



UNIVERSITÀ DI PISA

Dipartimento di Giurisprudenza

Corso di laurea magistrale in Giurisprudenza

LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA  
COSTITUZIONE:  
PROBLEMATICHE E NUOVE PROPOSTE DI REVISIONE

Il Candidato  
Francesca Palminteri

Il Relatore  
Prof.ssa Virginia Messerini

A.A. 2013/ 2014

LA RIFORMA DEL TITOLO  
V DELLA COSTITUZIONE:  
PROBLEMATICHE E NUOVE PROPOSTE DI  
REVISIONE.

## ***Premessa***

*Il presente lavoro nel delineare l'evoluzione del regionalismo italiano si sofferma sulla riforma del Titolo V parte seconda della Costituzione analizzando le principali novità introdotte dalla stessa e mettendo, allo stesso tempo, in evidenza i problemi che ne sono scaturiti e le lacune che la stessa non ha saputo colmare, lasciando così trapelare la necessità di un intervento tempestivo volto a rimediare ai problemi che ne sono derivati, e evidenziando tra le nuove proposte di legge le critiche alle quali queste sono state soggette.*

*L'attuale struttura delle Regioni deriva da una serie di riforme aventi ad oggetto il Titolo V della Costituzione, cominciate negli anni Settanta attraverso l'effettiva istituzione delle Regioni di diritto comune, e terminate con la riforma del 2001, portate avanti con lo scopo di dare allo Stato italiano una fisionomia più "federalista", nella quale i centri di spesa e di decisione si sarebbero spostati dai livelli più alti, lo Stato centrale, a quelli più locali, "avvicinandosi" così ai cittadini.*

*Nel corso degli anni le Regioni hanno ricevuto una sempre maggiore autonomia gestionale e finanziaria. Con dell'entrata in vigore della legge costituzionale del 22 Novembre 1999, n.1, sono state poste in essere una serie di modifiche dell'assetto istituzionale delle Regioni, che hanno condotto, attraverso la modificazione degli articoli 121, 122, 123 e 126 della Costituzione, all'inizio di una nuova fase statutaria delle Regioni di diritto comune, caratterizzata per un deciso rafforzamento dell'autonomia statutaria: lo Statuto si trasforma da legge statale a fonte statutaria, caratterizzata dall'introduzione di un nuovo, speciale, procedimento di approvazione, modellato su quello previsto dall'art 138 cost., si attribuisce a ciascuna Regione il potere di definire autonomamente, all'interno dello Statuto, la propria forma*

*di governo e la propria legge elettorale, si elimina dal nuovo testo dell'articolo 122 il vincolo della elezione del Presidente e della Giunta regionale da parte del Consiglio, tra i propri componenti (ex comma 5), e si attribuisce a ciascuna Regione la competenza legislativa sul proprio sistema di elezione dei consiglieri, del Presidente e degli altri componenti la Giunta, nonché la disciplina dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità degli stessi. Viene modificata la disciplina delle cause di scioglimento ( autoritativo ) del Consiglio regionale, e si introduce la disciplina del cd. Autoscioglimento e infine si è provveduto ad estendere la potestà legislativa regionale alla materia elettorale sino ad allora disciplinata da una legge statale.*

*Successivamente con la legge del 31 Gennaio 2001, n. 2, “Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano”, al fine di riequilibrare la situazione che si era creata e che vedeva attribuita alle Regioni di diritto comune una maggiore autonomia, si è provveduto ad estendere anche a tutte le Regioni ad autonomia differenziata, la previsione di adottare una speciale legge regionale rinforzata la cd “legge statutaria”, avente contenuto analogo a quello che era stato previsto dalla legge cost. n.1/1999.*

*Con l'approvazione della successiva legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 è stato, profondamente, rivisto il complessivo sistema dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, attraverso un' incisiva modifica del Capo V, parte seconda della Costituzione, recante norme sulle Regioni, le Province e i Comuni, che sovverte i tradizionali rapporti tra centro e periferia. In particolar modo la riforma attuata nel 2001, introduce una serie di principi innovatori tra i quali spiccano in primo luogo il fatto che per la prima volta si attribuisce pari dignità politico-costituzionale agli Enti locali considerati da sempre minori rispetto a Stato e Regione, completamente diverso è il*

*criterio con cui è stato costruito il nuovo art. 117 della Costituzione che delinea un'inversione dell'ordine delle competenze legislative regionali rispetto a quelle dello Stato, ora titolare solo delle competenze espressamente enumerate dall'art. 117.2 Cost, si introduce il principio di sussidiarietà art. 118 Cost. con il superamento del principio del c.d. parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa, si introduce il cd federalismo fiscale art 119 Costituzione.*

*La riforma, tuttavia, pur costituendo un primo passo verso il federalismo, si è rivelata per certi aspetti problematica, in quanto ha dato vita a un contenzioso per problemi di attribuzione tra Stato e Regioni senza precedenti, di cui la Corte costituzionale si è dovuta far carico, e lacunosa in quanto non tiene conto della principale causa del cattivo funzionamento del sistema preesistente ovvero l'assenza di strumenti di raccordo tra i vari livelli di governo che in passato aveva indotto la giurisprudenza costituzionale a creare dei principi non contemplati nel testo costituzionale quali l'interesse nazionale, il coordinamento, la leale collaborazione che fossero capaci di indirizzare e coordinare i rapporti tra centro e periferia e che siano in grado di soddisfare le esigenze di cooperazione tra i vari livelli di governo. La riforma attuata nel 2001 ha, dunque, reso l'unica sede di raccordo istituzionale, costituita dal sistema delle Conferenze, ormai del tutto inadeguata di fronte alle novità sancite dalla riforma. Si può, dunque, evidenziare sin da subito come nonostante la portata innovatrice della riforma, che ha dato vita a dei cambiamenti radicali, il quadro complessivo che ne deriva lascia emergere delle problematiche, tra le quali spiccano in particolare un'eccessiva frammentazione del riparto delle competenze che ha dato vita a innumerevoli contenziosi, i problemi di attuazione del Titolo V con*

*particolare riferimento al federalismo fiscale attualmente ancora inattuato. Assumono poi un ruolo di primo piano anche i problemi legati al cattivo uso del denaro pubblico che le Regioni possono spendere soprattutto alla luce del fatto che dalla riforma nel 2001 del Titolo V della Parte seconda della Costituzione ad oggi, la spesa corrente delle Regioni è aumentata di oltre 40 miliardi, e l'impatto che la crisi economica ha avuto sul tutto il sistema e che ha condotto ad approvare delle misure volte a ridurre le spese della pubblica amministrazione e dare vita a una politica fiscale molto restrittiva.*

*Tutto ciò lascia emergere la necessità di un intervento tempestivo volto a ripristinare il sistema e a garantire una corretta gestione della spesa pubblica. A tal fine di recente sono state avanzate molteplici proposte volte a riformare l'assetto istituzionale, alcune volte ad abolire le Regioni viste come una delle principali cause del dissesto economico del Paese, altre invece, volte a riformare il Titolo V parte seconda della Costituzione attraverso l'abolizione della materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni. In questa direzione si è mosso l'attuale Governo attraverso il disegno di legge costituzionale AS 1429 rubricato "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione", presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri, Matteo Renzi, e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Boschi, il cui testo dopo essere stato approvato al Senato della Repubblica, nonostante le dure critiche alle quali è stato soggetto, è attualmente sottoposto all'esame della Camera dei Deputati in vista di una approvazione definitiva.*

# INDICE

## Capitolo I

### “ LA NASCITA E L'EVOLUZIONE DEL REGIONALISMO ITALIANO “

	<i>pag.</i>
1. L'origine storica delle Regioni e i lavori dell'assemblea costituente.....	8
2. Le Regioni nel nuovo testo della Costituzione.....	13
3. L'inattuazione delle Regioni ordinarie.....	25
4. Le contraddizioni del sistema delineato nel corso degli anni '70 del secolo scorso.....	29
5. I Primi tentativi di riforma.....	37

## Capitolo II

### “ LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE”

1. Le leggi costituzioni n.1/ 1999 e la n. 2/2001.....	46
2. La legge costituzionale n.3 del 2001: considerazioni preliminari sulle principali novità introdotte dalla riforma.....	54
3. L' autonomia statutaria.....	62
4. L'autonomia legislativa.....	72
4.1 La potestà legislativa esclusiva dello Stato.....	76
4.2 La competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni.....	89

4.3 I limiti.....	92
4.4 I poteri sostitutivi.....	99
4.5 La potestà legislativa esclusiva o residuale delle Regioni.....	101
4.6 I controlli.....	103
4.7 La potestà legislativa delle Regioni ad autonomia differenziata.....	107
4.8 La potestà regolamentare.....	108
5. L'autonomia amministrativa.....	111
6. L'autonomia finanziaria.....	119
6.1 il federalismo fiscale.....	128

### **Capitolo III**

#### **“ LE PROBLEMATICHE DELLA RIFORMA DEL TITOLO V DEL 2001 E LE SUE DIFFICOLTÀ ATTUATIVE ”**

1. L'attuazione del Titolo V.....	133
2. La legge La Loggia.....	136
3. La riforma del 2005.....	140
4. Il fallimento della riforma del Titolo V del 2001 e le problematiche connesse.....	143
4.1 L'influenza che l'inefficienza della classe politica e la crisi economica hanno esercitato sul funzionamento del sistema delineato dalla riforma del Titolo V del 2001.....	149
5. Le nuove proposte di revisione.....	156



# Capitolo I

## “ LA NASCITA E L'EVOLUZIONE DEL REGIONALISMO ITALIANO “

sommario: 1.L'origine storica delle Regioni e i lavori dell'assemblea costituente.-2.Le Regioni nel nuovo testo della Costituzione.-3.L'inattuazione delle Regioni ordinarie.-4.Le contraddizioni del sistema delineato nel corso degli anni '70 del secolo scorso.-5.I Primi tentativi di riforma.

### **1. L'origine storica delle Regioni e i lavori dell'assemblea costituente**

Le prime discussioni relative all'istituzione delle Regioni affondano le radici negli anni immediatamente successivi alla nascita del Regno d'Italia ( 1861 ), e si annidano, in quei movimenti di pensiero che, scartando sin da subito l'ipotesi di dare vita a una forma di Stato federale o confederale, manifestavano la necessità di dotare il territorio nazionale di un'articolazione a base regionale che fosse capace di garantire una più efficiente gestione di tutto il territorio nazionale riconoscendo, in questo modo, alla Regione la qualifica di ente intermedio fra lo Stato e il Comune.

Nel corso degli anni furono elaborati vari progetti di decentramento regionale di cui un significativo esempio può essere dato dal progetto elaborato dal I Governo Cavour ad opera degli allora ministri degli Interni Luigi Carlo Farini, incaricato di avviare una riflessione sull'assetto del nuovo Stato, ottenendo a tal fine, con legge del 24 giugno 1860, l'istituzione di una « Commissione temporanea di legislazione », presso il Consiglio di Stato ( a Torino ), appositamente

incaricata, e successivamente da Marco Minghetti il quale elaborò il proprio progetto in cui la Provincia era il vero perno delle tradizioni locali, mentre l'istituzione delle Regioni era contemplata solo in via transitoria.

Il « decentramento amministrativo » prefigurava l'istituzione di un organo intermedio tra Province e Stato, il « consorzio interprovinciale », le cui competenze comprendevano: 1) lavori pubblici; 2) scuole pubbliche superiori; 3) bonifiche fondiari, caccia e pesca.

Per quanto riguarda gli organi direttivi, come la Provincia aveva un consiglio ed era guidata da un organo monocratico ( il prefetto ), così il consorzio interprovinciale sarebbe stato guidato da un « Governatore con poteri effettivi, concepito come "delegato del ministro dell'Interno". Questi progetti però, non ebbero molta fortuna, negli ambienti conservatori dell'epoca, e finirono con l'essere inevitabilmente bloccati.

La questione regionale fu ripresa negli anni del primo dopoguerra, soprattutto ad opera di Luigi Sturzo, che la pose al centro del dibattito politico del partito popolare italiano da lui fondato e che come egli stesso aveva indicato al terzo congresso nazionale di Venezia ( 1921 ), « era nato per trasformare lo Stato da unitario in pluralista e popolare e quindi necessariamente decentrato e democratico » ponendo in questo modo alla base della riforma amministrativa dello Stato la valorizzazione delle autonomie locali e il riconoscimento giuridico delle Regioni.

E' in questo periodo che può essere collocato, quello che fu, un primo tentativo di attribuzione di autonomia regionale: il regio decreto n. 1319 dell'8 settembre 1921, atto normativo che istituiva una commissione per il riassetto dei territori acquisiti a seguito del primo conflitto mondiale ( Trentino-Alto Adige e Venezia Giulia ) preannunciando allo stesso tempo l'istituzione di autonomie regionali

dotate di poteri legislativi ma l'avvento del fascismo con la sua connotazione tipicamente accentratrice, e la negazione di tutte le forme di pluralismo, che contraddistinsero il regime autoritario, smorzarono ogni tentativo di rinnovamento e ne impedirono lo sviluppo successivo, per vent'anni.<sup>1</sup>

Il dibattito sulle Regioni ritrovò terreno fertile nel periodo del secondo dopoguerra, caratterizzato dal profondo desiderio rinnovare l'assetto istituzionale e principi fondamentali e adeguarli alle nuove esigenze di democrazia.

Un posto di primo piano tra i sostenitori del regionalismo era occupato da Gaspare Ambrosini che fu uno dei primi ad esaminare la questione regionale da un punto di vista giuridico e non politico come invece avevano fatto tutti i suoi predecessori.

L'assemblea Costituente concentrò molte delle sue energie nella discussione sull'istituzione delle Regioni, che si proponeva lo scopo di sancire una discontinuità con il regime fascista in modo da garantire la rinascita della democrazia nello Stato. In particolare un primo punto di discussione riguardò la scelta del tipo di ente regionale da istituire, anche le posizioni antiregionalistiche, che si interposero, crearono non poche problematiche. La Commissione Ruini incaricata di redigere il testo costituzionale presentò una bozza apertamente regionalista che incontrò le molte resistenze eccepite dai conservatori, contrari a qualsiasi sconvolgimento dell'ordinamento giuridico che avrebbe potuto compromettere le basi unitarie del Paese.

Il dibattito in sede costituente ruotò, fondamentalemente, attorno a due posizioni: una che pur riconoscendo la necessità di mantenere salda l'unità nazionale, prendendo così le distanze dal federalismo e proponendo, allo stesso tempo, una nuova immagine del territorio

---

<sup>1</sup> Per maggiori approfondimenti si veda VIZIOLI N., *la scelta della forma di Stato regionale da parte dell'assemblea costituente*, in portale treccani, treccani.it, 2008.

nazionale, si dichiarò favorevole all'introduzione del cd Regionalismo politico in base al quale le Regioni avrebbero dovuto essere strutturate in qualità di enti politici dotati di poteri legislativi, l'altra, che invece, per timore di poter mettere a repentaglio l'unità nazionale, considerando anche i trascorsi storici della nostra Nazione, avrebbe ritenuto più congrua l'istituzione di modelli di Regioni alle quali fossero state attribuite solo funzioni amministrative e nell'esercizio delle quali sarebbero state sottoposte a rigorosi controlli esercitati da parte dello Stato.

I costituenti si trovarono davanti a un grosso scoglio: dover creare un sistema che fosse in grado di conciliare e armonizzare le profonde differenze culturali, storiche, territoriali di cui si componeva, e di cui tutt'oggi si compone, il territorio nazionale.

Alla fine fu il regionalismo politico a prevalere riuscendo così ad entrare nel testo finale della Costituzione, insieme alla fissazione di limiti, a un contestuale sistema di controlli atto a garantire la regolarità dell'attività regionale e insieme all'introduzione di un elenco nominale delle Regioni nel quale venivano ricomprese sia le Regioni ordinarie che quelle speciali.<sup>2</sup>

Un altro grande problema che l'assemblea costituente si trovò a dover affrontare, fu rappresentato dall'identificazione puntuale delle Regioni, e dalle loro delimitazioni territoriali; infatti, l'individuazione dell'elenco delle Regioni da istituire « creò un impasse difficilmente superabile <sup>3</sup>» oltre alle pressioni affinché fossero mantenute in vita le cd “ Regioni storiche ” cioè le Regioni territoriali ritenute preesistenti, caratterizzate, in quanto tali, da una loro consistenza specifica sia dal punto di vista storico-economico e soprattutto etnico-linguistico, molte

---

2 Così .. DESIDERI.C., *se le regioni italiane abbiano un fondamento e quale sia*, in , *issirfa* Cnr, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie, Settembre 2012.

3 Cit. MABELLINI S., *identità culturale e dimensione territoriale delle regioni in Europa*, Giuffrè editore, 2008.

furono le pressioni affinché fossero istituite Regioni nuove, soluzione questa, difficilmente accoglibile, dal momento che per evitare disparità di trattamento, l'assemblea avrebbe dovuto accogliere tutte le richieste di istituzione di nuove Regioni e ciò avrebbe prodotto un'eccessiva frammentazione.

A prevalere alla fine fu, la scelta in favore delle Regioni 'storiche' che dal punto di vista dei costituenti avrebbero garantito che la nascita del nuovo Stato regionale si fondasse su basi stabili e certe, seguita da un elenco indicante tutte le Regioni di cui si sarebbe composto il territorio nazionale con il riferimento anche ai precisi limiti territoriali. Al solo scopo di evitare un'eccessiva dispersione del potere del nuovo Stato regionale, si decise di scartare da subito l'ipotesi di dare vita a piccole Regioni in quanto vi era il timore che queste ultime avrebbero potuto indebolire il nuovo sistema introdotto rendendolo eccessivamente frammentario<sup>4</sup>.

---

4 Per maggiori approfondimenti sul tema si consiglia DESIDERI.C., *se le regioni italiane abbiano un fondamento e quale sia*, in , *issirfa Cnr, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie*, Settembre 2012.

## **2. Le Regioni nel nuovo testo della Costituzione**

L'entrata in vigore della Costituzione del 1948, decretò ufficialmente la nascita delle Regioni e condusse al definitivo superamento dell'assetto Statale preesistente caratterizzato, per la pregnanza di forma di Stato unitario, fortemente accentrato, che vedeva il proprio territorio ripartirsi in Comuni e Province, enti autarchici, dotati di personalità giuridica e capaci di amministrare gli interessi locali entro i confini rispettivi, sotto il perenne controllo da parte dello Stato. Contesto in cui il principio autonomistico era quasi del tutto inesistente dal momento che i sindaci erano designati con nomina regia e che l'amministrazione era affidata al prefetto, ossia, al rappresentante del governo locale.<sup>5</sup>

Attraverso l'introduzione dell'ordinamento regionale si volle innanzitutto garantire l'erosione dell'accentramento statale, attraverso la creazione di « contrappesi » di natura « garantistica <sup>6</sup> » atti a evitare delle possibili degenerazioni in forme di Stato totalitario, così come era già accaduto in passato, attraverso un ampio decentramento che fosse in grado di realizzare la partecipazione democratica dei cittadini alla formazione dell'indirizzo politico e amministrativo, e a formare, infine, una classe politica locale in grado di garantire il ricambio nella direzione dello Stato.

Il vero problema che il costituente si trovò a dover affrontare una volta istituite le Regioni fu come conciliare gli obiettivi politici, che attraverso esse si vollero conseguire, con l'esigenza ( politica ) di non pregiudicare l'unità nazionale.

La Costituzione mantenne in vita i due Enti locali preesistenti, i

---

5 Per maggiori approfondimenti sul punto si consiglia CARETTI P. TARLI-BARBIERI G ,  
in, *Diritto Regionale*, pag 12, Giappichelli- editore Torino 2012

6 BRUNELLI G.,CAZZETTA G.,*Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione  
"inattuale" ? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, Giuffrè  
editore, Milano 2013.

Comuni e le Province ed istituì dei nuovi enti territoriali dotati maggiori poteri, le Regioni. Si volle creare un sistema molto diverso rispetto, a quello proprio, delle esperienze federali conosciute fino a quel momento e che per certi aspetti può essere assimilato al modello spagnolo. Nel testo che alla fine venne approvato, la Regione, fu intesa come un ente:

- “*autarchico*” cioè dotato di fini propri di interesse regionale e con la capacità di svolgere l’attività amministrativa necessaria per il conseguimento di tali scopi;
- “*autonomo*”, ossia munito di poteri legislativi e regolamentari nell’ambito delle specifiche competenze attribuitegli nel rispetto dell’ordinamento giuridico dello Stato;
- “*rappresentativo degli interessi locali*”, su basi elettive a suffragio universale diretto;
- “*dotato di sufficiente autonomia finanziaria*”.

L’assetto territoriale che originariamente venne delineato dal nuovo testo costituzionale può essere inquadrato, in modo chiaro, alla luce della lettura di due fondamentali articoli costituzionali:

1. L’art. 5 Cost.<sup>7</sup>, Il quale nell’affermare “*l’unità*” e “*l’indivisibilità*” del territorio dello Stato, volto così ad escludere qualsiasi ipotesi di scissione, riconosce e, in contrapposizione ad uno Stato fortemente accentrato di matrice fascista, attribuisce valore anche al *principio autonomistico* il quale da modello organizzativo è elevato a principio fondamentale dell’ordinamento costituzionale; mentre si riconosce che l’Italia non è uno Stato federale, ma “*unitario*” e “*indivisibile*”, si affermano due principi che perseguono un

---

<sup>7</sup> Art.5 Cost.” *La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento.* ”

modello diverso da quello dello Stato centralizzato, prevalente fino a quel momento. Il primo è il principio del “*decentramento*”, in base al quale l'amministrazione pubblica è affidata ad organi periferici dello Stato; il secondo è il principio “autonomistico”, in base al quale devono esistere enti pubblici, distinti dallo Stato, che amministrano parti del territorio e le popolazioni che vi abitano ( Comuni, Province, Regioni ) introducendo così, in via di principio, la garanzia di un'ampia libertà conferita alle diverse collettività territoriali, nel perseguimento e nella gestione di interessi locali, mediante il riconoscimento di una posizione di autonomia in favore dei rispettivi enti esponenziali. Esso denota la consapevolezza dei costituenti che il nodo Stato-Enti locali sarebbe stato centrale nel dibattito politico, e avrebbe condizionato l'intero ordinamento giuridico.

Si scelse la parola “autonomie”, un'intuizione che esprime in sé una novità assoluta molto distante dal “decentramento” francese volta a garantire un pluralismo non solo sociale ( *ex art 2Cost.* ), ma, appunto, anche territoriale.

L'articolo 5 disegna un sistema di livelli di governo composti dagli Enti locali capaci di dotarsi di un proprio indirizzo politico e amministrativo il più vicino possibile al cittadino con un'autonomia anche finanziaria.

Le autonomie territoriali, pur con le loro differenze, sono quindi chiaramente individuate come enti esponenziali delle proprie comunità, dotate di specifiche potestà pubbliche ( normative e amministrative ) e portatrici di un proprio indirizzo politico-amministrativo.

2. L'Art 114 Cost. Che nella sua previsione originaria, all'esito del dibattito registratosi in assemblea costituente, recitava: ”



***La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni***”. Il fatto che non sia menzionato lo Stato deriva dalla consapevolezza che tale norma annovera Regioni, Province e Comuni considerandole come parte integrante del territorio della Repubblica, « potendo così tacere.....“*dello Stato*“ ente con esse territorialmente coincidente. Lo Stato, dato per presupposto, non modificava la sua articolazione territoriale se non con l'aggiunta della Regione ».<sup>8</sup>

Dei due enti storicamente preesistenti il Comune è sicuramente quello che vanta la storia più antica, *riconducibile* seppure indirettamente, all'esperienza dei comuni medioevali e in seguito dell'età comunale. Con l'avvento dello Stato moderno i Comuni da Città-Stato vennero progressivamente degradati al ruolo di mere articolazioni amministrative del potere politico. La nascita della Provincia ( ente intermedio tra Stato e Comune) può essere invece fatta risalire all'editto Albertino 659/1847 e, quindi, alla l. 2248/1865.

Da questo assetto costituzionale deriva la necessità che ogni Regione sia dotata di un proprio Statuto che stabilisca le norme relative alla propria organizzazione interna. Nell'imminenza del trasferimento delle funzioni statali risulta dunque che le Regioni identificano se stesse come soggetti di programmazione territoriale, dei servizi sociali e delle attività economiche più direttamente connesse al carattere della collettività e del territorio regionale.

La Costituzione prevede che ogni Regione abbia un proprio Statuto che stabilisca le norme relative alla propria organizzazione interna, nella specie, il nostro assetto istituzionale prevede due tipi di Statuto dai quali scaturiscono due diversi modelli di Regione ( a statuto

---

<sup>8</sup> DE MURO G., *Commento all'articolo 114 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione vol III art 101-139*, Utet, 2006, a cura di R. BIFULCO , A. CELOTTO, M. OLIVETTI.

ordinario o comune e speciale o differenziato ), che tuttavia, « possono essere inquadrare nell'ambito di una cornice comune, che vede riconoscere a tutte le Regioni un'autonomia statutaria, legislativa, amministrativa e finanziaria ».<sup>9</sup>

Lo statuto speciale è previsto a favore di cinque regioni: Sicilia, Sardegna, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e Valle D'Aosta.

La differenza tra queste due tipologie di Regioni può essere letta alla stregua del diverso ruolo che in esse è chiamato a svolgere il principio autonomistico il quale è molto più accentuato nelle Regioni speciali.

Quanto detto emerge chiaramente dal dettato dell'art 116 Cost.<sup>10</sup> che esprime quella che è una prima grande differenza tra le due forme di Regioni, dal punto di vista “dell'autonomia statutaria ( art.114 )” perché nel fare riferimento a .....”**secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali.**”..... sancisce espressamente che per le Regioni a Statuto speciale cioè, quelle Regioni che in base al disposto stesso delle norma, godono di .. **“forme e condizioni particolari di autonomia** “.. che proprio in virtù di questo loro particolarismo necessitano che il loro Statuto sia approvato con legge Costituzionale secondo quanto previsto dall'art 116 Cost.

Per **“speciale autonomia”** si intende una maggiore autonomia statutaria e finanziaria.

Nella formulazione precedente alle modifiche della L. cost. Del 22 Novembre 1999 n. 1., e della successiva l. n.2/2001 vi era una netta distinzione sul piano procedurale tra gli statuti delle c.d. Regioni ad autonomia differenziata e quelli delle c.d. Regioni di diritto comune: in entrambi i casi la delibera statutaria del Consiglio regionale era seguita

---

9 CARETTI P. TARLI-BARBIERI G , in, *Diritto Regionale*, pag 17, Giappichelli- editore Torino 2012

10 Così recita l'art 116 Cost. “ *Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali*”.

da un intervento del Parlamento che doveva approvarla, ma, mentre gli statuti speciali erano approvati con una legge costituzionale, gli statuti ordinari venivano approvati con una legge ordinaria.

Secondo i dettami del proprio statuto ogni Regione a Statuto speciale ha l'autorità di emanare norme individuabili, per alcune materie, nella Costituzione, nei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, negli obblighi internazionali e negli interessi nazionali, e nelle norme fondamentali delle riforme economico-speciali della Repubblica. Inoltre, le Regioni a Statuto speciale, hanno ulteriori attribuzioni legislative in altre materie, sempre indicate negli Statuti, ove debbono rispettare anche i principi stabiliti dalle leggi ordinarie dello Stato.

Di contro le Regioni a statuto ordinario, in base a quanto stabilito dall'art 123 Cost.<sup>11</sup>, vengono approvate con legge della Repubblica e incontrano oltre al limite dell'armonia con la Costituzione anche il limite delle leggi ordinarie dello Stato cui la Costituzione fa espresso riferimento.

Lo statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica ( art 123 ).

In merito a...."*l'organizzazione interna della Regione*"..., si deve notare come questa espressione poteva certamente essere interpretata in senso ampio, ma difficilmente comprendeva i rapporti fra gli organi regionali e la distribuzione fra di essi dei poteri.

Lo Statuto disciplinava l'organizzazione interna della Regione, espressione che poteva certamente essere interpretata in senso ampio, ma che difficilmente comprendeva i rapporti fra gli organi regionali e la distribuzione fra di essi dei poteri. Le disposizioni statutarie

---

<sup>11</sup> Quanto detto emerge chiaramente dall'art 123 Cost. Che nella sua formulazione originaria al 1°c. Sanciva che: "*Ogni Regione ha uno statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione.*"

dovevano poi armonizzarsi non solo con i principi generali enucleabili dalla Costituzione e con le norme presenti nelle leggi in materia regionale da essa richiamate, ma anche con i principi posti dall'intero ordinamento nazionale in materia di organizzazione.

Altra sostanziale differenza, per quanto attiene all'autonomia statutaria, concerne il fatto che negli Statuti speciali è contenuta la disciplina degli organi di governo della Regione e delle funzioni attribuite alla stessa; disciplina che sarà poi integrata attraverso apposite norme di attuazione approvate dal Governo sulla base dei pareri apportati da una commissione paritetica formata da esperti designati dal Governo e dalle Regioni interessate. Per le Regioni ad autonomia ordinaria invece è la costituzione stessa a dettare i settori in cui esse hanno potestà legislativa ( art 117 ), potestà amministrativa ( art.118 ); individua l'ambito e gli strumenti di autonomia finanziaria delle Regioni ( art.119 ), stabilisce quali sono gli organi regionali e le loro competenze ( art.121 ) il modo di elezione dei consigli Regionali, da disciplinare con legge dello Stato ( art 122 ); definisce il regime dei controlli degli atti legislativi, amministrativi e regionali ( art 127-125 ) e sugli organi ( art 126 )<sup>12</sup>

L'ordinamento delle autonomie locali era rimesso, per espressa scelta del Costituente, interamente alla potestà legislativa dello Stato ( art. 128 Cost.<sup>13</sup> ).

Per quel che attiene invece la competenza a legiferare ( autonomia legislativa ) dal testo originario dell'art 117 si evince come prima della riforma del 2001, alle Regioni erano attribuite funzioni legislative proprie che potevano essere esercitate, esclusivamente nelle materie

---

12 CARETTI P. TARLI-BARBIERI G , in, *Diritto Regionale*, pag 17, Giappichelli- editore Torino 2012

13 “*Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni*”.

loro tassativamente attribuite, tuttavia « le materie in cui la potestà legislativa regionale aveva la possibilità di esplicarsi erano ritenute di scarso peso, mentre i controlli da parte statale, quali il sistema delle leggi quadro o il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione, erano tali da garantire la prevalenza delle scelte politiche centrali su quelle locali<sup>14</sup> ».

Oltre ad essere tenuta al rispetto della Costituzione, l'autonomia legislativa, era confinata, all'esterno delle materie, da un lato da limiti di merito, che era compito del Parlamento far rispettare, dall'altro da limiti di legittimità, affidati alla custodia della Corte costituzionale.

Prima della riforma del 2001 si distinguevano tre tipi di potestà legislativa regionale:

- a) potestà piena ( detta anche primaria o esclusiva ), spettante alle sole Regioni speciali nelle materie tassativamente elencate nei rispettivi statuti speciali che attribuiva a queste ultime la possibilità di legiferare in completa autonomia salvo nell'ipotesi in cui fosse intervenuto lo Stato per supplire la mancanza della Regione.
- b) Potestà legislativa ripartita o concorrente, spettante a tutte le Regioni ( alle Regioni ordinarie nelle materie indicate nel “vecchio” art. 117 cost., e alle Regioni speciali nelle materie indicate rispettivamente negli elenchi degli statuti speciali ) e sottoposta a un limite interno alle materie, in base al quale era lo Stato che tracciava le linee guida, i principi fondamentali, per ciascuna materia, lasciando poi alle Regioni il compito in intervenire negli ambiti così delineati adottando discipline legislative nel rispetto dei principi fissati dalla legge statale.<sup>15</sup>

---

14 MARCAZZAN S., *La riforma del Titolo V della Costituzione: il nuovo ruolo delle Regioni nei rapporti con lo Stato e l'Unione europea, in amministrazione in cammino*, 2003.

15 Per maggiori approfondimenti sul punto si consiglia .NICOTRA I., *Diritto pubblico e*

potestà integrativa- facoltativa, spettante costituzionalmente alle sole Regioni speciali nelle materie indicate nei rispettivi statuti speciali in base alla quale lo Stato poteva demandare in una legge la potestà alle Regioni di adottare le norme per dare attuazione alla legge stessa.

La differenza tra i tipi di potestà legislativa ( a parte la diversità delle materie ) consisteva nei diversi limiti “verticali” ai quali la legge regionale era rispettivamente sottoposta. Nelle materie non elencate la competenza era dello Stato; ma allo Stato erano riconosciute occasioni di intervento anche in tutte le materie regionali.

A concretizzare i limiti della potestà legislativa delle Regioni è stato, di regola, il legislatore statale ordinario.

Per quanto riguarda invece “ *l'autonomia amministrativa* ” Le differenze tra le due forme di Regioni sono minime dal momento che valgono anche per le Regioni a Statuto speciale le regole fissate dall'art 118 Cost. Il quale prevede un sistema di amministrazione regionale indiretta.

L'art. 118 Cost. stabiliva che fosse lo Stato ad individuare le funzioni di interesse esclusivamente locale, mentre era previsto che le Regioni esercitassero normalmente le loro funzioni tramite delega agli enti locali.

Il principio di parallelismo delle funzioni sanciva inoltre che alle Regioni dovessero spettare tutte le funzioni amministrative nelle materie di loro competenza esclusiva.

Il principio di parallelismo è un principio di origine giurisprudenziale, elaborato dalla Corte costituzionale sulla base degli artt. 117 e 118 Cost. del testo costituzionale originale, che ha svolto l'importantissima funzione di fornire alla Corte stessa un criterio per la definizione delle funzioni legislative regionali, ed estenderle anche laddove lo Stato deleghi alle Regioni esclusivamente funzioni amministrative: al punto

---

*costituzionale, seconda edizione*, pag 351, G.Giappichelli- editore, Torino, 2013.

che il parallelismo delle funzioni ha potuto indurre la Corte ad accreditare la formazione, per l'evoluzione della legislazione statale, di “nuove materie” di competenza legislativa regionale<sup>16</sup>.

