



SENATO DELLA  
REPUBBLICA

Servizio Studi

*Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali,  
sulla giustizia e sulla cultura*

---

**Indagine conoscitiva sugli effetti  
nell'ordinamento delle revisioni  
del Titolo V della Parte II della Costituzione  
Sintesi dei principali argomenti delle audizioni**

*Dossier*



**Indagine conoscitiva sugli effetti  
nell'ordinamento delle revisioni  
del Titolo V della Parte II della Costituzione  
Sintesi dei principali argomenti delle audizioni**

*A cura di:  
Valeria Giammusso*

*Giugno 2002*

Classificazione Teseo: *Costituzione della Repubblica. Revisione della Costituzione. Rapporti tra Stato e Regioni. Federalismo. Regioni Province e Comuni. Aree metropolitane. Autonomia amministrativa patrimoniale e contabile.*



### *Avvertenza*

La 1<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato della Repubblica ha svolto, a partire dal 23 ottobre 2001, un'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione, il cui documento conclusivo è all'ordine del giorno della Commissione stessa, al momento della stampa del presente volume.

Il presente Dossier intende offrire una sintesi sistematica dei principali argomenti trattati nel corso delle numerose audizioni in cui si è articolata l'indagine, e confluirà nei volumi che raccoglieranno gli atti dell'indagine conoscitiva.



# INDICE

1. GLI ENTI COSTITUTIVI DELLA REPUBBLICA E IL PRINCIPIO DI UNITA' E INDIVISIBILITA' .....	1
2. I LIMITI COMUNI ALLA POTESTÀ LEGISLATIVA DELLO STATO E DELLE REGIONI .....	3
2.1 <i>In generale</i> .....	3
2.2 <i>Ordinamento comunitario e obblighi internazionali</i> .....	4
3. LA POTESTÀ LEGISLATIVA ESCLUSIVA DELLO STATO.....	6
3.1 <i>Materie</i> .....	6
a) Rapporti dello Stato con l'Unione europea.....	7
d) ... difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato .....	7
e) ... moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari ... ..	7
e) ... tutela della concorrenza ... ..	8
e)... sistema tributario e contabile dello Stato.....	10
e)...perequazione delle risorse finanziarie .....	10
h) ...ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale.....	11
l) ... giurisdizione e norme processuali ... ..	11
l) ... ordinamento civile e penale ... ..	11
m) ... livelli essenziali ... ..	11
n) ...norme generali sull'istruzione.....	12
p) ...legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane ... ..	13
r) ... coordinamento informativo statistico o informatico dei dati ... .	14
s) ... tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali... ..	14
3.2 <i>Altri ambiti</i> .....	15
Tutela dei dati personali .....	15
Disciplina del procedimento e dei provvedimenti amministrativi.....	15
Assicurazioni.....	16
Lavori pubblici .....	16
Cooperative .....	17
Università .....	17
Agricoltura .....	17
3.3 <i>La decretazione d'urgenza</i> .....	18
4. LA POTESTA' LEGISLATIVA CONCORRENTE .....	18
4.1 <i>Principi fondamentali e leggi-cornice</i> .....	18
4.2 <i>Materie</i> .....	21
Tutela e sicurezza del lavoro.....	21
Istruzione.....	23

Protezione civile.....	23
Professioni.....	23
Ordinamento della comunicazione.....	24
Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.....	25
Grandi reti di trasporto e di navigazione.....	25
Previdenza complementare e integrativa. ....	25
Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.....	26
Valorizzazione beni culturali .....	27
Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.....	27
4.3 <i>L'interesse nazionale: un limite implicito?</i> .....	27
5. LA POTESTA' RESIDUALE GENERALE DELLE REGIONI .....	29
5.1 <i>In generale</i> .....	29
5.2 <i>Materie</i> .....	30
Artigianato .....	30
Agricoltura .....	31
Tutela delle minoranze linguistiche .....	31
Formazione professionale .....	31
Industria .....	31
Commercio.....	32
Cooperative.....	33
Turismo.....	33
Lavori ed opere pubbliche.....	33
Assistenza .....	34
Fiere e mercati .....	34
Camere di commercio .....	34
6. LE REGIONI E L'UNIONE EUROPEA.....	34
7. LA POTESTA' REGOLAMENTARE .....	37
8. LA PROMOZIONE DELLA PARITÀ. LE INTESI E GLI ACCORDI DELLE REGIONI.....	41
9. LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE.....	41
10. I CONTROLLI .....	46
10.1 <i>Sulle leggi regionali</i> .....	46
10.2 <i>Sugli atti amministrativi</i> .....	47
11. LE AUTONOMIE SPECIALI.....	52
12. L'AUTONOMIA FINANZIARIA.....	56
13. IL POTERE SOSTITUTIVO .....	59
14. IL MUTAMENTO DELLE CIRCOSCRIZIONI PROVINCIALI.....	62
15. IL POTERE DI INDIRIZZO E COORDINAMENTO.....	62
16. L'IMPATTO DELLA RIFORMA: PROSPETTIVE DI ATTUAZIONE E DI MODIFICA.....	63
16.1 <i>L'esigenza di attuazione della riforma</i> .....	63
16.2 <i>La complessità della riforma e i tempi della sua attuazione</i> .....	66



16.3 <i>L'esigenza di apportare alcune integrazioni e/o correttivi alla riforma</i> .....	67
16.4 <i>La riforma nell'ordinamento vigente</i> .....	68
16.5 <i>L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e le sedi di raccordo Stato-autonomie</i> .....	70
17. <i>L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE COSTITUZIONALE N. 1 DEL 1999</i> .....	73



## **1. GLI ENTI COSTITUTIVI DELLA REPUBBLICA E IL PRINCIPIO DI UNITA' E INDIVISIBILITA'**

“Cambiamento sostanziale” – non da tutti ancora focalizzato – è stato definito il nuovo articolo 114 della Costituzione<sup>1</sup>, in cui lo Stato risulta pari ordinato rispetto agli altri enti territoriali in una Repubblica che non è più "ripartita", ma "si ripartisce ed è costituita" dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato<sup>2</sup>.

Il difficile raccordo della norma recata dall'articolo 114 con quella di cui all'articolo 5 della Costituzione, ed in particolare con il principio di unità ed indissolubilità della Repubblica, è stato oggetto di riflessione in più di un intervento<sup>3</sup>.

L'articolo 114 ha destato preoccupazione, in quanto ingenererebbe l'impressione di un'erosione della sovranità dello Stato, diffusa ora tra gli enti indicati dallo stesso articolo 114; ciò indebolirebbe lo Stato nei suoi rapporti internazionali e creerebbe problemi di coordinamento con altre disposizioni costituzionali, poiché il testo della Costituzione fino al 2001 utilizzava i termini “Stato” e “Repubblica” come sinonimi, (in particolare per l'identificazione delle leggi dello Stato, distinte così dalle leggi delle regioni)<sup>4</sup>.

Si è fatto riferimento anche ad una forte ed essenziale differenza dell'ordinamento giuridico derivante dalla separazione del concetto di Repubblica e di Stato ad opera della riforma costituzionale, sottolineandosi che il nuovo testo costituzionale delinea la Repubblica come un insieme di ordinamenti, nessuno dei quali è di per sé strutturalmente superiore agli altri: il concetto originario di sovranità sarebbe quindi ormai in crisi e la Repubblica sarebbe definita una “comunità di comunità”<sup>5</sup>.

Da ciò deriverebbe, tra l'altro, la competenza diretta delle regioni nel rapporto con l'Unione europea, sia nelle materie di competenza generale residuale, sia in quelle concorrenti, fatto salvo il potere sostitutivo dello Stato, che trova

---

<sup>1</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 4, 14.

<sup>2</sup> On. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p. 12; avv. P. Agostinacchio (Presidente del consiglio nazionale dell'ANCI). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p.13.

<sup>3</sup> A mero titolo esemplificativo, si vedano: Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 5, 14; prof. Caianiello, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 3° del 24 ottobre 2001, pp. 4-5; prof. Cassese, Presidente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 5; sig.a Moroni (Responsabile dell'Intergruppo parlamentare della Lega per le Autonomie). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 20; on. Frattini, Ministro per la funzione pubblica, Res. Sten. 21° del 30 gennaio 2002, p. 4.

<sup>4</sup> Prof. Caianiello, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 3° del 24 ottobre 2001, pp. 4-5, 19.

<sup>5</sup> On. Buttiglione, Ministro per le politiche comunitarie, Res. Sten. 22° del 14 febbraio 2002, pp. 4-5.

fondamento nella sua funzione di garantire complessivamente la conformità dell'ordinamento italiano con quello europeo (sul punto si veda il paragrafo 2.2)<sup>6</sup>.

Si è anche accennato ad una non coerenza interna dello stesso articolo 114, il quale, da un lato configura la Repubblica “come un consorzio di comuni”, ossia di enti posti su un piano di parità, dall'altro, contiene nel secondo comma un riferimento al concetto di autonomia, il quale presuppone una derivazione dell'autonomia stessa<sup>7</sup>.

Dal principio della pari dignità degli enti dell'ordinamento – oltreché dall'abrogazione sostanziale del regime dei controlli - discenderebbe, secondo alcuni, un sistema che non conosce subordinazione di un soggetto ad un altro<sup>8</sup> e, quindi, sul piano sostanziale, un regime di controllo<sup>9</sup>.

E' stato anche posto l'accento sul potere normativo delle autonomie, legato a quanto il dettato costituzionale prevede circa le loro precise attribuzioni. Tali attribuzioni presuppongono un potere normativo che non può essere sottoposto a controlli, salvo i limiti costituzionali<sup>10</sup>. La legislazione sia statale che regionale, dovrebbero, in tale quadro, orientarsi come legislazioni di principio, esercitate senza alcuna forma di ingerenza nei confronti dell'autonomia normativa degli enti locali, in particolare della potestà regolamentare di comuni e provincie<sup>11</sup>.

E' stata poi riportata l'opinione secondo cui l'ordinamento degli enti locali – salva la competenza statale esclusiva ex lett. p) del secondo comma dell'art. 117 (al quale si rinvia) - rientra nella competenza dello statuto di ogni singolo ente locale, ai sensi dell'articolo 114, comma secondo, della Costituzione<sup>12</sup>.

E' stato ricordato che il richiamo al valore dell'unità è operato dal nuovo testo costituzionale proprio nel momento del maggiore trasferimento di funzioni alle regioni: nell'articolo 120, secondo comma, e nell'articolo 118<sup>13</sup>.

Va qui segnalato che il tema dell'unità e indissolubilità della Repubblica è stato fortemente connesso, nel corso delle audizioni, a quello della permanenza o meno nel nostro ordinamento del principio dell'interesse nazionale ed a quello dell'unità giuridica ed economica di cui all'articolo 120 della Costituzione, per l'illustrazione dei quali si fa rinvio ai corrispondenti paragrafi.

---

<sup>6</sup> On. Buttiglione, Ministro per le politiche comunitarie, Res. Sten. 22° del 14 febbraio 2002, pp. 5-6.

<sup>7</sup> Prof. Romano, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 9.

<sup>8</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 4; on. Scajola, Ministro dell'interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 19; sig. Ria (Presidente dell'UPI). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p.16.

<sup>9</sup> Sig. Ria (Presidente dell'UPI). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p.16.

<sup>10</sup> Avv. P. Agostinacchio (Presidente del consiglio nazionale dell'ANCI). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p.15.

<sup>11</sup> Sig. Ria (Presidente dell'UPI). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p.16.

<sup>12</sup> On. Scajola, Ministro dell'interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 8.

<sup>13</sup> Prof. Cassese, Presidente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 4.

## 2. I LIMITI COMUNI ALLA POTESTÀ LEGISLATIVA DELLO STATO E DELLE REGIONI

### 2.1 *In generale*

Va preliminarmente sottolineato che ha destato perplessità il fatto che limiti alla potestà legislativa dello Stato siano stati introdotti in Costituzione nella parte seconda (come sarebbe stato giusto nel caso ci si fosse riferiti alla sola legislazione regionale) anziché nel Titolo che riguarda il Parlamento e la funzione legislativa<sup>14</sup>.

L'unità di sede della previsione costituzionale circa i limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale è stata valutata un'innovazione molto forte della riforma, che ha così equiparato – quanto a limiti e vincoli – la potestà legislativa di Stato e regioni<sup>15</sup>. La legge dello Stato e quella della Regione partecipano – è stato sottolineato, con particolare riferimento all'individuazione di specifiche materie di competenza esclusiva regionale - della stessa natura, essendo espressione entrambe di volontà generale ciascuna nel proprio ambito, ambedue con il limite dato dalle fonti normative di rango superiore (la Costituzione e le leggi costituzionali), richiamando nella circostanza la dottrina secondo cui ormai il rapporto tra i due livelli di legislazione è configurabile in termini di competenza e non di gerarchia, con preminenza della legge statale<sup>16</sup>. Il primo comma dell'art. 117 è stato definito una norma emblematica, in quanto la "parità dei limiti", che incombono ugualmente sia sulla potestà legislativa dello Stato che su quella delle regioni, ivi sancita, rispecchia la nuova posizione di equiordinazione espressa dall'art. 114 della Costituzione<sup>17</sup>.

Una particolare problematica riguarda i limiti alla potestà legislativa esclusiva delle regioni a Statuto speciale: prima della riforma costituzionale essa incontrava, come è noto, i limiti indicati dai rispettivi Statuti speciali. Con la riforma del Titolo V la situazione delle regioni a statuto speciale apparentemente si arricchisce soltanto grazie all'articolo 10 della legge n. 3, che garantisce alle regioni ad autonomia speciale condizioni non deteriori rispetto a quelle delle regioni ordinarie: sorge quindi il dubbio se la riforma costituzionale debba essere interpretata nel senso di una sommatoria di limiti, ovvero se dal citato articolo 10 discenda che i limiti indicati dalla nuova formulazione del testo costituzionale

---

<sup>14</sup> Prof. Caianiello, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 3° del 24 ottobre 2001, p. 20.

<sup>15</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 5.

<sup>16</sup> On. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p. 9.

<sup>17</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 6.

superano ed innovano il sistema e, quindi, alleggeriscono anche il quadro di riferimento per le materie di competenza esclusiva<sup>18</sup>.

Un'altra questione che è stata affrontata concerne le riserve di legge previste nella Carta costituzionale: da un lato si ci è interrogati sulla possibilità che alcune delle riserve – segnatamente quella in materia di prestazioni personali o patrimoniali di cui all'art. 23 – siano soddisfatte da leggi regionali, e non solo o non necessariamente statali<sup>19</sup>. Dall'altro, si è sottolineato come l'esistenza di riserve di legge dello Stato possano radicare la competenza dello Stato stesso in talune materie non espressamente numerate nel secondo comma dell'art. 117 (come, si è sostenuto, nel caso dell'università, su cui v. *infra* al par. 3)<sup>20</sup>.

## ***2.2 Ordinamento comunitario e obblighi internazionali***

Il vincolo espresso, imposto al legislatore statale (oltre che a quello regionale), di uniformarsi alle normative comunitarie ha suscitato valutazioni differenti.

Da un lato si è affermato che il primo comma del novellato articolo 117 esplicita un vincolo già vigente<sup>21</sup>, derivante dall'articolo 11 della Costituzione<sup>22</sup>.

Dall'altro, si è rilevata la novità della disposizione<sup>23</sup> in questione, che eleverebbe le norme comunitarie a parametro di costituzionalità delle leggi dello Stato, contraddicendo un precedente indirizzo della giurisprudenza costituzionale che riconduceva tali questioni in termini di eventuale applicabilità diretta delle norme comunitarie e di disapplicazione delle norme di legge contrastanti<sup>24</sup>.

Una terza interpretazione sottolinea come la norma del comma primo dell'articolo 117, pur rappresentando in parte un intervento ricognitivo di ciò che la Corte costituzionale già aveva riconosciuto, ha una sua innovatività derivante dal fatto che tale scelta – esplicitata in Costituzione - diventa irretrattabile, configurando non più una separazione tra ordinamenti, ma un'integrazione. Verrebbe così superato il modo dualista in cui la Corte costituzionale ha sempre interpretato il rapporto tra ordinamento interno e comunitario, come anche la teoria dei controlimiti che la Corte costituzionale ha usato, secondo la quale c'è una distanza fra i princìpi e i valori fondamentali del diritto comunitario e quelli della nostra Costituzione. La Corte costituzionale dovrà fare dei bilanciamenti tra

---

<sup>18</sup> Dr. Louvin, Presidente della Conferenza di Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali, Res. Sten. 8° del 22 novembre 2001, p. 6.

<sup>19</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 5.

<sup>20</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 8.

<sup>21</sup> Prof. Corasaniti, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 6° del 7 novembre 2001, p. 5; on. Buttiglione, Ministro per le politiche comunitarie, Res. Sten. 22° del 14 febbraio 2002, p. 5; prof. Tesauro, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 9.

<sup>22</sup> Prof. Corasaniti, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 6° del 7 novembre 2001, p. 5; prof. Tesauro, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 9.

<sup>23</sup> Dr. Fazio, Governatore della Banca d'Italia, Res. Sten. 13° del 12 dicembre 2001, p. 7.

<sup>24</sup> Prof. Caianiello, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 3° del 24 ottobre 2001, p. 20.

principi e valori diversi che si trovano ora tutti nella nostra Carta, perché il primo comma dell'articolo 117 è una clausola di apertura espressa nella nostra Costituzione ai principi e ai valori dell'ordinamento comunitario<sup>25</sup>.

Permangono, comunque, quei principi e valori fondamentali della Costituzione che, secondo la Corte e una parte della dottrina, sono sottratti anche alla revisione costituzionale e dunque sono intangibili anche da parte dell'ordinamento comunitario<sup>26</sup>.

Per quanto riguarda il vincolo derivanti dagli obblighi internazionali è stato obiettato che la legge di ratifica di un trattato ha lo stesso rango dell'eventuale successiva legge ordinaria in contrasto con quella: l'imposizione al legislatore statale del rispetto degli obblighi in questione condurrebbe, invece, alla costituzionalizzazione dei trattati<sup>27</sup>, con una duplice conseguenza: di incidere sull'articolo 10 della Costituzione, che fa parte dei principi fondamentali della Carta costituzionale<sup>28</sup>, e di costringere il legislatore stesso ad una legge costituzionale nel caso che intenda disattendere il trattato stesso<sup>29</sup>. Il problema, nelle sue diverse implicazioni, è stato definito "molto vasto"<sup>30</sup> ed è stato affrontato anche nella più ampia prospettiva concernente il ruolo dell'Europa nelle politiche nazionali<sup>31</sup>.

L'interpretazione secondo cui l'art. 117 attribuisce – sulla scorta dell'esempio francese – una posizione gerarchica superiore alle fonti di diritto internazionale sarebbe profondamente innovativa per il nostro ordinamento<sup>32</sup>. D'altra parte, andrebbe specificato a quali norme ci si riferisce, perché proprio la riforma del Titolo V ha introdotto varie forme di accordo, anche soggettivamente diverse e articolate: qui ci si dovrebbe riferire soltanto ai trattati e agli accordi ratificati dal Parlamento, in sostanza quelli nazionali, e non anche agli accordi regionali che non possono intendersi a questo titolo ricompresi nel contenuto degli obblighi internazionali<sup>33</sup>. Come si è detto, non sono mancate interpretazioni nel senso di

---

<sup>25</sup> Prof.ssa Torchia, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 7.

<sup>26</sup> Prof.ssa Torchia, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 17.

<sup>27</sup> Prof. Caianiello, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 3° del 24 ottobre 2001, p. 21; prof. Corasaniti, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 6° del 7 novembre 2001, p. 6; dr. Fazio, Governatore della Banca d'Italia, Res. Sten. 13° del 12 dicembre 2001, p. 7.

<sup>28</sup> Prof. Corasaniti, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 6° del 7 novembre 2001, p. 6.

<sup>29</sup> Prof. Caianiello, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 3° del 24 ottobre 2001, p. 21; dr. Fazio, Governatore della Banca d'Italia, Res. Sten. 13° del 12 dicembre 2001, p. 7.

<sup>30</sup> Dr. Fazio, Governatore della Banca d'Italia, Res. Sten. 13° del 12 dicembre 2001, pp. 22-23.

<sup>31</sup> On. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, pp. 27-28.

<sup>32</sup> Prof. Baldassarre, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 2° del 24 ottobre 2001, p. 12.

<sup>33</sup> Prof. Baldassarre, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 2° del 24 ottobre 2001, p. 12.

una sostanziale continuità rispetto alla situazione precedente la riforma, e comunque di esclusione della “costituzionalizzazione” dei trattati<sup>34</sup>.

E’ stato, infine, sottolineato che quello posto dal 1° comma dell’art. 117 è un limite alla potestà legislativa che opera “esternamente” rispetto alla competenza, e che non esprime un “principio di adeguamento” rispetto ai contenuti, il quale, altrimenti, finirebbe per sostituirsi o annullare la competenza stessa<sup>35</sup>.

La formulazione, che include i due vincoli – quello comunitario e quello degli obblighi internazionali –, è stata ritenuta volta a coprire le innovazioni intervenute nell’assetto monetario e nelle relative istituzioni<sup>36</sup>. Tale copertura è stata ritenuta opportuna, ma tale da andare al di là di quanto richiesto<sup>37</sup>.

### **3. LA POTESTÀ LEGISLATIVA ESCLUSIVA DELLO STATO**

#### ***3.1 Materie***

L’inversione del criterio di competenze, o rovesciamento della enumerazione delle materie e quindi del principio di residualità, è stato indicato come l’asse centrale della riforma costituzionale in molte audizioni<sup>38</sup>; tale rovesciamento comporterebbe lo spostamento del peso preminente delle competenze legislative in direzione delle regioni<sup>39</sup>.

Non sono mancate, peraltro, valutazioni differenti sul punto: è stato sottolineato come l’elencazione tassativa delle competenze legislative statali presenti dimensioni tali da limitare decisamente, nei contenuti sostanziali, il carattere generale delle competenze legislative regionali<sup>40</sup>.

L’applicazione del nuovo articolo 117 richiederebbe un inventario completo delle funzioni pubbliche per accertare quale materia rimane di competenza legislativa esclusiva o concorrente statale, in conseguenza all’inversione del criterio di competenza per le materie “innominate”<sup>41</sup>.

---

<sup>34</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 6.

<sup>35</sup> Prof. Cheli, Presidente dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Res. Sten. 9° del 27 novembre 2001, p. 15.

<sup>36</sup> Dr. Fazio, Governatore della Banca d’Italia, Res. Sten. 13° del 12 dicembre 2001, p. 7.

<sup>37</sup> Dr. Fazio, Governatore della Banca d’Italia, Res. Sten. 13° del 12 dicembre 2001, p. 24.

<sup>38</sup> In questo senso si sono espressi numerosi auditi; si segnalano, senza pretese di completezza, Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 5; prof. Cheli, Presidente dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Res. Sten. 9° del 27 novembre 2001, pp. 4-5.

<sup>39</sup> Prof. Cheli, Presidente dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Res. Sten. 9° del 27 novembre 2001, p. 4, 6.

<sup>40</sup> On. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p. 7.

<sup>41</sup> Prof. Cassese, Presidente dell’Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 4.



E' stato osservato che l'indicazione delle materie riservate allo Stato costituisce deroga alla generale competenza delle regioni e che conseguentemente le materie ed i loro confini sono di stretta interpretazione<sup>42</sup>.

Sulla legislazione statale esclusiva "previgente", in materie oggi trasferite ad altro tipo di competenza dalla riforma costituzionale, si rinvia al par. 16 sull'impatto della riforma.

*a) Rapporti dello Stato con l'Unione europea*

Questa – si è rilevato - non costituisce una "materia" propriamente intesa<sup>43</sup>.

*d) ... difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato ...*

Tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, deve ritenersi ricompresa, secondo un'opinione, la materia della difesa civile – seppur non espressamente indicata – con riferimento alla materia difesa e Forze armate, nonché sicurezza dello Stato: la difesa civile, infatti, unitamente a quella militare è parte della difesa nazionale del Paese. La difesa civile, connotata dalla totale assenza di una normativa primaria di riferimento, consiste nel complesso delle attività civili svolte per garantire la sicurezza dello Stato e salvaguardare l'incolumità dei cittadini, nonché per tutelare i beni e assicurare la capacità di sopravvivenza economica, produttiva e logistica nazionale in occasione di crisi interne o internazionali<sup>44</sup>.

Dell'interconnessione con la materia (concorrente) della protezione civile si dirà in quella sede, alla quale si rinvia.

*e) ... moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari ...*

Si tratterebbe – secondo un convincimento – di materie di fondamentale interesse generale, la cui rilevanza per l'assetto complessivo dell'economia nazionale è sancita dagli articoli 41 e 47 della Carta costituzionale<sup>45</sup>, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, che ha confermato la riserva esclusiva della vigilanza bancaria alla Banca d'Italia, in relazione alle competenze delle autonomie speciali<sup>46</sup>. Anche la competenza sulle Società di gestione del risparmio, secondo la medesima opinione, era e resta competenza centrale, esercitata dalla Banca d'Italia, mentre più problematica è la materia delle fondazioni bancarie<sup>47</sup>.

La disciplina delle assicurazioni è stata ricondotta da alcuni alla materia della tutela del risparmio, che il secondo comma dell'articolo 117 riserva alla

---

<sup>42</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 7.

<sup>43</sup> Prof. Caianiello, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 3° del 24 ottobre 2001, p. 21.

<sup>44</sup> On. Scajola, Ministro dell'interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, pp. 5-6, 21.

<sup>45</sup> Dr. Fazio, Governatore della Banca d'Italia, Res. Sten. 13° del 12 dicembre 2001, p. 9.

<sup>46</sup> Dr. Fazio, Governatore della Banca d'Italia, Res. Sten. 13° del 12 dicembre 2001, p. 10.

<sup>47</sup> Dr. Fazio, Governatore della Banca d'Italia, Res. Sten. 13° del 12 dicembre 2001, pp. 17-18, 24-25.

competenza legislativa esclusiva dello Stato<sup>48</sup>; vi sono peraltro ambiti di intervento, come ad esempio, l'assicurazione sugli infortuni sul lavoro e quella sul reddito dei lavoratori, che rientrerebbero nelle materie di legislazione concorrente tra Stato e regioni<sup>49</sup>.

*e) ... tutela della concorrenza ...*

Il nuovo testo costituzionale ha fatto espresso riferimento a concetti quali “concorrenza” e “mercato”, sottolineandone il valore come elemento rilevante della nostra economia e possibilmente come criterio ispiratore delle norme che daranno attuazione alle scelte di politica economica. Ciò – si è detto - non vuol dire necessariamente che essi siano elevati al rango di valore costituzionale, anche se da tempo si ritiene che il testo della Costituzione, anche prima della riforma, contenesse un implicito riconoscimento del mercato e della concorrenza alla luce dell'articolo 41 letto sistematicamente con i principi fondamentali del trattato CEE del 1957<sup>50</sup>.

Secondo alcuni la tutela della concorrenza è stata qualificata dalla riforma come principio costituzionalmente rilevante – sancito anche dal Trattato europeo – cui dovrebbero ispirarsi sia le leggi statali, sia le leggi regionali<sup>51</sup>; la violazione, da parte di una legge statale o regionale, del principio di concorrenza giustificerebbe il sindacato di costituzionalità<sup>52</sup>.

L'indispensabile direzione unitaria dell'economia rende necessaria, in materia di tutela della concorrenza, la competenza esclusiva dello Stato, cui dovrebbero affiancarsi meccanismi che consentano alle regioni di partecipare effettivamente alla politica economica del Paese<sup>53</sup>. Mentre, quindi, è apparsa “scontata” la competenza esclusiva dello Stato, è stata espressa preoccupazione per l'eventuale approvazione – da parte delle regioni – di legislazioni di settore che possano incidere sull'assetto concorrenziale del mercato, determinando una violazione delle norme statali o comunitarie poste a tutela della concorrenza<sup>54</sup>; quest'ultima si imporrebbe come vincolo alla potestà legislativa sia delle regioni, sia dello Stato<sup>55</sup>.

---

<sup>48</sup> Prof. Tesauro, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 15.

<sup>49</sup> Prof. Tesauro, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 15.

<sup>50</sup> Prof. Tesauro, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 4.

<sup>51</sup> Dr. Riccioni, presidente del Associazione Nazionale Cooperative di Consumatori, Res. Sten. 20° del 24 gennaio 2002, p.5.

<sup>52</sup> Prof. D'alberti, componente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 16.

<sup>53</sup> Prof. Tesauro, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 4.

<sup>54</sup> Prof. Tesauro, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 13.

<sup>55</sup> Prof. Occhiocupo, componente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 17.

E' stata anche espresso il convincimento che la tutela della concorrenza assorba a livello statale tutta la disciplina che riguarda i meccanismi di aggiudicazione e di qualificazione delle imprese, con riferimento alla materia (di competenza regionale, alla quale si rinvia) delle opere pubbliche<sup>56</sup>.

Nel corso di alcune audizioni quella della tutela della concorrenza è stata qualificata come materia "trasversale", ovvero capace di incidere su più materie (sul punto si veda anche *infra*, con riferimento alla materia dei livelli essenziali)<sup>57</sup>: un richiamo espresso alla possibilità per lo Stato di legiferare in una materia attribuita alla competenza regionale per i profili attinenti alla tutela della concorrenza è stato fatto – ad esempio – riguardo alla agricoltura<sup>58</sup>, al commercio<sup>59</sup>, lavori pubblici (su cui si veda *infra*).

