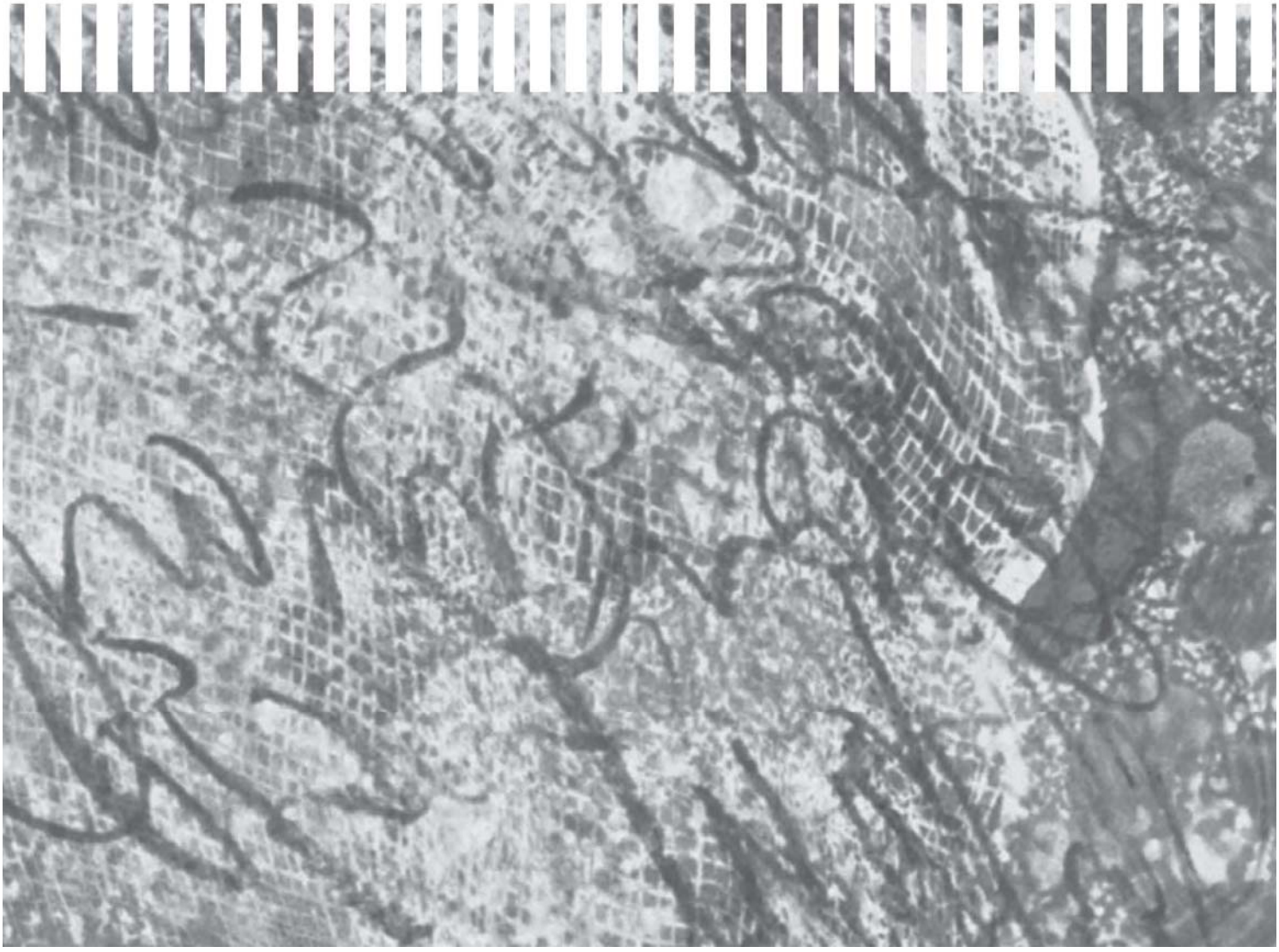
REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA

# Norme di attuazione dello Statuto speciale regionale e nuovo ruolo degli enti locali

Atti del convegno/8 maggio 2006
Villa Manin Passariano/Codroipo



Direzione centrale relazioni internazionali,
comunitarie, e autonomie locali
Servizio affari istituzionali e sistema autonomie locali
Via Antonio Caccia, 17
Direttore Gianfranco Spagnul
via Caccia 17 - 33100 Udine
tel. 0432 555 402 - fax 0432 555 475
e-mail biblioteca.aall@regione.fvg.it
sito internet www.regione.fvg.it/autloc/autloc.htm
Pubblicazione a cura di Gabriella Gentile, Gianni Ietri e Cristina Menis
Copertina realizzata dalla Direzione della comunicazione

## INDICE

**Presentazione** ..... 5

**Programma del convegno** ..... 7

**Relazioni scientifiche**

L'estensione della clausola di maggior favore agli enti locali della Regione Friuli Venezia Giulia
*Prof. Sergio Bartole* ..... 9

I decreti di attuazione dello Statuto speciale tra garanzia della specialità regionale ed esigenze di tutela del ruolo costituzionale degli enti locali dopo la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione
*Prof. Paolo Giangaspero* ..... 13

Regioni speciali ed enti locali tra innovazione e continuità
*Prof. Flavia Dimora* ..... 43

L'attribuzione di potestà regolamentare agli enti locali con effetti di delegificazione
*Prof. Sergio Bartole* ..... 79

**Contributi al dibattito**

*Sergio Bartole* ..... 89

*Vittorio Zollia* ..... 97

*Franco Richetti* ..... 104

*Roberto Della Torre* ..... 106

*Franco Iacop* ..... 107

**Appendice normativa**

Costituzione della Repubblica Italiana *(estratto)* ..... 111

Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3
*Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione (estratto)* ..... 119

Legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1
*Statuto speciale della Regione Friuli – Venezia Giulia (estratto)* ..... 120

Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112
*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59 (estratto)* ..... 123

Legge 5 giugno 2003, n. 131
*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (estratto)* ..... 125

**Giurisprudenza**

Corte Costituzionale, sentenza n. 415, 24 novembre - 7 dicembre 1994. ..... 141
Corte Costituzionale, sentenza n. 303, 25 settembre - 1° ottobre 2003 ..... 145
Corte Costituzionale, sentenza n. 43, 20 - 27 gennaio 2004 ..... 161
Corte Costituzionale, sentenza n. 236, 8 - 19 luglio 2004 ..... 168
Corte Costituzionale, sentenza n. 370 del 14 novembre 2006 ..... 175

## Presentazione

Un tema classico del diritto costituzionale e regionale, quale quello dei decreti di attuazione degli statuti speciali, incontra uno degli spunti di più moderna evoluzione del nostro ordinamento: il nuovo ruolo degli enti locali a seguito della riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione.

La pubblicazione che si presenta contiene i saggi che hanno costituito l'esito scientifico di una ricerca effettuata dal Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Trieste per conto della Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali.

Tale ricerca è stata oggetto di un convegno che ha avuto luogo a Villa Manin di Passariano l'8 maggio 2006, nel corso del quale il Segretario generale della Regione, dott. Vittorio Zollia, ha illustrato la comunicazione sull'attività della Commissione paritetica, che è inserita nella presente pubblicazione, al pari dell'intervento svolto in tale occasione dal prof. Sergio Bartole e degli interventi di alcuni partecipanti.

Il documento è quindi arricchito da una appendice normativa e da una sezione giurisprudenziale dove il lettore ritrova, rispettivamente, le principali disposizioni di legge e sentenze, richiamate nelle relazioni scientifiche, oltre alla recente sentenza della Corte costituzionale n. 370 del 2006, che ha toccato la questione del significato della "clausola di maggior favore" contenuto nell'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001.

*Il Vicedirettore centrale*
dott.ssa Gabriella Di Blas

## Programma del convegno

"Norme di attuazione dello Statuto speciale regionale
e nuovo ruolo degli enti locali"

Villa Manin
Passariano di Codroipo (Udine)
Lunedì 8 maggio 2006

INTRODUZIONE E COORDINAMENTO

*Gabriella Di Blas*
Vicedirettore centrale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali

RELAZIONI

*Sergio Bartole*
Università di Trieste
"L'estensione della clausola di maggior favore agli enti locali
della Regione Friuli Venezia Giulia."

*Paolo Giangaspero*
Università di Trieste
"I decreti di attuazione dello Statuto speciale tra garanzia della specialità regionale
e esigenze di tutela del ruolo costituzionale degli enti locali dopo la riforma
del Titolo V, Parte II, della Costituzione."

COMUNICAZIONI

*Vittorio Zollia*
Regione autonoma Friuli Venezia Giulia
"La Commissione paritetica: evoluzione del ruolo."

DIBATTITO

CONCLUSIONI

*Franco Iacop*
Assessore regionale alle relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali

## Relazioni scientifiche

# L'estensione della clausola di maggior favore agli enti locali della Regione Friuli Venezia Giulia

Prof. Sergio Bartole*

Lo studio del tema affidato all'approfondimento del Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università di Trieste implica l'analisi dei combinati effetti del vigente Statuto di autonomia differenziata della Regione Friuli Venezia Giulia e della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, introdotta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Nessuna rilevanza, se non a fini discorsivi e comparativi, può assumere il disegno di legge costituzionale per il nuovo Statuto regionale approvato di recente dal Consiglio regionale, il quale non solo attende di essere adottato con il procedimento della doppia lettura ex art. 138 Costituzione dal Parlamento, ma potrebbe anche essere da quest'ultimo largamente rimaneggiato, in quanto le Camere conservano piena competenza legislativa in materia, pur in presenza di un atto regionale di iniziativa.

Il nuovo Titolo V, come il precedente, non contiene un'espressa e puntuale disciplina dell'autonomia delle Regioni speciali, salvo che per il rielaborato art. 116, ove comunque si ribadisce che esse "dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi Statuti speciali adottati con legge costituzionale". Ma la legge costituzionale 3 del 2001 contiene quella che opportunamente è stata definita da Antonio Ruggeri la clausola di maggior favore: in base al suo art. 10 si dispone che, "sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale

* Università degli Studi di Trieste – professore di diritto costituzionale del Dipartimento di scienze giuridiche, Facoltà di giurisprudenza.

si applicano anche alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite".

Questo precetto pone diversi problemi interpretativi sia con riguardo alla definizione del concetto di autonomia più ampia rispetto a quella già attribuita, che in ordine agli strumenti necessari ad estendere alle autonomie speciali le previsioni del nuovo Titolo V. Su tutti questi problemi si ritornerà nel prosieguo della relazione, ma giova fin d'ora chiarire l'ampiezza delle materie e dei soggetti interessati dalla clausola di maggior favore.

È stato sostenuto in dottrina, proprio da Antonio Ruggeri dianzi ricordato, che quella clausola non riguarda soltanto l'autonomia delle Regioni, ma ha una portata promozionale dell'autonomia tout court ed interessa, quindi, anche l'autonomia degli altri enti territoriali. Pertanto, ai fini della individuazione di quella che viene definita l'autonomia più ampia rispetto a quella già attribuita, si dovrebbe operare un confronto fra il nuovo Titolo V e lo Statuto in vigore, non solo in vista di una piena realizzazione dell'autonomia regionale, ma anche in funzione delle esigenze di valorizzazione della condizione costituzionale degli enti minori. Bisognerebbe effettuare un dosaggio o bilanciamento al fine di stabilire se e come l'autonomia complessivamente considerata cresca.

Questa indicazione interpretativa non è per vero molto chiara, giacché lo stesso Ruggeri finisce per ammettere che l'espansione dell'autonomia di un ente potrebbe ridurre lo spazio di autonomia accordato ad uno o più enti. È comunque palese che egli persegue l'obiettivo di evitare che l'operazione complessiva si concluda a costo zero, corrispondendo alla compressione dei poteri autonomici di un ente soltanto una proporzionale ed eguale espansione dei poteri dell'altro ente, o di altri più enti. Vuole, quindi, arrivare con complesse e bilanciate operazioni ermeneutiche ad una soluzione vantaggiosa per tutti gli enti interessati nel loro complesso. Ma se questi calcoli o dosaggi dovessero farsi, si dovrebbero allora indicare i criteri per la loro effettuazione, e questi criteri dovrebbero essere indicati dal legislatore, restando altrimenti aperto il rischio che, alla fin fine, ad una decisione degli organi politicamente responsabili si sovrapponga l'arbitrio dell'interprete o dello stesso giudice costituzionale. Il quale, non a caso, anche in un giudizio ove non era in giuoco il rapporto Regione/enti locali, ma il controllo statale sulle leggi regionali siciliane, ha evitato di avventurarsi sul terreno dei bilanciamenti suggeriti da Ruggeri (Corte Costituzionale, sentenza 314 del 2003).

Inoltre egli ragiona come se la clausola di maggior favore prevedesse l'applicazione delle norme della riforma più favorevoli all'autonomia nelle Regioni speciali, e non - come viene invece disposto - alle Regioni speciali. La dizione usata dal legislatore è palesemente destinata ad indicare nelle Regioni speciali gli enti destinatari del trattamento più favorevole, con tutte le possibili conseguenze in ordine ai rapporti fra Regione ed enti locali. I quali sembrano, dunque, destinati a risentire della nuova riforma

solo e nella misura in cui questa incida, appunto, sulla relazione fra Regione ed autonomie territoriali, ed in particolare tocchi la competenza riconosciuta alle Regioni speciali, ed anche alla Regione Friuli Venezia Giulia, in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, con legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2.

Sostenere una interpretazione estensiva dell'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001 significa ritenere che l'autonomia è un valore assoluto, la cui realizzazione in funzione dell'attuazione della riforma può produrre crescenti effetti positivi a vantaggio dell'intero sistema istituzionale anche quando vengano interessati soltanto gli enti locali della cui autonomia si controverte. Si dimentica che l'autonomia è un concetto eminentemente relazionale, e cioè relativo, per cui può avvenire che nel caso di enti uno dei quali abbia poteri di ordinamento nei confronti di altro, o di altri enti, l'espansione dei poteri del primo comporti contrazione dell'autonomia del secondo, o dei secondi, e, per converso, la crescita dei poteri di questi implichi una riduzione dei poteri del primo. Tale è il caso che ci troviamo ad affrontare, poiché l'eventuale contrazione dei poteri regionali sugli enti locali del Friuli Venezia Giulia può comportare una riduzione dell'autonomia regionale con aumento dell'autonomia dei secondi. Va, però, anche precisato che la relazione di cui andiamo discutendo non si esaurisce nel rapporto Regione/enti locali, in quanto, se è pur vero che in forza dell'estensione agli enti locali del Friuli Venezia Giulia della normativa del Titolo V riformato si può determinare un'espansione della loro autonomia, è anche vero che ne potrebbe derivare pure un incremento dei poteri legislativi dello Stato in materia (cfr. art. 117, secondo comma, lett. *p)*, Costituzione) con conseguente riduzione della competenza primaria della Regione in materia di ordinamento degli enti locali e delle loro circoscrizioni. Ed è tutto da dimostrare che l'appartenenza allo Stato, anziché alla Regione, della competenza legislativa in materia di "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province, e Città metropolitane" costituisca un fattore positivo per l'autonomia degli enti locali della Regione.

Il fatto è che chi dubita dell'attuale, integrale vigenza della disposizione della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2, che ha attribuito alla Regione Friuli Venezia Giulia la competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, teme che scegliendo l'altra e diversa alternativa si finisca per rendere inapplicabile nella Regione quella parte della riforma costituzionale che ha profondamente mutato lo statuto costituzionale degli enti locali. Ma il problema della titolarità in materia di ordinamento degli enti locali del Friuli Venezia Giulia è problema che va tenuto distinto da quello dell'osservanza delle nuove norme costituzionali in materia di statuto degli enti locali. Non vi è alcuna ragione per escludere a priori che, come il legislatore nazionale, così il legislatore regionale sia tenuto a rispettare quei precetti costituzionali, anche nell'ipotesi in cui la competenza del secondo non ceda

dinanzi alla competenza al primo attribuita dalla nuova versione dell'art. 117 Costituzione.

Che conservare la titolarità della potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle loro circoscrizioni garantisca alla Regione Friuli Venezia Giulia un'autonomia più ampia di quella che le verrebbe riconosciuta in forza dell'automatica estensione ad essa del Titolo V riformato è certamente fuori discussione. Bisogna, anzi, rilevare che l'attribuzione agli enti intermedi di uno Stato regionale - nel caso le Regioni - della potestà legislativa in materia di assetto degli enti territoriali minori è scelta che pare più coerente con un modello di tendenziale assimilazione del nostro ordinamento costituzionale agli ordinamenti federali rispetto a quella adottata dal legislatore di revisione costituzionale. Né vi osta la clausola dell'art. 114 Costituzione, per cui "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato". Vero è che il legislatore costituzionale qui parifica il concorso alla costituzione/formazione della Repubblica dei Comuni e delle Province a quello delle Regioni, ma è anche vero che la parificazione è ulteriormente estesa allo Stato, per cui non vi è ragione di credere che l'attribuzione alle Regioni della competenza in materia di ordinamento degli enti locali costituisca in via di principio un pericolo per l'autonomia di Comuni e Province maggiore di quello derivante dalla competenza assegnata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *p)* Costituzione.

Non bisogna, infine, dimenticare che all'interno delle Regioni gli enti locali minori possono trarre vantaggio dalle disposizioni costituzionali che prevedono l'istituzione in ogni Regione del Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.

# I decreti di attuazione dello Statuto speciale tra garanziadella specialità regionale ed esigenze di tutela del ruolo costituzionale degli enti locali dopo la riformadel Titolo V, Parte II, della Costituzione

Prof. Paolo Giangaspero*

## Sommario

1. Premessa: posizione del problema: le ragioni dell'indagine sui decreti di attuazione degli Statuti speciali. Il problema dei decreti di attuazione e il suo legame con la posizione degli enti locali nelle Regioni a Statuto speciale ..... 15

2. La fonte decreto di attuazione statutaria nella riflessione dottrinale e nella giurisprudenza costituzionale: le grandi linee della collocazione dei decreti nel sistema delle fonti del diritto. I decreti di attuazione come tratto distintivo delle specialità regionali e come tratto comune tra esse ..... 17

2.1. Carattere necessario e permanente dei decreti di attuazione statutaria ..... 18

2.2. I rapporti dei decreti di attuazione con la legge ordinaria e la loro collocazione nel sistema delle fonti: fonti primarie a competenza riservata o "paracostituzionali"? ..... 19

2.3. L'ambito di competenza dei decreti di attuazione: decreti secundum statutum o praeter statutum? ..... 22

2.4. Le questioni procedimentali: i rapporti tra Stato e Regioni speciali nell'approvazione dei decreti di attuazione: le differenze tra le previsioni statutarie e il loro "assorbimento" nella prassi ..... 23

2.5. Conclusioni: i decreti legislativi di attuazione statutaria come elemento distintivo della specialità regionale e come tratto comune a tutte le specialità ..... 24

* Università degli Studi di Trieste – professore di diritto costituzionale del Dipartimento di scienze giuridiche, Facoltà di giurisprudenza.

3. I decreti di attuazione nei concreti svolgimenti del regionalismo italiano: i ricorrenti dubbi sulla adeguatezza delle norme di attuazione statutaria a garantire in modo efficiente le esigenze della specialità regionale. Il problema della "specialità in negativo" ed il suo modo di porsi dalla prima alla seconda regionalizzazione. (1972-1990) ..... 26

4. Specialità regionale e ruolo dei decreti di attuazione dalle riforme dell'ordinamento locale dei primi anni 90 al "federalismo a Costituzione invariata". Le esigenze di garanzia del sistema degli enti locali nei confronti delle specialità regionali e l'acquisizione a tutte le Regioni speciali della potestà ordinamentale sugli enti locali. Divaricazione tra modello "regionalista" e modello "municipalista" di organizzazione amministrativa locale? ..... 30

5. Le novità conseguenti alla approvazione della riforma del Titolo V, Parte II, Costituzione. Il fondamento costituzionale "diretto" delle funzioni degli enti locali e il suo riflesso sul ruolo dei decreti di attuazione e sulla stessa potestà ordinamentale regionale. La soluzione data dalla Corte costituzionale con sentenza 236 del 2004 ..... 35

6. Conclusioni (interlocutorie) e linee di possibile sviluppo ..... 40

## 1. Premessa: posizione del problema: le ragioni dell'indagine sui decreti di attuazione degli Statuti speciali. Il problema dei decreti di attuazione e il suo legame con la posizione degli enti locali nelle Regioni a Statuto speciale

Non si può certo dire che il complesso dei problemi che si addensano attorno ai decreti legislativi di attuazione degli Statuti regionali speciali, e che investono la loro collocazione nel sistema delle fonti del diritto ed il loro ruolo nel delineare i tratti distintivi della specialità regionale, sia un tema nuovo nell'ambito degli studi di diritto regionale e costituzionale. Esso costituisce al contrario un argomento piuttosto ampiamente arato tanto dalla dottrina, quanto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, e ciò fin da tempi precedenti alla stessa istituzione delle Regioni a Statuto ordinario.

Al di là delle questioni teoriche e classificatorie legate all'inquadramento della fonte, su cui qualche osservazione sarà svolta nel prosieguo dell'indagine, è opportuno richiamare in questa sede la circostanza che parecchia attenzione dottrinale è stata riservata – con riguardo a tale strumento normativo – in particolare al tema della sua efficacia nel garantire il pronto adeguamento degli ordinamenti regionali speciali alle vicende che interessavano il regionalismo italiano nel suo complesso.

Come è infatti noto, da parecchio tempo (si può dire sostanzialmente già fin dalla prima attuazione delle Regioni ordinarie con i correlativi decreti di trasferimento) molte voci si sono levate a segnalare che l'esistenza del necessario passaggio attraverso la fase di attuazione degli Statuti speciali ("negoziata" per il tramite dello strumento delle Commissioni paritetiche) rischiasse di essere causa – quanto meno in talune delle autonomie speciali – di una sostanziale arretratezza dei sistemi regionali speciali rispetto agli ordinari. Tale arretratezza dipende da un significativo ritardo nell'allineamento alle evoluzioni del regionalismo italiano nel suo complesso, e finisce per avere ripercussioni negative sulla stessa estensione della autonomia regionale quanto alla possibilità di esercitare competenze che le autonomie regionali ordinarie venivano acquisendo, o di realizzare trasformazioni nel sistema di amministrazione locale che nelle Regioni ordinarie avevano finito per prodursi in modo più rapido ed incisivo.

Benché il problema appena citato sia stato percepito già fin dagli albori del regionalismo ordinario, la sua portata e la sua importanza sono venute via via crescendo con le progressive trasformazioni del sistema autonomistico nel suo complesso intervenute a partire dai primi anni 90 (e soprattutto a far tempo dall'affermazione del c.d. "federalismo a costituzione invariata", verso la fine del medesimo decennio). Al contempo tale problema è venuto investendo non solo la posizione delle Regioni speciali in rapporto a quelle ordinarie, ma anche la posizione degli enti locali operanti all'interno

delle Regioni ad autonomia differenziata rispetto a quelli situati sul resto del territorio nazionale.

È in particolare su quest'ultimo aspetto che il presente scritto intende principalmente concentrarsi. Ciò in quanto, come si tenterà di argomentare nelle pagine seguenti, quello relativo alla posizione ed al ruolo dei decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali appare oggi un tema particolarmente importante per valutare le possibilità ed i limiti del completamento del processo di devoluzione di funzioni alle Regioni ed agli enti locali avviato dalla legge delega 59 del 1997 e successivamente realizzato dai decreti legislativi con i quali tale delega è stata attuata (ed in particolare decreto legislativo 112 del 1998). In un'ottica ancor più generale si può forse addirittura dire che lo studio del modo in cui oggi si pongono i problemi connessi a tale fonte di produzione normativa consente di toccare (sia pure da un'angolatura in certo senso limitata) la questione della sorte della specialità regionale all'indomani della riforma del Titolo V, Parte II, Costituzione, e in definitiva quello del rapporto tra i "vecchi" Statuti speciali, tuttora in attesa di adeguamento, e i nuovi principi costituzionali in materia di esercizio delle funzioni amministrative.

Come si vedrà, benché il dibattito sui decreti di attuazione degli Statuti speciali sia per molti aspetti molto risalente nel tempo, negli ultimi anni se ne sono in parte modificati i riferimenti normativi, tanto di rango legislativo, quanto di rango costituzionale. Per un verso, infatti, l'architettura dei poteri locali è venuta gradualmente a trasformarsi in maniera sensibile, dapprima con l'avvio del progetto che è stato definito di "federalismo a Costituzione invariata", e successivamente con una profonda revisione dell'impianto complessivo del Titolo V, Parte II, Costituzione. D'altra parte, anche il quadro normativo dei rapporti tra Regione ed enti locali nelle autonomie regionali speciali è stato toccato da incisive revisioni, consistenti in particolare nell'attribuzione a tutte le Regioni speciali della potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali.

I mutamenti normativi citati hanno determinato una sensibile complicazione delle questioni relative al ruolo dei decreti di attuazione degli Statuti speciali, e hanno finito per coinvolgere nella soluzione di tali questioni (molto più di quanto fosse avvenuto in passato) anche il problema di garanzia delle autonomie locali e delle loro funzioni amministrative nei confronti delle Regioni speciali.

Come è evidente, quest'ultimo aspetto del problema diviene oggi di importanza centrale per inquadrare il processo di trasformazione cui in questi anni (e in modo crescente a seguito della riforma della Costituzione) sono tenute anche le Regioni ad autonomia differenziata. È pertanto con particolare riferimento ad esso che si ritiene utile ripercorrerne brevemente alcune delle questioni legate ai decreti di attuazione.

## 2. La fonte decreto di attuazione statutaria nella riflessione dottrinale e nella giurisprudenza costituzionale: le grandi linee della collocazione dei decreti nel sistema delle fonti del diritto. I decreti di attuazione come tratto distintivo delle specialità regionali e come tratto comune tra esse

Come è noto, la figura dei decreti di attuazione era fin dall'origine prevista dagli Statuti regionali speciali,[1] con la eccezione di quello della Valle d'Aosta, che – benché contenesse alcuni rinvii a norme di attuazione da adottarsi con procedimenti particolari – non prevedeva una fonte normativa di portata generale finalizzata all'attuazione delle previsioni dello Statuto.[2]

È altrettanto noto che la configurazione di questa fonte ha dato luogo a non pochi problemi di classificazione con riguardo alla sua posizione nel sistema delle fonti di produzione del diritto, problemi che sono stati oggetto di numerose riflessioni dottrinali e di varie decisioni della Corte costituzionale dalle quali emerge un quadro sufficientemente preciso quanto alla collocazione di questo strumento di produzione normativa. Senza la pretesa di dare analiticamente conto delle numerose questioni affrontate dalla giurisprudenza e dalla dottrina in materia, si ritiene comunque necessario in questa sede indicarle almeno per grandi linee, allo scopo di meglio

---

1 Cfr. l'art. 65 dello Statuto del Friuli Venezia Giulia, ai sensi del quale "con decreti legislativi, sentita una Commissione paritetica di sei membri, nominati tre dal Governo della Repubblica e tre dal Consiglio regionale, saranno stabilite le norme di attuazione del presente Statuto e quelle relative al trasferimento all'Amministrazione regionale degli uffici statali che nel Friuli Venezia Giulia adempiono a funzioni attribuite alla Regione". Quanto alla Regione Sardegna, si veda l'art. 56 del relativo Statuto, in forza dei quale "una Commissione paritetica di quattro membri, nominati dal Governo della Repubblica e dall'Alto Commissario per la Sardegna sentita la Consulta regionale, proporrà le norme relative al passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione, nonché le norme di attuazione del presente Statuto. Tali norme saranno sottoposte al parere della Consulta o del Consiglio regionale e saranno emanate con decreto legislativo". Per la Sicilia, si veda l'art. 43 dello Statuto ("una Commissione paritetica di quattro membri nominati dall'Alto Commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato, determinerà le norme transitorie relative al passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione, nonché le norme per l'attuazione del presente Statuto"). Quanto infine al Trentino-Alto Adige, si veda in generale l'art. 107 del decreto Presidente della Repubblica 670 del 1972 ("con decreti legislativi saranno emanate le norme di attuazione del presente Statuto, sentita una commissione paritetica composta di dodici membri di cui sei in rappresentanza dello Stato, due del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e due di quello di Bolzano. Tre componenti devono appartenere al gruppo linguistico tedesco").

2 Si veda ad es. la disposizione dell'art. 14, comma 2, dello Statuto valdostano, in materia di zona franca. È peraltro da avvisare che tale originaria differenza è stata riassorbita con la legge costituzionale 2 del 1993, che ha introdotto nel testo statutario l'art. 48 bis, ai sensi del quale "il Governo è delegato ad emanare uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni di attuazione del presente Statuto e le disposizioni per armonizzare la legislazione nazionale con l'ordinamento della Regione Valle d'Aosta, tenendo conto delle particolari condizioni di autonomia attribuita alla Regione. Gli schemi dei decreti legislativi sono elaborati da una Commissione paritetica composta da sei membri nominati, rispettivamente, tre dal Governo e tre dal Consiglio regionale della Valle d'Aosta e sono sottoposti al parere del consiglio stesso". Sulle questioni specificamente legate a tale Regione si veda BARBAGALLO R., voce *Regione Valle d'Aosta*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, vol. XXVI, Roma, 1991, *ad vocem*. Sulla situazione della Valle d'Aosta, peraltro, sarà svolta qualche ulteriore osservazione *infra* nel testo.

comprendere come su questo tema sia intervenuta la revisione del Titolo V, Parte II, Costituzione.

### 2.1. Carattere necessario e permanente dei decreti di attuazione statutaria

Il problema della necessità dei decreti di trasferimento è stato affrontato dalla Corte costituzionale a più riprese, fin dalle sue prime pronunce. La necessità che l'esercizio delle funzioni regionali (tanto di carattere amministrativo, quanto di natura legislativa) fosse preceduto da disposizioni di attuazione è stato sottolineata in più occasioni dal giudice di costituzionalità, fin dai suoi primi anni di funzionamento.

È in particolare utile ricordare, in proposito, la sentenza 22 del 1961, nonché altre, di qualche anno successive (14, 67 e 83 del 1963; 51 del 1965, 145 del 1967). A questo riguardo è poi particolarmente significativa la decisione assunta dalla Corte quando questa si è trovata ad affrontare le peculiarità dello Statuto valdostano, che – come si è ricordato – non prevedeva l'adozione di questo strumento, se non per casi particolari.

Nel valutare il silenzio delle norme statutarie in materia, la Corte costituzionale ha affermato – con la sentenza 76 del 1963 – che da tale silenzio non può desumersi la possibilità per la Regione di godere di una situazione differenziata e di maggior favore rispetto a quella propria delle altre autonomie speciali, ma che all'opposto, in assenza di disposizioni statutarie sul punto, ad essa dovesse essere applicata la disciplina prevista in modo generale dalla ottava disposizione transitoria e finale della Costituzione.[3]

A indiretta conferma della generale necessità che le attribuzioni regionali siano mediate dall'attivazione dello strumento dei decreti di attuazione statutaria può essere altresì menzionata anche la giurisprudenza che considera i casi in cui tali atti non sono viceversa necessari, e che si restringono alle sole ipotesi (dalla Corte per la verità valutate in modo piuttosto restrittivo) nelle quali la previsione statutaria sia sufficientemente analitica e dettagliata da poter trovare applicazione diretta (si veda ad esempio, tra le primissime decisioni della Corte, la sentenza 58 del 1958).[4]

D'altro canto la Corte, smentendo talune ipotesi ricostruttive avanzate in tempi lontani, è altresì costante nell'affermare anche il carattere per così dire "permanente" del

---

[3] Cfr. sul punto BARBAGALLO R., voce *Regione Valle d'Aosta*, cit., p. 3. Sulla sentenza 76 del 1963 si veda anche la nota di CRISAFULLI V., *In tema di trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1963, pp. 629 e ss..

[4] Su questo tema, si può rinviare, per ulteriori indicazioni giurisprudenziali, a GABRIELE F., voce *Decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, vol. X, Roma, 1988, *ad vocem*, in particolare pp. 13 e ss.. Si veda anche BARTOLE S., *Rilievi critici a parziale difesa della necessità delle norme di attuazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1969, pp. 1803 e ss. (nota a Corte cost. 136 del 1969).

potere normativo previsto dagli Statuti speciali.[5] Il significato della nozione di "attuazione" non deve pertanto essere limitato alla sola "prima" attuazione, ma si estende ad ogni successiva evenienza in cui l'attuazione statutaria sia necessaria. In questo modo, il potere di attuare gli Statuti, per come è dagli stessi configurato, va letto come un potere di carattere per così dire "stabile", tale pertanto da comprendere in sé sia la capacità di modificare norme di attuazione precedentemente emanate, sia quella di prevedere attuazioni ulteriori rispetto a quelle operate immediatamente dopo l'entrata in vigore dello Statuto. Su questi profili si veda ad esempio la sentenza della Corte costituzionale 20 del 1956: tra le pronunce più recenti si vedano inoltre le sentenze 353 del 2001, nonché 212 del 984 e 160 del 1985.[6]

### 2.2 I rapporti dei decreti di attuazione con la legge ordinaria e la loro collocazione nel sistema delle fonti: fonti primarie a competenza riservata o "paracostituzionali"?

La questione della posizione dei decreti di attuazione rispetto alla legge ordinaria si può sommariamente suddividere in due problemi distinti.

Un primo profilo di emersione di questo tema risale già ai primi commenti sulle previsioni statutarie in materia di decreti di attuazione. Come si è visto, le previsioni statutarie sui decreti di attuazione – che pure configurano la fonte come dotata almeno di forza di legge – esauriscono il loro procedimento normativo nei rapporti tra Regione e Governo, tagliando quindi del tutto fuori il Parlamento. Tali previsioni, dunque, danno luogo ad una forma di produzione ad opera del Governo di atti aventi forza primaria che è molto distante dal meccanismo costituzionale della delegazione legislativa. Sulla base di questo assunto, e allo scopo di "normalizzare"[7] la fonte, si è tentato in anni piuttosto lontani di

---

5 Si veda BARTOLE S., *Le norme di attuazione degli Statuti speciali come fonte permanente*, in *Le Regioni*, 1985, pp. 1141 e ss..

6 Sul punto, dunque, l'orientamento della Corte costituzionale deve considerarsi ampiamente consolidato. Se ne fa qui menzione in particolare per il fatto che – quanto meno in astratto – l'argomento rivolto a considerare solo transitorio il potere normativo fondato dagli Statuti speciali potrebbe essere uno strumento utilizzabile per considerare applicabili anche alle Regioni speciali le norme sul trasferimento dettate dallo Stato per le Regioni ordinarie, e dunque per escludere alla radice la stessa possibilità di quella "specialità alla rovescia", o "in negativo", caratterizzata da endemici ritardi nell'allineamento delle Regioni speciali alla situazione delle Regioni ordinarie, anche quando queste ultime siano più "avanzate" sulla strada dell'autonomia. Per una posizione di questo genere si veda CIARLO P., *Federalismo amministrativo e Regioni speciali*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, p. 129 e ss., che, pur prendendo atto dell'orientamento della Corte sul punto, lo valuta con qualche riserva. Si veda inoltre Cfr. PERTICI A., *I decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali come parametro di costituzionalità*, in PITRUZZELLA G., TERESI F., VERDE G., (a cura di*), Il parametro nel giudizio di costituzionalità. Atti del seminario di Palermo, 28 e 29 maggio 1998*, Torino, 2000, pp. 497 e ss. e in particolare p. 500. Sulle "riserve di specialità" previste dalle leggi di trasferimento cfr. *infra*, paragrafi 3 e 4 di questo studio.

7 Il termine è usato da PERTICI A:, *I decreti legislativi*. . ., cit., p. 501.

argomentare la necessità che la loro emanazione sia preceduta da una delega parlamentare, in applicazione dell'art. 76 Costituzione.[8] Come è ampiamente noto, tali tentativi dottrinali sono rimasti del tutto isolati, in quanto sono stati contraddetti dalla prassi e dalla stessa giurisprudenza costituzionale, che ha considerato lo schema della delegazione legislativa di cui all'art. 76 Costituzione totalmente inconferente rispetto alla figura dei decreti di attuazione (cfr., tra le decisioni più recenti, la sentenza 353 del 2001; particolarmente esplicita sul punto, e la già richiamata sentenza 160 del 1985). Ad essi va dunque riconosciuta la qualificazione di decreti legislativi non delegati, caratterizzati da fortissimi tratti di anomalia rispetto alle altre figure di decreti legislativi conosciute nel nostro ordinamento. Della questione appena accennata, ancorché la sua sistemazione sia del tutto pacifica, si è ritenuto comunque di dare notizia, perché la sua soluzione nei termini che si sono visti può essere un elemento per valutare, dal punto di vista della loro capacità di vera innovazione, le riserve in favore dei decreti di attuazione degli Statuti speciali contenute nelle varie leggi di trasferimento alle Regioni ordinarie (sulle quali ulteriori cenni saranno svolti nel prosieguo del testo). Sulla base di quanto appena detto, infatti, alle leggi ordinarie di trasferimento (e a maggior ragione anche ai decreti legislativi che le attuano) deve ritenersi preclusa ogni possibilità di intervento circa l'estensione della competenza dei decreti di trasferimento alle Regioni speciali e circa la prefigurazione ad essi di limiti ulteriori o diversi rispetto a quelli desumibili dallo Statuto (oltre che ovviamente dalle norme costituzionali in quanto non derogabili dallo Statuto stesso).[9] Da questo punto di vista, dunque, i rinvii contenuti in atti normativi di trasferimento alle Regioni ordinarie, operati a favore dei decreti di attuazione dovrebbero ritenersi sostanzialmente solo ricognitivi di limiti alla legislazione e quindi sostanzialmente privi di valore normativo autonomo.[10]

A differenza del problema appena citato, che ha ricevuto dalla prassi una soluzione assolutamente univoca, in certo senso più tormentata è l'ulteriore questione della collocazione di tali fonti normative all'interno del sistema delle fonti di produzione del diritto. Qui si contrappongono sostanzialmente due tesi: secondo la prima, tali atti sarebbero dotati di un rango in certo senso "intermedio" tra legge e Costituzione;

---

8 Sul punto si veda ancora GABRIELE F., *I decreti legislativi...*, cit., p. 5. Richiami a queste ricostruzioni sono contenuti anche in MOR G., *Considerazioni sulle norme di attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata*, in *Le Regioni*, 1981, pp. 431 ss. (nota a Corte Costituzionale, sentenza 180 del 1980).

9 Tale implicazione puntualmente colta da PERTICI A., *I decreti legislativi...*, cit., p. 501. Del resto la sostanziale irrilevanza di richiami espressi nelle leggi dello Stato per ritenere sussistente la competenza dei decreti è dimostrata dal fallimento dei tentativi (di cui qualcosa si dirà in seguito) di rendere applicabili anche alle Regioni speciali i trasferimenti del 1972 e del 1977. Tale principio si trova anche nella giurisprudenza costituzionale: si veda sul punto in particolare Corte costituzionale, sentenza 38 del 1992, secondo la quale la inderogabilità da parte di una legge ordinaria delle norme di attuazione dello Statuto (nella specie, del Trentino – Alto Adige.) opera anche in mancanza di qualunque espresso richiamo da parte della legge stessa.

