La Torre, Simone Marsiglio, Fabio Privileggi: *Fractals and self-similarity in economics: the case of a stochastic two-sector growth model*
- 2011 n.184* Kristine Forslund, Lycia Lima and Ugo Panizza: *The determinants of the composition of public debt in developing and emerging market countries*
- 2011 n.183* Franco Amisano, Alberto Cassone and Carla Marchese: *Trasporto pubblico locale e aree a domanda di mobilità debole in Provincia di Alessandria*
- 2011 n.182* Piergiuseppe Fortunato and Ugo Panizza: *Democracy, education and the quality of government*
- 2011 n.181* Franco Amisano and Alberto Cassone: *Economic sustainability of an alternative form of incentives to pharmaceutical innovation. The proposal of Thomas W. Pogge*
- 2011 n.180* Cristina Elisa Orso: *Microcredit and poverty. An overview of the principal statistical methods used to measure the program net impacts*
- 2011 n.179** Noemi Podestà e Alberto Chiari: *La qualità dei processi deliberativi*
- 2011 n.178** Stefano Procacci: *Dalla Peace Resarch alla Scuola di Copenhagen. Sviluppi e trasformazioni di un programma di ricerca*
- 2010 n.177* Fabio Privileggi: *Transition dynamics in endogenous recombinant growth models by means of projection methods*
- 2010 n.176** Fabio Longo and Jörg Luther: *Costituzioni di microstati europei: I casi di Cipro, Liechtenstein e Città del Vaticano*
- 2010 n.175* Mikko Välimäki: *Introducing Class Actions in Finland: an Example of Lawmaking without Economic Analysis*
- 2010 n.174* Matteo Migheli: *Do the Vietnamese support Doi Moi?*
- 2010 n.173* Guido Ortona: *Punishment and cooperation: the "old" theory*