In diverse materie strettamente legate alla concorrenza e al mercato (produzione, trasporto e produzione di energia elettrica, professioni, ricerca scientifica e tecnologica, tutela della salute, porti ecc.) è riconosciuta la potestà legislativa concorrente delle regioni: ciò comporta il rischio che si introducano disposizioni normative diverse e tali da ostacolare il libero gioco della concorrenza. E' stato, a questo proposito, sottolineato come sia necessario tenere conto delle caratteristiche dei settori economici coinvolti per alcuni dei quali, contraddistinti dalla presenza di infrastrutture essenziali (come l'elettricità, i porti, gli aeroporti, la gestione del gas naturale) per esempio, è essenziale una gestione uniforme ed ispirata alle esigenze di efficienza e sicurezza a livello nazionale (sempre con riferimento al tema della tutela della concorrenza, si veda anche quanto si dirà con riferimento alle funzioni amministrative)<sup>60</sup>.

Si è comunque considerato che i rischi possibili, in termini di introduzione di barriere normative o regolamenti regionali non uniformi, dovrebbero essere limitati dai vincoli dettati sia a livello comunitario che dai principi generali dello Stato<sup>61</sup>.

Secondo un'interpretazione, la materia della tutela della concorrenza si estende a tutti i settori, non soltanto a quelli già dati alla competenza statale; in

---

<sup>56</sup> Ferroni, Direttore generale dell'ANCE, Res. Sten. 18° del 22 gennaio 2002, p. 3.

<sup>57</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 18; dottor Louvin, Presidente della Conferenza di Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali, Res. Sten. 8° del 22 novembre 2001, p. 4; prof. Vandelli, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e delle Prov. Aut., Res. Sten. 11° del 4 dicembre 2001, p. 6.

<sup>58</sup> Prof. Tesauro, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 7; avv. Buso, rappresentante della Confagricoltura, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 7.

<sup>59</sup> Prof. Tesauro, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 7; Taranto, direttore generale della Confcommercio, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 32.

<sup>60</sup> Prof. Tesauro, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 5-6.

<sup>61</sup> Prof. Tesauro, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 10.

sostanza, lo Stato dovrebbe mantenere saldamente nelle proprie mani quella parte della tutela della concorrenza che non spetta all'Unione europea<sup>62</sup>; rientra in quest'ultima ipotesi, ad esempio, il settore degli aiuti di Stato, che sono di competenza esclusiva della Comunità: il controllo sulla compatibilità degli aiuti di Stato con la tutela della concorrenza spetta, quindi in queste ipotesi, alla Comunità europea<sup>63</sup>.

E' stato anche osservato che il conseguimento pieno dei vantaggi che derivano dall'attribuire la gestione di ciascun servizio pubblico al livello di governo più vicino presuppone che il decentramento non comporti la segmentazione del mercato nazionale<sup>64</sup>.

*e)... sistema tributario e contabile dello Stato...*

Nel quadro di una riflessione complessiva sul sistema fiscale è stata riportata testimonianza su come l'esecutivo intenda considerare prioritaria la definizione della fiscalità statale, elemento logicamente e politicamente principale e prioritario rispetto alla definizione del federalismo fiscale, per poi far dipendere la definizione del federalismo fiscale (sul punto si rinvia al par. 12 sull'art. 119) dalla preliminare definizione delle competenze regionali. La definizione della fiscalità statale rappresenta un *prius* tecnico, logico e politico, cui farà complementariamente seguito la definizione della fiscalità degli altri livelli di governo<sup>65</sup>. Le imposte considerate statali sono quelle considerate tali in Europa: un'imposta personale sui redditi, un'imposta sulla società, un'imposta sul valore aggiunto o le accise statali<sup>66</sup>.

E' stato ritenuto che la materia qui in esame non sia quella all'interno della quale possa trovare spazio l'istituzione di tributi comunali, trattandosi di "sistema tributario dello Stato", e che la sede debba essere invece quella della materia (concorrente) del coordinamento della finanza pubblica (v.)<sup>67</sup>

*e)...perequazione delle risorse finanziarie ...*

Il tema della perequazione è stato trattato per lo più riguardo al fondo perequativo, previsto dall'art. 119, terzo comma, e, per quanto riguarda le materie esclusivamente statali, in riferimento ai livelli essenziali (lettera *m*) del comma in esame). A queste sedi, pertanto, si rinvia.

---

<sup>62</sup> Prof. Baldassarre, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 2° del 24 ottobre 2001, p. 12.

<sup>63</sup> Prof. Tesaro, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, pp. 13-14.

<sup>64</sup> Dr. Fazio, Governatore della Banca d'Italia, Res. Sten. 13° del 12 dicembre 2001, p. 4.

<sup>65</sup> On. Tremonti, Ministro dell'economia e delle finanze, Res. Sten. 25° del 13 marzo 2002, pp. 3-4.

<sup>66</sup> On. Tremonti, Ministro dell'economia e delle finanze, Res. Sten. 25° del 13 marzo 2002, p. 3, 16.

<sup>67</sup> Sig.a Moroni (Responsabile dell'Intergruppo parlamentare della Lega per le Autonomie). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 22.

*h) ...ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale...*

In materia di sicurezza pubblica, è stato evidenziato come la sua tutela sia strumentale alla garanzia dei diritti di libertà civili, politici e sociali<sup>68</sup>.

Nelle materie di cui alla lettera h) sono previste forme di coordinamento tra Stato e regioni, la cui disciplina è rimessa ad una legge dello Stato; sul punto si rinvia al par. 9.

*l) ... giurisdizione e norme processuali ...*

Nella materia rientra la giurisdizione di responsabilità, attribuita alla Corte dei conti, che è quindi affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato<sup>69</sup>.

*l) ... ordinamento civile e penale ...*

Si è ricordato come la dottrina abbia abbandonato la tesi dell'identificazione, o identificabilità, dell'ordinamento civile con il codice civile: spesso la legislazione speciale è ormai più significativa di quella contenuta nei libri del codice. L'ordinamento civile è quindi nozione più ampia del codice civile, che riguarda la disciplina dei rapporti privati ed anche – considerando le dinamiche che si sono avute in questi anni – la sottrazione al principio di autorità pubblica di una serie di rapporti, anche di rapporti tra privati e pubblica amministrazione, quando questi sono sottoposti al regime di diritto comune o di regime privatistico. Questa nozione ampia di ordinamento civile non esclude la necessità, posta dal nuovo articolo 117 della Costituzione, di coordinarla con una serie di materie nominate, per ciò che riguarda la legislazione concorrente, per verificare in concreto l'estensione di questa disciplina<sup>70</sup>.

La materia in questione è venuta in rilievo sia con riferimento alla disciplina della tutela del lavoro (su cui si veda *infra*), sia con riferimento alla tutela dei dati personali.

*m) ... livelli essenziali ...*

Nel corso di diverse audizioni è stato sottolineato il grande rilievo di tale competenza – il punto è stato definito “dirimente” - per la realizzazione di un federalismo cooperativo, specie nelle materie del *welfare* e dell'istruzione, fondamentali per l'unità e l'identità del Paese<sup>71</sup>, nonché per la definizione ed il godimento della cittadinanza sostanziale<sup>72</sup>. Sul sistema dei diritti universali di cittadinanza e del lavoro – è stato detto - non devono incidere differenziazioni territoriali, e la determinazione dei principi fondamentali affidata allo Stato non

---

<sup>68</sup> On. Scajola, Ministro dell'interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 4.

<sup>69</sup> Dr. Apicella, Procuratore generale della Corte dei Conti, Res. Sten. 5° del 31 ottobre 2001, p. 18.

<sup>70</sup> Prof. Rodotà, Presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, Res. Sten. 4° del 30 ottobre 2001, p. 7-8.

<sup>71</sup> Sig.a Ghisani, segretario confederale della CISL (con posizione unitaria per CGIL e UIL), Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 6.

<sup>72</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 9.

offrirebbe sufficienti garanzie<sup>73</sup>. Differenze di comportamento tra regione e regione potrebbe ostacolare l'armonizzazione e l'equivalenza dei rapporti sociali nonché economici dei lavoratori dipendenti<sup>74</sup>

Si è anche convenuto che quella dei livelli essenziali è una materia di competenza statale “trasversale”, ovvero non sarebbe, in realtà, una materia, bensì un “settore” capace di incidere su più materie<sup>75</sup>.

Tale carattere “trasversale” e la conseguente possibilità per il legislatore statale di incidere – attraverso la disciplina di questa “materia” – in ambiti affidati alla competenza delle regioni<sup>76</sup> è stata talvolta considerata con preoccupazione, temendosi che in presenza di materie di natura trasversale si possa incidere pesantemente sull'insieme delle competenze legislative regionali, degradandole di fatto a concorrenti<sup>77</sup>.

E' stato sottolineato come allo Stato spetti la determinazione dei soli livelli essenziali, mentre alle regioni spetterebbe – nel rispetto dei livelli stessi - la disciplina delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali<sup>78</sup>.

Inoltre, sarebbe in relazione a tale competenza che l'articolo 119 prevede che la legge dello Stato istituisca il fondo perequativo e che lo Stato possa destinare alle autonomie locali ulteriori risorse<sup>79</sup>; livelli essenziali e perequazione di risorse sono stati - congiuntamente - ritenuti qualcosa di diverso da materie in senso classico, e piuttosto capaci di incidere profondamente nel modo stesso di produrre discipline innovative<sup>80</sup>.

#### *n) ...norme generali sull'istruzione...*

La potestà legislativa in materia di istruzione è articolata su tre livelli di intervento: lo Stato detta non solo le norme generali, ma anche – in forza del terzo comma dell'art. 117 – i principi fondamentali in materia, spettando alle regioni la disciplina di dettaglio<sup>81</sup>.

---

<sup>73</sup> Dr. Troffa (Responsabile dell'ufficio riforme istituzionali della CGIL). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p.11 .

<sup>74</sup> Dr. Mollicone (Dirigente confederale della UGL). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p.11.

<sup>75</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 9; dr. Louvin, Presidente della Conferenza di Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali, Res. Sten. 8° del 22 novembre 2001, p. 4; on. Frattini, Ministro per la funzione pubblica, Res. Sten. 21° del 30 gennaio 2002, p. 5.

<sup>76</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, pp. 9-10.

<sup>77</sup> Dr. Louvin, Presidente della Conferenza di Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali, Res. Sten. 8° del 22 novembre 2001, p. 4; nello stesso senso si veda con riferimento alla materia “tutela della concorrenza, di cui *supra*..

<sup>78</sup> Prof. Cassese, Presidente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 4.

<sup>79</sup> Dr. Fazio, Governatore della Banca d'Italia, Res. Sten. 13° del 12 dicembre 2001, p. 7.

<sup>80</sup> Prof. Vandelli, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e delle Prov. Aut., Res. Sten. 11° del 4 dicembre 2001, p. 6.

<sup>81</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 9.

E' stato sottolineato come, seppure in un quadro molto articolato, quanto riguarda l'ordinamento, i programmi, i *curricula*, il contenuto finale del titolo di studio, lo stato giuridico degli insegnanti che si coniuga con la libertà di insegnamento prevista dalla Costituzione, debbano restare in capo allo Stato e, quindi, debba essere uguale su tutto il territorio nazionale<sup>82</sup>.

Illustrando il contenuto del c.d. disegno di legge sulla *devolution*, gli ambiti materiali individuati con la dizione "norme generali sull'istruzione" sono stati così individuati: la disciplina dell'ordinamento degli studi, gli *standard* di insegnamento e le regole per conseguire la parificazione dei titoli di studio<sup>83</sup>.

*p) ...legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane ...*

La definizione delle "funzioni fondamentali" degli enti locali – anche in relazione alle corrispondenti risorse<sup>84</sup> (su cui cfr. par. 12) - è un aspetto che è stato definito "centrale", ritenuto necessario per avere chiaro il quadro delle competenze che qualificano in modo inderogabile il ruolo dei comuni, delle provincie e delle città metropolitane<sup>85</sup>.

E' stata posta la questione se esista ancora un ordinamento omogeneo degli enti locali. Sono state illustrate le diverse impostazioni possibili sul punto: non vi sarebbe solo l'opinione secondo cui resta allo Stato la potestà legislativa relativa all'ordinamento locale, essendo nella materia relativa agli organi di governo ed alle funzioni fondamentali ricompresa anche la potestà di definire le modalità di esercizio di queste funzioni; per altri, infatti, la materia sarebbe ripartita tra legislazione statale, limitatamente all'individuazione degli organi di governo locale e delle loro competenze, e legislazione regionale, che è di tipo concorrente nelle materie previste come tali dall'art. 117 oppure residuale esclusiva. Quest'ultima tesi potrebbe, peraltro, causare continui contrasti tra legislazione statale e regionale, non essendo agevole individuare i confini tra i rispettivi ambiti di competenza. Un'altra tesi ancora sostiene che l'ordinamento degli enti locali rientra nella competenza dello statuto di ogni singolo ente locale, ai sensi dell'articolo 114, comma secondo, della Costituzione; in questo caso, tuttavia, non si potrebbe più configurare un ordinamento locale omogeneo<sup>86</sup>.

Ancora, si è sostenuto che l'ordinamento degli enti locali è stato "spaccato in senso verticale", con tre blocchi riservati alla competenza esclusiva dello Stato,

---

<sup>82</sup> Sig.a Ghisani, segretario confederale della CISL (con posizione unitaria per CGIL e UIL), Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 6.

<sup>83</sup> On. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p. 27.

<sup>84</sup> Sig.a Moroni (Responsabile dell'Intergruppo parlamentare della Lega per le Autonomie). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 21.

<sup>85</sup> Sig. Ria (Presidente dell'UPI). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p.17.

<sup>86</sup> On. Scajola, Ministro dell'interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, pp. 7-8; prof. Romano Tassone, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res Sten: 10° del 28 novembre 2001, p. 6.

da un lato: il sistema elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali – cui dovrebbe inoltre aggiungersi la creazione di nuove province, *ex art. 133* –. Dall'altro, tutto il resto dovrebbe rientrare nella competenza residuale generale delle regioni<sup>87</sup>.

E' stato comunque sottolineato che il legislatore costituzionale non ha attribuito alle regioni a statuto ordinario quella competenza, in materia di ordinamento degli enti locali, che è stata invece attribuita alle regioni a statuto speciale<sup>88</sup>.

E' stato anche sostenuto che le “funzioni fondamentali”, al pari dei livelli essenziali o della tutela della concorrenza, siano qualcosa di diverso da una materia in senso classico, e siano capaci di incidere profondamente nel modo stesso di produrre discipline innovative<sup>89</sup>.

Il significato da dare all'espressione “funzioni fondamentali” è stato ritenuto desumibile dall'articolo 14 della legge n. 142 del 1990, dove il legislatore indicò una serie di ampie materie che dovevano connotare la nuova vocazione delle province (difesa del suolo, formazione professionale): non si stabiliva che tutta la materia venisse attribuita alle province, ma si dava una connotazione specifica all'interno della quale sarebbe stata poi la legislazione di settore a definire quali funzioni in concreto sarebbero state loro attribuite<sup>90</sup>.

*r) ... coordinamento informativo statistico o informatico dei dati ...*

E' stato espresso l'auspicio che lo Stato eserciti appieno tale competenza nei confronti dell'amministrazione centrale, regionale e locale e che sia definito prontamente, con una legge quadro, un sistema contabile comune a tutti i livelli di governo per informare in modo tempestivo ed esaustivo<sup>91</sup>.

*s) ... tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali...*

La materia della tutela dell'ambiente presenta profili problematici per la sussistenza della competenza concorrente delle regioni in materie strettamente connesse quali il governo del territorio e la tutela della salute<sup>92</sup>.

In materie in cui vi sono diversi livelli di competenza a seconda delle funzioni coinvolte - come nel caso dei beni culturali la cui valorizzazione è invece rimessa

---

<sup>87</sup> Prof. Vandelli, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e delle Prov. Aut., Res. Sten. 28° del 18 aprile 2002, p. 17.

<sup>88</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 12.

<sup>89</sup> Prof. Vandelli, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e delle Prov. Aut., Res. Sten. 11° del 4 dicembre 2001, p. 6.

<sup>90</sup> Prof. Vandelli, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e delle Prov. Aut., Res. Sten. 11° del 4 dicembre 2001, p.15.

<sup>91</sup> Dr. Fazio, Governatore della Banca d'Italia, Res. Sten. 13° del 12 dicembre 2001, p. 13.

<sup>92</sup> Prof. Romano, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 9.



alla competenza legislativa concorrente – un utile criterio integrativo o surrogatorio può essere offerto dai decreti legislativi di attuazione della legge n. 59 del 1997, che hanno provveduto a distribuire le funzioni tra i diversi livelli di competenza<sup>93</sup>. E' stata sottolineata, inoltre, la difficoltà di individuare il confine con la materia “valorizzazione dei beni culturali”: il significato di "tutela dei beni culturali" – è stato suggerito – potrebbe estendersi fino a ricomprendervi tutta l'attività di appalto connessa alle operazioni di salvaguardia e tutela dei beni ambientali<sup>94</sup>.

### ***3.2 Altri ambiti***

#### *Tutela dei dati personali*

La materia della tutela dei dati personali dovrebbe essere inquadrata tra quelle a competenza esclusiva dello Stato sulla base di quattro ordini di considerazioni: in primo luogo, perché essa coinvolge direttamente diritti e libertà fondamentali tutelati dall'articolo 2 della Costituzione; in secondo luogo, perché ciò corrisponde non solo ad un orientamento consolidatosi in vari Paesi in cui la materia è stata costituzionalizzata, ma anche in considerazione del rilievo che a tale tutela viene dato nel quadro europeo ed internazionale, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, a numerose direttive, tra cui quella relativa alla libertà di circolazione dei dati all'interno dell'Unione europea - che potrebbe essere messa a rischio in presenza di una molteplicità di discipline locali -, alla Convenzione di Schengen, che poneva come espressa condizione all'adesione la presenza di un'Autorità indipendente competente in materia. In terzo luogo, perché la disciplina della materia in questione rientrerebbe nell'ordinamento civile, materia attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Infine, può essere utile richiamare anche la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: storicamente vi è un legame strettissimo tra prestazioni sociali e banche dati, le quali debbono essere conformi alle leggi e gestite secondo criteri uniformi, perché altrimenti non è possibile effettuare la comparazione per valutare la garanzia uniforme su tutto il territorio nazionale<sup>95</sup>.

#### *Disciplina del procedimento e dei provvedimenti amministrativi*

Ci si è posto il quesito se alcune materie, quali – ad esempio – la disciplina del procedimento amministrativo, oppure il regime dei provvedimenti amministrativi e dei loro vizi possa essere posto a livello nazionale da una legge

---

<sup>93</sup> On. Frattini, Ministro per la funzione pubblica e per il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza, Res. Sten. del 30 gennaio 2002, p. 8.

<sup>94</sup> Ferroni, Direttore generale dell'ANCE, Res. Sten. 18° del 22 gennaio 2002, p. 5.

<sup>95</sup> Prof. Rodotà, Presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, Res. Sten. 4° del 30 ottobre 2001, pp. 4-8, 14.

dello Stato<sup>96</sup>. Una possibile apertura per una risposta positiva potrebbe trovarsi nei principi alla cui tutela è preposto il potere sostitutivo dello Stato di cui all'articolo 120, secondo comma (sul quale si veda *infra* il par. 13); la riforma del Titolo V della Costituzione ha tenuto comunque conto dell'esigenza di salvaguardare l'unità giuridica, esigenza che può essere soddisfatta anche in modi diversi dall'esercizio del potere sostitutivo, a cominciare da possibili ampliamenti del ruolo della legislazione statale: si tratterebbe quindi di una clausola generale destinata probabilmente a svolgere una funzione di razionalizzazione del sistema<sup>97</sup>.

### *Assicurazioni*

Come si è anticipato (v. *infra*, lett. e), la disciplina delle assicurazioni è stata ricondotta da alcuni alla materia della tutela del risparmio, che il secondo comma dell'articolo 117 riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato<sup>98</sup>; vi sono peraltro ambiti di intervento, come ad esempio, l'assicurazione sugli infortuni sul lavoro e quella sul reddito dei lavoratori, che rientrerebbero nelle materie di legislazione concorrente tra Stato e regioni<sup>99</sup>.

### *Lavori pubblici*

E' stato inoltre osservato come, pur non essendo possibile, attualmente, dire che esista una competenza esclusiva dello Stato nella materia dei lavori pubblici, tuttavia questa presenta aspetti che non possono prescindere da un'impostazione unitaria<sup>100</sup>: il regime degli appalti presuppone la concorrenza tra le imprese, materia che si richiama ai principi dell'Unione europea e alla competenza esclusiva dello Stato, affermata lett. e) dell'articolo 117 della Costituzione, nel testo modificato. Inoltre, la qualificazione delle imprese che possono accedere agli appalti pubblici è condizione per garantire il movimento nell'ambito del territorio della Repubblica, sia di imprese europee che di imprese italiane, nonché uno dei principi cardine dell'ordinamento comunitario: la libertà di stabilimento. Un altro ambito della disciplina dei lavori pubblici è quello relativo alle norme sui procedimenti, che compongono essenzialmente un sistema di garanzie, regolamentate da norme di fonte comunitaria, principalmente *self-executive*<sup>101</sup>.

---

<sup>96</sup> Prof. Romano, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 9.

<sup>97</sup> Prof. Romano, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 10.

<sup>98</sup> Prof. Tesauro, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 15.

<sup>99</sup> Prof. Tesauro, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 15.

<sup>100</sup> Dr. Garri, Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, Res. Sten. 14° del 19 dicembre 2001, pp. 5-6.

<sup>101</sup> Dr. Garri, Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, Res. Sten. 14° del 19 dicembre 2001, p. 4.

Un ulteriore ambito di intervento della disciplina dei lavori pubblici riguarda attività giurisdizionali o paragiurisdizionali: è stato fatto riferimento alle norme in materia di risoluzione di controversie che prevedono il ricorso all'arbitrato o ad accordi informali.

Infine, la normativa prevede e disciplina l'Authority: in applicazione di un principio di sussidiarietà, la Commissione europea ha incentivato ogni stato a istituire autorità amministrative indipendenti dal potere politico e non collegate al Governo per attuare la verifica sul rispetto dei principi di concorrenza e libertà di stabilimento.

### *Cooperative*

La disciplina delle cooperative è stata da alcuni ricondotta alla competenza esclusiva dello Stato<sup>102</sup>, in quanto il suo contenuto fondamentale – attinente alla loro forma giuridica – rientra nell'ordinamento civile (*contra* si veda il paragrafo concernente la potestà legislativa residuale delle regioni ove sono riportate opinioni differenti); sarebbe opportuno che anche la disciplina della vigilanza e del controllo in materia rimanesse affidata allo Stato, mentre andrebbero invece mantenute alle regioni le competenze loro già attribuite in materia di promozione ed incentivi alla cooperazione e quelle di cui al d.lgs n. 112/98<sup>103</sup>.

### *Università*

Dibattuta è l'inclusione, tra quelle di competenza esclusiva dello Stato, della materia "università": l'istruzione universitaria, non essendo espressamente enunciata nel secondo comma dell'art. 117 potrebbe essere ritenuta affidata alla legislazione regionale; tuttavia, è stato osservato, la presenza della riserva di legge di cui all'art. 33 della Costituzione dovrebbe portare a concludere per la competenza statale<sup>104</sup>.

E' stata poi prospettata un'interpretazione secondo la quale la materia "università" va ricondotta nell'ambito di quella dell'"istruzione"<sup>105</sup>.

### *Agricoltura*

Benché l'agricoltura sia ritenuta materia di competenza delle regioni, non sono stati esclusi ambiti di intervento della legislazione statale<sup>106</sup>, soprattutto in tema

---

<sup>102</sup> Ing. Mancini, vice presidente della Confcooperative, Res. Sten. 20° del 24 gennaio 2002, p. 7; dr. Grassucci, membro di presidenza della Lega Nazionale Cooperative, Res. Sten. 20° del 24 gennaio 2002, pp. 9-10.

<sup>103</sup> Ing. Mancini, vice presidente della Confcooperative, Res. Sten. 20° del 24 gennaio 2002, p. 7; dr. Grassucci, membro di presidenza della Lega Nazionale Cooperative, Res. Sten. 20° del 24 gennaio 2002, pp. 9-10.

<sup>104</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 8.

<sup>105</sup> Prof. Baldassarre, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 2° del 24 ottobre 2001, p. 16.

di mercato, di qualificazioni soggettive degli imprenditori e delle aziende agricole, in modo da garantire omogeneità di trattamento, in quanto rientranti nella materia “ordinamento civile” o nella disciplina dei mercati finanziari o in quello del sistema tributario<sup>107</sup>; inoltre vi sono profili che attengono alla tutela della concorrenza<sup>108</sup>. Altri ambiti di disciplina in materia di agricoltura che sono di competenza esclusiva dello Stato sono la tutela dell’ambiente<sup>109</sup>. Per questi ambiti potrebbe aversi almeno un atto di indirizzo e coordinamento dello Stato<sup>110</sup>; in ogni caso è stata sottolineata l’importanza del ruolo unitario dello Stato, a garanzia di una politica agricola nazionale<sup>111</sup>.

### ***3.3 La decretazione d'urgenza***

La sussistenza di esigenze imprevedibili, urgenti e necessarie fa ritenere ad alcuni che con la decretazione d’urgenza possa incidere sulla competenza legislativa ordinaria<sup>112</sup>. Con particolare riferimento all’articolo 120, comma secondo, si è sostenuto che il potere sostitutivo del Governo attraverso la decretazione d’urgenza sarebbe ipotizzabile sia in materie di legislazione concorrente sia in materie di competenza residuale generale delle regioni, poiché tale “invasione di campo” sarebbe finalizzata al rispetto dei valori supremi dell’ordinamento e del principio di unità della Repubblica espresso dall’articolo 5 della Costituzione<sup>113</sup> (sul punto cfr. par. 13).

## **4. LA POTESTA’ LEGISLATIVA CONCORRENTE**

### ***4.1 Principi fondamentali e leggi-cornice***

La questione dell’esercizio della potestà legislativa delle regioni nelle materie “concorrenti” in assenza di principi fondamentali espressamente dettati dal legislatore statale in leggi-cornice *ad hoc* è stata variamente prospettata nel corso delle audizioni.

---

<sup>106</sup> Avv. Buso, rappresentante della Confagricoltura, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, pp. 5-6; avv. Varano, rappresentante della Coldiretti, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p.8.

<sup>107</sup> Avv. Buso, rappresentante della Confagricoltura, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, pp. 5-6; avv. Varano, rappresentante della Coldiretti, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 8.

<sup>108</sup> Avv. Buso, rappresentante della Confagricoltura, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 6.

<sup>109</sup> Dr.Pascale, vice presidente della Confederazione italiana degli agricoltori, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 13.

<sup>110</sup> Avv. Varano, rappresentante della Coldiretti, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 9.

<sup>111</sup> Dr.Pascale, vice presidente della Confederazione italiana degli agricoltori, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 13.

<sup>112</sup> Prof. Romano, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 18.

<sup>113</sup> Prof. De Roberto, Presidente del Consiglio di Stato, Res. Sten. 5° del 31 ottobre, p. 10.

In primo luogo, la potestà legislativa “concorrente” è stata definita “nuova”, non ritenendosi che il cambiamento della definizione costituzionale di tale potestà sia stato meramente formale<sup>114</sup>.

Si è da un lato espresso il convincimento che le regioni potranno legiferare<sup>115</sup>, attingendo ai valori fondamentali che sono alla base della normativa statale vigente in quelle materie (sono stati citati al riguardo l’esperienza dei trasferimenti di funzione del 1972 e la sentenza della Corte Costituzionale n.39/1971)<sup>116</sup>. Dall’altro è stata ricordata, e da alcuni sostenuta<sup>117</sup>, la tesi secondo cui, in assenza di leggi cornice *ad hoc* le regioni potrebbero legiferare liberamente, senza attingere i principi stessi dalla legislazione statale esistente: a tale conclusione porterebbe il mutato carattere di fonte a carattere generale della legge regionale delineato dal nuovo testo costituzionale<sup>118</sup>.

Al contrario, sono stati sollevati dubbi su questa interpretazione, ritenendo che, in assenza di leggi cornice *ad hoc* e ove non si consideri più percorribile la strada – percorsa nel 1972 – di dedurre i principi fondamentali dalla legislazione vigente, le regioni non possano legiferare<sup>119</sup>.

E’ stato, in questo senso, sostenuto che se da un lato la nuova Costituzione ha spostato l’asse della potestà legislativa a favore delle regioni, dall’altro essa ha rafforzato il ruolo e l’importanza dei principi fondamentali; almeno per le materie attribuite per la prima volta alla legislazione concorrente dello Stato e delle regioni l’individuazione dei principi attraverso specifiche leggi-cornice dovrebbe assumere un rilievo essenziale e forse anche condizionante per l’esercizio effettivo della competenza legislativa regionale<sup>120</sup>.

Comunque, pur nella consapevolezza degli orientamenti dei costituzionalisti, è stata espressa la preoccupazione che, in assenza di leggi quadro, si potrebbero aprire numerosi contenziosi di fronte alla Corte costituzionale<sup>121</sup>: lo Stato

---

<sup>114</sup> Prof. Vandelli, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e della Prov. aut., Res. Sten. 11° del 4 dicembre 2001, p. 6.

<sup>115</sup> Prof. Caianiello, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 3° del 24 ottobre 2001, p. 6, 8; prof. De Roberto, Presidente del Consiglio di Stato, Res. Sten. del 31 ottobre, pag. 4, 6.