Tale regola conosceva delle deroghe sia in difetto che in eccesso. Nel primo senso attraverso un arretramento delle funzioni amministrative a favore degli enti locali, in eccesso, attraverso un ampliamento delle funzioni amministrative delle Regioni in attuazione del 2 comma dell'art. medesimo che contemplava l'ipotesi di una delega dello Stato di ulteriori funzioni amministrative.<sup>17</sup>

In quest'assetto caratterizzato per una forte uniformità del sistema delle autonomie locali, e per il parallelismo tra funzione legislativa regionale e funzione amministrativa delle stesse, un ruolo di evidente condizionamento era riservato in capo allo Stato, attraverso tutta una serie di controlli e di poteri di intervento nei confronti non solo delle Regioni, ma anche degli Enti locali<sup>18</sup>

Infine dal punto di vista dell'*Autonomia finanziaria* L'art.119 Cost.<sup>19</sup>, nella sua formulazione originaria prevedeva che l'autonomia

---

16 Così BIN R. *„nuovo Titolo V°: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative*, in robertobin.it, 2002.

17 Cfr., D'ATENA F., *funzione III funzione amministrative delle Regioni*, in Enc., Giurd. XIV, Roma, 1989.

18 GIUPPONI T. F., *Autonomie territoriali e processi di riforma: le forme associative degli enti locali tra legge statale e legge regionale*, in: AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Palma* - Vol. I, TORINO, Giappichelli, 2012, pp. 757 – 787.

19 Art 119 cost. *“Le regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della repubblica, che la coordinano con la finanza dello stato, delle province e dei comuni.*

*Alle regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali in relazione ai bisogni delle regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.*

*Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le isole, lo stato assegna per legge a singole regioni contributi speciali.*

*La regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità Stabilite con legge della repubblica solo le Regioni a godere di autonomia finanziaria, la quale per di più avrebbe dovuto svolgersi “ nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica”.*

finanziaria fosse una prerogativa delle sole Regioni.

Il modello di riparto elaborato nella Costituzione era quindi “aperto” e rappresentato soltanto da enunciati di principio. Questa indeterminazione era motivata dalla necessità, da parte dei Costituenti, di contemperare l'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali, senza irrigidire il dettato costituzionale e senza minare l'unicità del sistema tributario.<sup>20</sup>

Per le Regioni a Statuto ordinario/comune l'art 119 prevede un'ampia autonomia di spesa ma una limitata autonomia di entrate che sono assicurate da tributi erariali e da tributi propri delle Regioni, ai quali si aggiungono dei contributi speciali, che possono essere destinati alle Regioni, in virtù di scopi specifici, e che quindi hanno una portata limitata. Le Regioni a Statuto speciale invece godono di un sistema che in parte deroga a quest'ultimo e che attribuisce alle Regioni dei più ampi canali di finanziamento il cui ricavato è trasferito alle Regioni.

L'attribuzione di questi ambiti di autonomia alle Regioni ha reso necessaria l'istituzione di un sistema di controlli volto a garantire l'osservanza da parte di queste ultime delle norme che attribuiscono loro questi poteri. Tale disciplina è contenuta nell'art 127 Cost.<sup>21</sup>

« Da un esame del quadro generale delineato dal nuovo testo Costituzionale appare evidente come a parte i riferimenti essenziali di cui agli Artt. 5 e 114 Cost., l'ordinamento delle autonomie locali era rimesso, per espressa scelta del Costituente, interamente alla potestà

---

20 CECI R. E FROLLO G., *Brevi note in materia di autonomia finanziaria e tributaria regionale*, in consiglio regionale del Veneto, Luglio 2012.

21 ” Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.

La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge”.



legislativa dello Stato.

Allo Stato era riconosciuta una evidente posizione di supremazia nei confronti delle autonomie territoriali; 2) le autonomie locali risultavano di fatto doppiamente condizionate, da un lato dallo Stato, dall'altro dalle Regioni ».

### **3. L'inattuazione delle Regioni ordinarie.**

Nonostante nell' VIII disposizione finale, transitoria, della Costituzione, fosse previsto che le elezioni dei primi consigli regionali dovessero essere indette entro il termine di un anno dall'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale, cioè il 1° gennaio 1949, e che il legislatore statale dovesse, entro tale termine, provvedere a regolare il trasferimento delle funzioni, nonché del personale necessario al loro svolgimento, ( fino ad allora spettanti allo Stato ) alle Regioni; il regionalismo previsto nella Costituzione del 1948 è stato attuato soltanto vent'anni dopo.

Fu soltanto nel 1970 che si ebbe l'effettiva istituzione delle Regioni ordinarie.

Le Regioni speciali, « nate in genere a seguito di forti spinte autonomiste a volte sostenute da veri e propri movimenti popolari <sup>22</sup>» invece, furono subito istituite, sia pure in fasi diverse, e secondo modalità non univoche; gli Statuti di queste ultime furono, infatti, subito approvati, e a seguito dell'elezione dei propri organi iniziarono subito a funzionare.

La cosa stupisce soprattutto se si considerano tutte le pressioni fatte dai costituenti affinché venissero introdotte le Regioni.

Tra le spiegazioni che sono state date, quella che appare più convincente è di tipo politico, infatti dagli equilibri politici dell'epoca ( guerra fredda ) emerge chiaramente il fatto che i partiti al governo non poterono e non vollero consentire che in importanti Regioni come Emilia Romagna, Toscana e Umbria andassero al potere le forze di opposizione ( in particolare il Partito comunista ).

Con una disposizione contenuta nella legge n. 281 del 1970 ( legge finanziaria ), intervenuta successivamente, si delegava il Governo ad

---

<sup>22</sup> Così .. DESIDERI C., *se le regioni italiane abbiano un fondamento e quale sia*, in , Issirfa, Cnr, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie, Settembre 2012.

emanare, entro due anni dalla sua entrata in vigore, dei decreti aventi valore di legge ordinaria per regolare il passaggio alle Regioni delle funzioni previste dall'art. 117 della Costituzione oltre che del relativo personale statale. Inoltre nell'ottica di eliminare tutte le precedenti disposizioni che potessero essere d'intralcio con il funzionamento dei nuovi enti regionali, questa legge modificava radicalmente anche l'art. 9 della legge 1953, n. 62 che subordinava la possibilità delle Regioni di legiferare alla previa emanazione delle c.d. "leggi-cornice", cioè di "leggi della Repubblica contenenti, singolarmente per ciascuna materia, i principi fondamentali cui deve attenersi la legislazione regionale", ammettendo la possibilità per le Regioni di legiferare nei limiti dei principi fondamentali, i quali, risultavano da leggi che espressamente li stabilivano per singole materie o che si desumevano dalle leggi vigenti, rendendo così non necessaria la previa emanazione delle leggi cornice.

Poco dopo con legge n. 1084/1970 la cd "Pieraccini-Signorello" volle in parte abrogare e in parte dichiarare transitoriamente vigenti quelle disposizioni che condizionavano le scelte statutarie delle regioni. Ma al tempo stesso, restano tutti gli altri limiti vecchi e nuovi che verranno legittimati da una prudentissima giurisprudenza costituzionale.<sup>23</sup>

Il fatto che le Regioni finalmente erano state attuate, non risolveva i problemi di funzionamento dei nuovi enti che, per poter iniziare a operare nelle materie di propria competenza, necessitavano di appositi decreti delegati di trasferimento delle funzioni, degli uffici e del personale. Per questo motivo nella fase iniziale dell'attuazione

---

23 Cfr., PALADIN L., *problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in Atti del sesto convegno di studi giuridici regionali (Trieste Aprile 1971, pp 64 ss; P. Barile; Corte Costituzionale e Regioni a Statuto ordinario, in le regioni politica o amministrazione? Milano edizione di comunità, 1973, pp 65 e ss.

DE ROSA G., MONINA G. *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta "Sistema politico e istituzioni"* Rubbettino Editore, 2003.

dell'ordinamento regionale che va dal 1970 al 1975

furono affrontati due temi di fondamentale importanza:

- a) Stabilire quale fosse la forma di Governo delle Regioni ad autonomia ordinaria, fissare i limiti degli statuti regionali, il loro posto nel sistema delle fonti e le caratteristiche del loro procedimento di approvazione;
- b) quale dovesse essere l'ambito del trasferimento delle funzioni dello Stato alle Regioni, quali fossero le funzioni da sottrarre alle competenze regionali a favore delle Provincie e dei Comuni.

Per quanto concerne il primo quesito: l'approvazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria si distinse per la previsione di una forma di Governo che attribuiva un ruolo centrale al Consiglio regionale valorizzando allo stesso tempo gli strumenti di partecipazione dei singoli e dei gruppi alla formazione delle scelte politiche e amministrative della Regione.

Per quanto riguarda la seconda questione, il Governo, utilizzando la delega contenuta nell'articolo 17 della legge 281/1970 adottò nel Gennaio 1972 numerosi decreti che trasferivano alle Regioni ordinarie funzioni amministrative nelle seguenti materie: circoscrizioni comunali e polizia locale; acque minerali, cave e torbiere; assistenza scolastica, musei e biblioteche; assistenza sanitaria e ospedaliera; trasporti; turismo ed industria alberghiera; fiere e mercati; urbanistica, viabilità ed espropriazione; beneficenza pubblica; istruzione artigiana e professionale; agricoltura, caccia e pesca; seguendo una linea di distribuzione del potere fra gli apparati centrali e strutture regionali. Questi decreti in realtà non avevano compiuto quel trasferimento di funzioni che avrebbe dovuto dare origine al decentramento amministrativo, posto che non avveniva per settori organici di materie, bensì mediante una mera operazione di ritaglio delle funzioni.

Attraverso questi decreti, infatti, si tentò di ridurre le competenze regionali ritagliando una serie di sub materie che avrebbero dovuto rimanere di competenze statali, pertanto qualche anno dopo nel 1975 il Governo fu nuovamente delegato dal Parlamento per trasferire nuove funzioni alle Regioni attuato con il DPR 24 luglio 1977, n. 616 il quale introdusse essenzialmente tre innovazioni:

1. il nuovo trasferimento di funzioni avvenne per “settori organici” individuati in quattro grandi ambiti: ordinamento e organizzazione amministrativi; servizi sociali; sviluppo economico; assetto e utilizzazione del territorio;
2. si utilizzò ampiamente l’istituto della delega, previsto dall’allora secondo comma dell’articolo 118, per assegnare alle Regioni ulteriori competenze amministrative rispetto a quelle loro spettanti in virtù del primo comma dell’articolo 118;
3. si prevede che la delega di funzioni amministrative alle Regioni ex articolo 118 c.,2; esso, infatti, realizzava un primo compiuto trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni, accorpendo l’elenco di competenze di cui all’art. 117 della Costituzione in quattro settori organici di materie: ordinamento e organizzazione amministrativa; servizi sociali; sviluppo economico; assetto e utilizzazione del territorio.

Attraverso questo intervento si riuscì ad abbattere quelli che furono i limiti più consistenti all'autonomia regionale attraverso un estensione qualitativa e quantitativa delle competenze legislative e amministrative delle Regioni.

#### **4. Le contraddizioni del sistema delineato nel corso degli anni '70 del secolo scorso**

Dalla seconda metà degli anni '70 del secolo scorso si assiste ad una prima fase caratterizzata da un ampliamento dei poteri delle Regioni, e successivamente, dalla fine degli anni '70, e per tutta la durata degli anni '80, a causa delle forti contraddizioni del sistema che era stato delineato, si è assistito a un progressivo ridimensionamento delle funzioni delle Regioni, sia attraverso interventi di natura legislativa, sia attraverso interventi di natura giurisprudenziale, in cui spicca il significativo ruolo assunto in questa vicenda dalla Corte Costituzionale, che da un lato, ha riconosciuto al legislatore nazionale la possibilità di disciplinare nelle materie regionali oltre le norme di principio anche quelle di dettaglio, e dall'altro ha ribadito il fondamento costituzionale della funzione di indirizzo e coordinamento. Uno dei principali problemi del regionalismo risiedeva nella mancata previsione da parte del Costituente di adeguati strumenti di raccordo, e soprattutto nella mancanza, in assenza di questi ultimi, di clausole di coordinamento sia nei confronti della legislazione ordinaria, sia della prassi amministrativa.

« La Corte Costituzionale chiamata a ricomporre il quadro dei rapporti tra i diversi enti della Repubblica, individuava nella clausola dell'interesse nazionale il meccanismo di chiusura dell'intero sistema. »<sup>24</sup> In particolare, in molte sentenze il giudice di legittimità, aveva chiarito come dovesse essere lo Stato, che di volta in volta, avrebbe dovuto stabilire che cosa avrebbe dovuto essere considerato di interesse nazionale e, dunque, quali competenze attrarre al centro; mentre, le Regioni avrebbero invece dovuto sottostare alle norme statali poste a tutela degli interessi nazionali; trasformando in questo

---

<sup>24</sup> Cfr., A. CANDIDO, *Il principio autonomista nel regionalismo italiano*, in ius publicum, Aprile 2013.

modo *l'interesse nazionale* da limite negativo di merito a presupposto di legittimità della legge regionale.<sup>25</sup>

Il sistema che si era delineato, in realtà, concedeva poco spazio al potere decisionale delle Regioni le quali erano rigorosamente sottoposte ad un controllo, molto rigido, nell'esercizio dei poteri che gli erano stati conferiti, da parte dello Stato:

- **“Il potere legislativo”** :

Da un lato appare vincolato al rispetto dei limiti fissati dalla Costituzione e dagli Statuti speciali, dall'altro, la prassi invalsa di adottare *“leggi cornice”*, concernenti non solo l'indicazione della disciplina fondamentale ma anche la disciplina di dettaglio, attraverso l'introduzione delle cd disposizioni cedevoli, che sarebbero venute meno nel momento in cui le Regioni avessero esercitato le proprie attribuzioni, ha prodotto il risultato di trasformare l'intervento legislativo concorrente delle Regioni in un intervento non necessario ma solo eventuale e ancor di più condizionato.

In realtà a seguito della legittimazione di questa prassi il legislatore iniziò ad abusarne comprimendo così la sfera di autonomia delle Regioni .

Il legislatore, a tutela degli interessi nazionali, nei confronti dell'autonomia amministrativa, ( avvertiti come necessari ) da un lato, ritagliò cospicue funzioni in favore dello Stato; dell'altro, introdusse due istituti non espressamente menzionati in Costituzione: la *funzione di indirizzo e coordinamento delle attività regionali*, che sicuramente fu una delle più intense manifestazioni dell'interesse nazionale, e la *sostituzione statale in materia nei confronti di inerzie*

---

<sup>25</sup> Cfr BIN R. , *Legge regionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, Utet, Torino, 1994, 188. *Copyleft Ius Publicum 112*

*amministrative e regionali*<sup>26</sup>.

La *funzione di indirizzo e coordinamento*, altro non era che un limite interno alle singole materie di competenza regionale pensato come istituto unitario attraverso il quale avrebbe dovuto essere garantito il raccordo tra lo Stato e le Regioni nei settori di cui all'art. 117 della Costituzione. Inoltre, secondo la Corte di legittimità, esso costituiva un mezzo necessario per assicurare un'unità di indirizzo nel caso in cui vi fossero delle esigenze unitarie da coordinare piuttosto che da sacrificare agli interessi regionali. Mentre in riferimento alla prima il legislatore dettò subito una disciplina generale diretta a disciplinarne le modalità di esercizio, la sostituzione fu introdotta di volta in volta, in relazione alle singole materie.

In questo contesto un ruolo determinante è stato svolto dalla Corte Costituzionale che ha provveduto via via a creare un vero e proprio Statuto della sostituzione statale con riferimento alla sfera di autonomia amministrativa regionale:<sup>27</sup> le funzioni regionali da proprie divennero delegate.

- **“l'autonomia amministrativa”:**

Oltre a un limitato trasferimento delle funzioni viene introdotto attraverso una legge ordinaria, la già citata l.281/1970 istitutiva delle regioni a statuto ordinario, uno strumento per limitarne l'esercizio. Si tratta della c.d. *“Funzione di indirizzo e coordinamento”*, che prevede la riserva a favore dello Stato della funzione di (—) delle attività delle Regioni che attengono

---

26 Così...C. MANARDIS., MILANO *“Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, dott. A. Giuffrè -editore -2007.

27 Cfr ex post, le riflessioni di BARBATI C., *La tipizzazione giurisprudenziale dei poteri sostitutivi statali*, in *Le regioni*, 1990, 109 ss. La frase è tratta dal testo *“Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale”* MANARDIS C., Milano -dott. A. Giuffrè -editore -2007



ad esigenze di carattere unitario.

In origine la funzione in esame costituiva essenzialmente un limite di merito generale alle attività regionali. Successivamente, tale funzione è diventata lo strumento di collaborazione delle Regioni con lo Stato, *per comporre le esigenze unitarie e le istanze delle autonomie*; essa pertanto, non può estrinsecarsi in direttive che limitino oltremodo l'autonomia amministrativa delle Regioni.

- **“l'autonomia finanziaria”:**

La Legge 281/1970 alterò profondamente il modello costituzionale delineato dall'art 119, rendendo quasi del tutto inesistente l'autonomia finanziaria delle Regioni le quali, furono private della possibilità di imporre tributi propri, dipendendo completamente da trasferimenti di risorse da parte dello Stato il quale, inoltre, determinava la destinazione delle spese regionali, stabilendo vincoli per settore, per attività e per singoli interventi sull'ammontare delle risorse complessive regionali, dando così vita ad un sistema fortemente dipendente dai trasferimenti erariali.

Nel particolare la l. 281/1970 si caratterizzò per la previsione di due significativi interventi:

1. Per il fatto di prevedere l'introduzione di tributi propri (imposta sulle concessioni statali, tassa sulle concessioni regionali, tassa automobilistica regionale, tassa sull'occupazione del suolo pubblico, addizionale all'imposta erariale di trascrizione al PRA), relativamente ai quali alle Regioni viene attribuita la potestà di incidere sull'aliquota entro margini predefiniti, ma non la potestà di riscossione;
2. Per l'introduzione di due fondi (successivamente abrogati dalla L. 549/1995) che costituirono la quota più elevata delle entrate

regionali, nonché di altri fondi settoriali a destinazione vincolata che contribuirono a rendere ancora più stringente il controllo statale sulla spesa regionale.<sup>28</sup>

Questa fu una grave mancanza, soprattutto, se si tiene conto del fatto che, gli anni 70, furono caratterizzati da due grandi riforme istituzionali: la riforma tributaria e l'attuazione delle Regioni ordinarie; due eventi avvenuti a breve distanza di tempo l'una dall'altra non coordinati tra di loro, al punto che la riforma fiscale impostata, in chiave marcatamente centralista, ignorò l'istituzione di una nuova categoria di enti territoriali autonomi.

Nel periodo compreso tra il 1971 e il 1973, si assistette infatti alla centralizzazione del sistema tributario: in particolare fu la l. 825/1971 che delegò al Governo il riordino dell'intero sistema tributario italiano, completato attraverso una serie di decreti legislativi emanati nel 1972 (per le imposte indirette) e nel 1973 (per le imposte dirette); cioè mentre da un lato lo Stato concedeva l'autonomia su molte politiche sociali, dall'altro strozzava queste autonomie negando alle Regioni l'autonomia impositiva. Di conseguenza, la finanza delle Regioni è stata tradizionalmente alimentata non tanto dai tributi "propri" quanto dai trasferimenti statali.

Da questo assetto emerge in modo chiaro come l'evoluzione del sistema fosse caratterizzato per l'accentuazione del carattere totalmente derivato della finanza regionale che ha condotto a un conseguente accrescimento del potere decisionale dello Stato sulla composizione e l'attività di spesa regionale.

La Corte costituzionale si è mostrata molto cauta nelle occasioni in cui è stata chiamata a pronunciarsi sull'ampiezza dei poteri regionali in materia tributaria, basando il proprio orientamento sul richiamo diretto

---

<sup>28</sup> Così, CECI R., FROLLO G., *Brevi note in materia di autonomia finanziaria e tributaria regionale*, Luglio 2012

all'art. 117 Cost. che all'epoca non menzionava la materia tributaria e fiscale tra le competenze legislative concorrenti.<sup>29</sup>

Sul piano dei regimi di controllo fu attribuito allo Stato, tramite alcune sentenze della Corte Costituzionale, il potere di sostituirsi alle Regioni in caso di inerzia di queste ultime. Questi poteri sostitutivi rispondevano all'esigenza di voler "evitare il pregiudizio che un eventuale inerzia delle Regioni avrebbe potuto arrecare alla tutela di interessi primari o al perseguimento di obbiettivi comuni"<sup>30</sup>.

Poteri di sostituzione inizialmente furono previsti solo in relazione delle funzioni amministrative delegate dallo Stato e successivamente anche in caso di inerzia da parte delle Regioni nell'attuazione delle norme comunitarie "per poi estendersi a macchia d'olio nei più disparati settori anche in caso di urgenza a provvedere da parte del Governo e non più in caso di inerzia delle Regioni".

L'evoluzione complessiva del regionalismo italiano ingenerò gravi incongruenze che condussero a un'enfatizzazione del rapporto esistente tra Stato, da un lato Comuni e Provincie dall'altro, attraverso l'instaurazione di prassi di contrattazione permanente tra il Governo centrale e le organizzazioni nazionali degli enti territoriali: ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) e UPI (Unione Provincie Italiane).

Agli inizi degli anni Ottanta la delusione prevalse, l'entusiasmo regionalista andò svanendo e finirono per diffondersi valutazioni di giuristi, studiosi e politici, in genere negative e in certi casi fortemente negative sulle regioni. Si teneva sì conto del fatto che lo stato centrale aveva finito per limitare fortemente l'autonomia e i compiti delle

---

<sup>29</sup> *L'autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali: lo stato di attuazione dell'art.119 alla luce della giurisprudenza della corte costituzionale.*

<sup>30</sup> Cfr. PIZZETTI F., *Autonomia della Regione e funzione di indirizzo e coordinamento* in AA.VV., *Contributi allo studio della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Ministero dell'interno, Roma, 1978, 73.

Regioni, ma si lamentava che le stesse regioni si erano mostrate incapaci di darsi un ruolo e di operare in maniera innovativa ed efficace.<sup>31</sup>

La crisi del regionalismo in quegli anni è ormai così forte e così evidente che la Corte costituzionale cerca attraverso il principio di leale collaborazione ( principio di origine giurisprudenziale, istituito dalla Corte Costituzionale e successivamente riconosciuto dall'art 120 della Costituzione) fra Stato e Regione un compromesso fra i due ordinamenti; al punto che, «nella sent. n. 49 del 1958 la Corte evoca espressamente la collaborazione fra lo Stato e la Regione sottolineando che tale rapporto è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti di attività legislativa, sia che si tratti dell'attività amministrativa»<sup>32</sup>.

Diventa sempre più chiaro, infatti, che il “regionalismo cooperativo”, basato sull'idea che « Stato e Regioni possano concorrere a vicenda in uno spirito di leale collaborazione all'esercizio delle loro rispettive funzioni »<sup>33</sup>, viene considerato come il solo “sostituto possibile” del mancato regionalismo effettivo, già dalle prime sentenze della Corte Costituzionale emerge come il principio di leale collaborazione da un lato delinea la nascita di un regionalismo cooperativo volto a garantire la partecipazione delle Regioni alle funzioni dello Stato, e dall'altro determina l'insorgere in ambito dottrinale della necessità di istituire degli strumenti atti a garantire una compartecipazione di Stato e Regione al processo decisionale.

Dalla seconda metà degli anni ottanta ai primi anni novanta si assiste

---

31 DESIDERI C., *Se le Regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia*, in IssirfaCnr, *istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie*, 20012

32 Cfr BETTINELLI E. - RIGANO F. *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale.*, pag 424, G.Giappichelli editore-Torino, 2003.

33 MARTINES, T., RUGGERI, A., SALAZAR, C., *Lineamenti di diritto regionale*, pag 101 e 102 settima edizione, A. Giuffrè editore Milano, 2005.

ad un processo riformatore che tende a rilanciare il ruolo delle Regioni. Appare significativo a tal proposito il fatto che attraverso la legge comunitaria del 1987 ( legge n. 183/1987 ) vennero per la prima volta coinvolte le Regioni nel procedimento normativo comunitario: i progetti di regolamento, di raccomandazione o direttiva comunitarie che potessero riguardare le Regioni dovevano essere comunicati dalla Presidenza del Consiglio ai Presidenti delle Regioni e delle Provincie autonome per assumerne il parere<sup>34</sup>.

---

34 BRUNELLI G: e CAZZETTA G.,*Dalla Costituzione inattuata alla Costituzione inattuale?*, Dott. A Giuffrè Editore, Ferrara 2013.

## **5. I Primi tentativi di riforma**

I limiti e la generale incongruenza del sistema appena delineato, emersero in tutta la loro gravità, nel corso degli anni '90 del secolo scorso, e condussero alla consapevolezza del fallimento del sistema e dell'urgente necessità di dare il via un insieme di riforme capaci, con la venuta in primo piano dei temi del regionalismo e del federalismo della Regione”.

Prese piede, infatti, in quegli anni la convinzione che la deludente esperienza regionale fino ad allora maturata fosse da addebitarsi certamente alle perduranti tendenze centraliste dello Stato, ma in misura non minore anche ai limiti che il disegno costituzionale conteneva tra cui spiccano: l'assenza degli strumenti di raccordo istituzionale Stato-Regioni; separatezza tra i diversi livelli di governo locale; controlli troppo invasivi e una confusa definizione delle sfere di reciproca competenza<sup>35</sup>

Con l'arrivo degli anni '90 e dei fatti di cronaca politica che lo caratterizzarono ( tangentopoli ), nel biennio in cui il sistema politico italiano cominciò a subire profondi cambiamenti che portarono poi alla nascita della Seconda Repubblica, si tentò una riforma della Costituzione<sup>36</sup>. Nel 1992 la Camera ed il Senato attraverso due atti monocamerale di indirizzo, aventi analogo contenuto (Risoluzione Bianco ed altri n. 6-0001 alla Camera; ordine del giorno Gava ed altri n. 1 al Senato) deliberarono l' istituzione di una **“Commissione parlamentare per le riforme istituzionali”**, composta da 30 Deputati e 30 Senatori nominati, rispettivamente, in data 3 e 5 Agosto 1992, dal Presidente della Camera e dal Presidente del Senato su designazione dei gruppi parlamentari, in modo tale da rispecchiare

---

35 CARETTI P. TARLI-BARBIERI G , in, *Diritto Regionale*, pag 26 , Giappichelli- editore Torino 2012

36 RESTA L., *Bicamerale: i tentativi di riforma costituzionale del passato*, in Blogonews. Luglio 2013.

complessivamente la proporzione tra i gruppi presenti in Parlamento. Alla commissione fu affidato il compito di esaminare le proposte di revisione costituzionale concernenti la parte seconda della Costituzione ( limitatamente ai titoli I, II, III, IV e V, secondo l'ordine del giorno approvato dal Senato ) e le proposte di legge in materia elettorale presentate alle Camere, e di elaborare un progetto organico di revisione dei suddetti titoli della Costituzione, nonché dei sistemi elettorali per l'elezione degli organi costituzionali. La Commissione si insediò procedendo nella sua prima seduta alla nomina del Presidente De Mita e successivamente Iotti e dei membri dell'Ufficio di Presidenza, ed avviò i propri lavori attraverso l'istituzione nel proprio seno quattro Comitati, aventi il compito di svolgere un'attività di elaborazione istruttoria rispettivamente sui temi forma di Stato, forma di governo, legge elettorale e garanzie costituzionali.

Le due deliberazioni istitutive avevano stabilito che con legge costituzionale da approvarsi entro 6 mesi dalla costituzione della Commissione fossero conferiti alla stessa poteri referenti nei confronti delle Camere per la formulazione delle proposte definitive di revisione costituzionale; con la medesima legge costituzionale dovevano essere altresì fissati i termini entro i quali la Commissione avrebbe dovuto presentare alle Camere il risultato dei propri lavori.

In attesa del completamento dell'iter procedurale di approvazione della legge costituzionale, ed in vista della scadenza del termine di sei mesi dalla costituzione della Commissione ( 9 marzo 1993 ) previsto nelle delibere istitutive, la Camera ed il Senato hanno approvato, in data 4 marzo 1993, due atti monocamerale di indirizzo di identico tenore ( mozione n. 1-00147 Bianco ed altri, mozione n. 1-00088 Gava ed altri ), in base ai quali i poteri della Commissione sono stati prorogati sino alla data di entrata in vigore della suddetta legge costituzionale.

La legge costituzionale 6 Agosto 1993, n. 1, entrò in vigore l'11

Agosto, attribui alla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, il compito di elaborare un progetto organico di revisione costituzionale relativo alla parte II della Costituzione introducendo a tal fine un procedimento di revisione costituzionale parzialmente derogatorio rispetto a quello previsto dall'art. 138 della Costituzione la cui applicabilità venne limitata ai soli progetti di revisione costituzionale presentati alla data di entrata in vigore della medesima legge costituzionale. Nella specie fu previsto che il progetto approvato in doppia deliberazione conforme da entrambe le Camere dovesse essere sottoposto, obbligatoriamente, a referendum confermativo entro tre mesi dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. La legge costituzionale sarebbe stata promulgata solo se nel referendum popolare fosse stata approvata a maggioranza dei voti espressi validamente.

Sulla base delle speciali procedure previste dalla legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1, la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali in data 11 gennaio 1994 presentò alle Presidenze delle due Camere un progetto di revisione costituzionale recante norme di revisione degli articoli: 60, 70, 77, 81, 82, 92, 93, 94, 95, 97, 116, 117, 118, 119, 121, 122, 123, 125, 126, 127, 128 e 130 della Costituzione e l'inserimento nel testo costituzionale dei nuovi articoli 95-bis, 117-bis, 117-ter, 117-quater, 118-bis e 119-bis.

La proposta approvata comportava:

- un'ampia riforma del rapporto Stato-regioni, con il capovolgimento del criterio di competenza accolto nel testo attualmente vigente della Costituzione ( enumerazione tassativa delle competenze regionali e attribuzione di tutte le altre competenze allo Stato ) e la definizione di nuovi istituti di garanzia per la tutela della autonomia regionale;
- la definizione di una forma di governo "neo-parlamentare" che



prevede l'investitura diretta da parte del Parlamento del Primo ministro, attribuisce a quest'ultimo la esclusiva responsabilità sulla nomina e la revoca dei ministri, ed introduce l'istituto della cd. "sfiducia costruttiva";

- la introduzione di nuove regole in materia di bilanci, decretazione d'urgenza, delegificazione e potere regolamentare del Governo, organizzazione della pubblica amministrazione;
- la durata quadriennale della legislatura e l'ampliamento del potere di inchiesta delle Camere.

Essa però non trovò un accordo sui diversi argomenti in discussione, in particolare in relazione alla composizione ed alle funzioni delle due Camere ed agli istituti di garanzia, magistratura, Corte costituzionale, e terminò i suoi lavori il 31 gennaio 1994 a causa dello scioglimento di Camera e Senato.

Nel 1997, « dall'accordo tra il Polo e il Pds, nacque la Terza Bicamerale »<sup>37</sup>. Con la legge costituzionale n. 1 del 24 Gennaio, venne promulgata l'istituzione di una "Commissione parlamentare per le riforme costituzionali", alla quale fu attribuito il compito di presentare un disegno di legge di revisione organica della parte seconda della Costituzione. Tale commissione, chiamata anche informalmente "Bicamerale," composta da 35 deputati e da 35 senatori, e presieduta dall'allora segretario del PDS Massimo D'Alema, venne suddivisa in quattro comitati corrispondenti alle diverse tematiche affrontate: forma di Stato, Forma di Governo, bicameralismo e sistema delle garanzie; e concluse i suoi lavori in due tempi: nel giugno del 1997 presentò alla Camera un primo progetto di legge costituzionale e successivamente, nel Novembre dello stesso anno licenziò un progetto di legge costituzionale recante una revisione della parte II della Costituzione in

---

37 RESTA L., *Bicamerale: i tentativi di riforma costituzionale del passato*, in Blogonews. Luglio 2013.

senso federalistico quanto alla forma di Stato, e semi-presidenzialistico quanto alla forma di Governo, introducendo l'elezione diretta popolare del presidente della Repubblica.

Tra le proposte più interessanti troviamo:

- Assegnazione alle Regioni della potestà legislativa in relazione a materie per le quali essa non è stata riservata espressamente allo Stato;
- Riconoscimento dell'autonomia finanziaria degli enti locali;
- Governo semi-presidenziale;
- Riduzione del numero di deputati e senatori e differenziazione del bicameralismo;
- Rafforzamento dei poteri del governo rispetto al Parlamento;
- Differenziazione tra: leggi bicamerali paritarie ( per le quali le Camere hanno uguale peso ), non paritarie ( se c'è contrasto tra le Camere spetta a quella dei deputati deliberare in via definitiva ), monocamerali;
- Aumento del numero dei membri laici del Consiglio Superiore della Magistratura; per giudici e pubblici ministeri, pur non giungendo a una vera e propria separazione delle carriere, viene impedita la sovrapposizione nelle funzioni;
- Aumento dei membri della Corte Costituzionale da 15 a 20, con 5 membri nominati da rappresentanti degli enti locali;
- Possibilità per tutti i cittadini di rivolgersi alla Consulta.

Nel comitato forma di Stato: si discusse sulla possibilità di accedere o meno a una forma di regionalismo differenziato, secondo il modello spagnolo, o se mantenere l'attuale suddivisione tra Regioni comuni e Regioni ad autonomia differenziata.

L'attuazione del regionalismo differenziato avrebbe comportato che lo Statuto disciplinasse non solo la forma di governo e l'organizzazione

regionale, ma anche la ripartizione delle competenze Stato-Regione, e quindi, sarebbe stato proposto dell'assemblea regionale e approvato dal Parlamento con legge costituzionale; viceversa, se a prevalere fosse stato il mantenimento del regime pregresso la competenza degli Statuti ordinari sarebbe rimasta limitata ai profili organizzativi, e di conseguenza, anche il relativo procedimento di formazione avrebbe potuto autonomizzarsi ed esaurirsi all'interno della Regione stessa.

A prevalere fu quest'ultimo orientamento con la conseguenza che il sistema per le Regioni a autonomia differenziata rimase sostanzialmente invariato.

In riferimento, invece, alla potestà statutaria delle Regioni ordinarie, delle importanti innovazioni furono previste soprattutto in relazione alle procedure di approvazione dello Statuto, non più, deliberato dal Consiglio regionale e approvato con legge della Repubblica, ma attraverso l'introduzione di un meccanismo analogo a quello delineato dall'art 138 Cost., per le leggi costituzionali, si prevede che lo Statuto sia approvato e modificato con legge dell'Assemblea regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, e con due deliberazioni successive adottate a intervallo non minore di due mesi. Fu prevista inoltre anche la possibilità che lo Statuto, prima della promulgazione, potesse essere sottoposto a referendum confermativo, entro tre mesi dalla sua approvazione e dietro richiesta dei soggetti legittimati.

Da ciò si deduce come il nuovo statuto ordinario venne considerato dalla nuova commissione D'alema come una fonte regionale del diritto, ponendo in questo modo fine alla diaframma esistente in dottrina sull'imputazione formale di tale fonte.