10 Su questo punto, cfr. qualche ulteriore osservazione *infra*, con riguardo alla clausola di salvaguardia della specialità contenuta nelle legge 131 del 2003; si veda inoltre esplicitamente la sentenza della Corte costituzionale 38 del 1992.

secondo un'altra ricostruzione, viceversa, in essi sarebbe riscontrabile una fonte di rango primario (e dunque equiordinato rispetto alla legge ordinaria), dotata tuttavia di una sfera di competenza riservata: ciò renderebbe pertanto applicabile a questi strumenti di produzione del diritto la qualificazione di fonti primarie a competenza riservata, o al più di fonti atipiche (e in particolare di decreti legislativi atipici).[11] Quest'ultima soluzione è certamente oggi la più seguita,[12] anche dall'orientamento prevalente della Corte costituzionale (cfr. ad es. le sentenze 180 del 1980, 212 del 1984; 160 del 1985). Tuttavia ancora recentemente tale sistemazione è stata messa in dubbio, anche alla luce di una qualche oscillazione della giurisprudenza costituzionale sul punto, stante che la Corte, in decisioni recenti, è sembrata affermare una sovraordinazione gerarchica dei decreti di attuazione statutaria rispetto alle leggi (si veda in particolare Corte Costituzionale, sentenza 213 del 1998).[13]

Il problema è certamente di notevole interesse teorico e classificatorio, e tuttavia una sua compiuta disamina non pare necessaria in questa sede, in quanto la sua soluzione in un senso o nell'altro non sembra di particolare rilievo per quanto attiene alla materia oggetto di questo studio. Quale che sia la soluzione che si voglia preferire, infatti, possono essere fissati alcuni punti fermi in materia:

*i)* in primo luogo, è certamente da affermare che i decreti di attuazione possono essere usati dalla Corte costituzionale in sede di sindacato di legittimità sia sulle leggi statali sia su quelle regionali, e dunque che essi possono assurgere al rango di parametro in tale giudizio;[14]

*ii)* in secondo luogo, altrettanto certo è che questa loro utilizzazione dipende dalla circostanza che essi non solo trovano il loro fondamento negli Statuti speciali (che sono fonti di rango costituzionale), ma hanno con essi un intimo legame, e devono considerarsi strumentali alla garanzia delle particolari condizioni di autonomia riconosciute alle Regioni speciali;

*iii)* infine, la possibilità della Corte costituzionale di valutare in base ad essi la legittimità della legislazione statale o regionale è condizionata dal fatto che i decreti operino nell'ambito materiale ad essi assegnato dalle previsioni statutarie, sicché ove

---

11 Per una rassegna delle opinioni dottrinali sul punto, si veda ancora GABRIELE F., *I decreti legislativi…*, cit., pp. 3 e ss..

12 Si veda per tutti sul punto PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, pp. 232 e ss..

13 Cfr. ancora PERTICI A., *I decreti legislativi…*, cit., pp. 497 e ss., che sottolinea come tale posizione della Corte riprenda la sentenza 30 del 1959, rimasta per anni un precedente isolato.

14 Si veda sul punto ancora PERTICI A., *I decreti legislativi…*, cit., pag. 502 e ss..

fuoriuscissero da tale ambito essi sarebbero a loro volta viziati di incostituzionalità, così come nelle ipotesi in cui venisse meno la norma statutaria che li fonda.[15]

Una volta che si condividano queste asserzioni, pare di poter dire che il problema della qualificazione dei decreti di attuazione statutaria come fonti di rango primario o come fonti sovraordinate alla legge ordinaria perde in larga parte il suo peso pratico, e può dunque essere tralasciato in questa sede.[16]

### 2.3. L'ambito di competenza dei decreti di attuazione: decreti secundum statutum o praeter statutum?

Come si è visto, il problema dell'ambito materiale entro il quale la fonte può intervenire è importante non solo per coglierne la collocazione nel sistema delle fonti, ma anche per valutarne le possibilità ed i limiti di impiego.

In prima approssimazione, e con riserva di tornare più oltre sul tema per quanto qui specificamente interessa, può dirsi che l'ambito entro cui operano queste norme (la cui funzione generale è quella di rendere concretamente operative nelle Regioni speciali le disposizioni statutarie che non siano di per sé direttamente applicabili) è stato tradizionalmente inteso in senso piuttosto ampio. Ad esse è stata riconosciuta non soltanto la funzione di trasferire mezzi personale e funzioni alle Regioni, rendendo così concretamente esercitabili le loro competenze e per questa via definendone gli ambiti materiali (sia in campo amministrativo che in campo legislativo), ma anche quella di dettare disposizioni in qualche misura integrative degli Statuti, e dunque non limitate alla stretta attuazione dei loro disposti.[17]

---

15 Quanto a quest'ultima evenienza, si veda ad es. la sentenza 7 del 1977, ai sensi della quale l'efficacia delle norme di attuazione statutaria è condizionata alla permanenza in vigore delle disposizioni statutarie che vanno ad integrare o interpretare.

16 Si può dunque rinviare, per la questione di carattere teorico, alla ricostruzione già più volte richiamata di PERTICI A., *I decreti legislativi...*, secondo il quale la possibilità che la Corte costituzionale utilizzi i decreti di attuazione come parametri del suo giudizio non potrebbe essere ricondotta alla figura della norma (primaria) interposta, ma sarebbe meglio descritta ritenendo che i decreti di attuazione facciano in qualche modo corpo con gli Statuti, componendo una sorta di "blocco di costituzionalità" idoneo a condizionare la legislazione sia statale che regionale. Per la tesi tradizionale, che a chi scrive pare ancora preferibile, si veda per tutti il già richiamato lavoro di PALADIN L., *Le fonti...*, loc. cit..

17 Sul punto si rinvia ancora a GABRIELE F., *I decreti legislativi...*, cit., p. 12 che in sede di descrizione di sintesi del ruolo concretamente assunto dai decreti, individua tra le funzioni della fonte in esame: la integrazione dello Statuto; il passaggio di organi, personale e funzioni; l'individuazione e delimitazione degli ambiti materiali di competenza regionale; il coordinamento tra attività statali e regionali ed infine (ambito questo che tuttavia dovrebbe essere riservato alla legge statale) la posizione in alcuni casi di principi destinati a vincolare le competenze legislative regionali.

### 2.4. Le questioni procedimentali: i rapporti tra Stato e Regioni speciali nell'approvazione dei decreti di attuazione; le differenze tra le previsioni statutarie e il loro "assorbimento" nella prassi

Si è già detto che non tutti gli Statuti speciali prevedevano la figura dei decreti di attuazione. Si può ora aggiungere che tra le previsioni statutarie in materia vi sono elementi di disomogeneità anche piuttosto rilevanti.

Se infatti sono del tutto evidenti alcuni tratti di fondo comuni a tutte le disposizioni degli Statuti (in particolare quanto alla circostanza che i decreti di attuazione si configurano come uno strumento di produzione normativa risultante da una qualche forma di collaborazione tra Governo e Regione, incentrata su un organi a composizione mista), non si possono fare a meno di notare anche importanti differenze. Tali differenze riguardano per un verso la composizione numerica di tali organi, che comunque sono sempre a composizione paritetica;[18] per altro verso la necessità (prevista in talune Regioni, e non in altre) di un passaggio consiliare dei decreti di attuazione prima della loro approvazione da parte del Governo.[19] Quella che è la più significativa tra le differenze di ordine procedimentale attiene tuttavia al ruolo delle Commissioni in rapporto alla definizione del contenuto delle norme di attuazione. Su questo punto le diversità tra gli Statuti sembrano in verità piuttosto rimarchevoli, in quanto nello Statuto siciliano è previsto che la commissione "determini" le norme di attuazione; in quello sardo che le "proponga"; quello del Friuli Venezia Giulia e quello del Trentino-Alto Adige dispongono che la commissione sia semplicemente "sentita", quello valdostano che la Commissione "elabori" tali norme.

Come è facile vedere, queste diverse formulazioni avrebbero potuto portare a sensibili differenze nel ruolo rispettivo della Commissione e del Governo nella concreta attuazione dei differenti Statuti. È tuttavia stato sottolineato che su questo punto vi è stata una sostanziale omologazione delle previsioni statutarie,[20] legittimata peraltro anche dalla Corte costituzionale, che non pare in nessun modo avere valorizzato le differenze, sicché non è dato riscontrare nella pratica disomogeneità di un qualche rilievo quanto alla ripartizione tra Commissione e Governo nella determinazione dei contenuti delle norme di attuazione dello Statuto. La formulazione che probabilmente descrive meglio il rapporto tra Regioni e Governo in quest'ambito è quella valdostana

---

18 Come è noto, la Commissione paritetica per la Regione Friuli Venezia Giulia è composta di 6 membri; quella sarda e quella siciliana di 4 membri; quella prevista dallo Statuto del Trentino-Alto Adige di 12 membri; quella introdotta nello Statuto della Regione Valle d'Aosta con la legge costituzionale 2 del 1993 di 6 membri.

19 Il coinvolgimento del Consiglio regionale, che deve fornire un parere sulle norme prima della loro adozione è previsto esplicitamente dallo Statuto sardo; meccanismi di coinvolgimento del Consiglio sono stati previsti anche dalla Regione siciliana; ad ogni modo anche altrove risultano presenti forme di collegamento, seppure informali, tra le Commissioni paritetiche ed i Consigli regionali.

20 Su questi punti, cfr. ancora GABRIELE F., *I decreti*..., cit., p. 5 e ss..

(che attribuisce alla Commissione paritetica il compito di "elaborare" i decreti di attuazione e dunque di licenziare testi che di massima risultano poi corrispondenti a quelli oggetto di approvazione governativa).[21] Si riconosce inoltre in modo sostanzialmente pacifico che non sia ricostruibile un obbligo del Governo di procedere all'approvazione dei decreti, anche ove le norme statutarie prevedano un termine entro il quale renderli operativi.[22]

Questa tendenza alla lettura omogenea delle disposizioni statutarie, sulla quale si ritornerà, pare essere di notevole interesse ai fini di una valutazione complessiva del ruolo dei decreti di attuazione nel definire la specialità regionale, in quanto – come subito si dirà – è uno degli elementi che consentono di ritenere che nella pratica lo strumento dei decreti di attuazione può essere considerato sostanzialmente unitario nei suoi tratti essenziali, e dunque pare configurare un tratto comune a tutte le specialità regionali.

Del resto, un'ulteriore riprova della tendenza a configurare una qualche forma di procedimento concordato relativo alle norme di attuazione risulta anche dalla concreta esperienza dell'attuazione dello Statuto della Valle d'Aosta, che – anche prima della revisione ex legge costituzionale 2 del 1993 – aveva conosciuto forme di collaborazione tra le istituzioni centrali e la Regione, talora informali, talora espressamente previste in leggi ordinarie.[23]

### 2.5. Conclusioni: i decreti legislativi di attuazione statutaria come elemento distintivo della specialità regionale e come tratto comune a tutte le specialità

Le considerazioni svolte nelle pagine precedenti consentono di formulare schematicamente alcune conclusioni circa la complessiva collocazione della fonte in

---

21 Del resto, la redazione sul punto dello Statuto della Valle d'Aosta, come si è visto, è la più recente in ordine di tempo, e rispecchia pertanto l'esperienza di concreta applicazione dei decreti di attuazione fino a quel momento maturata.

22 Si possono citare, a questo proposito, le decisioni con le quali la Corte ha comunque escluso che vi sia un obbligo del Governo di attivarsi per dare attuazione agli Statuti speciali, e che dunque rientri nella discrezionalità di quest'ultimo, e in definitiva nel concreto assetto dei rapporti tra Regione e Stato, la decisione circa i tempi di approvazione governativa dei decreti (cfr. sul punto, ad es., Corte costituzionale, sentenza 160 del 1985, secondo la quale, quand'anche termini per l'attuazione siano previsti nelle norme statutarie, essi non possono considerarsi perentori, ricadendo l'eventuale ritardo nella formazione dei decreti nella responsabilità politica del Governo).

23 Si veda sul punto ancora GABRIELE F., *I decreti…*, che osserva come dopo la già citata sentenza 76 del 1963 si era provveduto ad applicare la VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione con una legge parlamentare adottata in seguito a consultazioni informali con esponenti della Regione. È inoltre da ricordare che, in occasione dei trasferimenti della seconda metà degli anni 70 fu approvata la legge 196 del 1978, che conferiva al Governo una delega per l'attuazione dei trasferimenti nella Valle d'Aosta e disponeva che i decreti legislativi fossero emanati dal Governo su proposta di una Commissione paritetica.

esame e circa il suo significato in rapporto alla autonomia delle Regioni speciali. Schematicamente queste conclusioni possono essere sintetizzate nel modo seguente:

- i decreti di attuazione degli Statuti speciali sono un tratto essenziale della specialità regionale, e ciò in quanto, come è stato efficacemente detto, "l'autonomia speciale (…) si manifesta con l'attribuzione di specifici poteri, ma vive anche di procedimenti speciali di collegamento con gli organi costituzionali dello Stato, perché solo in tal modo le specifiche esigenze riescono ad emergere e ad essere evidenziate";[24]

- in conseguenza, occorre affermare che la previsione solo per le Regioni speciali di tale strumento normativo sia un elemento essenziale per segnare la differenziazione delle autonomie speciali rispetto a quelle ordinarie: ciò è del resto attestato non soltanto dalla intangibilità – da parte della legge ordinaria – degli ambiti di competenza assegnati ai decreti, ma anche dalla circostanza che il procedimento stesso di confronto tra Stato e Regioni che prelude alla formazione dei decreti non sia surrogabile attraverso accordi presi in altre sedi o in altri modi, ma debba seguire il procedimento previsto dagli Statuti;

- in terzo luogo, e in controtendenza soltanto apparente con quanto appena affermato, i decreti stessi sono venuti a configurarsi come una figura sostanzialmente unitaria, in quanto la loro configurazione deve ritenersi largamente omogenea per tutte le Regioni speciali, il che risulta non soltanto dalla "messa in ombra" delle differenze statutarie quanto al procedimento di formazione dei decreti, ma anche dalle vicende dell'attuazione dello Statuto valdostano cui s'è fatto riferimento nel paragrafo precedente.

Le vicende legate al concreto funzionamento dei decreti legislativi di attuazione statutaria e al modo in cui la giurisprudenza e la dottrina li hanno inquadrati dimostrano dunque che – almeno sotto questo profilo – i tratti distintivi delle Regioni speciali, finiscono per costituire un "modello" di decentramento da una parte differente rispetto a quello proprio delle Regioni ordinarie; dall'altra connotato da una notevole omogeneità al suo interno.[25]

---

[24] Si veda MOR G., *Considerazioni sulle norme…*, cit., p. 445.

[25] In questo senso, cfr. anche GALLIANI D., *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, pp. 221 e ss.. Questo autore, per la verità, sottolinea come in questo quadro la specialità finisca per ridursi ad una questione di tipo esclusivamente "formale", anche in dipendenza della scarsa capacità regionale ad elaborare soluzioni originali quanto ai trasferimenti, e a fare in modo che queste si trasfondessero nei decreti di attuazione. È tuttavia da segnalare che le Regioni speciali si sono dimostrate (come si dirà anche in seguito) piuttosto gelose nella difesa di questo strumento, e che l'importanza di esso ai fini della qualificazione della specialità regionale sia condivisa anche dalla Corte costituzionale. Su questi punti, cfr. infra, paragrafi successivi.

### 3. I decreti di attuazione nei concreti svolgimenti del regionalismo italiano: i ricorrenti dubbi sulla adeguatezza delle norme di attuazione statutaria a garantire in modo efficiente le esigenze della specialità regionale. Il problema della "specialità in negativo" ed il suo modo di porsi dalla prima alla seconda regionalizzazione (1972-1990)

Come si è già segnalato nella premessa, al di là dei pur rilevanti problemi di classificazione della fonte, una buona parte del dibattito dottrinale avente ad oggetto i decreti di attuazione degli Statuti speciali (dibattito sviluppatosi in parallelo al formarsi ed al consolidarsi della giurisprudenza costituzionale che si è sopra tentato di sintetizzare) si è incentrata sull'impatto delle concrete utilizzazioni di questo strumento nel modellare le vicende delle specialità regionali in rapporto a quelle che hanno nel tempo investito le Regioni ordinarie.

Da questo punto di vista, in un certo senso la storia del dibattito sul "rendimento" pratico di questo strumento è una storia della "crisi" della specialità regionale, nel senso che si è assistito, sia in occasione dell'avvio dell'esperienza regionale ordinaria dei primi anni 70 (con la legge 281 del 1970 e con i successivi decreti delegati), sia nel periodo del secondo processo di devoluzione di competenze alle Regioni ad autonomia comune della fine del medesimo decennio (legge 382 del 1975 e i successivi atti d'esercizio della delega legislativa, tra cui soprattutto il decreto Presidente della Repubblica 616 del 1977), a ricorrenti denunce della sostanziale inadeguatezza dei decreti di attuazione degli Statuti a far sì che le Regioni speciali tenessero il passo con le attribuzioni che via via venivano ad allocarsi nelle Regioni ordinarie.

A fronte di un'opera di trasferimento per larga parte frammentaria e parziale avvenuta a favore delle autonomie speciali prima dell'avvio delle Regioni ordinarie, si è sostenuto da taluno già al momento della prima regionalizzazione che – quando finalmente l'esperienza regionale veniva estesa a tutto il territorio nazionale – le Regioni speciali erano ancora piuttosto lontane dall'aver raggiunto un grado di autonomia soddisfacente, dato che il quadro complessivo dei loro rapporti con lo Stato aveva impedito un'utilizzazione efficiente dei decreti di attuazione.

Quando il quadro politico cominciava ad orientarsi verso una maggiore attenzione verso l'autonomia regionale si tentò pertanto, da parte di taluni settori della dottrina, di "agganciare" al generale processo di regionalizzazione anche le Regioni speciali.[26] Ciò fu in particolare fatto utilizzando argomenti rivolti a tentare di mettere in discussione la necessità dell'intermediazione dei decreti di attuazione per il trasferimento delle funzioni alle Regioni ad autonomia differenziata, allo scopo di rendere applicabili – quanto meno in parte – anche ad esse i provvedimenti che disponevano il trasferimento a favore delle

[26] La vicenda è ben descritta, con ampi riferimenti dottrinali, dal più volte citato lavoro di GABRIELE F., *I decreti legislativi*. . , cit. in part. pp. 17 e ss..

Regioni ordinarie. A sostegno di questo argomento fu invocato in particolare il dato testuale dell'art. 17 della legge 281 del 1970, che non distingueva (almeno non espressamente) tra i destinatari dei trasferimenti la posizione delle Regioni ordinarie rispetto a quella delle speciali.[27]

Come è largamente noto, peraltro, questi tentativi non furono affatto coronati dal successo, ed anzi la prassi si orientò in senso totalmente opposto: per un verso, infatti, le Regioni speciali si dimostrarono piuttosto gelose delle prerogative discendenti dai rispettivi Statuti relativamente alle modalità di trasferimento; per un altro, la giurisprudenza della Corte costituzionale sembrò nettamente assecondare questo atteggiamento, con il consolidamento di taluni dei suoi orientamenti che si sono sintetizzati nel paragrafo precedente.

In larga parte analoga fu la vicenda legata al secondo trasferimento alle Regioni ordinarie, in occasione della quale, anzi, il problema si pose con ancor maggiore urgenza, stante la ben nota maggior organicità dei processi di devoluzione realizzati con il decreto Presidente della Repubblica 616 del 1977 e degli altri decreti attuativi della legge 382 del 1975. Anche in occasione della "seconda regionalizzazione", peraltro, la risposta della prassi non parve affatto cambiare. Il processo di devoluzione delle competenze a favore delle Regioni speciali avvenne infatti anche in quell'occasione per il tramite dei decreti legislativi di attuazione, tanto più che la legge delega si riferiva alle sole Regioni ordinarie, e che anche negli articoli di apertura del decreto del Presidente della Repubblica 616 del 1977 vi erano riferimenti espliciti soltanto a queste ultime.

In tutte le Regioni speciali, dunque, il processo di devoluzione di competenze fu anche in questa occasione mediata da decreti di attuazione statutaria.[28] È significativo del resto a questo proposito anche il fatto che negli anni successivi fosse introdotta per la Valle d'Aosta la già segnalata procedura di trasferimento speciale, destinata a "surrogare" la mancata previsione dello strumento dei decreti di attuazione statutaria di cui agli altri Statuti speciali.[29]

---

[27] Esemplare da questo punto di vista (anche per l'originalità degli argomenti spesi a favore dell'estensione anche alle autonomie speciali dell'efficacia dei trasferimenti disposti per le Regioni ordinarie) è l'intervento di Bassanini F., *Alcune riflessioni sui problemi attuali delle Regioni a Statuto speciale e sui rapporti tra autonomia regionale speciale ed autonomia regionale ordinaria*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1971, pp. 1712 ss..

[28] Un lavoro che ha il sapore di una sorta di consuntivo a qualche anno dalla seconda regionalizzazione è quello curato da MOR G., *Le autonomie speciali alla ricerca di un'identità*, Bologna, *Il Mulino*, s.d. (ma 1988), contenente interventi mirati a fare il punto sullo stato delle competenze delle singole autonomie speciali.

[29] Si tratta della già richiamata legge 196 del 1978, che – nel conferire una delega al Governo per estendere alla Valle d'Aosta i trasferimenti dettati per le Regioni ordinarie dal decreto Presidente della Repubblica 616 del 1977 – disponeva che i relativi decreti legislativi dovessero essere emanati su proposta di una Commissione paritetica composta di rappresentanti dello Stato e della Regione. Sulla vicenda, cfr. il più volte richiamato lavoro di GABRIELE F., *I decreti legislativi*..., cit., p. 4. Si veda altresì BARBAGALLO R., voce *Regione Valle d'Aosta*..., cit..

In questa fase, comunque, la polemica sulla scarsa efficienza concreta del meccanismo dei decreti di trasferimento poteva dirsi sostanzialmente imperniata sulla percezione del paradosso che si veniva a produrre con la necessaria intermediazione dei decreti di attuazione. Per un verso, infatti, si determinava un ritardo anche sensibile nell'attuazione nelle Regioni speciali delle novità che venivano ad affermarsi nelle Regioni ordinarie; per altro verso, questo ritardo non sembrava affatto compensato da una maggiore incisività dei trasferimenti. Si assisteva anzi ad un sostanziale "appiattimento" rispetto alle Regioni ordinarie delle specialità regionali, che finivano per ottenere con ritardi anche vistosi decreti di attuazione non molto differenti rispetto a quelli applicabili alle prime.[30]

In definitiva, dunque, lo strumento dei decreti di attuazione degli Statuti speciali finiva per produrre una sorta di endemico ritardo nell'assetto delle competenze delle Regioni speciali, rendendo necessaria una sorta di "rincorsa"[31] di queste nei confronti della posizione delle autonomie ordinarie, il che determinava quella che è stata suggestivamente definita come "specialità in negativo". Tale ritardo veniva a rendersi particolarmente grave nella misura in cui (come nel caso del decreto Presidente della Repubblica 616 del 1977) i trasferimenti alle Regioni ordinarie si facevano più organici e completi.

Come si è visto, dunque, la discussione sui decreti di trasferimento era in questa fase incentrata soprattutto sugli asseriti loro riflessi negativi con riguardo alla posizione costituzionale delle Regioni speciali, mentre restavano sostanzialmente sullo sfondo i problemi collegati alla posizione degli enti locali e delle loro funzioni.

È peraltro da dire che quest'ultima osservazione va in qualche misura temperata con riguardo al processo di devoluzione compiuto con il decreto Presidente della Repubblica 616 del 1977. Come è noto, infatti, con tale atto si provvedeva ad allocare agli enti infraregionali le funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale: poteva dunque porsi l'interrogativo se le disposizioni dei decreti di trasferimento dettati per le Regioni ordinarie potessero – quanto meno su questo punto – trovare diretta applicazione anche nelle Regioni a Statuto speciale.[32]

Con riguardo a questo tema, è particolarmente significativa l'esperienza della Regione Friuli Venezia Giulia, che – in sede di elaborazione dei decreti di trasferimento successivi al decreto Presidente della Repubblica 616 del 1977 – mostrò di essere particolarmente attenta a questi profili. La Giunta regionale infatti con una direttiva formulata con una deliberazione del 1978, in occasione dell'avvio del processo di elaborazione dei decreti di

---

30 Su questo punto si veda recentemente GALLIANI D., *Brevi osservazioni su due concetti. .*, cit., pp. 221 e ss..

31 MOR G., *Introduzione*, in ID. (a cura di) *Le autonomie speciali*, cit..

32 Su questo punto si veda PIZZETTI, *Settori del trasferimento e delle deleghe (commento all'art. 3)*, in BARBERA A., BASSANINI F. (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382*, Bologna , p. 98 e ss..

trasferimento,[33] rivendicò, sulla base dell'art. 59 del suo Statuto,[34] non soltanto la necessaria intermediazione dei decreti legislativi di attuazione per rendere operativi i trasferimenti del 1977 (principio che – s'è visto – si era affermato per tutte le autonomie speciali), ma anche il potere regionale di decidere in proprio l'allocazione agli enti locali delle funzioni di interesse esclusivamente locale: esse pertanto non avrebbero potuto essere assegnate direttamente dai decreti di trasferimento, ma avrebbero dovuto essere oggetto di successive leggi regionali di devoluzione.

Le vicende successive dimostrano come questa linea sia sostanzialmente risultata la vincente, e sia stata recepita nel decreto Presidente della Repubblica 469 del 1987 (*Norme integrative di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia*),[35] che costituisce il più importante decreto di attuazione dello Statuto del Friuli Venezia Giulia successivo alla "seconda regionalizzazione".

Non è del resto un caso che di poco successiva all'adozione di quel decreto di trasferimento sia la legge regionale 10 del 1988, destinata a rimanere per un periodo di tempo molto lungo il punto di riferimento principale in materia di assetto del sistema delle autonomie locali in Regione.

Come si avrà modo di precisare nel paragrafo successivo, peraltro, il problema della allocazione delle funzioni agli enti locali infraregionali, per come si pose all'epoca, non coinvolgeva direttamente questioni di garanzia degli enti locali regionali nei confronti della Regione, ma si poneva piuttosto come una questione di latitudine dei poteri legislativi e soprattutto amministrativi della Regione stessa, che d'altro canto non disponeva ancora della competenza primaria sull'ordinamento degli enti locali, e si trovava di fronte ad un sistema delle autonomie locali ancora largamente omogeneo e in larghissima misura conformato nei suoi aspetti ordinamentali da normative statali molto risalenti nel tempo.[36]

---

[33] Si tratta della deliberazione 1 giugno 1978, n. 2042, adottata in pendenza del processo di formazione dei decreti di trasferimento, su cui si veda MARPILLERO M., *Il ruolo degli enti locali nella Regione Friuli Venezia Giulia*, in MOR G. (a cura di) *Le autonomie speciali alla ricerca...*, cit., pp. 476 e ss., in part. 506.

[34] Cfr. MARPILLERO M., *Il ruolo degli enti locali...*, cit., che peraltro rileva come questo fondamento sia piuttosto tenue, e conseguente ad una lettura non consueta del disposto statutario, e rileva come questa strada non sia stata seguita da tutti gli ordinamenti regionali speciali, dato che in taluni casi i decreti di trasferimento contenevano una diretta allocazione di funzioni agli enti locali.

[35] Cfr. in particolare l'art. 5 dell'atto normativo citato, che costituisce il più importante strumento di attuazione nella Regione successivo al decreto Presidente della Repubblica 616 del 1977, del quale segue le linee principali.

[36] Ci si riferisce in particolare al TU della legge comunale e provinciale (R.D. 4 marzo 1934, n. 383).

## 4. Specialità regionale e ruolo dei decreti di attuazione dalle riforme dell'ordinamento locale dei primi anni 90 al "federalismo a Costituzione invariata". Le esigenze di garanzia del sistema degli enti locali nei confronti delle specialità regionali e l'acquisizione a tutte le Regioni speciali della potestà ordinamentale sugli enti locali. Divaricazione tra modello "regionalista" e modello "municipalista" di organizzazione amministrativa locale?

Le discussioni sulla "specialità in negativo" cui si è fatto cenno nel paragrafo precedente non hanno certo cessato di porsi in occasione delle successive vicende che hanno interessato il sistema dell'amministrazione locale a partire dall'inizio degli anni 90. Si può al contrario dire che in questa occasione tali problemi non solo hanno avuto modo di riproporsi, ma sono stati resi più complessi e (ciò che in questa sede particolarmente interessa) hanno coinvolto direttamente anche gli enti locali nel loro rapporto con la specialità regionale, in dipendenza di alcune modificazioni del quadro normativo entro il quale tali problemi si inscrivono. Di tali modificazioni conviene dare brevemente conto per poter poi procedere ad un inquadramento dei problemi posti dall'attuazione della legge 59 del 1997 in rapporto alla posizione delle Regioni speciali e degli enti locali infraregionali in esse operanti.

Nel più rilevante e massiccio processo di decentramento amministrativo dalla nascita del regionalismo italiano, incominciato con l'approvazione della legge 59 del 1997 e avviato a realizzazione con vari decreto legislativo, tra i quali il più importante è il decreto legislativo 112 del 1998, venivano ad essere affermati principi organizzativi in materia di allocazione delle funzioni fortemente innovativi rispetto a quelli tradizionali, ed in particolare – quale perno della nuova architettura dei poteri locali – veniva ad imporsi il principio di sussidiarietà, sia pure senza una sua consacrazione a livello costituzionale.[37]

Pur senza disconoscere la chiarissima efficacia fortemente innovativa della manovra complessiva nota sotto il nome di "federalismo a Costituzione invariata", è in un certo senso possibile affermare come il disegno complessivo ad essa sotteso possa trovare le sue radici già in provvedimenti legislativi anteriori, e segnatamente in quelli dei primi anni 90 (tra tutti la legge 142 del 1990), che avevano contribuito al delinearsi di un nuovo modello di amministrazione locale, imperniata sulle amministrazioni infraregionali ed in particolare sui Comuni, "che nella prima metà degli anni 90 (…) sono stati i principali 'luoghi' dell'innovazione istituzionale" il che ha introdotto "importanti premesse per la valorizzazione della loro autonomia, a fronte del permanere dei tradizionali penetranti limiti dell'autonomia regionale".[38]

---

[37] Si veda in generale sul punto FALCON G., *Introduzione. Il decreto 112 e il percorso istituzionale italiano*, in FALCON G. (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini 59 del 1997*, Bologna, 1998, pp. VII e ss..

[38] PITRUZZELLA G., *Municipalismo versus regionalismo*, in *Le Regioni*, 1995, pp. 641 e ss. (in particolare p. 653).

Anche in rapporto alle evoluzioni richieste dall'approvazione degli atti normativi da ultimo citati fu percepita una certa difficoltà e lentezza di adeguamento delle autonomie speciali, dovuta anche alla presenza nella legge di disposizioni che riconoscevano la sua solo parziale applicabilità alle Regioni speciali.[39]

È tuttavia da osservare che una delle ragioni del tanto lamentato "distacco" e ritardo di cui soffrivano le Regioni speciali in materia era ascrivibile anche ad un parallelo processo di riconformazione in queste ultime del rapporto tra Regione ed enti locali. È dei primi anni 90, infatti, l'approvazione della legge costituzionale 2 del 1993, la quale – ispirata esplicitamente ad intenti di omogeneizzazione dei poteri delle autonomie differenziate[40] – estende a tutte le Regioni speciali la potestà legislativa primaria in materia di ordinamento delle autonomie locali, per l'innanzi propria della sola Regione Sicilia.[41]

Pur senza voler costringere la realtà entro schemi che per la loro astrattezza rischierebbero di essere eccessivamente radicali e semplicistici, può forse sostenersi che in questi paralleli processi di evoluzione del regionalismo (speciale e ordinario) si possono in qualche modo riscontrare i segni della compresenza di due modelli di amministrazione locale tra loro diversi, e che sono ben stati delineati in dottrina in uno scritto anteriore all'avvio delle c.d. riforme Bassanini e successivamente ripreso dal suo autore e da altri per inquadrare il senso complessivo del disegno sotteso al "federalismo a Costituzione invariata" e della stessa riforma del Titolo V.[42]

Con riguardo alle Regioni ordinarie, infatti, l'assetto dei poteri locali si andava modellando su quello che è stato definito lo schema "municipalista" di amministrazione locale, che è imperniato sulla tendenziale collocazione sullo stesso piano di Regioni ed enti locali subregionali e dunque "pone l'accento sulla garanzia dell'autonomia degli enti

---

39 Si veda in particolare l'art. 1 della legge 142 del 1990.

40 Questi intenti di allineamento di tutte le Regioni speciali possono costituire una conferma della riconducibilità ad un modello tendenzialmente unitario dei caratteri dell'autonomia regionale speciale (cfr. *supra*, nelle conclusioni del par. 2). L'intenzione di uniformare la latitudine dell'autonomia delle Regioni speciali del resto compare esplicitamente nei lavori preparatori della legge, e di esso prende atto anche la Corte costituzionale, che nella sentenza 415 del 1994, in materia di potestà ordinamentale della Regione Sardegna esplicitamente afferma che con la legge costituzionale 2 del 1993 "(…) si rimuove - ed è questa una delle finalità rilevanti di detta legge costituzionale di modifica - l'originaria diversità di regime giuridico delle Regioni ad autonomia speciale in materia di enti locali: conseguentemente si provvede alla armonizzazione dei relativi Statuti, completando l'indirizzo tracciato dalla legge 142 del 1990 in ordine al conferimento alle Regioni speciali di strumenti diretti ed adeguati a realizzare un compiuto sistema di autonomie locali, come si rileva con chiarezza dagli atti parlamentari relativi" (punto 2. diritto).

41 È noto a questo proposito il ritardo con il quale sono stati emanati i decreti legislativi di attuazione relativi a questa nuova previsione statutaria, che – con riferimento al Friuli Venezia Giulia – sono stati approvati soltanto nel 1997 (decreto legislativo 9 del 1997).

42 PITRUZZELLA G. *Neoregionalismo*, cit.; ID., *Sul "federalismo all'italiana" nel progetto di revisione costituzionale*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 10 ss.. Cfr. anche BORGONOVO RE D., *Le autonomie locali nel quadro della specialità regionale: fragilità di un modello?*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 174 e ss.; ID., *Autonomie locali nella specialità regionale*, in CHIEFFI L., CLEMENTE DI S. LUCA G. (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2004, pp. 325 e ss..

locali e prospetta l'instaurazione di una sorta di competizione tra amministrazioni locali, nella fornitura di servizi al cittadino". Di tale schema si può trovare traccia nell'affermazione del principio di sussidiarietà nella legge 59 del 1997. Tale principio, ancorché non (ancora) consacrato a livello costituzionale pone infatti con forza l'esigenza di una garanzia degli enti locali e delle loro funzioni amministrative nei confronti delle stesse autonomie regionali.

Per converso, con riguardo alle autonomie regionali speciali, andava tendenzialmente a consolidarsi – a seguito della generale attribuzione del potere ordinamentale sugli enti locali – una conformazione dell'amministrazione locale più vicina a quello che è stato definito come il modello "neoregionalista", ossia un modello di amministrazione che prevede "un ampio trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni e attribuisce a ciascuna di esse la 'padronanza' del sistema amministrativo interno alla Regione medesima, del quale fanno parte gli enti locali", facendo in tal modo della Regione il vero "baricentro" del sistema amministrativo locale, pur nell'ambito di un'amministrazione integrata con quella delle autonomie locali.[43]

Come si è già segnalato, la adozione di questo schema non pretende di avere un valore assoluto, né può condurre ad affermare con nettezza una sorta di totale "incomunicabilità" tra il sistema amministrativo delle Regioni speciali e quello vigente nel resto del territorio nazionale,[44] e tuttavia essa pare utile per valutare i problemi connessi alla attuazione nelle Regioni speciali del c.d. "federalismo a Costituzione invariata", e strettamente legati alla valutazione dello strumento dei decreti di attuazione statutaria.

Quel che in questa sede preme soprattutto rilevare è infatti che la compresenza dei due modelli appena sommariamente descritti ha reso particolarmente complicato e più articolato il problema direttamente connesso ai decreti di attuazione statutaria in dipendenza del processo di devoluzione determinatosi con la legge 59 del 1997 e con i successivi decreti delegati.

A questo proposito è da osservare in primo luogo che, pur in assenza di richiami nella legge 59 del 1997, l'art. 10 del decreto legislativo 112 del 1998 contiene una esplicita clausola di "salvezza" per il processo di devoluzione con riguardo alle autonomie speciali.[45]

---

43 Ancora PITRUZZELLA G., *Neoregionalismo*, cit., p. 643.

44 Questo tema è troppo vasto per essere affrontato in questa sede, poiché coinvolge nella sua globalità il problema dell'assetto dei rapporti tra Regioni ad autonomia differenziata e ad autonomia ordinaria (su cui si vedano considerazioni più generali nelle altre parti di questo studio), problema del quale la questione dei decreti di attuazione statutaria è solo un aspetto.

45 Cfr. l'art. 10 decreto legislativo 112 del 1998, ai sensi del quale "con le modalità previste dai rispettivi Statuti si provvede a trasferire alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, in quanto non siano già attribuite, le funzioni e i compiti conferiti dal presente decreto legislativo alle Regioni a Statuto ordinario". Su tale disposizione si veda PITRUZZELLA G., *Regioni a Statuto speciale*, in FALCON G. (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini 59 del 1997*, Bologna, 1998 pp. 58 e ss.. Locuzioni pressochè identiche sono del resto contenute anche negli altri decreti di trasferimento

Come dovrebbe risultare chiaro da quanto si è finora detto, a seguito delle evoluzioni poco sopra descritte questa "riserva di specialità" e i problemi connessi alla sua interpretazione assumono un'importanza cruciale non solo (e forse neanche prevalentemente) con riguardo alla posizione delle Regioni speciali in rapporto a quella delle ordinarie, ma anche (e soprattutto) relativamente al tipo di rapporti che – nelle autonomie speciali – viene ad instaurarsi tra la Regione ed il sistema degli enti locali in essa operante.

Se infatti gli enti locali infraregionali sono ormai divenuti il vero "baricentro" dell'amministrazione a seguito dell'attuazione della legge 59 del 1997 nelle Regioni ad autonomia ordinaria, è chiaro che ove si affermasse la necessità di interposizione dei decreti legislativi di attuazione per l'estensione alle Regioni speciali del nuovo processo di devoluzione, e quindi il loro porsi come condizione indispensabile perché anche le autonomie locali operanti nelle Regioni differenziate beneficino dell'incremento di funzioni amministrative determinato dal processo devolutivo, si finirebbe per condizionare la possibilità che il sistema complessivo dell'amministrazione locale nelle autonomie speciali si allinei alle evoluzioni di cui gli enti locali del rimanente territorio nazionale si sono giovati.