<sup>116</sup> Prof. De Roberto, Presidente del Consiglio di Stato, Res. Sten. Del 31 ottobre, pag. 4, 6; Prof. Cassese, Presidente dell’Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 16; prof.ssa Torchia, componente dell’Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 18; dr. Tognana, vice presidente Confindustria, Res. Sten. del 22 gennaio 2002, p. 16; sig.a Moroni (Responsabile dell’Intergruppo parlamentare della Lega per le Autonomie). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 21

<sup>117</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, pp. 7-8.

<sup>118</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. del 23 ottobre 2001, p. 10; prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, pp. 7-8; prof. Vandelli, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e delle Prov. aut., Res. Sten. 11° del 4 dicembre 2001, p. 6.

<sup>119</sup> Prof. Baldassarre, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 2° del 24 ottobre 2001, p. 14.

<sup>120</sup> Prof. Cheli, Presidente dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Res. Sten. 9° del 27 novembre 2001, p. 6.

<sup>121</sup> Il tema dell’impatto della riforma costituzionale sulla Corte costituzionale è stato più volte affrontato – e sulle possibili prospettive di riforma della Corte si veda il paragrafo 16 - o anche solo

dovrebbe allora comunque approvare i principi fondamentali, per facilitare le regioni nell'emanazione dei provvedimenti legislativi di dettaglio (suggerendosi, al riguardo, una apposita delega al Governo)<sup>122</sup>. Si è anche prefigurata un'opera di ricognizione dei principi fondamentali già esistenti nell'ordinamento giuridico con riferimento a molte, forse tutte le materie, chiarendo i confini entro cui possono legiferare le regioni<sup>123</sup>.

Tra i principi fondamentali potrebbe ipotizzarsi una norma generale di indirizzo alle regioni, in forza della quale la delegificazione e la semplificazione siano considerate dalle regioni come principio guida per la loro attività normativa<sup>124</sup>.

La legge comunitaria costituirà una legge-cornice annuale che indicherà i principi fondamentali cui le regioni dovranno attenersi per l'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie a legislazione concorrente<sup>125</sup>.

Nell'ambito delle audizioni è stata sottoposta alla riflessione della Commissione l'opportunità che lo Stato eserciti la propria potestà legislativa in materie di competenza regionale con funzione suppletiva: le norme così prodotte sarebbero transitorie e recessive a fronte della sopravveniente attività normativa di livello regionale<sup>126</sup>. Tale possibilità è, peraltro, stata esclusa da un'opposta interpretazione: a mente di questa, prima della riforma era possibile per lo Stato dettare anche norme di dettaglio, suppletive e recessive nelle materie di competenza concorrente, in forza della sua competenza regionale. Nel nuovo contesto ciò non sarebbe più possibile, non avendo più lo Stato tale competenza generale: pur dovendosi considerare il problema con una certa elasticità, anche in virtù del principio di continuità tra l'ordinamento statale e regionale sancito dalla giurisprudenza costituzionale, tale ricostruzione esclude che nuove leggi statali possano dettare discipline suppletive, ammettendo peraltro che quelle già in vigore siano validamente applicate finché le regioni non legiferino<sup>127</sup>.

---

ambito; tra gli altri si veda prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 11; prof. Baldassarre, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 2° del 24 ottobre 2001, p. 4, 14; prof. Caianiello, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 3° del 24 ottobre 2001, p. 6-8; prof. Rodotà, Presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, Res. Sten. 4° del 30 ottobre 2001, p. 9; dr. Louvin, Presidente della Conferenza di Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali, Res. Sten. 8° del 22 novembre 2001, p. 5; avv. Buso, rappresentante della Confagricoltura, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 4, 16; Giacomini, segretario generale della Confartigianato, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 18-19; Silvestrini, rappresentante della Confederazione Nazionale Artigianato, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 21; Taranto, direttore generale della Confcommercio, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 30-31.

<sup>122</sup> Dr. Tognana, vice presidente Confindustria, Res. Sten. del 22 gennaio 2002, p. 15, 17.

<sup>123</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 14.

<sup>124</sup> On. Frattini, Ministro per la funzione pubblica, Res. Sten. del 30 gennaio 2002, p. 14.

<sup>125</sup> On. Buttiglione, Ministro per le politiche comunitarie, Res. Sten. 22° del 14 febbraio 2002, p. 8.

<sup>126</sup> Taranto, direttore generale della Confcommercio, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 30.

<sup>127</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, pp. 8-9.

Sull'opportunità di interventi normativi statali recessivi, si veda anche quanto si dirà più oltre con riferimento alla potestà regolamentare (par. 7).

La necessità di precisare e chiarire la possibilità delle Regioni di legiferare in assenza di legge quadro è stato posto in via generale, ma anche con specifico riguardo alla necessità di utilizzare lo strumento della legge cornice in materia economica e bancaria<sup>128</sup>. Sul punto si veda anche quanto riportato più oltre, a proposito della materia delle istituzioni creditizie regionali.

Anche in questo caso, come per le materie di cui al secondo comma dell'art. 117, la Costituzione attribuisce allo Stato una competenza legislativa (sui principi fondamentali) derogatoria – è stato osservato – alla competenza generale delle regioni ed è quindi di stretta interpretazione<sup>129</sup>.

#### **4.2 Materie**

Come si è anticipato in riferimento alle materie di competenza esclusiva dello Stato, l'applicazione del nuovo articolo 117 richiederebbe un inventario completo delle funzioni pubbliche per accertare quale materia rimane di competenza legislativa esclusiva o concorrente statale, in conseguenza all'inversione del criterio di competenza per le materie "innominate"<sup>130</sup>.

Si vedano, inoltre, le considerazioni svolte a proposito delle c.d. "materie trasversali" (in particolare, in merito ai livelli essenziali delle prestazioni) di competenza esclusiva dello Stato.

La scelta operata nel 2001 dal legislatore costituzionale, di mantenere la potestà legislativa concorrente di Stato e regioni è stata criticata, esprimendosi una preferenza per la sua soppressione, a favore di un'attribuzione di ogni materia in via esclusiva alle regioni o allo Stato<sup>131</sup> o, quanto meno, per la riduzione al massimo possibile della sua portata<sup>132</sup>. In ogni caso, la riforma del 2001 avrebbe potuto seguire il criterio della separazione interna alle materie, anziché mantenere quello che affida la determinazione dei principi fondamentali allo Stato e la legislazione di dettaglio alle regioni<sup>133</sup>.

#### *Tutela e sicurezza del lavoro*

Per quanto riguarda la disciplina dei rapporti di lavoro, si è posta la questione se questa dovesse essere ricompresa nella competenza del legislatore statale in materia di ordinamento civile – in quanto regolata dal relativo titolo del codice

---

<sup>128</sup> Dr. Fazio, Governatore della Banca d'Italia, Res. Sten. 13° del 12 dicembre 2001, p. 8 e 10.

<sup>129</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 7.

<sup>130</sup> Prof. Cassese, Presidente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 4.

<sup>131</sup> On. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, pp. 25-26; sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 4.

<sup>132</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 4.

<sup>133</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 5.

civile – oppure nella competenza in materia di tutela e sicurezza del lavoro, che invece è attribuita dal terzo comma dell’articolo 117 della Costituzione alla legislazione concorrente<sup>134</sup>.

Nel corso delle audizioni è emersa l’opinione secondo la quale la materia attribuita alla potestà legislativa concorrente non sembra ricomprendere la disciplina dei rapporti di lavoro, per la quale il radicamento della competenza esclusiva dello Stato si fonda sul libro V del codice civile e sulle altre norme contenute nello Statuto dei lavoratori che rientrerebbero, almeno come quadro, nell’ordinamento civile e dunque sarebbero di competenza statale esclusiva<sup>135</sup>, anche tenuto conto della possibile “disintegrazione” dei contratti nazionali di lavoro<sup>136</sup>, oltretutto della prospettiva di un contratto europeo del lavoro<sup>137</sup>. È stato ricordato, al riguardo, che, al momento dell’approvazione della legge, il Parlamento approvò un ordine del giorno teso ad affermare che questa dizione non intendeva mettere in discussione la dimensione nazionale del diritto del lavoro<sup>138</sup>. È stato anche ipotizzato un “piccolissimo refuso” e che l’idea fosse quella di delegare la tutela *della* sicurezza del lavoro (decreto legislativo n. 626 del 1994) alle regioni<sup>139</sup>.

Un’interpretazione prospettata distingue nei rapporti di lavoro la parte ordinamentale in senso stretto – e questa va divisa tra norme codicistiche e norme di autonomia collettiva – da quella che, invece, attiene ai problemi della sicurezza del lavoro; secondo tale interpretazione, vi è la possibilità di distinguere le competenze statali e quelle regionali di tipo concorrente su tale base<sup>140</sup>.

Un’ulteriore prospettazione affida allo Stato la disciplina del lavoro e alla competenza delle regioni la parte amministrativa<sup>141</sup>, i servizi per l’impiego, le agenzie di intermediazione, assicurando la partecipazione del movimento cooperativo<sup>142</sup>. Sul collocamento, è stato osservato, l’assegnazione agli enti locali

---

<sup>134</sup> Sul punto sono intervenuti: Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. del 23 ottobre 2001, pag. 16; prof. Baldassarre, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 2° del 24 ottobre 2001, p. 12; dr. Stella, Presidente nazionale della CONSILP, Res. Sten. 18° del 22 gennaio 2002, p. 11; dr. Occhipinti, responsabile dell’area relazioni industriali della Confapi, Res. Sten. 19° del 23 gennaio 2002, p. 6; Ricciardi, vice Direttore generale dell’ANCE, Res. Sten. 18° del 22 gennaio 2002, p. 3.

<sup>135</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. del 23 ottobre 2001, p. 16; dr. Stella, Presidente nazionale della CONSILP, Res. Sten. 18° del 22 gennaio 2002, p. 11.

<sup>136</sup> Dr. Veltro (coordinatore delle politiche di decentramento istituzionale della UIL), Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 9.

<sup>137</sup> Dr. Liccardo, segretario generale vicario della CISAL, Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 10.

<sup>138</sup> Sig.a Ghisani, segretario confederale della CISL (con posizione unitaria per CGIL e UIL), Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 5.

<sup>139</sup> Dr. Tognana, vice presidente Confindustria, Res. Sten. del 22 gennaio 2002, p. 19.

<sup>140</sup> Prof. Baldassarre, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 2° del 24 ottobre 2001, p. 12.

<sup>141</sup> Sig.a Ghisani, segretario confederale della CISL (con posizione unitaria per CGIL e UIL), Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, pp. 5, 9.

<sup>142</sup> Flegmac, segretario generale dell’Unione Nazionale Cooperative italiane, Res. Sten. 20° del 24 gennaio 2002, p. 11.



presenta profili ancora carenti<sup>143</sup>. Questione problematica ed aperta è stata invece giudicata quella della competenza sui c.d. "ammortizzatori sociali"<sup>144</sup>.

E' stato inoltre osservato – sia pure incidentalmente – che è molto discusso che la sicurezza del lavoro possa dipendere dalle diversità delle regioni<sup>145</sup>

#### *Istruzione.*

Sull'istruzione si fa rinvio a quanto detto nel precedente paragrafo in materia di norme generali sull'istruzione, nonché di università (par. 3 e 3.2).

#### *Protezione civile.*

Tale materia appare interconnessa con le competenze statali in materia di sicurezza, di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema, dei beni culturali. In particolare, il concetto di sicurezza evocherebbe le competenze tecniche relative ai Vigili del fuoco, ovvero gli interventi di protezione civile cosiddetti di rilievo nazionale<sup>147</sup>.

E' stato anche ricordato che l'esigenza di assicurare tempestività ed efficienza operativa in una materia che ha un diretto impatto sull'incolumità delle persone postula un'organizzazione amministrativa capace di svolgere un'opera di coordinamento a livello nazionale, nel pieno rispetto delle competenze delle componenti chiamate a gestire l'emergenza<sup>148</sup>.

#### *Professioni.*

Le associazioni professionali hanno, in generale, espresso la propria preoccupazione per l'inclusione delle professioni nelle materie di legislazione concorrente<sup>149</sup>, temendo che da ciò consegua la "regionalizzazione" delle professioni, in controtendenza rispetto alla liberalizzazione delle libere professioni ed al principio – sancito anche a livello europeo – della libera circolazione dei professionisti. Quest'ultima postula, come condizione, che il titolo professionale mantenga identica validità su tutto il territorio nazionale<sup>150</sup>.

---

<sup>143</sup> Dr. Mollicone (Dirigente confederale della UGL). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p.11.

<sup>144</sup> Sig.a Ghisani, segretario confederale della CISL (con posizione unitaria per CGIL e UIL), Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 9.

<sup>145</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. del 23 ottobre 2001, p. 16; in senso critico v. anche Giacomini, segretario generale della Confartigianato, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 18.

<sup>147</sup> On. Scajola, Ministro dell'interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 6-7.

<sup>148</sup> On. Scajola, Ministro dell'interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 7.

<sup>149</sup> Avv. DeTilla, Presidente dell'ADEPP, Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 29; dr. Stella, Presidente nazionale della CONSILP, Res. Sten. 18° del 22 gennaio 2002, p. 9; dr. Serao, Vicepresidente vicario del CUP, Res. Sten. 18° del 22 gennaio 2002, p. 8.

<sup>150</sup> Dr. Serao, Vicepresidente vicario del CUP, Res. Sten. 18° del 22 gennaio 2002, p. 8.

Allo Stato resterebbe riservata la competenza in tema di albi professionali, tariffe, accesso, deontologia e controlli<sup>151</sup>, anche in considerazione della circostanza che alcune delle professioni regolamentate concorrono all'attuazione dei principi costituzionali, quali il diritto alla salute e alla difesa. Sono state richiamate espresse disposizioni costituzionali che radicano la competenza dello Stato in questa materia: in tema di società professionali, la competenza statale si fonderebbe sull'articolo 117, secondo comma, lettera l), del nuovo testo costituzionale, che riserva allo Stato la materia "ordinamento civile"; inoltre, in tema di accesso, va ricordato il disposto dell'articolo 33 della Costituzione<sup>152</sup>.

L'ambito materiale attribuito alla legislazione regionale sarebbe non tanto la disciplina delle professioni non regolamentate – come pure è stato prospettato – in quanto ciò potrebbe introdurre elementi distorsivi nell'intero settore delle libere professioni regolamentate e l'alterazione della concorrenza e del mercato<sup>153</sup> (ad esempio attribuendo a professioni attualmente non regolamentate ambiti di attività oggi riservati a professioni regolamentate), bensì gli interventi che, come per altri settori produttivi, favoriscano l'esercizio e lo sviluppo delle professioni, nell'ambito dei principi fondamentali della legge statale<sup>154</sup>.

E' stata altresì prospettata l'ipotesi di un'articolazione degli organismi elettivi in modo tale da rispecchiare anche gli organismi locali e regionali<sup>155</sup> e l'esigenza di una apposita legge cornice nella materia delle professioni<sup>156</sup>.

#### *Ordinamento della comunicazione.*

Un primo aspetto da chiarire è l'esatto ambito della materia in questione: il terzo comma dell'art. 117 fa riferimento all'"ordinamento della comunicazione", usando il singolare (il che ricorre nella legislazione vigente solo nella legge n. 28/2000 sulla comunicazione politica e n. 150/2000 sulla comunicazione istituzionale), mentre al settore di riferimento si fa più correttamente riferimento usando il plurale, come fa la legge n. 249/97 (istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e del Ministero delle comunicazioni)<sup>157</sup>. Se si ha riguardo a questo riferimento normativo, allora la materia attribuita alla competenza concorrente abbraccia sia le telecomunicazioni sia il settore radiotelevisivo<sup>158</sup>.

---

<sup>151</sup> Avv. DeTilla, Presidente dell'ADEPP, Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 29; dott.ssa Stoppani, rappresentante dell'ALP, Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 32; dr. Stella, Presidente nazionale della CONSILP, Res. Sten. 18° del 22 gennaio 2002, p. 9.

<sup>152</sup> Dr. Stella, Presidente nazionale della CONSILP, Res. Sten. 18° del 22 gennaio 2002, p. 9.

<sup>153</sup> Avv. De Tilla, Presidente dell'ADEPP, Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 34; dr. Stella, Presidente nazionale della CONSILP, Res. Sten. 18° del 22 gennaio 2002, p. 10.

<sup>154</sup> Dr. Stella, Presidente nazionale della CONSILP, Res. Sten. 18° del 22 gennaio 2002, p. 10.

<sup>155</sup> Dr. Serao, Vicepresidente vicario del CUP, Res. Sten. 18° del 22 gennaio 2002, p. 8.

<sup>156</sup> Avv. De Tilla, Presidente dell'ADEPP, Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 29; dr. Serao, Vicepresidente vicario del CUP, Res. Sten. 18° del 22 gennaio 2002, p. 8; dr. Stella, Presidente nazionale della CONSILP, Res. Sten. 18° del 22 gennaio 2002, p. 9.

<sup>157</sup> Prof. Cheli, Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Res. Sten. 9° del 27 novembre 2001, p. 7.

<sup>158</sup> Prof. Cheli, Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Res. Sten. 9° del 27 novembre 2001, p. 8.

Nell'esercizio della potestà legislativa in questa materia il limite derivante dai vincoli comunitari (ex articolo 117, primo comma) sarà di particolare momento, trattandosi di un settore in cui una componente molto consistente della disciplina normativa è rappresentata dall'attuazione di norme comunitarie e internazionali; ma anche la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni inciderà, poiché la materia della comunicazione riguarda l'esercizio dei diritti fondamentali di cui agli articoli 15 e 21 della Costituzione<sup>159</sup>.

E' stata, infine, rilevata la difficoltà a desumere dalla vigente legislazione i principi fondamentali della materia, essendo di ardua identificazione la linea di confine tra norme di principio e di dettaglio; si è comunque evidenziato come vi sia una tendenziale coincidenza tra principi fondamentali e vincoli comunitari<sup>160</sup>.

In un'ottica di revisione (su cui *cf.* par. 16) si è discusso della possibilità che tale funzione possa essere riattribuita allo Stato in un regime di non concorrenza con le regioni<sup>161</sup>.

#### *Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*

Si tratta di una materia per la quale vi sarebbe secondo alcuni difficoltà a definire i confini tra competenza dello Stato e quella delle regioni<sup>162</sup>.

In un'ottica di revisione (su cui *cf.* par. 16) si è discusso della possibilità che tale funzione possa essere riattribuita allo Stato in un regime di non concorrenza con le regioni<sup>163</sup>.

#### *Grandi reti di trasporto e di navigazione.*

In un'ottica di revisione (su cui *cf.* par. 16) si è discusso della possibilità che tale funzione possa essere riattribuita allo Stato<sup>164</sup> in un regime di non concorrenza con le regioni<sup>165</sup>.

#### *Previdenza complementare e integrativa.*

Durante le audizioni dei rappresentanti delle professioni sono stati sollevati forti dubbi sull'attribuzione della materia alla competenza concorrente. E' stato osservato che la previdenza integrativa presuppone l'esistenza di un quadro legislativo fiscale nazionale di fortissima incentivazione e protezione, e necessita, per gli alti costi e la necessità di un alto numero di iscritti, di una gestione nazionale; a tal fine alcuni rappresentanti delle professioni hanno sollecitato che

---

<sup>159</sup> Prof. Cheli, Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Res. Sten. 9° del 27 novembre 2001, p. 8.

<sup>160</sup> Prof. Cheli, Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Res. Sten. 9° del 27 novembre 2001, p. 8.

<sup>161</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 15.

<sup>162</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 7.

<sup>163</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 15; dr. Tognana, vice presidente Confindustria, Res. Sten. del 22 gennaio 2002, p. 14.

<sup>164</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 18; sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 15.

<sup>165</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 15.

sia prevista la possibilità di creare direttamente a livello nazionale delle casse di previdenza, che siano in grado di svolgere, ciascuna per proprio conto o tutte insieme, attività previdenziale complementare e integrativa<sup>166</sup>. La presenza di una dimensione nazionale consentirebbe, inoltre, di evitare disparità e squilibri, impedendo la concorrenza sleale tra bacini sociali regionali<sup>167</sup> e non penalizzerebbe i lavoratori – i cui diritti omogenei dovrebbero comunque essere salvaguardati<sup>168</sup> - costretti a “rincorrere” le eventualmente diverse discipline regionali dei fondi<sup>169</sup>.

### *Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*

Il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario è stato considerato un banco di prova essenziale per l’attuazione della riforma nel suo complesso<sup>170</sup>, ed è stato sottolineato come occorra definire chiaramente le responsabilità di ciascun livello di governo<sup>171</sup>.

E’ stato osservato che, mentre in base all’articolo 117, secondo comma, allo Stato spetta la competenza legislativa esclusiva in materia di sistema tributario dello Stato, la materia “sistema tributario” *tout court* è attribuita alla legislazione concorrente da parte del terzo comma dell’articolo 117, e dunque le leggi regionali potrebbero intervenire nella materia<sup>172</sup>. All’interno della materia (concorrente) qui in esame dovrebbe trovare spazio la regolamentazione dei tributi comunali, piuttosto che nell’ambito della materia del sistema tributario statale, di competenza legislativa esclusiva dello Stato<sup>173</sup>.

A questo proposito è quindi stato sollecitato un intervento del legislatore statale per la fissazione dei principi fondamentali della materia tributaria, in considerazione del fatto che, se si riterrà che abbia ancora valore la prassi consolidata secondo la quale le regioni, nelle materie concorrenti, possono legiferare anche in assenza di leggi cornice *ad hoc* desumendo i principi fondamentali dalla legislazione vigente, è possibile che le regioni intervengano

---

<sup>166</sup> Avv. DeTilla, Presidente dell’ADEPP, Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 29-30; dr. Stella, Presidente nazionale della CONSILP, Res. Sten. 18° del 22 gennaio 2002, p. 11.

<sup>167</sup> Dr. Bertolazzi, Presidente della Cassa Dr. i commercialisti, Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, pp. 31-32; dr. Stella, Presidente nazionale della CONSILP, Res. Sten. 18° del 22 gennaio 2002, p. 11.

<sup>168</sup> Dr. Veltro (coordinatore delle politiche di decentramento istituzionale della UIL). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 9.

<sup>169</sup> Ricciardi, vice Direttore generale dell’ANCE, Res. Sten. 18° del 22 gennaio 2002, p. 7.

<sup>170</sup> Dr. Louvin, Presidente della Conferenza di Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali, Res. Sten. 8° del 22 novembre 2001, p. 5.

<sup>171</sup> Dr. Fazio, Governatore della Banca d’Italia, Res. Sten. 13° del 12 dicembre 2001, p. 11.

<sup>172</sup> Prof. Romano Tassone, componente dell’Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 5.

<sup>173</sup> Sig. a Moroni (Responsabile dell’Intergruppo parlamentare della Lega per le Autonomie). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 22.

direttamente in materia di tributi locali. La legge statale di determinazione dei principi fondamentali si porrebbe a garanzia dell'unità dell'ordinamento<sup>174</sup>.

E' stato osservato come, in assenza di una sede unitaria deputata allo svolgimento di un confronto politico, che poteva essere rappresentato dalla Camera delle regioni, sia difficile realizzare l'armonizzazione dei bilanci ed il coordinamento dei sistemi tributari<sup>175</sup>. La competenza ripartita non è da alcuni considerata uno strumento idoneo a realizzare l'armonizzazione: infatti, lo Stato può emanare una legge cornice, dettando i principi fondamentali della materia, ma nel frattempo le regioni potrebbero – anche in assenza della legge statale – adottare proprie leggi in materia<sup>176</sup>.

#### *Valorizzazione beni culturali*<sup>177</sup>

*Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale*

E' stato osservato come la formulazione delle materie in questione, non solo appaia non in linea con i più recenti interventi normativi comunitari e nazionali, ma faccia riferimento a categorie non più esistenti. E' stato auspicato che tale “palese incongruenza”, in caso non si ritenga di ricorrere alla revisione costituzionale, sia corretta in sede di legislazione di cornice che si presenterebbe – secondo tale opinione – come necessaria, anche al fine di definire una nozione di “banca regionale” e di evitare così il proliferare di nozioni incoerenti<sup>178</sup>.

#### **4.3 L'interesse nazionale: un limite implicito?**

La permanenza, pur nel diverso contesto delineato dalla riforma del Titolo V, dell'interesse nazionale come limite implicito per la legislazione regionale è stata affermata in diverse audizioni<sup>179</sup>.

Si è sostenuto che il limite dell'interesse nazionale non può non essere presente, in qualsiasi ordinamento, anche in quello federalista più estremo,

---

<sup>174</sup> Prof. Romano Tassone, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 5.

<sup>175</sup> Prof. Caianiello, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 3° del 24 ottobre 2001, pp. 5-6.

<sup>176</sup> Prof. Caianiello, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 3° del 24 ottobre 2001, pp. 6-7.

<sup>177</sup> On. Frattini, Ministro per la funzione pubblica, Res. Sten. del 30 gennaio 2002, p. 8.

<sup>178</sup> Dr. Fazio, Governatore della Banca d'Italia, Res. Sten. 13° del 12 dicembre 2001, pp. 8, 9-10.

<sup>179</sup> Prof. Baldassarre, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 2° del 24 ottobre 2001, p. 13; prof. Cheli, Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Res. Sten. 9° del 27 novembre 2001, p. 7.

essendo uno degli elementi fondamentali concernenti l'unità dello Stato; nella vigente Costituzione italiana la sua permanenza si può radicare anche nell'articolo 5 della Costituzione stessa<sup>180</sup>. La stretta correlazione al principio di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 della Costituzione, quindi, è il principale fondamento, cui viene ad affiancarsi il richiamo espresso all'unità giuridica ed economica, ed ai livelli essenziali delle prestazioni – di cui all'art. 120 – che, secondo un'interpretazione, conferirebbe all'interesse nazionale un contenuto più preciso ed una consistenza maggiore<sup>181</sup>. Il potere sostitutivo che il Governo – ma si sarebbe dovuto dire “lo Stato” – può esercitare a tutela dell'unità giuridica o economica è stato anche qualificato come un “surrogato” della tutela dell'interesse nazionale<sup>182</sup>.

La circostanza che la riforma abbia cancellato dal testo costituzionale il riferimento espresso all'interesse nazionale non comporterebbe quindi – secondo questa interpretazione – la sua soppressione: il principio di unità e indivisibilità ad esso strettamente connesso è d'altronde insito in ogni forma di decentramento e di federalismo e costituisce – alla luce della giurisprudenza costituzionale – un principio supremo del nostro ordinamento, sottratto alla revisione costituzionale<sup>183</sup>.

Pur in assenza di un espresso riferimento, l'interesse nazionale emergerebbe nel nuovo Titolo V, non in una generica formula, bensì in istituti concreti: nel potere sostitutivo dell'art. 120, nella competenza legislativa “trasversale” riservata allo Stato per la determinazione dei livelli essenziali, nei motivi che giustificano lo scioglimento degli organi collegiali, di cui all'articolo 126<sup>184</sup>.

Tuttavia, l'attuale assenza di un espresso riferimento, avrebbe come conseguenza quella di confermare – unitamente ad altri elementi interpretativi (sul punto si veda il par. 15) – l'inesistenza nel vigente testo costituzionale di un generale potere di indirizzo e coordinamento dello Stato (fatti salvi i casi specificamente previsti dall'art. 118, comma terzo), il quale era stato enucleato dalla giurisprudenza costituzionale come “risolto positivo” del limite generale del rispetto dell'interesse nazionale<sup>185</sup>.

L'interesse nazionale ha una sua fluidità di natura<sup>186</sup>, per cui codificarne il contenuto è opera vana: esso ha una sua variabilità sostanziale, di cui può essere interprete soltanto lo Stato, come rappresentate degli interessi unitari della

---

<sup>180</sup> Prof. Baldassarre, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 2° del 24 ottobre 2001, p. 13.

<sup>181</sup> Prof. Cheli, Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Res. Sten. 9° del 27 novembre 2001, p. 7.

<sup>182</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 20.

<sup>183</sup> Prof. Cheli, Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Res. Sten. 9° del 27 novembre 2001, p. 14.

<sup>184</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 13.

<sup>185</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 11.

<sup>186</sup> Prof. Baldassarre, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 2° del 24 ottobre 2001, p. 13; prof. Cheli, Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Res. Sten. 9° del 27 novembre 2001, p. 14.

Repubblica ed incarna quella che negli Stati federali viene chiamata la clausola di supremazia (*supremacy clause*). Secondo tale interpretazione, l'intervento dello Stato in nome dell'interesse nazionale, inteso come *supremacy clause*, sposta la linea delle competenze, consentendo l'intervento dello Stato in qualsiasi materia<sup>187</sup>.

## 5. LA POTESTA' RESIDUALE GENERALE DELLE REGIONI

### 5.1 In generale

Nelle materie non ricomprese nei commi secondo o terzo dell'articolo 117, le regioni hanno una potestà legislativa piena; con l'inversione del criterio di enumerazione delle materie, tipico degli ordinamenti federali, la legge regionale sarebbe divenuta la fonte generale, mentre lo Stato sarebbe diventato "legislatore per eccezione"<sup>188</sup>. In questo ambito – è stato osservato - sono presenti numerosi dubbi interpretativi, in riferimento ai quali sono state annunciate iniziative istituzionali<sup>189</sup>, anche in relazione al rilievo secondo il quale l'enunciazione della competenza legislativa residuale delle Regioni non sarebbe sufficiente per una caratterizzazione federalista dell'ordinamento, dovendosi attribuire potestà legislativa esclusiva per un nucleo di materie particolarmente qualificanti, importanti e significative (sicurezza, sanità, istruzione)<sup>190</sup>.