In relazione ai limiti funzionali, venne eliminato il vincolo «dell'armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica» che aveva destato tante problematiche in ordine alla corretta interpretazione di tale limite e alle relative conseguenze sull'autonomia

statutaria.

Inoltre è lo Statuto che definisce i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, e di seguito, elenca in modo preciso gli ambiti di competenza materiale: la forma di governo regionale, i casi di scioglimento anticipato dell'assemblea regionale, la formazione di atti normativi regionali ecc....

La commissione D'Alema inoltre attribuì alla Regione competenza esclusiva in materia elettorale, con i soli vincoli che la legge elettorale venisse approvata a maggioranza assoluta dei componenti dell'assemblea regionale, e che venissero rispettati il principi di democraticità, rappresentatività, e stabilità di governo. Il progetto di riforma della Bicamerale arrivò in Aula il Gennaio del 1998, ma i forti contrasti esistenti tra le forze politiche, decretarono il fallimento, di quello che, dopo la commissione Bozzi ( 1983-1985 ), fu il secondo tentativo di riforma costituzionale. Tuttavia, il frutto dell'attività della Bicamerale del '97-98 è in parte considerata la legge Bassanini sulla semplificazione amministrativa, inoltre le viene riconosciuto il merito di aver quantomeno indirizzato il dibattito su temi che sono stati poi al centro della riforma del Titolo V della Costituzione.

Il programma di revisione costituzionale varato dal Consiglio dei Ministri nel marzo 1999 ( progetto D'Alema–Amato )<sup>38</sup>, pur perdendo un po' dello slancio riformatore che aveva caratterizzato il lavoro delle Bicamerali<sup>39</sup>, ha infine anticipato alcuni aspetti fondamentali della successiva legge n.3/200118.

Fallito l'esperimento delle due Commissioni bicamerali del 1993 ( De Mita-Iotti ) e del 1997 ( D'Alema ), alle quali era stato attribuito il compito di predisporre un progetto di riforma organica della seconda

---

<sup>38</sup> « *Ordinamento federale della Repubblica* », Camera dei Deputati, XI II legislat., Atto n.5830 del 18 Marzo 1999.

<sup>39</sup> Cfr. TRUINI A., *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa: centro e periferie a confronto. Il processo autonomistico in Italia dall'unità ad oggi*, cit, 116, cedam 2003.

parte della Costituzione, si tentò di perseguire ugualmente l'obiettivo di incidere sul riparto delle competenze attraverso una serie leggi ordinarie. Si tratta delle c.d. "leggi Bassanini", dal nome del ministro per la funzione pubblica, contenenti un gran numero di deleghe al Governo per il trasferimento di funzioni a beneficio delle Regioni, per la riforma della pubblica amministrazione e, infine, per la semplificazione amministrativa. In particolare, si fa riferimento alle leggi nn. 59 -127 del 1997, 191 del 1998 50 del 1999 e oltre che a una serie di decreti legislativi di attuazione ( il più importante dei quali è senza dubbio il d.lgs. n. 112 del 1998<sup>15</sup> ) che puntarono nel complesso a un rafforzamento sostanziale delle amministrazioni regionali e locali.

Gli obiettivi che principalmente si vollero perseguire:

1. Maggiore autonomia agli enti locali attuata attraverso il principio di sussidiarietà;
2. Semplificazione e trasparenza al fine di innovare il ruolo della pubblica amministrazione;
3. Migliorare il rapporto tra cittadini e amministrazioni.

Attraverso la l. n°59/1997 Il Governo è stato delegato a trasferire alle regioni ordinarie e agli enti locali tutte le funzioni amministrative di cui era titolare salvo quelle appositamente elencate dalla legge di delega: le funzioni escluse erano soltanto quelle tipiche di uno stato federale. Parallelamente, il Governo è stato delegato a por mano ad una radicale riforma delle strutture ministeriali, in modo da chiudere quegli uffici e quegli enti le cui funzioni venivano trasferite in periferia, conferendo alle regioni e agli enti locali le risorse umane, materiali e finanziarie relative; ed infine è stato delegato a ridisciplinare alcuni settori chiave, quali il commercio, gli ausili all'industria, il lavoro nella amministrazioni pubbliche, l'organizzazione scolastica.<sup>40</sup>

La logica ispiratrice della riforma era profondamente innovativa,

---

40 BIN. R., *Lo Stato dopo la cura Bassanini*, in robertobin.it, 1998.

mirando essa, in virtù del principio di sussidiarietà, a realizzare un decentramento di competenze alle autonomie regionali finalmente completo, senza avvalersi della tecnica del ritaglio delle materie e riservando allo Stato una serie tassativa di funzioni ( ordine pubblico, difesa, affari esteri...). Proprio in virtù dei contenuti di tali leggi ( atti formalmente legislativi, ma materialmente costituzionali ), si parlava di “federalismo amministrativo a Costituzione invariata” definizione che può essere considerata impropria per il riferimento al modello federale, ma che coglieva nel segno quel grado di forte innovazione anche rispetto allo stesso dettato del testo costituzionale.<sup>41</sup> Difatti, i provvedimenti in esame introducevano un modello di rapporti tra Stato e Regioni in aperto contrasto con il vecchio Titolo V, tale da sollecitare un’immediata riforma costituzionale ( riforma che, in effetti, sarebbe stata di lì a poco realizzata con le leggi costituzionali nn. 1 del 1999 e 3 del 2001 ).<sup>42</sup>

---

41 CARETTI P. TARLI-BARBIERI G , in, *Diritto Regionale*, pag 27, Giappichelli- editore Torino 2012.

42 Cfr. FALCON G. (a cura di), *Lo stato autonomista: funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Il Mulino, Bologna, 1998.

## Capitolo II

### “ LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE”

sommario: 1. Le leggi costituzionali n.1/ 1999 e la n. 2/2001.-2. La legge costituzionale n.3 del 2001: considerazioni preliminari sulle principali novità introdotte dalla riforma.-3. L'autonomia statutaria.- 4. L'autonomia legislativa .4.1 La potestà legislativa esclusiva dello Stato-4.2 La competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni.-4.3 I limiti.-4.4 I poteri sostitutivi.-4.5 La potestà legislativa esclusiva o residuale delle Regioni.-4.6 I controlli.-4.7 La potestà legislativa delle Regioni ad autonomia differenziata.-4.8 La potestà regolamentare.-5 L'autonomia amministrativa.-6 L'autonomia finanziaria.-6.1 Il federalismo fiscale.

#### **1. Le leggi costituzioni n.1/ 1999 e la n. 2/2001**

La riforma del titolo V della Costituzione è stata attuata in diverse fasi: nel 1999 con l'approvazione della legge n.1, e nel 2001 prima, con l'approvazione della legge n.2, e successivamente con l'approvazione della legge n.3 dello stesso anno.

A seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale del 22 Novembre 1999, n.1, rubricata « Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni », sono state poste in essere una serie di modifiche dell'assetto istituzionale delle Regioni, che hanno condotto, attraverso la modificazione degli articoli 121, 122, 123 e 126 della Costituzione, all'inizio di una nuova fase statutaria delle Regioni di diritto comune, caratterizzata per un deciso rafforzamento dell'autonomia statutaria.

« Da una analisi sintetica delle novità introdotte dalla 1. Cost. 1/1999, si rileva che questa, in primo luogo, ha inciso sulle funzioni degli organi regionali, sia sottraendo ai Consigli la potestà regolamentare, sia rafforzando il ruolo del Presidente della Giunta, che ora “dirige la

politica della Giunta e ne è responsabile” ( art. 121, ultimo comma ,Cost. Novellato ), il Consiglio si ritrova con un potere politico ridotto, in quanto non è in grado di condizionare la nascita e la vita dell'esecutivo regionale, fatto salvo il potere di sfiduciarlo, con la conseguenza del suo autoscioglimento. In effetti, il Consiglio ha perduto il ruolo centrale, assicuratosi dalla Costituzione del 1948, anche se, nel contempo, sembra destinato a rivalutarsi nella funzione, squisitamente giuridica, di organo del potere legislativo regionale nonché di controllo politico dell'esecutivo».<sup>43</sup>

Da un punto di vista formale, ( che attiene alla natura della fonte statutaria ), lo Statuto si trasforma da legge statale a fonte statutaria, caratterizzata dall'introduzione di un nuovo, speciale, procedimento di approvazione, modellato su quello previsto dall'art 138 cost., che permette di stabilire con legge regionale le modalità di elezione del del Presidente, della Giunta e del Consiglio regionale attraverso la previsione dell'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni in attuazione di quanto previsto dal nuovo art 22 Cost. Ultimo comma ( il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale diretto, nel caso in cui lo Statuto non disponga diversamente, e gli sono attribuiti i poteri previsti dalle disposizioni transitorie recate dall'articolo 5 della legge costituzionale n. 1/1999. Le disposizioni transitorie all'articolo 122 prevedono che fino all'entrata in vigore dei nuovi Statuti regionali e delle nuove leggi elettorali regionali, l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si esegue con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali ), e attribuendo a ciascuna Regione il potere di definire autonomamente, all'interno dello Statuto, la propria

---

43 Così .. GUERCIO C., *La forma di governo delle regioni: le prospettive di adeguamento alle recenti innovazioni costituzionali*, in *Diritto&Diritti*, Marzo 2002.



forma di governo e la propria legge elettorale: ciascuna Regione adotta e modifica il proprio Statuto secondo la procedura descritta ai commi 2 e 3 dell'articolo 123 Cost. Si tratta di una legge rinforzata, adottata con la maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale e con due deliberazioni successive, ad una distanza non minore di due mesi l'una dall'altra.

Più nella specie il nuovo testo dell'articolo 122 elimina il vincolo della elezione del Presidente e della Giunta regionale da parte del Consiglio, tra i propri componenti ( *ex* comma 5 ), e attribuisce a ciascuna Regione la competenza legislativa sul proprio sistema di elezione dei consiglieri, del Presidente e degli altri componenti la Giunta, nonché la disciplina dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità degli stessi. Con questa legge per la prima volta si lega l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale al corpo elettorale.

La deliberazione statutaria viene pubblicata nel *Bollettino ufficiale* della Regione a scopi meramente notiziali, al fine di fare decorrere i termini entro cui è possibile richiedere un *referendum* confermativo con funzione oppositiva. E' stata prevista, infatti, la possibilità per il Governo di impugnare lo Statuto per questioni di legittimità costituzionale, entro trenta giorni dalla pubblicazione della deliberazione consiliare per mancato rispetto dei limiti formali ( relativi al procedimento di approvazione ) o sostanziali. Tale sindacato da parte del giudice costituzionale, di cui al « nuovo » art. 127 Cost., costituisce attualmente l'unica forma di controllo preventivo di costituzionalità presente nel nostro ordinamento.

Lo Statuto, può inoltre, essere sottoposto a *referendum confermativo* qualora ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione, un quinto dei componenti o il Consiglio regionale, entro tre mesi dalla sua pubblicazione. Lo Statuto sottoposto a *referendum* non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.

« I nuovi Statuti risultano, quindi, affrancati dalla dipendenza delle leggi e dai controlli preventivi dello Stato, cui rimane soltanto l'impugnativa davanti alla Corte Costituzionale, la quale, pertanto, si rafforza nel ruolo di arbitro dei contrasti tra Stato e Regioni »<sup>44</sup>. Tant'è che parte della dottrina ritiene che lo Statuto, oltre a rispettare puntualmente, le singole norme costituzionali, deve inserirsi armonicamente nel complessivo ordinamento della Repubblica, in modo da permettere l'esercizio non più da parte del Parlamento, ma della Corte costituzionale, di un potere valutativo sull'eventuale complessiva disarmonia delle disposizioni statutarie rispetto a valori fondamentali o a caratteristiche organizzative del patto costituzionale<sup>45</sup>. La competenza e l'autonomia statutaria delle Regioni sono soggette per altro ad alcuni vincoli posti dalla Costituzione stessa, o rimessi alla legge della Repubblica, la quale la stabilisce la durata degli organi elettivi e determina "i principi fondamentali" ai quali dovrà attenersi la legge regionale in materia di elezione degli organi, di forma di governo e di ineleggibilità e incompatibilità.

La medesima legge del 1999 ha previsto, inoltre, due ulteriori vincoli: innanzitutto è stato previsto che sia il Presidente eletto a nominare e revocare i componenti la Giunta regionale ( art. 122, ultimo comma ). In secondo luogo il nuovo articolo 126 modifica la disciplina delle cause di scioglimento ( autoritativo ) del Consiglio regionale, per adattarla alla nuova forma di governo regionale ( tra queste cause vi è la cessazione dalle funzioni del Presidente eletto ) ed introduce inoltre

---

44 RUGGERI A., *In tema di elezione diretta dei Presidenti regionale e di altri profili attinenti all'organizzazione regionale*. In " Le Regioni" , 2000.

45 DE SIERVO U., *I nuovi statuti regionale nel sistema delle fonti, 2001 in FERRARA A. Verso una fase costituente delle Regioni?, Problemi di interpretazione delle legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, Milano, Giuffrè, 2001. op.cit. p.99 ; Così .. GUERCIO C. ,la forma di governo delle regioni: le prospettive di adeguamento alle recenti innovazioni costituzionali, in Diritto&Diritti, Marzo 2002.*

la disciplina del cd. autoscioglimento. In particolare, il Consiglio regionale può votare una mozione di sfiducia motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti, non prima di tre giorni dalla sua presentazione. L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente eletto a suffragio universale e diretto, la sua rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni (volontarie) comportano le dimissioni della Giunta, lo scioglimento del Consiglio regionale e nuove elezioni. L'articolo 126 prevede, infine, che in caso di elezione diretta del Presidente, l'approvazione di una eventuale mozione di sfiducia da parte del Consiglio, la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie del Presidente comportino le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio.

Da un punto di vista sostanziale, invece, il contenuto dello Statuto si amplia fino a ricomprendere, oltre a la disciplina dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, degli istituti di partecipazione ( referendum e iniziativa popolare ) e della pubblicazione degli atti normativi della Regione, anche la disciplina della forma di governo.<sup>46</sup>

Sempre con la medesima legge del '99 si è provveduto ad estendere la potestà legislativa regionale alla materia elettorale sino ad allora disciplinata da una legge statale, si prevede: che « il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità del Presidente e degli altri membri della giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti e nei principi fondamentali stabiliti dalla legge della Repubblica» ( art 121. c.1 Cost. ).<sup>47</sup>

---

46 Così...CARETTI P. TARLI-BARBIERI G , in, *Diritto Regionale*, pag 29 Giappichelli- editore Torino 2012.

47 Così...CARETTI P. TARLI-BARBIERI G , in, *Diritto Regionale*, pag 29 Giappichelli- editore Torino 2012.

A fronte dell'ampliamento dell'autonomia statutaria delle Regioni di diritto comune, si era venuta a creare una situazione paradossale, caratterizzata per il fatto che in un simile contesto, le Regioni di diritto speciale, erano invece, rimaste vincolate al rispetto delle previsioni contenute nei loro Statuti ad eccezione della Valle D'Aosta e della Sardegna i cui Statuti prevedevano che la Regione potesse con le forme descritte dal vecchio art 123, modificare i propri Statuti in relazione a materie analoghe a quelle che oggi sono ricondotte alla potestà statutaria delle Regioni di diritto comune. Così con lo scopo di riattribuire una maggiore autonomia alle Regioni di diritto speciale, è stata approvata la legge costituzionale 31 Gennaio 2001, n. 2, *“Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano”*, la quale ha apportato delle modifiche agli Statuti speciali della Regione siciliana, della Valle d'Aosta, della Sardegna, del Friuli-Venezia Giulia e del Trentino-Alto Adige; estendendo anche a tutte le Regioni ad autonomia speciale, la previsione che, con legge regionale rinforzata la cd “legge statutaria”, avente contenuto analogo a quello che era stato previsto dalla legge cost. n.1/1999, da approvarsi in forma vagamente simile a quella prevista per gli Statuti ordinari, che prevede non due, ma una sola deliberazione da parte del Consiglio, a maggioranza assoluta, inoltre si prevede la possibilità che possa essere sottoposta a referendum confermativo, entro tre mesi dalla pubblicazione, qualora ne facciano richiesta un quinto dei membri del consiglio o un cinquantesimo del corpo elettorale. Inoltre è previsto un aggravio della procedura referendaria se il Consiglio approva la legge con una maggioranza di due terzi, infatti, in questo caso, scompare la possibilità di richiedere il referendum per i consiglieri e si innalza il numero degli elettori che possono richiederlo. Attraverso la “legge statutaria” possono dunque essere disciplinate le rispettive forme di

governo, con specifico riferimento all'elezione del Consiglio regionale, e le altre materie corrispondenti al contenuto necessario degli statuti delle regioni di diritto comune.

Tale legge ha inoltre previsto delle uniformi modalità di revisione statutaria per cui oggi, contrariamente a quanto accadeva in passato, le nuove modalità di revisione valide per tutte le Regioni ad autonomia differenziata prevedono:

- Il potere di iniziativa ad opera dei Consigli regionali;
- la necessaria acquisizione del parere del Consiglio regionale in ordine a proposte di revisione statutaria di iniziativa governativa o parlamentare;
- l'esclusione del referendum nazionale confermativo dall'iter di approvazione delle leggi di revisione statutaria ( a differenza di quanto previsto ex art 138 per tutte le altre leggi costituzionali ).
- Proprio quest'ultima previsione di sottrazione dal referendum costituzionale ha sollevato numerose critiche in dottrina e ha indotto alcuni autori a considerare gli Statuti così approvati come fonti di rango sub-costituzionale e non più costituzionale.

La principale differenza con le Regioni di diritto comune è, quindi, di natura procedimentale: per l'approvazione dello Statuto-legge regionale delle Regioni speciali non è richiesta la doppia deliberazione, che è imposta invece dalla Costituzione per lo Statuto delle Regioni ordinarie. Con l'ultima revisione degli Statuti speciali la disciplina costituzionale della forma di governo è stata resa dispositiva, derogabile con legge regionale. In altri termini, la previsione della forma di governo dettata dallo Statuto speciale è stata decostituzionalizzata e riservata ad una fonte della Regione.

La dottrina è divisa sul fatto se lo statuto regionale, che l'art. 123, co. 2, Cost. dice essere una legge regionale, sia una fonte sovraordinata alle altre leggi regionali, ovvero se essa sia solamente, come affermato dalla Corte costituzionale, una legge regionale « a competenza riservata e specializzata ». Tuttavia, anche prima delle riforme del biennio 1999-2001 il rapporto tra statuto e legge regionale era tale per cui la violazione del primo da parte della seconda comportava l'illegittimità costituzionale di quest'ultima.

Sul contenuto degli statuti regionali, invece, la dottrina e la giurisprudenza costituzionale distinguevano ( e distinguono tuttora ) tra i c.d. contenuti necessari e i c.d. contenuti eventuali. Nell'ambito dei primi rientrano la disciplina della forma di governo regionale, i principi fondamentali in tema di organizzazione e funzionamento delle istituzioni regionali, l'esercizio del diritto di iniziativa e del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali ( art. 123, co. 1, Cost., come modificato con la l. cost. n. 1/1999 ). In particolare, lo statuto regionale può derogare al meccanismo dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale previsto nella stessa l. cost. n. 1/1999 ( art. 122, co. 5, Cost., come modificato con la l. cost. n. 1/1999 ), così come prevedere un organo di consultazione tra Regione ed enti locali ( art. 123, co. 4, Cost., come introdotto con la l. cost. n. 3/2001 ). Per quanto riguarda i contenuti c.d. eventuali degli statuti regionali, la giurisprudenza costituzionale, con qualche contrasto tra i commentatori, ha ritenuto che eventuali enunciazioni di principio in essi presenti abbiano un carattere meramente programmatico non siano dunque giuridicamente vincolanti, cosa che rafforza la distinzione sistematica, oltre che teorica, tra lo statuto regionale e la Costituzione.

## **2. La legge costituzionale n.3 del 2001: considerazioni preliminari sulle principali novità introdotte dalla riforma.**

L'approvazione delle leggi costituzionali n.1/1999 e n.2/2001 ha inaugurato un nuovo percorso riformatore che è andato, tuttavia, a rilento, soprattutto perché, in contemporanea, il parlamento nel corso dello stesso 2001 ha discusso e approvato un progetto di legge di revisione del Titolo V della Costituzione che, torna a modificare, infatti, lo stesso art. 123, concernente l'oggetto, la forma e i limiti dell'autonomia statutaria regionale.<sup>48</sup>

« La legge di revisione costituzionale, recante “riforma del titolo V della Costituzione”, dopo l'approvazione parlamentare a maggioranza assoluta dell'otto Marzo 2001 e il voto favorevole nel referendum del sette Ottobre 2001, è entrata in vigore l'otto Novembre dello stesso anno e ha , con le due disposizioni transitorie contenute negli artt 10 e 11 della stessa legge, posto in essere un processo riformatore che ha percorso tutta XIII legislatura nazionale e le quasi coeve legislature regionali, si aggiungono alle novelle introdotte dalla legge cost. n. 1/1999<sup>49</sup> . »

Se con la legge n.1/1999 è stata modificata soprattutto l'autonomia statutaria, con l'approvazione della successiva legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 è stato, profondamente, rivisto il complessivo sistema dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, attraverso

---

48 FERRARA A., *Procedimenti per l'approvazione degli Statuti regionali*, in rapporto sulla legislazione, 2011.

49 Così CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del titolo V: stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea C., 2.*” *L'approvazione della riforma del titolo V fra Parlamento e referendum*” pag 19, G.Giappichelli 2002.

un'incisiva modifica del Capo V, parte seconda della Costituzione, recante norme sulle Regioni, le Province e i Comuni, che sovverte i tradizionali rapporti tra centro e periferia.

L'iter di approvazione del testo è stato caratterizzato da ampie polemiche che hanno visto il centro sinistra ( all'epoca alla maggioranza ) e il centro destra ( all'epoca all'opposizione ) scambiarsi, in sede politica, gravi accuse. In particolar modo il centro sinistra, che premeva per l'approvazione della riforma, accusava il centro destra di aver strumentalizzato la sua posizione conservatrice ai fini, dell'allora imminente, campagna elettorale. Questa situazione comportò come conseguenza la necessità di ricorrere ad un successivo referendum confermativo ( previsto dall'art 138 della Cost. come ulteriore aggravamento della riforma costituzionale ), scaturente, non soltanto dalla richiesta del centrodestra, ma paradossalmente anche dello stesso centro sinistra.<sup>50</sup> La successiva richiesta del referendum costituzionale confermativo e la decisione assunta dal Governo Amato di far slittare la data per la consultazione referendaria in autunno hanno ulteriormente ritardato il concreto avanzamento del procedimento di formazione dei nuovi statuti.<sup>51</sup>

Da un confronto tra l'attuale testo costituzionale e i diversi progetti di riforma costituzionale succedutisi nel tempo, è possibile notare come alcuni elementi ricorrenti nei progetti di riforma anteriori al 2001 hanno poi trovato attuazione con la Legge costituzionale n. 3/2001. Tra questi merita segnalare: innanzitutto la tendenza di tutti i progetti di

---

50 Così CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del titolo V: stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea C., 2.* " *L'approvazione della riforma del titolo V fra Parlamento e referendum* " pag 22, G. Giappichelli 2002.

51 FERRARA A., *Procedimenti per l'approvazione degli Statuti regionali*, in rapporto sulla legislazione, 2011.



riforma precedenti, fatta eccezione per la relazione della Commissione Bozzi, a quel rovesciamento nella ripartizione di competenze tra Stato e Regioni rispetto al testo originario della Costituzione ( che come è noto indicava le materie nelle quali le Regioni potevano legiferare nel rispetto dei principi della legislazione statale ), poi realizzato con la riforma del 2001, vale a dire l'indicazione tassativa delle competenze legislative dello Stato e la tendenziale attribuzione di una competenza residuale generale alle Regioni; una generale convergenza, nei progetti di legge che affrontano la materia, sul modello di federalismo fiscale delineato dall'articolo 119, vale a dire fondato sul finanziamento delle funzioni degli enti territoriali con tributi propri, compartecipazioni al gettito e ricorso alla perequazione per i territori con minore capacità fiscale, e infine, una generale convergenza sull'attribuzione delle funzioni amministrative in via generale ai comuni ferma restando l'applicazione del principio di sussidiarietà. In particolar modo si deve notare come la riforma del Titolo V, ha cercato di dare una "struttura" costituzionale ad alcune delle scelte già anticipate a livello amministrativo dalle riforme degli anni '90.<sup>52</sup> Si può, infatti, affermare che, la legge in questione, ha operato una "costituzionalizzazione" di quel "decentramento amministrativo a Costituzione invariata" introdotto in virtù della produzione legislativa del Ministro della Funzione pubblica On. Bassanini. La riforma assume, quindi, un carattere essenziale in quanto giunge a conclusione di un lungo cammino verso il decentramento amministrativo e legislativo avviato grazie alle leggi del 1997 nn. 59 e 127 e con con il D.lgs 469/1997 e il D.Lgs 112 del 1998, attraverso le quali, è stato finalmente introdotto nel nostro ordinamento il principio di sussidiarietà ( principio di derivazione comunitaria che ha trovato affermazione grazie al Trattato

---

52 Così..GIUPPONI T.F., *Autonomie territoriali e processi di riforma: le forme associative degli enti locali tra legge statale e legge regionale*, in: AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Palma* - Vol. I, TORINO, Giappichelli, 2012.

di Maastricht il quale ha dato vita alla Unione Europea realizzando la fusione e il superamento delle Comunità Europee ).

« Si tratta di una riforma, che pure con significative incongruenze attua una profonda dislocazione di poteri dal centro alla periferia, adeguando l'Italia a quei fenomeni di regionalizzazione e federalizzazione dei poteri pubblici che assumeranno importanza in un Unione Europea che cerca di far leva anche sulle entità sub-statali per superare il deficit di democrazia. »<sup>53</sup>

A fronte dei venti articoli che componevano il vecchio titolo V della Costituzione, che andavano dal l'art 114 all'art 133, a seguito dell'approvazione della legge n.3/1999 sono risultati abrogati: gli artt. 115- 124- il primo comma dell'art 125-128- 129 -130; risultano invece modificati gli artt. 114-116-117-118-119-120-123-127-132.

Tra le modifiche più rilevanti, emerge innanzitutto, quella menzionata dal nuovo art 114 Cost. 1°c.<sup>54</sup> dal quale emerge l'intento di attribuire pari dignità politico-costituzionale agli enti locali ( Province, Città metropolitane e Comuni ) considerati da sempre minori rispetto a Stato e Regione. Si assiste, quindi, ad una valorizzazione delle autonomie territoriali nei confronti dello Stato: il territorio della Repubblica ripartito in Regioni Province e Comuni dopo la riforma perde il territorio; emerge così la Repubblica che viene costituita dagli enti che prima erano semplicemente ripartizioni territoriali<sup>55</sup>.

---

53 Così CARAVITA B. ., in *“La Costituzione dopo la riforma del titolo V: stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea C., 2.” L'approvazione della riforma del titolo V fra Parlamento e referendum*” pag 22, G.Giappichelli, 2002.

54. *“ La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.”*

55 DE MURO G., *Commento all'articolo 114 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione vol III art 101-139*, Utet, 2006, a cura di R. BIFULCO , A. CELOTTO, M.OLIVETTI.

Per la prima volta si prevede la distinzione tra Stato e Repubblica, e si pone lo Stato sullo stesso piano e si sancisce un equiordinazione tra Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni individuati tutti come elementi costitutivi della Repubblica, e per l'esplicito riconoscimento dell'autonomia normativa degli enti locali in riferimento non solo al nuovo art. 114 Cost., ma anche all'art. 117.6 Cost., secondo il quale "I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite". La riformulazione del 1° comma, inverte il precedente ordine degli enti territoriali indicati ed evidenzia il rilevante ruolo riconosciuto al Comune inteso quale ente di base, il più vicino ai cittadini, chiamato in via primaria a soddisfare i loro interessi, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Viene abrogato l'articolo 115, che statuiva che "le Regioni sono costituite da enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione", anche se occorre precisare che si tratta di una abrogazione puramente formale posto che il disposto dell'ex articolo 115 è infatti ripreso dall'articolo 114, laddove si prevede che non più soltanto le Regioni ma anche i Comuni, le Città metropolitane e le Province sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.<sup>56</sup>

Secondo alcuni autori, invece, « lo scopo della disposizione non sarebbe quello della equiordinazione degli enti ma della edificazione sussidiaria della Repubblica "attraverso di essi"»<sup>57</sup>.

La tesi della completa equiordinazione non sarebbe in tale prospettiva

---

56 MARCAZZAN S., *La riforma del titolo v il nuovo ruolo delle regioni nei rapporti tra lo Stato e l'Unione Europea*, Collegio europeo di Bruges in amministrazione in cammino, rivista elettronica di diritto pubblico, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione, 2003.

57 Così... DE MURO G., *Commento all'articolo 114 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione vol III art 101-139*, R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI. Utet, 2006.

“giustificata alla luce, soprattutto, dell’art. 114 comma 2 che rimette la concreta configurazione dei rapporti tra autonomia regionale e autonomie locali ai «principi fissati dalla Costituzione»<sup>58</sup> dunque « si tratterebbe di una pari dignità degli enti costitutivi della Repubblica, ma non anche una assoluta equiordinazione tra lo Stato e tutti gli altri enti menzionati nell’art. 114 comma 1, non fosse altro perché lo Stato non figura nell’art. 114 comma 2”<sup>59</sup> »

Vengono sostanzialmente confermate, invece, le disposizioni relative alla distinzione tra Regioni a statuto speciale, i cui statuti restano adottati con legge costituzionale ( articolo 116 ) e Regioni a statuto ordinario.

Sul versante delle competenze legislative la riforma, all’art. 117 Cost., delinea un’inversione dell’ordine delle competenze legislative regionali rispetto a quelle dello Stato, ora titolare solo delle competenze espressamente enumerate dall’art. 117.2 Cost., la scomparsa del limite dell’interesse nazionale e un rafforzamento della competenza legislativa delle Regioni in materie di tradizionale interesse degli enti locali ( ad esempio governo del territorio, valorizzazione dei beni culturali, tutela della salute; ma anche polizia locale, servizi sociali, attività produttive, turismo, istruzione e formazione professionale, edilizia, viabilità, trasporti ).<sup>60</sup>

Ulteriori modifiche sono state apportate dall’articolo 118, il principale

58 Così.. DE MURO G., *Semplificazione e interpretazione costituzionale*, in *La semplificazione del sistema delle istituzioni territoriali*, Astrid - 27 febbraio 2007. *V. sul punto anche ANZONA*, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002 cit, 171.

59 Così... DE MURO G., *Commento all’articolo 114 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione vol III art 101-139*, Utet, 2006, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI.

60 Così.. GIUPPONI T. F., *Autonomie territoriali e processi di riforma: le forme associative degli enti locali tra legge statale e legge regionale*, in: AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Palma - Vol. I*, TORINO, Giappichelli, 2012, pp. 757 – 787.

elemento di novità attiene all'attribuzione di tutte le funzioni amministrative ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, si renda necessario conferirle ai livelli più elevati di governo, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. L'art. 118 Cost. pone le basi per la fine dell'uniformità tra amministrazione statale e amministrazioni regionali e locali, con il superamento del principio del c.d. parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa, in favore del nuovo principio di sussidiarietà che attribuisce direttamente ai Comuni ( e non più alle Regioni ) funzioni amministrative proprie, oltre a quelle conferite da leggi statali o regionali .

Sul versante dell'autonomia finanziaria, viene espressamente riconosciuta autonomia di spesa e di entrata a tutte le autonomie territoriali, che era stata riconosciuta in precedenza soltanto alle Regioni, nei limiti della legge statale, viene estesa anche a Comuni, Province e Città metropolitane. Ne deriva che in base al nuovo art. 119 Cost., Regioni ed Enti locali “stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”. E' inoltre prevista l'istituzione di un fondo perequativo, per territori svantaggiati, e la possibilità di risorse statali aggiuntive per interventi speciali diretti e vincolati, a favore di determinati enti.

« Tale disposizione lascia aperte alcune problematiche, come ad esempio il coordinamento tra l'art. 119, secondo comma, dove è previsto che non solo le Regioni, ma anche i Comuni e le Province “stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri” e l'art. 23 Cost. in base al quale ***“nessuna prestazione personale o patrimoniale è dovuta se non in base alla legge”***.

Infine deve essere notato come il controllo esercitato dallo Stato sulle leggi regionali si trasforma da preventivo in successivo, con la

possibilità sia per lo Stato sia per la Regione di impugnare la legge direttamente davanti la Corte Costituzionale. Per quanto riguarda, invece, i controlli esercitati dallo Stato sugli atti di natura amministrativa, le vecchie forme di controllo sono sostituite con potere sostitutivo esercitato dallo Stato ex artt. 120 e 117.c. 5°.

Dal nuovo assetto così delineato emergono dunque alcune problematiche. In particolare, si ha un alto rischio di conflitto tra Regioni ed autonomie locali scaturente, in primo luogo, da un assetto delle fonti che appare complicato e passibile di diverse interpretazioni attuative e, in secondo luogo, dalla assoluta inefficienza degli strumenti di raccordo istituzionale<sup>61</sup>. In particolare a tal proposito si deve notare come la necessità per lo statuto regionale di prevedere l'istituzione di un Consiglio delle autonomie locali ( art. 123, quarto comma, Cost. ) rischia di acuire i conflitti invece di risolverli.»<sup>62</sup>

---

61 GROPPI T.- OLIVETTI M., *Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli Editore, 2003.

62 Così GHIRIBELLI A., *La riforma del titolo v della Costituzione: il nuovo rapporto Stato-Regioni-Autonomie locali*, in Noccioli Editore S.R.L., 2006.

### **3. L' Autonomia Statutaria**

L'autonomia statutaria delle Regioni è contemplata all'art. 114, comma 2, Cost.,<sup>63</sup> Dal quale emerge chiaramente come agli enti diversi dallo Stato viene riconosciuta la condizione giuridica di “enti autonomi” dotati di propri Statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Il nuovo testo dell'art 114 recepisce ed estende la formulazione del vecchio art 115 Cost.<sup>64</sup>, oggi abrogato, e questo ci permette di poter affermare come « L'abrogazione del 115 sia stata un' abrogazione puramente formale dal momento che il suo disposto è stato ripreso dall'art 114 laddove si prevede che non più soltanto le Regioni ma anche i Comuni, le Città metropolitane e le Province sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.<sup>65</sup>»

Il nuovo testo certamente rafforza la posizione delle Province e dei Comuni che precedentemente venivano riconosciuti ( art. 128 ) quali enti autonomi solo nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinavano le funzioni.