Detto in altri termini, la questione del ruolo dei decreti di attuazione statutaria comincia in questa fase a coinvolgere in maniera crescente le autonomie locali infraregionali operanti nelle Regioni speciali, per le quali si pone un'esigenza di garanzia nei confronti della Regione, allo scopo di scongiurare i rischi di una loro posizione deteriore rispetto a quella propria degli enti omologhi del resto del territorio nazionale.

Il quadro normativo di riferimento che si è poco sopra delineato, tuttavia, non è ancora tale da mettere in discussione la "tenuta" della fonte decreto legislativo di attuazione, se è vero che il processo di devoluzione della fine degli anni 90 si è svolto, come si è più volte ripetuto, "a Costituzione invariata", ossia con norme che non potevano porre in dubbio (quantomeno non su un piano generale) la perdurante necessità dei decreti di attuazione nella realizzazione della devoluzione alle Regioni speciali, né la competenza ordinamentale sugli enti locali come essa risulta definita dalle disposizioni statutarie e dalle relative norme di attuazione (legge costituzionale 2 del 1993 e, per il Friuli Venezia Giulia, decreto legislativo 9 del 1997).

In altri termini, le esigenze di tutela degli enti locali delle Regioni speciali – pur avendo un qualche aggancio costituzionale (in particolare nell'art. 128 Costituzione, nel testo allora vigente, che ne garantiva l'autonomia "nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica") dovevano sostanzialmente soccombere dal punto di vista del

emanati a seguito della legge 59 cit.: si veda in particolare il decreto legislativo 143 del 1997, in materia di agricoltura (art. 1, comma 3); il decreto legislativo 469 del 1997, in materia di mercato del lavoro (art. 9); il decreto legislativo 422 del 1997, in materia di trasporto pubblico locale (art. 1); il decreto legislativo 114 del 1998, in materia di commercio (art. 1).

loro bilanciamento con il chiaro fondamento costituzionale dei decreti legislativi di attuazione, nonché della potestà ordinamentale sugli enti locali, che nelle Regioni speciali poteva – pure entro i limiti statutari – surrogarsi alla legge della Repubblica di cui all'art. 128, e pertanto condizionare l'estensione dell'autonomia propria del "loro" sistema di autonomia locale.[46]

Ciò può spiegare le ragioni in forza delle quali, nella pratica, le esigenze di garanzia degli enti locali hanno trovato una realizzazione piuttosto scarsa, in un processo di attuazione improntato ad una sostanziale continuità con le precedenti esperienze.

Se si guarda infatti al complessivo processo di attuazione della legge 59 del 1997, si vede come esso – per le Regioni speciali – si sia svolto in termini sostanzialmente sovrapponibili a quanto era accaduto in occasione dei precedenti trasferimenti. Anche in quest'occasione, infatti si è avvertita nettamente la tendenza regionale a dare una interpretazione estremamente ampia delle clausole contenenti una "riserva di specialità", lettura che veniva ancorata alla potestà ordinamentale sugli enti locali riconosciuta alle Regioni speciali.

Prima ancora che dall'esame dei singoli decreti di attuazione successivi al 1998, questa tendenza è ravvisabile in vari documenti relativi al "monitoraggio" della attuazione della legge 59 del 1997, tra cui quelli relativi all'attività della Commissione parlamentare sull'attuazione della riforma amministrativa.[47] Del resto, può dirsi che in ciò le autonomie regionali speciali siano state ampiamente assecondate dall'atteggiamento dei poteri centrali, che hanno sostanzialmente considerato la questione della estensione alle Regioni speciali del decreto legislativo 112 del 1998 come una questione nettamente distinta e diversa rispetto al problema della sua generale attuazione.

In conseguenza a ciò ha prevalso, nella pratica, una lettura del processo di attuazione della legge 59 del 1997 nelle Regioni ad autonomia differenziata che finisce

---

46 Come nota BORGONOVO RE, *Le autonomie locali*, cit. di questa dualità di modelli si possono trovare puntuali riscontri anche nella giurisprudenza costituzionale. A questo proposito l'autrice cita – sul versante del rapporto tra enti locali e Regioni ordinarie – in part. la sentenza 408 del 1998 (pronunciata in sede di sindacato su talune parti della legge 59 del 1997) successivamente confermata dalla sentenza 206 del 2001, pronunciata in sede di impugnazione da parte di talune Regioni ordinarie di parti dei decreti legislativi seguiti a tale legge (se ne vedano in particolare i punti 17 e 18 in diritto). Sul versante della posizione degli enti locali nelle Regioni a Statuto speciale, viceversa, la medesima autrice cita la giurisprudenza in materia di potestà ordinamentale regionale ex legge costituzionale 2 del 1993 (cfr. sentenza 415 del 1994, confermata in pieno dalle sentenze 229 e in particolare 230 del 2001).

47 Si vedano a questo proposito gli atti della Commissione parlamentare consultiva per l'attuazione della riforma amministrativa, ed in particolare gli Atti della seconda conferenza sullo stato di attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59 (25 gennaio 2000), pubblicato sul sito web del Parlamento italiano. Per una chiara enunciazione della posizione delle Regioni speciali si veda anche la *Audizione del Commissario straordinario del Governo per il completamento del federalismo amministrativo* presso la stessa Commissione parlamentare di data 20 dicembre 2000, anch'esso consultabile sul sito del Parlamento. Si veda inoltre il Rapporto sull'attuazione regionale del decreto legislativo 112 del 1998, curato nel 2001 per la Camera dei Deputati dal Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" e pubblicato sul sito web *Amministrazione in cammino*.

sostanzialmente per condizionare integralmente alla emanazione dei decreti di attuazione dello Statuto la complessiva applicabilità dei trasferimenti nelle Regioni speciali.

In questo modo, i decreti di attuazione statutaria paiono essere un passaggio necessario non soltanto per disciplinare i trasferimenti dallo Stato alle Regioni, ma anche per rendere effettive le devoluzioni "dirette" di funzioni amministrative statali agli enti locali, sia nelle materie in cui le Regioni sono statutariamente dotate di competenze, sia anche nelle evenienze (per la verità non frequenti) in cui le Regioni siano totalmente prive di funzioni in materia.[48]

Questa tendenza, in modo forse paradossale, è del resto confermata anche dalla vicenda della attuazione del decreto legislativo 112 del 1998 nella Regione Sardegna, per la quale si è passati attraverso la strada (peraltro non breve)[49] dell'approntamento di un decreto legislativo di trasferimento che ha nella sostanza reso integralmente applicabili alla Regione i meccanismi di devoluzione operanti per la generalità delle altre autonomie regionali, attraverso un rinvio alle norme del decreto legislativo 112 del 1998.[50]

## 5. Le novità conseguenti alla approvazione della riforma del Titolo V, Parte II, Costituzione. Il fondamento costituzionale "diretto" delle funzioni degli enti locali e il suo riflesso sul ruolo dei decreti di attuazione e sulla stessa potestà ordinamentale regionale. La soluzione data dalla Corte costituzionale con sentenza 236 del 2004

Da quanto si è venuto esponendo nei paragrafi precedenti dovrebbe risultare sufficientemente agevole comprendere come l'approvazione della riforma del Titolo V,

---

48 Significativa a quest'ultimo proposito (anche se non coinvolge direttamente il passaggio di funzioni ad enti locali territoriali) è la vicenda legata al trasferimento alle Camere di commercio delle funzioni statali per l'innanzi esercitate dagli uffici metrici provinciali, trasferimento cui si è proceduto in 4 Regioni speciali attraverso lo strumento dei decreti di attuazione statutaria (cfr. rispettivamente per il Friuli Venezia Giulia i decreti legislativi 256 del 2000 e 260 del 2001; per la Sardegna il decreto legislativo 167 del 2003; per il Trentino-Alto Adige i decreti 113 del 2001 e 260 del 2001; per la Sicilia il decreto legislativo 143 del 2001). La medesima linea, consistente nel trasferire alle Regioni tutte le competenze di cui al decreto legislativo 112 del 1998, facendo salva la successiva devoluzione agli enti locali è prevista anche in altre disposizioni di attuazione: si veda in particolare, per il Friuli Venezia Giulia, il decreto legislativo 110 del 2001 (in materia di ricerca, produzione trasporto e distribuzione di energia, nonché di miniere e risorse geotermiche), ed inoltre, per la stessa Regione, il decreto legislativo 265 del 2001, in materia di demanio idrico e marittimo.

49 Cfr. CIARLO P., *L'attuazione…*, cit., *passim*.

50 Ci si riferisce al decreto legislativo 234 del 2001 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna per il conferimento di funzioni amministrative, in attuazione del Capo I della legge 59 del 1997), che all'art. 1 dispone che "sono conferiti alla Regione e agli enti locali della Sardegna, senza pregiudizio dei conferimenti già disposti o che dovessero sopravvenire e in conformità alle norme fondamentali di cui alla legge 15 marzo 1997, n. 9, le funzioni e i compiti che il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, conferisce alle Regioni a Statuto ordinario e ai loro enti locali."

Parte II, Costituzione abbia ulteriormente alterato in maniera sensibile il quadro normativo di riferimento entro il quale collocare il problema del ruolo dei decreti legislativi di attuazione statutaria in rapporto alle funzioni degli enti locali.

Se infatti l'esigenza di garanzia dell'ambito di funzioni degli enti locali aveva con le c.d. "riforme Bassanini" una copertura soltanto legislativa, alcune delle linee portanti di tali riforme sono dal 2001 penetrate nella stessa Costituzione, dando un fondamento costituzionale per così dire "diretto" alla posizione degli enti locali con riguardo al loro ambito di funzioni, e certamente ben più incisivo rispetto a quello risultante dal vecchio art. 128 Costituzione. Ciò risulta per un verso dal nuovo art. 114 Costituzione, dal quale può desumersi una sostanziale equiordinazione costituzionale delle Regioni e degli enti locali; per un altro dalla completa riscrittura dell'art. 118 Costituzione, con la scomparsa del principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative regionali e con il rilievo costituzionale assegnato al principio di sussidiarietà, che si traduce nel diretto riconoscimento costituzionale agli enti locali di funzioni amministrative "proprie", oltre a quelle conferite con legge statale o regionale (art. 18, comma 2).

La garanzia costituzionale "diretta" delle attribuzioni amministrative proprie degli enti locali conferisce dunque un rango costituzionale alle esigenze di garanzia a favore del sistema delle autonomie locali anche nei confronti delle Regioni speciali e impone di impostare su basi nuove il problema stesso della estensione e dei limiti della potestà ordinamentale delle Regioni speciali sul sistema degli enti locali.[51]

Non è ovviamente possibile in questa sede considerare compiutamente le conseguenze della riscrittura del Titolo V, Parte II, Costituzione sul complessivo assetto della potestà ordinamentale, sul quale si rimanda agli altri contributi presenti in questo studio.

È tuttavia necessario sottolineare che alcune di queste conseguenze sono almeno potenzialmente idonee ad incidere sui problemi connessi ai decreti di attuazione degli Statuti speciali in rapporto alla posizione degli enti locali, problemi che formano l'oggetto principale di questo studio.

Non è infatti un caso, da questo punto di vista, che parte della dottrina che si è interessata a questo problema si sia cimentata in ricostruzioni rivolte a rimettere in discussione – direttamente o indirettamente – il ruolo dei decreti di attuazione degli Statuti speciali.

---

[51] Una lucida e puntuale esposizione della questione è contenuta in D'ATENA A., *Le Regioni speciali e i "loro" enti locali dopo la riforma del Titolo V (Relazione al convegno su Le autonomie locali nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome*, Cagliari, 20 marzo 2003), consultabile sul sito ISSiRFA-CNR. Si veda anche MELONI G., *Il decentramento delle competenze amministrative nelle Regioni a Statuto speciale e il nuovo modello costituzionale dell'amministrazione*, sul sito web *Amministrazione in Cammino*.

Ci si riferisce in particolare alla tesi di chi ritiene applicabile la clausola del c.d. "adeguamento automatico" di cui all'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001[52] non già soltanto alle Regioni speciali, ma al complessivo sistema delle autonomie locali, sicché dell'estensione automatica delle condizioni di maggiore autonomia potrebbero giovarsi non soltanto le Regioni ad ordinamento speciale, ma più in generale il complesso delle autonomie locali in esse operanti.[53] Sul piano dell'interpretazione complessiva della legge costituzionale 3 del 2001, queste conclusioni sono in particolare sorrette dalla circostanza che il nuovo assetto costituzionale dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, per il modo in cui oggi esso è configurato dagli artt. 114 e 118 Costituzione, costituirebbe uno svolgimento del principio fondamentale di cui all'art. 5 Costituzione e come tale dovrebbe imporsi anche alle peculiari forme e condizioni di autonomia riconosciute alle Regioni speciali dall'art. 116 Costituzione.

Come è evidente, questa ricostruzione coinvolge questioni interpretative di estrema ampiezza, in quanto finisce per prendere posizione su un problema che attiene al complessivo ambito di applicazione della riforma costituzionale rispetto alle autonomie speciali. Nei suoi profili generali essa è pertanto descritta (e criticata) in altra parte di questo studio.[54] Tuttavia qualche considerazione in proposito va svolta anche in questa sede, in quanto ove si dovesse aderire a tale ricostruzione se ne dovrebbero trarre conseguenze di rilievo anche in rapporto alla posizione ed al ruolo dei decreti di attuazione statutaria.

Se infatti si dovesse accettare l'ipotesi che l'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001 deve applicarsi non solo *alle*, ma anche *nelle* Regioni speciali, il meccanismo imperniato sui decreti di trasferimento dovrebbe – quanto meno in parte – essere rimesso in discussione, se non rimanere travolto dalla automatica e necessaria estensione anche agli enti locali delle Regioni speciali degli incrementi di autonomia desumibili dalla nuova stesura del Titolo V, Parte II, Costituzione. In altri termini, mentre un tempo Costituzione e Statuti avrebbero dovuto considerarsi "reciprocamente

---

[52] Il tema della interpretazione complessiva dell'art. 10 legge costituzionale 3 del 2001 è di estrema vastità e non è qui possibile affrontarlo, in quanto coinvolge il complessivo assetto di tutte le competenze delle Regioni speciali. Si vedano sul punto, ad es., i vari contributi comparsi nel volume curato da FERRARA A. e SALERNO G. M., *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003; COINU G., DEMURO G., *Regioni a Statuto speciale e clausola di adeguamento automatico,* in *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2001, pp. 101 e ss.; AMBROSI A., *La competenza legislativa delle Regioni speciali e l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 825 e ss..

[53] Per un'enunciazione particolarmente articolata della tesi, con specifico riferimento alla legge di attuazione della riforma del Titolo V, si veda RUGGERI A., *Forma e sostanza dell' "adeguamento" degli Statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 357 e ss.. È comunque da dire che su posizioni non dissimili è anche altra parte della dottrina: cfr. ad es. MELONI G., *Il decentramento delle competenze amministrative nelle Regioni a Statuto speciale e il nuovo modello costituzionale dell'amministrazione,* s.d. , pubblicato nel sito web di *Amministrazione in cammino.*

[54] Per qualche rilievo critico in argomento si veda anche D'ATENA A., *Le Regioni speciali…*, cit., che dubita della sua sostenibilità anche alla luce del dato testuale della disposizione, riferito letteralmente alle sole Regioni e non al complesso delle autonomie locali.

'impermeabili', quanto meno nel senso che la disciplina speciale, ove esistente, impediva l'applicazione della corrispondente disciplina generale", con la riforma le cose sarebbero radicalmente cambiate, sicchè sarebbe divenuto impossibile "discorrere di una riserva di competenza (…) disposta ad esclusivo, sistematico beneficio delle norme di attuazione".[55]

Su questo punto è peraltro da sottolineare come, in sede di attuazione legislativa della riforma del Titolo V, si siano percorse strade di gran lunga più tradizionali. Nella c.d. "Legge La Loggia" (legge 131 del 2003), accanto a varie specifiche riserve in favore delle Regioni speciali, si è infatti introdotta una norma di carattere generale, attuativa dell'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001, che dispone una "riserva di specialità" non molto dissimile da quelle cui si è precedentemente fatto riferimento (art. 11 legge 131 del 2003).[56]

La stesura di tale disposizione non ha trovato una buona accoglienza nella dottrina,[57] specialmente in quella incline ad abbracciare una lettura ampia dell'art. 10 legge costituzionale 3 del 2001,[58] ed in effetti essa – nel riconoscere da un lato la salvezza delle norme statutarie e dall'altro quella del nuovo Titolo V non risolve il problema della composizione tra le previsioni statutarie e quelle costituzionali. È peraltro da osservare che – stante il rapporto sussistente tra la legge ordinaria da un lato e la riforma costituzionale e le norme statutarie speciali, dall'altro – una soluzione legislativa del problema non avrebbe comunque avuto la possibilità di affermarsi, in quanto la questione non può che essere ricondotta ad un problema di bilanciamento tra le norme degli Statuti speciali e quelle della Costituzione novellata, che quanto meno formalmente sono dotate di un rango paragonabile nel sistema delle fonti e superiore a quello della legge.

Ad affrontare tale questione è stata recentemente chiamata la Corte costituzionale, che – a fronte di varie questioni di costituzionalità sollevate in ordine alla legge di attuazione della riforma del Titolo V – ha avuto modo di pronunciarsi con quattro diverse

---

55 In questi termini RUGGERI A., *La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma (lineamenti di una ricostruzione)*, Relazione al Convegno organizzato dall'ISSiRFA-CNR su *Regionalismo in bilico tra attuazione e riforma della riforma*, Roma, 30 giugno 2004, sito web dell'ISSiRFA-CNR, 2004; ID., *Il Titolo V della Costituzione tra attuazione e revisione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, pp. 461 e ss..

56 Si veda in particolare il comma 3 dell'art. 11 cit., ai sensi del quale "le commissioni paritetiche previste dagli Statuti delle Regioni a Statuto speciale, in relazione alle ulteriori materie spettanti ala loro potestà legislativa ai sensi dell'art. 10 della citata legge costituzionale 3 del 2001, possono proporre l'adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative".

57 Si veda sul punto ad es. PITRUZZELLA G., *Regioni speciali e province autonome. Commento all'art. 11*, in FALCON G. (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, pp. 213 e ss..

58 Si veda ancora RUGGERI A., *La specialità regionale in bilico…*, cit., che definisce tale disposizione o inutile o incostituzionale.

decisioni su vari aspetti della legge 131 del 2003, a seguito di varie impugnazioni delle Regioni speciali e delle Province autonome.[59]

La compiuta analisi di questa giurisprudenza travalica i confini del presente contributo, e tuttavia è necessario in questa sede trattare della sentenza 236 del 2004, che – in maniera piuttosto stringata ma altrettanto perentoria – interviene in modo diretto a valutare la portata normativa dell'art. 11 della legge 131 del 2003, e dunque a sciogliere i dubbi interpretativi e ad operare il bilanciamento tra la specialità regionale e le norme generali introdotte dalla riforma costituzionale, e lo fa con particolare riferimento allo strumento dei decreti legislativi di attuazione statutaria in relazione ai rapporti tra Regioni ed enti locali.

Tale decisione si presenta nel suo complesso di non semplice lettura, e possono riscontrarsi taluni elementi di ambivalenza nelle sue argomentazioni.[60] Tuttavia, sul punto che qui particolarmente interessa essa sembra dare una soluzione chiara, e larghissimamente ispirata alla continuità rispetto al passato. La Corte era infatti stata investita (con ricorsi della Provincia di Bolzano e della Regione Sardegna) di una questione di costituzionalità relativa alla applicazione dell'art. 7 della c.d. "legge La Loggia", di attuazione dell'art. 118 Costituzione, anche alle Regioni speciali: la questione era sollevata sul presupposto che il principio del c.d. "parallelismo" tra funzioni legislative e amministrative previsto dalle norme degli Statuti speciali prefigurasse per le Regioni differenziate un regime più vantaggioso, e tale pertanto da rendere inapplicabile ad esse la citata norma della legge 131 del 2003, in forza della "clausola di maggior favore" di cui all'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001.

La questione è dalla Corte dichiarata inammissibile, ma a sorreggere il giudizio di inammissibilità in realtà il giudice delle leggi adotta in pieno la sostanza della prospettazione delle ricorrenti. Afferma infatti la Corte che la "riserva di specialità" contenuta nell'art. 11 della legge 131 del 2003 comporta che "per tutte le competenze legislative aventi un fondamento nello Statuto speciale, il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative conserva la sua validità", mentre "per le ulteriori, più ampie, competenze che le Regioni speciali e le Province autonome traggano dalla Costituzione in virtù della clausola di maggior favore, troverà invece applicazione l'art. 11 della legge 131 del 2003 e quindi il *trasferimento delle funzioni avrà luogo*

---

[59] Si tratta, come è noto, delle sentenze 236, 238, 239 e 280 del 2004, su cui si veda, in sede di primo commento, RUGGERI A., *Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia (a margine di Corte cost., 236, 238, 239 e 280 del 2004)*, in *Federalismi.it*., rivista telematica, 2004; BARBERO M., *La Corte costituzionale interviene sulla legge "La Loggia" (nota a Corte cost. 236 del 2004, 238 del 2004, 239 del 2004 e 280 del 2004)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004. Per una sintesi delle questioni sollevate dinanzi alla Corte si veda anche CASTELLI L., *Regioni speciali e legge "La Loggia": la parola alla Corte costituzionale*, in *Amministrazione in cammino*, 2004.

[60] Cfr. in sede di serrata critica a questa impostazione, RUGGERI A., *Molte conferme (e qualche smentita)...*, cit. nella nota precedente.

*secondo le modalità previste dalle norme di attuazione e con l'indefettibile partecipazione della commissione paritetica*". In sostanza, dunque, la Corte conclude che l'art. 7 della legge 131 del 2003 (che – lo si ripete – è una norma di diretta e complessiva attuazione del nuovo art. 118 Costituzione) "riguarda solo le Regioni a Statuto ordinario e non anche le Regioni speciali e le Province autonome".[61]

Il tenore letterale di queste affermazioni, come si accennava, appare notevolmente perentorio quanto alla questione che qui particolarmente interessa. Con esse infatti la Corte non soltanto respinge sul piano generale le ipotesi di lettura "estensiva" dell'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001, che dunque deve ritenersi finalizzato alla tutela della sola autonomia regionale, ma si dimostra incline a considerare la necessaria intermediazione dei decreti di attuazione statutaria come parte integrante della "maggiore autonomia" che l'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001 riconosce alle Regioni speciali, ed a ritenere che questa maggiore autonomia possa farsi valere da parte delle specialità regionali anche nei confronti del "loro" sistema di enti locali.

In questo la Corte dimostra dunque di ritenere che – quanto ai meccanismi di trasferimento di funzioni amministrative alle Regione ed anche alle autonomie locali in esse operanti – valgano anche dopo la riforma della Costituzione i principi per così dire "tradizionali", ed è anzi significativo il fatto che tali conclusioni per un verso recepiscano un'impostazione sostanzialmente condivisa in sede di confronto processuale tra lo Stato e le Regioni speciali; per un altro finiscano per riflettersi anche in un sostanziale avallo di quanto si è fatto – e si sta attualmente ancora facendo – in sede di elaborazione dei decreti di attuazione della legge 59 del 1997.[62]

## 6. Conclusioni (interlocutorie) e linee di possibile sviluppo

Da quanto si è venuto dicendo nei paragrafi precedenti emerge che la questione della necessaria interposizione dei decreti legislativi di attuazione allo scopo di estendere anche alle Regioni speciali le devoluzioni operate negli ultimi anni a favore dell'amministrazione locale continua a ricevere nella pratica un'impostazione sostanzialmente "tradizionale", e che tale impostazione è stata confortata anche di recente dalla Corte costituzionale.

Lo strumento dei decreti di attuazione, dunque, non soltanto deve tuttora ritenersi un passaggio necessario per guidare i processi di trasferimento di funzioni, beni e risorse

---

61 Le citazioni sono tratte dalla sentenza 236 del 2004, punto 3.1 in diritto; i corsivi sono aggiunti.

62 Il processo di attuazione anche per le Regioni speciali di quanto previsto dalla legge 59 del 1997, infatti, è ancora in corso, e non pare affatto essere stato particolarmente sensibile alle novità introdotte dalla riforma del Titolo V, Parte II Costituzione, come nota ad es. RUGGERI A., *La specialità regionale in bilico...*, cit..

alle Regioni speciali, ma più in generale vale a condizionare l'applicabilità alle Regioni differenziate del complesso delle devoluzioni determinate con atti normativi statali con riguardo alle Regioni ad autonomia ordinaria.

Non ci si può nascondere che tale situazione sia in grado di determinare taluni inconvenienti operativi, come quelli che potrebbero derivare da una sopravvivenza di competenze statali (o addirittura di strutture amministrative dello Stato) nelle sole Regioni speciali, in attesa dell'elaborazione e dell'applicazione dei decreti di attuazione;[63] e si può anzi sostenere che in taluni casi tali inconvenienti possano finire per presentare problemi di rispetto del principio del buon andamento dell'amministrazione pubblica.[64]

Nemmeno è possibile nascondersi che questa soluzione presenta ulteriori profili problematici, in particolare con riguardo all'ambito di competenza dei decreti di attuazione in rapporto alla competenza ordinamentale della Regione. Sotto questo profilo, ad esempio, anche ad ammettere che sia in ogni modo necessaria la interposizione dei decreti attuativi degli Statuti speciali, rimane da chiarire se possa essere ricompresa nella loro competenza la potestà di disporre il trasferimento diretto delle funzioni agli enti locali, o se queste debbano essere integralmente devolute alle Regioni che successivamente le ripartiscano tra gli enti locali nell'esercizio della sua potestà ordinamentale.

Su quest'ultima questione, peraltro, il concreto assetto dei rapporti tra Stato e Regioni speciali pare essere sufficientemente fluido ed aperto da consentire soluzioni calibrate in funzione dell'elaborazione dei singoli decreti di trasferimento. In particolare, ferma restando la necessaria interposizione dei decreti legislativi di attuazione statutaria, non pare che una allocazione compiuta direttamente da essi di funzioni statali agli enti locali sia tale da limitare eccessivamente l'estensione della potestà ordinamentale regionale nei casi in cui le funzioni siano destinate a transitare direttamente dallo Stato agli enti infraregionali in ambiti in cui la Regione non è dotata di competenze.[65] D'altra parte, le concrete esperienze finora maturate hanno anche dimostrato che in talune ipotesi i decreti di attuazione si sono spinti ben oltre, in definitiva recependo un modello di trasferimento del tutto conforme a quello vigente per le Regioni ordinarie nell'intero ambito materiale coperto dal decreto legislativo 112 del 1998, e dunque anche in ambiti in cui la Regione è dotata di competenze amministrative e legislative.[66] Lo spazio di manovra per le Regioni in sede di elaborazione dei decreti di attuazione sembra dunque nei fatti piuttosto esteso.

---

63 RUGGERI A., *La legge La Loggia e le Regioni ad autonomia differenziata...*, cit., in part. p. 813 e ss..

64 CARLI M., *Esercizio delle funzioni amministrative (commento all'art. 7, commi 1-6)* in FALCON G. (a cura di), *Stato, Regioni...*, cit., pp. 147 e ss..

65 Si pensi ad es. al già richiamato caso delle funzioni degli uffici metrici provinciali.

66 È il già citato caso della Regione Sardegna, su cui cfr. *supra*.

Come è agevole vedere, i problemi appena segnalati sono di non poco conto, e probabilmente non è nemmeno possibile darne una soluzione in astratto, né sembrano emergere in proposito indicazioni univoche nella prassi.

D'altra parte, le tendenze che si sono descritte nel paragrafo precedente (ed in particolare la posizione assunta dalla Corte costituzionale nel definire sotto il profilo che qui interessa la specialità regionale) non implicano affatto di per sé che le Regioni speciali debbano rimanere totalmente estranee ai processi di riforma costituzionale fino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, ossia fino a un momento incerto, e prevedibilmente non vicino, né comportano che la Regione possa esercitare le sue funzioni legislative e amministrative in modo del tutto indipendente dalle evoluzioni dell'ordinamento complessivo dell'amministrazione locale, evoluzioni che oggi sono elevate al rango di nuovi principi costituzionali.

Ciò che piuttosto appare utile osservare è che le linee di sviluppo che si sono sintetizzate nel paragrafo precedente rimettono al centro della scena la capacità delle Regioni speciali di attivarsi in maniera rapida ed efficiente nel processo di elaborazione dei decreti di attuazione, e la loro capacità di non impostare il processo di elaborazione di tali decreti come un'occasione di conflitto con il sistema degli enti locali operanti nel loro territorio, ma semmai come un'opportunità di sperimentare forme di accordo e di collaborazione con essi, per evitare il rischio che la specialità si trasformi in una sorta di "barriera invalicabile" all'ingresso di innovazioni, il che non solo determinerebbe un'inaccettabile arretratezza dell'amministrazione nelle Regioni speciali, ma finirebbe per dare un colpo durissimo alla stessa sopravvivenza delle specialità regionali.

## Regioni speciali ed enti locali tra innovazione e continuità

Prof. Flavia Dimora*

Sommario:

1. La specialità regionale: una formula da valorizzare ..... 45
2. Le Regioni speciali alla prova della riforma costituzionale del Titolo V, parte seconda: tra competenza primaria in materia ordinamentale e clausola di maggior favore per l'autonomia ..... 47
3. Le funzioni amministrative nelle Regioni speciali ..... 53
4. Il potere sostitutivo statale previsto dall'art. 120 Costituzione ..... 56
4.1. Se il potere sostitutivo straordinario di cui all'art. 120, secondo comma Costituzione si applichi anche alle Regioni speciali e se possa essere configurato un analogo potere in capo alle Regioni speciali nei confronti degli enti locali ..... 58
4.2. Se l'intervento sostitutivo straordinario ex art. 120, secondo comma Costituzione, possa riguardare anche l'ambito legislativo ..... 61
4.3. Il potere sostitutivo ex art. 120, secondo comma Costituzione, di fronte alla necessità di intervento che prescinde dall'inerzia dell'ente sostituito ..... 63
5. I poteri sostitutivi delle Regioni sugli enti locali tra allocazione delle funzioni e tutela di esigenze unitarie ..... 63

* Università degli Studi di Trieste – professore di diritto costituzionale del Dipartimento di scienze giuridiche, Facoltà di giurisprudenza.

6. Il problema dei controlli amministrativi regionali tra competenza primaria delle Regioni speciali in materia ordinamentale e la nuova posizione costituzionale degli enti locali ..... 67

6.1. Considerazioni generali ..... 68

6.2. L'abrogazione degli articoli 125 e 130 della Costituzione: conseguenze sulla legislazione ordinaria. L'abrogazione da parte del legislatore della legge regionale 15 del 2001 ..... 70

6.3. Quale futuro per i controlli amministrativi nelle Regioni a Statuto speciale ..... 72

7. Alcune osservazioni finali ..... 76

## 1. La specialità regionale: una formula da valorizzare

In uno dei primi commenti alla riforma costituzionale del Titolo V, parte seconda della Costituzione, G. Falcon, a proposito della rinnovata previsione nell'art. 116 di *forme e condizioni particolari di autonomia* per alcune Regioni, commentava come ciò fosse anche espressione di una particolare "sensibilità" del legislatore costituzionale, il quale lanciava una scommessa per il futuro sulla attualità costituzionale di una scelta fatta tanti anni prima.[67] L'affermazione va a inserirsi in un quadro istituzionale in cui da tempo si andava ragionando sulle difficoltà delle Regioni a Statuto speciale. Le ragioni di tali difficoltà sono a tutti note e a lungo discusse dalla dottrina. Negli anni le Regioni speciali hanno visto appiattita la propria posizione su quella delle Regioni ordinarie, a causa di un uso pervasivo dei limiti che caratterizzano la loro competenza primaria, e spesso sono state costrette a rincorrerle sul piano delle attribuzioni trasferite dallo Stato a cominciare dal decreto Presidente della Repubblica 616 del 1977 fino alla riforma Bassanini e ai decreti ad essa successivi e, in particolare, al decreto legislativo 112 del 1998. Nel tempo pareva anche essersi appannato il significato stesso della specialità a parte il caso in cui questa si fondava sulla necessità di tutela delle minoranze.[68] In realtà la riforma del Titolo V, come è noto, non riguarda direttamente le Regioni ad autonomia differenziata e sembrerebbe, dunque, poco aggiungere a quelle osservazioni e, quindi, confermare lo stato di crisi delle stesse.

Eppure la scommessa cui si accennava più sopra vale la pena di essere raccolta. Le Regioni speciali hanno ora la possibilità di reinventare il loro essere speciali,[69] se la classe politica avrà la forza e la fantasia di mettere a buon fine le possibilità che oggi sono loro offerte anche dalla nuova disciplina costituzionale. Certo l'impresa può apparire oggi ancora più ardua, dal momento che anche le Regioni ordinarie potranno aspirare non solo a vedere ampliato il peso di alcune materie oggi affidate alla loro competenza legislativa concorrente, ma a vedersi attribuire dalla legge dello Stato, approvata sulla base di intese con le Regioni interessate, forme e condizioni particolari di autonomia in

---

67 FALCON G., *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 11.

68 Si veda per tutti RUGGERI A., *Le Regioni speciali*, in *Foro italiano*, 2001, V, p. 207, il quale definisce la specialità una "condizione… ormai divenuta, anche giuridicamente, solo di facciata", ma il dibattito sulle prospettive della specialità, che non è qui il caso di ripercorrere, è stato ampio e nasce da lontano; si veda, a puro titolo di esempio, MOR G. *Le Regioni a Statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 1999, pp. 210 e ss..

69 PITRUZZELLA G., *Regioni speciali e Province autonome, - Commento all'art. 11*, in *Stato, Regioni ed Enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, a cura di FALCON G., Bologna, 2003, pp. 213 ss.; DEMURO G., *Regioni ordinarie e Regioni speciali*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V,* a cura di GROPPI T. – OLIVETTI M., CIARLO P., *Federalismo amministrativo e Regioni speciali*, in *Quaderni costituzionali*, 2000, pp. 129 e ss..

materie quali le norme generali sull'istruzione e la tutela dell'ambiente, oggi rimesse alla competenza esclusiva dello Stato, secondo quanto prevede l'art. 116, terzo comma Costituzione.

Il fatto è che la specialità va giocata non solo, o almeno non tutta, nella rivendicazione di maggiori ambiti di competenze, ma anche nell'affermazione della diversità e originalità di certe soluzioni. Molti aspetti dovranno trovare adeguata collocazione nello Statuto, alla cui modifica è rimessa la funzione di adeguare l'ordinamento della Regione. Se, alla fine, si riuscirà ad approvare una nuova legge costituzionale, sarà quella senza dubbio la sede privilegiata, anche se non sono sicura che l'occasione sia stata colta fino in fondo con la proposta di revisione che da poco è stata approvata. A differenza degli Statuti ordinari, gli Statuti delle Regioni speciali, infatti, costituiscono l'atto fondante il sistema di relazioni e il riparto di competenze con lo Stato, che per le Regioni ordinarie è invece rappresentato dalla Costituzione, e proprio in forza del loro rango costituzionale essi sono abilitati a derogare[70] alla disciplina che il Titolo V Parte II della Costituzione riserva alle Regioni ordinarie, nel rispetto dei principi nuovi e della nuova filosofia che ha ispirato la riforma. Ma soprattutto la revisione degli Statuti potrebbe essere l'occasione per valorizzare una trama che già si può cogliere anche se in termini non sempre lineari, nei vecchi Statuti speciali. La capacità derogatoria degli Statuti rispetto alle previsioni del Titolo V non va ricercata in termini quantitativi rispetto al quadro "comune". Giocata solo in quest'ambito la specialità veramente si annulla, dal momento che oggi tutte le Regioni, come si è detto, potranno aspirare a "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", e l'ipotesi di un regionalismo a geometria variabile, potrà concretizzarsi.

Mi sembra cogliere nel segno chi sostiene che il modello della specialità delle cinque Regioni sembra poggiare su una logica diversa rispetto a quello prefigurato per le Regioni ordinarie, ed ispirarsi a una logica di tipo in qualche modo federale, "dove non trova posto la valutazione quantitativa dell'ampiezza dell'autonomia, ma viene in rilievo la compatibilità di ciascun livello di governo con i principi supremi validi per tutte le componenti del macrosistema".[71] È ovvio, così, che anche agli Statuti speciali non sarà concesso di derogare ai principi di democrazia, di responsabilità politica, di legalità, o di incidere in materia di diritti e doveri costituzionali. Ove si aderisca a questa ricostruzione le Regioni speciali, come gli Stati degli ordinamenti federali, dove i singoli elementi sono in posizione di parità e ciascuno ha la stessa capacità di darsi gli strumenti diretti a tutelare e attuare gli stessi valori fondamentali, con il solo vincolo della compatibilità con

---

[70] Così, espressamente sentenza Corte costituzionale 103 del 2003, in *Giurisprudenza costituzionale* 2003.

[71] SILVESTRI G., *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 1128-1129.

il sistema complessivo, la cui coesione è configurata sulla base dei valori fondamentali, potranno veder inserite nella revisione degli Statuti come competenza esclusiva, materie riguardanti il governo dell'economia e dello sviluppo, su cui, almeno per Regioni come il Friuli Venezia Giulia, si era già molti anni or sono ricostruita la ragione fondante la specialità[72] e forse anche materie oggi previste tra quelle riservate alla competenza esclusiva dello Stato.[73]

## 2. Le Regioni speciali alla prova della riforma costituzionale del Titolo V, parte seconda: tra competenza primaria in materia ordinamentale e clausola di maggior favore per l'autonomia

Il discorso assume valenza concreta per quanto attiene al rapporto tra Regioni speciali ed enti locali; si è infatti subito messo in evidenza che il nuovo impianto determinato dalla riforma costituzionale del 2001 avrebbe reso problematica la sua convivenza con quello che caratterizza invece le autonomie speciali. Le ragioni sono molteplici. Da un lato la riforma si caratterizza per quella che si definisce l'inversione delle attribuzioni legislative. Nel nuovo art. 117 Costituzione, infatti, sono enumerate le materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato, e le Regioni hanno invece una competenza residuale esclusiva per quanto non espressamente ricompreso negli elenchi; le Regioni speciali, invece, hanno competenza legislativa in ordine a materie espressamente enumerate negli Statuti. In secondo luogo il nuovo art. 118 Costituzione sembra rompere con il principio del parallelismo delle funzioni, in linea di principio collocando tutte le competenze amministrative in capo ai Comuni e lasciando poi ad un criterio flessibile, quale è quello espresso dal principio di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, il compito di allocare in concreto le funzioni. Gli Statuti speciali si caratterizzano invece per l'attribuzione in capo alle Regioni di tutte le competenze amministrative corrispondenti (principio del parallelismo delle funzioni), anche se poi gli Statuti prevedono che le Regioni esercitino tali funzioni attraverso lo strumento della delega o del conferimento delle funzioni agli enti locali. Il legislatore della riforma ha avuto consapevolezza di questa discrasia, ma nel contempo ha voluto sottolineare la vitalità attuale dei regimi speciali quali configurati dagli Statuti speciali. Come è noto,

---

72 BARTOLE S., *Commento all'art. 117 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca, Bologna – Roma, 1985, p. 85.