Sulle materie attribuite alla competenza piena delle Regioni, lo Stato dovrebbe poter intervenire con propria legge solo nella misura in cui esercita le clausole generali, intervenendo ad esempio in materia di ordinamento civile o di tutela della concorrenza, oppure in merito alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni connesse ai diritti sociali e civili<sup>191</sup>. Alle regioni va riconosciuto comunque un proprio spazio di intervento, anche in presenza di ambiti fortemente disciplinati dalla normativa comunitaria<sup>192</sup>.

Tuttavia è stato sollevato il problema della difficoltà di perseguire politiche regionali in alcuni settori, come quelli dell'industria, dell'agricoltura e del commercio, nei quali sono frequentemente presenti interessi ultraregionali, di cui è necessario tenere conto<sup>193</sup>.

---

<sup>187</sup> Prof. Baldassarre, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 2° del 24 ottobre 2001, p. 13.

<sup>188</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 5.

<sup>189</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 5.

<sup>190</sup> On. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p. 8.

<sup>191</sup> Prof.ssa Torchia, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 8.

<sup>192</sup> Prof.ssa Torchia, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 18.

<sup>193</sup> Prof. ssa Torchia, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 8; dr. Pascale, vice presidente della Confederazione italiana degli agricoltori, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 13; prof. Tesaro, Presidente dell'Autorità garante

Si vedano, inoltre, le considerazioni svolte a proposito delle c.d. “materie trasversali” (livelli essenziali, tutela della concorrenza) di competenza esclusiva dello Stato.

La potestà residuale generale delle regioni, pur non essendo sottoposta ai principi fondamentali non sembra essere libera da qualsiasi limite: probabilmente essa soggiace ai principi di «unità giuridica ed economica» di cui all’articolo 120 della Costituzione<sup>194</sup>.

Di contro, è stato da alcuni sostenuto che, non essendo tale potestà legislativa regionale definita dal nuovo testo costituzionale come “esclusiva”, lo Stato potrebbe dettare, anche per queste materie, principi generali attraverso leggi-cornice<sup>195</sup>.

Costituisce motivo di incertezza il fatto che alcune materie siano classificabili come regionali in via residuale; talvolta esse possono apparire tali, solo in quanto “innominate”: il demanio marittimo rappresenta un esempio di un’unica materia che apparentemente si assume essere ormai regionale in via residuale, ma la cui disciplina potrebbe toccare ambiti regionali, statali e concorrenti<sup>196</sup>.

E’ stata affermata l’esigenza di configurare forme di coordinamento normativo negli ambiti rimessi alla potestà piena delle regioni<sup>197</sup>.

## **5.2 Materie**

Tra le materie che sono state indicate, nel corso delle audizioni, come rientranti nella potestà legislativa residuale generale delle regioni si segnalano le seguenti.

*Artigianato*<sup>198</sup>

---

della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 5-7, particolarmente sotto il profilo della tutela della concorrenza.

<sup>194</sup> Prof. De Roberto, Presidente del Consiglio di Stato, Res. Sten. 21° del 31 ottobre, p. 4.

<sup>195</sup> Dr.Pascale, vice presidente della Confederazione italiana degli agricoltori, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 14.

<sup>196</sup> On. Frattini, Ministro per la funzione pubblica, Res. Sten. 21° del 30 gennaio 2002, p. 8.

<sup>197</sup> Dr. Giovine, Vice direttore della Confapi, Res. Sten. 19° del 23 gennaio 2002, p. 4.

<sup>198</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 8; on. Frattini, Ministro per la funzione pubblica, Res. Sten. 21° del 30 gennaio 2002, p. 5; Silvestrini, rappresentante della Confederazione Nazionale Artigianato, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 22, il quale peraltro auspica una legge statale che fissi i principi guida.



### *Agricoltura*<sup>199</sup>

Il nuovo assetto delle competenze legislative non dovrebbe comportare, secondo alcuni, sostanziali mutamenti per l'agricoltura, essendo questa una materia in cui le regioni sin dal DPR n. 616/77 esercitano un'attività legislativa notevole ed essendo diventate referenti dirette dell'attuazione della normativa comunitaria. Comunque con l'abolizione del controllo governativo sulla legislazione regionale, questa sarà senz'altro più libera e potrà operare con maggiore incisività nel comparto agricolo<sup>200</sup>.

Quello dell'agricoltura è stato indicato come uno dei settori in cui si avverte il rischio di una scarsa uniformità nella modalità della disciplina dell'accesso ai mercati e nei processi di liberalizzazione, a danno della concorrenza e del mercato<sup>201</sup>.

Si segnala che sono stati indicati settori specifici di questa materia, che dovrebbero essere considerati riservati alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (sul punto si veda il par. 3.2).

### *Tutela delle minoranze linguistiche*<sup>202</sup>

### *Formazione professionale*<sup>203</sup>

### *Industria*<sup>204</sup>

Per l'industria è stato richiesto di determinare con chiarezza i limiti della competenza regionale ed il senso di un disegno di politica industriale a livello regionale, anche alla luce di un eventuale ruolo di guida e di indirizzo dello Stato per promuovere lo sviluppo industriale ed il livello di competitività delle imprese, tanto più che il sistema industriale ha sempre visto nello Stato il punto centrale di riferimento<sup>205</sup>.

---

<sup>199</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 8; prof.ssa Torchia, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 8; on. Frattini, Ministro per la funzione pubblica, Res. Sten. 21° del 30 gennaio 2002, p. 5; avv. Varano, rappresentante della Coldiretti, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p.8; dr. Pascale, vice presidente della Confederazione Italiana degli agricoltori, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 13; prof. Tesauo, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 7; prof. Vandelli, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e delle Prov. Aut., Res. Sten. 11° del 4 dicembre 2001, p. 6.

<sup>200</sup> Avv. Buso, rappresentante della Confagricoltura, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, pp. 4-5.

<sup>201</sup> Prof. Tesauo, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 7.

<sup>202</sup> Prof. Rodotà, Presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, Res. Sten. 4° del 30 ottobre 2001, p. 10.

<sup>203</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 8; prof. Vandelli, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e delle Prov. aut. Res. Sten. 11° del 4 dicembre 2001, p. 5.

<sup>204</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 8; prof.ssa Torchia, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 8; prof. Vandelli, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e delle Prov. aut., Res. Sten. 11° del 4 dicembre 2001, p.5.

<sup>205</sup> Dr. Tognana, vice presidente Confindustria, Res. Sten. del 22 gennaio 2002, p. 14.

La competenza regionale non desterebbe alcuna preoccupazione in relazione ad un eventuale intervento statale in funzione di regolazione anticiclica dell'economia<sup>206</sup>.

### *Commercio*

La materia del commercio è stata individuata tra quelle che ricadono nella competenza generale residuale delle regioni<sup>207</sup>.

Una cornice di coordinamento nazionale potrebbe essere dettata con leggi statali per quei profili della materia che attengono alla tutela della concorrenza, alla disciplina delle professioni e delle formazione professionale, nonché al governo del territorio (materie di competenza concorrente)<sup>208</sup>. Oltre alla tutela della concorrenza, un'altra materia di competenza esclusiva dello Stato di rilievo per la disciplina del commercio è quella della tutela dell'ambiente, mentre sono anche da valutare aspetti che rendono difficile la localizzazione delle imprese – e quindi un disciplina differenziata nel territorio - quali il commercio elettronico, la vendita per corrispondenza, il commercio ambulante e così via<sup>209</sup>: si è osservato, a questo proposito, che la differenziazione delle discipline in funzione del territorio potrebbe danneggiare la competitività delle imprese<sup>210</sup>.

E' stata espressa delusione per la mancanza di attività da parte delle regioni riguardo all'attuazione del decreto Bersani, emanato al fine di modernizzare la distribuzione italiana e di cui solo gli aspetti più marginali sono stati attuati e preoccupazione per quanto potrà accadere nel momento in cui tutti i poteri legislativi e regolamentari diventeranno patrimonio esclusivo delle Regioni. A questo proposito si è auspicato che tutte le nuove discipline regionali siano ispirate ai principi e alle regole della concorrenza, ormai garantiti anche dai principi comunitari<sup>211</sup>.

Dovrebbero, inoltre, essere eliminate tutte le barriere di ordine autorizzatorio, urbanistico etc. che impediscono la libertà di insediamento dell'impresa mentre è reputato importante il mantenimento dell'attuale decreto Bersani<sup>212</sup>.

---

<sup>206</sup> Dr. Fazio, Governatore della Banca d'Italia, Res. Sten. 13° del 12 dicembre 2001, p. 24.

<sup>207</sup> Prof.ssa Torchia, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 8; Taranto, direttore generale della Confcommercio, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 32; Orrico, Segretario generale della Confesercenti, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 33; dr. Riccioni, presidente della Associazione Nazionale Cooperative di Consumatori, Res. Sten. 20° del 24 gennaio 2002, p. 5; prof. Tesaro, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 7; prof. Vandelli, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e delle Prov. aut., Res. Sten. 11° del 4 dicembre 2001, p. 6; dr. Tognana, vice presidente Confindustria, Res. Sten. Del 22 gennaio 2002, p. 14.

<sup>208</sup> Taranto, direttore generale della Confcommercio, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 32.

<sup>209</sup> Orrico, Segretario generale della Confesercenti, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 33.

<sup>210</sup> Orrico, Segretario generale della Confesercenti, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 33.

<sup>211</sup> Dr. Riccioni, presidente della Associazione Nazionale Cooperative di Consumatori, Res. Sten. 20° del 24 gennaio 2002, pp. 5-6.

<sup>212</sup> Dr. Riccioni, presidente della Associazione Nazionale Cooperative di Consumatori, Res. Sten. 20° del 24 gennaio 2002, pp. 5-6.

Anche quello del commercio – come già quello dell'agricoltura - è stato indicato come uno dei settori in cui si avverte il rischio di una scarsa uniformità nella modalità della disciplina dell'accesso ai mercati e nei processi di liberalizzazione, a danno della concorrenza e del mercato<sup>213</sup>.

#### *Cooperative.*

La disciplina delle cooperative è stata ricondotta da alcuni alla potestà legislativa residuale generale delle regioni (*contra* si vedano le osservazioni riportate nel paragrafo 3.2 concernente la potestà esclusiva dello Stato); tuttavia, ricordando l'assenza di una definizione precisa dal punto di vista civilistico del movimento cooperativo, è stata sottolineata la necessità di una legge cornice che possa costituire un punto di riferimento per le legislazioni regionali, che debbono avere riguardo alle situazioni locali; l'esigenza di una norma cornice è tanto più avvertita, si è sostenuto, nell'ottica dell'elaborazione di uno statuto europeo del mondo cooperativo<sup>214</sup>.

#### *Turismo.*

La materia è stata indicata tra quelle di competenza residuale generale delle regioni<sup>215</sup>; si è, pertanto, dubitato della legittimità costituzionale della legge n. 153/2001 alla luce del nuovo riparto di competenze legislative<sup>216</sup>.

Tuttavia, in tale materia sono ritenute imprescindibili delle linee di politica nazionale, espresse in una legge-cornice dello Stato, soprattutto avendo riguardo al rapporto con l'Unione europea, alla promozione sui mercati internazionali e alla tutela del turista, nonché a linee di qualità del servizio<sup>217</sup>.

Anche per il settore del turismo (si veda l'agricoltura ed il commercio) è stato sottolineato il rischio di una scarsa uniformità nella modalità della disciplina dell'accesso ai mercati e nei processi di liberalizzazione, a danno della concorrenza e del mercato<sup>218</sup>.

#### *Lavori ed opere pubbliche.*

La materia è stata indicata tra quelle di competenza residuale generale delle regioni. E' stato però giudicato necessario un chiarimento alla luce di due competenze statali: la tutela della concorrenza; la tutela dell'ambiente,

---

<sup>213</sup> Prof. Tesauro, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 7.

<sup>214</sup> Dr. Pasqualini, funzionario dell'ufficio studi dell'Associazione Nazionale delle Cooperative italiane, Res. Sten. 20° del 24 gennaio 2002, p.3.

<sup>215</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 8; orrico, Segretario generale della Confesercenti, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 33; dr. Tognana, vice presidente Confindustria, Res. Sten. Del 22 gennaio 2002, p. 14.

<sup>216</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 8.

<sup>217</sup> Orrico, Segretario generale della Confesercenti, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 33.

<sup>218</sup> Prof. Tesauro, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 7.

dell'ecosistema e dei beni culturali, nonché alle materie "concorrenti" quali il governo del territorio, le grandi infrastrutture, i porti <sup>219</sup>.

D'altra parte, è stato osservato come, pur non essendo possibile, attualmente, dire che esista una competenza esclusiva dello Stato nella materia dei lavori pubblici, tuttavia questa presenta aspetti che non possono prescindere da un'impostazione unitaria<sup>220</sup>: il regime degli appalti presuppone la concorrenza tra le imprese, materia che si richiama ai principi dell'Unione europea e alla competenza esclusiva dello Stato, affermata lett. e) dell'articolo 117 della Costituzione, nel testo modificato. Inoltre, la qualificazione delle imprese che possono accedere agli appalti pubblici è condizione per garantire il movimento nell'ambito del territorio della Repubblica, sia di imprese europee che di imprese italiane, nonché uno dei principi cardine dell'ordinamento comunitario: la libertà di stabilimento. Un altro ambito della disciplina dei lavori pubblici è quello relativo alle norme sui procedimenti, che compongono essenzialmente un sistema di garanzie, regolamentate da norme di fonte comunitaria, principalmente *self-executive*<sup>221</sup> (sul punto si veda anche il par. 3.2).

*Assistenza* <sup>222</sup>

*Fiere e mercati* <sup>223</sup>

*Camere di commercio* <sup>224</sup>

*Trasporti* <sup>225</sup>

*Viabilità* <sup>226</sup>

## **6. LE REGIONI E L'UNIONE EUROPEA**

L'articolo 117, da un lato attribuisce alla legislazione esclusiva statale i rapporti dello Stato con l'Unione europea, dall'altro assegna alla legislazione concorrente i rapporti delle regioni con l'Unione europea. Questa competenza, insieme alla partecipazione delle regioni alla fase ascendente e discendente (di cui si dirà tra breve), è stata considerata non solo una conferma la potestà di attuazione delle direttive comunitarie (già prevista dalla legge La Pergola) ma

---

<sup>219</sup> Ferroni, Direttore generale dell'ANCE, Res. Sten. 18° del 22 gennaio 2002, p. 3-4

<sup>220</sup> Dr. Garri, Presidente dell' Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, Res. Sten. 14° del 19 dicembre 2001, pp. 5-6.

<sup>221</sup> Dr. Garri, Presidente dell' Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, Res. Sten. 14° del 19 dicembre 2001, p. 4.

<sup>222</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 8.

<sup>223</sup> Dr. Tognana, vice presidente Confindustria, Res. Sten. del 22 gennaio 2002, p. 14.

<sup>224</sup> Dr. Tognana, vice presidente Confindustria, Res. Sten. del 22 gennaio 2002, p. 14.

<sup>225</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 8.

<sup>226</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 8.

soprattutto come volontà del legislatore costituzionale di attribuire alle regioni un ruolo maggiore rispetto al passato<sup>227</sup>.

La partecipazione delle regioni alla fase ascendente delle decisioni comunitarie è prevista dal settimo comma dell'articolo 117 della Costituzione e trova disciplina nel disegno di legge governativo di attuazione (ancora non presentato, c.d. ddl "La Loggia", art. 3): vi è previsto l'obbligo di trasmissione di tutti gli atti normativi e di indirizzo degli organi dell'Unione e della Comunità alle regioni ed alle province autonome - oltre che al Parlamento - affinché concorrano alla formazione della posizione italiana da sostenere in sede europea, nelle materie di loro competenza. In tal modo il Governo riceverà atti di indirizzo da parte della Conferenza Stato-regioni, nonché dalle competenti Commissioni parlamentari. E', inoltre, prevista la possibilità di partecipazione diretta di rappresentanti delle regioni direttamente al tavolo negoziale, con modalità da definire<sup>228</sup>.

Per quanto riguarda la fase discendente, il disegno di legge governativo di attuazione ribadisce il principio secondo cui le regioni possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di loro competenza, sia residuale generale, sia concorrente; la legge comunitaria annuale sarà la sede per l'indicazione dei principi fondamentali nelle materie a legislazione concorrente<sup>229</sup>.

Il Governo ha dichiarato di ritenere utile stabilire le modalità di esercizio del potere sostitutivo dello Stato che il nuovo testo costituzionale gli attribuisce, in caso di inadempienza da parte delle regioni e delle province autonome nell'attuazione degli atti dell'Unione europea. Il "disegno di legge La Loggia" prevede un "intervento suppletivo anticipato e cedevole"<sup>230</sup>, di carattere generale: si prevede, infatti, che lo Stato dia vita a norme sostitutive, emanate prima dell'eventuale inadempienza, ma la cui entrata in vigore è successiva al termine assegnato dalla direttiva per la propria attuazione ed è subordinata all'inadempienza delle regioni. In questo senso, l'intervento è sostitutivo perché produce effetto solo dopo il concretizzarsi del non adempimento, anche se è approvata prima di tale data (ed è dunque anticipato). L'intervento è, infine, cedevole, perché nel caso in cui la regione eserciti successivamente le proprie competenze, la norma della regione entra in vigore e prende il posto della norma statale, che si qualifica, quindi, come recessivo, o cedevole<sup>231</sup>.

Il meccanismo così delineato risponde a più esigenze: in primo luogo, dà attuazione al principio di sussidiarietà, che implica un diritto ed un dovere di intervenire per supplire in caso di incapacità della comunità di ordine inferiore a

---

<sup>227</sup> Prof. Tesauro, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 8.

<sup>228</sup> On. Buttiglione, Ministro per le politiche comunitarie, Res. Sten. 22° del 14 febbraio 2002, pp. 6-7.

<sup>229</sup> On. Buttiglione, Ministro per le politiche comunitarie, Res. Sten. 22° del 14 febbraio 2002, p. 8.

<sup>230</sup> On. Buttiglione, Ministro per le politiche comunitarie, Res. Sten. 22° del 14 febbraio 2002, p. 8.

<sup>231</sup> On. Buttiglione, Ministro per le politiche comunitarie, Res. Sten. 22° del 14 febbraio 2002, p. 8.

svolgere le relative funzioni o a sostegno di queste ultime; in secondo luogo, corrisponde anche al diritto vigente, in modo particolare all'articolo 9 della legge n.86 del 1989, oltre che all'articolo 2 della legge comunitaria per il 2002; esso assicura allo Stato quegli strumenti giuridici che gli consentono di essere responsabile dinanzi all'Unione, di cui è interlocutore diretto<sup>232</sup>; infine, consente di far fronte ad eventuali ipotesi di attuazione incompleta da parte delle regioni, consentendo che entri in vigore la norma statale<sup>233</sup>.

Il potere sostitutivo delineato dall'articolo 117 della Costituzione ha natura differente da quello di cui all'articolo 120 (sul quale si veda il relativo paragrafo), che origina da una violazione; l'intervento sostitutivo di cui all'articolo 117 rimedia, invece, ad una inerzia e dunque può avere – e nel ddl del Governo ha – carattere generale ed astratto<sup>234</sup>. Secondo il Ministro Buttiglione, esso può prendere anche la forma di regolamento dello Stato, ove non si tratti di materia soggetta a riserva di legge, indipendentemente dal riparto delle materie delineato, in via generale, dall'articolo 117, sesto comma. La *ratio* giustificatrice è da rinvenirsi nello stato di necessità che deriva dall'inadempienza delle regioni, e trova conforto in alcune decisioni della Corte costituzionale. Mentre nel riparto fisiologico delle competenze lo Stato interviene con lo strumento legislativo nelle materie non di sua competenza esclusiva, in quanto deve fissare i principi fondamentali o le norme fondamentali di riforma a tutela dell'unità dell'ordinamento, che non possono essere dettate con lo strumento regolamentare, in caso di inadempienza lo Stato deve intervenire con un grado di dettaglio che implica l'uso dello strumento regolamentare, evitando così – tra l'altro – un'eventuale massiccia rilegificazione, che deriverebbe dall'uso dello strumento legislativo per l'intervento sostitutivo di cui si tratta e garantendo tempi rapidi di intervento<sup>235</sup>.

All'articolo 120 è, invece, probabilmente da ricondurre l'ipotesi di inesatto adempimento: in questo caso, esso sarebbe rilevato dalla Commissione europea, con una procedura di infrazione: lo Stato dovrebbe quindi procedere in base all'articolo 120 e sarebbe utile prevedere che tale intervento possa avere anche natura regolamentare<sup>236</sup>.

Un intervento di coordinamento tra le due riserve di legge – del settimo comma dell'articolo 117 e del secondo comma dell'articolo 120 – è stato comunque auspicato<sup>237</sup>.

Ferma restando l'espressa attribuzione alle regioni dei poteri di attuazione del diritto comunitario, si è prefigurato il problema della definizione – che in alcuni

---

<sup>232</sup> On. Buttiglione, Ministro per le politiche comunitarie, Res. Sten. 22° del 14 febbraio 2002, p. 9; prof. Tesauro, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 9.

<sup>233</sup> On. Buttiglione, Ministro per le politiche comunitarie, Res. Sten. 22° del 14 febbraio 2002, p. 14.

<sup>234</sup> On. Buttiglione, Ministro per le politiche comunitarie, Res. Sten. 22° del 14 febbraio 2002, pp. 9-10.

<sup>235</sup> On. Buttiglione, Ministro per le politiche comunitarie, Res. Sten. 22° del 14 febbraio 2002, pp. 10-11.

<sup>236</sup> On. Buttiglione, Ministro per le politiche comunitarie, Res. Sten. 22° del 14 febbraio 2002, pp. 14-15.

<sup>237</sup> Prof.ssa Torchia, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, pp. 7-8.

casi potrebbe rivelarsi necessaria – di condizioni uniformi di applicazione che impediscano attuazioni disomogenee<sup>238</sup>.

## 7. LA POTESTA' REGOLAMENTARE

Il nuovo testo costituzionale attribuisce allo Stato la potestà regolamentare nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni, mentre in ogni altra materia essa spetta alle Regioni (articolo 117, comma sesto). Nel corso delle audizioni la riflessione si è incentrata sia sul potere regolamentare rimasto in capo allo Stato, sia sulla potestà regolamentare delle regioni.

Per quanto riguarda il potere regolamentare dello Stato, si è evidenziato come dal tenore dell'articolo 117 siano da escludere regolamenti statali "recessivi" o "cedevoli" in materie di competenza regionale, benché il meccanismo sia stato, invece, ritenuto utile spesso dalle stesse regioni (con riferimento alle attuali competenze)<sup>239</sup>; è stata a questo proposito avanzata l'ipotesi di un "protocollo politico" con le regioni, in cui si dovrebbe politicamente valutare se vi siano casi in cui, pur in presenza di un trasferimento di competenze, la missione pubblica che attraverso il regolamento si realizza sia una missione tanto urgente ed attesa da alcune categorie sociali da far ritenere più opportuno un regolamento recessivo statale piuttosto che "un'attestazione sul rigido rispetto dei confini"<sup>240</sup>; in alternativa al "protocollo", si potrebbe dettare una disciplina *ad hoc* in un'apposita norma transitoria di rango costituzionale<sup>241</sup>. (Sull'opportunità di interventi normativi statali recessivi, si veda anche quanto si è detto con riferimento alla potestà legislativa concorrente e residuale delle regioni).

L'articolo 117 consente al legislatore statale di conferire nelle aree di sua spettanza competenze regolamentari alla regione, che in questi casi è chiamata ad operare in materie di competenza esclusiva (primaria) statale con ruolo "ancillare" o servente<sup>242</sup>, nel rispetto – come qualunque normativa secondaria che ha la sua fonte nella legge dello Stato – dei principi a livello primario dell'ordinamento statale<sup>243</sup>.

---

<sup>238</sup> Prof.ssa Torchia, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 17.

<sup>239</sup> On. Frattini, Ministro per la funzione pubblica, Res. Sten. 21° del 30 gennaio 2002, p. 5.

<sup>240</sup> On. Frattini, Ministro per la funzione pubblica, Res. Sten. 21° del 30 gennaio 2002, p. 5.

<sup>241</sup> On. Frattini, Ministro per la funzione pubblica, Res. Sten. 21° del 30 gennaio 2002, p. 9.

<sup>242</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. del 23 ottobre 2001, p. 10; prof. De Roberto, Presidente del Consiglio di Stato, Res. Sten. del 31 ottobre 2001, p. 4; on. Frattini, Ministro per la funzione pubblica, Res. Sten. 21° del 30 gennaio 2002, p. 4.

<sup>243</sup> Prof. De Roberto, Presidente del Consiglio di Stato, Res. Sten. del 31 ottobre, p. 4.

E' stata espressa l'opinione che nelle materie di competenza esclusiva dello Stato il regolamento regionale possa peraltro operare solo dando vita ad una normazione di attuazione od esecutiva<sup>244</sup>.

Oggetto di dibattito è stata, inoltre, la possibilità di una “delegificazione su delega”: si è cioè dibattuto se sia o meno ammissibile che lo Stato deleghi alle regioni la potestà regolamentare (in materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato) conferendo loro, contestualmente, l'autorizzazione alla delegificazione di un determinato settore, previa definizione delle norme generali regolatrici della materia<sup>245</sup> (per un'altra ipotesi che concerne i meccanismi di delegificazione, si veda *infra*).

Sempre con riferimento ai regolamenti regionali delegati dallo Stato (su materie, come si è detto, di competenza esclusiva dello Stato), è stato sottolineato che l'eventuale spostamento del baricentro della produzione normativa secondaria in materie di competenza statale in capo alle regioni – attraverso una «delega» di potestà regolamentare a favore delle regioni - farebbe venir meno la garanzia del controllo preventivo del Consiglio di Stato, il quale è chiamato a valutare in sede consultiva la conformità delle norme regolamentari dello Stato alla Costituzione e alle leggi dello Stato, offrendo, di regola, anche un contributo alla formulazione della normativa stessa. Il parere del Consiglio di Stato non potrà più essere utilizzato in tal senso nei confronti dei regolamenti regionali, salvo che il legislatore statale non voglia disporre diversamente. Di qui la necessità – secondo questa opinione – di un'attenta valutazione da parte del legislatore statale nelle aree rimesse al suo dominio, al fine di decidere ciò che va conferito in via di delega alla normativa secondaria regionale: e ciò appunto per la perdita del parere del Consiglio di Stato. Per quanto attiene alla normativa regolamentare regionale avente base nella legge regionale, sarà la regione a decidere se avvalersi dell'attività consultiva di un organo tecnico e se ritenga di utilizzare a questi fini il Consiglio di Stato.<sup>246</sup>

Nelle materie a legislazione concorrente, la Costituzione attribuisce il potere regolamentare alle regioni. Al riguardo è stato osservato come il regolamento regionale si presenterebbe come la principale fonte secondaria dell'ordinamento nel suo complesso<sup>247</sup>, registrandosi un'evidentissima ed imponente ritrazione del potere regolamentare dello Stato<sup>248</sup>.

---

<sup>244</sup> Prof. De Roberto, Presidente del Consiglio di Stato, Res. Sten. del 31 ottobre, p. 5; on. Frattini, Ministro per la funzione pubblica, Res. Sten. del 30 gennaio 2002, p. 4.

<sup>245</sup> On. Frattini, Ministro per la funzione pubblica, Res. Sten. del 30 gennaio 2002, p. 4.

<sup>246</sup> Prof. De Roberto, Presidente del Consiglio di Stato, Res. Sten. del 31 ottobre, pag. 5.

<sup>247</sup> Prof. Cheli, Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Res. Sten. 9° del 27 novembre 2001, p. 5; prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 9; prof. Vandelli, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e delle Prov. aut., Res. Sten. 11° del 4 dicembre 2001, p.7.

<sup>248</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p.9.



Un punto su cui si è particolarmente soffermato il dibattito nel corso delle audizioni riguarda l'ammissibilità o meno di regolamenti regionali in assenza di uno o entrambi i due momenti di legislazione primaria: la legge dello Stato che detta i principi fondamentali o la legge regionale che regola la materia, nel rispetto dei principi fondamentali stessi.

Secondo un'interpretazione, nel primo caso, ossia in assenza di principi fondamentali in una materia – ipotesi che è stata espressamente riferita alle materie nuove di legislazione concorrente – e della legge regionale, il regolamento regionale non potrebbe essere adottato<sup>249</sup>.

Nella seconda ipotesi – presenza della legge statale che detta i principi fondamentali e assenza della legge regionale - da un lato è stata sostenuta l'ammissibilità di regolamenti regionali in osservanza dei principi fondamentali della legge statale, ove i principi stessi siano ben indicati<sup>250</sup>. Dall'altro, la possibilità che nelle materie di legislazione concorrente il regolamento regionale sviluppi una normativa «indipendente», collegata *per saltum* ai principi fondamentali dello Stato è stata esclusa: secondo tale opinione, ove si tratti di materia a legislazione concorrente, la competenza regolamentare potrebbe essere esercitata solo attraverso regolamenti di attuazione ed esecutivi della legge regionale che abbia regolato a livello primario i tratti fondamentali della disciplina di attuazione dei principi fondamentali<sup>251</sup>.

Sempre con riferimento alle materie rimesse alla potestà legislativa concorrente, è stato osservato che la legge statale non potrà più prevedere alcuna delegificazione<sup>252</sup>.

Nelle materie di competenza residuale generale delle regioni l'ammissibilità di regolamenti regionali indipendenti nell'ambito delle materie di competenza delle regioni è stata prospettata come possibile<sup>253</sup>.