Il contenuto degli statuti delle Regioni di diritto comune è stabilito dal nuovo art. 123<sup>66</sup> della Costituzione, così come riformato a seguito

---

63 il quale recita: le Regioni “...sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione”.

64 il quale sanciva che: “le Regioni sono costituite da enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione”, a Città metropolitane, Province e Comuni.

65 MARCAZZAN S. *La riforma del titolo V della Costituzione: Il nuovo ruolo delle Regioni nei rapporti con lo Stato e con l'Unione Europea*, Collegio europeo di Bruges in amministrazione in cammino, 2003.

66 “Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la

dell'intervento, prima, dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, e poi, l'intervento della successiva l. n. 3/2001; e dal cui disposto emerge con evidenza come come l'intervento della l. Cost. n. 3 /2001 ha lasciato sostanzialmente inalterata la formulazione dell'art. 123 Cost. così come novellato a seguito dell'intervento della legge 1/1999, eccezione fatta per l'introduzione di un ultimo comma che prevede l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali, che rappresenta un organo di consultazione tra la Regione e gli Enti locali.

La potestà statutaria, in tale ambito, è stata significativamente ampliata e valorizzata rispetto al previgente ordinamento, che prevedeva che gli Statuti fossero deliberati dal Consiglio regionale e trasmessi al Parlamento affinché quest'ultimo provvedesse alla loro approvazione con legge ordinaria. Gli Statuti erano, quindi, atti normativi regionali dal punto di vista sostanziale, in quanto il Parlamento poteva solo approvarli o non approvarli, ma non modificarli e leggi ordinarie dello Stato dal punto di vista formale dal momento che necessitavano

---

*forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento.*

*Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.*

*Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi.*

*Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo.*

*Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione.*

*Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.*

*In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.”*



dell'approvazione parlamentare.

La revisione costituzionale attuata attraverso l'approvazione della l. n. 1/1999, novellando il contenuto dell'art 123, ha riconosciuto allo Statuto la natura di fonte regionale, sancendo il superamento delle procedure di approvazione parlamentare della deliberazione statutaria regionale che avevano caratterizzato il sistema precedente e che soprattutto avevano suscitato tante polemiche in relazione alla qualificazione dello Statuto regionale. Oggi ai fini dell'approvazione dello Statuto, infatti, è necessario seguire una procedura aggravata molto simile a quella prevista dall'art 138 Cost. Che prevede una doppia approvazione consiliare a distanza non minore di due mesi con una maggioranza assoluta e la possibilità di sottoporre il testo così approvato dal Consiglio regionale a un referendum confermativo su richiesta di un cinquantesimo del corpo elettorale o su richiesta di un quinto degli stessi consiglieri regionali. E' stata inoltre prevista la possibilità che il Governo possa impugnare lo Statuto delle Regioni per questioni di legittimità costituzionale nel termine di trenta giorni decorrenti dal momento della pubblicazione che in questo caso svolge una funzione pubblicitaria volta a garantire l'eventuale impugnazione.

La l. cost. 3/2001 ha abolito del tutto la procedura di apposizione del visto da parte del Commissario ( previsione ormai inutile dopo l'abolizione del Commissario ), per cui la disciplina prima applicabile solo in via eccezionale alla legge di approvazione dello Statuto ora si estende a tutte le leggi regionali, a prescindere dal loro contenuto. Per una incongruenza nella redazione della legge di riforma, la disciplina speciale prevista da questo articolo per gli Statuti non è stata esplicitamente abrogata in seguito alle modifiche apportate all'articolo 127.

Lo statuto, pur rimanendo così, sulla base del disposto del 1.c. Ex art 123, vincolato al rispetto del limite dell'armonia della Costituzione

viene connotato come una fonte gerarchicamente sovraordinata rispetto alle altre leggi regionali.

In tal modo, si è attribuita alle Regioni una ( quasi ) piena autodeterminazione della propria forma di governo, anche se parte della dottrina ritiene che l'innovazione sia soltanto parziale in quanto gli Statuti, da un lato, devono rispettare le leggi statali alle quali la Costituzione riserva la disciplina di alcuni profili organizzativi della Regione, dall'altro, devono conformarsi alle leggi statali di cornice, in quei settori, quali la materia elettorale, l'ordinamento degli uffici o il pubblico impiego, assegnati alla potestà legislativa regionale.<sup>67</sup>

« Questo cambiamento nella procedura di approvazione dello Statuto ha senz'altro determinato un salto qualitativo dell'autonomia statutaria, non essendo più, lo Statuto, soggetto a trattative informali in sede parlamentare, nelle quali potevano essere fatte valere anche questioni di opportunità politico-istituzionale.

Dopo la riforma, la sola sede per la manifestazione del conflitto sulla fonte statutaria è la Corte costituzionale, unico attore costituzionale a farsi carico del ruolo di giudice e mediatore tra enti che compongono l'ordinamento della Repubblica »<sup>68</sup>

Per quanto riguarda il contenuto dello Statuto, il disposto del l.c. Art 23 Cost. pone un richiamo al solo limite dell'armonia della Costituzione, facendo così venire meno, il precedente limite che era rappresentato dal rispetto delle leggi della Repubblica e che aveva dato vita a innumerevoli equivoci

che avevano indotto la dottrina maggioritaria a dare un'interpretazione

---

<sup>67</sup> GUERCIO, C. *La forma di governo delle regioni: le prospettive di adeguamento alle recenti innovazioni costituzionali*, in *Diritto&Diritti* Marzo 2002.

<sup>68</sup> Così. MARIN L., *L'armonia con la Costituzione" e la potestà statutaria nelle giurisprudenza del giudice delle leggi, in forum dei quaderni costituzionali*, in CAVALERI P. (ed.), *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 25-51

restrittiva della disposizione, in base alla quale, le leggi dello Stato con cui gli Statuti erano tenuti ad armonizzarsi sarebbero state solo quelle espressamente abilitate dal Titolo V della Costituzione a disciplinare materie connesse con l'organizzazione regionale. Teoria respinta dalla Corte Costituzionale, attraverso la sentenza n.40 del 1972, nella quale ha fatto riferimento, alla sola legislazione statale « suscettibile di incidere... sul contenuto degli Statuti ».

L'autonomia statutaria trova, oggi, i suoi limiti nelle norme chiaramente deducibili dalla Costituzione, che ne definiscono il contenuto necessario e fissano i confini dello Statuto rispetto alle altre fonti legislative statali o regionali, nonché nel rispetto dello spirito della Carta fondamentale con i cui precetti e principi gli Statuti dovranno necessariamente essere in armonia.

Anche il limite dell'armonia con la Costituzione è stato oggetto di disputa in dottrina al punto che alcuni autori e in particolare A. Ruggeri sono arrivati a definire l'armonia con la Costituzione, come un: « concetto intrinsecamente oscuro, vero e proprio rompicapo ermeneutico ».

Sul punto è possibile rinvenire diverse concezioni. In base ad una prima concezione sostenuta da A. D'Atena "il *rispetto* della" e "l'*armonia* con" la Costituzione sono la stessa cosa, pena il restringimento eccessivo dell'autonomia statutaria; secondo un'altra concezione invece l'armonia deve essere intesa non più come la semplice e , scontata, obbedienza alla Costituzione, ma come l'*ispirazione* alla Carta e al modello "organizzativo" dello Stato in essa recepito. In questo senso, costituiscono un "modello" per la potestà statutaria regionale: la forma di governo statale, la riserva di regolamento d'assemblea ( parlamentare-consiliare ), i tipi di referendum statali.

Secondo alcuni autori tra cui in particolare A. Spadaro ( in "Regioni

ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione fra attuazione e ipotesi di ulteriore revisione” ) queste due teorie oggi non possono più essere accolte; secondo questo autore: « dire come A. D’Atena che “rispetto” e “armonia” coincidono del tutto, se era in dubbio in passato, non sembra più accettabile oggi: la formula «armonia con la Costituzione » non solo è rimasta, a differenza di moltissime altre disposizioni del Titolo V, ma si ritrova oggi ben 7 volte: nell’art. 123 ( potestà statutaria ), ma anche nell’art. 119 ( potestà finanziaria ) e nei 5 Statuti delle Regioni a regime speciale, mentre il semplice « rispetto della Costituzione » è previsto dal solo art. 117 ( potestà legislativa ). Ciò significa senza ombra di dubbio che non si tratta di una formula pleonastica, ma più pregnante, più vincolante, in confronto al mero “rispetto ». Allo stesso modo « nemmeno si può più dire, ora, che questo più intenso vincolo riguardi, come prima, il modello costituzionale “organizzativo” dello Stato, visto che esiste una piena potestà regionale statutaria in tema di forma di governo e di principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento dell’ente Regione. Dunque, le Regioni, se vogliono, possono darsi l’organizzazione che più loro aggrada [nuove forme di governo, nuovi tipi di referendum e strumenti di partecipazione popolare, nuove metodologie amministrative. S’intende che la Costituzione va comunque rispettata tutta e che dunque, per quanta libertà organizzativa le Regioni abbiano, certo non potranno non rispettare alcune regole elementari dell’organizzazione democratica, siccome indicate in Costituzione per esempio, il principio di collegialità del Consiglio regionale ».<sup>69</sup>

« Certo è che sulla base dell’attuale testo costituzionale l’armonia non va confusa con il limite dei principi costituzionali, che si impongono in

<sup>69</sup> Così...SPADARO A., *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione fra attuazione e ipotesi di ulteriore revisione*, in associazione italiana dei costituzionalisti, Aprile 2003.

via generale a tutte le fonti, compreso lo Statuto per cui l'armonia con la Costituzione si pone come qualcosa di diverso rispetto alle singole disposizioni costituzionali che concorrono a definire i limiti dello Statuto». <sup>70</sup>

A fronte delle molteplici posizioni poste a interpretazione dell'armonia con la Costituzione oggi appare convincente la posizione che qualifica tale limite come una formula a "doppio effetto" che richiede sintonia nei confronti di alcuni principi costituzionale, e appare, invece, meno vincolante dal punto di vista organizzativo posto che il vincolo in questo caso sarebbe dato soltanto da quelle disposizioni costituzionali dirette al legislatore statutario.

La legge n.3/2001 ha permesso di chiarire quali siano i principi costituzionali con i quali il legislatore statutario deve operare in armonia.

Assumono questa funzione :

- l'art 5 Cost che sancisce il principio di unità e indivisibilità della Repubblica e il principio di tutela delle autonomie locali, strettamente connesso al principio di unità nazionale (art. 87 Cost.) e di tutela dell'unità giuridica ed economica dello Stato (art. 120 Cost.);
- l'art 2 Cost che tutela i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali;
- i principi di sussidiarietà, di leale cooperazione differenziazione e adeguatezza ( 118 e 120 );
- il principio di coesione e solidarietà sociale ( art. 119 Cost. ) cui si ricollega quello di tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali ( art. 120 Cost. );

---

<sup>70</sup> Così..BETTINELLI E. - RIGANO F. in *"La riforma del titolo V e la giurisprudenza costituzionale"* G.Giappichelli editore-Torino, 2003.

- i vincoli derivanti dal rispetto della Costituzione', nonché quelli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali ( 117.c1 );
- il pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica;
- gli atti contrari alla Costituzione.

Al di là di tutte le ipotesi avallate in dottrina punto fermo rimane quanto stabilito dalla Corte Costituzionale in alcune sentenze in particolare: nella sent. n. 304/2002 sancisce che «il riferimento all'«armonia» ... rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché ( mirerebbe ) non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito», traendone il convincimento ulteriore che *«gli statuti dovranno essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione»* ( sent. n. 196, *cit.* ) e giungendo infine a sostenere che «l'armonia con la Costituzione» farebbe riferimento al «sistema costituzionale complessivo, che si articola nei principi contenuti nelle singole norme della Carta fondamentale e *nelle leggi ordinarie di diretta attuazione*», che rappresenterebbero, pertanto, «il contesto, all'interno del quale si deve procedere alla lettura ed all'interpretazione delle norme statutarie, che in quel sistema vivono ed opera. Per quel che concerne invece l'autonomia statutaria delle Regioni ad autonomia differenziata il nuovo art. 116 Cost. ( integralmente sostituito dall'art. 2 della legge cost. 18 Ottobre 2001,n.3 ) conferma l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a Statuto speciale, tra le quali emerge la conferma della disciplina di approvazione degli Statuti speciali secondo quanto stabilito a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 2 del 2001, che aveva previsto per le Regioni ad autonomia differenziata

un modello di forma di governo analogo a quello previsto con legge n.1/1999 per le Regioni di diritto comune caratterizzata per l'elezione diretta del Presidente, la cui sfiducia comporta anche lo scioglimento dell'intero Consiglio regionale.

La modifica più rilevante che la legge n.3/2001 ha apportato all'art 16 Cost. è rappresentata dall'introduzione in tale articolo del 3° comma<sup>71</sup> il quale sancisce che, con legge dello Stato, alle Regioni possono essere attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Con l'introduzione del 3° comma dell'art. 116 Cost., si è prevista la possibilità di concedere alle altre Regioni, in determinati ambiti, attraverso la legge dello Stato, quelle forme e condizioni particolari di autonomia, proprie delle Regioni ad autonomia differenziata in virtù delle previsioni del 1° comma<sup>72</sup> dello stesso articolo.

La doppia denominazione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Trentino Alto Adige/Südtirol costituisce l'innovazione formale del nuovo art. 116.

L'attribuzione di queste *forme particolari di autonomia* si riferisce alle materie espressamente individuate ai commi 2 e 3 dell'art. 117 ( ovvero quelle di competenza esclusiva dello Stato e di competenza concorrente Stato-Regioni ) e probabilmente sostanzia un'attribuzione di potestà legislativa esclusiva alle Regioni a statuto ordinario che si va

---

<sup>71</sup> "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata".

<sup>72</sup> "Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Valle d'Aosta dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale".

ad aggiungere a quelle individuate dal 4° comma dell'art. 117 , a tal proposito si parla, infatti, di regionalismo differenziato tuttavia « per evitare che tale regionalismo differenziato si trasformi in un regionalismo discriminatorio, si è prevista, attraverso due ulteriori disposizioni, la possibilità per le Regioni ordinarie di un'attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia » nelle materie di legislazione concorrente e in poche altre ( giudici di pace, istruzione, tutela dell'ambiente, ecosistema e beni culturali ), attraverso un meccanismo piuttosto complesso che vede l'iniziativa della Regione interessata e il concorso degli enti locali»<sup>73</sup>.

Il procedimento richiede l'iniziativa della Regione interessata, il parere, obbligatorio ma non vincolante, degli enti locali, il rispetto dei principi previsti da un altro articolo della Costituzione, il 119 ( che riguarda l'autonomia finanziaria ), l'intesa tra Stato e Regione. La legge dello Stato è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base dell'intesa fra lo Stato e la Regione interessata al testo riguardano la doppia denominazione in lingua rispettivamente tedesca e francese per il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta e la previsione che la regione Trentino Alto-Adige è costituita dalle province autonome di Trento e Bolzano. Con questa ultima disposizione la speciale autonomia delle due province della regione, già disciplinata dallo statuto speciale Trentino, viene riconosciuta direttamente dalla Costituzione.

Una norma transitoria contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale prevede inoltre che, sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, le disposizioni recate dalla revisione costituzionale si applichino anche

---

73 Così . MARCAZZAN S. ,*la riforma del titolo V della Costituzione: il nuovo ruolo delle Regioni nei rapporti con lo Stato e l'Unione europea, Collegio europeo di Bruges, in " Amministrazione in cammino" rivista elettronica di diritto pubblico, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione*"2003.



alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano, limitatamente però alle parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

#### **4. L' autonomia legislativa**

Il nuovo testo dell'art 117 Cost. è quello che a seguito della riforma è stato maggiormente innovato, quest'ultimo infatti oltre a contenere una nuova ripartizione di materie tra Stato e Regioni, detta delle linee guida sulla cui base dovranno articolarsi i futuri rapporti fra Stato, Regioni, Unione europea e Comunità internazionale.

Anche se la riforma non ha dato vita a un sistema federale “autentico” « la tecnica che il legislatore ha utilizzato nella distribuzione di competenze tra Stato e Regioni è tipica dei sistemi federali ».<sup>74</sup>

Dal punto di vista formale, la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, riscrivendo l'intero Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, ha profondamente innovato il preesistente sistema di riparto delle competenze tra Stato e Regioni rovesciandolo radicalmente, infatti, mentre prima della riforma vigeva un sistema che prevedeva l'elencazione tassativa delle materie di competenza legislativa regionale ( vista come una competenza di carattere eccezionale ) e che lasciava allo Stato una competenza legislativa generale ( per cui la regola voleva una competenza legislativa dello Stato ) oggi, a seguito della riforma apportata all'art. 117 Cost., la funzione legislativa cessa di essere prerogativa primaria dello Stato; ha luogo, anzi, un'inversione del criterio di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni; « l'attuale quadro costituzionale della potestà legislativa può infatti essere ricavato non solo dall'art 70 Cost. ma anche dalle previsioni contenute nei commi 1-2-3 e 4 del riformato testo dell' art. 117 della Costituzione »<sup>75</sup>.

Il nuovo sistema costituzionale pone, dunque, sullo stesso livello il legislatore statale e quello regionale, la potestà legislativa generale

---

74 Cit. D'ATENA A., *Diritto regionale*, pag 139, G.Giappichelli -editore, Torino 2013

75 Così..NICOTRA I., *diritto pubblico e costituzionale, seconda edizione, pag 351*, G.Giappichelli editore, Torino, 2013.

appartiene allo Stato e alle Regioni che vengono posti sullo stesso piano e che trovano direttamente nella Costituzione la delimitazione del proprio ambito di competenza.

A seguito della riforma risulta, inoltre, attenuata la differenza tra Regioni ad autonomia ordinaria e Regioni ad autonomia differenziata, non a caso l'art. 10 della l. cost. n. 3/2001 ha previsto che, fino all'adeguamento degli Statuti speciali, a queste ultime (e alle Province autonome di Trento e di Bolzano) si applichino le disposizioni contenute nella l. cost. n. 3/2001, laddove prevedono un'autonomia più ampia di quella ad esse già attribuita.

Quanto detto emerge chiaramente dal disposto del 1.c. Dell'art 117<sup>76</sup> il quale sancisce la subordinazione della potestà legislativa di Stato e Regioni oltre che alla Costituzione, ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali eliminando, in questo modo, « qualsivoglia soggezione del potere normativo regionale rispetto a quello statale e generalizzando i limiti della potestà legislativa, di Stato e Regioni individuandoli nel rispetto della Costituzione nonché dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali<sup>77</sup> ».

Il fatto che non emerga più alcun riferimento all'interesse nazionale come limite generale alla potestà legislativa regionale, ha indotto alcuni studiosi a chiedersi se tale interesse non sia comunque un limite implicito, ricollegabile al principio di unità e indivisibilità della Repubblica *ex art. 5 Cost.*

La riforma intende consentire l'affermazione di un'organizzazione pubblica di tipo federalista nella quale allo Stato spettano solamente i

---

<sup>76</sup>“La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”

<sup>77</sup> Cit. NICOTRA I., *diritto pubblico e costituzionale*, seconda edizione, pag 351, G.Giappichelli editore, Torino, 2013.

compiti essenziali che non possono essere soddisfacentemente svolti dalle Regioni e dagli enti locali.

Con la riforma viene meno la precedente distinzione tra la potestà legislativa concorrente e quella facoltativa integrativa prevista dal 2.comma del 117 Cost., e accanto alla potestà legislativa concorrente, che è stata riconfermata, si affianca una competenza residuale ex art 117.c. 4, estesa a tutte le materie non espressamente enumerate tra quelle affidate alla competenza esclusiva dello Stato.

Oggi il novellato testo costituzionale individua tre diverse tipologie di potestà legislativa:

1. Potestà legislativa esclusiva dello Stato art 117.c 2 Cost. in materie di particolare importanza ( quali i rapporti internazionali, la politica economica e monetaria, l'organizzazione dello Stato, la sicurezza, la giustizia, la tutela dell'ambiente ecc... ) In relazione alle quali le Regioni non hanno alcuna potestà legislativa; ;
2. potestà legislativa concorrente art. 117, c. 3, Cost. Nelle materie relative a rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni, commercio con l'estero, tutela e sicurezza del lavoro ecc.. per le quali è data alle Regioni la possibilità di legiferare nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento della Comunità europea e dagli obblighi internazionali e nel rispetto dei principi fondamentali individuati dalle leggi statali;
3. potestà legislativa residuale art. 117, c. 4, Cost. volta a riservare alla potestà legislativa regionale tutte le altre non comprese nei due precedenti elenchi. È previsto, inoltre, che una Regione possa chiedere un ulteriore ampliamento della propria potestà legislativa regionale esclusiva nelle materie di potestà legislativa concorrente o in alcune materie di potestà legislativa

esclusiva dello Stato, in virtù di una legge statale approvata a maggioranza assoluta, sulla base di un'intesa con lo Stato (art. 116, co. 3, Cost.).

Le modifiche apportate dalla l. cost. n. 3/2001 sono state, sin da subito, oggetto critiche da parte degli studiosi che hanno lamentato un eccessivo sbilanciamento negli equilibri tra lo Stato e le Regioni, a favore di queste ultime, e soprattutto l'estrema rigidità e analiticità che connota il novellato riparto della potestà legislativa, nonché l'essenza di clausole di salvaguardia a favore dello Stato.

La Corte Costituzionale nel tentativo di dare una qualche razionalità al sistema ha cercato di recuperare spazi a favore dello Stato, affermando che gli ambiti riservati alla sua potestà legislativa non possano essere intesi in modo rigido, ma vadano identificati con interessi e valori costituzionalmente protetti. Di conseguenza, è possibile distinguere materie *trasversali* e *materie valore*, in cui lo Stato deve potere dettare una disciplina unitaria, nonché, in ogni caso, la garanzia della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» ex art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost. Un'ulteriore espansione della sfera di azione statale è stata ammessa dalla giurisprudenza costituzionale nel momento in cui, nelle materie di potestà legislativa concorrente, ha riconosciuto che possano essere ammesse normative statali anche non di principio, se volte a disciplinare, in virtù del principio di legalità, delle funzioni amministrative che lo Stato abbia assunto, in base al principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza ex art. 118, co. 1, Cost. per soddisfare esigenze unitarie (c.d. chiamata in sussidiarietà dello Stato ).

#### **4.1 La potestà legislativa esclusiva dello Stato:**

Lo Stato, ha potestà legislativa ordinaria soltanto in relazione a quelle materie per le quali tale potestà è espressamente riconosciuta ad esso, mentre le Regioni hanno potestà legislativa in tutte le rimanenti materie, in esclusiva o in concorrenza con la legislazione statale; « restano attribuiti allo Stato i campi, o i compiti, nei quali si coagulano le esigenze unitarie e non frazionabili dell'intera comunità nazionale e che il legislatore statale ha il potere-dovere di perseguire con diverse modalità ed intensità a seconda del tipo di competenza <sup>78</sup>».

L'art.117 Cost contiene nel suo secondo comma un' elencazione tassativa delle materie in cui allo Stato è attribuita competenza legislativa esclusiva, il quale cessa così di essere soggetto a competenza generale per divenire soggetto a competenza enumerata; Secondo alcuni autori<sup>79</sup> la formula « ***Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie*** » utilizzata dal legislatore nel 2°c. dell'art 117 sarebbe una formula ambigua e imprecisa; ambigua in quanto la potestà legislativa ordinaria spetta, allo Stato nella maggior parte delle materie dell'ordinamento giuridico, così ad es in relazione al diritto civile, al diritto penale e diritto processuale, per cui sulla base di quanto sostenuto da Maurizio Fiorilli ( avvocato dello Stato ) sarebbe più corretto affermare che alle Regioni spetta la potestà legislativa residuale solo in relazione alla parte residua dell'ordinamento cioè alla parte che rimane togliendo i grandi settori dell'ordinamento giuridico costituiti dal diritto civile, dal diritto penale e dal diritto processuale. Secondo altri autori tra cui Beniamino Caravita sarebbe una formula imprecisa sotto due aspetti: innanzitutto

---

78 Così...DI SOMMA C. in , *I livelli essenziali delle prestazioni nell'art. 117, comma 2° lett.m) della Costituzione in relazione al diritto alla salute, dottorato di ricerca di diritto pubblico e costituzionale*, 2008.

79 CARAVITA B. in *“La Costituzione dopo la riforma del titolo V: Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea”* Giappichelli editore Torino 2002.

l'elenco di cui l'art 117 c.2 si riferisce ad ambiti in cui lo Stato opera in via esclusiva ancor prima di essere titolare della potestà legislativa esclusiva, pensiamo ad esempio alla politica estera; inoltre sotto un altro aspetto l'elenco non si riferisce necessariamente a ”*materie* “ ma ad ambiti materiali all'interno dei quali possono essere riscontrati veri e propri compiti trasversali.

Tuttavia, al di là di queste considerazioni, sulla base di quanto previsto dall'art 117.c 2 lo Stato ha potestà legislativa esclusiva in:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato ( su queste due aree lo Stato deve scontare un ampio riconoscimento costituzionale degli interventi regionali: art 117. 3°, 7° e ultimo comma ) ; rapporti dello Stato con l'unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea. La riserva è giustificata dal fatto che eventuali responsabilità internazionali derivanti dalla mancata attuazione di disposizioni internazionali o comunitarie ricadono sullo Stato in quanto tale, senza tener conto delle sue articolazioni interne;
- b) immigrazione, intesa soprattutto come disciplina del controllo dell'ingresso degli stranieri nel territorio nazionale ( materia in cui sono previste delle forme di collaborazione con le regioni art 118.3°c. è pienamente legittimo l'intervento del legislatore regionale in ordine alla fissazione dei criteri e modi in cui lo straniero può godere di diritti di prestazione in materie quali l'assistenza sociale, l'istruzione, la salute, l'abitazione, che coinvolgono già le competenze normative regionali concorrenti o esclusive );
- c) rapporti tra Repubblica e confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi; munizioni

ed esplosivi;

- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie; Si tratta di materie in cui emergono interessi costituzionalmente rilevanti la cui tutela è affidata ad autorità amministrative indipendenti, nazionali più che statali;
- f) organi dello Stato e le relative leggi elettorali; referendum statali; elezioni del Parlamento europeo;
- g) ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale ( con la possibilità di chiedere in questa materia forme di autonomia particolare );
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali su l'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;



- r) pesi misure e determinazioni del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionali e locali, opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;

L'applicazione dell'articolo 117 ha dato vita a incertezze e confusioni sull'effettivo ambito di competenza dello Stato, e in certa misura anche delle Regioni, in relazione ad alcune tipologie di materie che secondo la dottrina e la giurisprudenza costituzionale, si atteggiavano più come funzioni e meno come materie, e che in virtù di una loro un'intrinseca attitudine ad intrecciarsi con spazi materiali e competenze affidate alla potestà legislativa ( concorrente o residuale ) delle Regioni, attribuiscono allo Stato il potere di intervenire trasversalmente attraverso la fissazione di principi o attraverso un dettato di norme capaci di incidere sulla potestà legislativa residuale e concorrente delle Regioni. « Tali materie definite materie trasversali per la circostanza di trovarsi all'intersezione tra settori statali e regionali ». <sup>80</sup> hanno inoltre contribuito alla crescita di un ampio contenzioso tra lo Stato e le Regioni di cui la Corte Cost. si è dovuta fare carico.

Il riferimento riguarda in particolare :

- la “ tutela della concorrenza ”;
- la” determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti sul territorio nazionale” ;
- la “tutela dell'ambiente”;

---

<sup>80</sup> Così .. LANZA E., *trasversalità ed uniformità della tutela della concorrenza nel rapporto tra Stato e Regioni*, in Issirfa Cnr Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie, Giugno 2011.

- l'ordinamento civile.

La Corte Costituzionale ha sancito che alcuni degli ambiti rientranti nella competenza dello Stato come ad esempio la tutela dell'ambiente e la tutela della concorrenza, attengono a valori trasversali che sono idonei a investire una pluralità di materie, affermando che le materie oggetto delle cd competenze "trasversali" « non hanno un oggetto predeterminato, ma quest'ultimo si determina attraverso il loro concreto esercizio, così come il regime dei rapporti tra competenze dello Stato e delle Regioni in queste particolari non materie<sup>81</sup> ».

Nel delineare l'ambito di estensione delle competenze trasversali l'orientamento della Corte Cost. si è caratterizzato per una sorta di inversione di tendenza, infatti, mentre nelle sentenze immediatamente successive all'entrata in vigore della legge n.3/2001 la Corte aveva dato un'interpretazione piuttosto restrittiva della portata di tali ambiti, volta soprattutto a limitare l'autonomia legislativa delle Regioni in senso trasversale<sup>82</sup>, nelle pronunce più recenti ha dato un'interpretazione estensiva ad alcune competenze trasversali.

La giurisprudenza costituzionale sembra ormai avere ridimensionato alcune precedenti impostazioni quali:

- la netta separazione tra criteri di individuazione delle competenze normative di cui all'art. 117, tendenzialmente rigidi, e i criteri flessibili di allocazione delle funzioni amministrative;

---

81 *Nella sent. n. 282/2002, la Corte ha chiarito come « le norme che contemplano non prefigurano rigidamente i termini del rapporto tra legislazione centrale e quella regionale, ma ne affidano il governo alla prima ».*

82 *Si vedano ad esempio, le precisazioni contenute già nella sent. 282/2002 a proposito dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Ancora, la sent. 162/2004,*

- l'interpretazione restrittiva delle “materie trasversali” di competenza dello Stato;
- l'elevazione della legge regionale al rango di fonte avente una competenza sostanzialmente generale, a seguito del ribaltamento della competenza legislativa di cui al novellato art. 117 Cost.;
- le potenzialità “autoapplicative” di molte disposizioni della riforma (v. in part. l'art. 119 Cost., relativo all'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali);
- l'elevazione dell'autonomia di Comuni e Province al rango costituzionale ai sensi del novellato art. 114 Cost..

Particolarmente significativo è il caso della “ tutela della concorrenza “

La Corte Costituzionale, con la sent. n.14/2004<sup>83</sup>, si è fatta carico di

---

83 La questione trasse origine da una serie di ricorsi presentati, ad opera delle Regioni: Marche, Toscana, Campania, Emilia Romagna e Umbria, contro numerose disposizioni contenute nella legge finanziaria del 2002 ( legge 28 Dicembre 2001, n. 448 ) , in cui si lamentava la violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione; attraverso i quali le Regioni ricorrenti lamentarono l'attribuzione in via esclusiva allo Stato del potere di adottare misure di sostegno per taluni settori produttivi e la conseguente invasione di ambiti rientranti nella propria competenza legislativa, residuale e concorrente, nonché la lesione dello schema di ripartizione delle funzioni amministrative e dell'autonomia finanziaria di cui agli artt. 118 e 119 Cost.

In realtà la vera questione “cruciale” posta dalle Regioni ricorrenti, anche se non dichiarata espressamente, riguardò la possibilità per lo Stato di disporre di strumenti di intervento diretto sul mercato.

La Corte ricostruendo la nozione di concorrenza alla luce del diritto comunitario, in particolare dagli artt. 2, 85, 87 del trattato della C. E che escludono una incompatibilità tra libera concorrenza e aiuti di Stato, e che anzi consentono e favoriscono, questi ultimi se finalizzati a promuovere lo sviluppo economico e una maggiore coesione sociale, ha paventato il rischio di un'eccessiva ed incontrollata compressione delle attribuzioni regionali a seguito dell'intervento in tale ambito della disciplina statale. La Corte ha quindi cercato di ovviare a tale pericolo indicando alcuni criteri, finalizzati a limitare le potenzialità invasive dello Stato e ad evitare lo stravolgimento dell'assetto delle competenze previsto dall'art. 117, che tengono conto della

stabilire fino a che punto la riserva allo Stato di questa competenza trasversale sia in sintonia con l'ampliamento delle attribuzioni regionali disposto dalla revisione del Titolo V, provvedendo conseguentemente ad indicare in che modo ed entro quali limiti lo Stato, nell'esercizio di tale attribuzione, può comprimere la sfera delle competenze legislative ed amministrative delle Regioni.

Sulla questione la Corte: « L'inclusione di questa competenza statale nella lettera e) dell'art. 117, secondo comma, Cost., evidenzia l'intento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese (...). L'intervento statale si giustifica, dunque, per la sua rilevanza macroeconomica: solo in tale quadro è mantenuta allo Stato la facoltà di adottare sia specifiche misure di rilevante entità, sia regimi di aiuto ammessi dall'ordinamento comunitario ( fra i quali gli aiuti *de minimis* ), purché siano in ogni caso idonei, quanto ad accessibilità a tutti gli operatori ed impatto complessivo, ad incidere sull'equilibrio economico generale ».

Spettano invece alla potestà legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale ( art. 120, primo comma, Cost. ).

Il fatto che la corte abbia accorpato nello stesso titolo di competenza, la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e contabile dello Stato, la perequazione delle risorse finanziarie e la tutela della concorrenza “ evidenzia come

---

dimensione regionale o nazionale degli interessi di volta in volta rilevanti e che consentono di realizzare la ripartizione tra il livello centrale e il livello regionale degli interventi pubblici in economia.

la Corte, vista la rilevanza assunta dalla materia in questione in ambito della politica economica statale, abbia voluto dare un'interpretazione ampliativa della stessa. Inoltre la Corte ha precisato che una competenza statale quale quella in esame deve essere analizzata e valutata in relazione al rispetto delle competenze regionali, tenendo conto dei principi di proporzionalità e adeguatezza al fine di valutare, nelle diverse ipotesi, se la tutela della concorrenza legittimi o meno determinati interventi legislativi dello Stato.

Più di recente la Corte Cost. ha avuto modo di pronunciarsi in occasione della sent. n.200/2012 con la quale ha voluto dare seguito alla giurisprudenza inaugurata con la sent. n. 270/2010 relativa al cd “ caso Alitalia “ attraverso la quale la Corte ha fatto operare in concreto i limiti alla concorrenza, stabilendo che « lo Stato può intervenire facendo perno sull'art 117 c.2 e) per introdurre regole che garantiscano la libertà di mercato », rievocando in questo modo la sua precedente giurisprudenza inaugurata con la sent. 14 /2004 e contrariamente a quanto quest'ultima aveva dichiarato nella medesima sent., stabilendo che nell'art 117.c2 e) non è riscontrabile alcun contenuto di valore. La normativa statale in questo modo viene fatta rientrare nella categoria dei principi ed è tale da investire non immediatamente ambiti di competenza regionale, saranno le Regioni che dovranno ispirare la loro legislazione al principio generale della liberalizzazione. In sostanza la Corte ha voluto sottolineare come la norma statale non si sovrapponga alle competenze regionali perché si limita a produrre un principio e non delle regole. La Corte pur riconducendo la norma in una materia di competenza esclusiva statale afferma che lo Stato in realtà non è competente a regolare direttamente i casi che rientrano nelle materie che restano di competenza regionale<sup>84</sup>, nell'ambito delle quali le

---

84 MARTINES T., RUGGERIA., SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, cit 179, Giuffrè, Milano, 2012.

Regioni sarebbero comunque vincolate al rispetto del principio generale della liberalizzazione.