73 RUGGERI A., SALAZAR C., *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"?*, in *Rassegna parlamentare*, 2003, pp. 85 - 86 ss.. Ritengono tuttavia "assai problematico… il possibile recupero di una specialità non nominalmente intesa ma autenticamente differenziata rispetto al regime comune", e comunque più agevolmente perseguibili "sul piano dell'organizzazione e del riordino interno del sistema delle fonti, anziché su quello delle funzioni e delle attività in genere".

l'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001 contiene una norma transitoria in virtù della quale "sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a Statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite". A sua volta l'art. 11 della legge 131 del 2003 rinvia a quanto previsto dai rispettivi Statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001, attribuendo così a quella fonte la responsabilità di rimodellare in positivo la specialità, nei limiti di sistema di cui si è detto più sopra.[74]

In linea di principio, infatti, la norma di cui all'art. 10, citato, prevede sì una forma di adeguamento automatico degli Statuti attualmente in vigore alla disciplina del Titolo V, ma la Corte costituzionale ha precisato che resta comunque affidato allo strumento dei decreti legislativi di attuazione, su proposta delle commissioni paritetiche, la possibilità di rendere concreto l'esercizio delle ulteriori competenze loro spettanti in forza del riformato Titolo V. Resta dunque in ogni caso salvo il modello legato al binomio previsione Statuto-decreti legislativi di attuazione.

La norma, tuttavia, non è di facile interpretazione, e ha fatto molto discutere, non solo per la sua ellittica formulazione, ma anche perché non è sempre agevole identificare quale in concreto sia la normativa più favorevole.

In particolare si è dubitato se il riferimento alle maggiori forme di autonomia debba essere considerato con riferimento alla sola Regione[75] o non sia riferito invece alla posizione complessiva della Regione e degli enti locali.[76]

È nota infatti la tesi di chi ha sostenuto che la maggiore autonomia rispetto a quella già esercitata debba essere intesa come l'autonomia complessiva e comprensiva dunque anche della posizione degli enti locali, quale risulta dal confronto tra quanto è espresso negli Statuti e quanto invece emerge dal rinnovato Titolo V. La scelta fra le due alternative non è ovviamente priva di conseguenze, soprattutto per quanto attiene al rapporto con gli enti locali. Nel primo caso, infatti sopravvivrebbero tutta una serie di istituti che caratterizzano l'autonomia delle Regioni speciali e delle Province autonome in termini più ampi rispetto a quanto oggi è previsto per le Regioni ordinarie. Mi riferisco alla competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali, ma anche al principio del parallelismo delle funzioni, nonché allo stesso regime dei controlli, in ordine ai quali si dovrebbe fare ancora riferimento a quanto disciplinato e previsto nei rispettivi

---

74 PITRUZZELLA G., *Regioni speciali*…,cit., p. 220.

75 Così D'ATENA A., *Le Regioni speciali e i "loro" enti*, in *www.amministrazioneincammino.it*.

76 Questo concetto è stato ribadito più con forza e suggestione da RUGGERI A., *Molte conferme (e qualche smentita)… cit*., in www.federalismi.it.; e anche da CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002.

Statuti e nelle relative norme di attuazione. Se invece si dovesse ritenere che la maggior autonomia va considerata in modo da ricomprendere anche la posizione degli enti locali, è evidente che la nuova disciplina del Titolo V, Parte II della Costituzione dovrebbe trovare applicazione anche per le Regioni, con tutta una serie di conseguenze. Ma la tesi che riferisce il concetto di maggior autonomia alle sole Regioni sembra da preferirsi, innanzi tutto per ragioni di ordine letterale. L'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001 parla di forme più ampie di autonomia rispetto a quelle attribuite 'alle' Regioni e non viceversa 'nelle' Regioni; in secondo luogo si deve riconoscere che la maggior autonomia, quando riferita al rapporto Regioni - Enti locali, esprime una relazione in cui l'autonomia è come una coperta che se tirata di più da una parte, lascia inevitabilmente meno coperta l'altra. Fuori di metafora, se si ritiene ad esempio che la titolarità della materia "ordinamento degli enti locali" si risolva in una maggior autonomia per le Regioni speciali rispetto a quella che godono in relazione agli enti locali le Regioni ordinarie, corrispondentemente diminuisce, almeno in linea di principio, quella degli enti minori.

Detto questo non si deve dimenticare che l'autonomia costituzionalmente garantita agli enti minori ha oggi, dopo la riforma, una configurazione più nitida. Se anche prima non si poteva negare loro la qualità di enti dotati di autonomia, intesa come capacità di prendersi cura degli interessi generali e indeterminati della propria comunità, oggi l'art. 114 secondo comma, Costituzione rende ineludibile questa interpretazione. La formulazione del nuovo articolo 114 Costituzione, e l'abrogazione dell'art. 128 Costituzione, che fondava sull'intermediazione della legge generale dello Stato la garanzia dell'autonomia locale, hanno infatti "reso più esplicito e maggiormente garantito che nel passato, il riconoscimento costituzionale dell'autonomia locale infraregionale…",[77] riqualificando a livello costituzionale la loro posizione. Inoltre, il principio della pari dignità tra gli enti locali significa anche che i loro rapporti non possono più essere configurati secondo un modello in qualche modo espressivo di un legame di tipo gerarchico e di supremazia dell'ente maggiore, ma devono essere ricondotti in ogni caso a formule di reale collaborazione. La circostanza, dunque, che la maggiore autonomia di cui parla l'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001 vada riferita alle sole Regioni, non significa che indirettamente non se ne avvantaggino anche gli enti locali, dal momento che, nel disciplinare l'ordinamento e le funzioni dei Comuni e Province (e, ove fossero istituite, delle città metropolitane), queste non potranno sottrarsi al rispetto di quelli che ormai sono divenuti principi dell'ordinamento costituzionale.

---

[77] GIANGASPERO P., *La disciplina delle funzioni e i controlli sugli enti locali*, in *Analisi ed effetti per la Regione Friuli Venezia Giulia e per gli enti locali delle riforme di cui alla legge costituzionale 3 del 2001*, Atti del Convegno regionale –Villa Manin –Passariano – Codroipo -9 novembre 2002, p. 54.

Inoltre, la circostanza che le Regioni dispongano nei confronti degli enti locali di una competenza primaria, non può essere interpretata nel senso che esse possano disporne come meglio credono. La competenza ordinamentale delle Regioni speciali non può essere equiparata alla competenza esclusiva oggi propria delle Regioni ordinarie. Questa, infatti, soggiace ai soli limiti della Costituzione, degli obblighi internazionali e da quelli derivanti dal diritto europeo, quella invece è sottoposta ai limiti ulteriori dei principi generali dell'ordinamento, nonché a quello dei principi fondamentali delle riforme economico sociali.

La giurisprudenza costituzionale ha confermato questa tesi, ribadendo che, in virtù della clausola prevista all'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001, le disposizioni della riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *p)* della Costituzione non si applicano alle Regioni ad autonomia speciale, perché dalla rinnovata formulazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *p)*, cit. quella competenza non è intaccata, ma sopravvive, quanto meno nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli Statuti.[78] Con il che, tuttavia, non si sono dissolti i molti dubbi. Ci si è chiesti infatti se i vecchi limiti della competenza primaria possano ancora essere considerati nel significato che assumevano nell'ordinamento precedente o non debbano invece essere reinterpretati.

Sempre la Corte costituzionale ha più volte confermato che la competenza legislativa primaria delle Regioni a Statuto speciale deve svolgersi all'interno dei limiti che ad essa sono imposti dallo Statuto. In una sentenza in cui venivano a confronto la competenza primaria della Regione Sardegna in materia di caccia, con la esclusiva competenza statale in tema di ambiente, il giudice delle leggi ha fatto osservare che "la previsione per cui il nuovo regime stabilito dalla riforma si applica anche alle Regioni speciali ove sia più favorevole all'autonomia regionale… non implica che ove una materia attribuita dallo Statuto speciale alla potestà regionale interferisca in tutto o in parte con un ambito ora spettante in forza del secondo comma dell'art. 117 Costituzione alla potestà esclusiva statale, la Regione speciale possa disciplinare la materia (o parte di materia) riservata allo Stato senza osservare i limiti statutari imposti alla competenza primaria delle Regioni, tra cui quelli dell'osservanza… delle norme fondamentali delle riforme economico sociali".[79] Vero è che la sentenza non riguardava propriamente la materia degli enti locali, ma a questa ipotesi può essere facilmente raffrontata, ove si ricordi che la competenza primaria delle Regioni in materia di ordinamento degli enti

[78] Si veda la sentenza Corte costituzionale 48 del 2003, in *Le Regioni*, 2003, punto 2.1 della motivazione in diritto a proposito della legge regionale della Sardegna 10 del 2002 con la quale si era provveduto ad abbreviare il mandato di organi locali elettivi, in occasione della costituzione di nuove province, senza una previa generale disciplina che prevedesse le ipotesi di abbreviazione del mandato elettivo.

[79] Si tratta della sentenza 536 del 2002, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, pp. 4416 e ss..

locali interferisce con la competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *p),* su materia elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali degli enti locali.

I vecchi limiti della competenza primaria, dunque, continuano a sussistere e in particolare continua a valere, nel pensiero della Corte, quello dei principi fondamentali delle riforme. Ad una più meditata lettura, tuttavia, il riferimento ai principi delle riforme sembra nell'economia della decisione quasi puramente formale. In realtà ciò che assume rilievo nella motivazione di quella decisione è che esiste un nucleo di interventi normativi riservati alla competenza esclusiva dello Stato e che hanno una pervasività trasversale rispetto alle materie regionali, in quanto diretti "a garantire *standard* minimi e uniformi di tutela",[80] i quali solo in parte coincidono con il vecchio limite delle riforme. Ricondotto il ragionamento alla materia dell'ordinamento degli enti locali, per la parte che l'art. 117, secondo comma, riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ma che gli Statuti speciali affidano alla competenza legislativa primaria delle Regioni speciali, potrebbe confermare l'idea che i vecchi limiti della competenza ordinamentale hanno in realtà subito una riconfigurazione, sia con riferimento al versante dei rapporti con la legislazione dello Stato, sia con riferimento al versante che riguarda il rapporto con gli enti locali, in ragione della loro nuova posizione costituzionalmente garantita.

Quanto al primo dei due profili, nessun aiuto è dato dalla legge La Loggia 131 del 2003; la delega contenuta all'art. 2, comma 1, per l'attuazione dell'art. 117 secondo comma Costituzione attribuisce al Governo, tra l'altro, il compito di determinare le funzioni fondamentali e di rivedere le disposizioni in materia di enti locali, per adeguarle alla riforma costituzionale del 2001, facendo espressamente salve le competenze spettanti alle Regioni speciali e alle Province autonome. La norma infatti non sembra aggiungere molto rispetto alla più generale clausola di salvaguardia delle autonomie speciali contenuta nell'art. 11 della stessa legge, a sua volta confermativa di quella contenuta all'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001.

Invece, se il ragionamento che si è fatto, commentando la sentenza della Corte costituzionale 536 del 2002 non è destituito di fondamento, si può ritenere che le ricadute della disciplina statale delegata sulla competenza legislativa ordinamentale della Regione Friuli Venezia Giulia coinvolgano quegli aspetti che costituiscono l'espressione di un valore trasversale, idoneo dunque ad incidere anche su materie di competenza della Regione.

Così, quanto al profilo che riguarda la nuova posizione degli enti locali, il limite principale è costituito sicuramente dal rispetto del principio di autonomia quale si configura oggi essenzialmente negli artt. 5, 114 , primo e secondo comma e 117, sesto

---

[80] Così DEMURO G. *Regioni ordinarie e Regioni speciali*, in *Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di GROPPI T. e OLIVETTI M., Torino, 2003, p. 52; vedi anche PITRUZZELLA G., *Regioni speciali*..., cit., p. 217.

comma Costituzione; ma altri limiti espressione di valori che non possono essere disattesi sono i principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza per quanto riguarda la concreta attribuzione delle funzioni amministrative, nonché il principio di leale collaborazione, i quali vanno considerati alla stregua di principi generali.

Il quadro che emerge dalla riforma valorizza senza dubbio il ruolo e l'autonomia degli enti locali, in qualche modo ponendosi in linea con la tendenza già emersa in sede di legislazione precedente la riforma, quando ancora vigeva il vecchio rapporto tra l'art. 117 e 118 Costituzione, e la Regione era chiamata a razionalizzare l'esercizio delle funzioni amministrative attraverso l'organizzazione locale; compito questo che presupponeva la capacità di organizzare e definire l'assetto delle funzioni amministrative nell'ambito del sistema regionale di governo.

In questo tessuto si innesta la posizione delle Regioni speciali, in capo alle quali resta confermato il ruolo di centro propulsore dell'intero sistema della autonomie del proprio territorio, quale definito dallo Statuto e dalla legge costituzionale 2 del 1993.

Non si può dire che le Regioni speciali, a parte qualche eccezione, come la Val d'Aosta, abbiano fatto un uso coraggioso del loro potere ordinamentale, nel senso di riuscire a creare un sistema integrato di governo, in cui il ruolo centrale di guida, di indirizzo della Regione si affiancasse ad un reale riconoscimento del principio autonomistico, sicché in gran parte quelle potenzialità sono rimaste disattese.

Le ragioni di tanta timidezza sono state analizzate e ricondotte in buona misura alla debolezza politica delle Regioni speciali, sia nei confronti dell'interlocutore statale, cui spetta dare attuazione alle competenze per il tramite dei decreti di trasferimento, sia per la mancanza di una disciplina elettorale analoga a quella introdotta per i Comuni e le Province prima e per le Regioni ordinarie poi.[81]

Di un certo qual interesse ad esempio è la legge regionale del Friuli Venezia Giulia 15 del 2001, contenente "disposizioni generali in materia di riordino della Regione e di conferimento di funzioni e compiti alle autonomie locali" in cui sono posti i principi cui si deve conformare il trasferimento di funzioni, sono previste le funzioni che devono essere trattenute al livello superiore; vengono delineate le procedure per il trasferimento delle funzioni, il quale viene affidato alle determinazioni del programma annuale di riordino delle funzioni regionali. Si è così concepito uno strumento flessibile, capace di adattarsi alle esigenze che man mano si presentano, da adottarsi con il coinvolgimento delle competenti commissioni consiliari e dell'Assemblea delle Autonomie locali (istituita con la stessa legge) e che deve essere attuato con successivi atti normativi regionali di riordino settoriale. Saranno poi dunque le specifiche leggi di settore a determinare, nelle Regioni

[81] Queste considerazioni sono riportate da COSULICH M., *L'esperienza delle Conferenze permanenti Regioni-autonomie locali*, in *Le istituzioni del federalismo-Regione e governo locale*, 1998, p. 83.

speciali, le stesse funzioni fondamentali degli enti locali, nei limiti però dei principi dell'ordinamento, di quei principi che costituiscono espressione di valori e standard minimi che devono avere uniforme tutela sul territorio nazionale. Al suo interno è prevista anche l'individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni in forma associata, che viene così proposta, ma non imposta. Vi è dunque nella legge il tentativo, anche se appena abbozzato, di dare vita ad una forma organica di riassetto delle funzioni.[82]

Come si è detto, la clausola prevista all'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001 dispone l'applicazione della riforma alle Regioni speciali, per le parti in cui prevede forme di autonomia più ampie, ma solo fino all'adeguamento degli Statuti. A quanto si è già osservato si deve aggiungere che tale formula è di non chiara interpretazione, non solo perché la dottrina si è divisa sull'estensione da attribuire alla espressione "maggiore autonomia", ma anche perché, poi, in concreto, non sempre risulta agevole capire se un certo istituto nella nuova configurazione costituzionale costituisca espressione di maggior autonomia per le Regioni.

Mi sembra in ogni caso che tale clausola vada interpretata innanzi tutto nel senso di confermare la specialità di alcune Regioni, come peraltro ha voluto ribadire lo stesso legislatore costituzionale nel riapprovare l'art. 116 Costituzione, che prevede per esse forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi Statuti speciali adottati con legge costituzionale. In secondo luogo la specialità trova espressione concreta negli Statuti costituzionale di autonomia, ai quali è consentito costruire un ordinamento derogatorio rispetto all'ordinamento generale, pur nei limiti di sistema. Sicché, per le competenze già previste negli Statuti ed espressione di maggior autonomia, oppure di una posizione speciale, diversa e dunque non confrontabile, si applicano le norme degli Statuti.[83]

### 3. Le funzioni amministrative nelle Regioni speciali

I poteri ordinamentali sugli enti locali, che costituiscono un tratto caratterizzante la specialità regionale, vanno dunque interpretati in primo luogo tenendo conto di quanto

---

82 Interesse suscita la legge regionale della Valle d'Aosta 54 del 1998, modificata con legge regionale 1 del 2000 la quale contiene una disciplina completa dei poteri locali, in cui propone una distribuzione dei poteri locali tra comuni e comunità montane che ne rappresentano la forma associativa e introduce il *Conseil de la plane d'Aoste*, una sorta di area metropolitana con funzioni di proposta e di indirizzo sulla pianificazione territoriale ed il coordinamento dei servizi.

83 Proprio sulla 'diversità' del controllo sulle leggi previsto dallo Statuto siciliano la Corte ha fondato il ragionamento per escludere la possibilità di operare una sua comparazione con la nuova disciplina costituzionale alla stregua del principio di cui all'art. 10, della legge costituzionale 3 del 2001; sul punto si vedano le osservazioni critiche di RUGGERI A., *Il controllo sulle leggi siciliane e il 'bilanciamento' mancato*, in *forum* di *Quaderni costituzionali*. Si noti che la peculiarità del regime del controllo sulle leggi siciliane è fatto salvo espressamente dall'art. 9 della legge 131 del 2003.

in proposito è dettato dai rispettivi Statuti di autonomia e dalle corrispettive norme di attuazione.[84]

La forza derogatoria degli Statuti rispetto alla disciplina prevista in Costituzione trova infatti esplicita conferma in una recente sentenza del giudice delle leggi relativa al riparto delle funzioni e alle modalità del loro esercizio.

L'occasione è venuta dall'impugnazione in via principale delle Regioni Sicilia, Sardegna e Valle d'Aosta, nonché delle Province di Trento e Bolzano, di alcune disposizioni della legge 131 del 2003. In particolare veniva censurato l'art. 7, comma 1 che contiene disposizioni di attuazione all'art. 118 Costituzione in materia di esercizio delle funzioni disciplinandone il conferimento, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le ricorrenti lamentavano che tale disciplina, poiché segna una rottura con il principio del parallelismo delle funzioni sancita dagli Statuti di autonomia, non fosse applicabile nei loro confronti, in quanto quel principio rappresenta una maggiore autonomia per le Regioni speciali rispetto al modello creato dalla riforma costituzionale nella nuova formulazione dell'art. 118 Costituzione.

Nel dichiarare inammissibile la questione la Corte afferma che l'art. 7 della legge 131 del 2003 non trova applicazione nei confronti delle autonomie speciali, dal momento che per esse resta fermo quanto previsto dai rispettivi Statuti e dunque "per tutte le competenze legislative aventi un fondamento nello Statuto speciale, il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative conserva la sua validità". Per quanto invece concerne "le ulteriori, più ampie competenze che le Regioni speciali e le Province autonome traggano dalla Costituzione, in virtù della clausola di maggior favore, troverà applicazione l'art. 11 della legge 131 del 2003 e quindi il trasferimento delle funzioni avrà luogo secondo le modalità previste dalle norme di attuazione e con l'indefettibile presenza della commissione paritetica".

La Corte quindi riafferma il senso della specialità, anche per quanto attiene all'assetto delle funzioni amministrative.

La decisione è stata criticata[85] non soltanto per il riferimento al principio del parallelismo delle funzioni, la cui attualità a sostegno del principio di legalità è stata peraltro rivalutata nella nota sentenza 303 del 2003 della Corte costituzionale, ma anche per la dissociazione che la decisione determina fra le funzioni che le Regioni esercitano in relazione alle competenze legislative che attualmente trovano fondamento nello Statuto, per le quali la disciplina resta quella prevista in quella fonte, e le nuove funzioni

---

[84] Si tratta della sentenza 236 del 2004, in www.giurcost.it e ivi i commenti di BARBERO M., *La Corte costituzionale interviene sulla legge "La Loggia"*, in *www.forumdiquadernicostituzionali.it*; DICKMANN R., *Note sul potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *www.federalismi.it*; RUGGERI A., *Molte conferme (e qualche smentita)…cit*. in *www.federalismi.it*.

[85] Si veda RUGGERI A., *Molte conferme (e qualche smentita)…cit*..

attribuite in ragione della clausola di maggior favore, che saranno esercitate secondo le modalità previste negli appositi decreti dei trasferimento che seguiranno.

Quanto al primo dei due profili, si potrebbe essere indotti a ritenere che le Regioni speciali, applicando il principio del parallelismo delle funzioni, possano disciplinare le funzioni amministrative che già posseggono secondo criteri estranei al processo di riforma e in modo divergente rispetto al sistema delle autonomie locali che la Costituzione ha delineato. Mi sembra tuttavia che non sia questa l'interpretazione da dare al passo in questione della sentenza, il quale invece vuole ribadire soltanto la validità delle norme attualmente in vigore negli Statuti e nei decreti di trasferimento, per la parte in cui riconoscono alla Regione un ruolo centrale nell'organizzare, individuare e conferire le funzioni tra i diversi livelli di governo locale. Ma che questo ruolo debba determinarsi alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza mi pare di assoluta evidenza.[86] Il fatto che la Regione sia titolare delle competenze amministrative nelle materie in cui ha competenza legislativa, non significa ancora che essa non debba prevederne il conferimento ai Comuni, solo trattenendo, o attribuendo a un livello intermedio le funzioni che essi non sono in grado di esercitare adeguatamente. Del resto la stessa legge regionale del Friuli Venezia Giulia 15 del 2001 nel definire all'art. 2 i criteri del conferimento di funzioni agli enti locali si ispira proprio a questo criterio, confermando l'ipotesi che parallelismo delle funzioni e rispetto del principio di sussidiarietà non siano affatto inconciliabili, ma possano tra loro convivere.

Per quanto poi concerne il secondo profilo, si è ritenuto che la Corte, distinguendo tra le vecchie funzioni esercitate secondo Statuto e le nuove da esercitarsi secondo i nuovi principi, abbia operato una inopportuna dissociazione interna al quadro complessivo dell'assetto delle funzioni amministrative nelle Regioni speciali.

A me sembra piuttosto che ancora una volta, invece, si sia voluto ribadire la vitalità della specialità affidando ai decreti di attuazione e al loro particolare procedimento collaborativo, di prevedere il trasferimento delle funzioni che le Regioni traggono dalla Costituzione in virtù della clausola di maggior favore.

Ci si può chiedere piuttosto, se il trasferimento di ulteriori funzioni agli enti locali, dovrà necessariamente passare attraverso il conferimento alle Regioni, ovvero se lo Stato potrà attribuire direttamente certe funzioni in capo agli enti locali, come è avvenuto talora con il decreto legislativo 112 del 1998 di attuazione della legge delega 59 del 1997. La Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi sulla questione nella

---

[86] Si vedano in proposito le osservazioni di BARTOLE S., *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 579, il quale pone in evidenza che concetti quali la leale collaborazione e la sussidiarietà sono oggi trattati dalla Corte costituzionale alla stregua di principi di rilevanza generale.

sentenza 206 del 2001.[87] Allora essa ebbe a dire che il principio sancito dall'art. 4, comma 1 della legge di delega del 1997, secondo il quale le Regioni conferiscono agli enti locali le funzioni che non richiedono l'esercizio unitario a livello regionale, mentre gli altri compiti e funzioni vengono conferiti a Regioni, Comuni e altri enti locali con i decreti legislativi delegati (art. 4, comma 2, della stessa legge), da un lato si riferisce a tutte le funzioni comunque facenti capo alle Regioni nelle materie di competenza propria, ma allo stesso tempo non va inteso come preclusivo dello strumento della attribuzione diretta di compiti agli enti locali da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 118 Costituzione, quando si tratti di funzioni di interesse esclusivamente locale. Che lo Stato possa attribuire direttamente agli enti locali funzioni amministrative in cui la Regione Friuli Venezia Giulia ha potestà legislativa è peraltro previsto esplicitamente dall'art. 8 dello Statuto speciale e ancora una volta si dovrà in ogni caso passare attraverso lo strumento dei decreti di attuazione, con l'indefettibile partecipazione della commissione paritetica.

## 4. Il potere sostitutivo statale previsto dall'art. 120 Costituzione

Strettamente connesso al momento del conferimento delle funzioni, nonché ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, che sono fra loro legati, è il problema dei poteri sostitutivi, la cui storia è stata quasi interamente tracciata dalla giurisprudenza costituzionale, su una trama all'inizio tessuta dal legislatore ordinario. Ed è infatti in gran parte merito della Corte, se nel tempo esso ha assunto un assetto in parte diverso da quello originario, passando cioè da una configurazione chiaramente sanzionatoria, espressione di un rapporto di tipo gerarchico, e dunque vista dalle Regioni come una indebita alterazione del quadro delle competenze loro assegnate ex art. 118, primo comma Costituzione, ad una configurazione funzionale sempre volta alla protezione di interessi unitari, ma in un quadro di rapporti tra enti tutti dotati di autonomia costituzionalmente tutelata, le cui relazioni hanno da improntarsi al coordinamento e alla reciproca leale collaborazione.[88]

---

87 Si tratta della Sentenza Corte costituzionale 206 del 2001, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, pp. 1582-1583.

88 Ciò è avvenuto soprattutto con la giurisprudenza degli anni '90, quando più evidente è emersa l'esigenza di rafforzare i requisiti procedurali previsti per l'esercizio del potere sostitutivo ad opera dello Stato, valorizzando il necessario coinvolgimento dell'ente inadempiente nell'iter procedurale (vedi sentenze Corte costituzionale 21 e 49 del 1991, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1991, rispettivamente, pp. 126 ss. e pp. 357; nonché la sentenza Corte costituzionale 462 del 1992, ivi, pp. 4169 ss.). L'attenzione ai profili procedurali è attestata anche da una sentenza della Corte costituzionale che ha annullato una disposizione di legge statale ritenuta invasiva della competenza regionale proprio in quanto non erano state tenute presenti, nelle sedi apposite, le ragioni degli enti autonomi. Si tratta della sentenza 398 del 1998, in *Le Regioni*, 1999, pp. 335 e ss. nella quale il principio di leale collaborazione assurgeva a parametro costituzionale, tale da vincolare il

Con la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, il potere sostitutivo è stato costituzionalizzato all'art. 120 Costituzione. È sembrato, a molti commentatori,[89] che si trattasse essenzialmente della razionalizzazione dell'esistente, rivolta a dare copertura costituzionale in particolare a quello che è l'antecedente legislativo del potere in questione precedente alla riforma, vale a dire l'art. 5 del decreto legislativo 112 del 1998. In un contesto in cui si andava a realizzare un ampio trasferimento di funzioni sulla base della legge di delega 59 del 1997, la norma citata disciplinava in via generale i presupposti sostanziali e procedurali del potere straordinario del governo, cui era demandata, nei settori riguardanti gli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea e per la tutela contro il pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali la competenza a sostituirsi a organi delle Regioni e degli enti locali, nominando un commissario *ad acta*. E infatti l'art. 8, comma 1, della legge La Loggia, che all'art. 120 Costituzione da attuazione, ripercorre in larga misura le tappe a suo tempo prefigurate dall'art. 5 del decreto legislativo citato,[90] tranne per quanto concerne le modalità con cui può determinarsi l'intervento sostituivo, che oggi può anche avvenire direttamente ad opera del Presidente del Consiglio dei Ministri; inoltre è stata inserita una aggiunta molto opportuna, nel senso di prevedere che l'intervento possa essere attivato anche su richiesta delle Regioni o degli enti locali. La disposizione merita infatti di essere valorizzata. In un contesto in cui i rapporti fra i vari livelli di governo hanno ad essere improntati a modelli di stampo paritario e cooperativo, può infatti accadere che sia l'ente interessato a chiedere l'intervento surrogatorio del livello più alto, quando ritenga di non essere in grado di provvedere per soddisfare le esigenze di carattere unitario che, pur nell'esercizio delle loro competenze, tutti i livelli di governo sono chiamati a soddisfare.[91]

Peraltro, secondo la Corte l'art. 120, secondo comma Costituzione, non ha la funzione di dare copertura costituzionale al potere sostitutivo già conosciuto nella legislazione ordinaria e nella giurisprudenza costituzionale, esaurendo in quella previsione tutte le possibili ipotesi di sostituzione fra i vari livelli di governo, ma a quelle ipotesi si aggiunge, come intervento straordinario e, appunto, aggiuntivo; straordinario in quanto volto a

procedimento legislativo, imponendo un suo aggravio. Su questi aspetti vedi anche le note critiche di AMBROSI A., *Procedimento legislativo statale e intervento necessario delle Regioni*, ivi, p. 363 ss..

89 Si veda GIANFRANCESCO E., *Il potere sostitutivo*, in *La Repubblica delle autonomie –Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura GROPPI T. e OLIVETTI M., Torino, Giappichelli, 2001, pp. 183 ss.. Tutti gli autori che si sono occupati della riforma costituzionale hanno peraltro messo in evidenza la difficoltà di interpretare l'art. 120, secondo comma Costituzione; si veda ad es. MAINARDIS C., *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1422 che lo definisce un "arzigogolo giuridico."

90 L'art. 5 del decreto legislativo 112 del 1998, richiede che sia previsto un congruo termine per provvedere e la necessità di sentire il soggetto interessato alla sostituzione, quali presupposti affinché il potere sostitutivo non si traduca in una compressione del principio di autonomia. La storia del potere sostitutivo statale è ripercorsa da MAINARDIS C., *I poteri sostitutivi statali.* , cit., pp. 1360 e ss..

91 Così MAINARDIS C., *Il potere sostitutivo. Commento all'art. 8*, in *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, in *cit*., pp. 177-178.

salvaguardare le esigenze unitarie menzionate all'art. 120, secondo comma, aggiuntivo, perché lascia impregiudicata la possibilità di interventi per così dire 'ordinari' di sostituzione. La Corte precisa infatti che "la nuova norma deriva palesemente dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali – il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, la salvaguardia dell'incolumità e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali – che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato, come ultimo responsabile del mantenimento dell'unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'art. 5 Costituzione".[92]

### 4.1. Se il potere sostitutivo straordinario di cui all'art. 120, secondo comma Costituzione si applichi anche alle Regioni speciali e se possa essere configurato un analogo potere in capo alle Regioni speciali nei confronti degli enti locali

Non risulta chiaro né dal testo costituzionale, né dalla successiva legge di attuazione 131 del 2003, se la disciplina prevista all'art. 120 Costituzione sia applicabile anche alle Regioni speciali. In secondo luogo resta da valutare se il potere sostitutivo ex art. 120 Costituzione possa essere configurato anche nei rapporti tra le Regioni speciali e gli enti territoriali locali collocati all'interno del loro territorio, in ragione della loro particolare competenza legislativa in materia ordinamentale.

Per quanto riguarda il primo dei due profili la risposta è venuta da una delle recenti sentenze con la quale la Corte costituzionale ha affrontato numerose questioni di legittimità costituzionale riguardanti la legge 131 del 2003[93] ed in particolare con la sentenza 236 del 2004. In quell'occasione la Corte, riprendendo un ragionamento già formulato nella di poco precedente sentenza 43 dello stesso anno, ha precisato che l'intervento in chiave sostitutiva del Governo di cui all'art. 120 Costituzione costituisce espressione di un potere straordinario ed eccezionale. Esso allude ad emergenze gravi e alla correlata necessità di non pregiudicare le esigenze di eguaglianza, sicurezza e legalità che il mancato o illegittimo esercizio delle competenze attribuite agli enti substatali comprometterebbe, consentendo al Governo di sostituirsi e di provvedere invece degli enti

---

92 Sentenza Corte costituzionale 43 del 2004, al punto 3.3 del considerato in diritto, in *www.giurcost.it*.

93 Si vedano le sentenze Corte costituzionale 236, 238, 239 e 280 del 2004, in *www.giurcost.it*, e ivi i commenti di BARBERO M., *La Corte costituzionale interviene sulla legge "La Loggia"*; DICKMANN R. *Note su potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*; MAINARDIS. C., *Nuovo Titolo V poteri sostitutivi statali, Regioni speciali, cit.*.

cui competerebbe.[94] Ricondotto così alla preoccupazione di assicurare la tutela di imprescindibili esigenze unitarie che l'art. 5 Costituzione esprime, pur in un sistema improntato al più ampio decentramento, il potere in questione non può che riguardare, in linea di principio, le stesse Regioni speciali. Questo ragionamento tuttavia vale, a detta della Corte, solo in astratto, nel senso che, per quanto riguarda le competenze che sono già disciplinate negli Statuti, continueranno ad operare le ipotesi dei controlli sostitutivi ivi previsti, mentre per quanto riguarda le ulteriori funzioni attratte alle Regioni perché espressive di maggior autonomia, il potere sostitutivo sarà operante solo dopo che queste saranno concretamente esercitabili a seguito dell'approvazione delle rispettive norme di attuazione. La sentenza è stata criticata vivacemente,[95] e, tuttavia, essa si pone in linea con la giurisprudenza che ha valutato la posizione delle Regioni speciali di fronte alla riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione e ha ritenuto che il regime di specialità, quale espresso negli Statuti, resta impenetrabile alla disciplina costituzionale, quando si tratti di recepire istituti che già trovano in quella sede una loro precisa configurazione.[96] Ci si potrebbe invece chiedere se negli Statuti adeguati e nelle nuove norme di attuazione sarà necessario introdurre un'ipotesi di intervento straordinario come quello previsto all'art. 120, secondo comma Costituzione, e dunque diverso e ulteriore rispetto a quelli già previsti nelle leggi di settore, perché capace di tagliare trasversalmente tutte le materie per il perseguimento degli obiettivi unitari ivi configurati, oppure se, in ogni caso, prevarrà la logica della specialità, con la necessità allora di estendere le specifiche tipologie di potere sostitutivo già disciplinate negli Statuti anche alle nuove funzioni.

Il secondo dei due profili è quello relativo alla possibilità per le Regioni speciali di esercitare nei confronti degli enti locali il potere sostitutivo che la Corte costituzionale definisce straordinario, oggi previsto all'art. 120 Costituzione e che sembrerebbe attribuito soltanto al Governo. L'art. 8, comma 3 della legge 131 del 2003 fa infatti salve le competenze delle Regioni speciali.[97] La formula può essere interpretata nel senso di ritenere che la competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali,

---

[94] Due sono dunque i requisiti legittimanti l'intervento in questione mette bene in evidenza MARAZZITA G., *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Forum* di *Quaderni costituzionali*, p. 8.

[95] RUGGERI A., *Molte conferme (e qualche smentita)…* ,cit., in *www.federalismi.it*, cit. pp. 5 ss. In cui si contesta la scelta di dissociare le funzioni vecchie delle Regioni speciali da quelle nuove, alle stesse riconducibili in nome della clausola di maggior favore e la conseguenza che se ne ricava di assoggettare le prime ai poteri sostitutivi secondo le indicazioni previste nello Statuto, rinviando per le seconde la messa a regime dei poteri in questione alle determinazioni dei decreti di attuazione da adottarsi. La dissociazione delle funzioni è considerata contraddittoria, dal momento che la Corte mostra al contrario di ritenere che la previsione del potere sostitutivo fa sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze.

[96] Sentenza Corte costituzionale 236 del 2004, cit., al punto 4.1 della parte in diritto.

[97] In realtà potrebbe sembrare che le competenze regionali siano in questo caso fatte salve per la sola ipotesi di nomina del commissario *ad acta*, ma è interpretazione da scartare e determinata dalla pessima formulazione del testo.

comprenda anche la possibilità di configurare ipotesi di intervento sostitutivo sulla base dell'art. 120 Costituzione.

Invero, sebbene la norma costituzionale in questione faccia espresso riferimento al Governo, non si può negare che le Regioni speciali possono efficacemente svolgere, nell'ambito del suo territorio, un ruolo unificante per la realizzazione degli interessi riferiti alla propria comunità,[98] proprio anche in considerazione del ruolo centrale che esse assumono nella realizzazione di un sistema integrato di enti locali. L'istanza unitaria che la Costituzione individua nel Governo, a tutela di imprescindibili esigenze unitarie ivi rappresentate può cioè essere esaudita efficacemente dalla Regione, almeno in alcune delle ipotesi per le quali la Costituzione prevede la possibilità di un potere sostitutivo centrale. Anzi, si può dire che nella possibilità di svolgere all'interno del proprio territorio un ruolo siffatto potrebbe ravvisarsi una delle manifestazioni caratterizzanti la specialità. Questa, come già si è detto, potrebbe configurarsi non soltanto per una somma di competenze quantitativamente diverse, rispetto alle altre Regioni, ma anche per la possibilità di immaginare soluzioni qualitativamente diverse rispetto alle altre Regioni, purché sempre nell'ambito dei principi di sistema che in ogni caso vanno rispettati, pena la messa in gioco del unità complessiva della Repubblica.

Le Regioni speciali dunque potrebbero, nel rivedere gli Statuti, prevedere anche uno speciale, eccezionale potere di sostituirsi agli organi degli enti locali, potere da configurarsi come aggiuntivo rispetto a quello che trova spazio nelle singole leggi di settore e che vale per tutte le Regioni. Se è infatti possibile immaginare che il principio unitario abbia diversi livelli di realizzazione e concretizzazione,[99] le Regioni speciali potrebbero qui vedere esaltato questo ruolo.

Detto questo, è altrettanto evidente che qualunque modulazione verrà immaginata del potere in questione, la Regione non potrà prescindere da alcuni principi che sono ormai da considerarsi strutturali, di sistema e dunque fanno da limite allo stesso potere derogatorio degli Statuti speciali; in particolare, non potrà sottrarsi dal rispettare il principio di sussidiarietà nonché il principio di leale collaborazione che l'art. 120, secondo comma Costituzione, esige per la legge dello Stato con cui vanno definite le procedure necessarie per l'attivazione del potere in questione.[100]

---

98 Così RUGGERI A., *La legge "La Loggia" e le Regioni…cit.* , in *Le autonomie locali nelle specialità regionali*, Atti del Convegno, Villa Manin - Passariano, pp. 76-77; nello stesso senso anche MAINARDIS C., *Il potere sostitutivo.*., *cit*, p. 166.; contrario a questa ipotesi, invece, MERLONI F., *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali (commento alla sentenza 43 del 2004*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, p. 3.