Un'altra problematica sollevata durante le audizioni concerne la possibile configurabilità di un “principio di attrazione” della competenza ad adottare la normativa regolamentare: si è ipotizzata – senza peraltro risolvere la questione in un senso o in un altro - la possibilità che un regolamento statale, destinato a soddisfare prioritariamente esigenze di tutela che restano statali come la tutela della concorrenza o la tutela ambientale, “attragga”, in una normazione necessariamente unitaria, una materia che altrimenti, se considerata da sola ricadrebbe nella competenza regionale (come l'agricoltura); il meccanismo potrebbe funzionare anche a parti inverse, ipotizzando un regolamento regionale

---

<sup>249</sup> On. Frattini, Ministro per la funzione pubblica, Res. Sten. del 30 gennaio 2002, p. 5.

<sup>250</sup> On. Frattini, Ministro per la funzione pubblica, Res. Sten. del 30 gennaio 2002, p. 4.

<sup>251</sup> Prof. De Roberto, Presidente del Consiglio di Stato, Res. Sten. del 31 ottobre, pag. 5.

<sup>252</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 9.

<sup>253</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. del 23 ottobre 2001, p. 10; prof. De Roberto, Presidente del Consiglio di Stato, Res. Sten. del 31 ottobre, p. 5.

che disciplini anche aspetti di una materia strettamente connessa e di competenza dello Stato, la quale verrebbe, così “attratta” nella competenza regionale<sup>254</sup>.

Un’ipotesi particolare di regolamenti statali in materie di competenza regionale è stata delineata con riferimento all’attuazione degli atti dell’Unione europea: si è prefigurato un “intervento suppletivo anticipato e cedevole”<sup>255</sup> di carattere generale ed astratto, avente tendenzialmente la forma del regolamento, il quale interverrebbe indipendentemente dal riparto delle materie delineato, in via generale, dall’articolo 117, sesto comma (sul punto si veda *supra*, al paragrafo 6 “Le regioni e l’Unione europea”)<sup>256</sup>.

Ai regolamenti regionali, in larga misura, spetterebbe anche il compito, prima affidato soprattutto allo Stato, di attuare la semplificazione dell’ordinamento<sup>257</sup>.

E’ principio largamente condiviso che spetti alla regione decidere quali materie di competenza regionale saranno disciplinate direttamente a livello primario e quali, invece, con norme regolamentari<sup>258</sup>.

Ciò potrà avvenire, secondo le varie ricostruzioni, ad opera degli Statuti<sup>259</sup>, i quali potrebbero, ad esempio, disciplinare la configurabilità di regolamenti indipendenti o, ancora, configurare una riserva di regolamento<sup>260</sup>, oppure prevedere la necessaria previa acquisizione di pareri – anche vincolanti – delle competenti commissioni dei consigli regionali sugli schemi di regolamento, quale momento di verifica e garanzia, in assenza del quale si verificherebbe uno svuotamento della funzione normativa dei consigli stessi<sup>261</sup>.

La ridefinizione del quadro delle fonti potrà trovare compiuta espressione, secondo altri, ad opera di una legge regionale che si porrebbe, nella materia, quale fonte-madre, in modo non dissimile dalla legge n. 400 del 1988 per lo Stato, secondo altri<sup>262</sup>, potendo anche procedere – ad imitazione della legge n. 400 del 1988 – a definire i confini nei quali possono operare regolamenti regionali esecutivi, attuativi, indipendenti, e così via<sup>263</sup>.

Quanto agli organi competenti ad adottare i regolamenti regionali è opinione condivisa che spetterà agli statuti individuarli; è stata avanzata l’ipotesi che la

---

<sup>254</sup> On. Frattini, Ministro per la funzione pubblica, Res. Sten. del 30 gennaio 2002, p. 7.

<sup>255</sup> On. Buttiglione, Ministro per le politiche comunitarie, Res. Sten. 22° del 14 febbraio 2002, p. 8.

<sup>256</sup> On. Buttiglione, Ministro per le politiche comunitarie, Res. Sten. 22° del 14 febbraio 2002, p.8.

<sup>257</sup> prof. Vandelli, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e delle Prov. Aut., Res. Sten. 11° del 4 dicembre 2001, p.15.

<sup>258</sup> Prof. De Roberto, Presidente del Consiglio di Stato, Res. Sten. del 31 ottobre, p. 5.

<sup>259</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. del 23 ottobre 2001, p. 10; dr. Louvin, Presidente della Conferenza di Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali, Res. Sten. 8° del 22 novembre 2001, p. 14.

<sup>260</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. del 23 ottobre 2001, p. 10.

<sup>261</sup> Dr. Louvin, Presidente della Conferenza di Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali, Res. Sten. 8° del 22 novembre 2001, p. 14.

<sup>262</sup> Prof. De Roberto, Presidente del Consiglio di Stato, Res. Sten. del 31 ottobre, p. 5; on. Frattini, Ministro per la funzione pubblica, Res. Sten. del 30 gennaio 2002, p. 4.

<sup>263</sup> Prof. De Roberto, Presidente del Consiglio di Stato, Res. Sten. del 31 ottobre, p. 12.

competenza a produrre norme regolamentari in materie di competenza statale sia conferita al Consiglio regionale, indicato come l'organo più adatto a dar vita ad una normazione di integrazione e sviluppo della normativa statale, mentre nelle aree di competenza del legislatore regionale, anche concorrente, la competenza normativa secondaria andrebbe riconosciuta alla giunta regionale, per evitare che si produca la concentrazione nello stesso organo (il Consiglio regionale) della competenza a dar vita a norme primarie e secondarie<sup>264</sup>.

## **8. LA PROMOZIONE DELLA PARITÀ. LE INTESE E GLI ACCORDI DELLE REGIONI**

Il comma settimo dell'articolo 117 pone, in capo alle regioni, l'obbligo di promuovere la parità uomo-donna nell'accesso alle cariche elettive: è stato ritenuto singolare che tale obbligo non sia stato enunciato in via generale<sup>265</sup>.

Tale norma ha inoltre destato perplessità, in quanto incide non solo sull'articolo 51 della Costituzione, ma anche sull'articolo 3, che è uno dei principi fondamentali della Costituzione stessa<sup>266</sup>.

La possibilità che l'articolo 117 riconosce alle regioni di costituire organi comuni, attraverso intese ratificate con legge regionale, è stata considerata uno strumento che, se adeguatamente utilizzato, potrebbe permettere di trovare soluzioni di concertazione, di codecisione tra le regioni utili per attutire l'impatto di un trasferimento forte di competenze, che deve essere opportunamente gestito in comunione tra tutte le regioni<sup>267</sup>.

## **9. LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE**

Con la riforma del Titolo V è venuto meno il parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative<sup>268</sup>.

La netta separazione della funzione amministrativa rispetto all'attribuzione della potestà legislativa è stata interpretata in due modi; il primo è che la Costituzione attribuisca direttamente tutte le funzioni amministrative ai comuni, così scindendo tali funzioni da quelle legislative: con atto ricognitivo statale si

---

<sup>264</sup> Prof. De Roberto, Presidente del Consiglio di Stato, Res. Sten. del 31 ottobre, p. 5, 6.

<sup>265</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 8.

<sup>266</sup> Prof. Corasaniti, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 6° del 7 novembre 2001, p. 6.

<sup>267</sup> Dr. Louvin, Presidente della Conferenza di Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali, Res. Sten. 8° del 22 novembre 2001, p. 6.

<sup>268</sup> Tra gli altri, si veda prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, pp. 4-5; prof. Cheli, Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Res. Sten. 9° del 27 novembre 2001, p. 5; prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 9.

provvede, poi, a conferire agli altri enti locali, alle regioni e allo Stato le funzioni amministrative di cui occorre assicurare l'esercizio unitario, «ricostruendo lo Stato dal basso».

L'altra opinione è che occorra un intervento legislativo di attuazione<sup>269</sup>: la legge dello Stato stabilisce in via esclusiva le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane (*ex* articolo 117, secondo comma, lettera p)), e le altre funzioni sono stabilite da leggi regionali (in forza della propria competenza residuale generale di cui al quarto comma dell'articolo 117)<sup>270</sup>; nell'ambito di queste funzioni quelle amministrative sono attribuite ai comuni e in via sussidiaria agli enti via via maggiori. Attenzione è stata richiamata sul fatto che, accanto al principio di sussidiarietà<sup>271</sup>, siano affiancati quello di adeguatezza<sup>272</sup> e di differenziazione, in particolare per quanto concerne la varietà della dimensione dei comuni italiani e la caratterizzazione montana del loro territorio<sup>273</sup>.

L'interpretazione della norma costituzionale è resa più complessa dalla lettera dell'articolo 118, che fa riferimento in modo non univoco da una parte all'"attribuzione" di funzioni e, dall'altra, al "conferimento" delle stesse<sup>274</sup>. In caso di assenza di leggi regionali in questo senso, si può ipotizzare che le funzioni siano attribuite ai comuni a titolo originario e che quindi essi le possano esercitare sulla base delle leggi esistenti<sup>275</sup>. Un punto problematico è stato identificato nell'individuazione – che l'art. 118, comma primo consente – delle

---

<sup>269</sup> Prof. Romano Tassone, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p.6; on. Scajola, Ministro dell'interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 8; prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 10.

<sup>270</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 12; prof. Romano Tassone, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 6; sul punto, anche con spunti critici, v. on. Scajola, Ministro dell'interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 8.

<sup>271</sup> Il principio di sussidiarietà è stato variamente e frequentemente richiamato nel corso delle audizioni; si vedano, tra gli altri, prof. Baldassarre, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 2° del 24 ottobre 2001, p. 13-14; prof. Romano Tassone, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 9; dr. Garri, Presidente dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, Res. Sten. 14° del 19 dicembre 2001, p. 4; avv. Buso, rappresentante della Confagricoltura, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 6-7; Giacomini, segretario generale della Confartigianato, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 18; dr. Pascale, vice presidente della Confederazione italiana degli agricoltori, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 15; Taranto, direttore generale della Confcommercio, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 30; avv. Varano, rappresentante della Coldiretti, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 10; Sangalli, Presidente dell'Unioncamere, Res. Sten. 17° del 16 gennaio 2002, p. 5-6; dr. Giovine, Vice direttore della Confapi, Res. Sten. 19° del 23 gennaio 2002, p. 5; dr. Grassucci, membro di presidenza della Lega Nazionale Cooperative, Res. Sten. 20° del 24 gennaio 2002, p. 19; ing. Mancini, vice presidente della Confcooperative, Res. Sten. 20° del 24 gennaio 2002, p. 7; on. Buttiglione, Ministro per le politiche comunitarie, Res. Sten. 22° del 14 febbraio 2002, p. 6, 8, 9.

<sup>272</sup> Prof. Vandelli, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e delle Prov. Aut., Res. Sten. 11° del 4 dicembre 2001, p. 15.

<sup>273</sup> Dr. Borghi (Presidente dell'UNCCEM), Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 18.

<sup>274</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 11; prof. Cassese, Presidente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, pp. 4-5.

<sup>275</sup> Prof. Cassese, Presidente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 16.

eccezioni (“salvo che..”) al principio dell’attribuzione delle funzioni amministrative ai comuni (ad esempio in materia urbanistica, con riferimento ai piani regolatori) <sup>276</sup>.

In ogni caso si è affermata la necessità di un intervento per il trasferimento delle funzioni e per fare l’“inventario” delle funzioni ai fini di determinare quali debbano essere esercitate a livello superiore <sup>277</sup>.

L’innovazione costituzionale interviene peraltro – è stato sottolineato – in un sistema legislativo che, con le riforme Bassanini, ha già visto una riallocazione di funzioni legislative sulla base di principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, già dettati dalla legge n. 59/97. L’impianto del cosiddetto “federalismo amministrativo” sancito dalle riforme Bassanini è stato ritenuto da alcuni ancora valido – benché si sia sottolineata l’esigenza di una verifica alla luce del nuovo testo costituzionale (v. par. 16) – anche se non si è escluso che le regioni possano provvedere ad un nuovo conferimento di funzioni, anche con criteri diversi da quelli utilizzati dai decreti Bassanini <sup>279</sup>.

Le leggi statali e regionali (queste ultime per le materie concorrenti) potrebbero, quindi, rivisitare quella riallocazione di funzioni, anche nel caso delle materie di competenza esclusiva dello Stato, e questa esigenza sarebbe tanto più sentita in quanto i principi richiamati (sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza) non hanno attualmente un’elaborazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale <sup>280</sup>.

Si è inoltre rilevata la necessità di un completamento del trasferimento di funzioni amministrative, che ancora non è stato realizzato a causa dei ritardi nel trasferimento del personale e dei mezzi; in quest’ottica, sono stati quindi avanzati dubbi sulla possibilità di affrontare compiutamente l’attuazione del Titolo V quando ancora non è stata completata l’attuazione delle norme sul cosiddetto federalismo o decentramento amministrativo <sup>281</sup>.

Un settore in cui, al contrario, si è registrata secondo alcuni una compiuta attuazione del decentramento amministrativo previsto dalle riforme Bassanini, è quello dell’agricoltura, per la quale non solo è stato emanato un apposito decreto legislativo, ma anche leggi regionali per il trasferimento di funzioni amministrative agli enti locali ed un DPCM per il trasferimento di risorse, personali e beni <sup>282</sup>.

---

<sup>276</sup> Avv. P. Agostinacchio (Presidente del consiglio nazionale dell’ANCI). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 15.

<sup>277</sup> Prof. Cassese, Presidente dell’Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 16.

<sup>279</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, pp. 10-11.

<sup>280</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 10.

<sup>281</sup> On. Frattini, Ministro per la funzione pubblica, Res. Sten. 21° del 30 gennaio 2002, p. 9.

<sup>282</sup> Avv. Varano, rappresentante della Coldiretti, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, pp. 9-10.

Altri si sono peraltro espressi in senso parzialmente contrario, con riferimento all'attribuzione di funzioni ai comuni da parte della legislazione regionale<sup>283</sup>. Sul raccordo tra legislazione statale e regionale, una sede di rilievo è stata individuata nei Consigli delle autonomie (su questo si rinvia al par. 17).

E' stata inoltre sottolineata da un lato l'importanza cruciale del trasferimento delle risorse, oltre che delle funzioni, con riferimento soprattutto a quelle economiche<sup>284</sup>, e quelle dall'altro, il pericolo che al trasferimento di funzioni consegua un aumento dei costi della burocrazia, in assenza di un forte contesto di semplificazione e competizione<sup>285</sup>.

Il trasferimento delle funzioni amministrative e l'affermazione del principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza dovrebbero portare, auspicabilmente, ad una semplificazione di adempimenti e procedure; in ogni caso è stato più volte espresso l'auspicio che il processo di attuazione della riforma non arresti il processo di semplificazione (nonché di delegificazione e privatizzazione) in atto<sup>286</sup>. E' emersa la preoccupazione che al centralismo statale possa subentrare un centralismo regionale. Nell'ambito dell'attribuzione delle funzioni amministrative ai comuni, i quali sono prevalentemente di dimensioni ridotte, è stato sottolineato il problema del costo della burocrazia<sup>287</sup>.

E' stata inoltre avvertita l'esigenza di una normativa transitoria che individui gli organi ed i livelli di competenza (comuni, province, regioni, Stato) nello svolgimento delle attività amministrative<sup>288</sup>.

La ricaduta che il principio di decentramento delle funzioni amministrative può avere sul tema della concorrenza e dei mercati è stato oggetto di riflessione: la disciplina delle procedure amministrative è già attualmente regolamentata da numerose leggi statali e regionali, specie in tema di concessioni e autorizzazioni, in diversi settori nei quali si potrebbero verificare ingiustificate restrizioni della concorrenza, barriere di accesso al mercato, squilibri territoriali e sociali. Si è sottolineato come sia pertanto ritenuto indispensabile che l'esercizio di tali funzioni sia vincolato al rispetto della tutela della concorrenza e del mercato, il che richiede norme il più possibile uniformi e quindi un forte coordinamento tra Stato e regioni, particolarmente per le procedure amministrative di accesso ai mercati (settore attività portuali, attività di telecomunicazione, servizi

---

<sup>283</sup> Avv. Calabria, rappresentante della Coldiretti, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 12.

<sup>284</sup> Melfa, segretario generale di Casartigiani, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, pp. 20-21; avv. P. Agostinacchio (Presidente del consiglio nazionale dell'ANCI). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 13.

<sup>285</sup> Giacomini, segretario generale della Confartigianato, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 9.

<sup>286</sup> Avv. Varano, rappresentante della Coldiretti, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 10; Taranto, direttore generale della Confcommercio, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 31; dr. Tognana, vice presidente Confindustria, Res. Sten. del 22 gennaio 2002, p. 17.

<sup>287</sup> Avv. Varano, rappresentante della Coldiretti, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 10.

<sup>288</sup> Prof. Baldassarre, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 2° del 24 ottobre 2001, p. 13-14.

professionali) in caso di attività che richiedano normative specifiche per l'esercizio dell'attività economica, (concessione di licenze, assegnazione di frequenze, e così via) e per la realizzazione di processi di liberalizzazione in corso, soprattutto in termini di requisiti di idoneità e di tempi e procedure omogenee tra le varie regioni<sup>289</sup>.

In merito alle forme di coordinamento previste dal terzo comma dell'articolo 118, in materia di immigrazione e di ordine e sicurezza pubblica, dalla previsione di specifici casi si è dedotta l'inesistenza nel nuovo sistema costituzionale di un potere generale di indirizzo e coordinamento dello Stato nei confronti delle funzioni amministrative degli altri enti. (Sul potere di indirizzo e coordinamento si veda il par. 15). Né tale potere può essere considerato implicito, essendo venuto meno l'espresso riferimento all'interesse nazionale<sup>290</sup>(sul punto v. par. 4.3).

Si è sottolineata la rilevanza costituzionale di determinare per legge forme di coordinamento tra Stato e regioni in base all'importanza di queste materie, così da richiedere un'espressa previsione affinché l'esercizio della relativa attività amministrativa avvenga in modo che anche obiettivi specifici rilevabili a livello locale siano realizzabili tenendo conto delle esigenze generali<sup>291</sup>.

Perplessità sono, poi, state espresse in merito alla soppressione del testo costituzionale dei riferimenti alla figura del Commissario di Governo: tale abrogazione è stata qualificata come incomprensibile, soprattutto se collegata all'abolizione dei controlli, e comunque si è ritenuto che essa possa non comportare effetti sulla legislazione statale<sup>292</sup>.

Si è lamentato il venir meno dell'esplicito riferimento alle autonomie funzionali presente, invece, in precedenti versioni dell'articolo 118 della Costituzione<sup>293</sup>: la riforma costituzionale fornirebbe così una visione "piatta" dell'ordinamento, incentrata quasi esclusivamente sulle istituzioni a base territoriale. Si tratterebbe di una visione tradizionale del decentramento, ritenuta non rispondente alle esigenze di società sempre più complesse, che ha portato a trascurare il ruolo dell'associazionismo ed a ridurre la sussidiarietà ad un'idea fondata solo sulla prossimità territoriale, dimenticando la sua dimensione

---

<sup>289</sup> Prof. Tesauro, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 7.

<sup>290</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 11.

<sup>291</sup> On. Scajola, Ministro dell'interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 8.

<sup>292</sup> On. Scajola, Ministro dell'interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 11; in tema di soppressione della figura del Commissario di governo si vedano anche prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 12; prof. Cheli, Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Res. Sten. 9° del 27 novembre 2001, p. 5; sig. Marroni (vice Presidente della Lega per le Autonomie), Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 26.

<sup>293</sup> Sangalli, Presidente dell'Unioncamere, Res. Sten. 17° del 16 gennaio 2002, p. 3-6; dr. Giovine, Vice direttore della Confapi, Res. Sten. 19° del 23 gennaio 2002, p. 5.

funzionale; va peraltro ricordato il richiamo al principio di sussidiarietà operato dall'ultimo comma dell'articolo 118<sup>294</sup>.

E' stata auspicata un'adeguata presenza delle Camere di commercio nei principali organismi di raccordo e coordinamento tra lo Stato, le Regioni e le altre autonomie, in modo particolare per quanto riguarda la cabina di regia, la Commissione bicamerale per le questioni regionali, nonché i Consigli delle autonomie locali<sup>295</sup>.

## 10. I CONTROLLI

### 10.1 Sulle leggi regionali

Premesso che con la riforma del Titolo V cadono tutti i controlli preventivi sulle leggi delle regioni<sup>296</sup>, è stata affermata la convinzione che non sia più possibile reintrodurre momenti di verifica preventiva sugli atti legislativi delle regioni<sup>297</sup>. Sarebbe semmai auspicabile un raccordo ed un coordinamento tra le sedi legislative – regionali e statale – che può trovare espressione nella Commissione bicamerale sulle questioni regionali integrata a norma dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 (su cui si veda *infra*)<sup>298</sup>. Ciò anche per evitare eventuali eccessive crescite del contenzioso costituzionale.

Un altro problema che è stato sollevato è quello dell'ingresso delle questioni di legittimità alla Corte costituzionale<sup>299</sup>.

Si pone, cioè, il problema della permanenza nell'ordinamento giuridico di leggi regionali non impugnate dal Governo: parte della dottrina suggerisce l'ampliamento dei soggetti che possono adire la Corte costituzionale, nei 60 giorni successivi alla pubblicazione della legge, con una sorta di azione *pro Constitutione*; tale garanzia sarebbe rinforzata se si desse alla Corte

---

<sup>294</sup> Sangalli, Presidente dell'Unioncamere, Res. Sten. 17° del 16 gennaio 2002, pp. 3-6; nello stesso senso si veda Giacomini, segretario generale della Confartigianato, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 19; Silvestrini, rappresentante della Confederazione Nazionale Artigianato, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 23; Taranto, direttore generale della Confcommercio, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 31; Orrico, Segretario generale della Confesercenti, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 33.

<sup>295</sup> Sangalli, Presidente dell'Unioncamere, Res. Sten. 17° del 16 gennaio 2002, pp. 5-6.

<sup>296</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, pag. 11; dr. Louvin, Presidente della Conferenza di Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali, Res. Sten. 8° del 22 novembre 2001, p. 5.

<sup>297</sup> Dr. Louvin, Presidente della Conferenza di Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali, Res. Sten. 8° del 22 novembre 2001, p. 5.

<sup>298</sup> Dr. Louvin, Presidente della Conferenza di Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali, Res. Sten. 8° del 22 novembre 2001, p. 5, 7.

<sup>299</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. del 23 ottobre 2001, p. 11; prof. Baldassarre, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 2° del 24 ottobre 2001, p. 10 (su controlli atti amministrativi?).



costituzionale il potere cautelare di sospendere l'efficacia della legge sottoposta al suo giudizio<sup>300</sup>.

Una soluzione prospettata nel corso delle audizioni è quella di ritenere possibile chiedere la sospensiva dinanzi alla Corte costituzionale di norme regionali impugnate in quanto ritenute incostituzionali<sup>301</sup>. In subordine, un'altra soluzione che si può ipotizzare è quella dell'eventuale disapplicazione da parte del Governo delle norme regionali impugnate in pendenza del giudizio: in questo caso il Governo nella sua interezza agirebbe sotto la propria grave responsabilità<sup>302</sup>.

## ***10.2 Sugli atti amministrativi***

In materia di controlli sugli atti amministrativi degli enti territoriali, il dibattito si è incentrato sulla questione se l'abrogazione delle norme costituzionali che li prevedevano (articoli 125, primo comma, e 130) abbia soppresso i controlli stessi, o abbia solo tolto loro la "copertura costituzionale", consentendo al legislatore di mantenerli ovvero di disciplinarli *ex novo* con legge. La questione è stata sollevata anche con riferimento al testo della Bicamerale, che prevedeva espressamente la soppressione di tutti i controlli sugli atti amministrativi degli enti territoriali: la legge costituzionale n. 3 del 2001, invece, abroga gli articoli che riguardano i controlli, senza espressamente prevedere la soppressione dei controlli stessi<sup>303</sup>.

Al riguardo è stato rilevato come ciò possa destare perplessità e differenti interpretazioni: il relatore alla Camera sul disegno di legge divenuto poi legge costituzionale, ad esempio, ha affermato che, una volta travolta la norma costituzionale, risulterebbero abrogate anche le relative leggi di attuazione costituzionale nonché, sia pure in via di interpretazione, le leggi ordinarie che altrimenti regolavano questi controlli<sup>304</sup>.

Seppure l'eliminazione dei controlli dal testo della Costituzione non dovesse creare un formale divieto alla riproposizione dei medesimi (almeno per i controlli di legittimità) è tuttavia stato osservato – che la reintroduzione di controlli sarebbe in contrasto con la volontà del legislatore e contraddittorio rispetto alla affermazione di autonomia contenuta in tutti gli articoli di novella alla

---

<sup>300</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 11.

<sup>301</sup> Prof. Romano Tassone, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 17.

<sup>302</sup> Prof. Romano Tassone, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 17.

<sup>303</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, pag. 14; on. Scajola, Ministro dell'interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 9; on. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p. 6;

<sup>304</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, pag. 14.

Costituzione<sup>305</sup>. Al riguardo, è stato ricordato il risalente indirizzo giurisprudenziale, che dinanzi al contrasto tra disposizioni dettate da diverse fonti, tende a far prevalere la dottrina dell'illegittimità costituzionale, che consente di avviare un'operazione di accertamento destinata ad evitare qualsiasi dubbio<sup>306</sup>.

E' stato così ritenuto che l'abrogazione dell'articolo 130 della Costituzione comporti che i comuni non siano più tenuti a trasmettere gli atti (come le variazioni di bilancio) ai comitati regionali di controllo, che non esisterebbero più<sup>307</sup>.

Altri invece ritengono che si sia creata una vera e propria lacuna nella Costituzione, che prefigurerebbe la possibilità che la legislazione ordinaria preveda eventuali altre forme di controllo<sup>308</sup>.

La riforma costituzionale avrebbe solo tolto ai controlli sugli atti amministrativi degli enti locali la "copertura costituzionale", consentendo al legislatore di mantenerli ovvero di disciplinarli *ex novo* con legge<sup>309</sup>. In particolare, la modifica della Costituzione avrebbe "caducato" le norme esistenti, in quanto di diretta applicazione di norme costituzionali abrogate<sup>310</sup>; ciò non impedirebbe al legislatore di poter introdurre controlli di legittimità, purché tali norme siano ancorate a parametri costituzionali che giustifichino la compressione dell'autonomia caso per caso, escludendosi quindi la possibilità di una normativa generale sulla materia<sup>311</sup>.

Se si ammettesse che dalla riforma derivi l'impossibilità di mantenere o reintrodurre forme di controllo la questione sarebbe tanto più grave dal fatto che per gli atti del Governo e per quelli della pubblica amministrazione rimane fermo l'articolo 100, che prevede il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti<sup>312</sup>. Si sarebbe così determinato uno squilibrio eccessivo tra l'assenza di controllo sugli atti degli enti locali ed il controllo per gli atti dell'amministrazione dello Stato e del Governo, spingendo alcuni autori a sostenere che si può ammettere che siano caduti i controlli come erano previsti da norme di attuazione di disposizioni costituzionali abrogate, però questo non dovrebbe impedire al legislatore ordinario di stabilire altre forme di controllo. Non solo il cosiddetto

---

<sup>305</sup> Sig.a Moroni (Responsabile dell'Intergruppo parlamentare della Lega per le Autonomie). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 22.

<sup>306</sup> On. Scajola, Ministro dell'interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 10.

<sup>307</sup> Avv. P. Agostinacchio (Presidente del consiglio nazionale dell'ANCI). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 15, 26.

<sup>308</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 14.

<sup>309</sup> Prof. Romano Tassone, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res Sten:10° del 28 novembre 2001, p.6; Pastori, citato dal prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 14.

<sup>310</sup> Corpaci, Duni, citati dal prof. Romano Tassone, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res Sten:10° del 28 novembre 2001, p. 17.

<sup>311</sup> Prof. Romano Tassone, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p.17.

<sup>312</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. del 23 ottobre 2001, p. 22.

controllo di gestione *ex post* della Corte dei conti, ma anche, in qualche caso più grave (ad esempio i bilanci), un controllo preventivo di legittimità.

L'altra interpretazione (pur riconoscendo alcuni che le due interpretazioni siano, teoricamente, entrambe possibili<sup>313</sup>) sottolinea che l'intento del legislatore costituzionale fosse quello di pervenire all'abolizione di questi controlli<sup>314</sup>, e che quindi sia non condivisibile un'interpretazione secondo la quale la legge costituzionale dà piena discrezionalità al legislatore statale in materia; controlli interni potranno peraltro essere attivati dagli Statuti, ma della loro efficacia è legittimo dubitare<sup>315</sup>.

Secondo tale interpretazione, comunque, dall'abrogazione delle disposizioni costituzionali che li prevedevano discenderebbe l'eliminazione dei controlli anche a livello legislativo, ed una riespansione degli enti territoriali<sup>316</sup>.

Sulla questione se l'eliminazione della norma costituzionale sui controlli significhi anche il venir meno di tutti i controlli previsti dalle norme consequenziali di rango primario, cioè dalle leggi ordinarie, il prof. Baldassarre ritiene che laddove c'è un evidente e immediato contrasto vi sia abrogazione, anche se si tratta di fonti diverse; laddove c'è incertezza, invece, è preferibile vi sia un intervento della Corte costituzionale in sede di giudizio di legittimità costituzionale, esclusivamente ai fini di certezza<sup>317</sup>.