Appare in parte diverso l'orientamento della giurisprudenza in relazione alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", che ha visto la Corte Costituzionale, fin dalle prime pronunce, riconoscere a tale materia una natura trasversale, e che pone il problema di individuare i livelli essenziali delle prestazioni e di dove collocarli <sup>85</sup> (art. 117, secondo comma, lett. m) Cost.).

La trasversalità di questi ambiti sarebbe tale da investire anche la competenza regionale sia concorrente che residuale, tuttavia la Corte Cost. ha manifestato in più occasioni un atteggiamento tutto sommato cauto, rifiutandone con ciò un'interpretazione estensiva.

Si tratta in primo luogo di capire se l'art 117 c. 2 e) contenga una riserva di legge in capo allo Stato che sia capace di vincolare il legislatore nella definizione dei livelli essenziali a tal proposito deve essere notato come la Corte Cost. nella sent. n. 88 del 2003 ha chiarito come l'attribuzione di competenza esige un atto legislativo, « sia perché la materia condensata dalla lett. m ) attiene ai diritti, sia perché, nello specifico dei livelli essenziali, si tratta in realtà di una non-materia, di un fascio di rapporti cioè dotati di una potenziale vis espansiva così penetrante da dover essere contenuta e disciplinata da una legge in senso proprio <sup>86</sup>».

Le sentt. 312 e 370/2003; 6/2004; 285 e 383/2005 negano, in relazione alle diverse fattispecie sottoposte all'esame della Corte, la sussistenza

<sup>85</sup> Così... CARAVITA B. "La Costituzione dopo la riforma del titolo V: Stato regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea, Giappichelli, 2002.

<sup>86</sup> Così.. PIZZOLATO F., *La procedura per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale*, in amministrazione in cammino rivista elettronica di diritto pubblico , diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione, 2010.

di tale competenza statale. In particolare, è stato ripetutamente affermato che tale titolo di legittimazione legislativa può essere invocato solo in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione, risultando invece improprio il riferimento a tale “materia” per attrarre alla competenza legislativa statale interi settori materiali.

La riconducibilità della disciplina oggetto del giudizio alla lett. *m)* del secondo comma dell’art. 117 è invece affermata, dalle più recenti sentenze in particolare nella sent. n.62 del 2013 ha chiarito come la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali spetti alla legislazione esclusiva dello Stato pur riconoscendo che la determinazione « non è una materia in senso stretto ma una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti sul territorio nazionale il godimento delle prestazioni garantite come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle ».

Per quel che concerne invece i rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale in materia di “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, la Corte Costituzionale dinanzi ad una legge della Regione Lombardia che dettava una disciplina sulle industrie a rischio di incidente rilevante, ha ricondotto la normativa suddetta al disposto dell’art 117 c.2 s) relativo alla tutela dell’ambiente Cost. nella sentenza n. 407/2002 ha voluto puntualizzare come « la tutela dell’ambiente » non possa identificarsi come una materia in senso stretto giacché « non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata » ma che al contrario « essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze », la Corte inoltre configura l’ambiente come un valore costituzionalmente

protetto che « deve essere considerato come una materia trasversale in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale ». In sostanza la “tutela dell’ambiente” è ricondotta, nelle materie di competenza dello Stato, che non si configurano come “materie” in senso stretto “poiché in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie”evitando che sia esclusa « la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali » ne deriva che allo Stato è attribuito il potere di fissare degli « standard di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale senza escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente legati collegati con quelli propriamente ambientali ».

In particolare, non si esclude che le Regioni possano adottare, nell’ambito delle proprie competenze, interventi volti a soddisfare ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario considerate dallo Stato, nonché diretti ad assicurare un più elevato livello di garanzie per la popolazione ed il territorio interessati. In sostanza, la competenza esclusiva dello Stato, in materia di ambiente, ecosistema e beni culturali, non è stata considerata una competenza piena ed esclusiva, essendo stata limitata alla sola possibilità di “fissare standard minimi di tutela, uniformi sull’intero territorio nazionale”, consentendo in questo modo anche un ingerenza regionale.

Il filone giurisprudenziale iniziato con la sent. n. 407/2002 è stato seguito dalla Corte cost. per anni, tuttavia, a causa delle dure critiche avanzate dalla dottrina, che ha lamentato soprattutto il fatto di non comprendere come fosse possibile che la tutela dell'ambiente pur rientrando, in base al disposto dell'art 117 Cost., nelle materie di



competenza esclusiva dello Stato non potesse essere qualificata come una materia in senso stretto, e come fosse possibile per quest'ultima risolversi in un intreccio di competenze, la Corte nel 2007 con le sentenze nn. 367 relativa al paesaggio, e 378 relativa all'ambiente, ha operato un' inversione di tendenza, in particolare l'ambiente che sino a quel momento era stato qualificato come un valore, un concetto evanescente, assume una connotazione oggettivistica tale da far considerare la tutela dell'ambiente, prima considerata una materia trasversale, e la sua valorizzazione, come materia in senso stretto e quindi in quanto tale perfettamente compatibile con il dettato dell'art 117 Cost.

In conseguenza di ciò la potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza è stata attribuita in via esclusiva allo Stato, anche se deve essere evidenziato come accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi giuridicamente tutelati. In questi casi l'ambiente viene qualificato come “materia trasversale”, ( nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell’ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni ) in questi casi così come affermato dalla Corte nella pronuncia, n. 378/2007, « la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi »

In conseguenza di ciò la disciplina ambientale, che scaturisce dall’esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, ne deriva dunque l'impossibilità per queste ultime di derogare o peggiorare il

livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato”.

L'importanza di queste due sentenze è stata interamente ribadita nella sent. n. 104 del 2008 la quale ha posto in evidenza la prevalenza della conservazione e la fruizione dell'ambiente come decisiva.

Infine in relazione alla materia dell'“ordinamento civile” la giurisprudenza nella sent. 282/2004 ha voluto ricondurre tale materia a quella del “diritto privato”, già affermata nella vigenza del vecchio art. 117 Cost.: il limite che ne deriva, per la legislazione regionale, consiste essenzialmente “nel divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati”.

In alcune sentenze del 2005 e in particolare nelle sentt. n. 50 e 51 la corte ha stabilito che in caso di concorrenza delle competenze « quando l'ordinamento civile si sovrappone inestricabilmente con ambiti o materie di competenza regionale, anche se la disciplina legislativa è posta esclusivamente dallo Stato , le regioni devono essere coinvolte nei processi decisionali che, in senso lato le riguardano » in questi casi dunque, la legislazione regionale deve prevedere delle forme di collaborazione.

Nella successiva sent. 232/2005 ha stabilito invece che qualora la competenza delle Regioni nel disciplinare interessi pubblici abbia delle ricadute sul diritto privato, e dunque qualora vi sia una commistione tra interessi privati, di per se riconducibili all'ordinamento civile, e pubblici i primi verranno inglobati nella materia che rappresenta i secondi.

## **4.2 La competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni**

La riforma del Titolo V della Costituzione non ha pregiudicato la potestà legislativa regionale concorrente che « interessa le materie che sono incluse in un elenco predefinito ( 3° comma del art 117 ) per la regolamentazione delle quali la determinazione dei principi fondamentali rimane riservata alla legislazione dello Stato mentre alle Regioni è affidata la disciplina rimanete <sup>87</sup>».

A seguito della riforma la potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni è stata ridisegnata, innanzitutto il legislatore ha ampliato cospicuamente il numero delle materie rientranti nell'ambito della competenza concorrente sulla base del disposto del 3°c. Dell'art 117 della Costituzione.<sup>88</sup>

Emerge inoltre, sulla base di quanto sancito dal nuovo testo dell'art 117, Cost.<sup>89</sup> un'ulteriore differenza rispetto alla precedente

---

87 Cit. ESPA E. e FELICI M., *La riforma del Titolo V della Costituzione: la ripartizione delle competenze*, in rapporto annuale sull'attuazione del federalismo, 2003.

88“ Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a : rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni - commercio con l'estero - tutela e sicurezza del lavoro - istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale - professioni - ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi - tutela della salute - alimentazione - ordinamento sportivo - protezione civile - governo del territorio - porti e aeroporti civili - grandi reti di trasporto e di navigazione - ordinamento della comunicazione - produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - previdenza complementare e integrativa coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali - casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale-enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

89 ..“ Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”..

formulazione<sup>90</sup> in quanto « la nuova formulazione dell'art.117c.3 Cost rispetto a quella previgente dell' art. 117 c. 1 esprime l' intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla sola determinazione dei principi fondamentali della disciplina »<sup>91</sup> questo, a dimostrazione del fatto che la volontà legislatore statale sia stata quella di voler strutturare in modo diverso la competenza statale.

Ciò ha dato vita a delicati problemi di interpretazione soprattutto in fase di prima attuazione della riforma. Alcuni hanno sostenuto che la residualità rovesciata a vantaggio delle Regioni dovesse essere interpretata nel senso che lo Stato avrebbe potuto porre nuovi principi fondamentali senza che ciò pregiudicasse la possibilità per le Regioni di legiferare per prime e che quindi in assenza di nuovi principi statali le Regioni non sarebbero state vincolate rispetto a vecchi principi ricavabili dalla legislazione vigente prima della riforma. Quindi sempre per lo stesso motivo si sarebbe dovuta escludere la possibilità per lo Stato di legiferare nelle materie di competenza regionale, sia primaria che concorrente, attraverso la tecnica della normative cedevoli.

Tale interpretazione è stata respinta dalla Corte costituzionale nella sent. 282/ 2003 perché configurava come facoltativa la configurazione dei principi fondamentali, mentre il nuovo articolo a differenza della precedente formulazione prevede un'esplicita riserva a favore del

---

90 che recitava *“la Regione per le seguenti materie emana norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato”*.

91 AVOLIO G., *La riforma del Titolo, parte seconda, della Costituzione italiana*, di AVOLIO G. e PALERMO F., EURAC, 2004 e CARLONI E., *Le tre trasfigurazioni delle competenze concorrenti delle Regioni tra esigenze di uniformità ed interesse nazionale. Brevi note a margine delle sentenze n. 303, 307 e 308/2003 della Corte Costituzionale*, in Astrid-online, 2003.

legislatore statale<sup>92</sup>.

Tuttavia da una prima lettura del 3°c. dell'art 117 emerge come la novella costituzionale non abbia pregiudicato il rapporto fra leggi cornice dello Stato e leggi regionali in relazione all'esercizio concreto della potestà legislativa concorrente; le Regioni, infatti, oltre ad essere tenute al rispetto delle della Costituzione e dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali sono vincolate a muoversi nell'ambito dei principi fondamentali fissati con leggi dello Stato. Ne consegue che nelle materie di legislazione concorrente spetta allo Stato fissare i principi fondamentali e alle Regioni emanare la normativa di dettaglio.

---

92 ANTONINI L., *Commentario alla Costituzione*, a cura di BIFULCO R, CELOTTO A., OLIVETTI M. , vol III art 101-139. Utet, Torino, 2006, p. 2227 s.

### **4.3 I limiti**

A seguito della riforma del titolo V è mutato significativamente anche il quadro dei limiti che le Regioni di diritto comune incontrano nell'esercizio della loro potestà legislativa concorrente infatti « con la riforma costituzionale la legge regionale è soggetta agli stessi limiti di quella statale<sup>93</sup> » così come emerge dal 1.c° dell'art 117<sup>94</sup> nel quale « per la prima volta si è fatto riferimento all'ordinamento comunitario e all'Unione europea <sup>95</sup>»

Tali limiti valgono quindi sia per la legge statale che per la legge regionale.

In passato dal testo costituzionale non emergeva alcun limite espresso alla potestà legislativa statale tuttavia tenuta ad agire nell'ambito e nei limiti della costituzione, « prevedeva invece limiti alla potestà legislativa delle Regioni attraverso i vincoli dei principi fondamentali stabili dalle leggi dello Stato e del contrasto con l'interesse nazionale e con quello delle altre Regioni<sup>96</sup> »

Il primo riferimento è oggi dato dal limite del rispetto della costituzione, si ritiene che in tale limite possano farsi rientrare anche:

- Il limite dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica, sancito dall'art 5 della Costituzione;

---

93 Così... ESPA E. e FELICI M., *La riforma del Titolo V della Costituzione: la ripartizione delle competenze*, in rapporto annuale sull'attuazione del federalismo, 2003.

94 il quale sancisce che: "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

95 Così MARCAZZAN S., *La riforma del titolo V della Costituzione: il nuovo ruolo delle regioni nei rapporti fra lo Stato e L'Unione europea*, Collegio europeo di Bruges, in amministrazione in cammino, rivista elettronica di diritto pubblico, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione, 2003.

96 Così... ESPA E. e FELICI M., *La riforma del Titolo V della Costituzione: la ripartizione delle competenze*, in rapporto annuale sull'attuazione del federalismo, 2003.

- il limite del territorio in base al quale la Regione può legiferare soltanto in relazione ad attività e servizi inerenti il proprio territorio, nonché il limite sancito dall'art 120 per cui si fa divieto alla Regione di imporre dazi di importazione o di esportazione o di transito tra le Regioni e imporre qualsiasi limite che precluda il libero transito di persone o cose tra Regioni;
- Il limite della copertura finanziaria sancita dall'art 81 secondo il quale ogni legge che comporti nuove o maggiori spese deve anche indicare i mezzi per farvi fronte;
- il limite delle leggi statali nelle materie trasversali;
- i limiti degli Statuti regionali;
- Il limite degli obblighi comunitari e internazionali. Questo limite si riferisce sia all'attività pattizia svolta dallo Stato in ambito comunitario, ( legato soprattutto alla stipulazione di trattati ) disciplinata dalla legge di ratifica ex art 80 Cost. sia al recepimento di direttive e regolamenti nell'ordinamento interno affinché ve ne sia data attuazione.

Il legislatore attraverso l'introduzione di questi vincoli ha voluto « sancire la prevalenza della normativa internazionale e comunitaria sulla legislazione ordinaria statale e regionale, dal momento che l'ordinamento italiano ha accolto tali fonti internazionali ed europee come sovraordinate<sup>97</sup> ».

L'art 117.c.1 « in definitiva non costituzionalizza un vincolo del legislatore per tutti gli obblighi internazionali, ma sottrae gli

---

<sup>97</sup> Così MARCAZZAN S., *La riforma del titolo V della Costituzione: il nuovo ruolo delle regioni nei rapporti fra lo Stato e l'Unione europea*, Collegio europeo di Bruges, in *Amministrazione in cammino*, rivista elettronica di diritto pubblico, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione, 2003.

obblighi internazionali introdotti con legge a successivi interventi legislativi statali contrari; le norme così introdotte potranno essere superate solo denunciando il trattato il trattato ovvero con legge costituzionale »<sup>98</sup>.

In passato alle Regioni era preclusa qualsiasi attività in relazione a tali ambiti anche nelle ipotesi in cui il trattato o la norma comunitaria vertessero in ambiti/materie di loro competenza.

Una storica funzione ha svolto, in tal senso, l'intervento della Corte Costituzionale, che attraverso la sent. 142/1972 , che riconoscendo la possibilità per le Regioni di dare attuazione alle norme comunitarie relative alle materie di loro competenza, nei casi in cui il nostro sistema avesse previsto dei meccanismi idonei a evitare l'insorgere di un'eventuale responsabilità statale dovuta all'inerzia delle Regioni, ha dato il via ad un'evoluzione legislativa che ha portato al riconoscimento, in tale ambito, di una competenza regionale, prevedendo però, allo stesso tempo, un potere di sostituzione dello Stato in caso di inerzia di queste ultime così come emerge dal 5° comma dell'art 117<sup>99</sup> .

Nell'attribuzione di queste funzioni alle Regioni si contempla la possibilità per queste ultime di partecipare sia alla fase ascendente che attribuisce alle Regioni la possibilità di partecipare alla formulazione della normativa comunitaria, sia alla fase discendente che attribuisce alle Regioni la possibilità di dare attuazione ed esecuzione agli atti dell' U.E.

---

98 Così..CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del titolo V: Stato regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Giappichelli, 2002.

99”*Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.*”



Il nuovo titolo V ha quindi introdotto una legittimazione internazionale delle Regioni prevedendo la facoltà per queste ultime non soltanto di dare immediatamente attuazione alle norme comunitarie senza che sia per loro necessario attendere l'approvazione da parte del Parlamento della legge comunitaria annuale, ma anche la possibilità di legiferare se pur nell'ambito dei principi disposti dallo Stato. Inoltre l'ultimo comma dell'art 117<sup>100</sup> attribuisce alla Regione nelle materie di sua competenza la facoltà di concludere accordi e intese con Stati e enti territoriali di altro Stato secondo le leggi dello Stato.

Anche in riferimento a questi poteri è nuovamente operativo il potere di sostituzione statale in caso di inerzia delle Regioni ex art 120 Cost. inoltre è stato previsto che le Regioni debbano adottare ogni misura necessaria a porre rimedio alle violazioni loro imputabili in riferimento alla normativa comunitaria.

Il nuovo testo inoltre non contempla più come in passato il limite dell'interesse nazionale che può dirsi oggi trasfuso in quelle materie in cui lo Stato esercita delle competenze trasversali.

Un limite del tutto peculiare è dato dalla c.d. “ *attrazione in sussidiarietà* ” enunciato per la prima volta nella sentenza n. 303 del 2003 attraverso la quale la Corte Costituzionale ha previsto che lo Stato può attrarre verso di se, in forza di principio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza , funzioni legislative, ad esso non attribuite dall'art.117 quando istanze unitarie impongono l'allocazione delle funzioni amministrative a livello statale.

La questione era insorta a seguito del deposito di alcuni ricorsi da parte delle Regioni Marche, Toscana, Umbria, Emilia- Romagna e la Provincia autonoma di Trento, le quali avevano sollevato questioni di

---

100 “*Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato*”.

legittimità costituzionale in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione prodotte dalla legge del 21 dicembre 2001 n.443, c.d. "legge obbiettivo" sulle grandi infrastrutture. In questi ricorsi le Regioni impugnanti lamentavano una lesione della loro competenza legislativa residuale in materia di lavori pubblici che da un punto di vista formale non è compresa né nell'elenco di competenze di cui al 2°c. Dell'art 117 né nell'elenco di cui al 3°c. dell'articolo medesimo, e che quindi dovrebbe farsi rientrare in quegli ambiti in cui le Regioni esercitano una potestà legislativa piena.

Tutte le ricorrenti avevano denunciato il comma 1° della legge n.443 del 21 il quale attribuiva al Governo il compito di "*individuare le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione del paese*"; lamentando: la violazione dell'art.117 della Costituzione, posto la materia non rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, la violazione del principio di leale collaborazione, per il fatto che non preveda che per la realizzazioni delle cd. grandi opere sia determinata dalle regioni, o quanto meno dal Governo d'intesa con le Regioni interessate. Era anche stato impugnato il c. 2 dell'art. 1 della "legge obbiettivo", che detta - dalla lettera a) alla lettera o) - i principi ed i criteri direttivi in base ai quali il Governo è chiamato ad emanare, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi "volti a definire un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti individuati ai sensi del comma 1", si deduce anzitutto che la normativa, in quanto derogatoria della legge quadro sui lavori pubblici (legge 11 febbraio 1994, n. 109), violerebbe la potestà legislativa esclusiva delle Regioni in materia di appalti e lavori pubblici. Fu sostenuto inoltre che, pur nella ipotesi in cui si intenda riconoscere in materia una potestà legislativa Concorrente, sarebbero state egualmente violate le

competenze regionali perché il denunciato c. 2 detta principi non già alle Regioni ma al Governo e ciò attraverso una disciplina compiuta e di dettaglio, non cedevole rispetto ad una eventuale futura legislazione regionale. Furono denunciati anche il 3° e il 4°c., il primo che abilita il Governo a modificare o integrare il regolamento di attuazione della legge quadro sui lavori pubblici n. 109 del 1994, adottato cond.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, ponendosi così in contrasto con l'art. 117, sesto comma, Cost., secondo il quale lo Stato non avrebbe alcuna potestà regolamentare nella predetta materia. Il secondo che delegava il Governo ( limitatamente agli anni 2002 e 2003 ) ad emanare, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi di cui al precedente comma 2, uno o più decreti legislativi recanti l'approvazione definitiva di specifici progetti di infrastrutture strategiche individuate secondo quanto previsto al comma 1.

La corte Costituzionale in quell'occasione dichiarò l' illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3 ( Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive ), dell'articolo 1, comma 3-bis, mentre dichiarò inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 1, 2, 3 e 4, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, sollevate, in riferimento all'articolo 10 della legge costituzionale 18 Ottobre 2001, n. 3, e agli articoli 117 e 118 della Costituzione, dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe; e non fondate, le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, sollevate, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione dalla Regione Marche e, in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, dalle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Il nuovo titolo V ha distinto la funzione legislativa ex art 117 ispirato a un principio di separazione delle competenze legislative, dalle funzioni

amministrative ex art 118 Cost. Ispirate invece ai principi di sussidiarietà e adeguatezza. La Corte costituzionale ha dato un'interpretazione dinamica dell'attribuzione di funzioni amministrative, generalmente attribuite ai comuni, stabilendo che esse possono anche essere allocate ad un livello diverso di governo per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. L'allocazione delle funzioni amministrative si riflette anche sulla distribuzione delle competenze legislative: il principio di legalità di cui all'art. 97 Cost. impone infatti che le funzioni amministrative siano organizzate e regolate dalla legge. Ne consegue che l'attrazione allo Stato delle funzioni amministrative comporta la parallela attrazione della funzione legislativa.

#### **4.4 I poteri sostitutivi**

Con legge costituzionale n. 3 del 2001 si è avuto l'effettivo riconoscimento del potere sostitutivo al Governo, così come sancito nell'art. 120, secondo comma, Cost<sup>101</sup>. Al quale « si salda poi l'art. 117, quinto comma, Cost., che riconosce allo Stato un potere di sostituzione in caso di inadempimento della Regione nell'attuazione di accordi internazionali e atti comunitari <sup>102</sup>».

E' stato previsto quindi previsto, un generale potere sostitutivo del Governo, nonché la possibilità per lo Stato e le Regioni di ricorrere alla Corte costituzionale per l'instaurazione in via principale del giudizio di legittimità costituzionale avverso leggi, rispettivamente, regionali e statali, in condizioni processuali di sostanziale parità ( artt. 120, secondo comma e 127 Cost. ).

Quanto alla disciplina del potere sostitutivo del Governo, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma della Costituzione, può esercitato “quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, nelle ipotesi di:

- mancato rispetto di norme e trattati internazionali;
- mancato rispetto della normativa comunitaria;

---

101 “Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.”

102 Così.. MICHETTI M., *Titolo V e potere sostitutivi statale. Profili ricostruttivi ed applicativi*, in Issirfa Cnr, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie, Ottobre 2012.

- pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica.

La definizione delle procedure per l'esercizio del potere sostitutivo è espressamente demandata dall'articolo 120, secondo comma, Cost., alla legge, che deve definire "procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione".

#### **4.5 La potestà legislativa residuale o esclusiva delle Regioni**

La potestà legislativa residuale delle Regioni è disciplinata dal 4°c. Dell'art 117 Cost.<sup>103</sup> nella cui categoria rientrano di tutte le materie che non contemplate né al 2° né al 3°c. Dell'art 117 e che quindi non rientrano nelle materie in cui lo Stato ha potestà legislativa esclusiva o concorrente con le Regioni.

La clausola con cui l'art.117, comma 4, attribuisce alle Regioni questa potestà legislativa non la qualifica, quindi di conseguenza nelle materie non menzionate e non vi è, quindi, una espressa previsione di potestà legislativa esclusiva delle Regioni.

« L'introduzione di una clausola residuale a favore delle regioni conferma e suggella, infatti, il carattere tassativo degli elenchi contenuti nei commi 2 e 3 dell'art.117, impone un nuovo apprezzamento dei limiti posti alla capacità generale di intervento dello Stato e rafforza l'ipotesi della parificazione fra legge statale e legge regionale<sup>104</sup> ».

Ancora una volta è stata la giurisprudenza costituzionale che ha ricondotto in tale ambito molte materie, inizialmente materie di scarsa rilevanza quali ad es. sagre, fiere, manifestazioni di carattere religioso, benefico o politico per giungere via via a un progressivo ampliamento ad es. attraverso le sentt. nn. 50 e 51/2005 sono state ricondotte in tale ambito anche l'istruzione e la formazione professionale e in alcune successive sentenze anche l'artigianato, trasporto pubblico e locale e la disciplina delle comunità mondane.

Si tratta di una potestà legislativa esclusiva, nel senso che le Regioni possono legiferare semplicemente osservando l'unico vincolo del

---

103 “ Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato “.

104 Così TORCHIA L., *Potestà legislativa residuale delle regioni*, in *Le Regioni*, n.2, 2002.

rispetto della Costituzione, dell'ordinamento Comunitario e degli obblighi Internazionali. In questo caso è esclusa la possibilità che lo Stato possa determinare anche solo i principi fondamentali.

« La clausola di residualità va peraltro correlata con le previsioni costituzionali che istituiscono riserve di competenza in favore di altre fonti e particolarmente con gli artt. 114 e 123. A questa stregua la potestà legislativa può dirsi spettare alle Regioni in ogni materia non espressamente riservata alla legislazione statale, e che non sia altrimenti attribuita alla competenza statutaria regionale o alla potestà statutaria e regolamentare degli enti minori <sup>105</sup>»

---

<sup>105</sup> Così ..SCACCIA G., *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle regioni*, in Issirfa Cnr ,Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie, Dicembre 2007.



#### **4.6 I controlli**

Il testo originario della nostra carta costituzionale agli articoli 125 e 130 prevedeva espressamente l'istituzione di organi di controllo sugli atti e l'attività delle Regioni e degli Enti locali ( di legittimità e di merito ) « le Regioni e gli Enti locali erano considerati come una sorta di amministrazione indiretta dello Stato e perciò sottoposti stringenti controlli sugli atti, di natura per lo più amministrativa, ma talora anche a valenza giurisdizionale, affidati ad istituti prefettizi ( Commissario di Governo, Prefetto, Giunta provinciale amministrativa, Consiglio di Prefettura ) <sup>106</sup>»;

In particolare il vecchio testo dell'art art 125<sup>107</sup> al primo c. prevedeva espressamente un controllo di legittimità sugli atti amministrativi, che per le Regioni di diritto Comune veniva esercitato da un'apposita Commissione di controllo sull'amministrazione regionale, nominata con apposito decreto del presidente del consiglio dei ministri previa deliberazione del consiglio stesso; mentre il vecchio testo dell'art 130 prevedeva un controllo di legittimità sugli atti delle Provincie dei Comuni e degli altri Enti locali che fosse esercitato, anche in forma decentrata, da un organo della Regione.

Con la riforma del 2001, è stato modificato l'intero sistema dei controlli sugli atti amministrativi delle Regioni o degli Enti locali, attraverso l'espressa previsione contenuta all'art. 9 della legge medesima, dell'abrogazione del primo comma dell'art. 125, e l'art. 130

---

106 Così..DELLA VENTURA P., *Il sistema dei controlli sugli enti territoriali*, in amministrazione in cammino , rivista elettronica di diritto pubblico, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione, 2010.

107 “ *Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica. La legge può in determinati casi ammettere il controllo di merito, al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale* “.

Cost. nonché l'art.124.

L'abrogazione di queste forme di controllo è apparsa necessaria sia alla luce della maggiore autonomia che con la riforma del Titolo V è stata attribuita alle Regioni, sia a seguito della nuova riformulazione dell'art 114 Cost. che ha posto sullo stesso piano, tutte le componenti riconosciute della Repubblica. Ciò ha creato una sorta di effetto domino rendendo necessaria anche l'abrogazione degli articoli 115 e 128, in quanto limitativi dell'autonomia locale, il 129 che qualificava gli Enti locali come organi di "decentramento statale e regionale" e l'art. 130, sui controlli di legittimità e di merito sugli enti locali; inoltre, sempre nell'ottica federalista a seguito dell'abrogazione degli articoli 124 e 125 (primo comma ), sono venuti meno anche il Commissario del Governo e i controlli di legittimità e di merito<sup>108</sup>.

A fronte dell'abolizione dell'art 125 130 il legislatore costituzionale ha voluto introdurre nella riforma alcuni "contrappesi": innanzitutto è stata prevista la possibilità di un controllo sugli organi che ai sensi dell'art. 117, c.2, p) della Costituzione rientra nell'ambito di competenza statale, sono poi stati previsti dei poteri sostitutivi sul piano amministrativo (ex art. 120, c. 2, Cost. 4), e infine il coordinamento della finanza pubblica (ex artt. 117 e 119 Cost.), con i vincoli europei; il che esige sia uno spazio di verifica sulla gestione finanziaria di tutti i centri di spesa del sistema sia un riscontro sulla  
effettività e attendibilità dei controlli finanziari interni a ciascun  
soggetto di autonomia.

Tuttavia all'abrogazione delle norme che prevedevano i suddetti

<sup>108</sup> Tratto da TALLARIDA A., *La Riforma del Titolo V della Costituzione e la legalità*

*dell'azione amministrativa degli enti locali*, in *giustizia-amministrativa.it*, Ottobre 2002.

controlli di legittimità non è seguita, nessuna previsione di altri controlli di tipo diverso il che ha comportato vari problemi interpretativi ed applicativi, specialmente con riferimento a comuni e province.<sup>109</sup>

Mentre per quanto concerne il controllo sulle leggi regionali disciplinato dall'art 127 Cost.<sup>110</sup> si prevede che il Governo si rivolga alla Corte Costituzionale quando ritenga che la legge sia stata emanata al di fuori della sfera di competenza costituzionalmente assegnata alla Regione.

inoltre la legge n. 131/2003, consente alla Conferenza Stato-città e autonomie locali di proporre al Governo di sollevare la questione di legittimità costituzionale di leggi regionali. Il Governo si pone, infatti, come controllore oggettivo della legittimità delle leggi regionali anche nel caso in cui esse incidano negativamente sull'autonomia costituzionalmente riconosciuta agli enti locali (rappresentati nella Conferenza Stato-città).

In sostanza a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione è stato abolito il controllo preventivo delle leggi regionali, che poteva sfociare nella promozione della questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale o della questione di merito davanti al Parlamento ed è stata introdotta una forma di controllo successivo, posto che adesso la legge regionale può essere impugnata solo davanti alla Corte costituzionale e soltanto dopo che essa sia stata pubblicata, quindi il controllo si trasforma da preventivo a successivo.

Inoltre in base a quanto sancito dalla l. cost. 3/2001 le Regioni hanno

---

<sup>109</sup> Per maggiori approfondimenti sul punto si consiglia DELLA VENTURA P., *Il sistema dei controlli sugli enti territoriali*, in amministrazione in cammino, rivista elettronica di diritto pubblico, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione, 2010.

<sup>110</sup> *“Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte Costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione”*

la facoltà di adire la Corte costituzionale per la salvaguardia della propria sfera di competenza; nella specie la questione di legittimità costituzionale può essere promossa dal Presidente della Giunta, previa deliberazione della Giunta regionale, anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali.

Sia il Governo (comma 1) che le Regioni (comma 2) possono richiedere l'intervento della Corte costituzione entro 60 giorni dalla pubblicazione dell'atto che si ritiene ecceda le rispettive sfere di competenza; inoltre l'oggetto della questione di legittimità davanti la Corte è limitato al riscontro di un *vizio di incompetenza*, nel senso che la Regione può eccepire soltanto l'invasione della propria sfera di competenza da parte di una legge statale o di una legge di altra Regione

Da un analisi dell'articolo in esame emerge come questo faccia riferimento agli atti aventi forza di legge, senza precisare, tuttavia, se tali atti possano essere emanati solo dallo Stato o anche dalle Regioni. La norma si presenta anzi ancora più contraddittoria, in quanto al primo comma fa esplicitamente riferimento solo alla legge regionale senza menzionare gli atti con forza di legge.

#### **4.7 La potestà legislativa delle Regioni ad autonomia differenziata**

La riforma del Titolo V della Costituzione accrescendo i poteri delle Regioni a statuto ordinario ( soprattutto attraverso un aumento delle materie con competenza *concorrente* tra Stato e Regione ) ha prodotto, conseguenzialmente, una riduzione relativa dell'autonomia delle Regioni ad autonomia differenziata producendo anche l'effetto di attenuare le differenze delle Regioni ad autonomia differenziata « poiché, ora, anche le Regioni ordinarie godono di una potestà legislativa esclusiva, hanno una piena autonomia finanziaria e statutaria ed è, oltretutto, loro consentito di negoziare con lo Stato ulteriori forme e condizioni di autonomia in alcune materie<sup>111</sup> »

Tuttavia a seguito della riforma la potestà legislativa delle Regioni ad autonomia differenziata è rimasta articolata in

- potestà primaria ed esclusiva;
- potestà concorrente e integrativa.

La Corte cost. nella sent.274/2003 ha affermato che in relazione della potestà primaria ed esclusiva valgono soltanto i limiti di cui il 117 c. 1 e in alcuni casi « quelli che derivano dall'esercizio da parte dello Stato della potestà esclusiva in materie suscettibili a interferire con quelle in esame ».

La riforma ha avuto un notevole impatto, invece, sul regime dei controlli che oggi, in virtù dell'art 10 della l. n. 3/ 2001, è un regime sostanzialmente parificato per tutte le Regioni ad eccezione della regione Sicilia per la quale è previsto un controllo “*preventivo*” che prevede la possibilità per il Commissario dello Stato nella regione medesima di impugnare direttamente nel termine di cinque giorni decorrenti a partire dal momento dell'approvazione consiliare.

---

111 Così. ESPA E. FELICI M., *La riforma del Titolo V della Costituzione: la ripartizione di competenze*, in rapporto annuale sull'attuazione del federalismo, 2003.

#### **4.8 La potestà regolamentare**

Il sistema di riparto delle competenze normative è completato dal principio di attribuzione della potestà regolamentare, che comporta una riduzione della competenza statale in conseguenza di un ampliamento di quella delle Regioni e degli enti locali.

La riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione ha profondamente mutato l'assetto della potestà regolamentare dello Stato e delle Regioni.