99 RUGGERI A. e SALAZAR C., *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V: Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"?*, in *Rassegna parlamentare*, Milano, 2003, pp. 93 e ss..

100 Evidentemente la tutela in capo alle Regioni speciali delle esigenze unitarie richiamate all'art. 120 Costituzione nei confronti degli enti locali, dovrà essere compensata dalla possibilità per lo Stato di

La collaborazione significa che dovrebbero dunque essere coinvolti gli stessi enti locali, già nella fase della elaborazione legislativa di disciplina del potere in questione, all'interno di una ridefinizione dell'assetto dei poteri locali regionali attraverso l'Assemblea degli enti locali. Sussidiarietà e collaborazione dovrebbero poi trovare adeguato spazio non soltanto nella identificazione dei presupposti giustificativi e nella previsione delle procedure da adottare, ma anche in quella di attuazione della misura sostitutiva, tenendo conto tuttavia, che il coinvolgimento dell'Assemblea degli enti locali dovrebbe avvenire per la approvazione della sola legge generale di previsione e disciplina dell'intervento surrogatorio, lasciando a più specifiche forme di collaborazione con gli enti interessati direttamente il procedimento di attuazione dell'intervento medesimo.

### 4.2. Se l'intervento sostitutivo straordinario ex art. 120, secondo comma Costituzione, possa riguardare anche l'ambito legislativo

Sin dall'approvazione dell'art. 120, secondo comma Costituzione ci si è chiesti se il potere sostitutivo ivi disciplinato possa essere riferito anche all'ambito legislativo e la maggioranza della dottrina si è espressa per la risposta negativa, ritenendosi che il nuovo Titolo V abbia introdotto in capo allo Stato un potere sostitutivo anche in via legislativa, ma con riferimento solo a inadempienze regionali nell'attuazione e nell'esecuzione degli accordi internazionali e degli obblighi comunitari.[101] La disposizione costituzionale infatti assegna la titolarità del potere in questione al Governo. Se l'intervento sostitutivo potesse essere riferito all'ambito legislativo, ciò vorrebbe dire che un atto dell'esecutivo sarebbe abilitato a sostituirsi ad una legge regionale, oppure si dovrebbe immaginare che in questo caso il Governo intervenga con l'approvazione di un decreto legge. La prima ipotesi è priva di fondamento, costituendo un inammissibile stravolgimento del sistema delle fonti, giacché tale atto statale finirebbe col precostituire un vincolo all'eventuale successivo esercizio del potere regolamentare della Regione senza neppure la presenza di una base legale, senza contare che priverebbe la Regione della possibilità di ricorrere davanti alla Corte costituzionale, se non in sede di conflitto di

intervenire qualora non scatti l'intervento sostitutivo regionale, con l'applicazione di quanto previsto al quarto comma dell'art. 8 della legge 131 del 2003.

[101] Si veda in proposito, a titolo di esempio, DICKMANN R., *Note sul potere sostitutivo nella giurisprudenza..*, *cit*; CORPACI A., *Revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1323; MANGIAMELI S., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, pp. 150-151; MAINARDIS C., *I poteri sostitutivi statali..*, *cit.*, p. 1379; a favore di un potere sostitutivo da esercitarsi anche in forma legislativa, vedi, invece, GIANFRANCESCO E., *Il potere sostitutivo, in La Repubblica delle autonomie..*, *cit.*, p. 239 e CARETTI P., *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1229.

attribuzioni. Ma anche la seconda ipotesi suscita molte perplessità, se non altro perché nell'ipotesi contemplata dalla disposizione costituzionale in questione non sembrano ricorrere i presupposti di straordinarietà richiesti dall'art. 77 Costituzione, stante la necessità di rispettare il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma Costituzione, che impone il coinvolgimento dell'ente interessato nelle procedure che portano alla formulazione dell'intervento sostitutivo. Inoltre ove l'intervento sostitutivo fosse ammissibile tramite un atto normativo primario quest'ultimo sarebbe tenuto ad osservare quanto dispone l'ultimo comma dell'art. 120 per dare corpo alla sussidiarietà e alla leale collaborazione. Poiché questa disposizione prevede che sia una legge ordinaria a disciplinare le procedure per l'esercizio dei poteri surrogatori imponendo la partecipazione dell'ente interessato, ne seguirebbe un aggravio del procedimento legislativo contenuto in una legge ordinaria che non sembra opportuno avvalorare.

Del resto quando il legislatore costituzionale ha voluto riferirsi ad ipotesi di intervento sostitutivo anche in ambiti legislativi, come è avvenuto nell'art. 117, quinto comma Costituzione, ha individuato nello Stato e non nel Governo l'organo titolare del relativo potere.

Vero è che l'art. 8, comma 1, della legge La Loggia parla in proposito di provvedimenti anche normativi del Governo e che la sentenza della Corte costituzionale 236 del 2004 fa riferimento esplicito, quale ragione fondante il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Costituzione, anche alle Regioni speciali, a particolari esigenze unitarie di cui lo Stato si fa portatore in relazione alle competenze ex artt. 117 e 118 Costituzione, lasciando intendere che il potere sostitutivo potrebbe riguardare anche lo stesso ambito legislativo.[102] Tuttavia tale affermazione va letta ricordando quanto la Corte ha affermato nella sentenza 43 dello stesso anno, quando ha ribadito che la legge cui si riferisce l'ultimo periodo dell'art. 120, secondo comma, "è bensì la legge statale, ma in quanto la disciplina procedurale ivi prevista, pur se espressiva di principi di portata più generale, è quella relativa all'esercizio dei poteri straordinari di sostituzione delle amministrazioni di qualunque livello". Tenendo conto che il potere sostitutivo di cui all'art. 120 Costituzione, offre una tutela aggiuntiva di taluni interessi unitari, al di là della connessione con le regole sull'allocazione delle competenze, il riferimento agli artt. 117 e 118 va correttamente interpretato come riferito comunque alle competenze amministrative che spettino alle Regioni dal combinato disposto degli articoli 117 e 118 Costituzione.

---

[102] Ritengono non ammissibile il ricorso all'art. 120 Costituzione anche per le funzioni legislative, tra gli altri, ANZON A, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002, p. 217; MAINARDIS C. *I poteri sostitutivi statali…*, cit., p. 1387 ss.; TOSI R., *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1240 ss. Invece, tra coloro che lo ammettono, vedi, sempre a titolo di esempio, CARETTI P., *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1228 ss. e GIANFRANCESCO E., *Il potere sostitutivo,* cit. p. 239.

### 4.3. Il potere sostitutivo ex art. 120, secondo comma Costituzione, di fronte alla necessità di intervento che prescinde dall'inerzia dell'ente sostituito

Sotto un profilo ancora diverso ci si potrebbe anche interrogare se sia possibile un intervento sostitutivo preventivo della Regione, sganciato cioè da eventuali inerzie degli enti locali e fondato sulla sola necessità di provvedere per le necessità individuate dall'art. 120, secondo comma, Costituzione. La configurabilità di tale ipotesi era stata prospettata, in termini dubitativi, a proposito dell'analogo potere sostitutivo del Governo, disciplinato ora dalla legge 131 del 2003, già da parte dei primi commentatori dell'art. 5 del decreto legislativo 112 del 1998 che lo aveva disciplinato in termini analoghi all'attuale art. 120, secondo comma, Costituzione;[103] Più di recente, invece, si tende a proporre una ricostruzione più possibilista Da un lato, infatti, si fa notare che la disposizione non ha uno specifico carattere sanzionatorio a fronte di inerzie, inadempienze o atti lesivi dell'ordinamento, come avviene invece nella previsione dell'intervento sostitutivo di cui all'art. 117, quinto comma per la materia comunitaria, ma può essere determinata da ragioni attinenti alla tutela di interessi unitari o legate alla necessità del provvedere; d'altro canto si ritiene (seppur a proposito dell'intervento sostitutivo dello Stato), che "in un sistema a forte decentramento… è probabilmente assai opportuno configurare… anche un potere di intervento statale che prescinda da veri e propri inadempimenti, e risponda a esigenze, appunto, di urgenza e necessità".[104] Si tratta, dunque di una norma di chiusura, che prevede una situazione straordinaria cui far fronte in ragione della difesa di imprescindibili interessi unitari Al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e al riparto costituzionale delle funzioni amministrative, esistono interessi essenziali che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato e la cui tutela, almeno per certi aspetti, potrebbe come si è detto essere imputata in capo alle Regioni speciali.

## 5. I poteri sostitutivi delle Regioni sugli enti locali tra allocazione delle funzioni e tutela di esigenze unitarie

Il panorama dei possibili interventi sostitutivi da un livello all'altro di governo non è peraltro esaurito, come già si è avuto modo di dire, dalla previsione del potere sostitutivo disciplinato dalla Costituzione ed è stata la giurisprudenza costituzionale con una serie di sentenze a fare chiarezza in proposito, dando ragione a quanti prevedevano e

---

[103] Si veda CAMMELLI M., *Commento all'art. 5 del decreto legislativo 112 del 1998*, in *Lo Stato autonomista*, (a cura di) FALCON G., Bologna, Il Mulino, 1998, p. 32 ss.; FALCON G., *Il decreto 112 e il percorso istituzionale italiano*, in *Lo Stato autonomista*, cit., p. XIII ss..

[104] MAINARDIS C., *Il potere sostitutivo*, cit., p. 170.

auspicavano un intervento giudiziale che dipanasse i molti dubbi che l'introduzione dell'art. 120, secondo comma, Costituzione e la successiva disciplina di attuazione contenuta nell'art. 8 della legge 131 del 2003 avevano lasciati aperti. In particolare con queste disposizioni non si è data risposta alla questione della possibilità di interventi in chiave sostitutiva delle Regioni sugli enti locali, della cui sopravvivenza gli organi centrali invece dubitavano fortemente, come testimoniano i numerosi ricorsi contro le leggi regionali che li prevedevano.

Nel pensiero della Corte lo straordinario potere previsto all'art. 120 Costituzione, lascia impregiudicata la possibilità di poteri sostitutivi, quali risultano configurati "in una consolidata tradizione legislativa". Tali poteri, strettamente collegati al momento allocativo delle funzioni e alla sussidiarietà che quel momento accompagna come criterio ordinatore, costituiscono lo strumento organizzativo che consente di tutelare le esigenze unitarie cui fa riferimento lo stesso art. 118 Costituzione, senza peraltro giungere alle conseguenze ivi considerate, vale a dire l'allocazione delle funzioni al livello più alto.

Il ragionamento che sorregge questa conclusione è il seguente. Il principio di sussidiarietà impone al legislatore, titolare della competenza legislativa, sia esso statale che regionale, di allocare le funzioni tendenzialmente in capo all'ente più vicino ai cittadini, nel rispetto peraltro dei concorrenti principi di adeguatezza e differenziazione. Nella legge di settore con cui si attribuiscono le funzioni il legislatore può allora identificare una serie di interessi unitari da tutelare, la cui realizzazione è affidata a interventi che restano demandati all'ente cui sono attribuite le funzioni, ma che vengono definiti obbligatori. In caso di inadempienza lo Stato o la Regione interverrà in chiave sostitutiva, per il compimento della singola attività, mentre l'attribuzione resta in capo all'ente che si è visto sostituito nel caso concreto. La sostituzione, quindi, rappresenta un criterio meno perentorio e più rispettoso del principio di sussidiarietà rispetto alla decisione di allocare le funzioni a un livello più alto, quando siano da tutelare interessi unitari, evitando il ritaglio di competenze all'interno delle funzioni.

Tuttavia si tratta pur sempre di una deroga, seppur temporanea, al criterio ordinario della distribuzione delle competenze e, dunque, il potere sostitutivo, che in ogni caso concorre a configurare e a limitare l'autonomia dell'ente nei cui confronti opera la sostituzione, dovrà comunque essere circondato dalle garanzie che già erano state elaborate, tra l'altro in un contesto di minore rilievo costituzionale per l'autonomia degli enti locali.[105] Così esso dovrà trovare fondamento in una previa legge che individui

[105] La ricostruzione dei poteri sostitutivi ordinari a tutela di esigenze unitarie è il frutto di una giurisprudenza ormai trentennale della Corte costituzionale, che si può vedere ricostruita in MAINARDIS C., *I poteri sostitutivi statali,* cit, pp. 1357 e ss.; in ogni caso, fondamentale resta la sentenza 177 del 1988, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, pp. 608 ss., in particolare 628-629. In questa sentenza la Corte precisava che il controllo sostitutivo tra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita esula da una relazione di tipo gerarchico e può essere esercitato dallo Stato soltanto in relazione ad attività

esplicitamente i presupposti per il suo esercizio; essere configurato per le sole ipotesi di attività vincolate nell'*an* e dunque prive di discrezionalità sotto questo profilo; essere il frutto di una decisione dell'organo di governo della Regione, rispetto alla quale l'eventuale commissario *ad acta* avrà solo compiti meramente esecutivi; prevedere garanzie adeguate sotto il profilo procedurale e del rispetto del principio di collaborazione.

La Corte costituzionale si era pronunciata anche prima della riforma costituzionale, per ammettere poteri sostitutivi delle Regioni nei confronti degli enti locali[106] e già allora aveva condizionato la loro ammissibilità ad una serie di parametri quali la necessità che fossero previsti e disciplinati con legge, che fossero affidati ad organi di governo e che le procedure previste per il loro svolgimento fossero rispettose dell'autonomia degli enti locali.[107]

Dunque la elaborazione di uno 'statuto' dei poteri sostitutivi è avvenuta essenzialmente prima delle modifiche costituzionali. In quel contesto gli enti locali disponevano di funzioni che erano attribuite in termini di principio attraverso le leggi generali della Repubblica di cui all'art. 128 Costituzione, mentre la loro puntuale individuazione avveniva o ad opera delle leggi dello Stato, per quanto riguardava le materie di competenza statale e per le funzioni di interesse locale individuate nell'ambito di materie regionali, o ad opera di leggi regionali per le funzioni delegate o conferite dalle Regioni nelle materie di competenza regionale.

Il quadro non era diverso per le Regioni a Statuto speciale, se non per il fatto che, disponendo queste di una competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali, esse avevano modo di incidere sulla distribuzione e l'organizzazione delle funzioni di quelli, in relazione all'estensione della loro competenza legislativa, per il principio del parallelismo delle funzioni.

La legittimità dei poteri sostitutivi regionali viene peraltro confermata dalla Corte costituzionale anche nel rinnovato sistema conseguente alla modifica costituzionale in cui l'attribuzione delle funzioni amministrative viene costruita, in via di principio, dal

---

regionali sostanzialmente prive di discrezionalità nell'*an*; tuttavia la doverosità delle attività non veniva ricondotta soltanto alle ipotesi sottoposte per legge ad un termine perentorio, ma anche alla particolare natura dell'interesse (nazionale) perseguito, la cui tutela è rimessa alla responsabilità dello Stato. Esso ricomprendeva dunque sia le ipotesi si controllo sostituivo straordinario, quello poi oggi richiamato dall'art. 120, secondo comma Costituzione e disciplinato all'art. 6 della legge "La Loggia", sia le ipotesi di sostituzione ordinaria, oggi collegata al momento allocativo delle funzioni amministrative.

106 Si v la sentenza Corte costituzionale 104 del 1973 quando già la eventuale sostituzione di organi regionali poteva fondarsi sulle leggi regionali di delega o di conferimento di funzioni.

107 "Il potere di sostituzione di un organo di governo verso enti che godono di autonomia costituzionale deve considerarsi un evento eccezionale, in quanto quell'esercizio comporta, se pure in un'ipotesi puntuale e in presenza di un evidente pericolo di grave pregiudizio ad interessi unitari dovuto alla persistente inerzia regionale, il superamento della separazione delle competenze fra Stato e Regioni"sentenza Corte costituzionale 338 del 1989, in *Giurisprudenza costituzionale* 1989.

basso secondo il principio di sussidiarietà. Ancora una volta, infatti, la concreta collocazione delle funzioni ai diversi livelli di governo non potrà che essere determinata dalla legge, statale o regionale, secondo i rispettivi ambiti di competenza. In questo quadro la previsione di un intervento sostitutivo rappresenta lo strumento organizzativo che consente di tutelare le esigenze unitarie cui fa riferimento il nuovo art. 118 Costituzione, senza giungere alle conseguenze ivi previste a questo scopo, vale a dire la allocazione delle funzioni a un livello superiore, nel timore che il livello più basso non sia in grado di svolgerle adeguatamente.

Peraltro i poteri sostitutivi concorrono in ogni caso a configurare e a limitare l'autonomia dell'ente nei cui confronti opera la sostituzione, per questo è necessario che essi trovino fondamento esplicito o implicito in norme o in principi costituzionali e siano disciplinati da rigorosi test di giudizio che la giurisprudenza costituzionale è andata elaborando in un'opera di trentennale elaborazione e affinamento,[108] soprattutto oggi alla luce del rinnovato ruolo costituzionalmente garantito agli enti locali.

Resta così smentita l'opinione di quanti ritenevano che la soppressione dell'art. 130 Costituzione in materia di controlli, avesse privato le Regioni della possibilità di esercitare sugli enti locali anche quella particolare forma di controllo rappresentata dal potere di sostituirsi agli organi degli enti locali, in caso di omissione del compimento di atti obbligatori.

Tale interpretazione trovava conforto nell'art. 114 Costituzione, che introducendo il principio di pari ordinazione fra gli enti che compongono la Repubblica, pareva avere reso incompatibile con la nuova posizione di autonomia costituzionalmente garantita ogni forma di ingerenza esterna; con la conseguenza che i controlli di quel tipo, ricollegati a comportamenti omissivi, avrebbero dovuto ricadere piuttosto nell'ambito di quanto dettato in materia di giustizia amministrativa dalla legge 205 del 2000, là dove all'art. 2 si disciplina il ricorso contro il silenzio dell'amministrazione.

Inoltre la costituzionalizzazione del potere sostitutivo dello Stato nelle forme e nei limiti previsti dall'art. 120 Costituzione poteva far pensare che si fosse determinata la contemporanea soppressione di ogni altra forma di controllo sostitutivo, al di fuori delle ipotesi ivi contemplate.[109]

Tale ricostruzione, tuttavia, peccava di eccessivo semplicismo; non solo perché la nuova condizione di parità astrattamente disposta dal nuovo testo della Costituzione, non

---

[108] Per una completa ricostruzione della storia dei poteri sostitutivi, si veda MAINARDIS C. *I poteri sostitutivi statali…*, cit., in *Le Regioni*, 2001, pp. 1360 e ss..

[109] La questione della permanenza o meno in capo alle Regioni del potere di prevedere interventi sostitutivi ha determinato il sorgere di un rilevante contenzioso con il Governo sul punto, di cui sono testimonianza la serie di sentenze sempre sullo stesso tema (vedi sentenze 69, 70, 71, 72, 73, 112 e 173 del 2004).

impedisce alle Regioni, anche ordinarie, di incidere sulla disciplina delle funzioni degli enti locali. Allo Stato, infatti, compete la determinazione delle sole funzioni fondamentali degli enti locali, secondo quanto dispone l'art. 117, secondo comma, lett. *p)*, Costituzione mentre è poi la legge regionale, nelle materie di sua competenza, ad operare la concreta allocazione delle diverse funzioni, al livello che meglio corrisponde ai canoni della sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Il ragionamento è valido, a maggior ragione, a proposito delle autonomie speciali, per le quali la Corte costituzionale, come si è visto, ha ribadito in più occasioni la validità della forza derogatoria, rispetto alla disciplina costituzionale, delle norme previste negli speciali Statuti, il cui impianto non è stato sovvertito dalla riforma costituzionale, e che, dunque, restano in vigore. Sicché le Regioni speciali, come si è più volte osservato, non potranno prescindere dal rispetto dei nuovi principi introdotti dalla riforma, primo fra tutti quello di sussidiarietà, e di leale collaborazione Inoltre, dal momento che la Corte costituzionale ha collegato i poteri sostitutivi alle regole sull'allocazione delle funzioni, insieme alle quali essi fanno sistema, l'esclusione di tali poteri solo apparentemente si tradurrebbe in maggior autonomia per gli enti locali, essendo logico immaginare che nei casi considerati dalla legge, cui compete l'allocazione della competenza, quando è necessario per il perseguimento degli interessi coinvolti, l'alternativa sarebbe quella di "allocare la funzione ad un livello di governo più comprensivo" derogando al normale riparto delle funzioni.[110] Questi poteri, tuttavia, non possono essere previsti se non all'interno di un quadro che garantisca la nuova posizione costituzionalmente tutelata degli enti nei cui confronti la sostituzione viene prevista, in nome dell'esigenza di tutelare interessi unitari.[111] Così particolare attenzione dovrà essere posta alle garanzie procedimentali per l'esercizio del potere, perché questo possa dirsi conforme al principio di reciproca e leale collaborazione.

## 6. Il problema dei controlli amministrativi regionali tra competenza primaria delle Regioni speciali in materia ordinamentale e la nuova posizione costituzionale degli enti locali

[110] Sentenza Corte costituzionale 274 del 2003 e soprattutto la sentenza Corte costituzionale 303 dello stesso anno; sentenza Corte costituzionale 43 del 2004.

[111] Poteri sostitutivi diversi e ulteriori rispetto a quello straordinario previsto dall'art. 120 Costituzione sono ovviamente possibili anche da parte dello Stato nei confronti delle Regioni; si veda, in proposito la sentenza Corte costituzionale 39 del 2003, in *Giurisprudenza costituzionale* 2003, pp. 248 e ss., e la nota di BARTOLE S., *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali,* pp. 259 e ss., soprattutto, pp. 260-261.

### 6.1. Considerazioni generali

Problema connesso al discorso sui poteri sostitutivi è quello relativo ai controlli sugli atti e sull'attività degli Enti locali, con particolare riferimento a quelli riconducibili in vario modo all'art. 130 Costituzione, che, come è noto, è stato abrogato dalla riforma costituzionale del 2001.

La competenza a disciplinare i controlli sugli enti locali è attribuita alla potestà legislativa primaria delle Regioni speciali, come aspetto peculiare della più generale competenza in materia di ordinamento ad esse attribuita dalla legge costituzionale 2 del 1993 e dall'art. 6 del Decreto legislativo 9 del 1997, contenente le relative norme di attuazione.

Nonostante in dottrina taluno[112] continui a ritenere che la disciplina dei controlli competa alle Regioni speciali ad opera di specifiche disposizioni statutarie diverse da quelle relative alla potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali, il dato contrario emerge da precisi riferimenti normativi (si vedano, ad esempio, le norme di attuazione dello Statuto del Friuli Venezia Giulia di cui al Decreto legislativo 9 del 1997 che ricomprendono anche la disciplina dei controlli). Ma prima ancora la giurisprudenza costituzionale aveva avuto modo di intervenire sul tema, specificando che la materia dei controlli era passata alla competenza primaria delle Regioni speciali a seguito proprio della legge costituzionale 2 del 1993, la quale aveva inteso dotare le Regioni speciali di strumenti diretti ed adeguati a realizzare un compiuto sistema di autonomie locali, al fine di soddisfare e completare un indirizzo già tracciato a livello normativo primario dalla legge 142 del 1990 per quanto riguarda le Regioni ordinarie. La precisazione non è di poco conto, in quanto allora era servita alla Corte per affermare che, attenendo la materia dei controlli ad una materia di competenza primaria, non poteva essere sottoposta ai principi fondamentali posti dalle leggi dello Stato, bensì soltanto ai principi generali dell'ordinamento della Repubblica, quali si ricavano dall'ordinamento considerato come espressione complessiva del sistema normativo.[113]

---

[112] Così, ad es., GIANFRANCESCO E., *L'articolo 10 della legge costituzionale 3 del 2001 ed i controlli nelle Regioni ad autonomia speciale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 3313. Peraltro già con la sentenza 360 del 1993 la Corte aveva affermato che la competenza regionale in tema di controllo sugli enti locali è presupposta dalla competenza ordinamentale, in *Le Regioni*, 1994 e ivi nota di PASTORI G., pp. 660 e ss. e prima ancora osservato come questa (competenza) inerisca a quella (sentenza 21 del 1985).

[113] Si tratta della sentenza Corte costituzionale 415 del 1994, in *Le Regioni*, 1995, pp. 949 e ss. e la nota di ROSSI E., *Ancora sulla competenza delle Regioni a Statuto speciale in materia de controlli sugli atti degli enti locali,* p. 953. Restava così sottratta alla necessità di adeguarsi ai principi posti dalla legge 241 del 1990, una legge della Regione Sardegna che disciplinava le modalità di composizione dell'organo regionale di controllo in modo difforme da quanto prescritto dalla legge statale. Il ragionamento è da condividere, anche se in precedenti occasioni aveva lasciato chiaramente intendere che i principi dell'ordinamento possono ricavarsi anche da una singola legge o da una

Il ragionamento è strumentale per capire come si atteggi oggi la competenza in capo alle Regioni speciali nella materia dei controlli sugli enti locali, dopo la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione.

Se dunque, come si è più volte già detto, le attribuzioni delle Regioni speciali quali sono contenute nei relativi Statuti e nelle norme di attuazione corrispondenti continuano ad avere valore con la stessa ampiezza e con gli stessi limiti ivi previsti, in nome del principio di specialità, ed ad esse dunque compete ancora prevedere una disciplina relativa ai controlli sugli enti locali, ciò non significa, tuttavia, che quanto di nuovo nell'ordinamento complessivo si è determinato a seguito della riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, in ordine ai vicenda dei controlli sugli enti locali possa essere indifferente per le Regioni speciali. Esse infatti, devono oggi confrontarsi con i nuovi principi entrati nel tessuto costituzionale in tema di autonomia e con il diverso tipo di rapporti fra gli Enti che la riforma presuppone e che l'abrogazione delle disposizioni relative ai controlli esterni vuole confermare. Del resto la pervasività del principio di autonomia espresso all'art. 5 Costituzione, il suo carattere cogente ed espansivo che pretende l'impegno di tutta la Repubblica, e dunque anche delle Regioni speciali quanto alla sua realizzazione, è sempre stata presente al giudizio della Corte costituzionale, quale presupposto interpretativo delle diverse disposizioni statutarie in materia di ordinamento degli enti locali, già prima della riforma del Titolo V.[114] È evidente che la scomparsa di ogni controllo preventivo di legittimità sulle deliberazioni di Comuni e Province è, anche sul piano simbolico, un segno di rottura con il passato. I controlli, infatti, sono stati a lungo espressione di subordinazione gerarchica, anche se le vicende dell'ordinamento complessivo avevano da tempo evidenziato, prima con l'eliminazione del controllo di merito e poi con la drastica limitazione delle ipotesi di controllo di legittimità, l'intento di piegarli ad una esigenza neutrale di legalità finalizzata alla realizzazione degli interessi obiettivi dell'ordinamento nel suo complesso e dunque dei cittadini.[115]

Traendo le fila di ragionamenti già fatti, sarà dunque necessario valutare quali tipi di controlli possano oggi essere compatibili con la nuova posizione costituzionalmente garantita a tutti gli enti locali e quali invece siano del tutto vietati, tenendo conto che oggi i

---

singola disposizione, quando siano diretti a tutelare il rispetto di valori supremi, collocabili a livello delle norme di rango costituzionale o di quelli di immediata attuazione della Costituzione (sentenza 1107 del 1988). Su questa alternativa, si veda BIN R.,*Chiarificazioni concettuali sui "principi" (dell'ordinamento e della materia) in due sentenze della Corte costituzionale*, in *Le Regioni* 1990, p. 559 il quale la risolve in base al rapporto tra regola ed eccezione.

114 Si veda la sentenza Corte costituzionale 83 del 1997, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, pp. 804 e ss.. "Là dove lo Statuto parla di ordinamento degli enti locali, presuppone in realtà la posizione di autonomia degli stessi, anche nei suoi riflessi organizzativi, che le leggi regionali possono bensì regolare, ma non mai comprimere, fino a negarla"(p. 809).

115 Si veda SALA G. A., *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, p. 34.

nuovi principi, anche in questo settore, chiedono che siano le Regioni speciali, anche in questo campo, nello svolgimento del loro ruolo di centro propulsore delle autonomie locali a porsi quale loro supporto in ordine a strutture e a procedure di concertazione.

### 6.2. *L'*abrogazione degli articoli 125 e 130 della Costituzione: conseguenze sulla legislazione ordinaria. L'abrogazione da parte del legislatore della legge regionale 13 del 2002

Non vi è dubbio che la disciplina dei controlli contribuisca a connotare in senso costituzionale la posizione degli enti territoriali, secondo una riflessione che è stata fatta anche dalla Corte costituzionale, seppur con riferimento all'autonomia delle Regioni.[116]

L'abrogazione dell'art. 130 Costituzione è stata così salutata, come corollario della nuova posizione costituzionale assunta dagli enti territoriali, ribadita anche da altre disposizioni, quali quelle sul rilievo costituzionale dell'autonomia statutaria e degli altri poteri e funzioni degli enti locali (art. 114, secondo comma), quelle che fondano la garanzia della potestà regolamentare relativa all'organizzazione e allo svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117, sesto comma), nonché quella che riconosce gli enti locali titolari di funzioni proprie (art. 118, secondo comma).[117]

È noto che le conseguenze derivanti dall'abrogazione degli articoli 125 e 130 della Costituzione ad opera degli artt. 9, secondo comma e 8, della legge costituzionale 3 del 2001 sono state prospettate in modo molto diverso dalla dottrina. Per quanto in particolare riguarda l'art. 130, secondo taluno, l'abrogazione di tale articolo della Costituzione avrebbe reso illegittima la disciplina esistente in materia, che comunque sarebbe destinata a restare in vigore sino all'abrogazione da parte del legislatore ordinario o fino alla dichiarazione di illegittimità costituzionale. Secondo altri, l'abrogazione della norma costituzionale avrebbe semplicemente decostituzionalizzato la materia, rendendo non più necessari, ma solo possibili tali controlli.[118] Per altri ancora l'abrogazione

---

116 Si veda la sentenza Corte costituzionale 106 del 2002.

117 Si veda l'entusiasmo con cui gran parte degli studiosi ha salutato l'abrogazione degli artt. 125 e 130 della Costituzione; tra gli altri, GIANFRANCESCO E., *L'abolizione dei controlli sugli atti amministrativi e la scomparsa della figura del commissario del Governo*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di GROPPI T. e OLIVETTI M:, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 177 e ss.; RUGGERI A., *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli,* relazione al Seminario, *Il nuovo Titolo V, parte I, della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione*, Bologna, 2002.

118 VIRGA G., *I nuovi principi costituzionali non possono abrogare per implicito le disposizioni delle leggi previgenti*, in *www.giust.it*., 10 del 2001; D'ATENA A., *Le Regioni speciali e i loro enti dopo la riforma del Titolo V*, in *www.issirfa.it*. Del resto la stessa Corte costituzionale aveva ritenuto possibile l'introduzione con legge ordinarie di forme di controllo diverse e ulteriori rispetto a quelle previste dalla norma costituzionale sul controllo preventivo ex art. 130, purché nel rispetto dei limiti imposti dal sistema costituzionale delle autonomie (sentenza 29 del 1995, in Giurisprudenza Costituzionale 1995, p. 315).

dell'art. 130 della Costituzione avrebbe invece automaticamente determinato l'abrogazione di tutti i controlli esterni di legittimità quando non avesse determinato la caduta a cascata dell'intera disciplina contenuta nel decreto legislativo 267 del 2000, considerata attuativa dell'art. 130 Costituzione.[119] In questa prospettiva, il nuovo quadro costituzionale avrebbe reso problematica la possibile configurazione di controlli regionali e non solo di quelli di legittimità, direttamente fondati sull'art. 130, ma anche di quelli eventuali, a richiesta cioè dell'ente interessato, nonché delle varie ipotesi di poteri sostitutivi previsti da leggi regionali e riconnessi all'omissione da parte degli enti locali di atti ritenuti obbligatori e infine dei controlli sugli organi.[120]

Al momento dell'approvazione della riforma costituzionale, i controlli nella Regione Friuli Venezia Giulia erano contemplati nella legge regionale 49 del 1991 e nelle successive modifiche, che a quella si erano apportate con la legge 13 del 2002.

Si sarebbe potuto immaginare che la disciplina regionale sui controlli non ne fosse coinvolta direttamente, proprio in quanto fondata sulla competenza legislativa primaria alla Regione attribuita in materia di ordinamento degli enti locali, la quale, si è più volte posto in rilievo, non è intaccata dalla riforma, ma sopravvive quanto meno nello stesso ambito e con gli stessi limiti definiti dagli Statuti di autonomia[121] e che fosse necessario piuttosto un'analisi volta a considerare la compatibilità dei diversi controlli ivi previsti con i nuovi principi ispiratori della riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione.

Peraltro il tema dei controlli costituisce uno dei nodi da cui maggiormente emerge la tesi secondo cui la formula di cui all'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001 debba essere letta nel senso che la maggior autonomia vada riferita all'autonomia in senso complessivo, e non solo all'autonomia delle Regioni, per quanto suggestiva, non può essere condivisa.

Infatti, sul tema specifico dei controlli è quanto mai dubbia la configurabilità di meccanismi suscettibili di avvantaggiare ugualmente l'intero complesso delle autonomie, essendo pacifico che decidere per la permanenza dei poteri di controllo

---

119 CORPACI A., *Revisione del Titolo V, della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1322; FALCON G., *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, ivi, p. 1263.

120 Questa prospettiva, come è noto, ha trovato il consenso del Governo, sicché nella seduta del Consiglio dei Ministri del 21/11/2001 il Ministro per gli affari regionali ha dichiarato che i controlli di legittimità esercitati dal CORECO erano da ritenersi soppressi. Successivamente, con circolare del 5 dicembre, lo stesso ministro comunicava l'interpretazione adottata ai rappresentanti delle Regioni e degli enti locali.

121 Così si è espressa la Corte nella sentenza 48 del 2003, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pp. 342 e ss., con richiami anche a decisioni precedenti (ordinanza 377 del 2002 e sentenze 408, 533 e 536 del 2002).

avvantaggerebbe la Regione, mentre costituirebbe un decremento del livello di autonomia degli enti locali.[122]

In concreto, come è noto, è invece avvenuto che con lettera dell'Assessore per le autonomie locali del novembre del 2002 e a seguito di analoghe prese di posizione provenienti dagli esecutivi regionali cui si era adeguata la stessa Giunta del Friuli Venezia Giulia si prendesse atto che i controlli previsti nella legge erano da considerarsi abrogati,[123] ritenendosi dunque che non ci fosse spazio per valutazioni diverse e fondate invece sulla specialità dell'autonomia.

La legge regionale 13 del 2002, che nel frattempo era stata oggetto di impugnazione da parte del Governo davanti alla Corte costituzionale, in quanto ritenuta in contrasto "con l'art. 114 Costituzione che sancisce il principio della pari equiparazione tra Comuni e Regioni" e "con il principio, espresso dal legislatore, della cancellazione di tale tipologia di controllo concretizzatasi con l'abrogazione dell'art. 130 Costituzione", è stata così abrogata e sostituita dalla legge regionale 21 del 2003, contenente misure urgenti in materia di enti locali. Con questa legge la Regione ha soppresso il Comitato di garanzia e con esso tutte le competenze e le funzioni che a questi erano ricondotte quali forme di controllo sugli enti territoriali. Attualmente, dunque, restano in vigore i soli controlli interni, che vengono attribuiti, quanto alla loro disciplina, alla competenza degli Statuti locali. Questi ultimi dovranno conferire ai consiglieri comunali e provinciali adeguati poteri di verifica sull'attività posta in essere dall'ente e di conoscenza sull'esito dei controlli interni operati dagli uffici a ciò competenti. Per quanto riguarda, invece, quelli esterni, è previsto il solo controllo sulla gestione, attribuito alla Corte dei Conti, cui peraltro sono sottratti i Comuni più piccoli.

### 6.3. Quale futuro per i controlli amministrativi nelle Regioni a Statuto speciale

Più volte si è posto l'accento sulla circostanza per cui la clausola di maggior favore per l'autonomia regionale di cui all'art. 10 della riforma, se da un lato consente di far riferimento alle disposizioni degli Statuti speciali per quanto riguarda le competenze che lì trovano fondamento, dall'altro impone che queste siano sottoposte ai limiti che lo

---

[122] D'ATENA A., *Le Regioni speciali ed i 'loro' enti dopo la riforma, cit.*; BIANCHI P., *Il sistema dei controlli amministrativi*, in *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo – Problemi applicativi e linee evolutive*, a cura di FERRARI G. F. e PARODI G., Padova, CEDAM 2003, p. 285 alla nota n. 26.

[123] Per una ricostruzione della vicenda vedi GIANGASPERO P., *La disciplina delle funzioni e i controlli sugli enti locali*, in *Analisi ed effetti per la Regione Friuli Venezia Giulia e per gli Enti locali delle riforme di cui alla legge costituzionale 3 del 2001*, Atti del Convegno, Passariano - Codroipo, 9 novembre 2002, 66 ss. e SCIULLO G., *Il nuovo modello dei controlli*, in *La riforma del Titolo V, Parte II, cit.*, pp. 209 e ss..

Statuto a queste riconduce, seppur reinterpretati alla luce dei nuovi principi della riforma del 2001. Ci si deve allora interrogare, sul futuro, nelle Regioni speciali, dei controlli sugli enti locali. E la risposta può essere nel senso di ritenere che le Regioni speciali possano disciplinare la materia, attingendo i nuovi principi dal nuovo contesto costituzionale. In particolare i principi cui le Regioni speciali devono guardare sono quelli della nuova dimensione costituzionale degli enti locali ex art. 114 Costituzione, e della loro autonomia normativa e finanziaria, in una cornice in cui i rapporti tra gli enti dei vari livelli, pur nella diversità delle competenze, devono dispiegarsi secondo modelli di pari dignità e di leale collaborazione reciproca. Ricondotta in questo quadro, una funzione di controllo ha ancora ragione di esistere, seppure non più come espressione della supremazia dell'ente controllore. Essa va intesa invece come possibilità di verifica dell'operato dell'ente nell'interesse della comunità che rappresenta, affinché meglio possa perseguire gli obiettivi di efficienza e adeguatezza rispetto ai suoi bisogni, nonché come supporto alle leale collaborazione tra i diversi livelli di governo. Del resto la nuova posizione costituzionalmente tutelata degli enti locali non ha fatto venir meno le esigenze di legalità, efficacia e adeguatezza della pubblica amministrazione, che sono poste a tutela delle esigenze della comunità e a cui l'eventuale rimedio giurisdizionale non è in grado di sopperire adeguatamente, sicché, sotto questo profilo la Regione può porsi quale punto di riferimento per le strutture degli enti locali, in chiave non di supremazia ma di collaborazione.

Ma allora il problema non va tanto impostato in termini di abrogazione, quanto piuttosto di compatibilità con il nuovo sistema costituzionale, con la sua filosofia di fondo.[124]

Da questo punto di vista, si deve ammettere che anche nelle Regioni speciali non sembrano più ammissibili forme di controllo esterno sull'attività degli enti locali, in quanto incompatibili con i nuovi principi costituzionali introdotti dalla riforma, che la competenza primaria delle Regioni è tenuta rispettare.