Un'interpretazione suggerisce che debbano intendersi senz'altro soppressi i controlli di merito, ormai contrastanti con il nuovo assetto costituzionale, mentre per i controlli di legittimità la loro soppressione andrebbe valutata caso per caso<sup>318</sup>.

Sul punto è stata portata testimonianza sul comportamento di taluni ( ma non tutti<sup>319</sup>) esecutivi regionali, orientati per la caducazione *ope legis*<sup>320</sup>.

---

<sup>313</sup> Prof. Baldassarre, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 2° del 24 ottobre 2001, p. 10.

<sup>314</sup> Prof. Baldassarre, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 2° del 24 ottobre 2001, p. 10; prof. Romano, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p.18, il quale peraltro ritiene che non ne derivi un divieto alla reintroduzione, peraltro difficile in questo momento.

<sup>315</sup> Prof. Baldassarre, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 2° del 24 ottobre 2001, p. 10.

<sup>316</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 12.

<sup>317</sup> Prof. Baldassarre, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 2° del 24 ottobre 2001, p. 10.

<sup>318</sup> Prof. Corpaci, ..... citato dal prof. Romano Tassone, p. 6, on. Scajola, Ministro dell'interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 10.

<sup>319</sup> Avv. P. Agostinacchio (Presidente del consiglio nazionale dell'ANCI). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 14.

<sup>320</sup> On. Scajola, Ministro dell'interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 10; dr. Martini, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e delle Prov. aut., Res. Sten. 11° del 4 dicembre 2001, p. 4.

E' necessario riflettere con molta attenzione – è stato detto - sulla possibilità che venga meno qualsiasi forma di controllo puntuale su singoli atti, come, ad esempio, i bilanci. Premesso che nella gran parte degli Stati europei sono previsti controlli di tal genere, in maniera più intensa proprio laddove il controllo viene esercitato dalle stesse regioni, il prof. Staderini ha espresso la propria forte preoccupazione, anche alla luce della necessità di rispettare obblighi internazionali da cui discendono vincoli in materia finanziaria, valutando positivamente l'interpretazione secondo la quale la riforma del Titolo V non precluderebbe la possibilità di introdurre controlli su singoli atti (come appunto i bilanci)<sup>321</sup>.

Il controllo non potrà più essere esercitato dai Comitati regionali di controllo, in quanto organi regionali, poiché il nuovo testo costituzionale ha posto gli enti locali in posizione equiordinata<sup>322</sup> rispetto alle regioni nel nostro ordinamento. Secondo il Presidente della Corte dei conti, non è percorribile un'ipotesi di reintroduzione di un sistema di controllo preventivo, al di fuori di singole ipotesi, come appunto per il bilancio, per le quali è necessario prevedere altre soluzioni, nei limiti strettamente indispensabili a garantire il corretto esercizio di autonomia finanziaria degli enti territoriali<sup>323</sup>.

Sul punto, è stato tuttavia osservato che debba ritenersi salvo il diritto del legislatore regionale<sup>324</sup> di utilizzare ad altri fini le presistenti strutture di controllo, secondo modalità non lesive della posizione di autonomia costituzionalmente garantita agli enti territoriali. In tal senso si starebbero già muovendo diverse regioni. Il vuoto sul piano dei controlli anticipati potrebbe solo in parte apparire bilanciato dalla persistente disponibilità della sede giurisdizionale considerato che l'intervento del giudice è comunque successivo e privo quelle potenzialità che sono proprie dei controlli preventivi<sup>325</sup>.

Restano invece ferme le competenze della Corte dei conti in materia di controllo sulla gestione, che – come affermato dalla giurisprudenza costituzionale – trovano fondamento in norme costituzionali non comprese dal Titolo V<sup>326</sup>.

In merito all'ipotesi di introdurre delle Corti dei conti regionali, il Presidente della Corte dei conti ha ricordato che il modello italiano di una Corte dei conti unitaria, articolata in sezioni regionali, sia preferibile: soltanto attraverso un coordinamento centrale e una comparazione a livello nazionale dei diversi modi di procedere, si può esercitare un effettivo controllo sulla gestione. Inoltre, va ricordato che il nuovo testo costituzionale ha introdotto il cosiddetto federalismo

---

<sup>321</sup> Prof. Staderini, Presidente della Corte dei conti, Res. Sten. 5° del 31 ottobre 2001, p. 16, 27.

<sup>322</sup> Avv. P. Agostinacchio (Presidente del consiglio nazionale dell'ANCI).. Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 15.

<sup>323</sup> Prof. Staderini, Presidente della Corte dei conti, Res. Sten. 5° del 31 ottobre 2001, p. 27.

<sup>324</sup> On. Scajola, Ministro dell'interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 10; prof. Vandelli, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e delle Prov. aut., Res. Sten. 11° del 4 dicembre 2001, p. 7.

<sup>325</sup> On. Scajola, Ministro dell'interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 10.

<sup>326</sup> Prof. Staderini, Presidente della Corte dei conti, Res. Sten. 5° del 31 ottobre 2001, p. 11.

solidale, ossia ha previsto che risorse finanziarie prelevate in regioni più ricche affluiscono in fondi di riequilibrio e siano destinate a vantaggio di altre regioni meno dotate: ciò presuppone che ci sia un organismo a livello centrale che controlli la corretta applicazione dei meccanismi di prelievo delle risorse nelle regioni più ricche, e che, soprattutto, attesti il buon uso che viene fatto dalle regioni beneficiarie dei fondi stessi. Semmai potrebbe prevedersi un rafforzamento del rapporto collaborativo con gli enti territoriali, anche attraverso iniziative legislative volte ad integrare la composizione delle sezioni regionali del controllo con magistrati di designazione regionale, in modo che risulti ancora più intenso ed evidente il legame delle sezioni stesse con i poteri locali<sup>327</sup>.

Dall'audizione dei rappresentanti del coordinamento nazionale tra gli organi regionali di consulenza e controllo per gli enti locali è emerso il convincimento della necessità di mantenere forme di controllo<sup>328</sup>: tale controllo potrebbe avere ad oggetto solo alcuni atti fondamentali – come, ad esempio, gli statuti ed i bilanci -; potrebbe essere previsto un controllo eventuale attivato su richiesta delle Giunte o di minoranze consiliari<sup>329</sup>. Il mantenimento di forme di controllo è stato collegato anche ad esigenze di trasparenza e democrazia<sup>330</sup>, tanto maggiori nel quadro di una sempre maggiore autonomia finanziaria degli enti locali<sup>331</sup>, nonché all'opportunità di evitare il ricorso massiccio alla giurisdizione<sup>332</sup>. L'abrogazione delle norme costituzionali che prevedevano il controllo preventivo – distinta dalla soppressione dei controlli, che richiederebbe comunque un intervento legislativo in questo senso<sup>333</sup> - non impedirebbe la previsione delle forme di controllo proposte, concepite come controlli sulla gestione<sup>334</sup>.

Le caratteristiche dell'organo cui affidarle sono: la terzietà, la collegialità delle determinazioni assunte, la tempestività di queste ultime e la loro professionalità<sup>335</sup>: i CO.RE.CO. rispondono a queste caratteristiche, mentre non è stato ritenuto che potessero essere affidate ai difensori civici, ai revisori dei conti o alla Corte dei conti<sup>336</sup>.

Accanto alle funzioni di controllo dovrebbero rimanere anche la funzione di consulenza<sup>337</sup>, nonché un'eventuale funzione di supporto e segreteria all'istituendo Consiglio regionale delle autonomie<sup>338</sup>.

---

<sup>327</sup> Prof. Staderini, Presidente della Corte dei conti, Res. Sten. 5° del 31 ottobre 2001, pp. 14-15, 25-26.

<sup>328</sup> Tra i molti interventi in questo senso si veda dr.Modesti, Presidente del CO.RE.CO. delle Marche, Res. Sten. 17° del 16 gennaio 2002, p. 8.

<sup>329</sup> Dr.Modesti, Presidente del CO.RE.CO. delle Marche, Res. Sten. 17° del 16 gennaio 2002, p. 10.

<sup>330</sup> Dr.Modesti, Presidente del CO.RE.CO. delle Marche, Res. Sten. 17° del 16 gennaio 2002, p. 9; dr.Lo Noce, Res. Sten. 17° del 16 gennaio 2002, p. 15.

<sup>331</sup> Dr.Lo Noce, Res. Sten. 17° del 16 gennaio 2002, p. 15.

<sup>332</sup> Dr.Modesti e Dr.Balli, Res. Sten. 17° del 16 gennaio 2002, rispettivamente, p. 8 e 12.

<sup>333</sup> Dr.Modesti, Presidente del CO.RE.CO. delle Marche, Res. Sten. 17° del 16 gennaio 2002, p. 8.

<sup>334</sup> Dr.Modesti, Presidente del CO.RE.CO. delle Marche, Res. Sten. 17° del 16 gennaio 2002, p. 8, dr.Lorenzoni, Res. Sten. 17° del 16 gennaio 2002, p. 11.

<sup>335</sup> Dr. Lorenzoni, Res. Sten. 17° del 16 gennaio 2002, p. 11-12.

<sup>336</sup> Dr. Modesti, Dr.Balli, Res. Sten. 17° del 16 gennaio 2002, rispettivamente, p. 9 e 13.

<sup>337</sup> Dr. Lorenzoni, Dr.Portatadini e Dr.Patrassi, Res. Sten. 17° del 16 gennaio 2002, rispettivamente, p. 10, 13 e 17.

Un intervento chiarificatore sul punto da parte del legislatore statale è stato richiesto dal Presidente della Conferenza dei presidenti dei consigli regionali, il quale ha comunque auspicato un ripensamento sulla materia dell'abolizione dei controlli<sup>339</sup>.

Chiamato a scegliere tra due interpretazioni - il controllo di legittimità sugli atti passa dallo Stato alle regioni e le regioni diventano i controllori dei comuni, oppure il comune nella sua autonomia e nel suo statuto disciplina e organizza i modi per il proprio controllo - l'esecutivo ha testimoniato una preferenza per la seconda tesi<sup>340</sup>.

Circa la figura del commissario di Governo, è stato osservato come appaia non chiara la ragione della norma abrogativa, da ritenere tuttavia priva di effetti sulla legislazione statale, che assegna funzioni a tale figura nell'ambito dell'assetto ordinamentale e organizzativo dello Stato, la cui disciplina è ovviamente riservata in via esclusiva alla legislazione dello Stato<sup>341</sup>. Un particolare problema è stato segnalato per quanto riguarda questa figura nella Regione siciliana<sup>342</sup>. In relazione ai controlli interni ai Comuni, è stata richiamata l'attenzione anche alle questioni attinenti ai segretari comunali<sup>343</sup>.

## 11. LE AUTONOMIE SPECIALI

La riforma costituzionale del 2001 evidenzerebbe più ordini di problemi, con riferimento alle regioni a Statuto speciale.

Una prima osservazione in materia di autonomie speciali concerne la scelta che la riforma costituzionale ha operato nel senso di mantenere la distinzione tra autonomie ordinarie e speciali, dopo un lungo dibattito sul punto<sup>344</sup>.

L'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 prevede che, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della stessa legge costituzionale si applichino anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite, configurando quella che è

---

<sup>338</sup> Dr. Modesti, Presidente del CO.RE.CO. delle Marche, Res. Sten. 17° del 16 gennaio 2002, p. 10.

<sup>339</sup> Dr. Louvin, Presidente della Conferenza di Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali, Res. Sten. 8° del 22 novembre 2001, p. 6, 15.

<sup>340</sup> On. Scajola, Ministro dell'interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 19.

<sup>341</sup> On. Scajola, Ministro dell'interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 11.

<sup>342</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 5.

<sup>343</sup> Sig. a Bresso (comp. uff. di Presidenza dell'UPI), Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 27.

<sup>344</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 5.

stata definita una “clausola di conformazione automatica per gli statuti speciali” alle nuove e più ampie forme di autonomia.

Un probabile effetto immediato e automatico derivante dall’applicazione del citato articolo 10 riguarderebbe l’allargamento degli ambiti di competenza legislativa delle regioni a statuto speciale: gli elenchi delle materie nelle quali le cinque regioni speciali hanno competenza esclusiva o concorrente, contenuti in ciascuno Statuto, andrebbero, cioè, integrati con l’elencazione delle materie che il nuovo articolo 117 attribuisce alla competenza legislativa – concorrente o residuale generale – delle regioni a statuto ordinario<sup>345</sup>.

Un altro effetto dovrebbe riguardare i limiti che tali regioni incontrano nell’esercizio delle loro competenze legislative. La riduzione dei limiti alla legislazione regionale concorrente e a quella esclusiva delineata dalla riforma costituzionale dovrebbe applicarsi – si ritiene – alle materie “nuove” rispetto a quelle già elencate negli Statuti speciali: in queste materie, quindi, le regioni a statuto speciale e le province autonome incontrerebbero i medesimi limiti che incontra l’attività legislativa dello Stato.

Più problematico è il punto se la “contrazione” dei limiti si applichi anche con riferimento alle materie già presenti negli Statuti speciali; in particolare, il problema si pone con riferimento a materie che gli Statuti abbiano demandato alla competenza esclusiva delle regioni a Statuto speciale – con i limiti delle riforme economico-sociali, dei principi generali dell’ordinamento giuridico e così via – e che il novellato articolo 177 secondo comma riserva invece alla competenza legislativa esclusiva dello Stato: in questi casi è dubbio se, ferma restando la competenza esclusiva attribuita dagli statuti speciali, debbano ritenersi ancora vigenti i limiti più stringenti previsti dagli statuti speciali, oppure se valgano anche per queste ipotesi i soli limiti che il primo comma dell’art. 117 pone alla potestà piena delle regioni<sup>346</sup> (sul punto si veda anche il par. 2.1). Si è comunque auspicata un’opera di rilettura ed adeguamento degli statuti alla luce del nuovo testo costituzionale<sup>347</sup>, anche se tale opera non è stata sempre avvertita come indispensabile<sup>348</sup>; in ogni caso essa dovrebbe scaturire, secondo alcuni, da una previa intesa tra regione e Parlamento, in coerenza con quanto sancito dall’articolo 116, terzo comma, per l’attribuzione di ulteriori forme di autonomia alle regioni a statuto ordinario<sup>349</sup>.

Si è, inoltre, rilevato come non sia pacifico se alcuni aspetti della riforma costituzionale possano essere qualificati come “forme di autonomia più ampie

---

<sup>345</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 21.

<sup>346</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 21; dr. Louvin, Presidente della Conferenza di Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali, Res. Sten. 8° del 22 novembre 2001, p. 6.

<sup>347</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 21; prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 5.

<sup>348</sup> Dr. Louvin, Presidente della Conferenza di Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali, Res. Sten. 8° del 22 novembre 2001, p. 7.

<sup>349</sup> Dr. Louvin, Presidente della Conferenza di Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali, Res. Sten. 8° del 22 novembre 2001, p. 7.

rispetto a quelle già attribuite”: è il caso della presenza del Commissario di Governo nella regione Sicilia, al quale lo Statuto di quella regione attribuisce – caso unico – la possibilità di promuovere il giudizio di legittimità costituzionale su una legge statale. Si è dubitato che, nel caso di specie, l’abolizione del Commissario di governo possa rappresentare per la regione Sicilia una maggiore forma di autonomia<sup>350</sup>.

Un aspetto di singolare delicatezza riguarda, si è ricordato, la regione Trentino Alto Adige, non essendo chiaro a quale livello vadano attribuite le maggiori e più ampie competenze, se alla regione, ovvero alle province autonome<sup>351</sup>.

In ogni caso, la modifica degli Statuti è stata da più parti indicata come la soluzione formalmente preferibile<sup>352</sup>, e d’altra parte prefigurata dallo stesso legislatore costituzionale quando nell’articolo 10 appresta un meccanismo di adeguamento “sino all’adeguamento dei rispettivi statuti”. La riscrittura degli Statuti dovrebbe caratterizzarsi per il fatto di garantire comunque a queste regioni una “specialità” rispetto alle altre regioni, più intensa di quella delle regioni a statuto ordinario<sup>353</sup>. La modifica degli Statuti sarebbe opportuna anche perché la cosiddetta forza espansiva dell’articolo 10 non è da alcuni ritenuta sufficiente<sup>354</sup>.

Alla luce dell’art. 116, primo comma, l’ambito di autonomia di queste regioni non potrà essere inferiore a quello delle regioni a statuto ordinario (come l’articolo 10 già tende a garantire) e quindi – se un senso ha mantenere la differenziazione – esse dovranno averlo più ampio<sup>355</sup>.

Quanto alle nuove forme di autonomia prefigurate dall’articolo 116, comma terzo, si è in primo luogo osservato che destinatarie del meccanismo delineato dal medesimo comma terzo sono le sole regioni a statuto ordinario: da ciò dovrebbe conseguire che se le regioni a Statuto speciale vorranno acquisire forme di autonomia ulteriori, dovranno farlo attraverso una riforma dei loro statuti, e dunque con legge costituzionale<sup>356</sup>.

I contenuti delle ulteriori forme di autonomia sono – principalmente o esclusivamente, secondo le varie ricostruzioni - di carattere legislativo; in conseguenza dell’attivazione del meccanismo di cui al terzo comma, si è

---

<sup>350</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, pp. 5-6.

<sup>351</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 5.

<sup>352</sup> Tra gli altri, si veda prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, pp. 5-6; sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, pp. 5-6.

<sup>353</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, pp. 5-6.

<sup>354</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 5.

<sup>355</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 5.

<sup>356</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 6.



ipotizzato che, verosimilmente, materie di competenza esclusiva dello Stato (giudici di pace, ambiente, norme generali sull'istruzione) diventino di competenza concorrente<sup>357</sup> e che materie di competenza concorrente siano sottoposte a limiti meno stringenti rispetto a quelli imposti alle altre regioni<sup>358</sup>.

Quanto alle caratteristiche strutturali delle ulteriori autonomie, si è parlato della nascita di un *tertium genus* che si distingue sia dalle regioni a Statuto speciale sia da quelle a statuto ordinario<sup>359</sup>, di regioni il cui grado di autonomia "differenziata" non sarebbe assistito, presumibilmente, dalle stesse garanzie delle regioni a statuto speciale, poiché la fonte di specialità non è la Costituzione, ma una legge, sia pure rinforzata<sup>360</sup>; quest'ultima si porrà come norma interposta, canone di legittimità costituzionale per la legislazione regionale che sarà emanata sulla base delle nuove e più ampie competenze così attribuite<sup>361</sup>.

Un carattere che dovrebbe essere proprio di questo tipo di regioni "differenziate" dovrebbe essere quello della "reversibilità" delle forme ulteriori di autonomia: la riforma costituzionale permetterebbe cioè di configurare un federalismo "a geometria variabile", anche perché il richiamo al rispetto dei principi di cui all'articolo 119 comporta l'aggancio a elementi per loro natura variabili<sup>362</sup>.

Va ricordato che si è registrata anche una critica all'impianto previsto dall'articolo 116, ritenuto un ostacolo al raggiungimento di ulteriori forme di autonomia<sup>365</sup>. Da altri il meccanismo delineato dall'articolo 116, comma terzo, è stato tacciato di porsi in contrasto con i principi fondamentali della Costituzione: la norma violerebbe, cioè, il principio della rigidità costituzionale di cui

---

<sup>357</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 12; prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 6.

<sup>358</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 6.

<sup>359</sup> Prof. Cheli, Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Res. Sten. 9° del 27 novembre 2001, p. 5.

<sup>360</sup> Prof. Cheli, Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Res. Sten. 9° del 27 novembre 2001, p. 15.

<sup>361</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 6.

<sup>362</sup> Prof. Cheli, Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Res. Sten. 9° del 27 novembre 2001, p. 15; sul punto si veda anche prof. Vandelli, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e delle Prov. Aut., Res. Sten. 11° del 4 dicembre 2001, p. 16.

<sup>365</sup> Giacomini, segretario generale della Confartigianato, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 18.

<sup>367</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 13.

all'articolo 138, in quanto consentirebbe di modificare il riparto di poteri tra Stato e regioni con una legge *sui generis* e senza rispettare il procedimento di revisione costituzionale<sup>367</sup>. E' stata, al riguardo, espressa preoccupazione per l'eventualità di un regionalismo asimmetrico che potrebbe realizzarsi in maniera disomogenea sul territorio nazionale, a danno dell'unità nazionale<sup>368</sup>.

A questa preoccupazione si è risposto, peraltro, che già la legge costituzionale n. 2 del 2001 aveva previsto una deroga alla disciplina di cui all'articolo 138 in materia di successive modifiche degli statuti speciali<sup>369</sup>.

## 12. L'AUTONOMIA FINANZIARIA

La necessità che al trasferimento di competenze alle Regioni faccia seguito il trasferimento delle risorse necessarie è emerso con chiarezza<sup>370</sup>. E' stata anche testimoniata - nel quadro di un'impostazione comprensiva sul sistema fiscale nel suo complesso (sul punto si rinvia a quanto riportato nel par. ... sulla materia esclusiva del sistema tributario dello Stato) - l'intenzione dell'esecutivo di considerare prioritaria la definizione della fiscalità statale e, in secondo luogo, di far dipendere la definizione del federalismo fiscale dalla preliminare definizione delle competenze regionali, per la ragione per cui prima si definiscono le competenze, poi le risorse. E ciò nello spirito del federalismo fiscale secondo cui vi sarebbe il legame più stretto possibile tra le funzioni esercitate e le competenze finanziarie attribuite<sup>371</sup>.

La preoccupazione di riaffermare la corresponsabilità di tutti i livelli di governo nel mantenimento della stabilità, ha fatto ricordare come sia il governo centrale a rispondere del loro rispetto e che la non simmetria tra la distribuzione di poteri in ambito nazionale e l'attribuzione di responsabilità stabilita a livello europeo potrebbe determinare per i governi locali un incentivo ad assumere comportamenti opportunistici, eccedendo nelle spese per poi lasciare al governo centrale il compito di compensare i conseguenti squilibri. Andrebbe affermato - secondo tale opinione - il principio del pareggio del bilancio di ciascun ente al netto degli investimenti e andrebbe esaminata la possibilità di subordinare l'accesso all'indebitamento per gli investimenti al rispetto del vincolo di bilancio<sup>372</sup>. In questo quadro l'armonizzazione dei principi contabili non limiterebbe l'autonomia delle regioni, ma sarebbe un requisito preliminare alla sua legittimazione, come accade anche al di fuori del settore pubblico<sup>373</sup>.

---

<sup>368</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 14.

<sup>369</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 6.

<sup>370</sup> Dr. Martini, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e delle Prov. aut., Res. Sten. 11° del 4 dicembre 2001, p. 4.

<sup>371</sup> On. Tremonti, Ministro dell'economia e delle finanze, Res. Sten. 25° del 13 marzo 2002, pp. 4-5.

<sup>372</sup> Dr. Fazio, Governatore della Banca d'Italia, Res. Sten. 13° del 12 dicembre 2001, p. 12.

<sup>373</sup> Dr. Fazio, Governatore della Banca d'Italia, Res. Sten. 13° del 12 dicembre 2001, p. 13.

Il problema dei “principi di coordinamento” – e della legislazione destinata a darvi contenuto – è stato alla base di una serie di considerazioni caratterizzate dalla consapevolezza della complessità, ma anche dell’importanza, di tali problemi<sup>374</sup>.

L'autonomia tributaria di regioni ed enti locali – è stato anche detto - è subordinata al rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica. Tale sistema non potrà che essere unico per tutto il sistema Paese ed i suoi principi dovranno essere definiti con legge dello Stato<sup>375</sup>.

E’ stato auspicata una valutazione del ruolo che devono svolgere i tributi pienamente attribuiti agli enti decentrati, le addizionali ai tributi gestiti dallo Stato e i trasferimenti dal bilancio statale e come sia essenziale che le prime due componenti rappresentino una quota significativa delle risorse complessive<sup>376</sup>.

La riserva di legge in materia tributaria, sancita dall’articolo 23 della Costituzione, limita gli enti locali nell’istituzione di nuovi tributi<sup>377</sup> (se non in specifici ambiti tributari predeterminati da una legge), mentre appare più coerente la previsione di un ruolo per le regioni e per le leggi regionali<sup>378</sup>.

Preoccupazione è stata espressa con riferimento alla possibilità che la capacità che viene attribuita alle regioni di imporre tributi e la loro compartecipazione erariale possano ingenerare sia un problema di sostenibilità del carico fiscale complessivo<sup>379</sup> (e, prima ancora, di controllo dello stesso), sia un aggravio degli adempimenti<sup>380</sup>.

Si è inoltre auspicato che la riforma costituzionale porti ad una maggiore trasparenza e soprattutto ad un monitoraggio complessivo in materia di bilanci e spese regionali e locali che consenta di comprendere le modalità e l’ammontare delle spese sostenute dalle regioni: la migliore conoscenza sarebbe – in questo

---

<sup>374</sup> Dr. Fazio, Governatore della Banca d’Italia, Res. Sten. 13° del 12 dicembre 2001, p. 11, 19.

<sup>375</sup> On. Scajola, Ministro dell’interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 12.

<sup>376</sup> Dr. Fazio, Governatore della Banca d’Italia, Res. Sten. 13° del 12 dicembre 2001, p. 11.

<sup>377</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, pp. 22-23; prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 11; on. Scajola, Ministro dell’interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 12; sig.a Moroni (Responsabile dell’Intergruppo parlamentare della Lega per le Autonomie). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p.22.

<sup>378</sup> Prof. Caianiello, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 3° del 24 ottobre 2001, p. 21; prof. Romano Tassone, componente dell’Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p.5; prof. Vandelli, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e delle Prov. aut., Res. Sten. 11° del 4 dicembre 2001, p.5; on. Tremonti, Ministro dell’economia e delle finanze, Res. Sten. 25° del 13 marzo 2002, p. 17.

<sup>379</sup> Dr. Giovine, Vice direttore della Confapi, Res. Sten. 19° del 23 gennaio 2002, p. 5; Orrico, Segretario generale della Confesercenti, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 33; dr. Fazio, Governatore della Banca d’Italia, Res. Sten. 13° del 12 dicembre 2001, p. 11; Res. Sten. del 22 gennaio 2002, p. 16; dr. Mollicone (Dirigente confederale della UGL). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p.11.

<sup>380</sup> Dr. Giovine, Vice direttore della Confapi, Res. Sten. 19° del 23 gennaio 2002, p. 5; dr. Fazio, Governatore della Banca d’Italia, Res. Sten. 13° del 12 dicembre 2001, p. 11; Res. Sten. Del 22 gennaio 2002, p. 16.

contesto – una forma efficace di controllo sul quadro consolidato della finanza pubblica nelle sue varie componenti<sup>381</sup>.

Il fondo perequativo – previsto dall’art. 119, comma terzo, - è stato ritenuto un’innovazione che ha introdotto elementi di solidarietà come correttivo della tendenza alla differenziazione, implicita nel federalismo. Secondo la stessa opinione l’entità della perequazione dovrebbe essere definita *ex ante* – in termini percentuali, non di ammontare<sup>382</sup> - e collegata allo sforzo fiscale<sup>383</sup>. Inoltre, non risulterebbe una scelta del legislatore costituente per il modello “verticale” (dal livello nazionale), piuttosto che per quello ”orizzontale” (compartecipato) di perequazione<sup>384</sup>. Perplessità sono state evidenziate su quali regioni potranno accedere al fondo perequativo né come tale fondo si costituisca<sup>385</sup>.

In materia di adeguatezza delle risorse a fronte dell’attribuzione di funzioni – materia trattata dal comma quarto dell’articolo 119 - è stato sottolineato come il trasferimento delle funzioni debba avvenire contestualmente alla riforma del sistema finanziario per gli enti locali, non essendo accettabile il trasferimento di competenze sganciato dalle risorse e dovendo la capacità di autonomia finanziaria degli enti locali essere disciplinata e stabilita una volta per tutte<sup>386</sup>.

Le risorse “aggiuntive “ – previste dall’art 119, comma quinto – sembrerebbero portare, secondo una riflessione dichiaratamente “non ufficiale”, ad una perequazione orizzontale condotta con fondi statali, e non con fondi provenienti da risorse regionali, pur essendo in materia state giudicate necessarie indicazioni provenienti dal Parlamento<sup>387</sup>. La gestione degli interventi di carattere straordinario nelle aree depresse sono stati ritenuti effettuati dallo Stato centrale in base all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, e perciò - pur se inerenti materie affidate alla competenza legislativa delle regioni- non dovrebbero subire interruzioni, al fine di evitare soluzioni di continuità<sup>388</sup>.

La previsione di un espresso divieto di indebitamento – previsto nell’ambito del sesto comma dell’art. 119 - per coprire spese che non siano di investimento è stato positivamente valutato<sup>389</sup>; ci si è posti, peraltro, il problema della sorte delle

---

<sup>381</sup> Avv. Buso, rappresentante della Confagricoltura, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 5, nella fattispecie l’osservazione era rivolta al settore dell’agricoltura. Dr. Fazio, Governatore della Banca d’Italia, Res. Sten. 13° del 12 dicembre 2001, p. 17.

<sup>382</sup> Dr. Fazio, Governatore della Banca d’Italia, Res. Sten. 13° del 12 dicembre 2001, p. 27.

<sup>383</sup> Dr. Fazio, Governatore della Banca d’Italia, Res. Sten. 13° del 12 dicembre 2001, p. 11-12, 22.

<sup>384</sup> Dr. Fazio, Governatore della Banca d’Italia, Res. Sten. 13° del 12 dicembre 2001, p. 11-12, 22.

<sup>385</sup> Sig.a Ghisani, segretario confederale della CISL (con posizione unitaria per CGIL e UIL), Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p.6.