Mentre prima dell'intervento della riforma del Titolo V l'art 121 Cost., nel disciplinare la potestà regolamentare, si poneva il fine di identificare l'organo cui spettava approvare i regolamenti regionali, ovvero il Consiglio regionale, ( così come emerge dal testo originario dell'art 121. c.2 Cost.<sup>112</sup> ) senza dettare alcuna precisazione circa i contenuti essenziali della stessa; dopo la riforma, è venuto meno il riferimento al Consiglio regionale<sup>113</sup>. L'entrata in vigore della legge n.1/1999 che ha comportato l'abrogazione dal testo dell'art 121 Cost le parole " e regolamentari" senza che però venisse individuato espressamente l'organo titolare dando così adito a numerose interpretazioni dottrinarie. La teoria maggioritaria riteneva che il venir meno della competenza consiliare comportasse il trasferimento delle funzioni alla Giunta, in quanto organo esecutivo della Regione; nonostante questa interpretazione la Corte Cost. intervenendo attraverso una serie di sentt. nn. 313 e 325/ 2013 ha affermato la competenza dei nuovi Statuti ad allocare il potere regolamentare;<sup>114</sup> Più nel particolare con la sent. 313/2003 la Corte costituzionale ha

112 Così recitava il vecchio testo dell'art. 121 al 2°c. " *l consiglio regionale esercita le potestà legislative e regolamentari attribuite alla regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere* "

113 Compendio di Diritto regionale e degli enti locali, XVII edizione, SIMONE, 2013.

114 CARETTI P. TARLI-BARBIERI G , in, *Diritto Regionale*, pag 102, Giappichelli- editore Torino 2012

stabilito che « fino all'approvazione del nuovo statuto che resta libero di disporre in un senso o nell'altro, vale l'attribuzione di competenza stabilita dagli statuti vigenti e, dunque, sono illegittime le leggi regionali che abbiano assegnato la potestà regolamentare alla Giunta in contrasto con le vecchie previsioni statutarie »<sup>115</sup>.

L'intervento della l.n.3/2001 definisce la titolarità della potestà regolamentare nella previsione contenuta nel nuovo testo dell'art 121 Cost. la quale viene completata dal disposto dell'art 117 C. 6 Cost.<sup>116</sup> il quale limita la potestà regolamentare dello Stato soltanto alle materie in cui esso ha competenza legislativa esclusiva, fatta salva la possibilità di delega alle Regioni. In ogni altra ipotesi (materie di competenza concorrente e residuale) il potere regolamentare è affidato agli enti regionali.

Il disposto di cui al 6° comma dell'art 117 Cost. deve essere letto insieme all'art 121.c 2° Cost.<sup>117</sup> il quale ne precisa la portata e l'ampiezza prevedendo che la potestà regolamentare sia assegnata all'organo di volta in volta individuato dallo statuto.

In coerenza, con quanto già disposto dalla riforma Bassanini, nonché dal T.U. sull'ordinamento delle autonomie locali n. 267/00, viene riconosciuta esplicitamente potestà regolamentare a Comuni, Province

---

115 La sent. precisa che «tale scelta non può che essere contenuta in una disposizione dello statuto regionale, modificativa di quello attualmente vigente, con la conseguenza che, nel frattempo, vale la distribuzione delle competenze normative già stabilita nello statuto medesimo, di per sé non incompatibile con il nuovo art. 121 della Costituzione» (conforme sent. 324/2003).

DI COSIMO G., *La potestà regolamentare negli statuti*, in [docentiunimc.it](http://docentiunimc.it), 2006.

116 “ *La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva , salva delega alle Regioni . La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia.* ”

117 “ *Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere* ”.

e Città metropolitane in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, con una riserva sostanziale di potere regolativo che contribuisce a sottolineare il significato e il contenuto nuovo del principio di autonomia.

« Da ciò si può dedurre che le Regioni si vedono attribuita potestà regolamentare: nelle materie di legislazione concorrente e riservate ex c.3 art 117 Cost., nelle materie residuali di legislazione esclusiva ex 4.c. Art 117 Cost., nelle materie di legislazione esclusiva statale per le quali lo Stato abbia delegato alle regioni la normazione secondaria ex c.2 art 117 Cost.

Da ciò si può dedurre come le Regioni godono di una competenza generale in ambito regolamentare in analogia a quanto previsto per la potestà legislativa<sup>118</sup> »

---

118 Così ..in ,*Compendio di Diritto regionale e degli enti locali*, XVII edizione,SIMONE,2013.



## **5. L'autonomia amministrativa**

La riforma del Titolo V della Costituzione ha sancito il superamento del principio *“del parallelismo delle funzioni amministrative”*, tra attribuzione di funzioni legislative e attribuzione di funzioni amministrative che caratterizzava il vecchio testo costituzionale e che prevedeva che le Regioni potessero esercitare determinate funzioni amministrative attraverso un coinvolgimento degli Enti locali, prevedendo, invece, che tali funzioni siano allocate tra i vari livelli di governo in virtù dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

Deve, tuttavia, essere fatto presente che, in realtà, tale parallelismo era già stato superato attraverso l'entrata in vigore della l. n. 59 del 1997 c.d. *“legge Bassanini”* la quale ha previsto un ampio trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali anche in relazione alle competenze riservate alla potestà legislativa dello Stato; più nella specie l'art. 4,3°c., lett. a), della legge medesima, aveva previsto che i conferimenti di funzioni agli enti locali più vicini ai cittadini dovessero avvenire *“nell'osservanza del principio di sussidiarietà attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di compiti e di funzioni di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati”*.

A seguito della nuova formulazione dell'art 118 della Costituzione, dovuta all'avvento della legge costituzionale n. 3/ 2001, il principio di sussidiarietà è stato costituzionalizzato in due diversi commi: l° primo comma disciplina il c.d principio di sussidiarietà verticale e il 4° comma disciplina il c.d principio di sussidiarietà orizzontale. Questa costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà ha prodotto un nuovo criterio di allocazione delle funzioni amministrative tra i diversi

organi di governo in base al quale la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita “ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l’esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l’assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, all’autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati”. Dal 1° c dell’art 118<sup>119</sup> emerge, come il titolare di tutte le attribuzioni è tendenzialmente il Comune, nella forma del cd. (*municipalismo d’esecuzione*), l’ente originario più vicino ai cittadini, fatta eccezione per le funzioni che richiedono un esercizio unitario a livello sovracomunale, sia esso provinciale, regionale o statale. Si pensi, ad esempio, alle funzioni di *puissance*, oggetto di legislazione esclusiva statale (moneta, politica estera, difesa dello Stato, ordine pubblico), che richiedono necessariamente un esercizio uniforme a livello nazionale.

Tale principio implica, che un intervento degli Enti pubblici territoriali (Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni), sia nei confronti dei cittadini sia degli enti e suddivisioni amministrative ad esso sottostanti, debba essere attuato esclusivamente come sussidio nel caso in cui il cittadino, l’entità sottostante, sia impossibilitata ad agire per conto proprio. Nella sostanza, si prevede cioè che le attività amministrative siano svolte dall’entità territoriale amministrativa più vicina ai cittadini ( i Comuni ), ma esse possono essere esercitate dai livelli amministrativi territoriali superiori ( Regioni, Province, Città metropolitane, Stato ) solo se questi possono rendere il servizio in maniera più efficace ed efficiente. L’intervento dell’entità di livello

---

119 “le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.

superiore, qualora fosse necessario, deve essere temporaneo e teso a restituire l'autonomia d'azione all'entità di livello inferiore.

« La costituzione Italiana si avvale del principio di sussidiarietà in tre diversi contesti: ai fini della distribuzione delle funzioni amministrative tra i livelli di governo territoriale e i relativi enti, nei quali si articola la Repubblica, come principio ispiratore dell'attività dei pubblici poteri intese a favorire lo svolgimento di attività di interesse generale da parte dei cittadini<sup>120</sup> »

Si possono distinguere dunque:

- il principio di sussidiarietà verticale, in virtù del quale l'esercizio delle funzioni e dei servizi deve essere dislocato ad un livello di governo più vicino ai cittadini e, quindi, più vicini ai bisogni del territorio, restando la possibilità di intervento dei livelli superiori di governo limitata ai casi di esercizio a livello unitario;
- il principio di sussidiarietà orizzontale, in base al quale sono demandate a soggetti pubblici solo ciò che non può essere utilmente svolto dai soggetti privati. Il cittadino, sia come singolo sia attraverso i corpi intermedi, deve avere la possibilità di cooperare con le istituzioni nel definire gli interventi che incidano sulle realtà sociali a lui più vicine.

Si parla quindi di sussidiarietà verticale quando i bisogni dei cittadini sono soddisfatti dall'azione degli enti amministrativi pubblici, e di sussidiarietà orizzontale quando tali bisogni sono soddisfatti dai cittadini stessi, magari in forma associata e/o volontaristica.

Questo è quanto emerge dal testo del 4. c. dell'art 118 Cost.<sup>121</sup> enuncia

---

120 CERULLI IRELLI V., *Sussidiarietà ( diritto amministrativo )*, Enciclopedia giuridica treccani, 2007.

121 " *Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse*

il principio della c.d. “sussidiarietà orizzontale” prevedendo in questo modo la possibilità che in materia di svolgimento di attività di interesse generale: lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di tali attività.

La crescente richiesta di partecipazione dei cittadini alle decisioni e alle azioni che riguardano la cura di interessi aventi rilevanza sociale, trova quindi oggi la sua legittimazione nella nostra Carta fondamentale la quale a seguito della riforma del Titolo V, prevede anche il dovere da parte delle amministrazioni pubbliche di favorire tale partecipazione nella consapevolezza delle conseguenze positive che ne possono derivare per le persone e per la collettività attraverso la partecipazione attiva dei cittadini alla vita collettiva che può contribuire a migliorare la capacità delle istituzioni di dare risposte più efficaci ai bisogni delle persone e alle soddisfazione dei diritti sociali che la Costituzione ci riconosce e garantisce.

Il secondo comma dell'art 118 Cost.<sup>122</sup> stabilisce un secondo criterio per la individuazione delle competenze amministrative dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, ulteriore rispetto a quello di carattere funzionale enunciato dal primo comma: si prevede infatti che tali enti siano titolari di una serie di funzioni proprie ( anche se esse non sono definite dalla Costituzione ) e delle ulteriori funzioni ad esse attribuite dalle legge statale e regionale. Da ciò deriva la possibilità per gli enti locali di esercitare funzioni proprie o conferite da leggi statali o regionali, secondo le rispettive competenze.

La formulazione contenuta in questo 2° comma dell'art 118 ha generato

---

*generale, sulla base del principio di sussidiarietà”*

122... ” *Comuni, provincie e città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge regionale o statale, secondo le rispettive competenze ”.....*

numerosi problemi interpretativi in relazione alla tipologia delle funzioni amministrative attribuite ai Comuni, infatti mentre nella precedente formulazione dell'articolo in esame, la natura « propria » di una data funzione amministrativa discendeva dal principio del parallelismo delle funzioni e poneva una netta demarcazione rispetto alle funzioni delegate, oggi invece il combinato disposto dagli artt.118.c 1 e 2 e dell'art. 117. c.2 p) lascia emergere delle ambiguità dovute alla sovrapposizione tra funzioni fondamentali, funzioni attribuite e funzioni proprie e conferite. In dottrina sono rinvenibili diverse impostazioni; una prima impostazione tende ad escludere dall'ambito di applicazione dell'art 118 le funzioni fondamentali di cui l'art 117. c.2. p) sostenendo che queste ultime atterrebbero invece identità istituzionale e organizzativa di vertice degli enti locali.

La dottrina maggioritaria propende per un' assimilazione delle funzioni fondamentali con le funzioni proprie, la cui determinazione spetta alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Tale teoria è stata confermata dalla l. 131/2003 c.d “legge La Loggia”, secondo la quale le funzioni proprie sono incluse nelle funzioni fondamentali, individuate dalla legge statale anche nelle materie di competenza legislativa regionale. Tale legge ribadisce che in ogni caso l'allocazione di funzioni, siano esse fondamentali o conferite, ad un ente diverso da quello che attualmente le esercita dovrà avvenire contestualmente al trasferimento di beni e risorse.

Con la sentenza 303/2003 la Corte Costituzionale ha specificato le modalità di trasferimento delle funzioni amministrative dal livello inferiore al livello superiore, dovuto a «esigenze di carattere unitario», affermando che esso deve essere disposto con legge statale e che, assieme alla funzione amministrativa, deve essere altresì trasferita la funzione legislativa correlata; lo Stato avocando a sé, per sussidiarietà,

funzioni amministrative che non possono essere adeguatamente ed efficacemente esercitate ad altri livelli di governo, può e deve, in osservanza del principio di legalità, disciplinare tali funzioni con legge statale. Questa deroga è tuttavia legittima solo se «proporzionata», «ragionevole» e «concordata» con la regione interessata.

Il 3°c.<sup>123</sup> prevede che sia la legge statale a stabilire forme di coordinamento tra le funzioni amministrative esercitate dallo Stato e quelle svolte dalle Regioni in alcune materie riservate alla potestà legislativa esclusiva dello stato: immigrazione, ordine pubblico e sicurezza, tutela dei beni culturali.

Si tratta di una delle poche norme del nuovo testo costituzionale che prevede esplicitamente forme di raccordo fra due diversi livelli di governo, quello statale e quello regionale. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli ed associati per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Deve essere notato, infine, come da una lettura dell'intero testo costituzionale emergono una serie di principi che devono orientare la distribuzione delle funzioni amministrative: in primo luogo dalla lettura dell'art art 118. 1. c., oltre ad emergere una generale attribuzione delle funzioni amministrative a favore dei Comuni, in qualità di enti più vicini ai cittadini, si fa anche espresso riferimento ai principi di unitarietà, differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà. Il principio di differenziazione in virtù del quale l'allocazione delle funzioni deve avvenire in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi, e il principio di adeguatezza in base al quale

---

123 ...*“La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali”...*

l'amministrazione destinataria del conferimento delle funzioni amministrative deve essere idonea, sotto il profilo organizzativo, "a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni". E' proprio la lettura combinata di questi principi che fa emergere lo spirito della riforma: « la preferenza per il comune e la sussidiarietà, condividono la medesima aspirazione di garantire l'efficienza e l'accessibilità del sistema amministrativo<sup>124</sup> ». A orientare l'attribuzione delle funzioni amministrative concorrono inoltre: il principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione ( art 97 Cost ), un'autonoma determinazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento da parte degli statuti regionali sulla base di quanto previsto ex art 123. c. 1. Cost., l'attribuzione della potestà regolamentare dei Comuni, Province e Città metropolitane nella disciplina nell'organizzazione e nello svolgimento delle funzioni ex art 117.c.6 Cost. e infine la tutela delle autonomie locali ex art 5 Cost<sup>125</sup>.

La corte Costituzionale, inoltre, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione ha voluto ribadire la necessità che « la forma di regionalismo sia modellata, sul piano dell'esercizio delle funzioni amministrative, al modello del c.d. regionalismo cooperativo, volto a valorizzare meccanismi di intesa e raccordo tra lo Stato e gli enti locali e a uniformare i rapporti fra livelli di governo diversi, ma pur sempre riconducibili ad un ordinamento unitario<sup>126</sup> ».

Si tratta di un principio di derivazione comunitaria ( richiamato

---

124 BIFULCO R. , CELOTTO A. , OLIVETTI M., *Commentario alla Costituzione* ,vol III art 101-139, Utet 2006.

125 Per maggiori approfondimenti si consiglia : CARAVITA.B. *“La Costituzione dopo la riforma del titolo V: Stato regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea,* Giappichelli, 2002.

126 Così CARETTI P. TARLI-BARBIERI G , in, *Diritto Regionale*, pag 266, Giappichelli- editore Torino 2012

all'art. 10 del Trattato CE, laddove si precisa che gli Stati membri sono tenuti ad adoperarsi con ogni mezzo per agevolare la Comunità nell'adempimento dei suoi obblighi. ovvero valorizzi meccanismi ) introdotto nel nostro ordinamento dalla giurisprudenza costituzionale nella sent. 219/1984 e costituzionalizzato a seguito dell'approvazione della l. n. 3/2001

Ad esso fa espressamente riferimento l'art. 120 Cost. (nella versione novellata dalla l. cost. 3/2001) per ciò che riguarda i poteri sostitutivi del Governo (degli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni) nel caso di:

- mancato rispetto delle *norme e trattati internazionali* o della *normativa comunitaria*;
- pericolo grave per l'*incolumità* e la *sicurezza pubblica*;
- necessità di tutelare l'*unità giuridica ed economica* ed in particolare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.



## **6. L'autonomia finanziaria ( art.119 della Costituzione )**

La riforma del Titolo V della Costituzione ha inciso profondamente, anche, sull'autonomia finanziaria che, anche nelle forme più ridotte, può essere considerata il pilastro fondamentale dall'autonomia regionale, in quanto la semplice proclamazione “*dell'autonomia*” che la Costituzione garantisce ai vari enti territoriali, risulterebbe priva di significato se non fosse poi concretamente completata l'attribuzione di risorse finanziarie che consentano, concretamente, di portare a termine le azioni che i vari enti territoriali vogliono intraprendere nei settori di loro competenza; non a caso Mortati, nel definire l'autonomia finanziaria delle Regioni la qualifica come « la pietra angolare del sistema regionale »<sup>127</sup> , perché è chiaro che il *quantum* di autonomia passa innanzitutto attraverso il *quantum* di risorse di cui gli enti decentrati possono disporre per attuare le proprie politiche sul territorio.<sup>128</sup>

L'autonomia finanziaria trova la sua disciplina all'art 119 della Costituzione, il quale nella sua formulazione precedente delineava un sistema di finanziamento delle Regioni che faceva leva su tributi propri, su quote di tributi erariali, e sui contributi speciali, indirizzati principalmente al Mezzogiorno, alle isole, e alle aree svantaggiate del Paese. In sostanza la precedente formulazione dell'art 119 Cost. pur riconoscendo al 1°c. degli spazi di autonomia finanziaria alle Regioni, provvedeva subito a limitarne la portata ai commi 2 e 3, poiché l'autonomia finanziaria delle Regioni veniva intesa come « autonomia di spesa», quindi si riconosceva alle Regioni una piena capacità di amministrare in modo autonomo le risorse finanziarie messe a

<sup>127</sup> MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, IX ed., p.906

<sup>128</sup> Così GORLANI M., *L'autonomia finanziaria delle Regioni , secondo l'art.119 della Costituzione* , intervento nell'ambito di un seminario di studi su L'attuazione dell'art.119 della Costituzione: ovvero del c.d. “federalismo fiscale”, organizzato nell'ambito del Dottorato in Diritto pubblico e tributario nella dimensione europea“, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2008.

disposizione con leggi dello Stato, ma non si attribuiva a queste ultime una piena autonomia sul versante delle entrate al punto che sino all'inizio degli anni '90, Regioni ed Enti locali continuavano a essere configurati come Enti a finanza quasi totalmente derivata in quanto continuavano a dipendere dai trasferimenti centrali per quote significative del loro fabbisogno finanziario.

Si delineava, quindi, un sistema caratterizzato da un'autonomia finanziaria fortemente compressa posto che le amministrazioni regionali si limitavano a gestire trasferimenti statali settoriali, decisi e contrattati su base annuale, il cui utilizzo era governato dall'amministrazione centrale attraverso l'imposizione di vincoli di destinazione. Un sistema, quindi, nel quale pur riconoscendosi in via di principio l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, si lasciava troppo spazio alla discrezionalità del legislatore statale nella fissazione dei tributi da attribuire agli stessi e nel coordinamento con l'intera finanza pubblica, che produceva un grave squilibrio nella gestione delle risorse pubbliche e che conduceva a una deresponsabilizzazione nella programmazione e nella gestione delle funzioni di spesa facendo leva su tributi propri, su quote di tributi erariali, e sui contributi speciali, indirizzati principalmente al Mezzogiorno, alle isole, e alle aree svantaggiate del Paese. Ora, invece, anche i Comuni, le Province, le Città metropolitane, oltre che le Regioni, sono chiamati a produrre integralmente le risorse necessarie ad alimentare la propria attività e la realizzazione dei compiti fondamentali attribuiti.

Il nuovo testo dell'art. 119 Cost. al 1°c. Attribuisce espressamente a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni « risorse autonome di entrata e di spesa », riformulando completamente la precedente versione che conferiva l'autonomia finanziaria alle sole Regioni, e riconoscendo espressamente tale autonomia anche a : Comuni,

Province e Città Metropolitane. Ciò implica, pertanto, che Regioni ed Enti locali si reggano con la finanza propria.

A tal proposito assume rilevanza il 3°c. dell'art 117 Cost. Il quale riconosce, attraverso l'esercizio della potestà legislativa concorrente, la piena autonomia alle Regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Conseguentemente, viene offerta l'opportunità alle autonomie regionali e, quindi, agli Enti locali di individuare e istituire i tributi propri.

Tuttavia tale autonomia, pur essendo formalmente riconosciuta a tutti gli enti territoriali in misura eguale, di fatto, risulta, *differentiata alla luce* dell'art. 23 Cost. il quale prevede che la potestà impositiva possa essere esercitata solo in base alla legge; ne consegue che in applicazione dell'art 117 Cost. le Regioni sono gli unici enti territoriali capaci di imporre autonomamente dei tributi; mentre, la potestà impositiva delle altre istituzioni territoriali, deve, necessariamente, operare, in via regolamentare, all'interno di leggi regionali o statali. Quindi gli Enti locali minori, pur essendo letteralmente assimilati agli organi statali e regionali da più disposizioni costituzionali (art. 119, comma 1, e art. 114), non possono istituire propri tributi in difetto di una apposita legge che ne disciplini sia le modalità applicative che i contenuti intrinseci<sup>129</sup>. La riserva di legge prevista all'art. 23 della Costituzione impedisce, infatti, il riconoscimento in capo alle Città Metropolitane, alle Province e ai Comuni di una potestà impositiva diretta, non potendo tali enti adottare provvedimenti di natura legislativa.<sup>130</sup>

---

129 BARTOLE S., BIN R., FALCON G., TOSI R., *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003; VERONESI P., *I principi in materia di raccordo Stato – Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in 'Le Regioni', Bologna, n. 6, 2003.

130 CERIANI V., *Op.cit.*, in BASSANINI F., MACCIOTTA G., *L'attuazione del federalismo fiscale*, Bologna, 2003.

Al 2°c.<sup>131</sup> Si rafforza l'autonomia finanziaria riconosciuta nel 1°c. Dell'art. medesimo agli Enti territoriali, riconoscendo in questo modo un fondamento costituzionale ad un preciso disegno che il legislatore ordinario aveva già perseguito a partire dal 1997 attraverso l'emanazione di diverse leggi volte ad accrescere le entrate proprie delle Regioni.

In realtà si tratta di un'estensione che aveva trovato un primo riconoscimento legislativo già nell'art. 3 del Testo unico degli enti locali (D.Lgs. 267/2000), laddove si afferma che tali enti «hanno autonomia impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti e delle leggi di coordinamento della finanza pubblica» e successivamente, attraverso l'emanazione della legge n.133/1999 in conseguenza di quanto sancito dalle leggi Bassanini; tale processo ha trovato la sua massima espressione nel D.Lgs. 56/2000, contenente disposizioni in materia di federalismo fiscale. Da ultimo, l'articolo in esame è stato modificato ( nei suoi c. 1°e 6° ) dall'art. 4 della l. Cost. 20 aprile 2012 n. 1, che ha introdotto in Costituzione il pareggio di bilancio.

In questo secondo comma si attribuisce quindi la possibilità alle Regione di stabilire e applicare “tributi propri”, per capire quali siano questi tributi propri deve essere necessariamente preso in considerazione l'art 117, precisamente il secondo comma, lettera e) dell’art. 117 il quale stabilisce che lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia del suo sistema tributario, il terzo comma che dispone che il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario rientra nelle materie di legislazione concorrente, e il quarto

---

*131 “i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio”*

comma che attribuisce alle Regioni la potestà legislativa in ogni materia non riservata allo Stato; la cui lettura permette di affermare che sono configurabili come “tributi propri” tutti quelli che sono stabiliti in un’area non coperta da legge statale e che la Regione può imporre nel proprio territorio, collegandoli a determinate finalità. Questa capacità deve essere attribuita anche agli enti locali, i quali possono istituire, applicare e stabilire, in via regolamentare, gli elementi strutturali di tali tributi, nell’ambito delle materie e nella sfera dei soggetti indicati “genericamente” dalla legge regionale ( c.d. legge-quadro o legge-cornice, attuativa della riserva di cui all’art.23 Cost. ). In linea con questa interpretazione si pone il disegno di legge La Loggia, che dispone (art. 8, c. 2) “che lo Stato avvia il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie umane e organizzative necessarie per l’esercizio delle funzioni e dei compiti previsti dagli articoli 117 e 118 della Costituzione”<sup>132</sup>

Dal disposto del 2°c. dell’art 119 appaiono con evidenza alcuni limiti che devono essere rispettati dai vari Enti territoriali nell’esercizio di questa loro facoltà, ne discende che l’autonomia finanziaria delle Regioni deve comunque essere esercitata:

- in armonia con la Costituzione, con evidente riferimento ai principi costituzionali in materia tributaria (artt. 23 e 53) e di bilancio (art. 81);
- nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Si prevede cioè la possibilità che la legislazione statale, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, possa imporre agli enti autonomi dei vincoli alle politiche di bilancio, anche

---

132 *L’art. 117, nel precisare al secondo comma le materie di competenza esclusiva dello Stato, indica alla lettera e) tra le altre materie “la perequazione delle risorse finanziarie”.*

se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti.

Inoltre sempre al 2°c. del nuovo testo dell'art 119 viene indicato un altro strumento di finanziamento di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, cioè le compartecipazioni a tributi erariali riferibile al loro territorio, viene, dunque, meno il riferimento alle **“quote di tributi erariali”** « in pratica viene esplicitamente affermato il principio della territorialità dell'imposta, in base al quale, almeno in parte, il gettito prelevato da un territorio dovrà essere impiegato a favore della comunità che lo ha prodotto ».<sup>133</sup>

E' stato delineato, quindi, un sistema in cui risorse autonome, tributi propri e compartecipazioni sono finalizzati a finanziare le funzioni pubbliche attribuite alle Regioni e agli enti locali; tuttavia, posto che, non tutte le Regioni e gli Enti territoriali godono degli stessi mezzi finanziari, il terzo comma dell'art 119 prevede l'istituzione, con legge dello Stato, di un fondo perequativo da assegnare senza vincoli di destinazione per i territori con minore capacità fiscale e stabilisce che il complesso di tali risorse deve consentire a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni “di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”.

Anche sotto questo profilo si può rilevare una distinzione rispetto al sistema preesistente, infatti, mentre la Costituzione del 1948 faceva riferimento al “finanziamento dei bisogni”, oggi si prevede che l'erogazione delle risorse destinate al fondo perequativo spetta soltanto alle aree con “minore capacità fiscale per abitante”<sup>134</sup>.

---

<sup>133</sup> Per maggiori approfondimenti sul punto si consiglia EDIZIONI SIMONE - Vol. 11/2 Compendio di Diritto Pubblico, 2013.

<sup>134</sup> Per maggiori approfondimenti sul fondo perequativo si veda DELLA CANANEA G., *Autonomie e perequazione nell'art 119 della Costituzione*, in le istituzioni del federalismo, [www.regioneemiliaromagna.it](http://www.regioneemiliaromagna.it), 2005.

Si tratta di uno strumento volto a compensare gli eventuali squilibri fra le entrate tributarie delle Regioni, destinato quindi, a finanziare quegli Enti sul cui territorio non si forma abbastanza ricchezza o che non sono organizzati per escutere correttamente ed efficientemente attraverso le imposte la ricchezza che si produce, e consentire a tali Enti di erogare i servizi di loro competenza a livelli uniformi su tutto il territorio nazionale. Lo scopo è quello di garantire che in tutte le Regioni, a prescindere quindi dalla capacità di ricavare risorse fiscali dal loro territorio, siano rispettati gli stessi standard nella prestazione di determinati servizi, in particolare quelli concernenti i diritti sociali, come opportunamente sottolineato nel successivo articolo 120, comma 2, Cost.

Sulla base di quanto sancito dal comma 4 dell'articolo 119 Cost<sup>135</sup>, emerge come ai Comuni, Province, Città metropolitane e alle Regioni è attribuita la possibilità di godere di un proprio patrimonio che gli è attribuito sulla base di principi generali determinati dalla legge dello Stato.

Questo comma sostanzialmente tende a ricalcare il contenuto precedente anche se delle differenze rispetto alla precedente formulazione sono date innanzitutto dal fatto che in conseguenza del nuovo art 114 che ha posto sullo stesso piano tutti gli Enti territoriali il patrimonio viene ora attribuito non solo alle Regioni ma anche agli altri enti territoriali, ovvero Comuni, Province e Città metropolitane; inoltre è venuto meno il riferimento all'attribuzione alle Regioni di un proprio demanio e patrimonio, posto che oggi viene contemplato soltanto il patrimonio.

Si tratta di un passaggio nel quale è affermato il principio del parallelismo tra le funzioni esercitate dall'ente territoriale e le risorse di  
*135" Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite ".*

cui dispone per esercitare tali compiti; fondamentalmente costituisce un vincolo a carico dello Stato e volto ad evitare che, come spesso accadeva in passato, agli enti decentrati fossero attribuiti, con legge dello Stato, ulteriori compiti rispetto a quelli già di competenza, senza, tuttavia, prevedere come contropartita l'assegnazione di risorse adeguate per svolgere tali attività.

Al nuovo comma 5 dell'art. 119 Cost., si contempla la possibilità di attribuire delle risorse aggiuntive e interventi speciali dello Stato in favore di determinati enti territoriali allo scopo di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

Emerge dunque una differenza rispetto alla precedente formulazione dell'art 119 della Costituzione

dove gli interventi straordinari erano finalizzati a provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole. Oggi invece, rispetto alle altre forme di finanziamento delle Regioni i trasferimenti aggiuntivi, sono risorse che possono essere assegnate solo ad alcune Regioni (o anche Comuni, Province e Città metropolitane), inoltre poiché nella nuova formulazione dell'articolo in questione non sono più espressamente contemplate il Mezzogiorno e le isole ne consegue che le aree verso cui sono indirizzate le risorse aggiuntive possono essere individuate su tutto il territorio nazionale.

Il disegno costituzionale del federalismo fiscale individua il federalismo come una “valorizzazione dell'autogoverno, rafforzamento dell'autonomia e della responsabilità”, e dunque riconosce una competizione virtuosa tra le varie Regioni che deve avvenire ad armi



pari<sup>136</sup>

Emerge inoltre un vincolo di destinazione delle risorse assegnate, queste ultime infatti, devono essere erogate solo per il perseguimento delle finalità che sono esplicitamente enunciate nel suddetto art 119 Cost., che contribuisce a differenziarle da quelle derivanti dal fondo perequativo che non hanno invece alcun vincolo di destinazione.

Tale previsione opera come norma di “chiusura” del sistema, permettendo di comporre il difficile rapporto tra principio di uguaglianza e potenziamento delle autonomie territoriali; e realizzando una compensazione delle risorse tra territori più ricchi e territori maggiormente bisognosi, commisurata al dato strutturale degli squilibri in materia di sviluppo economico, coesione e solidarietà sociale.

Significativo è l'ultimo comma dell'art.119<sup>137</sup>, il quale prevede che da un lato gli Enti territoriali dispongano di risorse finanziarie sufficienti a svolgere le funzioni attribuite (fino alla totale copertura degli oneri sostenuti), dall'altro lo Stato non può offrire alcuna garanzia sui prestiti che questi ultimi intendono contrarre. Quest'ultimo periodo, infatti, oltre a sottolineare che gli enti territoriali «possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento», precisa che «è esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti».

---

136 Per maggiori approfondimenti si veda *L'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione:*

*“il federalismo fiscale tra autonomia e convergenza europea Una proposta” Astrid (associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche)*

137 *” I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo principi generali determinati dalla legge dello stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello stato sui prestiti dagli stessi contratti.”*

## **6.1 Il federalismo fiscale**

Il processo di attuazione del novellato articolo 119 della Costituzione, è stato molto articolato: in primo momento è stato guidato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale dinanzi alla prolungata inerzia del legislatore nazionale era intervenuta inizialmente, con la sentenza n. 370 del 2003 aveva ribadito l'urgenza di configurare il riparto di competenze tracciato dalle nuove disposizioni, e attraverso interventi successivi ha definito nei punti principali, molti degli ambiti della legislazione in materia fiscale e tributaria, rivolgendo al legislatore futuro enunciati direttivi di carattere generale sulla natura e sull'ampiezza del potere statale di coordinamento della finanza pubblica, della «autonomia finanziaria» riconosciuta a Regioni ed Enti locali, sul rapporto fra funzioni e risorse, o tra perequazione e capacità fiscale.

Con l'approvazione, nel corso della XVI legislatura, da parte del Parlamento, della legge del 5 maggio 2009, n. 42 la c.d. legge sul federalismo fiscale, il Governo è stato delegato a dare attuazione all'art. 119 della Costituzione e a dare il via al « procedimento di concretizzazione dei nuovi principi stabiliti dalla legge di revisione costituzionale n. 3/2001 in materia di autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle autonomie territoriali <sup>138</sup>»

La suddetta legge, ha tracciato le linee generali del federalismo fiscale, affidando al Governo il compito di darvi concreta attuazione attraverso l'adozione di una pluralità di decreti legislativi entro e al fine di riorganizzare il sistema dei tributi statali, regionali e locali, ha:

1. stabilito in modo puntuale la struttura fondamentale delle entrate delle Regioni ed Enti locali, in modo che queste ultime siano capaci di finanziare integralmente le funzioni pubbliche

---

<sup>138</sup> Così.. SALERNO G. M., *Autonomie territoriali. L'attuazione del federalismo fiscale*, in [treccani.it](http://treccani.it), 2012.

che gli sono attribuite sulla base di quanto sancito dall'art 2 c.2 e)<sup>139</sup> della legge medesima;

2. introdotto una novità significativa data dal progressivo superamento, per tutti i livelli di governo, al fine di assicurare l'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali, e di garantire i principi di solidarietà e di coesione sociale, del criterio della spesa storica ( che era stato utilizzato fino a quel momento per determinare i costi necessari allo svolgimento delle funzioni affidate agli enti territoriali ), che prevede che il finanziamento delle funzioni degli enti territoriali venga stabilito sulla base di quanto questi ultimi hanno effettivamente speso in un determinato lasso temporale per l'esercizio delle loro funzioni, a favore del criterio dei costi standard che prevede che sia stabilito in via preliminare il costo per l'erogazione di una determinata funzione che deve essere identica in tutto il territorio nazionale e da garantire la loro massima responsabilizzazione.
3. disciplinato i principi e criteri direttivi in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle Regioni con minore capacità fiscale ex art 119 Cost. al fine di ridurre le differenze tra i territori con minore capacità fiscale.
4. Individuato le spese cui le Regioni sono chiamate a fare fronte sulla base delle competenze legislative loro attribuite, e pone in essere una classificazione delle spese relative alle funzioni di Comuni, Province e Città metropolitane;
5. previsto, infine, l' istituzione nel bilancio delle Regioni di due

---

139 *“Le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate proprie di regioni ed enti locali, dalle partecipazioni al gettito dei tributi erariali e dal fondo perequativo consentono di finanziare integralmente il normale esercizio delle funzioni pubbliche attribuite.”*

fondi, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province e delle Città metropolitane, alimentati da un fondo perequativo dello Stato a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte;

La legge 42/2009 delinea, dunque, un sistema nel quale gli Enti territoriali si finanziano con risorse proprie e si assumono la responsabilità dei servizi resi; il principio fondamentale è quello dell'autonomia, ovvero la capacità di Regioni e Enti locali di finanziare integralmente le funzioni svolte sul territorio di riferimento, tramite le modalità previste dall'art 119 della Costituzione.

In attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sono stati emanati 9 decreti legislativi, finalizzati a definire il nuovo assetto dei rapporti economici e finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali.

Il quadro attuativo della delega si presenta tuttavia in concreto ancora da completare e, nel corso dell'ultimo anno di legislatura, i contenuti di alcuni di tali decreti sono stati oggetto di numerose e significative modifiche operate mediante la legislazione ordinaria.

Nel corso della XVI legislatura la legge delega ha trovato attuazione mediante l'emanazione di nove decreti legislativi, costituiti dai seguenti:

- Decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio ( c.d. federalismo demaniale );
- Decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156, Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale;
- Decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di

Comuni, Citta' metropolitane e Province;

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale;
- - Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario;
- Decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, Disposizioni in materia di risorse aggiuntive e di interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42;
- Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42;
- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni;
- Decreto legislativo 18 aprile 2012, n.61, Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale.

Il comitato per la legislazione chiamato ad esprimere pareri sugli schemi dei decreti legislativi relativi al federalismo fiscale, ha rilevato come la maggior parte dei decreti attuativi fossero caratterizzati per un'eccessiva genericità al punto che i provvedimenti di attuazione hanno dato vita a un sistema di rinvii che hanno portato all'adozione di altri decreti di fonte secondaria cui è stata demandata la riforma.<sup>140</sup>

---

<sup>140</sup> Per maggiori approfondimenti Di DONATO L., *Il federalismo fiscale alla prova del comitato per la legislazione*, in amministrazione in cammino rivista elettronica di diritto

Posto che la riforma della finanza regionale sarebbe dovuta entrare in vigore nel 2013 e che mancano ancora molti provvedimenti normativi per garantirne una piena attuazione il federalismo fiscale può dirsi largamente inattuato e « molti sono ancora i passi da compiere per portarne a completamento l'attuazione, tanto sul piano finanziario quanto su quello istituzionale<sup>141</sup> ».

---

pubblico, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione, 2014.

141 Così. TUCCIARELLI C., *Federalismo fiscale ma non solo: la legge n.42/2009*, in *federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, n.10 – 19/05/2010.

## Capitolo III

### “ LE PROBLEMATICHE DELLA RIFORMA DEL TITOLO V DEL 2001 E LE SUE DIFFICOLTÀ ATTUATIVE “

sommario: 1.L'attuazione del Titolo V- 2. La legge La Loggia- 3. La riforma del 2005- 4. Il fallimento della riforma del Titolo V del 2001 e le problematiche connesse- 4.1 L'influenza che l'inefficienza della classe politica e la crisi economica hanno esercitato sul funzionamento del sistema delineato dalla riforma del Titolo V del 2001 - 5.Le nuove proposte di revisione.

#### **1. L'attuazione del titolo V**

A distanza di molti anni dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V emerge come questa non abbia ricevuto ancora una piena attuazione. Le motivazioni sono da rinvenirsi, principalmente nella mancanza di una disciplina davvero completa e puntuale in tema di riparto delle competenze fra Stato e Regioni, all'indeterminatezza, o al mancato rispetto, dei tempi entro cui le varie innovazioni sarebbero dovute concretizzarsi, e nel cattivo funzionamento del sistema legislativo nazionale .

Il nuovo Titolo V presenta parecchi difetti e carenze: un esempio può essere dato dall'approssimazione degli elenchi delle materie legislative dello Stato o delle Regioni, dall'inesistenza di istituti o procedure di raccordo o coordinamento fra i diversi soggetti istituzionali, all'assenza di adeguate norme transitorie.<sup>142</sup>

---

142 Così.. DE SIERVO U. , *Il regionalismo italiano fra i limiti della riforma del Titolo V e la sua mancata attuazione*, in Issirfa Cnr, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie, Luglio 2007.

Assumono poi un ruolo di primo piano i complessi problemi di attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale il quale, come sappiamo, è stato molto articolato dal momento che: in primo momento dinanzi alla prolungata inerzia del legislatore nazionale è stato guidato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, per approdare poi con cospicuo ritardo all'approvazione della legge del 5 maggio 2009, n. 42 che ha tracciato le linee generali del federalismo fiscale, affidando al Governo il compito di darvi concreta attuazione attraverso l'adozione di una pluralità di decreti legislativi, e che allo stato attuale risulta ancora inattuato soprattutto a causa dell'eccessiva genericità dei decreti attuativi che ha dato vita a un sistema di rinvii che hanno portato all'adozione di altri decreti di fonte secondaria cui è stata demandata la riforma;<sup>143</sup> e dell'art 118 Cost. dovute soprattutto alle difficoltà prodotte dalla sostituzione del vecchio principio del parallelismo delle funzioni amministrative e legislative della Regione con il principio di sussidiarietà e, alle critiche che la legge n.131/2003 aveva suscitato in relazione al procedimento delineato per il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle autonomie territoriali<sup>144</sup>. Un ruolo non marginale in questo ambito è stato assunto dal ritardo con cui le Regioni ordinarie hanno modificato i propri statuti e dell'uso limitato hanno fatto del loro potere statutario e dai problemi che sono stati ingenerati dalla ripartizione di competenze legislative che hanno dato vita ad un vistissimo contenzioso tra Stato e Regioni.

In un contesto di questo tipo l'assenza di un'organica politica

---

143 Per maggiori approfondimenti Di DONATO L., *Il federalismo fiscale alla prova del comitato per la legislazione*, in amministrazione in cammino rivista elettronica di diritto pubblico, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione, 2014.

144 CARETTI P. TARLI-BARBIERI G , in, *Diritto Regionale*, pag 232 Giappichelli- editore Torino 2012.



legislativa di attuazione-integrazione di quanto previsto nel titolo V: ha condotto ad una situazione di evidente sostanziale disapplicazione del Titolo V producendo di conseguenza della gravi disfunzionalità istituzionali di cui un clamoroso esempio può essere fornito dai ritardi accumulati in materia di attuazione del federalismo fiscale<sup>145</sup>. E questo ci permette di affermare come « la mancata attuazione di larga parte del Titolo V, e in particolare dell'art. 119, è una delle ragioni più significative e più preoccupanti dei ritardi strutturali del Paese e delle crescenti difficoltà per il sistema di governo di cui all'art.114 Cost. di sviluppare a pieno il ruolo riconosciuto dalla riforma costituzionale del 2001<sup>146</sup> »

---

145 DE SIERVO U. , *Il regionalismo italiano fra i limiti della riforma del Titolo V e la sua mancata attuazione*, in Issirfa Cnr, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie, Luglio 2007.

146 NICOTRA V., *Sulla nuova commissione bicamerale per l'attuazione del Titolo V. Ipotesi e problemi*, in astrid-online.it, 2008.

## **2. La legge La Loggia**

Al fine di cercare di risolvere i problemi scaturenti dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V e al fine di garantire un'attuazione della stessa è stata varata l. n.131/2003 cd. Legge La Loggia, dal nome del Ministro proponente ( ministro per gli affari regionali ) recante « Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 Ottobre 2001, n.3 ».

La legge è stata concepita nella duplice prospettiva di chiarire i confini della competenza legislativa statale e regionale ( la "legislazione concorrente" ) e di ridefinire la sussidiarietà verticale fra Stato, Regioni, Province e Comuni.

E' stata, altresì, prevista la delega legislativa per individuare specificatamente le funzioni proprie di Province, Comuni e Città metropolitane ed il susseguente passaggio di competenze dalle Regioni alle Province ed ai Comuni.

Attraverso l'emanazione della legge la Loggia il Governo ha voluto perseguire un duplice obiettivo: da un lato quello di avviare il processo di adeguamento dell'ordinamento dei pubblici poteri alle norme costituzionali ritenute immediatamente operative; e dall'altro ha voluto provvedere all'emanazione delle disposizioni di legge previste come presupposto indispensabile per la sua attuazione.

La legge in questione si compone di dodici articoli che recano le disposizioni finalizzate ad adeguare l'ordinamento alle modifiche apportate dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Nella specie la legge n° 131/2003 detta disposizioni concernenti:

- l'attuazione dell'art. 117, commi 1 e 3 della Cost., con il quale vengono fissati i limiti da rispettare in materia di legislazione regionale ( art. 1 );

- l'attuazione degli artt. 114, comma 2, e 117, comma 6 Cost., con il quale viene ribadita la potestà normativa di Comuni, Province, Città metropolitane, nonché Unioni di Comuni e Comunità montane ed isolate, esplicantesi in potestà statutaria e regolamentare ( art. 4 );
- l'attuazione dell'art. 117, comma 5 della Costituzione con il quale si disciplina la partecipazione delle Regioni in materia comunitaria ( art. 5 )
- l'attuazione dell'art. 117, commi 5 e 9 della Costituzione) relativo all'attività internazionale delle Regioni ( l'art. 6 )
- che attuano l'art. 118 Cost. che riconferma e specifica, in tema di suddivisione delle funzioni amministrative, i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione affermando che tutte le funzioni spettano ai Comuni ad eccezione di quelle per le quali occorra assicurare un esercizio unitario che, invece, vengono spartite fra Stato, Regioni, Province e Città metropolitane ( art. 7 );
- l'attuazione dell'art. 120 Cost. che detta le procedure con le quali può darsi luogo al potere sostitutivo del Governo nei confronti degli organi degli enti locali al verificarsi di una delle tre ipotesi individuate dallo stesso art. 120 Cost. ( art 8 );
- l'attuazione degli artt. 123, comma 2 e 127 Cost. che in tema di ricorso alla Corte costituzionale per illegittimità di Statuti regionali e di leggi o atti aventi forza di legge dello Stato, attribuisce un potere propositivo rispettivamente alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali ed al Consiglio delle autonomie locali ( art. 9 ).

Tale legge dunque disciplina le potestà normative dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali e definisce i loro reciproci rapporti; regola una serie di aspetti dell'amministrazione centrale e locale

e l'introduce misure di garanzia delle posizioni riservate alle Regioni e agli Enti locali dalla Costituzione<sup>147</sup>.

Le novità più rilevanti concernono : in primo luogo la specificazione dei vincoli della potestà legislativa di Stato e Regioni, in secondo luogo le modifiche che la legge La Loggia apporta alcune importanti previsioni relative ai rapporti tra Stato, Regioni e Unione europea perseguendo in tale ambito un triplice obiettivo: Individuare i vincoli derivanti alle potestà legislative statali e regionali dal 1° comma dell'art. 117 della Costituzione; definire, in attuazione dell'art. 117, 5° comma quinto, la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari; e disciplina agli artt. 5 e l'art. 6 «fase ascendente» delle Regioni, ovvero la loro partecipazione alle attività delle istituzioni europee e all'elaborazione delle politiche comunitarie e il nuovo potere delle Regioni di concludere e dare attuazione ad accordi ed intese di natura internazionale.

Infine appare significativo è l'intervento attraverso il quale si provvede a completare il dettato del nuovo articolo 117 sul fronte del rispetto degli obblighi derivanti dal processo di integrazione comunitaria; obblighi che, gravando in capo allo Stato, determinano il suo potere di sostituzione nei confronti delle Regioni.

Tuttavia la legge La loggia, nonostante le importanti novità apportate presenta dei grandi limiti: innanzitutto fornisce attuazione soltanto ad alcune norme del Titolo V, rinviando altri aspetti a successive normative, si pensi ad esempio alla disciplina di attuazione dell'art 119 Cost. o ancora alla partecipazione delle Regioni alla fase di attuazione della normativa comunitaria la cui disciplina viene rinviata ad appositi disegni di legge; mentre in altri casi, come ad esempio in relazione ai controlli sostitutivi ex art 120 Cost. non chiarisce se questi si estendano soltanto alla potestà amministrativa delle Regioni e degli

<sup>147</sup> VESPERINI G., *La legge di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione*, in Astrid-online in *Giornale di diritto amministrativo* n. 11 /2003.

Enti locali o se riguardi anche la potestà legislativa delle Regioni.  
Inoltre questa legge più che dare attuazione diretta al testo costituzionale provvede a dettare un ampio numero di deleghe al Governo<sup>148</sup>.

---

148 VESPERINI G., *La legge di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione*, in Astrid-online, e in *Giornale di diritto amministrativo* n. 11 /2003.

### **3. La riforma del 2005**

A causa delle notevoli difficoltà che si sono riscontrate nell'attuazione del Titolo V della Costituzione, e causa delle problematiche che da esso sono derivate, ( tra le quali assume un ruolo di primo piano l'incertezza generata dal nuovo riparto di competenze delineato dal nuovo testo dell'art 117 Cost., e l'altissimo numero di contenziosi tra Stato e Regioni che erano scaturiti ) nel 2005 si è cercato di riformare nuovamente il testo costituzionale, nel tentativo di superare i problemi che la riforma costituzionale del 2001 aveva generato.

A tal fine il 17 ottobre 2003 il Governo ha presentato al Senato della Repubblica un disegno di legge di revisione costituzionale, che fin dall'origine si proponeva di modificare nel suo complesso la Parte II della Costituzione. Dopo aver apportato gli opportuni emendamenti la Camera e il Senato nel 2004 hanno approvato il disegno di legge in prima battuta per giungere all'approvazione definitiva del testo soltanto nel 2005. Il provvedimento è stato approvato dal Senato con 170 voti favorevoli, 132 contrari e 3 astenuti, nella seduta di mercoledì 16 novembre 2005; in quell'occasione, tuttavia, non si raggiunse la maggioranza di due terzi con la conseguenza che il testo è stato sottoposto a referendum confermativo nel Giugno del 2006.

La legge, cd devolution, andava a revisionare cinquanta degli ottanta articoli che compongono la parte seconda della Costituzione apportando significative modifiche<sup>149</sup> che andavano dalla

*149 in particolare il testo prevedeva: Il superamento del bicameralismo "perfetto", attraverso l'introduzione di significative differenze tra le due Camere con riguardo a composizione e funzioni; la trasformazione del Senato in Senato Federale, eletto contestualmente dai Consigli Regionali, e la conseguente modifica del "procedimento legislativo", delineandone tre tipi: uno a prevalenza Camera, l'altro a prevalenza Senato, il terzo in cui le due Camere sono poste in posizione paritaria; un sostanziale rafforzamento del potere esecutivo o, più specificamente, del Presidente del Consiglio dei ministri, figura che muta significativamente la sua denominazione in quella di "Primo ministro". Al quale veniva*

federalizzazione del Senato al potenziamento dei poteri del Presidente del Consiglio, mentre, per quanto riguarda l'ambito regionale si andava a riformare nuovamente il Titolo V.

Con lo scopo di chiarire gli equivoci che sono scaturiti dall'attuale formulazione dell'art 117 Cost. e di ridurre l'eccessivo contenzioso che ne è conseguito è stato ampliato l'ambito della potestà legislativa esclusiva delle Regioni<sup>150</sup>, mentre altre materie inquadrate nella legislazione concorrente dalla riforma del 2001, sarebbero tornate ad essere di esclusiva competenza statale<sup>151</sup>, in questo contesto si inserisce anche la trasformazione del Senato in senato federale prima anticipata, la modifica della composizione della Corte costituzionale<sup>152</sup> e delle

---

*riconosciuto il potere (oggi esercitato dal Presidente della Repubblica ) di nominare e revocare i membri del governo e di indirizzarne il lavoro; inoltre a seguito del voto di sfiducia espresso dalla Camera dei deputati, il Presidente della Repubblica avrebbe dovuto indire nuove elezioni, a meno che nella mozione approvata non si fosse dichiarato di voler continuare nell'attuazione del programma e si fosse indicato un nuovo primo ministro (cosiddetta sfiducia costruttiva).*

150 *nelle quali sarebbero state ricomprese anche: l'assistenza e organizzazione sanitaria; organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; polizia amministrativa regionale e locale; e ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*

151 *(la sicurezza del lavoro, le norme generali sulla tutela della salute, le grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza, l'ordinamento della comunicazione, l'ordinamento delle professioni intellettuali, l'ordinamento sportivo nazionale (sarebbe rimasto alla legislazione concorrente l'ordinamento sportivo regionale) la produzione strategica, il trasporto e la distribuzione nazionali dell'energia (alla legislazione concorrente sarebbe rimasto la produzione, trasporto e distribuzione dell'energia di rilevanza non nazionale).*

152 *Per quanto concerne la prima, fermo restando il numero complessivo dei giudici, fissato a 15 dall'art. 135 Cost., era stabilito che sarebbe spettato al Senato federale (integrato dai presidenti delle Giunte delle Regioni e delle province autonome) la nomina di quattro giudici ed alla Camera la nomina di tre giudici della Corte. Il numero della componente di nomina parlamentare (già spettante al Parlamento in seduta comune) è dunque portato a 7. È in conseguenza ridotto il numero dei membri nominati dal Presidente della Repubblica e dalle supreme magistrature (4 ciascuno). Ulteriori disposizioni attengono*

modalità di elezione del Consiglio superiore della magistratura; inoltre si introduceva nuovamente il limite del rispetto dell'interesse nazionale.

Questo testo tuttavia non mai stato approvato in quanto respinto nel referendum che si è tenuto nel Giugno del 2006.

---

*all'indipendenza dei giudizi costituzionali: si prevede che, nei tre anni successivi alla cessazione della carica, il giudice costituzionale non possa ricoprire incarichi di governo, cariche pubbliche elettive o di nomina governativa, o svolgere funzioni in organi o enti pubblici individuati dalla legge. È inoltre modificata per alcuni aspetti la disciplina relativa alla scelta dei 16 cittadini chiamati ad integrare il collegio nei giudizi di accusa contro il Presidente della Repubblica. Per l'elezione del Consiglio superiore della magistratura, anche in questo caso, la quota di membri di nomina parlamentare (un terzo) non è più eletta dal Parlamento in seduta comune, bensì per un sesto dalla Camera e per un sesto dal Senato federale (art. 104).*



#### **4. Il fallimento della riforma del Titolo V del 2001 e le problematiche connesse.**

A distanza di molti anni dall'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione si è diffusa l'opinione unanime di come questa riforma sia stata un fallimento, in quanto la medesima, non soltanto non ha condotto a quel sperato superamento delle problematiche che affliggevano il testo dell'originario Titolo V della costituzione del 1948, ma ha dato vita ad un sistema largamente incompiuto, che ha sì introdotto e riconosciuto molti principi innovativi che hanno condotto ad un profondo ridimensionamento del complesso dei rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali, ( basti pensare al principio di sussidiarietà art. 118 Cost., al nuovo criterio di ripartizione delle competenze legislative art. 117 Cost., al principio di parità formale tra Stato Regioni ed Enti locali art. 114 Cost., al federalismo fiscale art. 119 Cost., e così via.); ma che allo stesso tempo sembra aver ignorato, molto probabilmente a causa della fretta con la quale è stata approvata la riforma, le cause dell'insuccesso dell'assetto costituzionale originario ( dovuto prevalentemente alla mancanza di forme di raccordo tra i diversi livelli di governo che aveva indotto la giurisprudenza costituzionale a creare dei principi non contemplati nel testo costituzionale quali l'interesse nazionale, il coordinamento, la leale collaborazione ), rivelandosi così lacunosa sotto il profilo sistematico e priva di raccordi tra le varie competenze. E' stato sottratto, infatti, dal nuovo testo costituzionale qualsiasi riferimento all'interesse nazionale, all'indirizzo e coordinamento, e alla leale collaborazione a tutti quei meccanismi cioè che, pur essendo poco garantistici, erano stati comunque capaci di sviluppare delle forme di cooperazione senza che questa lacuna sia stata colmata attraverso l'introduzione di meccanismi nuovi, questo vuoto che si è venuto a creare nel testo costituzionale

dimostra come a parere di alcuni<sup>153</sup> « Il problema di fondo della Costituzione del '48, le istituzioni del federalismo cooperativo, non è stato, non dico risolto, ma neppure affrontato».

Anche dopo la riforma del Titolo V, infatti la gestione dei rapporti tra i diversi livelli di governo è stata dominata dai vari giochi di natura squisitamente politica che hanno finito con il mettere da parte la necessità di ricercare dei meccanismi idonei che consentissero di strutturare in modo efficiente i vari livelli di governo.

L'114 Cost. identifica quali Enti costitutivi della Repubblica Regioni, Province, Città metropolitane ma non prevede alcuna forma di cooperazione tutto è lasciato senza governo e ciò non può che tradursi inevitabilmente in contenzioso.

Tutto ciò ha determinato l'insorgere di un diritto vivente che è larga parte diverso da quello risultante dal testo del 2001, e che tende a realizzare un nuovo accentramento. Ciò può essere compreso alla luce del fatto che l'attuazione della riforma del 2001, è stata gestita, da una maggioranza politica diversa da quella che l'aveva sostenuta, e che a sua volta, si è fatta promotrice di un suo progetto di riforma conosciuto da tutti sotto il nome di “devolution”<sup>154</sup>, che, dopo essere stato approvato dalle Camere a maggioranza assoluta nel 2005 è stato bocciato nel referendum popolare del 25 e 26 giugno 2006<sup>155</sup>.

In particolar modo va notato come soprattutto nei primi sei anni successivi alla riforma il legislatore statale ha continuato a legiferare

---

153 BIN R., *Federalismo, Regionalismo e Devoluzione: tre modelli a confronto* Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quad. n. 14(Seminario 2003), Torino 2004, 37-57(3 febbraio 2003)

154 VANDELLI L. , *Devolution e altre storie*, Il Mulino, Bologna, 2002.

155 *Il referendum, che ha visto partecipare al voto il 52,3% degli aventi diritto, ha determinato l'affermazione del no, con il 61,3%. Per una sintesi sui caratteri della riforma bocciata nel referendum, relativamente alle autonomie territoriali, si rinvia a GROPPI T. , La devolution e il nuovo Titolo V, in GROPPI T., PETRILLO P., a cura di, Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione, Milano, Giuffrè, 2005, 43 ss.*

non tenendo conto dell'istituzione della commissione affari costituzionali alla quale è demandato il compito di valutare la riconducibilità dei disegni di legge statale alle materie di competenza dello Stato; inoltre attraverso l'approvazione della c.d. "legge La Loggia" ( legge di attuazione della riforma ), è stata data una lettura restrittiva alla riforma soprattutto in relazione alla potestà legislativa concorrente.<sup>156</sup>

La riforma ha dunque fallito nel suo obiettivo fondamentale quello di « superare gli inconvenienti dell'uniformismo adattando le diverse regole politiche e pubbliche alle diverse tradizioni e identità dei vari territori, generando di contro, una babele di politiche pubbliche e normative differenziate, che da un lato complicano e appesantiscono l'attività delle imprese e la vita delle famiglie, dall'altro minacciano l'uguaglianza tra i cittadini nell'esercizio dei diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione <sup>157</sup> ». E' stato, dunque, creato un sistema frammentato che vede incrociarsi per una qualsiasi procedura diverse competenze costituzionali con l'inevitabile conseguenza di produrre costi molto più elevati rispetto ad altri Paesi, si pensi ad esempio al trasporto pubblico locale o ancora ai costi per l'energia che in Italia risultano superiori del 30% rispetto agli altri Paesi europei. Quello che doveva essere un primo passo verso il federalismo, ha finito con il destabilizzare i rapporti tra amministrazione statale e amministrazioni autonome, e ha messo gli Enti locali in condizione di porre veti persino su politiche come quella energetica e delle infrastrutture.

Secondo alcuni autori<sup>158</sup> « La più grande anomalia del regionalismo

---

<sup>156</sup> Per maggiori approfondimenti sul punto si consiglia GROPPI T., *L'evoluzione della forma di Stato in Italia : uno Stato regionale senz'anima?*, in relazione al convegno: "La Costituzione ieri e oggi" Accademia Nazionale dei Lincei 9 e 10 gennaio 2008

<sup>157</sup> Cit. BASSANINI F. in , *Regioni: riforma della riforma o ritorno al passato?*, in [bassanini.it](http://bassanini.it), 2012.

<sup>158</sup> Così. CANDIDO A., *Il principio autonomista nel regionalismo italiano*, report annuale - 2013 - in [www.ius-publicum.com](http://www.ius-publicum.com).

italiano è attualmente costituita dall'evidente scostamento, di cui l'emblema è rappresentato dall'art. 117 della Costituzione, che si configura tra il testo della Carta costituzionale e la realtà concreta; lo spirito della riforma è stato contraddetto ed è stato realizzato un testo costituzionale che, soprattutto in tema di potestà legislativa, contiene certamente delle previsioni vicine a quelle caratteristiche degli Stati federali, ma che in realtà non è mai riuscito ad adeguarsi alle effettive esigenze della società ».

Nella specie deve essere evidenziato come secondo gli esperti del settore fra i quali spicca Francesco Bassanini<sup>159</sup> sarebbero quattro le cause che più delle altre hanno contribuito a determinare il fallimento della riforma costituzionale:

- (1) in primo luogo emerge un'eccessiva frammentazione del riparto delle competenze in quanto la scelta attuata dal legislatore di voler inserire in Costituzione, un lungo elenco di materie di competenza esclusiva per lo Stato o concorrenti tra Stato e Regioni, al fine di delimitare le sfere di attribuzione legislativa, in mancanza di una clausola di supremazia tipica delle costituzioni federali contemporanee, ha creato non poche problematiche posto che alcune delle " *formule* " impiegate dall'art. 117 non rinviano a *precise* strutture amministrative, ma indicano obiettivi, basti pensare ad esempio alla " *tutela della concorrenza* " o ambiti di intervento legislativo non espressamente predefiniti come i " *livelli essenziali* " delle prestazioni pubbliche o ancora il " *governo del territorio* " prive di un preciso riferimento amministrativo-burocratico. Dunque una ripartizione di competenze confusa e contraddittoria e l'abolizione del sistema di controllo preventivo esercitato dallo Stato tramite il Commissario di

---

159 BASSANINI F., *Regioni: riforma della riforma o ritorno al passato?*, in [bassanini.it](http://bassanini.it),

2012.

Governo, che è stato declassato a mera impugnazione diretta delle leggi già in vigore ex art 127 Cost. che ha fatto venire meno un importantissima funzione di filtro ma non è stata capace di rimuovere le cause della debolezza del disegno originale, sono state le principali cause di un eccessivo contenzioso per problemi di attribuzione tra Stato e Regioni di cui la Corte costituzionale si è dovuta far carico, attraverso un'intensa opera di ricostruzione del sistema dovuta soprattutto all'inerzia del legislatore nazionale. Inoltre la distinzione tra *"norma di principio"* e *"norma di dettaglio"* resta l'unico strumento con cui si possono distinguere le competenze dello Stato e delle Regioni nelle materie concorrenti, mentre il venir meno di ogni riferimento all'interesse nazionale e la mancanza di ogni riferimento al coordinamento e alla collaborazione scarica nuovamente sulla Corte costituzionale il peso di introdurre un qualche riferimento in tal senso.

- (2) In secondo luogo hanno contribuito notevolmente al fallimento della riforma anche i notevoli ritardi accumulati nell'attuazione della stessa specie in materia finanziaria, frutto di un inerzia della classe politica italiana che fino ad oggi non è mai stata capace di porre un rimedio alle anomalie del nuovo assetto costituzionale introdotto.
- (3) In terzo luogo il fatto che nella nuova formulazione dell'art 114 lo Stato viene rilegato a semplice Ente costitutivo della Repubblica lascia emergere come ciò abbia prodotto un affievolimento delle istituzioni centrali lasciando così prendere piede ad un sistema che sembra discostarsi dal modello federalista che la riforma perseguiva e che lascia emergere come necessario un rilancio di un principio di unità politica e culturale che tuttavia non deve essere confuso con un ritorno al

centralismo.

- (4) Con la riforma del Titolo V parte seconda della Costituzione è stato creato un sistema del tutto originale che mostra però grandi punti di debolezza posto che un sistema in cui le innovazioni: formazione professionale, il turismo, l'edilizia, il commercio, i servizi pubblici ecc....vengono recepite in modi e in tempi del tutto differenti tra le varie Regioni è un sistema che pone un freno all'intero apparato burocratico. Il policentrismo normativo è, dunque, considerato una delle cause principali del mal funzionamento degli apparati pubblici e dello scoordinamento degli interventi tra i diversi livelli di governo.

Tutto ciò, lascia emergere come sia un' eccessiva confusione a dominare il nostro assetto istituzionale ed è ciò che rende assolutamente necessario un intervento volto a snellire e semplificare, il più possibile, i diversi livelli di governo e di amministrazione, già in parte attuate attraverso il decreto “ Salva Italia “ varato dal Governo Monti ( decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. ) che attraverso le previsioni contenute negli articoli che vanno dal 17 al 20 ha tracciato un disegno organico di semplificazione che si sostanzia nell'accorpamento delle Province e delle prefetture e la loro trasformazione in uffici territoriali dello Stato, l'istituzione di Città metropolitane e la soppressione di corpi intermedi; un primo tentativo di semplificazione che pur con qualche debolezza sembra andare verso la direzione giusta<sup>160</sup>.

---

<sup>160</sup> BASSANINI F., *Regioni: riforma della riforma o ritorno al passato?* In [bassanini.it](http://bassanini.it), 2012.

#### **4.1. L'influenza che l'inefficienza della classe politica e la crisi economica hanno esercitato sul funzionamento del sistema delineato dalla riforma del Titolo V del 2001**

Oltre alle cause principali del fallimento della riforma su menzionate ( par.1.1 ), non devono essere trascurati due elementi che hanno svolto un ruolo centrale nel fallimento della riforma esasperandone tutti gli aspetti più negativi; devono, infatti, essere menzionati da un lato la debolezza del ceto politico e burocratico delle Regioni, riconducibile più in generale, alla crisi del ceto politico e della classe dirigente italiana che specialmente negli ultimi anni ci ha fatto assistere a diffusi episodi di corruzione, malaffare, mala amministrazione, clientelismo e conflitti di interesse e dall'altro la crisi economico-finanziaria che impone la necessità di operare delle drastiche scelte di politica fiscale.

161

Il Titolo V parte seconda della Costituzione così come riformato nel 2001 ha generato una situazione in cui a fronte di molte Regioni che accolgono le molteplici innovazioni provenienti dai Paesi più all'avanguardia, rendendosi competitive a livello europeo, ve ne sono delle altre che invece gestiscono in malo modo il denaro pubblico e che rappresentano un cattivo esempio di funzionamento e di gestione delle risorse pubbliche.

Si è oggi diffusa l'opinione secondo cui il Titolo V sia ciò da cui scaturiscono la corruzione e l'esplosione della spesa delle amministrazioni locali, a causa della diffusa irresponsabilità che ha creato a livello regionale.

I sempre più frequenti fatti di cronaca ci dimostrano come dietro i recenti scandali che hanno coinvolto svariate Regioni, in relazione alle modalità attraverso le quali sono stati spesi i soldi pubblici ad esse

---

161 Così ..BASSANINI F., *Regioni: riforma della riforma o ritorno al passato?..in bassanini.it*, 2012.

attribuiti, non ci sia soltanto il malcostume, la bassa qualità della classe politica o un problema di onestà di comportamenti ma che ci sia nel funzionamento delle Regioni qualche cosa che non funziona per come dovrebbe, e che fornirebbe degli “incentivi” a spendere male il denaro pubblico.

Secondo quanto affermato dall'ex ministro per i rapporti con il Parlamento Pietro Giarda in un'intervista resa a Il sole 24 ore del 5/10/2012 « l'origine dei problemi che stanno travolgendo le Regioni sono figli della riforma del titolo V » a parere di Giarda per evitare che scandali simili a quelli che hanno colpito la Regione Lazio si ripropongano è necessario che « il sistema di controllo politico sul territorio sia accompagnato da una vigilanza sui flussi finanziari, che non può avviarsi dopo la chiusura di un esercizio finanziario, perché allora i guai sono già commessi. Bisogna prendere atto che la correttezza della gestione, anche di Enti locali e Regioni, è un bene pubblico di interesse nazionale: questa parte dell'attività pubblica non può essere lasciata solo all'esercizio dell'autonomia».

Secondo un'analisi dei bilanci regionali condotta dall'Ufficio studi della CGIA di Mestre nell'ultimo decennio le Regioni italiane hanno speso 89 miliardi di euro in più. Di questi, oltre la metà sono stati “assorbiti” dalla sanità (49,1 mld di €). A fronte di un aumento dell'inflazione che nel periodo preso in esame ha toccato il 23,9%, la crescita della spesa è stata del 74,6%. Nel 2010 (ultimo dato disponibile riferito ai bilanci di previsione) le uscite complessive delle Regioni hanno superato i 208,4 miliardi di euro.

L'effetto prodotto dalla riforma del 2001 è stato, dunque, non quello di realizzare una vera autonomia sulle entrate posto che il denaro che le Regioni possono spendere liberamente è raccolto tramite tre imposte: compartecipazione all'Iva, Irpef e Irap, mentre le prime due imposte sono raccolte dallo Stato, il quale poi decide il quantum da versare



nelle casse delle Regioni, la terza è invece un'imposta esclusivamente regionale, ma questo però non attribuisce alle Regioni il potere di decidere quanto raccogliere, queste ultime, infatti, hanno un margine di manovra molto piccolo in quanto ad esse è attribuito soltanto il potere di determinare delle variazioni sull'aliquota di base, producendo in questo modo un indebolimento dei controlli sulla spesa che ha determinato un considerevole aumento delle spese sostenute dalle Regioni una grossa parte delle quali è finita per finanziare vacanze, feste, rimborsi, stipendi, ostriche ecc...della classe politica regionale, determinando in questo modo delle grosse ripercussioni sul sistema Italia aggravando la situazione della finanza pubblica e determinando degli aumenti delle imposte finalizzate a coprire i buchi regionali producendo anziché autonomia irresponsabilità.