Invece potrebbero essere riconsiderati i controlli che, seppur riconducibili all'organo regionale di controllo, non erano collegati alla logica dell'art. 130 Costituzione: mi riferisco in particolare ai controlli eventuali, introdotti nell'ordinamento dalla legge 127 del 1997 e che la legge regionale 13 del 2002, oggi abrogata, aveva contemplato. Si tratta da un lato, del controllo su richiesta di un quinto dei consiglieri con riferimento alle delibere della giunta o del consiglio e dall'altro del controllo su iniziativa degli stessi organi collegiali

[124] Quando poi si volesse accedere alla tesi per cui l'abrogazione dell'art. 130 Costituzione non ha vietato espressamente i controlli di legittimità, limitandosi invece a togliere loro la copertura costituzionale, se ne dovrebbe concludere che il legislatore ordinario potrebbe in teoria reintrodurli, salvo poi la verifica, in concreto, circa la loro compatibilità con il nuova assetto costituzionale, tanto più a fronte di specifiche norme statutarie che tale controllo prevedono espressamente, stante la capacità derogatoria degli Statuti speciali rispetto alle norme del Titolo V della Costituzione.

deliberanti. Questo tipo di controlli non sembrano affatto incompatibili con il nuovo ordinamento costituzionale.[125] I primi infatti si pongono come una garanzia a tutela delle minoranze consiliari e dunque al libero esplicarsi del processo politico; il loro esito poi non determinava una compressione dell'autonomia, dal momento che era superabile dall'approvazione con una certa maggioranza. Quanto ai controlli su richiesta della giunta e dunque del controllato, essi possono rivelarsi valido strumento di collaborazione tra gli enti e di potenziamento in termini di efficacia e responsabilizzazione dell'azione degli operatori pubblici.

Il problema si pone, piuttosto, in relazione all'organo cui demandare il controllo, che di sicuro non può essere incardinato nell'ente Regione, ma dovrà essere un organo neutrale, la cui scelta va affidata a procedure concordate e potrebbe forse essere identificato nel difensore civico, secondo il modello della legge 127 del 1997.[126]

Sempre con riferimento ai controlli esterni, la legge "La Loggia" (vedi l'art. 7, commi 7, 8 e 9) mantiene alla competenza della Corte dei Conti il controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali e per ciò che attiene al perseguimento degli obiettivi fissati da legge (statale o regionale) di principio o di programma, facendo salva la competenza delle Regioni speciali di adottare particolari discipline per il raggiungimento di tali obiettivi.

Viene così confermata e valorizzata la scelta operata già dal legislatore del 1994 di intestare alla Corte dei Conti, organo indipendente al servizio dello Stato comunità questo tipo di controlli. Restano, infatti, attuali le ragioni che fanno propendere per l'ammissibilità di tale forma di controllo esterno, quali erano state evidenziate dalla Corte Costituzionale prima della riforma.[127] Per quanto concerne più propriamente il Friuli Venezia Giulia è intervenuto il Decreto del Presidente della Repubblica 125 del 2003, il quale ha dettato nuove norme di attuazione dello Statuto in materia. La nuova normativa ha dunque privilegiato questa forma di controllo esterno, attribuendo alla sezione regionale della Corte dei Conti il controllo sulla gestione degli enti territoriali minori. Ancorché a differenza di quanto avviene nella legge 131 del 2003, sia usato il termine controllo, di per sé evocativo di un rapporto improntato sulla supremazia dell'Ente controllore, l'attività sembra riconducibile al controllo verifica, cui non fa seguito la previsione di una misura sanzionatoria. Compito della Corte dei Conti è infatti

---

125 GIANGASPERO P., *La disciplina delle funzioni*, cit, pp. 67-68.

126 Peraltro recenti contributi dottrinari hanno messo in risalto che gli stessi controlli eventuali sarebbero incompatibili con la filosofia del nuovo Titolo V e la posizione costituzionalmente garantita degli enti locali. Si veda, ad esempio, DE MARTIN G. C., *Le autonomie locali nelle Regioni a Statuto speciale e nelle province autonome*, in *www.amministrazioneincammino.it*.

127 Sentenza Corte costituzionale 181 del 1999, in *Le Regioni* 1999, 831, che richiama il proprio orientamento formulato nella sentenza 29 del 1995, citata. Su questi aspetti, vedi SALA G. A., S*ui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., pp. 33 ss..

quello di riferire agli organi rappresentativi degli enti stessi i risultati della verifica, provvedendo in quella sede anche alla valutazione delle deduzioni delle amministrazioni controllate, nonché all'esame dei risultati dei controlli interni. Il controllo della sezione regionale della Corte comprende anche la verifica dei cofinanziamenti regionali per gli interventi sostenuti con fondi comunitari. Il controllo di gestione dunque non si configura come un controllo in senso tecnico e dunque non sembra in grado di costituire limite all'autonomia.[128]

Del resto l'eliminazione dei controlli preventivi da parte di organi esterni pone in evidenza il problema della necessità di garantire la legalità e l'efficienza dall'azione amministrativa, che i soli controlli interni non sono in grado di tutelare. In particolare si tratta di esigenze che trovano fondamento nell'art. 97 Costituzione, e dunque nel principio di legalità e di buon andamento degli organi pubblici, ma anche nell'art. 98 Costituzione, per cui i pubblici dipendenti sono al servizio della Nazione, nell'art. 100 che espressamente prevede la sottoposizione degli enti al controllo sulla gestione del bilancio e infine anche nell'art. 103, che sottopone la pubblica amministrazione alla potestà degli organi di giustizia amministrativa. Peraltro le motivazioni che finora hanno sorretto tale ragionamento erano plasmate su un quadro di riferimento che oggi è molto cambiato, sicché da più parti si sollevano dubbi sulla scelta di imputare tale competenza alle sezioni regionali della Corte dei Conti, la cui reale imparzialità è messa in discussione in ragione del suo assetto istituzionale.

Per quanto invece riguarda i controlli interni la legge "La Loggia", nel riconoscerne la perdurante necessità, all'art. 2 contiene una delega al Governo per l'attuazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *p)* Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 3 del 2001; stabilisce, inoltre, tra i principi e criteri direttivi quello di attribuire all'autonomia statutaria degli enti locali la potestà di individuare sistemi di controllo interno, al fine di garantire il funzionamento dell'ente secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, nonché forme e modalità di intervento nei casi attualmente previsti dal TUEL del 2000, al fine di assicurare gli equilibri di bilancio. Ricondotta alla competenza primaria delle Regioni speciali in materia ordinamentale, questa competenza del Governo, che non riguarda la titolarità e l'esercizio della funzione di controllo, ma la competenza a prevedere la relativa disciplina, dovrebbe essere affidata alle Regioni speciali le quali dovranno attribuirla alla competenza statutaria degli enti locali. Il punto è particolarmente

[128] Contrarietà è stata espressa da parte di alcuni; si veda, ad es., CAMMELLI M., *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1234 e ss. e CIVITESE MATTEUCCI S., *L'autonomia istituzionale degli Enti locali dopo la revisione del Titolo V, Parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni*, 2002, p. 458. La Corte dei conti dovrebbe limitarsi a quei controlli di gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche che trova diretta e specifica legittimazione nei principi di coordinamento della finanza pubblica.

delicato perché nel caso dei controlli interni, la cui titolarità e il cui esercizio compete sicuramente agli enti interessati, l'interesse si concentra sulle fonti regolatrici della materia. In relazione a questo aspetto la competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali si deve infatti confrontare con l'autonomia statutaria e regolamentare di questi, in particolare con la competenza regolamentare di Comuni e Province per l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni loro attribuite. L'autonomia regolamentare, peraltro, trova comunque, in ossequio al principio di legalità, il proprio fondamento nella legge (regionale, in questo caso)[129] e nello statuto dell'ente: alla prima, in particolare, competerà di dettare almeno i principi della materia, lasciando poi le concrete determinazioni sulle scelte più adatte alla disciplina delle fonti locali.

## 7. Alcune osservazioni finali

La Corte Costituzionale non ha ancora avuto modo di pronunciarsi nel merito sul tema dei controlli nelle Regioni speciali. La recente sentenza 203 del 2005 con la quale è stato definito il ricorso nei confronti dell'art. 3, comma 3 della legge regionale 13 del 2002 (al pari della sentenza 202 dello stesso anno che si riferiva a una analoga legge della regione Sardegna) è infatti una decisione di inammissibilità. La Corte infatti ha ritenuto di non poter entrare nel merito, dal momento che il Governo non ha motivato le ragioni per cui si sarebbe dovuto applicare quale parametro le nuove norme del Titolo V. e non invece le disposizioni dello Statuto, ancora pienamente in vigore nonostante la riforma costituzionale. Più volte invece essa è intervenuta, prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, a delimitare l'ambito della competenza primaria che ad esse è attribuita in materia ordinamentale, sempre riconfermando la *ratio* cui questa attribuzione si riconduce. Questa affonda le radici nell'idea della Regione quale centro propulsore dell'intero sistema delle autonomie presenti nel suo territorio. La validità di questo modello di riferimento, che si riconduce ad una visione 'federale', o 'neoregionalista'[130] è stata ribadita, come si è visto, anche dopo la riforma costituzionale del 2001, pur in un quadro di rinnovata e accentuata autonomia garantita agli enti locali.

Si può scorgere nella giurisprudenza costituzionale l'esigenza di dare ancora rilievo ad una specialità che il Costituente ha inteso preservare, sia nella riscrittura del nuovo art. 116, primo comma, della Costituzione, sia nel porre la norma transitoria di cui

---

[129] Si veda le osservazioni da ultimo contenute nella recente sentenza Corte costituzionale 174 del 2004, in *www.giurcost.it*.

[130] PITRUZZELLA G., *Municipalismo versus regionalismo*, in *Le Regioni,* 1995, p. 653; vedi anche BORGONOVO RE D., *Le autonomie locali nel quadro della specialità regionale: fragilità di un modello?*, in *Le Regioni*, 2002, p. 174 ss..

all'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001. Specialità che si esprime negli Statuti e nel particolare procedimento collaborativo con cui è previsto il trasferimento delle funzioni attraverso i decreti di attuazione e che si realizza anche nel mantenimento della loro posizione centrale rispetto al sistema delle autonomie locali.

Le Regioni tuttavia devono ora dimostrare di saper fare buon uso di questi strumenti e di questa loro posizione 'speciale'. L'esperienza di tutti questi anni non può dirsi proprio felice e spesso ha invece indotto i Comuni a lamentarsi di tendenze accentratrici della Regione e a cercare ancora nello Stato l'interlocutore privilegiato cui rivolgersi.[131] La mancanza di una adeguata e organica disciplina dell'ordinamento delle autonomie locali, la difficoltà nel trasferire le funzioni e la frammentarietà dei trasferimenti, spesso giustificate dal ritardo con cui intervengono i decreti di attuazione dello Statuto, stanno in realtà a dimostrare quanto sia difficile in concreto trovare soluzioni ad un tempo originali ed adeguate. La strada che da sempre la Corte costituzionale va indicando è quella del coinvolgimento effettivo degli enti locali nelle determinazioni regionali che riguardano la materia del loro ordinamento. Non vi è dubbio infatti che questa competenza costituisce una intromissione nella originaria autonomia organizzativa e funzionale degli enti infraregionali, i quali godono oggi di una posizione che con più forza rispetto al passato emerge in Costituzione, nell'enunciazione di principi il cui rispetto non può non coinvolgere la stessa potestà primaria delle Regioni speciali, come espressione rinnovata di quei limiti che a tale potestà vanno comunque ricondotti.

Il coinvolgimento effettivo degli enti locali[132] significa, innanzitutto, ricerca di strumenti e canali paritari di collegamento e di raccordo, ma significa soprattutto che essi devono essere inseriti all'interno dei procedimenti che riguardano le decisioni regionali che li coinvolgono. Si pensi in questo caso all'Assemblea delle Autonomie, organo di consultazione già istituito in Friuli Venezia Giulia, con l'ausilio del quale dovrebbero essere prese le decisioni fondamentali sui temi che riguardano l'ordinamento degli enti locali e dunque quelle concernenti i modi, le procedure e i tipi di controllo che si voglia introdurre o mantenere; i quali ultimi peraltro non potranno, in

---

[131] Le Regioni speciali, e in particolare il Friuli Venezia Giulia, hanno avuto difficoltà a realizzare il c.d. federalismo a costituzione invariata instaurato dalle riforme Bassanini e in particolare dal decreto 12 del 1998, ancorché l'art. 10 di questo prevedesse che conferissero alle autonomie speciali le funzioni e i compiti "conferiti dal presente decreto legislativo alle Regioni a Statuto ordinario.

[132] Per questi aspetti si veda MAINARDIS C., *Quale spazio per la collaborazione fra Regioni ed enti locali?*, in *Le Regioni*, 2002, p. 5. Si veda anche FERRARA A., *I poteri ordinamentali sugli enti locali*, cit.,pp. 271 e ss..

ogni caso, essere riconducibili a moduli di tipo gerarchico, ma dovranno essere improntati secondo moduli collaborativi, come pretende la nuova posizione costituzionalmente garantita e riconosciuta ai Comuni e agli altri enti locali dal nuovo art. 114 Costituzione e dalla loro autonomia statutaria e regolamentare.

# L'attribuzione di potestà regolamentare agli enti locali con effetti di delegificazione

PROF. SERGIO BARTOLE*

## Sommario

1. Premessa ..... 80
2. La potestà regolamentare degli enti locali e il problema della sua titolarità ..... 80
3. Vincoli costituzionali delle scelte del legislatore regionale in materia ..... 82
4. Il modello della delegificazione ..... 83
5. Elaborazione del modello della delegificazione nel caso di specie ..... 84
6. Condizioni per l'utilizzo del modello ..... 85
7. La vicenda considerata dal punto di vista degli enti locali. Il ruolo delle Province ..... 87

* Università degli Studi di Trieste – professore di diritto costituzionale del Dipartimento di scienze giuridiche, Facoltà di giurisprudenza.

## 1. Premessa

Nella Regione Friuli Venezia Giulia un'operazione di conferimento di funzioni regionali agli enti locali non dovrebbe prescindere in teoria dalla richiesta che da talune parti viene avanzata di assegnare agli enti locali potestà normative. Una richiesta così indiscriminata non può essere, tuttavia, facilmente accolta. È anzitutto da ritenere che anche con la riforma dello Statuto di autonomia della Regione Friuli Venezia Giulia non si potrebbe, ad esempio, riproporre all'interno della Regione lo schema di ripartizione del potere già utilizzato nella Regione Trentino Alto Adige con conseguente assegnazione alle Province di potestà legislativa. Il cerchio dei potenziali titolari di potestà legislative non è nella libera disponibilità delle fonti normative subordinate alla Costituzione, ma la sua individuazione si considera, per opinione risalente della dottrina, di spettanza della sola Costituzione. Non è quindi un caso che nel nuovo testo dell'art. 116 Costituzione l'autonomia speciale delle Province autonome di Trento e Bolzano sia espressamente prevista proprio per l'eccezionalità dello Statuto che è loro riconosciuto. Una eventuale estensione di una siffatta condizione costituzionale ad altri enti territoriali autonomi infraregionali non potrebbe essere disposta che attraverso una revisione della Costituzione in quanto implicherebbe una modificazione dell'ordine delle autonomie speciali così come definito appunto nel citato art. 116.

Ma l'esclusione della possibilità dell'assegnazione di potestà legislativa ad alcuni enti territoriali autonomi della Regione Friuli Venezia Giulia non esclude la ricerca di altre e diverse soluzioni che consentano un decentramento di potestà normative anche, per così dire, concorrenziali della potestà normativa regionale. Al riguardo giova, però, sviluppare un discorso più articolato e composito.

## 2. La potestà regolamentare degli enti locali e il problema della sua titolarità

Si potrebbe anzitutto sostenere che se un'operazione di decentramento infraregionale all'interno della Regione Friuli Venezia Giulia è effettuata nei termini di una distribuzione del governo di una o più materie o submaterie specificamente individuate con conseguente rilascio all'ente territoriale minore della scelta degli strumenti giuridici, con i quali provvedere alla cura degli interessi facenti capo a quelle materie medesime, dovrebbe essere appunto l'ente territoriale interessato, nel silenzio della legge statale o regionale competente, a scegliere se ricorrere o meno al regolamento per dare ordine all'esercizio delle sue attribuzioni. Non si dimentichi, però, che l'art. 7 del testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali espressamente dispone che Comuni e Province adottano regolamenti nelle materie di propria competenza "nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dallo Statuto". A questa

indicazione legislativa si aggiunga che dall'art. 118 Costituzione sembra ricavarsi l'indicazione che, nell'operazione di devoluzione di compiti dal livello regionale ai livelli sottostanti, il legislatore competente deve assumere l'unità di misura delle funzioni, così individuando per i vari ordini di enti le competenze funzionali ai singoli spettanti nelle materie interessate dalla medesima operazione di devoluzione. Anche se in dottrina vi è chi non esclude che almeno ai Comuni si possa riconoscere, anche in forza del richiamo del principio di sussidiarietà reiterato all'art. 3, ultimo comma, del citato testo unico, una competenza residuale generale tale da consentire addirittura l'esercizio di una potestà regolamentare indipendente in spazi non coperti da disciplina legislativa, spetterebbe dunque al legislatore regionale (o, se del caso, al legislatore statale) stabilire se l'ente locale minore debba intervenire con provvedimento individuale o con atto normativo regolamentare.

Nella specie, la Regione Friuli Venezia Giulia ha un doppio titolo per disporre in materia di potestà regolamentare degli enti locali, da un lato in quanto competente a dettare l'ordinamento di Comuni e Province, e dall'altro lato nell'esercizio dei poteri di cui all'art. 118 Costituzione, primo e secondo comma. Dopo quello che si è detto a proposito dell'interpretazione dell'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001, può sembrare strano questo richiamo alla legge di revisione della Costituzione. Ma a tale ultimo proposito è bene rilevare che, a seguito della riforma costituzionale, pur restando intatta la competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali spettante alla Regione, questa deve reputarsi - come si è detto - tenuta a rispettare la peculiare posizione attribuita appunto dalla riforma ai Comuni ed alle Province. Per cui i primi debbono considerarsi anche all'interno della Regione Friuli Venezia Giulia destinatari, per così dire in via generale e residuale, delle funzioni amministrative non espressamente conferite - sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza - ad altri enti, ed in particolare alle Province.

Però, se in via di principio la titolarità generale o residuale delle potestà amministrative in capo ai Comuni trova il suo fondamento in Costituzione, e specialmente nell'art. 118, primo comma, già citato, e salvo quanto già si è detto sopra sulla possibilità di uno sfruttamento in forma di regolamento indipendente della competenza residuale generale comunale, in concreto i Comuni, come le Province e le Città metropolitane, sono titolari: a) delle funzioni amministrative (dalla Costituzione definite) proprie nella misura in cui sono loro attribuite dalla normativa sull'ordinamento degli enti locali; b) di quelle loro conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze, in base a quanto dispone il secondo comma del menzionato art. 118. La conservazione in capo alla Regione Friuli Venezia Giulia della potestà legislativa in materia di ordinamento degli enti locali consente ad essa di sostituirsi al legislatore statale nella individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, che la Costituzione riserva al legislatore nazionale nel caso degli

enti locali delle Regioni ad autonomia ordinaria. Il che significa che la legge regionale non dovrà soltanto disporre in ordine alla generica spettanza della potestà regolamentare in capo agli enti ridetti, ma dovrà anche specificare in quali materie e per la cura di quali interessi l'ente locale sia chiamato o autorizzato ad esercitare la funzione regolamentare.

### 3. Vincoli costituzionali delle scelte del legislatore regionale in materia

Questione diversa è, semmai, quella di accertare se i poteri di scelta in materia del legislatore regionale siano completamente liberi o risultino vincolati da indicazioni costituzionali. L'art. 117, secondo comma, lettera *p*), disponendo al riguardo, chiarisce che al legislatore competente a dettare l'ordinamento degli enti locali compete di individuare le funzioni fondamentali di quegli enti. Trasportando tali indicazioni sul terreno della legislazione della Regione Friuli Venezia Giulia, pare ragionevole ritenere che questa deve attribuire a Comuni, Province, e Città metropolitane in via ordinamentale e, quindi, con la stabilità e continuità caratteristiche delle funzioni proprie, anzitutto quelle funzioni che la tradizione individua e definisce come tali, o che successivamente assumano tale carattere di fondamentalità. Per quanto, invece, riguarda l'ulteriore assegnazione di funzioni regolamentari alle autonomie territoriali minori la Regione dovrà necessariamente attenersi, in conformità a quanto si è detto dianzi, al duplice principio del rispetto della competenza residuale generale dei Comuni e dell'osservanza dei canoni di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione nel caso di tutte le altre attribuzioni.

In ambedue i casi si tratta evidentemente di fattispecie i cui contorni non sono sempre definibili a priori. Il che può rendere difficile e problematico un giudizio di conformità alla Costituzione delle scelte del legislatore regionale. I giudizi sulla osservanza dei canoni di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione possono essere soltanto giudizi politici, o hanno anche una componente giuridica che li mette, almeno in parte, al riparo della arbitrarietà propria dei giudizi più propriamente politici? Ed ha senso anticipare comunque le scelte politiche rispetto ad eventuali valutazioni giuridiche, così consentendo alle prime di tradursi in atti formali capaci di produrre effetti invasivi dell'autonomia locale in anticipo rispetto ad eventuali iniziative degli enti minori volte a provocare le seconde? Il timore che leggi regionali scendano nel dettaglio di materie che l'applicazione degli accennati criteri vorrebbe affidate al governo degli enti locali non è poco. La nostra storia costituzionale recente conosce vicende di accentramento regionale che hanno determinato molte doglianze da parte degli enti locali minori. Anzi, si può dire che il nuovo art. 118 Costituzione nasce anche dall'attenzione a queste

doglianze. Proprio nel momento in cui si rivedeva in senso favorevole alle Regioni la distribuzione delle competenze fra queste ultime e lo Stato si è convenuto di meglio garantire la posizione degli enti locali minori nel loro rapporto con il livello regionale, e perciò superiore di governo. Che questa scelta si sia tradotta in un'attribuzione di potestà legislativa in materia allo Stato, consentendo a questo di giocare gli enti locali contro le Regioni, qui poco importa, giacché per questa parte il precetto costituzionale è bilanciato dalla conservata vigenza della riforma dello Statuto di autonomia della Regione Friuli Venezia Giulia disposta con la legge costituzionale 2 del 1993. Ciò che invece importa è che il legislatore costituzionale abbia dettato dei criteri da seguire nella ripartizione delle funzioni fra gli enti interessati così limitando le scelte dei titolari delle potestà ordinamentali.

## 4. Il modello della delegificazione

Nella contrapposizione fra competenza regionale ed esigenza di dare immediata soddisfazione all'interesse degli enti locali nel rispetto degli accennati criteri una soluzione può forse essere cercata nella direzione di vedere se nei rapporti fra leggi regionali e regolamenti delle autonomie locali non possa trovare applicazione uno schema simile a quello della delegificazione, così corrispondendo anche alla richiesta ricorrente in questa Regione per una devoluzione verso gli enti locali, ed in particolare le Province, di potestà normativa concorrenziale a quella legislativa, e mettendo così gli enti locali nella condizione di autonomamente reagire a scelte invasive ed inopportune della legge regionale. Il che può trovare giustificazione nella competenza del legislatore regionale a disciplinare l'esercizio delle funzioni degli enti locali, competenza che - in base all'art. 118 Costituzione - va certamente aldilà della potestà di ordinamento. In effetti, il precetto del secondo comma di quell'articolo è il momento di emergenza di due concorrenti fattori. Per un verso, viene a questo proposito in rilievo il principio di legalità che impone che tutti i poteri delle pubbliche autorità restino assoggettati ad una previa regolamentazione legislativa. Lo ha chiarito molto bene la stessa Corte costituzionale nella sentenza 172 del 2004. Posto di fronte al quesito se la prevalenza del criterio generale di allocazione delle funzioni amministrative al livello comunale (art. 118, primo comma, Costituzione) possa trovare diretta ed immediata applicazione alla attuale attività degli enti locali, il giudice costituzionale ha affermato che la concreta attribuzione delle funzioni amministrative ai vari livelli di governo non può prescindere da un intervento legislativo (statale o regionale, a seconda della ripartizione della competenza legislativa in materia). È, quindi, la legge per materia competente che deve di volta in volta individuare l'ente cui preferibilmente vanno assegnate le funzioni di cui si discute in base ai criteri indicati nel primo comma dell'art. 118 citato.

La legislazione regionale che, oltre ed aldilà di quella ordinamentale, si dà carico dell'allocazione delle funzioni ai vari livelli delle amministrazioni locali, si riporta dunque alle discipline di settore, per mezzo delle quali la Regione persegue le sue politiche settoriali, dà regola alle azioni pubbliche materia per materia e, conseguentemente, individua gli enti autonomi territoriali competenti a porre in essere quelle azioni. Vi è, quindi, in concreto il pericolo che, al momento del decollo delle singole politiche settoriali, il legislatore regionale tenda inevitabilmente ad infittire le previsioni contenute nelle sue leggi, così riducendo gli spazi di autonomia riconosciuti ai singoli enti. È, però, anche credibile che nel concreto delle esperienze ciascun ente locale possa sentire la necessità di adeguare quella normativa alle sue esigenze particolari ed agli assetti della sua rispettiva organizzazione. Se si adottasse lo schema qui suggerito, anziché aspettare una legislazione regionale di emendamento, ciascun ente locale potrebbe scegliere di intervenire direttamente se le sue potestà normative gli consentissero di dettare norme in alternativa a quelle regionali. Il che di norma è loro precluso, in quanto secondo la gerarchia delle fonti ai regolamenti degli enti locali non è concesso di modificare le fonti legislative, ivi comprese quelle regionali, ad essi sovraordinate. Da qui l'esigenza di porre il problema in termini nuovi, così anche alleggerendo il Consiglio regionale dell'incombenza di rispondere alle richieste di riforma interstiziale della sua legislazione che gli vengano dai singoli enti locali.

## 5. Elaborazione del modello della delegificazione nel caso di specie

Come si è detto, una possibilità realistica è quella di adottare un meccanismo analogo a quello della delegificazione. Al riguardo si può fare riferimento al modello dell'art. 172 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni. Esso prevede l'emanazione di regolamenti governativi per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme legislative vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

Conformemente a questo modello si potrebbe, ad esempio, disporre nelle leggi regionali di settore, le quali implicano un riparto del governo delle materie fra Regione ed enti locali, che è consentita l'emanazione di regolamenti comunali e provinciali per le materie stesse, quando non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione o dallo Statuto speciale, purché con le anzidette leggi regionali, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare di Province e Comuni, determinino le norme generali regolatrici della materia e dispongano l'abrogazione parziale delle

norme legislative vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari subordinata alla pubblicazione dei regolamenti medesimi sul Bollettino Ufficiale della Regione, e limitatamente all'ambito territoriale di competenza dell'ente agente. Ma ovviamente proporre di ricalcare lo schema della delegificazione di leggi statali ad opera dei regolamenti governativi non è sufficiente se non si forniscono al riguardo i necessari chiarimenti. A parte il fatto che, come già si è osservato, la delegificazione nel nostro caso non può avere gli effetti generali propri degli atti regolamentari governativi, ma solo quelli più circoscritti e contenuti dei regolamenti locali.

L'estensione al nostro caso del meccanismo proposto dal legislatore nazionale si regge sulla premessa che i regolamenti degli enti territoriali minori hanno una forza giuridica subordinata a quella delle leggi regionali. Non si può quindi pretendere di modificare o abrogare una legge regionale con un regolamento provinciale o comunale. Solo un'altra legge regionale po' ottenere questo risultato, salva l'ipotesi di eccezionale autorizzazione alla legge statale o dichiarazione di incostituzionalità ad opera della Corte costituzionale. Si può, però, prevedere che la modificazione parziale di una legge regionale avvenga, per suo stesso disposto o per disposto di una legge regionale successiva nel tempo, al verificarsi di un evento futuro ed incerto. Questo evento può essere fatto coincidere con l'entrata in vigore di un regolamento comunale o provinciale volto a dettare norme riguardanti la stessa materia della legge. Così la disciplina regolamentare prenderà il posto di quella statale senza che la parziale cessazione dell'efficacia di quest'ultima sia riconducibile al regolamento dell'ente locale. Naturalmente la cessazione dell'efficacia parziale della legge avrà conseguenze limitate nello spazio, circoscritte, cioè, all'ambito territoriale di competenza dell'ente locale autore del regolamento di cui trattasi.

## 6. Condizioni per l'utilizzo del modello

Ovviamente, perché questo possa avvenire, debbono ricorrere alcune condizioni di cui è necessario fare qui menzione. Anzitutto la materia interessata deve risultare compatibile con una concorrenza di fonti regionali e locali, cioè la sua parziale assegnazione alla potestà regolamentare di Comuni e Province non deve contraddire i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza richiamati dal primo comma dell'art. 118 Costituzione. Inoltre non deve risultare coperta da riserva assoluta di legge, cioè non deve essere riservata dalla Costituzione o dallo Statuto speciale alla disciplina della sola legge statale o regionale, con esclusione di ogni altra fonte subordinata. Ragioni di analogia potrebbero forse consigliare di aggiungere il limite del principio di eguaglianza, ma questo potrebbe essere chiamato in causa più con riguardo al regolamento

successivamente adottato che con riferimento all'operazione di delegificazione: cioè, è pensabile che l'atto regolamentare risulti in seguito viziato per arbitrarietà di trattamento e discriminazione ingiustificata, laddove di per sé la norma che dispone la delegificazione è sotto questo profilo neutra, in quanto dispone soltanto in materia di rapporto fra fonti e non tocca la disciplina sostanziale dei rapporti della vita. Prevedere la possibilità della compresenza di fonti regolamentari di diverso contenuto in ragione della loro provenienza da enti locali diversi non è di per sé incompatibile con il principio di eguaglianza, ed è anzi conforme al rafforzamento dell'autonomia degli enti locali minori voluto dalla riforma costituzionale. Cioè, il diffondersi di discipline differenziate negli ambiti di rispettiva competenza dei singoli enti locali non è di per sé patologico, ma è la naturale conseguenza dell'estensione delle autonomie.

I quesiti ai quali testè si è data risposta lasciano intravedere che il ricorso alla delegificazione nel senso indicato può porre dei problemi di compresenza di più fonti rispetto alla stessa materia. E questo ci riporta ad una condizione aggiuntiva rispetto a quelle ora prese in esame. È necessario che la legge regionale, la quale autorizza i regolamenti locali a prendere in parte il suo posto, nell'ambito di competenza dell'ente interessato, detti i principi generali della disciplina della materia cui quei regolamenti debbono attenersi. Si tenga conto che siamo in materia di organizzazione degli interventi di pubbliche amministrazioni. Quindi, gli interventi del legislatore regionale in materia non possono limitarsi alla mera indicazione dell'ente competente e della funzione che questo è chiamato ad esercitare. Sia ragionando in termini di riserva relativa alla legge (che consente il concorso di fonti legislative e regolamentari) che alla luce dell'applicazione del principio di legalità alla potestà regolamentare locale, il legislatore regionale deve dettare le linee guida delle politiche pubbliche, materia per materia, così vincolando gli interventi che, nel quadro della legislazione regionale, Comuni e Province sono chiamati a porre in essere. Analogo concetto è espresso nella citata disposizione della legge 400 del 1988, che impone al legislatore che voglia delegificare la determinazione delle norme generali regolatrici della materia, cioè gli richiede di non rinunciare a dettare comunque i principi direttivi e la disciplina generale degli interventi Il che ovviamente presuppone che il legislatore regionale, indicando le disposizioni legislative destinate potenzialmente a vedere limitata la loro efficacia, individui puntualmente gli oggetti che possono essere interessati dall'intervento degli enti locali.

Infine i regolamenti *de quibus* debbono essere pubblicati sul Bollettino Ufficiale della Regione in conformità del principio che va data notizia in quella sede di tutte le vicende interessanti atti che già siano stati resi pubblici nella stessa guisa, e cioè, nel caso, le leggi regionali in toto o in parte modificabili.

## 7. La vicenda considerata dal punto di vista degli enti locali. Il ruolo delle Province

Su queste basi gli enti locali dovrebbero, quindi, poter esercitare la potestà regolamentare ad essi attribuita dal legislatore regionale per correggere, emendare e conformare alle necessità del loro territorio le leggi regionali di intervento settoriale, pur rispettando i principi dalle leggi stesse indicati e, pertanto, inserendosi interstizialmente nella disciplina generale che da queste risulta. Un punto che merita approfondimento è quello dei concreti effetti degli atti di autonomia degli enti locali.

Così come configurata nella legislazione che la riguarda, la delegificazione nel rapporto fra leggi nazionali e regolamenti governativi è destinata a tradursi in una parziale abrogazione delle norme legislative emendate e modificate con norme regolamentari. Ciò è voluto dallo stesso legislatore, il quale sfrutta la circostanza che sia le leggi adottate dal Parlamento che i regolamenti governativi hanno potenzialmente efficacia generale, riguardando tutti i rapporti da essi in ipotesi riconducibili sull'intero territorio nazionale. Il progetto che qui viene prospettato non è potenzialmente in grado di dispiegare effetti analoghi a cagione delle stesse caratteristiche degli enti e degli atti interessati.

Se viene vista nell'ottica del rapporto dei singoli regolamenti comunali o provinciali con le connesse leggi regionali, sarebbe forse preferibile parlare di deroga anziché di abrogazione delle leggi regionali ad opera degli atti degli enti territoriali minori. In effetti, vi è una sproporzione o difformità dell'ambito di efficacia dei due tipi di fonte, nel senso che a fronte delle leggi regionali che potenzialmente coprono l'intero territorio regionale, i regolamenti comunali e provinciali hanno un ambito di efficacia territorialmente circoscritto. Pertanto, se e quando quei regolamenti siano autorizzati ad incidere sull'efficacia delle leggi regionali, essi sono in condizione di produrre solo effetti territorialmente circoscritti: le leggi regionali resterebbero private di efficacia solo nell'ambito territoriale di competenza del singolo Comune o della singola Provincia che abbia preso l'iniziativa, e manterrebbero intatta la loro efficacia sulle altre parti del territorio nazionale. Il fenomeno sarebbe, quindi, più agevolmente rapportabile al modello della deroga, anziché dell'abrogazione. Non è però da escludere che lo stesso legislatore regionale possa prevedere, per meglio garantire la posizione degli enti locali interessati, che le leggi regionali incise dai regolamenti di questi enti risultino abrogate limitatamente allo spazio comunale o provinciale di riferimento e per la parte di essa coperta dalla normativa locale di riferimento. Con la deroga vi è sempre il rischio che, cessando il vigore del regolamento locale, riprenda efficacia la legge derogata.

Deroga o abrogazione non sono, quindi, soluzioni obbligate, anche se comunque alternative, ma possono essere il frutto di una decisione consapevole del legislatore

regionale presa all'atto dell'adozione in questa o quella legge della clausola di delegificazione.

L'accenno alla deroga potrebbe suggerire a qualcuno il facile rilievo che la soluzione qui prospettata è sovradimensionata rispetto agli effetti in pratica conseguibili, che - se ricondotti appunto nello schema della deroga - potrebbero essere ottenuti anche con mezzi meno impegnativi, dichiarando, ad esempio, disponibili con norme regolamentari locali determinate norme di legge regionale e consentendone la temporanea privazione, in ambito circoscritto, dell'efficacia, almeno in pendenza del vigore delle norme regolamentari rilevanti nel caso. Ma questa è una via senza dubbio più tradizionale e meno incisiva, certamente meno attenta alle esigenze di garanzia dell'autonomia locale della soluzione qui prospettata. Vero è che, comunque, la efficacia dei regolamenti qui disegnati resterebbe subordinata alla continuità della vigenza della legge regionale di settore alla quale essi si raccordano. È però anche vero che - avendo presente il dibattito istituzionale nella Regione Friuli Venezia Giulia - la soluzione proposta avrebbe il merito di dare maggiore rilievo agli enti locali ed al loro apporto nel governo delle materie.

A tale ultimo riguardo, per dare il giusto rilievo a quanto si va dicendo, conviene tenere presente che, distribuendo le funzioni fra i diversi livelli territoriali secondo i criteri della differenziazione, sussidiarietà ed adeguatezza, il legislatore regionale potrebbe intestare la potestà regolamentare in capo alle Province, pur riconoscendo le relative attribuzioni provvedimentali ai Comuni. L'estensione ad un'area vasta dell'ambito territoriale della vicenda della delegificazione renderebbe ancor più credibile il ricorso all'effetto abrogativo, anziché a quello derogatorio, e nel contempo potrebbe risultare meglio conforme agli accennati principi e criteri di allocazione delle funzioni. Ragionare di effetti normativi incidenti sulla legislazione regionale sembra invero più proprio del livello provinciale di governo che di quello locale, anche se non è da escludere che in taluni casi (cfr. quello dei Comuni capoluogo di Provincia) può ravvisarsi la necessità di favorirne la libertà di movimento con l'adozione della soluzione qui prospettata.

## Contributo al dibattito

PROF. SERGIO BARTOLE*

La riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione tocca tangenzialmente, ma significativamente l'autonomia delle Regioni a statuto speciale e degli enti locali in esse inclusi. Infatti essa prevede (art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001) che: "sino all'adeguamento dei rispettivi statuti le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampia rispetto a quelle già attribuite". Ciò significa che se c'è la garanzia di un'autonomia che nel testo della Costituzione riformata implica maggiori vantaggi per l'ente autonomo, questa garanzia si estende anche agli ordinamenti speciali; se invece l'ente autonomo gode di poteri di autonomia più ampi, in dipendenza della legislazione costituzionale speciale previgente, questa autonomia viene conservata, cioè non è toccata dalla legge 3 del 2001.

Su questa disposizione si è, però, aperta una discussione incentivata dalla interpretazione che è sembrata prevalere al momento della chiusura del convegno del 2002 *(Analisi ed effetti per la Regione Friuli Venezia Giulia e per gli enti locali delle riforme di cui alla legge costituzionale 3 del 2001, Villa Manin, Passariano di Codroipo, 9 novembre 2002)*.

Al di là dell'espresso riferimento dell'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001 alle regioni e province ad autonomia speciale, allora si prospetto l'ipotesi suggestiva che la portata di questa garanzia estensiva dell'autonomia dovesse essere allargata dalle regioni e province autonome agli enti locali, con una conseguenza che sembrava accontentare tutti: in primo luogo la regione perché avrebbe conservato i propri poteri che andavano al di là di quanto previsto dalla legge costituzionale 3 del 2001, guadagnandone eventualmente di nuovi; e poi gli enti locali della regione ai quali si sarebbero dovuti

* Professore ordinario di diritto costituzionale presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Trieste.

attribuire, ricavandoli dalla legge costituzionale del 2001, più poteri di quanti ad essi erano riconosciuti dalla Costituzione previgente.