<sup>386</sup> Sig. Ria (Presidente dell’UPI). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p.17; Dr. Borghi (Presidente dell’UNCCEM). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p.19.

<sup>387</sup> On. Tremonti, Ministro dell’economia e delle finanze, Res. Sten. 25° del 13 marzo 2002, p. 18,19;

<sup>388</sup> Dr. Tognana, vice presidente Confindustria, Res. Sten. del 22 gennaio 2002, p. 16

<sup>389</sup> Prof. Caianiello, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 3° del 24 ottobre 2001, p. 7.

leggi regionali previgenti rispetto alla riforma costituzionale<sup>390</sup>. Il vincolo, peraltro, non dovrebbe essere sostanzialmente eluso dai successivi rimborsi statali a “piè di lista”<sup>391</sup>.

### 13. IL POTERE SOSTITUTIVO

L’articolo 120, è stato detto, è una norma a garanzia dell’unità statale e degli interessi fondamentali della Repubblica. Al riguardo è stato detto osservato come la formula ivi utilizzata esprime un fortissimo valore di unitarietà della Repubblica. Profili problematici presenta, però, l’esatta perimetrazione dell’ambito di operatività del potere stesso per la definizione dei contenuti e dei limiti di tale potestà, formulata in modo assai generico<sup>392</sup>.

In particolare, si è rilevato come non sia del tutto chiaro se l’intervento sostitutivo del Governo previsto dalla norma abbia a riguardo la sola azione amministrativa regionale<sup>393</sup> o se la disposizione stessa possa avere ad oggetto anche gli interventi del legislatore regionale<sup>394</sup>.

Il riferimento al potere sostitutivo del Governo in riferimento all’attività amministrativa regionale non suscita particolari perplessità<sup>395</sup>: il Governo è chiamato ad esercitare un potere di rimozione dell’atto amministrativo contrastante con valori supremi irrinunciabili dell’ordinamento (quelli enunciati dall’articolo 120, secondo comma, della Costituzione).

Aspetti più delicati presenta l’eventuale configurazione del potere sostitutivo come potere esercitabile nei confronti di leggi regionali<sup>396</sup> attraverso l’adozione di atti del governo di natura legislativa: tipicamente, il decreto-legge<sup>397</sup>. Coloro i quali ammettono che il potere sostitutivo del Governo si possa esplicare mediante un’attività legislativa pongono a fondamento del ricorso alla decretazione d’urgenza la circostanza che una legge regionale abbia infranto i valori supremi di cui all’articolo 120.

---

<sup>390</sup> Prof. Caianiello, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 3° del 24 ottobre 2001, p. 7.

<sup>391</sup> Dr. Fazio, Governatore della Banca d’Italia, Res. Sten. 13° del 12 dicembre 2001, p. 17.

<sup>392</sup> On. Scajola, Ministro dell’interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 9.

<sup>393</sup> In questo senso si sono espressi: prof. Romano Tassone, componente dell’Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 6; prof. Vandelli, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e delle Prov. aut., Res. Sten. 11° del 4 dicembre 2001, p.14 (a titolo personale, non a nome delle Regioni).

<sup>394</sup> Prof. Cheli, Presidente dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Res. Sten. 9° del 27 novembre 2001, p. 7. In termini dubitativi si è espresso l’on. Scajola, Ministro dell’interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 9.

<sup>395</sup> Prof. De Roberto, Presidente del Consiglio di Stato, Res. Sten. 5° del 31 ottobre, p. 9; on. Scajola, Ministro dell’interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 9.

<sup>396</sup> Prof. Cheli, Presidente dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Res. Sten. 9° del 27 novembre 2001, p. 7; on. Scajola, Ministro dell’interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 9.

<sup>397</sup> Prof. De Roberto, Presidente del Consiglio di Stato, Res. Sten. 5° del 31 ottobre, p. 9-10; avv. Varano, rappresentante della Coldiretti, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p.11-12.

Tale soluzione, da alcuni ritenuta possibile<sup>398</sup>, non ha mancato di suscitare perplessità – anche nei sostenitori di una lettura dell’articolo 120 che la ammettesse<sup>399</sup>.

Si è sostenuto che il potere sostitutivo del Governo attraverso la decretazione d’urgenza sarebbe ipotizzabile sia in materie di legislazione concorrente sia in materie di competenza residuale generale delle regioni, poiché tale “invasione di campo” sarebbe finalizzata al rispetto dei valori supremi dell’ordinamento e del principio di unità della Repubblica espresso dall’articolo 5 della Costituzione<sup>400</sup>.

La sussistenza di esigenze imprevedibili, urgenti e necessarie fa ritenere ad alcuni che con la decretazione d’urgenza possa incidere sulla competenza legislativa ordinaria<sup>401</sup> (sulla decretazione d’urgenza e sul suo impatto sul riparto delle competenze legislative di cui all’art. 117, si veda il par. 3.3).

Altri hanno escluso tale possibilità<sup>402</sup>, rilevando che il problema sarebbe sdrammatizzato dalla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni direttamente da parte della legge statale, il che – in caso di esercizio dei diritti sociali e civili – prefigurerebbe inadempienze amministrative, sulle quali il Governo può intervenire ex art. 120. Inoltre, sono stati indicati come possibili strumenti per contrastare eventuali inadempienze legislative delle regioni i seguenti: un ricorso alla Corte costituzionale per mancato adeguamento della legislazione regionale, la promozione di un conflitto di attribuzione, cui potrebbe seguire – in caso di inadempienza dopo la sentenza della Corte costituzionale – lo scioglimento ex art. 126 della Costituzione<sup>403</sup>.

Altri ancora hanno sottolineato come l’ampiezza degli interventi statali potenzialmente legittimati dalla norma possa prefigurare l’attivazione di poteri di ordinanza *extra-ordinem*<sup>404</sup>.

I principi a tutela dei quali è posto il potere sostitutivo sono stati qualificati – come già ricordato – “valori supremi irrinunciabili dell’ordinamento”<sup>405</sup> ed anche

---

<sup>398</sup> Prof. Cheli, Presidente dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Res. Sten. 9° del 27 novembre 2001, p. 7; prof. De Roberto, Presidente del Consiglio di Stato, Res. Sten. 5° del 31 ottobre, pag. 10.

<sup>399</sup> Prof. Cheli, Presidente dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Res. Sten. 9° del 27 novembre 2001, p. 7; prof. De Roberto, Presidente del Consiglio di Stato, Res. Sten. 5° del 31 ottobre, pag. 10.

<sup>400</sup> Prof. De Roberto, Presidente del Consiglio di Stato, Res. Sten. 5° del 31 ottobre, pag. 10.

<sup>401</sup> Prof. Romano, componente dell’Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 18.

<sup>402</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 14.

<sup>403</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 14.

<sup>404</sup> On. Scajola, Ministro dell’interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 9.

<sup>405</sup> Prof. De Roberto, Presidente del Consiglio di Stato, Res. Sten. 5° del 31 ottobre, pag. 10.

come importanti clausole<sup>406</sup> o “concetti-valvola”, volutamente indeterminati<sup>407</sup>. La garanzia del corretto ricorso al potere sostitutivo dovrebbe trovare garanzia nella disciplina procedurale e - è stato proposto - nella Costituzione con organismi neutrali che possano valutare le esigenze che lo Stato adduce a motivazione dell'esercizio del potere stesso<sup>408</sup>.

Proprio tale loro qualificazione ha indotto a ritenere possibile configurare che l'esigenza di salvaguardare l'unità giuridica possa essere soddisfatta anche in modi diversi dall'esercizio del potere sostitutivo, a cominciare da possibili ampliamenti del ruolo della legislazione statale: l'articolo 120, secondo comma avrebbe enucleato, quindi, una clausola generale destinata probabilmente a svolgere una funzione di razionalizzazione del sistema (si veda *supra*, al paragrafo sulla potestà legislativa esclusiva dello Stato)<sup>409</sup>.

Ci si è poi chiesti se - in materia - sia ipotizzabile la disapplicazione in via amministrativa di leggi regionali, nelle more del giudizio della Corte costituzionale<sup>410</sup>. Quanto ai presupposti in presenza dei quali il Governo potrebbe esercitare il potere sostitutivo, ci si è chiesti se siano richieste vere e proprie inerzie regionali o locali, oppure se, con una interpretazione più ampia, si possa ipotizzare un potere statale di intervento surrogatorio, anche a prescindere da un inadempimento. In tale contesto, e qualunque sia l'interpretazione cui si giungerà, si è auspicata una migliore conoscenza delle situazioni, per la quale si è giudicata opportuno il coinvolgimento di un organo statale di livello regionale o provinciale, che possa costituire lo snodo della comunicazione verso il Governo delle anomalie rilevate e, ove occorra, organo attivo per l'esercizio del potere sostitutivo<sup>411</sup>.

Ad un'ipotesi di esercizio del potere sostitutivo è stato ricondotto il decreto-legge (n. 75 del 2002) che il Governo ha emanato in tema di nomina di commissari *ad acta* nel caso di inadempienza degli enti locali nell'approvazione del proprio bilancio<sup>412</sup>.

All'articolo 120 è stato, inoltre, ricondotta l'ipotesi di potere sostitutivo che lo Stato potrebbe essere chiamato ad esercitare in caso di inesatto adempimento nell'attuazione delle direttive comunitarie da parte delle regioni e province autonome; in questo caso (diverso dall'inadempimento, per il quale vi sarebbe il potere sostitutivo *ex* articolo 117, comma settimo, su cui si veda *supra*),

---

<sup>406</sup> Prof. Romano, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 18.

<sup>407</sup> Prof. Romano Tassone, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 6.

<sup>408</sup> Prof. Romano Tassone, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 6.

<sup>409</sup> Prof. Romano, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 10.

<sup>410</sup> On. Scajola, Ministro dell'interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 9.

<sup>411</sup> On. Scajola, Ministro dell'interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 9.

<sup>412</sup> On. Scajola, Ministro dell'interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 11.

l'inesattezza dell'adempimento sarebbe rilevata dalla Commissione europea, con una procedura di infrazione: lo Stato dovrebbe quindi procedere in base all'articolo 120 e sarebbe utile prevedere che tale intervento possa avere anche natura regolamentare<sup>413</sup>.

La legge statale di attuazione dell'articolo 120 dovrebbe comunque chiarire l'esatta portata del limite del rispetto delle norme comunitarie ed internazionali, ritenuto da alcuni estremamente ampio e generico<sup>414</sup>.

Il potere sostitutivo previsto dall'articolo 120 è stato anche interpretato da taluno come un ostacolo all'attuazione della riforma<sup>415</sup>.

#### **14. IL MUTAMENTO DELLE CIRCOSCRIZIONI PROVINCIALI**

La disciplina recata dall'articolo 133 – ed immutata dalle recenti riforme costituzionali - è stata ritenuta meritevole di approfondimento anche ai fini di una eventuale revisione, non essendo chiari i motivi per cui il mutamento delle circoscrizioni provinciali debba passare attraverso una legge dello Stato, potendosi invece lasciare la più ampia autonomia alla legislazione regionale<sup>416</sup>.

#### **15. IL POTERE DI INDIRIZZO E COORDINAMENTO**

E' stato prospettato come dovrebbe essere difficilmente sostenibile la sussistenza nel nuovo ordinamento della funzione di indirizzo e coordinamento, già contrastata e contestata nell'assetto precedente, essendo venuta meno la possibilità dello Stato di intervenire con strumenti non legislativi nelle materie regionali<sup>417</sup>.

Un altro elemento che condurrebbe a tale conclusione è stato individuato *a contrario* nell'articolo 118, comma terzo, che prevede in alcune specifiche materie un'ipotesi di coordinamento tra Stato e regioni: come si è detto (par. 9), dalla previsione, appunto, di specifici casi si è dedotta l'inesistenza nel nuovo sistema costituzionale di un potere generale di indirizzo e coordinamento dello Stato nei confronti delle funzioni amministrative degli altri enti. Né tale potere può essere considerato implicito, essendo venuto meno l'esplicito riferimento all'interesse nazionale, del quale il potere di indirizzo e coordinamento

---

<sup>413</sup> On. Buttiglione, Ministro per le politiche comunitarie, Res. Sten. 22° del 14 febbraio 2002, p. 14-15.

<sup>414</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 14.

<sup>415</sup> Giacomini, segretario generale della Confartigianato, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 18-19.

<sup>416</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 13.

<sup>417</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 7; prof. Vandelli, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e delle Prov. aut., Res. Sten. 11° del 4 dicembre 2001, p.7.



rappresentava (secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale) il "risvolto positivo"<sup>418</sup> (sul punto v. par. 4.3).

## **16. L'IMPATTO DELLA RIFORMA: PROSPETTIVE DI ATTUAZIONE E DI MODIFICA**

Sull'opportunità di iniziative aventi ad oggetto la riforma, tanto nel senso dell'attuazione che nel senso della modifica (si è affermato al riguardo che il "metodo migliore per attuarla - la riforma - è correggerla"<sup>419</sup>), si sono intrattenuti diversi soggetti auditi, alcuni dei quali, per la loro veste istituzionale, hanno dato anticipazione sul loro stato di definizione<sup>420</sup>. Aspetti sottolineati da più parti sono stati:

### ***16.1 L'esigenza di attuazione della riforma***

"Attuazione" è stata definita la "parola-chiave" della riforma, della quale è stata anche sottolineata la novità<sup>421</sup>, affermando la necessità che tale attuazione sia rapida<sup>422</sup>. Le leggi di attuazione sui temi di rilevanza finanziaria (richiamate dall'articolo 119 della Costituzione) sono state definite nevralgiche e preliminari a tutte le necessità attuative<sup>423</sup>.

E' stata resa nota un'ampia serie di iniziative legislative di attuazione relativamente a numerose disposizioni della riforma<sup>424</sup>, in risposta ad altrettanti temi per i quali è stata variamente sottolineata l'esigenza di provvedere con urgenza.

- la disciplina dell'ordinamento della Capitale<sup>425</sup>;
- la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (secondo quanto previsto dall'articolo 117, secondo comma)<sup>426</sup>;

---

<sup>418</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 11.

<sup>419</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 15.

<sup>420</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 3-4.

<sup>421</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 4.

<sup>422</sup> Dr. Martini, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e della PP.AA., Res. Sten. 11° del 4 dicembre 2001, p.3; dr. Tognana, vice presidente Confindustria, Res. Sten. del 22 gennaio 2002, p. 17, 18.

<sup>423</sup> On. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p.15, 24-25.

<sup>424</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 19; on. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p.15-16.

<sup>425</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 19;

<sup>426</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 9, 15; prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20

- la disciplina delle procedure riguardanti la partecipazione regionale alle cosiddette fasi "ascendente" e "discendente" nella formazione degli atti comunitari, nonché l'attuazione e l'esecuzione degli accordi internazionali (articolo 117 quinto comma della Costituzione)<sup>427</sup> (su questo disegno di legge governativo, si veda quanto detto nel paragrafo 6);
- la definizione delle modalità per la conclusione di accordi con Stati ed intese con enti territoriali interni ad altro Stato (articolo 117, comma nono, della Costituzione)<sup>428</sup>.
- la disciplina delle forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di immigrazione, ordine pubblico e sicurezza (previste dal terzo comma dell'articolo 118)<sup>429</sup>
- le leggi di rilevanza finanziaria (richiamate dall'articolo 119 della Costituzione) per l'istituzione del fondo perequativo (da realizzare in coordinamento con la riforma tributaria dei tributi statali), per la disciplina dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario per quanto attiene alle risorse autonome di Regioni, comuni, province e città metropolitane, nonché per la determinazione dei principi generali del patrimonio delle autonomie locali<sup>430</sup>.
- la disciplina delle forme d'intesa e coordinamento tra Stato e Regioni in materia di tutela dei beni culturali<sup>431</sup>
- le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi dello Stato siano esercitati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione (secondo l'articolo 120, secondo comma della Costituzione)<sup>432</sup>.
- le modalità di attuazione per l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, come previsto dall'articolo 11

---

novembre 2001, p. 7; sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 19;

<sup>427</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 9; sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 19; on. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p.16; Avv. Varano, rappresentante della Coldiretti, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p.14.

<sup>428</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 19; on. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p.16; avv. Varano, rappresentante della Coldiretti, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p.14.

<sup>429</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 19;

<sup>430</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 11; sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 19; on. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p.15; prof. Caianiello, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 3° del 24 ottobre 2001, p. 8; prof. Romano Tassone, componente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 5.

<sup>431</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 19.

<sup>432</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 13; prof. Cheli, Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Res. Sten. 9° del 27 novembre 2001, p. 5, 7; sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 19; on. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p.15; avv. Varano, rappresentante della Coldiretti, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p.14.

della legge recante le modifiche al Titolo V<sup>433</sup> (per la quale si rinvia al paragrafo successivo).

Leggi statali ulteriori – è stato anche reso noto<sup>434</sup> - potranno riguardare

- la richiesta di riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia (articolo 116);
- la delega di funzioni amministrative (articolo 118);
- le modifiche territoriali (articolo 132);
- l'interpretazione del vincolo alla legislazione degli obblighi internazionali ;
- le procedure relative ai giudizi di legittimità avanti alla Corte costituzionale;
- le necessarie modifiche all'ordinamento e all'organizzazione statale.

Tra gli altri interventi attuativi sollecitati nel corso delle audizioni si possono ricordare – senza pretesa di completezza:

- una legge dello Stato che determini i principi fondamentali entro cui le regioni sono chiamate ad esercitare la loro potestà legislativa<sup>435</sup>;
- una legge cornice in materia di professioni<sup>436</sup>;
- un intervento chiarificatore del legislatore statale in materia di persistenza o meno di controlli sugli atti amministrativi degli enti locali<sup>437</sup>;
- una legge-cornice per la migliore qualità della normativa regionale<sup>438</sup>;
- una legge statale diretta ad orientare verso finalità favorevoli alla concorrenza l'esercizio della potestà legislativa e regolamentare delle regioni, nonché l'esercizio delle funzioni amministrative attribuite ai comuni<sup>439</sup>;
- una legge statale che fissi i principi fondamentali dei sistemi elettorali delle regioni<sup>440</sup>;
- una legge statale che indichi le norme generali in materia di istruzione<sup>441</sup>;

---

<sup>433</sup> On. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p. 16.

<sup>434</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 19.

<sup>435</sup> Tra gli altri, prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 15; prof. Tesauro, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 4.

<sup>436</sup> Dr. Serao, Vicepresidente vicario del CUP, Res. Sten. 18° del 22 gennaio 2002, p. 8; dr. Stella, Presidente nazionale della CONSILP, Res. Sten. 18° del 22 gennaio 2002, p. 9.

<sup>437</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 15; dr. Louvin, Presidente della Conferenza di Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali, Res. Sten. 8° del 22 novembre 2001, p. 6; *contra*, prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 12. Sul punto si veda anche sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p.6.

<sup>438</sup> Dr. Pascale, vice presidente della Confederazione italiana degli agricoltori, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 14.

<sup>439</sup> Prof. Tesauro, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 10; prof. D'Alberti, componente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 16-17; prof. Occhiocupo, componente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 17.

<sup>440</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 15.

➤ una legge cornice in materia di comunicazione<sup>442</sup>.

In merito all'attuazione, in generale, della riforma costituzionale, il Parlamento e le Assemblee regionali sono stati sollecitati a non avere un ruolo "passivo" nella delicata fase di attuazione, non dovendo "per principio accettare che tutto sia definito attraverso una delega al Governo, ad esempio, ma (dovendo) riservarsi comunque ampi spazi e momenti decisionali e di verifica, perché gli assetti che verranno a configurarsi potranno avere ricadute pesantissime"<sup>443</sup>.

Altri hanno affermato la centralità del Parlamento quale sede propria delle riforme, riconoscendo, peraltro, al Governo un ruolo fondamentale di impulso<sup>444</sup>.

### ***16.2 La complessità della riforma e i tempi della sua attuazione***<sup>445</sup>

E' stato ritenuto ormai condiviso il fatto che del federalismo occorra avere una visione «processuale», cioè progressiva: in questo quadro la devoluzione di funzioni dal centro alla periferia potrà essere tanto più efficace quanto più sarà continua, prolungata nel tempo, graduata e progressiva, senza inutili accelerazioni<sup>446</sup>.

Un problema che è stato sottolineato attiene alla natura complessa<sup>447</sup> dell'attuazione del Titolo V della Parte II della Costituzione ed alla presenza delle competenze concorrenti ("chi faccia che cosa"), la cui chiarificazione è preliminare anche alla soluzione degli aspetti finanziari<sup>448</sup>.

E' stata rilevata l'assenza di una disciplina transitoria (di rango costituzionale), ritenuta, invece, utile, che avrebbe potuto indicare la via per l'attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001<sup>449</sup>; anche la definizione di una legislazione nazionale di attuazione del Titolo V, scaturente da un accordo con le regioni, è stata avvertita come indispensabile<sup>450</sup>.

---

<sup>441</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 15.

<sup>442</sup> Prof. Cheli, Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Res. Sten. 9° del 27 novembre 2001, p. 8.

<sup>443</sup> Dr. Louvin, Presidente della Conferenza di Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali, Res. Sten. 8° del 22 novembre 2001, p. 9.

<sup>444</sup> On. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p. 4.

<sup>445</sup> On. Scajola, Ministro dell'interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 5; on. Tremonti, Ministro dell'economia e delle finanze, Res. Sten. 25° del 13 marzo 2002, p. 14-15.

<sup>446</sup> On. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p. 4; dr. Tognana, vice presidente Confindustria, Res. Sten. del 22 gennaio 2002, p. 13.

<sup>447</sup> Dr. Tognana, vice presidente Confindustria, Res. Sten. del 22 gennaio 2002, p. 12.

<sup>448</sup> On. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p. 25, 26.

<sup>449</sup> Prof. Cheli, Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Res. Sten. 9° del 27 novembre 2001, p. 4; on. Frattini, Ministro per la funzione pubblica e per il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza, Res. Sten. del 30 gennaio 2002, p. 5, 9.

<sup>450</sup> On. Frattini, Ministro per la funzione pubblica, Res. Sten. del 30 gennaio 2002, p. 9.

E' stato riferito che il Governo sta ipotizzando il ricorso ad una legge ordinaria per delimitare e regolare la fase di transizione, in applicazione del secondo e terzo comma dell'VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione; non viene infatti ritenuto ipotizzabile un automatico effetto traslativo della riforma, essendo necessaria la regolazione del processo di attribuzione di funzioni, di risorse, di personale e così via<sup>451</sup>.

Si è anche ipotizzato un intervento volto ad apportare modifiche alle competenze dei Ministeri<sup>452</sup>.

### *16.3 L'esigenza di apportare alcune integrazioni e/o correttivi alla riforma*

Nel quadro di quelle che sono state definite le potenzialità ma anche i limiti della legge costituzionale n. 3 del 2001, è stato reso noto l'avvio di una serie di iniziative legislative per correggere e integrare la riforma<sup>453</sup>, anche nella convinzione – già ricordata – che del federalismo occorre avere una visione progressiva<sup>454</sup>. Tra queste:

- un'iniziativa per consentire alle Regioni di esercitare competenze legislative esclusive nelle materie di sanità, istruzione, polizia locale<sup>455</sup>;
- una nuova composizione e un aggiornato modello di Corte costituzionale, che tenga conto delle modifiche ordinamentali intervenute negli assetti della Repubblica, (art. 114 della Costituzione) e, parallelamente, la previsione dell'accesso delle autonomie alla Corte costituzionale<sup>456</sup>; a questo riguardo è stata prospettata una soluzione basata su una sollecitazione – al ricorso alla Corte – rivolta da organi composti anche da rappresentanti degli enti locali agli organi statali e regionali formalmente legittimati al ricorso<sup>457</sup>.
- un'iniziativa sull'immunità dei consiglieri regionali<sup>458</sup>;
- un diverso assetto della giustizia amministrativa;
- l'istituzione di una Camera delle autonomie, (definita la lacuna più evidente del percorso segnato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, pur nella consapevolezza che trattasi di questione aperta e lontana)<sup>459</sup>;

<sup>451</sup> On. Frattini, Ministro per la funzione pubblica, Res. Sten. del 30 gennaio 2002, p. 14.

<sup>452</sup> On. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p. 26.

<sup>453</sup> On. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p. 7, 16-17, 25.

<sup>454</sup> On. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p. 4.

<sup>455</sup> On. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p. 7-9.

<sup>456</sup> On. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p. 6, 10-12; Dr. Tognana, vice presidente Confindustria, Res. Sten. del 22 gennaio 2002, p. 13.

<sup>457</sup> Sig. Ria (Presidente dell'UPI). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p.17.

<sup>458</sup> On. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p. 6, 13; Sig. Ria (Presidente dell'UPI). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p.17.

<sup>459</sup> Prof. Baldassarre, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 2° del 24 ottobre 2001, p. 16; prof. Caianiello, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 3° del 24 ottobre 2001, p. 6, 23; dr. Louvin, Presidente della Conferenza di Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali, Res. Sten. 8° del 22 novembre 2001, p. 16; on. Buttiglione, Ministro per le politiche comunitarie, Res.

- chiarire meglio che cosa si intende per vincoli alla legislazione nazionale e regionale rispetto agli accordi internazionali;
- delimitare meglio le materie di competenza di Stato e regioni<sup>460</sup>, tentando di abolire o comunque di diminuire al massimo possibile la portata della parte dell'articolo 117 che prevede la legislazione concorrente tra Stato e regioni<sup>461</sup>. E' stato anche prospettato che, se non dovesse essere prevalente la tesi della competenza statale in materia di tutela del lavoro, sarebbe necessaria una modifica sul punto;
- definire meglio l'articolo 119 relativamente ai rapporti finanziari che si instaureranno tra Stato, regioni e autonomie locali<sup>462</sup>;
- a completare la disciplina concernente le autonomie speciali (art. 116)<sup>463</sup>.

E' stata data anche notizia dell'istituzione – da parte dell'esecutivo – di una commissione di studio su molti di questi profili<sup>464</sup>.

E' stata inoltre manifestata l'opinione secondo cui la disponibilità a discutere di ogni eventuale provvedimento non deve però rappresentare un blocco del processo di attuazione della riforma del Titolo V dopo il quale si può sviluppare la necessaria discussione su ogni eventuale sviluppo ulteriore, per esempio per ciò che riguarda la seconda fase del processo di realizzazione dello Stato federale (Corte costituzionale, Camera delle regioni)<sup>465</sup>.

#### ***16.4 La riforma nell'ordinamento vigente***

In relazione alla legislazione esclusiva dello Stato in materie passate a diversa competenza, è stato osservato come non possa ritenersi abrogata la normativa statale previgente, prima che le regioni legiferino (la Corte costituzionale – è stato ricordato - ha già riconosciuto, con sentenza n. 13 del 1974, il principio di continuità negli ordinamenti tra ordinamento statale e regionale anche in caso di un mutamento delle norme di competenza)<sup>466</sup>.

---

Sten. 22° del 14 febbraio 2002, p. 7; on. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p. 6; dr. Tognana, vice presidente Confindustria, Res. Sten. del 22 gennaio 2002, p. 12. Sig.a Ghisani, segretario confederale della CISL (con posizione unitaria per CGIL e UIL), Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p.5; Sig. Ria (Presidente dell'UPI). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p.16

<sup>460</sup> Dr. Tognana, vice presidente Confindustria, Res. Sten. Del 22 gennaio 2002, pp. 13-14.

<sup>461</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, pp. 4, 14-15; on. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p.25;

<sup>462</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 4.

<sup>463</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 6.

<sup>464</sup> On. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p. 12.

<sup>465</sup> Dr. Martini, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e delle Prov. aut., Res. Sten. 11° del 4 dicembre 2001, p. 5.

<sup>466</sup> Dr. Tognana, vice presidente Confindustria, Res. Sten. del 22 gennaio 2002, pp. 15,16.

E' stato anche trattato il tema dell'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione ed al rapporto con i vari provvedimenti che vanno sotto il nome di leggi Bassanini<sup>467</sup>, anche con accenti critici circa la contemporanea presenza dei due corpi normativi nell'ordinamento<sup>468</sup>. Al riguardo è stata sottolineata l'esigenza di valutare l'impatto della prima sulla seconda e prevedere un coordinamento<sup>469</sup> (sul punto si veda anche il par.9). E' stato, tra l'altro, sostenuto che la maggiore novità del Titolo V non risiederebbe tanto nella ripartizione delle materie, quanto nella nuova impostazione che, secondo il principio di sussidiarietà, considera come livello primario quello delle autonomie: l'attuazione della riforma (soprattutto per quanto concerne lo svolgimento delle attività amministrative) dovrebbe avere carattere - per così dire - ascendente, partendo cioè dalle Regioni e dalle autonomie, invertendo il criterio della tecnica giuridica di attuazione finora seguito<sup>470</sup>.

Non chiara - è stata poi giudicata - la lettura combinata fra il decreto-legge del 2000 sul federalismo fiscale e la norma costituzionale dell'art. 119<sup>471</sup>, come anche si è dubitato della legittimità costituzionale della legge n. 153 del 2001 in materia di turismo, visto il nuovo riparto delle competenze legislative<sup>472</sup>.

Anche con riferimento all'ordinamento degli enti locali è stata evidenziata l'opportunità di una verifica dell'impatto della riforma costituzionale sulla legislazione vigente, e segnatamente con il testo unico di cui al d.lgs. n. 267 del 2001<sup>473</sup>.

Il nuovo riparto di competenze legislative e regolamentari opererebbe con effetto immediato, sia per lo Stato, che resta immediatamente chiuso in un più stretto spazio di competenze (le aree nominate che gli sono attribuite dalla Costituzione), sia per la regione<sup>474</sup>.