Pur riconoscendo che perdurano sprechi, sperperi e inefficienze che vanno assolutamente eliminati, nell'ultimo decennio l'aumento della spesa delle Regioni è imputabile al nuovo ruolo istituzionale conferitogli e dalle nuove competenze assunte. In primis la gestione e l'organizzazione della sanità, ma anche dell'industria e del trasporto pubblico locale. Vi sono poi alcune materie nelle quali le Regioni hanno oggi una potestà esclusiva, mentre in precedenza dovevano sottostare ai limiti normativi dello Stato. Tra queste ricordo l'artigianato, l'agricoltura, il commercio, la formazione professionale, il turismo e l'ambiente.

Tuttavia a parere di alcuni<sup>162</sup> la riforma del titolo V non può essere considerata la radice di tutti i mali posto che un ruolo di primo rilievo nella proliferazione delle spese incontrollate delle Regioni deve essere attribuito alla scarsa qualità della classe politica. Nella specie Massimo Bordignon e Paolo Balduzzi, al fine di smentire l'ormai diffusa convinzione che « la devoluzione di responsabilità e di competenze

162 Così ... BORDIGNON M. e BALDUZZI P., *Tutta colpa del titolo V?*, in

*www.lavoce.ifo*, 19.10.2012.

alle autonomie introdotte dal Titolo V abbia generato un'esplosione incontrollata delle spese regionali e locali » in un articolo dal titolo “ Tutta colpa del titolo v? “ si avvalgono di alcuni dati ISTAT nella specie: la tabella n°1 dimostra che « la crescita della spesa primaria delle autonomie nel decennio è stata solo di poco superiore di quella registrata dal centro, anche al netto della previdenza e del servizio del debito ».

**Tabella 1: La crescita della spesa locale e centrale**

	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Tasso di crescita medio</b>
Governi locali	13,3	15,2	15,6	15,1	1,2
Centro	9,9	11,6	11,7	11,2	1,1

*Fonte RGS su dati ISTAT ( spesa primaria, al netto di previdenza; quota su PIL ).*

Mentre la tabella n°2 evidenzia come la crescita più elevata della spesa locale rispetto a quella statale è dovuta unicamente alla spesa sanitaria che costituisce da sola l'80 per cento delle spese delle Regioni e circa la metà del totale delle spese delle autonomie.

**Tabella 2: Tassi annuali di crescita annuali, spesa sanitaria**

<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Tasso MEDIO</b>
<b>10,6</b>	5,8	3,5	9,9	6,7	5,5	0,8	6,6	1,8	5,6

*Fonte elaborazione dati su HSE*

Secondo quanto sostenuto da questi autori<sup>163</sup> sicuramente « la sanità è una responsabilità dalle Regioni, ma attribuire solo a loro e alla loro inefficienza la “colpa” dell’incremento sembra eccessivo. Primo, perché con una popolazione che invecchia, il problema del contenimento della spesa sanitaria è comune a tutti i paesi sviluppati. Secondo, perché la sanità è in realtà una funzione condivisa tra Stato e Regioni, ed è il primo che definisce i livelli essenziali dei servizi da offrire ».

Dai dati su riportati emerge chiaramente come un eccessivo aumento della spesa pubblica ci sia realmente stato, sia a livello locale che centrale, anche se, tuttavia, non emerge alcuna traccia dell'esplosione della spesa causata dal Titolo V.

Tuttavia a parere di Bordignon e Balduzzi il Titolo V necessita, comunque, di essere rivisto sia a causa dell'eccessivo complesso di funzioni attribuite alle Regioni sia a causa della confusione che si è venuta a creare nel rapporto tra legge statale e legge regionale nelle varie arie di competenza esclusiva o concorrente.

Di non minore importanza è l'impatto che la crisi economica ha prodotto sulla condizione di Regioni ed Enti locali, che ha costretto il Governo ad approvare delle misure che oltre ad incidere sulle risorse disponibili incidono anche sugli assetti strutturali degli Enti locali<sup>164</sup> negli ultimi anni sono infatti state molteplici le proposte che in ottica di risparmio della spesa pubblica sono state volte a ridurre i costi legati alla classe politica.

Con la l. 23.12.2009, n. 191 ( legge finanziaria varata per il 2010 ); al

<sup>163</sup>Così ...BORDIGNON M. e BALDUZZI P. , *Tutta colpa del titolo V ?*, in [www.lavoce.ifo.it](http://www.lavoce.ifo.it), 19.10.2012.

<sup>164</sup> VANDELLI L., *Enti locali. Crisi economica e trasformazioni del governo*, in [www.Treccani.it](http://www.Treccani.it), locale Libro dell'anno del Diritto 2012 .

fine di garantire dei risparmi di spesa, sono state disposte delle ampie riduzioni dei trasferimenti erariali spettanti agli Enti locali inoltre è anche stata prevista una riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori comunali oltre che la soppressione di una serie organi, (dai consorzi di funzioni alle circoscrizioni di decentramento, dai difensori civici ai direttori generali, sino alle giunte nei comuni inferiori ai 3.000 abitanti) e la cessazione del concorso dello Stato al finanziamento delle comunità montane. Successivamente con un ulteriore decreto legge n. 78/2010 convertito, con modificazioni, nella l. n. 122, si è intervenuto sui piccoli comuni obbligandoli all'esercizio associato delle funzioni, è stata vietata la costituzione di società per i comuni inferiori ai 30.000 abitanti ed è stata soppressa l'Agenzia per la gestione sui segretari comunali. Con un nuovo intervento attuato attraverso il d.l. 13.8.2011, n.138; poi convertito nella l. n. 148/2011. è stato ulteriormente ridotto il numero dei membri dei consigli comunali.

Inoltre negli ultimi anni sempre più frequentemente le Province sono state, e continuano ancora oggi a essere, al centro di aspre polemiche posto che in un ottica volta a ridimensionare i costi della politica sono viste come delle “superflue e inutili fonte di spreco”, ciò ha dato vita a un grande dibattito sull'abolizione delle stesse. Le proposte di abolizione sono state svariate: si è parlato sia di abolizione delle Province tout court sia di abolizione delle Province di dimensioni minori ritenute totalmente inadeguate dal punto di vista strutturale. In quest'ottica si è inserito il d.l n.138; il cui art.15 rubricato “*Soppressione di province e dimezzamento dei consiglieri e assessori*” prevedeva la soppressione delle Province che non avessero raggiunto i 300.000 abitanti o la cui superficie fosse stata inferiore a 3.000 chilometri quadrati. Tuttavia questa previsione non è mai stata attuata poiché ritenuta incostituzionale nella parte in cui prevedeva che i «comuni del territorio della circoscrizione delle Province soppresse»

esercitassero, entro il termine accennato, «l'iniziativa di cui all'art. 133 Cost. al fine di essere aggregati ad un'altra Provincia all'interno del territorio regionale, nel rispetto del principio di continuità territoriale» e nell'ipotesi in cui l'iniziativa non fosse stata esercitata, le funzioni esercitate dalle Province soppresse sarebbero state trasferite alle Regioni, che avrebbero potuto attribuirle, anche in parte, alle province limitrofe a quelle soppresse, «delimitando l'area di competenza di ciascuna di queste ultime».

Nonostante questa bocciatura le polemiche non si placano e le proposte di abolizione delle Province continuano ad essere frequenti continuando ad animare considerevoli scontri politici oltre che ad essere state più volte oggetto di innumerevoli campagne elettorali.

## **5. Le nuove proposte di revisione**

In seguito alle problematiche che sono scaturite dall'approvazione della riforma del Titolo V del 2001 sono state avanzate molteplici proposte volte a riformare l'assetto istituzionale, alcune volte ad abolire le Regioni viste come una delle principali cause del dissesto economico del Paese, altre invece, volte a riformare il Titolo V parte seconda della Costituzione attraverso l'abolizione della materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni.

I sostenitori dell'abolizione delle Regioni, tra cui spiccano, a livello politico, il Movimento 5 stelle e la Lega Nord, ritengono che le Province sono tante ma che non sono Enti inutili mentre altrettanto non si può dire delle Regioni, e che sarebbe quindi meglio dare vita a 31 o 36 macro-province simili per cultura e tessuto produttivo, collegate fra loro e caratterizzate dagli stessi flussi di mobilità.

Secondo quanto sostenuto dall'economista Mario Baldassarri in un'intervista rilasciata a Italia Oggi, il 13/3/2014, abolire le Regioni sarebbe molto utile, secondo l'analisi condotta da Tino Orlandi « abolire le Regioni consentirebbe un risparmio davvero robusto. I cento e passa miliardi di spesa sanitaria e i 17 miliardi di contributi a fondo perduto che oggi sono gestiti da 20 diversi centri di spesa regionali, una volta ricondotti sotto un unico centro statale si ridurrebbero di colpo e si metterebbe fine alla concorrenza dei poteri tra Stato e Regioni, che ha provocato solo guai ».

Il tema delle riforme costituzionali ha caratterizzato anche tutto il corso della XVII legislatura, è in questo contesto, infatti, che « è tornata ad occupare la scena politica l'idea di procedere a una grande riforma della Costituzione, dalla quale si fa dipendere la soluzione di gran parte ( se non di tutti i ) gravi problemi che affliggono il nostro

Paese<sup>165</sup> ». Ed è proprio in questo contesto che il Governo Letta ha presentato, nel Maggio 2013, un progetto di legge costituzionale volto a istituire una procedura straordinaria per l'approvazione delle riforme costituzionali in deroga a quanto sancito dall'art 138 Cost., attraverso la presentazione di un disegno di legge finalizzato a istituire un comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali ( composto da 20 deputati e 20 senatori, nominati dai Presidenti delle Camere, tra i membri delle due Commissioni Affari costituzionali, in base a specifici criteri; oltre ai Presidenti delle Commissioni Affari costituzionali della Camera e del Senato che vi sono rientrati di diritto ) al quale è stato affidato il compito di elaborare delle proposte di modifica dei Titoli I, II, III e V della parte seconda della Costituzione e del sistema elettorale.

Il procedimento derogatorio dell'art. 138 Cost. prevedeva un primo esame dei progetti di legge da parte del comitato e un successivo esame da parte delle assemblee di Camera e Senato dei progetti approvati dal comitato bicamerale. L'esame parlamentare si sarebbe dovuto concludere nel termine di 18 mesi dall'avvio con la possibilità di sottoporre il disegno di legge a referendum confermativo.

La commissione ha concluso i suoi lavori con una relazione finale trasmessa alle Camere il 18 settembre 2013, attraverso la quale si è espressa all'unanimità per il superamento del bicameralismo paritario, per la riduzione del numero dei parlamentari, e ha previsto un procedimento necessariamente bicamerale per le leggi costituzionali e di revisione costituzionale per le quali si sarebbe applicato l'art 138 così come delineato, e per le leggi sull'ordinamento e sulle funzioni di regioni e autonomie locali nonché i loro rapporti con lo Stato che non coinvolgano il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, da

---

165 Così..CARETTI P., *L'ennesimo " revival " della grande riforma costituzionale in funzione palinogenetica*, in osservatorio sulle fonti, 2013.

indicare specificamente in Costituzione. Mentre il procedimento monocamerale è stato previsto per le leggi organiche che dovrebbero essere previste da riserve costituzionali di legge organica, in materie di diretta attuazione costituzionale, di competenza della sola Camera che dovrebbe approvarle a maggioranza assoluta. In relazione invece al riparto delle competenze legislative la commissione ha previsto di riportare alla competenza dello Stato le materie: "*grandi reti di trasporto e di navigazione*"; "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*"; "*ordinamento della comunicazione*"; rivedere, nell'ambito della competenza esclusiva statale, alcune materie considerate trasversali in quanto incidono considerevolmente sulle competenze regionali; ridurre le materie di competenza concorrente o, secondo un altro orientamento, semplificare il riparto della competenza legislativa, superando quella concorrente. Entrambe le posizioni considerano l'opportunità di una clausola di salvaguardia statale; rendere più flessibile la distribuzione delle competenze prevedendo la possibilità di conferimento o di delega, con legge bicamerale, dell'esercizio di competenze esclusive alle Regioni, con soppressione della disposizione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione che consente regionalismi differenziati.

Durante lo svolgimento del lavoro da parte della commissione sono state registrate delle divergenze tra i suoi componenti dal momento che si sono registrate due principali tendenze: da un lato si sono schierati coloro che si sono mostrati propensi a una totale riscrittura del Titolo V in senso neo centralistico e dall'altro coloro che si sono mostrati propensi a preservare e a migliorare il livello autonomistico raggiunto<sup>166</sup>.

Alcune delle proposte che erano state avanzate dai membri del

---

166 IADICICCO M.P., *I progetti di riforma del Titolo V parte seconda della Costituzione*, in AIC (associazione italiana costituzionalisti), osservatorio costituzionale, Aprile 2014.



comitato sono poi confluite nel disegno di legge costituzionale n. 1429 rubricato *“Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del Cnel e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione”*, presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri, Matteo Renzi e da il Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Boschi, il cui testo definitivo è stato approvato il 31 Marzo 2014 e presentato al Senato l'8 Aprile 2014.

Nel comunicato alla Presidenza del Senato dell'8 Aprile sono state esposte le motivazioni della riforma « la revisione della parte seconda della Costituzione non può più attendere » dice il Presidente del Consiglio Matteo Renzi « in mancanza del necessario processo di adeguamento costituzionale, il sistema istituzionale è stato indotto ad adattamenti spontanei caratterizzati da risposte, spesso di carattere emergenziale, che si sono rivelate talora anomale e contraddittorie e che non hanno in definitiva rimosso alla radice i problemi che abbiamo dinanzi ».

Tra le principali motivazioni che rendono necessaria la riforma sono state indicate : la debolezza degli esecutivi nell'attuazione del programma di governo, la lentezza e la farraginosità dei procedimenti legislativi, l'eccessivo ricorso alla decretazione d'urgenza e l'elevata conflittualità tra i diversi livelli di governo.

Il Disegno di legge costituzionale è finalizzato al superamento del bicameralismo perfetto e all'introduzione di un bicameralismo differenziato, in cui il Parlamento continua ad articolarsi in Camera dei deputati e Senato della Repubblica ma i due organi hanno composizione diversa e funzioni in gran parte differenti.

La Camera rappresenta la Nazione e ha la titolarità del rapporto

fiduciario e della funzione di indirizzo politico, nonché il controllo dell'operato del Governo. Al Senato della Repubblica è attribuita la funzione di rappresentanza degli enti territoriali e quella di raccordo tra l'Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica, e svolge inoltre un'attività di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio.

Il Senato viene, dunque, trasformato in un'Assemblea delle autonomie, che "rappresenta le istituzioni territoriali" ma non ha più il potere di dare o togliere la fiducia al Governo.

In particolare si prevede che il Senato sia composto da 100 senatori: 95 eletti, con metodo proporzionale, dai consigli regionali fra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, fra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori; 5 membri possono invece essere nominati dal Presidente della Repubblica. Viene stabilito espressamente che nessuna Regione possa avere un numero di senatori inferiore a due.

Le modalità di elezione è stata demandata alle Camere le quali decideranno, con legge ordinaria, in attesa della quale sarà applicata la disciplina provvisoria dettata nel provvedimento stesso. Il mandato di ciascuno finisce allo scadere dell'incarico negli Enti locali.

In particolar modo è stato previsto che il Senato svolga le seguenti funzioni:

- concorso paritario alla funzione legislativa per le leggi costituzionali e per alcune tipologie di leggi (in materia di minoranze linguistiche, *referendum*, ordinamento e funzioni fondamentali degli enti locali, sistema elettorale del Senato e principi sul sistema di elezione dei consigli regionali e sui casi di ineleggibilità ed incompatibilità del presidente e degli altri

componenti della giunta regionale nonché sui relativi emolumenti e durata degli organi; famiglia, trattamento sanitario obbligatorio, ratifica dei trattati UE e attribuzione alle regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia)

- concorso alla funzione legislativa per le altre leggi in veste di proposta di modifica, da disporre su richiesta di un determinato *quorum* (un terzo dei componenti; le leggi di bilancio sono invece esaminate di diritto dal Senato), e su cui si pronuncia la Camera; per alcune leggi la Camera, se non intende adeguarsi al parere del Senato, deve pronunciarsi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei componenti
- potere di iniziativa legislativa e di richiedere (a maggioranza assoluta) alla Camera di procedere all'esame di un disegno di legge
- raccordo tra Unione europea, Stato ed enti territoriali
- partecipazione alla fase ascendente e discendente rispetto agli atti normativi comunitari e alle politiche della UE, nonché valutazione del relativo impatto
- valutazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni, verifica dell'attuazione delle leggi statali, controllo e valutazione delle politiche pubbliche
- concorso nell'espressione dei pareri sulle nomine del governo
- svolgimento di attività conoscitive e formulazione di osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera
- espressione di un parere sul DPR con cui sono disposti lo scioglimento anticipato del consiglio regionale e la rimozione del presidente della giunta

Il Senato può disporre inchieste esclusivamente su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali, e non partecipa

all'autorizzazione al procedimento giudiziario verso Presidente del Consiglio o ministri, né alla deliberazione dello stato di guerra. Resta ferma la partecipazione del Senato all'elezione del Presidente della Repubblica, per la quale non è più prevista la partecipazione dei delegati regionali.

Il disegno di legge reca, inoltre, delle modifiche al Titolo V della Costituzione:

In primo luogo, vengono soppresse le previsioni costituzionali relative alla Provincia, quale ente costitutivo della Repubblica.

La riforma cancella così dalla Costituzione e abolisce definitivamente le Province. Viene abolito anche il Cnel, Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Dal titolo V della Carta costituzionale viene eliminata la legislazione concorrente tra lo Stato e le Regioni che aveva creato numerosi contenziosi negli ultimi anni, rallentando il processo legislativo e si ha una redistribuzione delle materie tra competenza esclusiva statale e competenza regionale, nel particolare alle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato si aggiungono, tra le altre:

- il sistema nazionale della protezione civile;
- l'ordinamento scolastico, l'università e la ricerca;
- il lavoro;
- il governo del territorio;
- la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionali dell'energia;
- le grandi reti di trasporto.

Inoltre, viene introdotta la c.d. “clausola di supremazia”, in base alla quale la legge statale, su proposta del Governo, può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva, quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero al

tutela dell'interesse nazionale; inoltre con legge, può essere delegata dallo Stato alle Regioni la competenza legislativa in alcune materie, anche per un tempo limitato.

Altre disposizioni sono poi state previste allo scopo di potenziare il ruolo del Governo nel procedimento legislativo, a tal fine gli è stato riconosciuto il potere di iscrivere un disegno di legge con priorità all'ordine del giorno della Camera, il potere di determinare l'esame e il voto finale entro il termine di 60 giorni dalla richiesta di iscrizione: cd istituto del voto a data certa; decorso questo termine il testo viene votato su sua richiesta, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale.

Infine sono state introdotte delle disposizioni volte a limitare la decretazione d'urgenza della quale ormai da anni si fa un eccessivo abuso, in particolare è stato previsto che quest'ultimo non possa concernere le materie indicate dall'art 72 c. 5 Cost ( ossia in materia costituzionale, elettorale, di delegazione, di ratifica di trattati internazionale e di approvazione del bilancio ) non possa avere più ad oggetto materie che sono state oggetto di decreti legge poi non convertiti e che non possa regolare eventuali rapporti giuridici sorti sulla loro base e non possa ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale; infine i decreti-legge devono recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo e che nel corso dell'esame per la conversione in legge non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto.

L'Assemblea del Senato, nella seduta di venerdì 8 agosto 2014, ha approvato in prima lettura, con 183 voti favorevoli e 4 astenuti, il disegno di legge di revisione costituzionale AS 1429, il provvedimento è passato ora all'esame della Camera dei deputati.

Tuttavia nonostante questa riforma possa essere considerata come una riforma “storica” in quanto si va a smantellare l'assetto istituzionale del nostro Paese attraverso la trasformazione del Senato in un'assemblea delle autonomie è stata al centro di numerose polemiche.

In commissione affari costituzionali il Professor Alessandro Pace in un' audizione del 13 Maggio 2014 ha sollevato delle obiezioni pregiudiziali: innanzi tutto è stato lamentato il fatto che la legge avendo ad oggetto la modifica delle disposizioni contenute nei Titoli I, II, III V e VI della parte seconda della Costituzione, sia da considerare come una legge costituzionale dal contenuto disomogeneo, una cd legge omnibus, che se sottoposta a referendum confermativo si porrebbe in contrasto con la libertà di voto e la sovranità popolare perché costringerebbe gli elettori ad esprimere un solo voto sull'intero testo che ha ad oggetto modifiche difformi e che quindi sarebbe più opportuno scindere il testo in due disegni costituzionali: uno avente ad oggetto la modifica della forma di governo e il secondo concernente invece al rapporto Stato-Regioni.

E' poi stato lamentato il fatto che in una Repubblica parlamentare la revisione della Costituzione competerebbe alle Camere e non certo al Governo.

E' stato evidenziato come in relazione alla riforma del Senato se venisse approvato il ddl elettorale “Italicum” si verrebbe a creare un monocameralismo dominato da partiti non legittimati dalla maggior parte degli elettori, il che non è accettabile in una democrazia fondata sulla sovranità popolare, inoltre la privazione dell'elezione diretta dai parte dei cittadini non solo non sarebbe neppure funzionale ad ridurre i costi ma comporterebbe anche un impegno parziale da parte dei componenti del Senato chiamati a svolgere funzioni di rilievo già in ambito regionale, sulla base di ciò si ritiene che sarebbe più opportuno

ridurre i costi attraverso la diminuzione del numero dei parlamentari e mantenere in vita la loro elettività; inoltre affinché il Senato possa essere considerato un centro-potere oltre all'attribuzione di maggiori funzioni dovrà anche essergli riconosciuta la giusta forza politica che può derivare solo da apposite elezioni in sede regionale.

Notevoli critiche sono state rivolte al ddl 1429 in ambito politico, dalle forze di opposizione, tra le quali assume un ruolo di primo piano il movimento cinque stelle, in relazione all'abolizione delle Province attuata soprattutto ai fini di contenere i costi della spesa pubblica, è stato sottolineato dal movimento come il provvedimento sia una follia in primo luogo perché si ritiene che in realtà l'abolizione delle Province sia da considerare soltanto fittizia posto che queste ultime cambierebbero soltanto il nome trasformandosi in città metropolitane, in secondo luogo perché sulla base di quanto dichiarato dalla Corte dei Conti « con questa legge e il conseguente moltiplicarsi di enti, i costi lieviteranno ».

Infine in relazione all'abolizione delle materie di competenza concorrente tra Stato e Regione è stato osservato come se il fine della riforma è quello di porre fine all'eccessivo contenzioso in tema di conflitti di attribuzione sollevati davanti alla Corte costituzionale a causa di una ripartizione delle competenze poco chiara, la previsione di far tornare nella competenza statale importanti materie come l'ambiente, il coordinamento della protezione civile, le infrastrutture strategiche e le grandi reti, lasciando comunque una competenza alle singole Regioni per gli aspetti di "interesse regionale", rischia a parere di molti di riprodurre il medesimo problema.

La riforma, infatti, non chiarisce quale modello attuare per il sistema delle autonomie ma si limita solo ad aggiustarlo un po', facendo tornare qualche competenza allo Stato. Questa è una scelta che non fa

chiarezza in quanto non stabilisce se siamo uno Stato federale o centrale.



## Bibliografia

- ANTONINI L., *Commentario alla Costituzione, a cura di*. BIFULCO R, CELOTTO A., OLIVETTI M., *vol III art 101-139*. Utet, Torino, 2006.
- ANZON A , *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002.
- AVOLIO G., *La riforma del Titolo, parte seconda, della Costituzione italiana*, di AVOLIO G.e PALERMO F., EURAC, 2004 .
- BARBATI C., *La tipizzazione giurisprudenziale dei poteri sostitutivi statali, in Le regioni* ,1990.
- BARTOLE S., BIN R., FALCON G., TOSI R., *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003;
- BASSANINI F. in , *Regioni: riforma della riforma o ritorno al passato?*, in [bassanini.it](http://bassanini.it), 2012.
- BETTINELLI E. - RIGANO F. in “*La riforma del titolo V e la giurisprudenza costituzionale*” G.Giappichelli editore-Torino, 2003.
- BIN R., *Federalismo, Regionalismo e Devoluzione: tre modelli a confronto Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quad. n. 14(Seminario 2003), Torino 2004, 37-57(3 febbraio 2003), *Legge regionale, in Dig. disc. pubbl., vol. IX, Utet, Torino, 1994, 188*.Copyleft *Ius Publicum 112., Lo Stato dopo la cura Bassanini, in robertobin.it,1998., Nuovo Titolo V°: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative, in robertobin.it, 2002.*
- BORDIGNON M. e BALDUZZI P., *Tutta colpa del titolo V ?*, in *La voce info*.19.10.2012.
- BRUNELLI G.,CAZZETTA G.,*Dalla Costituzione “inattuata”alla Costituzione “inattuale”?* *Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, Giuffrè editore, Milano 2013.
- CANDIDO A., *Il principio autonomista nel regionalismo italiano*, in *ius publicum*, report annuale, Aprile 2013.
- CARAVITA B. “*La Costituzione dopo la riforma del titolo V: Stato regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Giappichelli, 2002.
- CARETTI P. TARLI-BARBIERI G , in, *Diritto Regionale*, pag 12, Giappichelli-editore, Torino, 2012., *L'ennesimo “ revival “ della grande riforma costituzionale in funzione palingenetica*, CARETTI P. in *osservatorio sulle fonti*, 2013.

CARLONI E., *Le tre trasfigurazioni delle competenze concorrenti delle Regioni tra esigenze di uniformità ed interesse nazionale. Brevi note a margine delle sentenze n. 303, 307 e 308/2003 della Corte Costituzionale*, in ASTRID-online, 2003.

CECI R. , FROLLO G., *Brevi note in materia di autonomia finanziaria e tributaria regionale*, in consiglio regionale del Veneto, Luglio 2012.

CERIANI V., *Op.cit.*, in BASSANINI F., MACCIOTTA G., *L'attuazione del federalismo fiscale*, Bologna, 2003.

CERULLI IRELLI V., *Sussidiarietà ( diritto amministrativo )*, Enciclopedia giuridica treccani, 2007.

*Compendio di Diritto regionale e degli enti locali, XVII edizione, SIMONE, 2013.*

D'ATENA A., *Diritto regionale, pag 139, G.Giappichelli -editore*, Torino 2013.

D'ATENA F., *funzione III funzione amministrative delle Regioni*, in Enc., Giur. XIV, Roma, 1989.

DELLA CANANEA G., *Autonomie e perequazione nell'art 119 della Costituzione*, in le istituzioni del federalismo, [www.regioneemiliaromagna.it](http://www.regioneemiliaromagna.it), 2005.

DELLA VENTURA P., *Il sistema dei controlli sugli enti territoriali*, in amministrazione in cammino, rivista elettronica di diritto pubblico, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione, 2010.

DE MURO G., *Commento all'articolo 114 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione vol III art 101-139*, Utet, 2006, a cura di R. BIFULCO , A. CELOTTO, M.OLIVETTI., *Semplificazione e interpretazione costituzionale*, in *La semplificazione del sistema delle istituzioni territoriali*, ASTRID - 27 febbraio 2007.

DESIDERI.C., *se le regioni italiane abbiano un fondamento e quale sia*, in , issirfa, Cnr, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie, Settembre 2012.

DE ROSA G., MONINA G. *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta "Sistema politico e istituzioni"* Rubbettino Editore, 2003.

DE SIERVO U. , *Il regionalismo italiano fra i limiti della riforma del Titolo V e la sua mancata attuazione*, in Issirfa, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie, Luglio 2007., *I nuovi statuti regionali nel sistema delle fonti*, 2001 in, FERRARA A. *Verso una fase costituente delle*

*Regioni?, Problemi di interpretazione delle legge costituzionale* 22 novembre 1999, n. 1, Milano, Giuffrè, 2001.

DI COSIMO G., *La potestà regolamentare negli statuti*, in *docentiunimc.it*, 2006.

DI DONATO L., *Il federalismo fiscale alla prova del comitato per la legislazione*, in *amministrazione in cammino rivista elettronica di diritto pubblico, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione*, 2014.

DI SOMMA C. in , *I livelli essenziali delle prestazioni nell'art. 117, comma 2° lett.m) della Costituzione in relazione al diritto alla salute*, dottorato di ricerca di diritto pubblico e costituzionale, 2008.

ESPA E. e FELICI M., *La riforma del Titolo V della Costituzione: la ripartizione delle competenze*, in *rapporto annuale sull'attuazione del federalismo*, 2003.

FALCON G. (a cura di), *Lo stato autonomista: funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Il Mulino, Bologna, 1998.

FERRARA A., *Procedimenti per l'approvazione degli Statuti regionali*, in *rapporto sulla legislazione*, 2011.

GHIRIBELLI A., *La riforma del titolo v della Costituzione: il nuovo rapporto Stato-Regioni-Autonomie locali*, in *Noccioli Editore S.R.L.*, 2006.

GIUPPONI T. F., *Autonomie territoriali e processi di riforma: le forme associative degli enti locali tra legge statale e legge regionale*, in: AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Palma - Vol. I*, TORINO, Giappichelli, 2012.

GORLANI M., *L'autonomia finanziaria delle Regioni, secondo l'art.119 della Costituzione* , intervento nell'ambito di un seminario di studi su *L'attuazione dell'art.119 della Costituzione: ovvero del c.d. "federalismo fiscale "*, organizzato nell'ambito del Dottorato in Diritto pubblico e tributario nella *dimensione europea*“, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2008.

GROPPI T., *La devolution e il nuovo Titolo V*, in GROPPI T., PETRILLO P., *a cura di, Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2005., *L'evoluzione della forma di Stato in Italia : uno Stato regionale senz'anima?*, in *relazione al convegno: "La Costituzione ieri e oggi"* Accademia Nazionale dei Lincei 9 e 10 Gennaio 2008., GROPPI T.- OLIVETTI M., *Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli Editore, 2003.

GUERCIO, C. *La forma di governo delle regioni: le prospettive di adeguamento*

*alle recenti innovazioni costituzionali*, in *Diritto&Diritti*, Marzo 2002.

IADICICCO M.P., *I progetti di riforma del Titolo V parte seconda della Costituzione*, in AIC ( associazione italiana costituzionalisti ),osservatorio costituzionale, Aprile 2014.

LANZA E., *trasversalità ed uniformità della tutela della concorrenza nel rapporto tra Stato e Regioni*, in *Issirfa Cnr Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie*, Giugno 2011.

MABELLINI S., *identità culturale e dimensione territoriale delle regioni in Europa*, Giuffrè editore, 2008.

MANARDIS C. ., MILANO “*Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, dott. A. Giuffrè -editore -2007.

MARIN L.,*L’armonia con la Costituzione” e la potestà statutaria nelle giurisprudenza del giudice delle leggi,in forum dei quaderni costituzionali*, in CAVALERI P. (ed.), *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, Giappichelli, Torino, 2008.

MARCAZZAN S. ,*la riforma del titolo V della Costituzione: il nuovo ruolo delle Regioni nei rapporti con lo Stato e l’Unione europea, Collegio europeo di Bruges*, in “ *Amministrazione in cammino”rivista elettronica di diritto pubblico,diritto dell’economia e scienza dell’amministrazione”*2003.

MARTINES, T., RUGGERI, A., SALAZAR, C., *Lineamenti di diritto regionale*, pag 101 e 102 settima edizione, A. Giuffrè editore Milano, 2005

MICHETTI M., *Titolo V e potere sostitutivi statale. Profili ricostruttivi ed applicativi*, in *Issirfa Cnr, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie*, Ottobre 2012.

MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976.

NICOTRA I., *diritto pubblico e costituzionale, seconda edizione,pag 351*, G.Giappichelli editore, Torino, 2013.

NICOTRA V., *Sulla nuova commissione bicamerale per l’attuazione del Titolo V. Ipotesi e problemi*, in *astrid-online.it*, 2008.

PALADIN L., *problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Atti del sesto convegno di studi giuridici regionali (Trieste Aprile 1971,pp 64 ss; P. Barile; Corte Costituzionale e Regioni a Statuto ordinario, in le regioni politica o amministrazione? Milano edizione di comunità, 1973.*

- PIZZETTI F., *Autonomia della Regione e funzione di indirizzo e coordinamento* in AA.VV., *Contributi allo studio della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Ministero dell'interno, Roma, 1978.
- PIZZOLATO F., *La procedura per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale*, in *amministrazione in cammino rivista elettronica di diritto pubblico , diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione*, 2010.
- RESTA L., *Bicamerale: i tentativi di riforma costituzionale del passato*, in *Blogonews*. Luglio 2013.
- RUGGERI A., *In tema di elezione diretta dei Presidenti regionale e di altri profili attinenti all'organizzazione regionale*. In “ *Le Regioni*” , 2000.
- SALERNO G. M., *Autonomie territoriali. L'attuazione del federalismo fiscale*, in *treccani.it*, 2012.
- SCACCIA G., *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle regioni*, in *Issirfa Cnr ,Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie*, Dicembre 2007.
- SPADARO A., *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione fra attuazione e ipotesi di ulteriore revisione*, in *associazione italiana dei costituzionalisti*, Aprile 2003.
- TALLARIDA A., *La Riforma del Titolo V della Costituzione e la legalità dell'azione amministrativa degli enti locali*, in *giustizia-amministrativa.it*, Ottobre 2002.
- TORCHIA L., *Potestà legislativa residuale delle regioni*, in *Le Regioni*, n.2, 2002.
- TUCCIARELLI C., *Federalismo fiscale ma non solo: la legge n.42/2009*, in *federalismi.it*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, n.10 – 19/05/2010.
- TRUINI A, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa: centro e periferie a confronto. Il processo autonomistico in Italia dall'unità ad oggi* , Cedam,2003.
- VANDELLI L. , *Devolution e altre storie*, Il Mulino, Bologna, 2002.,*Enti locali. Crisi economica e trasformazioni del governo*, in *www.Treccani.it, locale Libro dell'anno del Diritto 2012* .
- VERONESI P., *I principi in materia di raccordo Stato – Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in ‘*Le Regioni*’, Bologna, n. 6, 2003;
- VESPERINI G., *La legge di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione*, in

Astrid-online e in Giornale di diritto amministrativo n. 11 /2003.

VIZIOLI N., *la scelta della forma di Stato regionale da parte dell'assemblea costituente*, in portale treccani, treccani.it, 2008.