Per comprendere i termini della discussione apertasi intorno a questa discussione conviene operare un raffronto che investa al tempo stesso la disciplina dell'autonomia regionale e quella degli enti locali. Questi ultimi traggono oggi direttamente dalla Costituzione una serie di garanzie che per l'innanzi non avevano e, al contempo, la regione mantiene quelle specialità della propria autonomia che già possedeva e che potevano sembrare messe in discussione dalla legge costituzionale del 2001 quando arricchisce di molto l'autonomia delle regioni a statuto ordinario. È importante il confronto tra la vecchia Costituzione e quella riformata. Secondo il testo antecedente alla riforma della costituzione l'autonomia di province e comuni era un'autonomia strettamente legata alla legge ordinaria. L'articolo 128 affermava: "Le province e i comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica che ne determinano le funzioni"; nella Costituzione del 1948 cioè non esistevano competenze e attribuzioni di province e comuni in qualche modo direttamente garantite dalla Costituzione, semmai c'era una garanzia generica dell'autonomia, ma concretare questa autonomia e dare ad essa contenuto di poteri e disponibilità finanziarie spettava alle leggi generali della Repubblica.

Se invece facciamo riferimento al testo della Costituzione riformata, l'art. 114, secondo comma, afferma: "I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione", e l'art. 118, secondo comma, afferma:"Comuni, province e città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze".

Dalla comparazione di questi due articoli con l'art. 128 si ricava che, almeno in apparenza, la Costituzione revisionata del 2001 garantisce agli enti locali un nucleo primitivo di funzioni la cui identificazione non è affidata alla legge non strettamente dipendenti dalla legge, anche se spetta alla legge concretare nel dettaglio le indicazioni costituzionali. Il che significa che, ove la legge non rispetti le indicazioni costituzionali, essa deve ritenersi incostituzionale. Possiamo dire che esiste una riserva di un nucleo fondamentale di poteri a vantaggio degli enti locali minori. Il vecchio art. 128 lasciava libertà al legislatore ordinario, salvo la garanzia dell'autonomia; gli artt. 114 e 118 del nuovo testo costituzionale mettono il legislatore statale e regionale di fronte ad un compito preciso: svolgere ed elaborare le indicazioni della Costituzione relativamente all'individuazione dei poteri propri degli enti locali minori che costituiscono un nucleo insostituibile.

Per quanto riguarda il Friuli - Venezia Giulia resta intatta la potestà in materia di ordinamento degli enti locali che alla regione è stata attribuita con la legge

costituzionale 2 del 1992, laddove si afferma che l'ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni fa parte della competenza primaria della regione, una novità non solo rispetto alle precedenti normative degli statuti speciali, ma anche rispetto a quanto previsto dalla Costituzione: mentre la Costituzione parlava di leggi generali dello Stato, volte a garantire l'autonomia degli enti locali, qui si dice chiaramente che l'ordinamento degli enti locali, in Friuli Venezia Giulia, è di competenza della regione, sotto la specie della potestà primaria, quindi con limiti molto meno incisivi di quanto normalmente avvenga con riferimento ad altri tipi di potestà legislativa regionale. Questa competenza regionale ha, tuttavia, certamente risentito della revisione costituzionale intervenuta. Se, come oggi accade, c'è un nucleo insopprimibile di funzioni degli enti locali garantito in Costituzione, si riducono i poteri di scelta del legislatore regionale e, quindi, esso è tenuto a riconoscere che c'è stata una riduzione delle sue possibilità di scelta rispetto a quanto previsto prima dell'avvento della riforma costituzionale del 2001.

Orbene, chi ragiona mettendo a confronto la potestà legislativa della regione con l'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001, può incorrere nell'errore - in cui è incorso anche il ricorso dello Stato proposto contro le legge regionale 1 del 2006 in materia di enti locali – di ritenere che le funzioni salvaguardate agli enti locali siano quelle espressamente previste dalla legge dello Stato sull'ordinamento degli enti locali. Il ragionamento che erroneamente è stato condotto si articola in due passaggi: cosa siano le funzioni proprie degli enti locali non è dato sapere se guardiamo ai soli disposti costituzionali, e pertanto esse si possono conoscere soltanto guardando la legge statale di ordinamento degli enti locali, che è quindi oggetto di copertura costituzionale nella sua interezza. Non è così. La potestà regionale di ordinamento degli enti locali trova il suo limite negli artt. 114 e 118 della Costituzione, non nella legge dello Stato sull'ordinamento delle autonomie locali, e nemmeno nell'art. 117, secondo comma, lett. p, della Costituzione. Quest'ultima disposizione, che è di rango costituzionale, risolve il problema della competenza in materia di enti locali per quanto riguarda le regioni ordinarie, ma sta sullo stesso piano dell'art. 4 dello Statuto regionale di autonomia, in cui si afferma che la regione Friuli - Venezia Giulia ha potestà legislativa in materia di ordinamento degli enti locali. Ma anche se antecedente alla riforma del 2001 questa disposizione statutaria, in quanto si tratta di disposizione speciale, non è abrogata dalla nuova normativa costituzionale e mantiene la sua portata derogatoria nei confronti della disciplina generale della Costituzione.

Non si può usare, come fa indebitamente il ricorso dello Stato, l'art. 117 Cost. per dire che anche in Friuli - Venezia Giulia l'autonomia degli enti locali è quale risulta dalla concorrenza fra legge statale e legge regionale: il grado di autonomia attribuibile agli enti locali del Friuli Venezia Giulia non può ricavarsi dal confronto tra l'art. 4 dello Statuto e l'art. 117, secondo comma, lett. p, della Costituzione, ma dipende invece dal confronto tra l'art. 4 dello Statuto e gli artt. 114 e 118 della Costituzione. Come l'art. 117 Cost.

comprende un elenco di materie che sono parte della competenza statale, così l'art. 4 dello Statuto elenca parte delle competenze regionali. Sono quindi due norme che stanno sullo stesso piano: la prima si sovrappone alla seconda e in parte la modifica, nella misura in cui si applica all'ordinamento speciale della Regione Friuli Venezia Giulia, ma solo in questi termini ristretti.

A sostegno della tesi fin qui svolta interviene la seguente considerazione: mentre l'art. 114 parla di poteri propri di comuni, province, città metropolitane e regioni secondo i principi fissati dalla Costituzione, senza alcun riferimento a leggi statali o regionali, l'art. 118 Cost., invece, afferma: "comuni, province, città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale secondo le rispettive competenze", con l'evidente significato che la legge statale e la legge regionale concorrono a determinare le funzioni degli enti locali a seconda delle loro rispettive competenze. C'è, però, un nocciolo duro, quello delle funzioni proprie degli enti locali, che è garantito direttamente dalla Costituzione, la cui implementazione dipende da chi ha la potestà di ordinamento: dallo Stato fuori dalle regioni speciali, dalle Regioni speciali al loro interno.

La non esaltante fattura della riforma costituzionale del 2001 impone qualche precisazione terminologica. L'art. 117 Cost. parla di funzioni fondamentali *(Art. 117, secondo comma, lett. p – Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:. . .p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane)* e l'art. 114 di funzioni proprie *(Art. 114, secondo comma – I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione)*. La differenza fra queste categorie di funzioni può essere spiegata e costruita nei termini seguenti: le funzioni proprie rappresentano il nocciolo duro, inalterabile, dell'autonomia degli enti locali; le funzioni fondamentali sono quelle che lo Stato vuole attribuire agli enti locali, al di là delle funzioni proprie, in quanto lo Stato le ritiene essenziali per lo svolgimento del ruolo che vuole assegnare agli enti locali stessi. Seppure non goda di grande consenso, questa tesi non presenta elementi contraddittori e serve a differenziare i due tipi di funzioni. In effetti l'art. 114 Cost. parla di funzioni proprie in termini di principio ed è posto a monte dell'art. 117 Cost., mentre l'art. 117 contiene norme volte a disciplinare l'esercizio dei poteri di intervento dello Stato, fra l'altro, in materia di enti locali. È chiaro quindi che le funzioni proprie sono inalienabili, mentre le altre sono quelle che lo Stato vorrà attribuire agli enti locali. Altre funzioni potrà attribuire la Regione, in quanto lo ritenga necessario.

Le funzioni proprie esprimono il ruolo e la posizione del tipo di ente nel sistema delle autonomie locali e vanno individuate con legge, perché sempre la distribuzione dei poteri tra i diversi livelli di competenza dipende dalla legge: non esistono funzioni innate o naturali. Le funzioni proprie costituiscono un nucleo garantito che spetta al legislatore di specificare e sviluppare con l'obbligo, poi, di rispettare questo nucleo.

Già si è detto che l'attribuzione delle funzioni proprie compete al titolare della potestà di ordinamento: allo Stato fuori delle regioni speciali, alle regioni speciali al loro interno. Vale la pena di precisare ulteriormente che le funzioni proprie di cui parla la Costituzione non sono - in Regione Friuli - Venezia Giulia - quelle elencate nella legge dello Stato, perché l'attribuzione delle funzioni proprie agli enti locali è l'esercizio di una competenza parallela dello Stato e delle regioni speciali e, quindi, non è proponibile che la legge dello Stato possa costituire un vincolo assoluto per il legislatore regionale.

Il riferimento alle funzioni proprie ha un significato di principio nel guidare le scelte del legislatore regionale, nel senso che egli non deve fare specifico riferimento agli elenchi della legge statale, ma piuttosto deve sviluppare l'indicazione di massima che agli enti locali competono funzioni proprie della categoria di ente, alla quale essi appartengono. In sostanza il parametro di riferimento è costituito dal ruolo e dalla posizione dell'ente locale considerato quale risulta dalla Costituzione e dallo Statuto speciale.

Poichè lo Stato o la Regione non sono completamente liberi nel definire ruolo e posizione di comuni, province e città metropolitane, ma sono vincolati al rispetto di principi e criteri posti dalla Costituzione:

- secondo un criterio di economicità si prevede che agli enti locali contemplati dalla costituzione debbano essere attribuite le funzioni necessarie a giustificare la loro esistenza poiché, altrimenti, si trasformerebbero in enti inutili;
- secondo principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza contemplati dall'art. 118 Cost. le competenze alle autorità locali vanno disegnate in modo da avvicinare l'esercizio delle funzioni pubbliche ai destinatari dei relativi provvedimenti, evitando sovrapposizioni e concorrenza di competenze, e dimensionando l'estensione dei singoli poteri in funzione dall'area di riferimento dei singoli enti.

Ciò che è stato affermato finora sulla attribuzione delle funzioni agli enti locali ha una portata estremamente generica, si tratta di indicazioni di cornice, dalle quali ora devono essere ricavate le funzioni effettive da attribuire ai singoli enti. Questo ulteriore argomento verrà sviluppato anche con riferimento al ricorso promosso dallo Stato contro la legge regionale 26 gennaio 2006, n. 1, della Regione Friuli Venezia Giulia.

Il ricorso dello Stato parte dall'affermazione che esistono alcuni principi della Costituzione che costituiscono principi generali dell'ordinamento. Questa affermazione è priva di significato poiché, se quelli di cui si tratta sono principi costituzionali, non hanno bisogno di essere proposti anche come principi generali dell'ordinamento per assoggettare ad essi la potestà legislativa della Regione. Invece, si può sostenere che l'identificazione di massima del ruolo degli enti locali delineato dalla legge sulle autonomie locali dello Stato costituisce un principio di legislazione statale.

L'elencazione delle competenze degli enti locali nella legge sulle autonomie locali dello Stato è dettagliata e puntuale. Tuttavia non sono questi elenchi che vincolano il legislatore regionale, ma il principio che se ne può ricavare relativamente al ruolo che gli enti locali sono chiamati a svolgere: l'indicazione di massima, la linea di tendenza. Per esempio, si consideri l'art. 13 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) ove si afferma che spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico; ebbene questa è un'indicazione di principio poiché vincola tutte le scelte strategiche fatte dal legislatore statale in materia di autonomie locali: il legislatore statale ha definito così il ruolo dei comuni ed è logico attendersi che per coerenza con questo principio egli svolga queste indicazioni nelle successive normative riguardanti i comuni. Lo stesso si deve credere valga per la regione che non è tenuta a rispettare l'elenco delle singole competenze, ma è invece tenuta a rispettare l'indicazione di principio che vuole che i comuni operino nella direzione indicata dal citato art. 13.

Si consideri ancora l'art. 19 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, riguardante le province, ove si afferma: "Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori:..."; anche qui non sono le funzioni concrete delle province, settore per settore, a valere come principio, bensì le indicazioni di massima sui settori di intervento.

Quanto è stato fin qui affermato concorre all'interpretazione dell'art. 4 dello Statuto della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia il quale non attribuisce al legislatore regionale una competenza legislativa primaria assoluta in materia di ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni, ma limita quella competenza in quanto le impone di rispettare la Costituzione, i principi generali dell'ordinamento, le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e gli obblighi internazionali. Tuttavia non credo che sia condivisibile l'opinione che nel caso di specie un ulteriore limite della potestà legislativa regionale derivi dalla legge statale nel suo complesso in quanto qualificabile quale legge di riforma economico-sociale. La giurisprudenza della Corte Costituzionale talvolta ha ceduto alla tentazione di individuare in leggi dello Stato i caratteri delle riforme economico-sociali che l'applicazione di rigorosi criteri logici e semantici avrebbe, invece, consigliato di negare. Appare opportuno, quindi, non seguire la giurisprudenza della Corte nelle sue manifestazioni meno condivisibili, ritenendo che sia preferibile affermare che esistono alcune norme del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali che costituiscono indicazioni di principio e che valgono sia per il legislatore statale, sia per il legislatore regionale, se non altro per ragioni di coerenza.

Dunque, il legislatore statale è tenuto a rispettare ed implementare questi principi enunciati, per sua stessa scelta, nel Testo unico sulle autonomie locali. Mentre il legislatore regionale è destinato ad osservare gli stessi principi in quanto costituiscono limiti costituzionali imposti. Quest'ultima affermazione, tuttavia, richiede una ulteriore precisazione.

Non è un caso che la regione sia dotata di una competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali; ciò lascia palesemente intendere che alla regione è consentito di utilizzare le indicazioni di principio contenute nella legge dello Stato per costruire un sistema di autonomie locali corrispondente alle sue particolari esigenze.

Le funzioni proprie degli enti locali, previste dalla legge statale, si giustificano sia in applicazione dei principi costituzionali, sia in virtù di una scelta originaria del legislatore statale: quando egli disegna la vocazione (la missione) degli enti locali, è anche tenuto a perseguirla con coerenza e, con la stessa coerenza, ad individuare le funzioni proprie degli enti. Parallelamente la regione ad autonomia speciale, dotata anch'essa della stessa potestà di ordinamento in materia di enti locali, non deve restare ancorata agli elenchi di funzioni della legge nazionale, ma deve assumere su di sé il compito di svolgere un tema per il quale non ci sono rime obbligate, ma una serie di opportunità che dipendono dall'ampiezza della libertà di scelta riconosciuta alla regione.

Questo è ciò che non ha compreso il Governo quando ha proposto il ricorso sulla legge regionale del Friuli Venezia Giulia 1 del 2006: non ha compreso che le funzioni proprie vengono individuate dalla regione in base ad un rapporto di coerenza con le indicazioni di principio del legislatore statale e con le scelte di quest'ultimo sul ruolo degli enti locali nel sistema delle autonomie. Nel proporre il ricorso, invece, il Governo si è rifatto direttamente alla legge dello Stato, ma non si può pensare che ciò che lo Stato ha deciso nell'esercizio della propria competenza vincoli completamente il legislatore regionale, anche il legislatore regionale è provvisto dello stesso potere di dettare una disciplina organica e sistematica in materia di enti locali.

Il Governo, per sostenere le proprie tesi nel ricorso proposto contro la legge regionale 1 del 2006, cita impropriamente la sentenza della Corte Costituzionale 48 del 2003, con l'effetto di vedersi ritorcere contro le argomentazioni dedotte in quell'occasione dalla Corte. Infatti, quella sentenza afferma che il legislatore regionale non avrebbe potuto derogare con la legge impugnata dallo Stato alla legislazione statale, ma afferma anche che la legge regionale impugnata con il ricorso si configurava alla stregua di legge provvedimento, adottata per regolare un caso specifico, lasciando quindi palesemente intendere che, ove la regione avesse esercitato la propria potestà per dettare una disciplina organica della materia, essa avrebbe avuto ampie possibilità di scelta. Sono proprio queste conclusioni, a cui è giunta la Corte Costituzionale con la sentenza 48 del 2003, che lasciano intravedere la debolezza del ricorso governativo

avanzato contro la legge regionale del Friuli Venezia Giulia 1 del 2006, poiché questa è effettivamente una legge che propone una disciplina organica della materia e quindi, da questo punto di vista, è in condizione di ricevere la tutela della Corte.

D'altronde, non è detto (come invece viene affermato nel ricorso) che le funzioni di cura degli interessi di una comunità di area vasta debbano essere proprie della sola provincia; queste dipendono invece da quale area vasta sia oggetto di intervento: non esiste, cioè, un concetto assoluto di ente di cura di interessi di area vasta, ma solo un concetto relativo a seconda dell'ente di volta in volta richiamato.

Un'anomalia contenuta nella Costituzione riformata è costituita dall'aver posto le città metropolitane sullo stesso piano dei comuni e delle province, enti il cui ruolo deriva da una tradizione storica, per i quali ha un senso parlare di funzioni proprie. Non è così per la città metropolitana. Non si vuole affermare che l'autonomia delle città metropolitane non debba essere garantita, ma si intende sottolineare che la garanzia dovuta alle città metropolitane deve essere altra, diversa da quella attribuita agli enti locali. Parlare di funzioni proprie delle città metropolitane, negli stessi termini in cui si parla di funzioni proprie riconosciute agli altri enti locali, non ha senso e vanifica ogni costruzione logica fin qui svolta, perché non esiste un nucleo originario di competenze riconosciute alle città metropolitane. Non è un fatto negativo che le funzioni proprie delle città metropolitane debbano essere completamente e liberamente definite dalla legge sia in quanto così potranno essere poste al riparo da occasionali invasivi interventi dello Stato, sia in vista della opportunità di disegnare in termini nuovi ed originali l'autonomia delle città metropolitane, il cui futuro è per vero incerto se si guarda e all'esperienza non sempre positiva delle altre regioni.

Quanto è stato fin qui detto, è stato soltanto un tentativo di esemplificare le tematiche che devono essere affrontate allorché viene preso in considerazione l'art. 10 della legge costituzionale 3 del 2001. Per concludere ed in sintesi, appare abbastanza chiaro che la norma citata trova applicazione solo relativamente alle regioni ad autonomia speciale e non agli enti locali, il che non esclude che le novità costituzionali riguardanti comuni e province debbano essere tenute presenti dal legislatore regionale, nell'esercizio della sua speciale competenza. Grazie dell'attenzione.

## La Commissione paritetica: evoluzione del ruolo

DOTT. VITTORIO ZOLLIA*

Dopo aver ascoltato con attenzione le pregevoli e senz'altro utili elaborazioni dottrinali che sul tema sono state svolte dagli oratori che mi hanno preceduto, ritengo di incentrare il mio intervento nella descrizione di ciò che concretamente avviene nell'ambito di tali delicati rapporti tra Stato e Regione, trasferendo ai presenti alcune considerazioni sull'esperienza che negli ultimi quindici anni ho maturato nel frequentare quella imponente sala del Dipartimento Affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri che normalmente ospita le sedute della Commissione paritetica di cui all'articolo 65 dello Statuto di autonomia.

Solo per ricordare: detta Commissione, come evidenziato dal nome stesso, si compone di tre rappresentanti per ognuna delle parti interessate. Il Governo infatti provvede alla nomina dei rappresentanti statali, mentre il Consiglio regionale, all'inizio di ogni legislatura nomina i rappresentanti regionali.

La Commissione è presieduta da uno dei rappresentanti dello Stato, normalmente un parlamentare della stessa Regione. Ricordiamo i più recenti dall'on. Di Bisceglie, all'on. Saro, da ultimo il senatore Camber. L'attuale Consiglio regionale ha provveduto all'individuazione dei propri rappresentanti nelle persone del dott. Ricetti, del prof. Strassoldo e dell'ex Presidente della Regione Travanut, che oramai da più di due anni si sono assunti il non facile compito di tutelare gli interessi del nostro Ente in quella sede.

Oggi la Commissione è in una fase di stallo in quanto, a seguito del rinnovo della legislatura, dovranno essere nominati i nuovi rappresentanti di parte statale, onde rendere l'Organismo rapidamente operativo.

Si auspica che, al più rapido concretizzarsi della sua ricostituzione, i lavori possano partire alacremente, attesi i notevoli problemi che la stessa sarà chiamata ad affrontare.

---

* Segretario Generale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia.

Proprio per questo il Presidente della Regione ed il Presidente del Consiglio hanno deciso di convocare un incontro con i rappresentanti di parte regionale per analizzare le questioni pendenti e quelle che a breve dovranno essere sottoposte all'attenzione dello Stato.

La convocazione di tale incontro, per la prima volta unitaria, da parte dei Presidenti degli Organi esecutivo e legislativo evidenzia in modo inequivocabile l'importanza che in questa fase la Regione attribuisce all'impostazione della più attenta programmazione dei prossimi lavori della Commissione.

È stato giustamente ricordato che, nonostante alcune differenziazioni letterali nelle varie previsioni statutarie istitutive di dette Commissioni per le Regioni ad autonomia differenziata, nella sostanza la prassi ha consolidato un sistema procedurale unitario e condiviso.

Di fatto lo schema di norma di attuazione nasce normalmente, a seconda delle esigenze venutesi a creare nel tempo, su iniziativa del Segretariato Generale, che oggi mi onoro di dirigere, d'intesa con la struttura o le strutture regionali competenti per materia. Detti Uffici redigono una bozza di norma di attuazione che viene sottoposta ad una preventiva valutazione da parte dell'Esecutivo regionale che ne prende atto, concretizzando in tal modo una forma di mandato all'avvio della procedura di confronto con gli Organi dello Stato: con ciò determinando, attraverso i contenuti essenziali del testo, i limiti entro i quali la Regione ritiene di poter acquisire e svolgere le nuove funzioni trasferende.

Con la ricezione del testo proposto, la Segreteria delle Commissioni paritetiche, istituita presso il medesimo Dipartimento, avvia la fase istruttoria.

Ritengo che l'evoluzione che ha assunto nel tempo questa fase istruttoria abbia costituito e costituisce uno dei momenti più critici dei rapporti istituzionali tra Stato e Regione.

Oggi quella Segreteria, in modo abnorme, favorisce continue interlocuzioni con le strutture burocratiche ministeriali che sono chiamate ad intervenire più volte alle stesse sedute della Commissione, ponendo problemi, talora anche impropri e di principio, con interlocuzioni di soggetti che cambiano di seduta in seduta, costringendo anche gli Uffici regionali di supporto a continui contradditori a livello tecnico-giuridico. Sembra quasi, e questo è l'errore fondamentale, che siano le strutture burocratiche a dover trovare ad ogni costo un accordo, in assenza del quale la Commissione trovi addirittura inibiti i propri poteri di espressione.

Tutto ciò ha profondamente limitato l'attività della Commissione, che dopo aver acquisito i singoli elementi istruttori, dovrebbe farne l'adeguata sintesi e, sulla base dei

più corretti rapporti giuridici tra Costituzione e Statuto di autonomia, dettare le norme attuative del trasferimento ritenute più consone agli stessi.

Sarebbe da chiedersi per quale ragione la Segreteria abbia negli ultimi anni accentuato tale impostazione operativa. Di fatto la risposta di quella struttura è data dalla considerazione che comunque gli Uffici legislativi dei Ministeri coinvolti debbono poi esprimere il giudizio sulle norme prima della loro approvazione in sede di Consiglio dei Ministri e che quindi la mediazione tra interessi dello Stato e della Regione è bene avvenga già prima che la Commissione esprima il parere favorevole sul testo definitivo delle norme.

Di fatto però ai tavoli non siedono quegli Uffici legislativi, ma solamente le strutture ministeriali di settore che, chiamate a gestire in larga parte rapporti con il regionalismo ordinario, troppo spesso risultano impreparate a valutare analoghe problematiche nell'ambito dei principi costituzionali e delle variegate previsioni statutarie che caratterizzano gli ordinamenti regionali differenziati.

La conseguenza di tutto ciò è che la Commissione paritetica, che non è male ricordare è organo di natura costituzionale, è stata nell'ultimo quinquennio sempre più relegata a fare da mero accertatore di una avvenuta condivisione tra le parti, abdicando in tal modo al ruolo di essere la Commissione stessa, proprio in quanto paritetica, il luogo dove devono venir puntualmente valutati e definiti, nel rispetto della Costituzione e degli Statuti, i rapporti Stato-Regione rispetto ai singoli trasferimenti.

Credo che i rappresentanti di parte regionale nella Commissione, che non sono certo in alcun modo responsabili di tale conduzioni e che anzi, va dato atto, ne hanno più volte stigmatizzato formalmente le gravi conseguenze, debbano farsi carico alla riapertura dei lavori dell'esigenza che la procedura sia puntualmente ridefinita, delineando tempi e modalità dei rapporti con le strutture ministeriali, nonché la loro puntuale individuazione, restituendo in tal modo all'Organismo paritetico la vera elevata funzione costituzionale che le è propria.

Qualora la norma giuridica attuativa trovasse il consenso conclusivo della maggioranza degli esperti Commissari, ma non quello favorevole successivo degli Uffici legislativi di settore, allora il compromesso diverrà tutto politico e dovrà essere assunto tra gli Organi istituzionali della Regione e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, al quale Consiglio compete l'approvazione definitiva del provvedimento, prima della sua assunzione con decreto del Capo dello Stato.

Posto tale problema operativo, che tanta influenza negativa ha avuto nell'ultimo periodo nella talora difficile e talora addirittura mancata approvazione di singole norme di attuazione, vorrei soffermarmi brevemente - ancora una volta riportandolo alla fase

della concreta attuazione - su di un problema attentamente esaminato da chi mi ha preceduto.

Si è detto, infatti, dell'esigenza - alla fine condivisa dalla dottrina - che ogni trasferimento di funzioni debba passare attraverso l'assunzione di apposite norme di attuazione.

Si è detto, altresì, di come tale passaggio ha rischiato con il tempo, nelle fasi più recenti di espansione del regionalismo, di ritardare i trasferimenti alle Regioni ad autonomia differenziata rispetto a quelle ordinarie. Si è detto, infine, come ed in qual modo tale sistema possa o meno essere influenzato dalla recente introduzione nella nostra costituzione del principio di equiordinazione tra Comuni, Province e Regioni.

Molte volte ci siamo posti effettivamente il problema di come di fatto detta impostazione, unita alle difficoltà operative inizialmente evidenziate ed ai tempi non brevi di approvazione di una norma di attuazione, ci ha visti - a fronte di acclarata specialità - in ampio ritardo nel recepimento di trasferimenti che norme nazionali attribuivano alle Regioni ordinarie.

Io credo vada evidenziata brevemente la ragione vera per la quale ritengo indispensabile ancora che ogni trasferimento di funzioni dallo Stato avvenga attraverso norme di attuazione e come ciò costituisca tutela delle Regioni ad autonomia differenziata e conseguentemente anche degli Enti locali esistenti nei rispettivi territori.

La realtà è che, alla fine, la conferma del mantenimento del passaggio attraverso norme attuative specifiche non è stata mantenuta in ossequio ad un mero principio giuridico costituzionale, ma soprattutto per una reale - ed oggi tanto più indispensabile - tutela economica.

La norma di attuazione infatti, riportando la differenziazione tra momento dell'entrata in vigore e quello dell'efficacia e legando la prima al formale esaurimento della fase della pubblicazione, ma la seconda al momento dell'effettivo trasferimento delle risorse umane e finanziarie necessarie all'esercizio della funzione trasferita, garantisce in modo concreto il bilancio della Regione da possibili e talora nemmeno quantificabili carenze di copertura.

Un esempio per tutti: il decreto legislativo 111 del 2004 recante norme in materia di viabilità e trasporti è entrato in vigore nell'aprile di oramai due anni or sono.

Esso costituiva e costituisce uno dei momenti più significativi del trasferimento di funzioni tra Stato e Regione in quanto vi si prevedeva:

- la devoluzione di funzioni di esercizio dell'intera viabilità localizzata nel territorio regionale, comprensiva anche del trasferimento della titolarità di talune arterie di rilievo regionale;

- il trasferimento delle strutture del locale Compartimento dell'Anas, comprese le risorse materiali ed umane;

- il trasferimento dell'esercizio del sistema ferroviario regionale ed interregionale di competenza, compresa la titolarità della linea Udine-Cividale;

- il trasferimento delle funzioni, degli Uffici e del personale della motorizzazione civile;

- la devoluzione di sostanziali ulteriori funzioni del demanio marittimo, comprensive, fatto unico in Italia, dell'introito dei relativi oneri concessori.

Questa partita, dopo attenta valutazione, era stata contabilizzata dalla Regione in circa 180 milioni di euro per anno.

Come sapete, dette quantificazioni devono risultare particolarmente ponderate in quanto indispensabili per la successiva acquisizione delle relative risorse che per noi non avviene con trasferimento diretto, ma attraverso la trasformazione in decimi di compartecipazione ai tributi erariali. Una posta, quindi, quella delineata pari al valore oggi corrente di circa 2 ulteriori decimi dell'Imposta sul Valore Aggiunto.

L'effettivo trasferimento è bloccato da più di due anni in quanto lo Stato ritiene di doverci trasferire risorse pari al valore di esercizio della viabilità sulla base della spesa storica degli ultimi tre anni effettuata dall'Anas sul nostro territorio. Quantificazione che la Regione non accetta in quanto, proprio in relazione al da tempo preannunciato trasferimento di funzioni, l'ANAS nell'ultimo quinquennio ha investito veramente poco su questo territorio, rispetto a quanto fatto ad esempio su quello del Veneto, sui cui parametri noi riteniamo corretto rapportarci.

Credo sia di tutta evidenza cosa significhi accettare funzioni di tale portata in assenza di adeguate risorse. Immaginate un trasferimento intervenuto direttamente, come per le Regioni ordinarie che oggi ancora lamentano, specie in materia ferroviaria, le insufficienti risorse attribuite, tali da non permette nemmeno il mantenimento degli standards di esercizio della precedente gestione statale.

Oggi la situazione appare ancora più grave in relazione all'emergenza di liquidità propria da un lato della situazione economica generale del Paese, con norme sempre più restrittive a livello di finanziarie nazionali, dall'altro dell'applicazione del cd. "patto di stabilità interno".

Per darvi un cenno dell'effettiva difficoltà della generale situazione di liquidità voglio portare tre esempi conclusivi.

Il primo è rappresentato dal blocco dei trasferimenti di beni del demanio dello Stato (leggasi in particolare demanio militare, tanto atteso da parte dei Comuni) imposto dal Ministero dell'economia e delle finanze, a fronte di una norma di attuazione già avvallata dalla Commissione paritetica.

Tale blocco è avvenuto in quanto, dopo anni di istruttoria e dopo la citata approvazione, un parere del Consiglio di Stato, conseguente ad una arbitraria aggregazione da parte del Ministro La Loggia della norma del Friuli Venezia Giulia ad una norma attuativa dello Statuto della Sicilia, ha dichiarato la sola facoltà di attuazione di tali trasferimenti negando ad un tempo la necessarietà conseguente ad una interpretazione evolutiva del nostro Statuto. Conseguenza, nell'ambito della difficile situazione economica preannunciata, il Ministero dell'Economia ammetterebbe i trasferimenti, ma non più a titolo gratuito.

Il secondo per il quale esiste una norma di tutela a favore della Regione che garantirebbe un incremento del trasferimento di risorse in materia di sanità pubblica a seguito di significative modificazioni del quadro generale di riferimento.

In effetti la delibera CIPE che finanzia il Piano sanitario nazionale (del quale peraltro non facciamo più parte, ma nell'ambito del quale subiamo ad esempio il forte impatto dei rinnovi contrattuali trattati esclusivamente in sede nazionale) prevede comunque una posta, per memoria, del costo del sistema regionale sanitario per il quale ipotizza una correlata copertura finanziaria dettata in parte dalle entrate di compartecipazione tributaria.

Ora il rapporto intervenuto nell'ultimo triennio tra la posta di percentuale ipotetica di incremento delle entrate tributarie regionali (fissata dalla predetta deliberazione nel 12,50%) e l'incremento reale intervenuto su quelle effettivamente percepite (pari al 3,9%) ha evidenziato uno sbilanciamento quantificabile in circa 179 milioni di euro per anno.

È indispensabile acquisire tale posta per non dover coprire con fondi del bilancio regionale le minori entrate, penalizzando ancora una volta gli investimenti negli altri settori strategici.

Il terzo è dato dalla recente battaglia condotta dal Presidente della Regione nei confronti dello Stato per la riduzione dei residui attivi iscritti a bilancio conseguenti alla mancata erogazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, in spregio alle vigenti norme di attuazione, delle compartecipazioni erariali di competenza regionale che alla fine del passato esercizio ammontavano a circa 2 miliardi di euro.

Fortunatamente le formali diffide poste in essere, al rispetto dei principi costituzionali, statutari e di dette norme, unitamente ad una azione congiunta di tutti i parlamentari della Regione, hanno convinto l'Amministrazione centrale, in sede del recente accordo sul patto di stabilità, ad incrementare i trasferimenti suddetti con un'apposita posta aggiuntiva di circa 480 milioni di euro, pari alla copertura del credito relativo al saldo 2003 ed all'acconto del 2006 delle compartecipazioni, che permetterà di dare ossigeno alle liquidazioni sugli impegni pregressi, che altrimenti avrebbero di fatto vanificato e rese prive di efficacia le effettive poste del bilancio di competenza.

Per queste ragioni, pur condividendo le conclusioni del prof. Giangaspero per le quali particolare attenzione vada posta nel concretizzare il più rapidamente possibile i trasferimenti a mezzo delle citate norme attuative evitando che le stesse si pongano quale limite sostanziale alla sopravvivenza della specialità, devo ribadire che le ragioni economiche accennate non permettono di superare l'interpretazione restrittiva della loro costante esigenza, in quanto troppo rilevante è il pericolo, non tanto formale, ma sostanziale, economico, finanziario del venir meno di quella indispensabile tutela del bilancio regionale che di fatto i decreti delegati, pur nelle difficoltà evidenziate, hanno permesso sino ad oggi - e si ritiene permetteranno anche per il futuro - di mantenere, con conseguente conservazione della salvaguardia anche di quei trasferimenti di risorse, a regime, tesi al miglior esercizio delle funzioni proprie delle Autonomie locali della Regione.

## Contributo al dibattito

DOTT. FRANCO RICHETTI*

Credo che l'incontro odierno sia molto utile anche se ritengo che una sua anticipazione rispetto all'approvazione della legge regionale di riforma delle autonomie locali (legge regionale 26 gennaio 2006, n. 1) avrebbe consentito di fare chiarezza sulle rispettive competenze statali e regionali in materia di ordinamento delle autonomie locali, risparmiandoci qualche inutile discussione.

Peraltro, mi pare questa una sede opportuna per esprimere la forte preoccupazione condivisa con i colleghi della Commissione paritetica Stato-Regione Friuli Venezia Giulia, dovuta alle aspettative, forse eccessive, che il Consiglio regionale, eleggendoci, aveva riposto nel lavoro della Commissione paritetica e che ora potrebbero andar deluse.

Questa preoccupazione si va oggi consolidando sia perché l'attesa per l'approvazione del nuovo Statuto regionale di autonomia non sembra destinata a concludersi rapidamente, sia perché, secondo l'interpretazione che è stata data qui oggi, ma di cui avevamo già avuto sentore, ovvero che anche il trasferimento di funzioni agli enti locali previsto dalla Costituzione, dovendo avvenire attraverso l'approvazione di norme di attuazione dello Statuto vigente, finirà per costituire un ulteriore aggravio per il lavoro della Commissione paritetica.

Questa preoccupazione nasce principalmente dall'analisi del lavoro svolto dalla Commissione paritetica in questi ultimi due anni di attività. Al riguardo mi limiterò a segnalare i seguenti argomenti per rappresentare quanto sia urgente individuare opportuni correttivi per rendere maggiormente fruttuosa la collaborazione tra Stato e Regione nel dare attuazione alle prerogative di autonomia regionale poste dallo Statuto.

---

* Rappresentante della Regione nella Commissione paritetica Stato-Regione Friuli Venezia Giulia.

1) Non vi è dubbio alcuno che da parte del Presidente della Commissione paritetica non sia stato esercitato un forte stimolo ad operare.
2) L'ufficio di segreteria della Commissione paritetica, costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, si è distinto per aver svolto una funzione notarile, operando come camera di compensazione tra le diverse istanze dei ministeri, spesso in contrasto tra loro, rappresentati ogni volta da persone fisiche diverse. Questi comportamenti avevano comunque un unico obiettivo: essere riduttivi, se non ostativi, nei confronti di qualsiasi trasferimento. Ciò ha determinato anche qualche contrasto con l'ufficio di segreteria, inducendoci a votare i provvedimenti attuativi a maggioranza, ritenendo che ciò fosse nell'interesse della Regione.
3) L'esito del lavoro svolto dalla Commissione; con grande fatica, inevitabili compromessi e tante riunioni sono state definite le norme attuative in materia di sanità e veterinaria, in materia di trasferimento del demanio militare e in materia di beni culturali. Finalmente il provvedimento di attuazione statutaria, nel gennaio scorso, è approdato al Consiglio dei Ministri e se si fossero realizzate le rassicurazione dell'Ufficio di segreteria, il provvedimento avrebbe dovuto andare de plano, poiché i conflitti dei ministeri erano stati risolti e superati. Successivamente veniamo, invece, a sapere che, per un semplice cavillo giuridico riguardante i beni culturali, peraltro già trattato e risolto in sede di Commissione, il provvedimento non è stato preso in esame dal Consiglio dei Ministri.

Alla luce dell'esperienza di lavoro nella Commissione paritetica e con la convinzione di interpretare anche il pensiero dei colleghi Travanut e Strassoldo, esprimo un appello affinché i componenti regionali della Commissione paritetica non siano lasciati soli a dialogare con lo Stato, ma la loro azione avvenga nel segno di una intesa stabile e costante con l'Amministrazione regionale.

## Contributo al dibattito

Ing. Roberto Della Torre*

Colgo l'occasione di questo convegno per svolgere questa breve riflessione:

- abbiamo preso atto del fatto che il percorso dei decreti legislativi attuativi dello Statuto è dovuto e che questi decreti intervengono ormai nei confronti delle regioni a Statuto speciale con ritardo rispetto ai corrispondenti trasferimenti alle regioni ordinarie;
- abbiamo anche constatato che l'efficacia delle norme di attuazione del nostro Statuto di autonomia sono ritardate dai decreti attuativi per la parte dei trasferimenti delle risorse materiali, personali e soprattutto delle risorse finanziarie.