---

<sup>467</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 10; on. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p. 5.

<sup>468</sup> On. Tremonti, Ministro dell'economia e delle finanze, Res. Sten. 25° del 13 marzo 2002, pp. 18-19;

<sup>469</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 10; prof. Baldassarre, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 2° del 24 ottobre 2001, pp. 3, 13-14; prof. Corasaniti, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 6° del 7 novembre 2001, p. 6; prof. Cassese, Presidente dell'Associazione degli studiosi di diritto amministrativo, Res. Sten. 10° del 28 novembre 2001, p. 4.

<sup>470</sup> Prof. Baldassarre, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 2° del 24 ottobre 2001, pp. 3, 13-14.

<sup>471</sup> Sig.a Ghisani, segretario confederale della CISL (con posizione unitaria per CGIL e UIL), Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p.6.

<sup>472</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 8.

<sup>473</sup> On. Scajola, Ministro dell'interno, Res. Sten. 26° del 14 marzo 2002, p. 8.

<sup>474</sup> Prof. De Roberto, Presidente del Consiglio di Stato, Res. Sten. del 31 ottobre, pag. 6.

### ***16.5 L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e le sedi di raccordo Stato-autonomie***

L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 è un punto su cui si sono registrate diverse opinioni, alcune volte (o circoscritte) a segnalarne l'importanza<sup>475</sup>, in altri casi per rilevarne l'insufficienza a fronte della ben più radicale istituzione di una "Camera delle autonomie"<sup>476</sup>.

Al riguardo si è affermato che l'esplicita attribuzione della competenza in materia ai regolamenti parlamentari (operata dallo stesso articolo 11) potrebbe condurre a sostenere la sindacabilità dei regolamenti stessi da parte della Corte costituzionale<sup>477</sup>. E' stato auspicato che si giunga a "regolamentazioni parallele", ossia ad un'identica modifica dei regolamenti di Camera e Senato, con l'adozione di un c.d. atto bicamerale non legislativo<sup>478</sup>.

Circa la necessità dell'intervento di fonti diverse – la legge ex art. 126 della Costituzione ed il regolamento parlamentare ex art. 11 l. cost. 3/2001 – da una parte è stata sostenuta la tesi che è quest'ultimo tipo di fonte che è chiamato a stabilire l'integrazione da cui deriva la procedura rinforzata<sup>479</sup>, d'altra parte, è stata altresì espressa la convinzione che al regolamento parlamentare dovrebbero affiancarsi altre fonti di disciplina, quali, appunto, una legge ordinaria dello Stato<sup>480</sup>. Di un'iniziativa legislativa del Governo è stata data notizia, in un contesto, peraltro, di rispetto della volontà delle Camere nell'esercizio della propria autonomia<sup>481</sup>.

Quanto alla integrazione della Commissione da parte di rappresentanti delle regioni, il dibattito si è incentrato sia sul numero che sull'identificazione dei rappresentanti stessi.

Per quanto riguarda il numero, è stato manifestato l'orientamento secondo cui ai 40 parlamentari oggi presenti dovrebbero affiancarsi altrettanti rappresentanti delle autonomie regionali e locali<sup>482</sup>.

---

<sup>475</sup> Prof. Panunzio, Presidente della Associazione italiana dei costituzionalisti, Res. Sten. 7° del 20 novembre 2001, p. 15; prof. Cheli, Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Res. Sten. 9° del 27 novembre 2001, p. 4; sig.a Ghisani, segretario confederale della CISL (con posizione unitaria per CGIL e UIL), Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p.5; sig. Ria (Presidente dell'UPI), Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p.17; dr. Borghi (Presidente dell'UNCCEM), Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p.19.

<sup>476</sup> On. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p. 6.

<sup>477</sup> Prof. Corasaniti, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 6° del 7 novembre 2001, p. 8.

<sup>478</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 14.

<sup>479</sup> Prof. Vandelli, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e delle Prov. aut., Res. Sten. 11° del 4 dicembre 2001, p. 8.

<sup>480</sup> Prof. Baldassarre, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 2° del 24 ottobre 2001, p. 16.

<sup>481</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 17; on. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p. 16.

<sup>482</sup> Dr. Martini, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e delle Prov. aut., Res. Sten. 11° del 4 dicembre 2001, p.5.



E' stato da alcuni espresso il convincimento che sia il consiglio regionale (non necessariamente il suo presidente) a dover entrare in collegamento con il sistema legislativo parlamentare nazionale, attraverso l'integrazione della Commissione questioni regionali; per una soluzione in questo senso milita non solo l'esame dei lavori parlamentari della legge costituzionale n. 3 – che evidenziano come il riferimento alla partecipazione dei presidenti delle regioni sia stato scientemente eliminato – ma anche la considerazione che il sistema delle conferenze già consente un raccordo tra gli esecutivi regionali e il Governo, mentre manca un raccordo tra consigli regionali e Parlamento<sup>483</sup>; analoga osservazione circa l'opportunità di considerare la rappresentanza delle assemblee, rispetto a quella degli esecutivi, è stata formulata con riferimento agli enti locali<sup>484</sup>.

La compresenza dell'intervento della Conferenza Stato-regioni con quello della Commissione bicamerale integrata provoca – è stato sottolineato – una rimarchevole pluralità di passaggi procedurali di un'iniziativa legislativa del Governo prima di giungere all'approvazione parlamentare definitiva<sup>485</sup>. Peraltro, è stata sottolineata la differenza di ruolo tra momenti procedurali come quelli attinenti alla Commissione "integrata" e quelli attinenti alla "cabina di regia"<sup>486</sup>.

In ogni caso, è stata auspicata una rappresentanza ampia delle regioni nell'ambito della Commissione, tanto più se intesa come prefigurazione di una futura Camera delle regioni<sup>487</sup>, mentre, d'altra parte, è stato sottolineato come i due temi non siano fungibili<sup>488</sup>.

Il modello della legge n. 59 del 1997 (il sistema di individuazione delle autonomie per la Conferenza unificata) è stato ritenuto utile anche per la determinazione dei soggetti che saranno chiamati a far parte della Commissione per le questioni regionali<sup>489</sup>.

Per quanto riguarda le modalità di funzionamento è stata prospettata la possibilità che la Commissione operi con una composizione "a geometria variabile"<sup>490</sup> – non diversamente da quanto avviene nelle Conferenze.

Sulle modalità di voto sono state avanzate diverse soluzioni, tra cui quella della possibile diversa ponderazione dei voti delle varie regioni, del voto individuale o per delegazione<sup>491</sup>.

---

<sup>483</sup> Dr.Louvin, Presidente della Conferenza di Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali, Res. Sten. 8° del 22 novembre 2001, pp. 7-8.

<sup>484</sup> Sig.a Moroni (Responsabile dell'Intergruppo parlamentare della Lega per le Autonomie). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 23.

<sup>485</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 17;

<sup>486</sup> Sig.a Bresso (comp. uff. di Presidenza dell'UPI). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p.28.

<sup>487</sup> Dr. Louvin, Presidente della Conferenza di Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali, Res. Sten. 8° del 22 novembre 2001, p. 16.

<sup>488</sup> On. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p. 6.

<sup>489</sup> Dr. Borghi (Presidente dell'UNCCEM). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p.19.

<sup>490</sup> Dr. Louvin, Presidente della Conferenza di Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali, Res. Sten. 8° del 22 novembre 2001, p. 8.

<sup>491</sup> Dr. Louvin, Presidente della Conferenza di Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali, Res. Sten. 8° del 22 novembre 2001, p. 8.

Altri si sono detti convinti del fatto che le autonomie funzionali (le Camere di commercio sono state riconosciute dalla Corte costituzionale come enti pubblici locali) dovrebbero portare il proprio contributo ai lavori della Commissione bicamerale per le questioni regionali allargata ai rappresentanti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali<sup>492</sup>.

In molti interventi si è sottolineato l'importante ruolo svolto dagli organi in cui si sono finora sviluppati i rapporti tra Stato ed enti territoriali, con particolare riferimento alla Conferenza Stato-Regioni ed alla Conferenza unificata, e si è espresso il convincimento dell'opportunità di una loro maggiore valorizzazione<sup>493</sup>.

Il tema delle sedi di raccordo tra Stato ed autonomie territoriali ha talvolta intersecato quello della riforma del Parlamento con l'istituzione della c.d. "Camera delle autonomie" o "Camera delle Regioni"<sup>494</sup>, tale riforma è stata illustrata anche nell'ottica di una semplificazione procedurale delle attuali numerose fasi e sedi di esame delle iniziative di legge governative, che potrebbe essere realizzata individuando (nella Camera delle autonomie) un'unica istanza di contemperamento delle varie esigenze<sup>495</sup>.

In ogni caso è stata considerata utile ed opportuna l'istituzione, all'interno di ciascuna regione, del Consiglio delle autonomie<sup>496</sup>.

Tra gli altri profili venuti in esame in via più generale, si segnalano l'esigenza di prevedere momenti di raccordo e confronto tra Stato e regioni<sup>497</sup> (dall'ingresso di rappresentanti delle regioni e degli enti locali nella Commissione bicamerale per le questioni regionali - su cui si veda *infra* -, all'istituzione di una sorta di conferenza dei governatori, sulla scorta dell'esempio statunitense<sup>498</sup>). Una soluzione che poteva essere percorsa con la riforma del 2001 era quella del potenziamento della Conferenza Stato-regioni<sup>499</sup>. Nella logica della cooperazione

---

<sup>492</sup> Sangalli, Presidente dell'Unioncamere, Res. Sten. 17° del 16 gennaio 2002, p. 5.

<sup>493</sup> On. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p. 11.

<sup>494</sup> On. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, p. 12; sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, p. 16. Sull'istituzione della c.d. "Camera delle regioni" si vedano, tra gli altri, Prof. Baldassarre, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 2° del 24 ottobre 2001, p. 16; prof. Caianiello, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 3° del 24 ottobre 2001, p. 6, 23; dr. Louvin, Presidente della Conferenza di Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali, Res. Sten. 8° del 22 novembre 2001, p. 16; prof. Tesauo, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 5; Giacomini, segretario generale della Confartigianato, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 18; Silvestrini, rappresentante della Confederazione Nazionale Artigianato, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 21; On. Buttiglione, Ministro per le politiche comunitarie, Res. Sten. 22° del 14 febbraio 2002, p. 7.

<sup>495</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, pp. 17-18.

<sup>496</sup> Sen. La Loggia, Ministro per gli affari regionali, Res. Sten. 23° del 19 febbraio 2002, pp. 17-18.

<sup>497</sup> Si veda, ad esempio, quanto detto dal Prof. Tesauo, Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Res. Sten. 12° del 5 dicembre 2001, p. 5.

<sup>498</sup> Prof. Baldassarre, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 2° del 24 ottobre 2001, p. 16.

<sup>499</sup> Dr. Giovine, Vice direttore della Confapi, Res. Sten. 19° del 23 gennaio 2002, p. 4. In tema di Conferenza Stato-regioni, si vedano prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res.

Stato-regioni è stata valutata positivamente l'attivazione della cosiddetta “cabina di regia”, finalizzata ad una gestione congiunta del processo di cambiamento, che dovrebbe essere adeguatamente rappresentativa<sup>500</sup>.

## 17. L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE COSTITUZIONALE N. 1 DEL 1999

La legge costituzionale n. 1 del 1999 è stata qualificata come il momento iniziale del ciclo riformatore, volto più complessivamente a dare stabilità al sistema delle autonomie attraverso l'introduzione dei meccanismi di elezione diretta e, quindi, di stabilizzazione degli esecutivi; tale stabilizzazione, pur avendo effetti positivi, ha tuttavia creato – secondo alcuni - un forte squilibrio, depauperando il sistema delle autonomie del ruolo e della incidenza delle assemblee rispetto ai momenti decisionali, nonché dei momenti di controllo e di verifica dei processi decisionali<sup>501</sup>. Il problema della rivitalizzazione del ruolo delle assemblee elettive – sia regionali che locali - a fronte degli esecutivi eletti direttamente è stato evocato, osservando che un problema di controlli si pone, e potrebbe essere affrontato negli Statuti, non certo reintroducendo gli abrogati controlli dall'esterno<sup>502</sup>.

L'attuazione della riforma costituzionale del 1999 è stata finora rallentata sia dalle scadenze elettorali (regionali e nazionali), sia dalle lacune della legge costituzionale stessa: il riferimento è, in particolare, alla legge statale che detti i principi fondamentali per la legge elettorale regionale, prevista dal primo comma del novellato articolo 122 della Costituzione<sup>503</sup>, sul quale è stata data notizia delle iniziative dell'esecutivo finalizzate all'attuazione di tale previsione ed attente a mantenersi nell'ambito di una legislazione per principi, rispettosi dell'autonomia statutaria regionale<sup>504</sup>.

---

Sten. 1° del 23 ottobre 2001, p. 14; prof. Cheli, Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, Res. Sten. 9° del 27 novembre 2001, p. 16; Silvestrini, rappresentante della Confederazione Nazionale Artigianato, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 23; Orrico, Segretario generale della Confesercenti, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 33.

<sup>500</sup> Dr. Tognana, vice presidente Confindustria, Res. Sten. del 22 gennaio 2002, p. 16; sig.a Ghisani, segretario confederale della CISL (con posizione unitaria per CGIL e UIL), Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 5; sig.a Moroni (Responsabile dell'Intergruppo parlamentare della Lega per le Autonomie), Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 20

<sup>501</sup> Dr. Louvin, Presidente della Conferenza di Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali, Res. Sten. 8° del 22 novembre 2001, pp. 3-4.

<sup>502</sup> Sig. Marroni (vice Presidente della Lega per le Autonomie), Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, p. 27.

<sup>503</sup> Dr. Louvin, Presidente della Conferenza di Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali, Res. Sten. 8° del 22 novembre 2001, p. 4.

<sup>504</sup> On. Bossi, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Res. Sten. 24° del 20 febbraio 2002, pp. 13-15;

E' inoltre stata sollecitata una riflessione sulla modificabilità della scelta per l'elezione diretta del Presidente della regione, operata dalla legge costituzionale del 1999, in attesa della riforma degli Statuti, in considerazione di una recente impugnativa del Governo di norme regionali volte a modificare la propria forma di governo<sup>505</sup>.

Gli statuti saranno l'occasione per la definizione delle competenze tra organi regionali, per sancire un principio di semplificazione e riordino della normativa<sup>506</sup>, nonché per la disciplina della potestà regolamentare delle regioni<sup>507</sup>. Essi dovrebbero anche prevedere la partecipazione delle forze sociali alla gestione dell'amministrazione pubblica, valorizzando forme di sussidiarietà orizzontale<sup>508</sup>. Nell'ambito della necessità di una disciplina statale e regionale per il trasferimento delle funzioni amministrative è stato ritenuto importante valorizzare il Consiglio delle autonomie, nel quadro di un'accelerazione da imprimere all'elaborazione degli statuti regionali<sup>509</sup>.

Successivamente alla presentazione, da parte del Governo, del disegno di legge di attuazione dell'art. 122, comma 1, della Costituzione (AS 1094), apposite audizioni hanno ulteriormente approfondito il tema.

Un primo punto di riflessione è stato quello concernente i principi fondamentali che il citato ddl pone in materia di incandidabilità (art. 2); premettendo che di tale concetto non viene data una precisa definizione giuridica, è stato ricordato che il ddl fa salve le disposizioni di legge in materia di incandidabilità: a questo proposito si è obiettato che questa potrebbe concernere motivi invalidanti la candidatura previsti dalla cosiddetta legislazione elettorale di contorno. Ma quest'ultima materia rientrerebbe nella competenza residuale generale delle regioni, essendo rimessa alla competenza statale la definizione dei

---

<sup>505</sup> Dr. Louvin, Presidente della Conferenza di Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali, Res. Sten. 8° del 22 novembre 2001, p. 4.

<sup>506</sup> Avv. Varano, rappresentante della Coldiretti, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p.11; dr. Pascale, vice presidente della Confederazione italiana degli agricoltori, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 13.

<sup>507</sup> Prof. Elia, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. del 23 ottobre 2001, pag. 10; dr. Louvin, Presidente della Conferenza di Presidenti dei consigli e delle assemblee regionali, Res. Sten. 8° del 22 novembre 2001, p. 14; avv. Varano, rappresentante della Coldiretti, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p.11.

<sup>508</sup> Flemac, segretario generale dell'Unione Nazionale Cooperative italiane, Res. Sten. 20° del 24 gennaio 2002, p. 11; Taranto, direttore generale della Confcommercio, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 31.

<sup>509</sup> Sig.a Moroni (Responsabile dell'Intergruppo parlamentare della Lega per le Autonomie). Res. Sten. 16° del 16 gennaio 2002, pp. 21-22. In tema di Consiglio delle autonomie si vedano anche prof. Corasaniti, Presidente emerito della Corte costituzionale, Res. Sten. 6° del 7 novembre 2001, p. 7; prof. Vandelli, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e delle Prov. Aut., Res. Sten. 11° del 4 dicembre 2001, p. 14; avv. Varano, rappresentante della Coldiretti, Res. Sten. 15° del 15 gennaio 2002, p. 10; Sangalli, Presidente dell'Unioncamere, Res. Sten. 17° del 16 gennaio 2002, p. 5; dr. Modesti, Presidente del CO.RE.CO. delle Marche, Res. Sten. 17° del 16 gennaio 2002, p. 10.

soli principi fondamentali del sistema di elezione<sup>510</sup>: l'AS 1094 anziché dettare principi fondamentali in materia di incandidabilità, pone una riserva in favore dello Stato, configurando, in tal modo, una violazione o quanto meno una compressione o esclusione della competenza regionale, la quale, dovrebbe – viceversa – potersi estendere e disciplinare l'elettorato passivo e la validità delle candidature, nel rispetto del principio di uguaglianza e di parità di condizioni<sup>511</sup>.

Un secondo punto di riflessione ha riguardato il principio (espresso dall'art. 2, comma 1, lett. d) dell'AS 1094) che assegna ai consigli regionali la competenza a giudicare sulle cause di ineleggibilità e incompatibilità dei propri componenti: si è sollevato il problema della convalida dell'elezione del Presidente della giunta – e degli altri componenti la giunta –, in primo luogo perché per tali cariche potrebbero porsi specifiche o ulteriori cause di ineleggibilità<sup>512</sup>; in secondo luogo perché dalla disposizione potrebbe derivare la sottrazione del presidente e dei componenti la giunta al vaglio di verifica e convalida<sup>513</sup>. In tale materia dovrebbe invece - secondo questa interpretazione - essere rimessa agli statuti ed alle leggi regionali l'indicazione della competenza e delle modalità di verifica, mentre il ddl dovrebbe dettare principi fondamentali per le eventuali cause specifiche di ineleggibilità del presidente e per i componenti della giunta<sup>514</sup>. E' stata inoltre considerata una *deminutio* dei Consigli regionali, rispetto al Parlamento nazionale, il mantenimento del sindacato giurisdizionale sulle operazioni di convalida delle elezioni<sup>515</sup>.

Il dibattito si è incentrato, infine, sui principi fondamentali indicati dall'articolo 4 del ddl governativo in materia elettorale. In primo luogo si è rilevato come, sebbene per la sua formulazione, il principio di cui alla lettera *a*) non indirizzi verso alcun sistema elettorale in particolare limitandosi ad esprimere un auspicio di stabilità, tuttavia la relazione al medesimo ddl fa riferimento a sistemi elettorali maggioritari puri<sup>516</sup>. Tale indicazione è apparsa peraltro indefinita e se ne è quindi auspicata una maggiore definizione<sup>517</sup>.

---

<sup>510</sup> Nencini, Presidente della Conferenza dei Presidenti dei Consigli e delle Assemblee regionali, Res. Sten. 27° dell'11 aprile 2002, pp. 4-5.

<sup>511</sup> Nencini, Presidente della Conferenza dei Presidenti dei Consigli e delle Assemblee regionali, Res. Sten. 27° dell'11 aprile 2002, p. 5; Louvin, Componente della Conferenza dei Presidenti dei Consigli e delle Assemblee regionali, Res. Sten. 27° dell'11 aprile 2002, p. 12.

<sup>512</sup> Nencini, Presidente della Conferenza dei Presidenti dei Consigli e delle Assemblee regionali, Res. Sten. 27° dell'11 aprile 2002, p. 5.

<sup>513</sup> Louvin, componente della Conferenza dei Presidenti dei Consigli e delle Assemblee regionali, Res. Sten. 27° dell'11 aprile 2002, p. 15.

<sup>514</sup> Nencini, Presidente della Conferenza dei Presidenti dei Consigli e delle Assemblee regionali, Res. Sten. 27° dell'11 aprile 2002, p. 5.

<sup>515</sup> Louvin, componente della Conferenza dei Presidenti dei Consigli e delle Assemblee regionali, Res. Sten. 27° dell'11 aprile 2002, p. 15.

<sup>516</sup> Nencini, Presidente della Conferenza dei Presidenti dei Consigli e delle Assemblee regionali, Res. Sten. 27° dell'11 aprile 2002, p. 6.

<sup>517</sup> Nencini, Presidente della Conferenza dei Presidenti dei Consigli e delle Assemblee regionali, Res. Sten. 27° dell'11 aprile 2002, p. 6.

In secondo luogo, si è rilevato che l'articolo 4 sembra elevare a principio l'elezione diretta del Presidente della giunta, sia per l'uso della locuzione "sistema elettorale", che non potrebbe essere riferita ad un'eventuale elezione di secondo grado, sia soprattutto per la previsione di una contestualità dell'elezione del Presidente e del rinnovo del Consiglio, espressa dalla lettera *b*)<sup>518</sup>. E' stato ricordato che la relazione intende la contestualità riferita al procedimento elettorale nel suo complesso, e dunque in senso politico-istituzionale, imponendo l'elezione del Presidente ad ogni rinnovo del Consiglio e viceversa; tale valenza è stata qualificata come ingerenza e condizionamento non sulla materia elettorale, bensì sull'intera materia della forma di governo, che la Costituzione rimette alla determinazione degli Statuti ex art. 123, comma primo; la norma in questione si porrebbe inoltre in contrasto con l'articolo 117, nonché con il comma quinto dell'art. 122<sup>519</sup>.

Di contro, è stata sostenuta la necessità della fissazione del principio di contestualità dell'elezione del Presidente e del rinnovo del Consiglio regionale<sup>520</sup>: in assenza, si indebolirebbe – tra l'altro – il principio di stabili maggioranze e quello in base al quale un Presidente eletto, in assenza di una maggioranza politica in Consiglio, può dimettersi, provocando lo scioglimento del Consiglio; tale ultimo principio ha dato – secondo questa ricostruzione – stabilità<sup>521</sup>. D'altra parte – si è sostenuto – la contestualità può essere riferita alla fase nella quale si apre la legislatura, ammettendosi così – ad esempio – l'elezione da parte del Consiglio<sup>522</sup>, o forse anche sistemi a due turni<sup>523</sup>. Premesso che la contestualità può essere intesa in tre differenti accezioni come identità di atto, identità di tempo, identità di logiche e motivazioni, gli Statuti potranno prevedere un'elezione indiretta purché essa mantenga unitarietà di percorso, di procedura e di logiche<sup>524</sup>. Si è dibattuto anche sulla possibilità di far discendere dall'uso della locuzione "elezione", riferita al Presidente della regione, un possibile indirizzo verso l'elezione diretta, poiché nei casi di incarico conferito da organi Assembleari la Costituzione utilizza, invece, la dizione "nomina"; se la distinzione appare rigorosa nel testo costituzionale, non

---

<sup>518</sup> Nencini, Presidente della Conferenza dei Presidenti dei Consigli e delle Assemblee regionali, Res. Sten. 27° dell'11 aprile 2002, p. 6.

<sup>519</sup> Nencini, Presidente della Conferenza dei Presidenti dei Consigli e delle Assemblee regionali, Res. Sten. 27° dell'11 aprile 2002, p. 7; Louvin, Componente della Conferenza dei Presidenti dei Consigli e delle Assemblee regionali, Res. Sten. 27° dell'11 aprile 2002, pp. 13-14.

<sup>520</sup> Martini, componente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle provincie autonome, Res. Sten. 28° del 18 aprile 2002, p. 4.

<sup>521</sup> Martini, componente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle provincie autonome, Res. Sten. 28° del 18 aprile 2002, p. 5.

<sup>522</sup> Martini, componente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle provincie autonome, Res. Sten. 28° del 18 aprile 2002, p. 5.

<sup>523</sup> Martini, componente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle provincie autonome, Res. Sten. 28° del 18 aprile 2002, p. 15.

<sup>524</sup> Prof. Vandelli, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e delle Prov. Aut., Res. Sten. 28° del 18 aprile 2002, pp. 6-7.

altrettanto può dirsi dei testi legislativi, dunque tale argomento non è stato considerato dirimente<sup>525</sup>.

In questa prospettiva si è sottolineato che la Costituzione esprime un chiaro *favor* per l'elezione diretta del Presidente, la quale – secondo alcuni – avrebbe anzi potuto essere affermata una volta per tutte<sup>526</sup>; essa – nel modello costituzionale – implica la connessione tra permanenza in carica del Presidente e quella del Consiglio regionale (artt. 122 e 126 Cost.)<sup>527</sup>. L'unico caso in cui potrebbe forse ammettersi la sopravvivenza del Consiglio alla cessazione dalla carica del Presidente sarebbe quella dell'impedimento permanente o della morte del Presidente stesso<sup>528</sup>, mentre dovrebbe escludersi la possibilità che si verificino fenomeni di trasformismo o “ribaltoni”<sup>529</sup>.

Conclusivamente, tre principi, tra loro connessi, sono stati indicati come non aggirabili: l'individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze, (con premi di maggioranze o altri meccanismi di rafforzamento del sostegno al presidente); la contestualità delle elezioni; il divieto di mandato imperativo<sup>530</sup>.

La durata della legislatura è fissata dal ddl in cinque anni; tuttavia, è stato rilevato che nel precisare che il quinquennio decorre dalla data delle elezioni, non sono dettate norme per la decorrenza degli altri organi elettivi<sup>531</sup>. Nessuna indicazione è recata in materia di numero dei consiglieri, che rimane quindi affidata – correttamente, secondo una interpretazione – alla libera determinazione delle regioni<sup>532</sup>.

---

<sup>525</sup> Prof. Vandelli, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e delle Prov. Aut., Res. Sten. 28° del 18 aprile 2002, pp. 16-17.

<sup>526</sup> Martini, componente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle provincie autonome, Res. Sten. 28° del 18 aprile 2002, p. 15.

<sup>527</sup> Prof. Vandelli, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e delle Prov. Aut., Res. Sten. 28° del 18 aprile 2002, p. 6.

<sup>528</sup> Martini, componente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle provincie autonome, Res. Sten. 28° del 18 aprile 2002, p. 14.

<sup>529</sup> Prof. Vandelli, rappresentante della Conf. dei Pres. delle giunte reg. e delle Prov. Aut., Res. Sten. 28° del 18 aprile 2002, p. 16.

<sup>530</sup> Martini, componente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle provincie autonome, Res. Sten. 28° del 18 aprile 2002, p. 5.

<sup>531</sup> Nencini, Presidente della Conferenza dei Presidenti dei Consigli e delle Assemblee regionali, Res. Sten. 27° dell'11 aprile 2002, p. 8.

<sup>532</sup> Nencini, Presidente della Conferenza dei Presidenti dei Consigli e delle Assemblee regionali, Res. Sten. 27° dell'11 aprile 2002, p. 8.







## Ultime pubblicazioni del Servizio Studi

<b>196</b>	Indicatori socio-economici territoriali: la regione Friuli-Venezia Giulia	<i>Dossier</i>
<b>197</b>	Disegno di legge A.S. n. 795-B - Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo	<i>Schede di lettura</i>
<b>198</b>	Disegno di legge A.S. 1473 "Conversione in legge, con modificazione, del decreto-legge 7 maggio 2002, n. 85, recante disposizioni urgenti per il settore della pesca"	<i>Schede di lettura</i>
<b>199</b>	Procedure internazionali di consegna e mandato di cattura europeo	<i>Documentazione di base</i>
<b>200</b>	Disegno di legge A.S. n. 887 "Modificazioni al decreto-legge 30 gennaio 1998, n. 6, sulla ricostruzione delle zone terremotate delle Regioni Umbria e Marche"	<i>Schede di lettura</i>
<b>201</b>	Il sistema delle autonomie territoriali in Francia	<i>Dossier</i>
<b>202</b>	Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo	<i>Testo a fronte</i>
<b>203</b>	Atto del Governo n. 109 recante schema di <i>addendum</i> n. 1 al contratto di programma 2001-2005 tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la società Rete Ferroviaria italiana S.p.A.	<i>Schede di lettura</i>
<b>204</b>	Articolo 7 del disegno di legge A.S. n. 1246-A "Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti", recante modifiche alla legge 11 febbraio 1994, n. 109 "Legge quadro in materia di lavori pubblici" nonché ulteriori disposizioni concernenti gli appalti e il Consiglio superiore dei lavori pubblici	<i>Schede di lettura</i>
<b>205</b>	Disegno di legge A.S. 1501 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 maggio 2002, n. 92, recante differimento della disciplina relativa alle acque di balneazione.	<i>Schede di lettura</i>
<b>206</b>	Atto del Governo n.113 "Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante modifiche all'articolo 6 del decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 1997, n.318 "Regolamento per l'attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni in materia di autorizzazioni generali e licenze individuali nel settore delle telecomunicazioni"	<i>Schede di lettura</i>