É evidente che tutto ciò va da un lato a tutela del nostro bilancio, come ha evidenziato il dott. Zollia, perché possiamo solo essere felici di non aver gravato ulteriormente di deficit il bilancio regionale a fronte di un trasferimento di competenze non adeguatamente coperto, dall'altro, come cittadini, siamo anche consapevoli che le funzioni o i servizi nelle materie ormai trasferite con l'entrata in vigore del Decreto legislativo 111 del 2004 non sono altrettanto efficacemente gestiti dagli organi statali che ne proseguono la gestione: in particolare dobbiamo preoccuparci della situazione della rete stradale e dei servizi ferroviari di cui si è fatto cenno.

La riflessione ad alta voce, allora, è la seguente: in questo periodo di transizione si ritiene corretto salvaguardare il bilancio regionale, ma così facendo i nostri concittadini non possono usufruire adeguatamente dei servizi a cui hanno diritto.

La nostra rete stradale in realtà è gestita da una società per azioni, l'A.N.A.S., ma i trasferimenti finanziari a quella società avvengono separatamente, per le regioni ordinarie, rispetto alle regioni a Statuto differenziato. In questo caso siamo stati e siamo tuttora fortemente penalizzati almeno fino a che le competenze in materia non saranno concretamente attuate. La stessa cosa vale per i servizi ferroviari. Andrebbe quindi fatta una riflessione su come uscire da questo guado.

---

* Vicedirettore centrale per la pianificazione territoriale, energia, mobilità e infrastrutture di trasporto.

## Contributo al dibattito

Franco Iacop*

L'obiettivo principale della coalizione che governa la Regione, con l'approvazione della proposta di legge statutaria all'inizio della legislatura, era di giungere in tempi rapidi all'approvazione del nuovo statuto di autonomia, adeguandolo alla riforma del Titolo V della Costituzione, poichè proprio nel nuovo Statuto avrebbero potuto trovare un quadro di riferimento maggiormente definito importanti provvedimenti, tra i quali la legge regionale di riforma delle autonomie locali. L'approvazione del nuovo Statuto di autonomia regionale, da adottarsi con legge costituzionale, è ormai prerogativa del nuovo Parlamento, uscito dalle elezioni politiche appena concluse rinnovato anche nella sua maggioranza interna. L'organizzazione di questa giornata di studio sulle tematiche della specialità regionale può allora essere letta come un'ulteriore opportunità offertaci di contribuire al dibattito sul nuovo statuto di autonomia regionale.

Il dibattito odierno si è sviluppato attorno ad un concetto preciso: la rilevanza del principio di specialità regionale rispetto all'autonomia costituzionalmente riconosciuta agli enti locali e alle regioni ordinarie. Chi ha seguito le vicende legate alla riforma del Titolo V, della Costituzione, può aver colto quasi un tentativo di ritenere il nuovo ordinamento regionale, con le nuove competenze e con l'equiordinazione del sistema delle istituzioni fondamentali della Repubblica, quasi come il superamento, o un tentativo di superamento, del modello speciale, riconducibile ad un dato di maturazione ormai definita del sistema ordinario delle regioni e ad alcune interpretazioni degli articoli fondamentali della legge di riforma costituzionale 3 del 2001, come l'art. 10. Questa sensazione era apparsa sicuramente con l'interpretazione estensiva data all'art. 10 della legge 3 del 2001 nel corso del convegno organizzato in questa stessa sede, nel 2002, dall'Amministrazione regionale che sostanzialmente equiparava gli enti locali delle regioni speciali agli enti locali delle regioni ordinarie.

---

* Assessore regionale per le relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali.

Rispetto a queste tematiche, nell'incertezza interpretativa dei principi della Costituzione riformata dalla legge costituzionale 3 del 2001, il dibattito assume grande rilevanza e ci conforta, alla fine, l'opinione degli studiosi ormai definitivamente volta al riconoscimento della specialità e, conseguentemente delle potestà e competenze che rappresentano un esercizio pieno e convinto di questa specialità, principalmente nella definizione dell'ordinamento del sistema Regione – Autonomie locali.

La filosofia che informa la legge regionale 26 gennaio 2006 n. 1 di riforma dell'ordinamento delle autonomie locali tende a privilegiare la costituzione di un sistema di regole definito, organico, compiuto; completo in tutti i suoi aspetti; una legge, insomma, che definisce il sistema nella sua interezza, comprensivo anche dell'Amministrazione regionale e del complesso dei rapporti di questa verso gli enti locali, evitando di licenziare sbrigativamente un provvedimento legislativo riguardante solamente alcuni aspetti o alcune parti del sistema istituzionale complessivo della Regione. In questa dimensione si è sviluppato anche il dibattito in Consiglio regionale (i consiglieri regionali, Molinaro e Pedicini, possono offrire la loro testimonianza su un anno di confronti) volto principalmente a sviluppare la tematica della potestà legislativa primaria della Regione nel disegnare il proprio sistema istituzionale.

Richetti afferma che se avessimo fatto prima il convegno odierno, non avremmo discusso inutilmente di province e di una serie di elementi che, nel corso dell'esame della legge da parte del Consiglio regionale, sono serviti solamente ad alimentare il dibattito giornalistico, su argomenti che forse potevano non interessare direttamente l'opinione pubblica se non per alcuni aspetti coreografici e comunque del tutto marginali. Credo però che nell'iter seguito: nel definire le linee guida, nella predisposizione dell'articolato, poi nella proposta scaturita dall'Assemblea delle autonomie locali e, infine, nel dibattito sviluppatosi in sede di Consiglio regionale abbiano sempre prevalso i temi e le indicazioni emersi oggi, particolarmente quelli che ci sono stati proposti dal prof. Bartole e dal prof. Giangaspero con le loro relazioni.

Il dott. Zollia ha dato il suo contributo su un aspetto più definito ma fondamentale per le condizioni di specialità della regione, perché uno dei temi forti, quando si affrontano le tematiche del federalismo, è rappresentato dalla definizione delle risorse economiche a disposizione che rappresentano la vera discriminante tra un disegno federativo che trova effettiva attuazione e semplici ipotesi di riforma federativa che rimangono scritte nelle leggi. Rispetto ai temi della paritetica questo aspetto applicativo è quindi importante.

Le tematiche oggi poste sono state quasi per intero sviluppate nella legge di riforma delle autonomie locali; ovvero la sua adozione è avvenuta nel rispetto dello statuto regionale vigente, ma comunque nel solco tracciato dalla legge statutaria in cui si possono identificare le nuove condizioni di autonomia della Regione. La legge regionale

1 del 2006 recepisce anche i principi fondamentali contenuti nella riforma del Titolo V della Costituzione: la pari dignità istituzionale e la definizione dei tre livelli fondamentali di governo del territorio (comuni, province, regioni). Solamente in relazione alla istituzione delle città metropolitane si può cogliere un elemento di fragilità: nella Regione Friuli Venezia Giulia le città metropolitane ottengono solamente un riconoscimento nella legge regionale di riforma delle autonomie locali, mancando completamente un loro riconoscimento, a livello più alto, come elementi fondamentali del quadro istituzionale regionale. Esse sono titolari di funzioni di fatto ricavate da una mediazione con funzioni attribuite alle istituzioni fondamentali alle quali vanno a sostituirsi.

Con riferimento alla definizione delle funzioni proprie, intese come elementi principali che caratterizzano l'attività dell'istituzione, la legge riconosce nei comuni gli enti che di fatto amministrano le proprie comunità, ne curano gli interessi primari e ne determinano le condizioni di governo del territorio, di sviluppo delle opportunità economiche, istituzionali e sociali delle comunità stesse.

L'ente provincia contemplato nella legge 1 del 2006 è stato oggetto del grande dibattito e anche del ricorso governativo, quasi una conseguenza del ricorso sulla nuova legge urbanistica. Nell'attribuire le funzioni agli enti territoriali non si è ritenuto che la programmazione territoriale potesse rientrare tra le competenze della provincia, alla quale viene invece garantita una serie di competenze di area vasta, di interessi generali e diffusi legati alle principali funzioni che interessano in modo trasversale il sistema Regione-enti locali. Invece, coerentemente con il percorso e i contenuti della legge urbanistica, la legge regionale 1 del 2006, ha sostanzialmente individuato nel comune l'ente della programmazione territoriale, non solo urbanistica, ritenendo la programmazione territoriale un elemento che si interseca con la competenza di governo del territorio, di governo dello sviluppo delle opportunità delle comunità, da esercitarsi anche in forma associata e ampia, in ambiti territoriali ottimali, omogenei per finalità, vocazione e caratteristiche. Infine sono lasciate alla Regione competenze di grande programmazione, di indirizzo e di controllo.

Con la sopra citata attribuzione delle funzioni si è pensato di risolvere il problema posto dagli articoli 114 e 118 della Costituzione, relativamente alle funzioni proprie esercitate dai singoli enti, a cui già ha fatto riferimento il prof. Bartole nella sua relazione. In relazione all'articolo 117, secondo comma, lett. p, della Costituzione si ritiene che un'applicazione automatica su scala regionale delle funzioni fondamentali che la legge statale 131 del 2003 definisce in termini puntuali e che saranno riprese dal nuovo Testo Unico degli enti locali che il Governo ha iniziato a diffondere, sia fortemente lesiva delle prerogative regionali, rappresentando un limite improprio alla competenza primaria della Regione in materia di ordinamento del proprio sistema delle autonomie. La nostra azione si è sviluppata, invece, in un ambito che tende a definire una cornice all'interno

della quale il sistema Regione-Autonomie locali viene a rapportarsi, lasciando poi alle singole leggi di settore di definire in termini più puntuali ed espliciti sia le funzioni da attribuire a comuni e province, sia le reali azioni che la legge regionale 1 del 2006 individua per l'attribuzione delle funzioni.

Il dibattito e le relazioni odierne, raccolti in atti, potranno rappresentare una base sicura di confronto anche con la nuova ed ampia riforma costituzionale, approvata dal parlamento sul finire della XIV legislatura che sarà sottoposta a referendum confermativo nel prossimo mese di giugno. Questa nuova riforma, voluta per accelerare il processo di trasformazione in senso federale del Paese, si informa a principi che possono oscurare la specialità attribuita ad alcune Regioni, ed in ogni caso, possono rappresentare un elemento ulteriore di dibattito che finirà per appesantire il percorso parlamentare del nuovo Statuto di autonomia della Regione.

Infine, nel concludere questa interessante riunione, ritengo opportuno annunciare che è nostra intenzione proseguire nell'organizzazione di eventi che vedano assieme l'Amministrazione regionale, il sistema delle autonomie locali, il mondo accademico regionale a dibattere e confrontarsi sulle tematiche di comune interesse, evocando così l'immagine di una intera Regione in cammino verso il raggiungimento di importanti obiettivi di sviluppo e tutela della propria comunità.

## Appendice normativa

## Costituzione della Repubblica Italiana
***(estratto)***

*Omissis*

Art. 5.

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.

*Omissis*

TITOLO V
Le Regioni, le Province, i Comuni

Art. 114.

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i princìpi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.[133]

Art. 115.[134]

Art. 116.

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

---

[133] Articolo così sostituito dall'art. 1, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

[134] Articolo abrogato dall'art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

La Regione Trentino Alto Adige è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

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 princìpi 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.[135]

Art. 117.

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.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

*a*) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;

*b*) immigrazione;

*c*) rapporti tra la Repubblica e le 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; perequazione delle risorse finanziarie;

*f*) organi dello Stato e relative leggi elettorali; *referendum* statali; elezione del Parlamento europeo;

*g*) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;

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

*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 sull'istruzione;

---

[135] Articolo così sostituito dall'art. 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

*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 determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;

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

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; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei princìpi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

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

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.

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. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

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.[136]

Art. 118.

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 princìpi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

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.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.[137]

Art. 119.

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 princìpi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

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.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per 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, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

---

[136] Articolo così sostituito dall'art. 3, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

[137] Articolo così sostituito dall'art. 4, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i princìpi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.[138]

Art. 120.

La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

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.[139]

Art. 121.

Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente.

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.[140]

La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni.

Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica.[141]

Art. 122.

Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati

---

138 Articolo così sostituito dall'art. 5, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

139 Articolo così sostituito dall'art. 6, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

140 Comma così modificato dall'art. 1, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1.

141 Comma così sostituito dall'art. 1, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1.

con legge della Regione nei limiti dei princìpi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.

Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza.

I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.[142]

Art. 123.

Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i princìpi 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.[143]

In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.[144]

Art. 124.[145]

Art. 125.

[146]

[142] Articolo così sostituito dall'art. 2, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1.

[143] Articolo così sostituito dall'art. 3, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1.

[144] Comma aggiunto dall'art. 7, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

[145] Articolo abrogato dall'art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione.

Art. 126.

Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.

Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione.

L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio.[147]

Art. 127.

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.[148]

Art. 128.[149]

Art. 129.[150]

---

146 Comma abrogato dall'art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

147 Articolo così sostituito dall'art. 4, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1.

148 Articolo così sostituito dall'art. 8, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

149 Articolo abrogato dall'art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

150 Articolo abrogato dall'art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Art. 130.[151]

Art. 131.

Sono costituite le seguenti Regioni:

*Omissis*

Friuli-Venezia Giulia;

*Omissis*

Art. 132.

Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse.

Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante *referendum* e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.[152]

Art. 133.

Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione.

La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

*Omissis*

[151] Articolo abrogato dall'art. 9, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

[152] Comma così modificato dall'art. 9, comma 1, legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

**Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3**
*Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione (estratto)*

*Omissis*

Art. 10

1. Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

*Omissis*

**Legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1**
*Statuto speciale della Regione Friuli – Venezia Giulia (estratto)*

*Omissis*

TITOLO II
Potestà della Regione

CAPO I
Potestà legislativa

Art. 4

In armonia con la Costituzione, con i principi generali *dell'ordinamento giuridico della Repubblica*,[153] con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonchè nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie:

1) ordinamento degli Uffici e degli Enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale ad essi addetto;

1–*bis*) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni;[154]

2) agricoltura e foreste, bonifiche, ordinamento delle minime unità culturali e ricomposizione fondiaria, irrigazione, opere di miglioramento agrario e fondiario, zootecnia, ittica, economia montana, corpo forestale;

3) caccia e pesca;

4) usi civici;

5) impianto e tenuta dei libri fondiari;

6) industria e commercio;

7) artigianato;

8) mercati e fiere;

9) viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse locale e regionale;

10) turismo e industria alberghiera;

---

[153] Parole così sostituite dall'art. 5, comma 1, lettera b), della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2.

[154] Numero aggiunto dall'art. 5 della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2. Per l'attuazione delle norme di cui al suddetto n. 1–*bis*, si veda il decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9.

11) trasporti su funivie e linee automobilistiche, tranviarie e filoviarie, di interesse regionale;

12) urbanistica;

13) acque minerali e termali;

14) istituzioni culturali, ricreative e sportive; musei e biblioteche di interesse locale e regionale.

*Omissis*

CAPO II
Potestà amministrativa

Art. 8

La Regione esercita le funzioni amministrative nelle materie in cui ha potestà legislativa a norma degli articoli 4 e 5, salvo quelle attribuite agli enti locali dalle leggi della Repubblica.

*Omissis*

Art. 10

Lo Stato può, con legge, delegare alla Regione, alle Province ed ai Comuni l'esercizio di proprie funzioni amministrative.

Le Amministrazioni statali centrali, per l'esercizio nella Regione di funzioni di loro competenza, possono avvalersi degli uffici della amministrazione regionale, previa intesa tra i Ministri competenti ed il Presidente della Regione.[155] Nei casi previsti dai precedenti commi, l'onere delle relative spese farà carico allo Stato.

Art. 11

La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province ed ai Comuni, ai loro consorzi ed agli altri enti locali, o avvalendosi dei loro uffici.

I provvedimenti adottati nelle materie delegate sono soggetti al controllo stabilito nell'articolo 58.

Le spese sostenute dalle Province, dai Comuni e da altri enti per le funzioni delegate sono a carico della Regione.

---

[155] Parole così sostituite dall'art. 5, comma 1, lett. a) della legge costituzionale 2 del 2001. Ai sensi di questa stessa norma, le parole "Presidente della Regione" sostituiscono le seguenti: "Presidente della Giunta regionale" e "Presidente della Giunta", ovunque ricorrano.

*Omissis*

TITOLO VI
Enti locali

Art. 59

Le Province ed i Comuni della Regione sono Enti autonomi ed hanno ordinamenti e funzioni stabilite dalle leggi dello Stato e della Regione.

Le Province ed i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento regionale.

Con legge regionale possono essere istituiti, nell'ambito delle circoscrizioni provinciali, circondari per il decentramento di funzioni amministrative.

Art. 60

Il controllo sugli atti degli Enti locali è esercitato da organi della Regione nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale in armonia con i principi delle leggi dello Stato.

*Omissis*

Art. 65

Con decreti legislativi, sentita una Commissione paritetica di sei membri, nominati tre dal Governo della Repubblica e tre dal Consiglio regionale, saranno stabilite le norme di attuazione del presente Statuto e quelle relative al trasferimento all'Amministrazione regionale degli uffici statali che nel Friuli-Venezia Giulia adempiono a funzioni attribuite alla Regione.

**Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112**
*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59 (estratto)*

TITOLO I
Disposizioni generali

Capo I
Disposizioni generali

Art. 1
Oggetto

1. Il presente decreto legislativo disciplina, ai sensi del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle regioni, alle province, ai comuni, alle comunità montane o ad altri enti locali e, nei casi espressamente previsti, alle autonomie funzionali, nelle materie non disciplinate dal decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143, dal decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, dal decreto legislativo 18 novembre 1997, n. 426, dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, dal decreto legislativo 8 gennaio 1998, n. 3, dal decreto legislativo 11 febbraio 1998, n. 32, nonché dal decreto legislativo recante riforma della disciplina in materia di commercio, dal decreto legislativo recante interventi per la razionalizzazione del sostegno pubblico alle imprese e dal decreto legislativo recante disposizioni in materia di commercio con l'estero.

2. Salvo diversa espressa disposizione del presente decreto legislativo, il conferimento comprende anche le funzioni di organizzazione e le attività connesse e strumentali all'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti, quali fra gli altri, quelli di programmazione, di vigilanza, di accesso al credito, di polizia amministrativa, nonché l'adozione di provvedimenti contingibili e urgenti previsti dalla legge.

3. Nelle materie oggetto del conferimento, le regioni e gli enti locali esercitano funzioni legislative o normative ai sensi e nei limiti stabiliti dall'articolo 2 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

4. In nessun caso le norme del presente decreto legislativo possono essere interpretate nel senso della attribuzione allo Stato, alle sue amministrazioni o ad enti pubblici nazionali, di funzioni e compiti trasferiti, delegati o comunque attribuiti alle regioni, agli enti locali e alle autonomie funzionali dalle disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo.

*Omissis*

Art. 5
Poteri sostitutivi

1. Con riferimento alle funzioni e ai compiti spettanti alle regioni e agli enti locali, in caso di accertata inattività che comporti inadempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Unione europea o pericolo di grave pregiudizio agli interessi nazionali, il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente per materia, assegna all'ente inadempiente un congruo termine per provvedere.

2. Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei Ministri, sentito il soggetto inadempiente, nomina un commissario che provvede in via sostitutiva.

3. In casi di assoluta urgenza, non si applica la procedura di cui al comma 1 e il Consiglio dei Ministri può adottare il provvedimento di cui al comma 2, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro competente. Il provvedimento in tal modo adottato ha immediata esecuzione ed è immediatamente comunicato rispettivamente alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata «Conferenza Stato-regioni» e alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali allargata ai rappresentanti delle comunità montane, che ne possono chiedere il riesame, nei termini e con gli effetti previsti dall'articolo 8, comma 3, della legge 15 marzo 1997, n. 59.

4. Restano ferme le disposizioni in materia di poteri sostitutivi previste dalla legislazione vigente.

*Omissis*

Art. 10
Regioni a statuto speciale

1. Con le modalità previste dai rispettivi statuti si provvede a trasferire alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, in quanto non siano già attribuite, le funzioni e i compiti conferiti dal presente decreto legislativo alle regioni a statuto ordinario.

*Omissis*

**Legge 5 giugno 2003, n. 131**
*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (estratto)*

Art. 1
Attuazione dell'articolo 117, primo e terzo comma, della Costituzione, in materia di legislazione regionale

1. Costituiscono vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, quelli derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, di cui all'articolo 10 della Costituzione, da accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all'articolo 11 della Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali.

2. Le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia, fermo quanto previsto al comma 3, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale. Le disposizioni normative regionali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione esclusiva statale continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni statali in materia, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale.

3. Nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei princìpi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti.

4. In sede di prima applicazione, per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi princìpi fondamentali, il Governo è delegato ad adottare, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con i Ministri interessati, uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei princìpi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, attenendosi ai princìpi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità e indicando, in ciascun decreto, gli ambiti normativi che non vi sono compresi. Gli schemi dei decreti, dopo l'acquisizione del parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata: «Conferenza Stato-Regioni», sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere da

parte delle competenti Commissioni parlamentari, compreso quello della Commissione parlamentare per le questioni regionali, da rendersi entro sessanta giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime. Acquisiti tali pareri, il Governo ritrasmette i testi, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza Stato-Regioni ed alle Camere per il parere definitivo, da rendersi, rispettivamente, entro trenta e sessanta giorni dalla trasmissione dei testi medesimi. Il parere parlamentare definitivo è reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Gli schemi di decreto legislativo sono esaminati rilevando se in essi non siano indicati alcuni dei princìpi fondamentali ovvero se vi siano disposizioni che abbiano un contenuto innovativo dei princìpi fondamentali, e non meramente ricognitivo ai sensi del presente comma, ovvero si riferiscano a norme vigenti che non abbiano la natura di principio fondamentale. In tal caso il Governo può omettere quelle disposizioni dal decreto legislativo, oppure le può modificare in conformità alle indicazioni contenute nel parere o, altrimenti, deve trasmettere ai Presidenti delle Camere e al Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dal parere parlamentare.[156]

5. Nei decreti legislativi di cui al comma 4, sempre a titolo di mera ricognizione, possono essere individuate le disposizioni che riguardano le stesse materie ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato a norma dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione.[157]

6. Nella predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 4, il Governo si attiene ai seguenti criteri direttivi:

a) individuazione dei princìpi fondamentali per settori organici della materia in base a criteri oggettivi desumibili dal complesso delle funzioni e da quelle affini, presupposte, strumentali e complementari, e in modo da salvaguardare la potestà legislativa riconosciuta alle Regioni ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione;

b) considerazione prioritaria, ai fini dell'individuazione dei princìpi fondamentali, delle disposizioni statali rilevanti per garantire l'unità giuridica ed economica, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, il rispetto delle norme e dei trattati internazionali e della normativa comunitaria, la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica, nonché il rispetto dei princìpi generali in materia di procedimenti amministrativi e di atti concessori o autorizzatori;

c) considerazione prioritaria del nuovo sistema di rapporti istituzionali derivante dagli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione;

d) considerazione prioritaria degli obiettivi generali assegnati dall'articolo 51, primo comma, e dall'articolo 117, settimo comma, della Costituzione, alla legislazione regionale;

---

[156] Comma da ultimo così modificato dall'art. 4, della legge 27 dicembre 2004, n. 306.

[157] Comma dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con sentenza 13-28 luglio 2004, n. 280.

e) coordinamento formale delle disposizioni di principio e loro eventuale semplificazione.[158]

Art. 2

Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p)*, della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro il 31 dicembre 2005, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per gli affari regionali, per le riforme istituzionali e la devoluzione e dell'economia e delle finanze, uno o più decreti legislativi diretti alla individuazione delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p)*, della Costituzione, essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento.[159]

2. Con i decreti legislativi di cui al comma 1, si provvede, altresì, nell'àmbito della competenza legislativa dello Stato, alla revisione delle disposizioni in materia di enti locali, per adeguarle alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

3. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, dopo l'acquisizione dei pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, di seguito denominata «Conferenza unificata», da rendere entro trenta giorni dalla trasmissione degli schemi medesimi, sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro quarantacinque giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime. Acquisiti tali pareri, il Governo ritrasmette i testi, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza unificata e alle Camere per il parere definitivo, da rendere, rispettivamente, entro trenta e quarantacinque giorni dalla trasmissione dei testi medesimi.

4. Nell'attuazione della delega di cui ai commi 1 e 2, il Governo si attiene ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) garantire il rispetto delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni, l'autonomia e le competenze costituzionali degli enti territoriali ai sensi degli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione, nonché la valorizzazione delle potestà statutaria e regolamentare dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane;

b) individuare le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane in modo da prevedere, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni

---

[158] Si veda la nota precedente.

[159] Comma da ultimo così modificato dall'art. 5, della legge 27 dicembre 2004, n. 306.

primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte;

c) valorizzare i princìpi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione nella allocazione delle funzioni fondamentali in modo da assicurarne l'esercizio da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione anche mediante l'indicazione dei criteri per la gestione associata tra i Comuni;

d) prevedere strumenti che garantiscano il rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti, allo scopo individuando specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, Regioni e Stato;

e) attribuire all'autonomia statutaria degli enti locali la potestà di individuare sistemi di controllo interno, al fine di garantire il funzionamento dell'ente, secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, nonché forme e modalità di intervento, secondo criteri di neutralità, di sussidiarietà e di adeguatezza, nei casi previsti dagli articoli 141, commi 2 e 8, 193, comma 4, 243, comma 6, lettera b), 247 e 251 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

f) prevedere una disciplina di princìpi fondamentali idonea a garantire un ordinamento finanziario e contabile degli enti locali che consenta, sulla base di parametri obiettivi e uniformi, la rilevazione delle situazioni economiche e finanziarie degli enti locali ai fini della attivazione degli interventi previsti dall'articolo 119, terzo e quinto comma, della Costituzione, anche tenendo conto delle indicazioni dell'Alta Commissione di studio di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), della legge 27 dicembre 2002, n. 289;

g) procedere alla revisione delle disposizioni legislative sugli enti locali, comprese quelle contenute nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, limitatamente alle norme che contrastano con il sistema costituzionale degli enti locali definito dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, attraverso la modificazione, l'integrazione, la soppressione e il coordinamento formale delle disposizioni vigenti, anche al fine di assicurare la coerenza sistematica della normativa, l'aggiornamento e la semplificazione del linguaggio normativo;

h) adeguare i procedimenti di istituzione della Città metropolitana al disposto dell'articolo 114 della Costituzione, fermo restando il principio di partecipazione degli enti e delle popolazioni interessati;

i) individuare e disciplinare gli organi di governo delle Città metropolitane e il relativo sistema elettorale, secondo criteri di rappresentatività e democraticità che favoriscano la formazione di maggioranze stabili e assicurino la rappresentanza delle minoranze, anche tenendo conto di quanto stabilito per i Comuni e le Province;

l) definire la disciplina dei casi di ineleggibilità, di incompatibilità e di incandidabilità alle cariche elettive delle Città metropolitane anche tenendo conto di quanto stabilito in materia per gli amministratori di Comuni e Province;

m) mantenere ferme le disposizioni in vigore relative al controllo sugli organi degli enti locali, alla vigilanza sui servizi di competenza statale attribuiti al sindaco quale ufficiale del Governo, nonché, fatta salva la polizia amministrativa locale, ai procedimenti preordinati alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica nonché le disposizioni volte ad assicurare la conformità dell'attività amministrativa alla legge, allo statuto e ai regolamenti;

n) valorizzare le forme associative anche per la gestione dei servizi di competenza statale affidati ai comuni;

o) garantire il rispetto delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale;

p) indicare espressamente sia le norme implicitamente abrogate per effetto dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, sia quelle anche implicitamente abrogate da successive disposizioni;

q) rispettare i princìpi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale e fare salve le competenze spettanti alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

5. La decorrenza dell'esercizio delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane che, a seguito dell'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1, sono attribuite ad un ente diverso da quello che le esercita alla data di entrata in vigore dei medesimi decreti legislativi, è stabilita dalle leggi che determinano i beni e le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire. A tale fine il Governo, in conformità ad accordi da definire in sede di Conferenza unificata, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri per gli affari regionali, per le riforme istituzionali e la devoluzione e dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri interessati, presenta al Parlamento uno o più disegni di legge collegati, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, alla manovra finanziaria annuale, per il recepimento dei suddetti accordi. Ciascuno dei predetti disegni di legge è corredato della relazione tecnica con l'indicazione della quantificazione e della ripartizione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, ai fini della valutazione della congruità tra i trasferimenti e gli oneri conseguenti all'espletamento delle funzioni conferite. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano fino alla data di entrata in vigore delle norme concernenti il nuovo sistema finanziario in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

6. Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può emanare, nel rispetto dei princìpi e dei criteri direttivi indicati al comma 4, disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi.

7. I provvedimenti collegati di cui al comma 5 non possono comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Art. 3

Testi unici delle disposizioni legislative vigenti non aventi carattere di principio fondamentale nelle materie di legislazione concorrente

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, primo periodo, il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 1, uno o più decreti legislativi al fine di raccogliere in testi unici meramente compilativi le disposizioni legislative residue, per ambiti omogenei nelle materie di legislazione concorrente, apportandovi le sole modifiche, di carattere esclusivamente formale, necessarie ad assicurarne il coordinamento nonché la coerenza terminologica.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, dopo l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni, sono trasmessi alle Camere per il parere delle competenti Commissioni parlamentari e della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Decorsi trenta giorni dall'assegnazione, i decreti legislativi possono essere emanati anche in mancanza del parere parlamentare.

Art. 4

Attuazione dell'articolo 114, secondo comma, e dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione in materia di potestà normativa degli enti locali

1. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà normativa secondo i princìpi fissati dalla Costituzione. La potestà normativa consiste nella potestà statutaria e in quella regolamentare.

2. Lo statuto, in armonia con la Costituzione e con i princìpi generali in materia di organizzazione pubblica, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, stabilisce i princìpi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare.

3. L'organizzazione degli enti locali è disciplinata dai regolamenti nel rispetto delle norme statutarie.

4. La disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione.

5. Il potere normativo è esercitato anche dalle unioni di Comuni, dalle Comunità montane e isolane.

6. Fino all'adozione dei regolamenti degli enti locali, si applicano le vigenti norme statali e regionali, fermo restando quanto previsto dal presente articolo.

Art. 5

Attuazione dell'articolo 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle regioni in materia comunitaria

1. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono direttamente, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari, partecipando, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni che tengano conto della particolarità delle autonomie speciali e, comunque, garantendo l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo. Nelle delegazioni del Governo deve essere prevista la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Nelle materie che spettano alle Regioni ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, il Capo delegazione, che può essere anche un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma, è designato dal Governo sulla base di criteri e procedure determinati con un accordo generale di cooperazione tra Governo, Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni. In attesa o in mancanza di tale accordo, il Capo delegazione è designato dal Governo. Dall'attuazione del presente articolo non possono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

2. Nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, il Governo può proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi anche su richiesta di una delle Regioni o delle Province autonome. Il Governo è tenuto a proporre tale ricorso qualora esso sia richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome.

Art. 6

Attuazione dell'articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull'attività internazionale delle regioni

1. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, provvedono direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati, dandone preventiva comunicazione al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali, i quali, nei successivi trenta giorni dal relativo ricevimento, possono formulare criteri e osservazioni. In caso di inadempienza, ferma restando la responsabilità delle Regioni verso lo Stato, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 8, commi 1, 4 e 5, in quanto compatibili.

2. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, possono concludere, con enti territoriali interni ad altro Stato, intese dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale, dandone comunicazione prima della

firma alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali ed al Ministero degli affari esteri, ai fini delle eventuali osservazioni di questi ultimi e dei Ministeri competenti, da far pervenire a cura del Dipartimento medesimo entro i successivi trenta giorni, decorsi i quali le Regioni e le Province autonome possono sottoscrivere l'intesa. Con gli atti relativi alle attività sopra indicate, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano non possono esprimere valutazioni relative alla politica estera dello Stato, né possono assumere impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi degli altri soggetti di cui all'articolo 114, primo comma, della Costituzione.

3. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, possono, altresì, concludere con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali e dalle linee e dagli indirizzi di politica estera italiana, nonché, nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dei princìpi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato. A tale fine ogni Regione o Provincia autonoma dà tempestiva comunicazione delle trattative al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali, che ne danno a loro volta comunicazione ai Ministeri competenti. Il Ministero degli affari esteri può indicare princìpi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati; qualora questi ultimi si svolgano all'estero, le competenti rappresentanze diplomatiche e i competenti uffici consolari italiani, previa intesa con la Regione o con la Provincia autonoma, collaborano alla conduzione delle trattative. La Regione o la Provincia autonoma, prima di sottoscrivere l'accordo, comunica il relativo progetto al Ministero degli affari esteri, il quale, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali, ed accertata l'opportunità politica e la legittimità dell'accordo, ai sensi del presente comma, conferisce i pieni poteri di firma previsti dalle norme del diritto internazionale generale e dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969, ratificata ai sensi della legge 12 febbraio 1974, n. 112. Gli accordi sottoscritti in assenza del conferimento di pieni poteri sono nulli.

4. Agli accordi stipulati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano è data pubblicità in base alla legislazione vigente.

5. Il Ministro degli affari esteri può, in qualsiasi momento, rappresentare alla Regione o alla Provincia autonoma interessata questioni di opportunità inerenti alle attività di cui ai commi da 1 a 3 e derivanti dalle scelte e dagli indirizzi di politica estera dello Stato e, in caso di dissenso, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali, chiedere che la questione sia portata in Consiglio dei ministri che, con l'intervento del Presidente della Giunta regionale o provinciale interessato, delibera sulla questione.

6. In caso di violazione degli accordi di cui al comma 3, ferma restando la responsabilità delle Regioni verso lo Stato, si applicano le disposizioni dell'articolo 8, commi 1, 4 e 5, in quanto compatibili.

7. Resta fermo che i Comuni, le Province e le Città metropolitane continuano a svolgere attività di mero rilievo internazionale nelle materie loro attribuite, secondo l'ordinamento vigente, comunicando alle Regioni competenti ed alle amministrazioni di cui al comma 2 ogni iniziativa.

Art. 7
Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia
di esercizio delle funzioni amministrative

1. Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, nel rispetto, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi. Stato, Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni e Comunità montane favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà. In ogni caso, quando sono impiegate risorse pubbliche, si applica l'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Tutte le altre funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai Comuni, che le esercitano in forma singola o associata, anche mediante le Comunità montane e le unioni dei Comuni.

2. Per le finalità di cui al comma 1, e comunque ai fini del trasferimento delle occorrenti risorse, sulla base degli accordi con le Regioni e le autonomie locali, da concludere in sede di Conferenza unificata, diretti in particolare all'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti da conferire, il Governo, su proposta del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri interessati, presenta al Parlamento uno o più disegni di legge collegati, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, alla manovra finanziaria annuale, per il recepimento dei suddetti accordi. Ciascuno dei predetti disegni di legge deve essere corredato da idonea relazione tecnica e non deve recare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano fino alla data di entrata in vigore delle norme relative al nuovo sistema finanziario in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

3. Sulla base dei medesimi accordi e nelle more dell'approvazione dei disegni di legge di cui al comma 2, lo Stato può avviare i trasferimenti dei suddetti beni e risorse secondo

princìpi di invarianza di spesa e con le modalità previste al numero 4) del punto II dell'Acc. 20 giugno 2002, recante intesa interistituzionale tra Stato, regioni ed enti locali, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 159 del 9 luglio 2002. A tale fine si provvede mediante uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, tenendo conto delle previsioni di spesa risultanti dal bilancio dello Stato e del patto di stabilità. Si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 3, 7, commi 8, 9, 10 e 11, e 8 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Gli schemi di decreto, ciascuno dei quali deve essere corredato di idonea relazione tecnica, sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, da rendere entro trenta giorni dall'assegnazione.

4. Le Commissioni possono chiedere ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero degli schemi di decreto trasmessi nello stesso periodo all'esame delle Commissioni. Qualora sia concessa, ai sensi del presente comma, la proroga del termine per l'espressione del parere, i termini per l'adozione dei decreti sono prorogati di venti giorni. Decorso il termine di cui al comma 3, ovvero quello prorogato ai sensi del presente comma, senza che le Commissioni abbiano espresso i pareri di rispettiva competenza, i decreti possono comunque essere adottati. I decreti sono adottati con il concerto del Ministro dell'economia e delle finanze e devono conformarsi ai pareri delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario nelle parti in cui essi formulano identiche condizioni.

5. Nell'adozione dei decreti, si tiene conto delle indicazioni contenute nel Documento di programmazione economico-finanziaria, come approvato dalle risoluzioni parlamentari. Dalla data di entrata in vigore dei suddetti decreti o da quella diversa indicata negli stessi, le Regioni o gli enti locali possono provvedere all'esercizio delle funzioni relative ai beni e alle risorse trasferite. Tali decreti si applicano fino alla data di entrata in vigore delle leggi di cui al comma 2.

6. Fino alla data di entrata in vigore dei provvedimenti previsti dal presente articolo, le funzioni amministrative continuano ad essere esercitate secondo le attribuzioni stabilite dalle disposizioni vigenti, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale.

7. La Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati. Resta ferma la potestà delle Regioni a statuto speciale, nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità. Per la determinazione dei parametri di gestione relativa al controllo

interno, la Corte dei conti si avvale anche degli studi condotti in materia dal Ministero dell'interno.

8. Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane.

9. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono essere integrate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da due componenti designati, salvo diversa previsione dello statuto della Regione, rispettivamente dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali oppure, ove tale organo non sia stato istituito, dal Presidente del Consiglio regionale su indicazione delle associazioni rappresentative dei Comuni e delle Province a livello regionale. I predetti componenti sono scelti tra persone che, per gli studi compiuti e le esperienze professionali acquisite, sono particolarmente esperte nelle materie aziendalistiche, economiche, finanziarie, giuridiche e contabili; i medesimi durano in carica cinque anni e non sono riconfermabili. Lo status dei predetti componenti è equiparato a tutti gli effetti, per la durata dell'incarico, a quello dei consiglieri della Corte dei conti, con oneri finanziari a carico della Regione. La nomina è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica, con le modalità previste dal secondo comma dell'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 1977, n. 385. Nella prima applicazione delle disposizioni di cui al presente comma e ai commi 7 e 8, ciascuna sezione regionale di controllo, previe intese con la Regione, può avvalersi di personale della Regione sino ad un massimo di dieci unità, il cui trattamento economico resta a carico dell'amministrazione di appartenenza. Possono essere utilizzati a tal fine, con oneri a carico della Regione, anche segretari comunali e provinciali del ruolo unico previsto dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, previe intese con l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali o con le sue sezioni regionali.

### Art. 8
Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo

1. Nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento.

2. Qualora l'esercizio del potere sostitutivo si renda necessario al fine di porre rimedio alla violazione della normativa comunitaria, gli atti ed i provvedimenti di cui al comma 1

sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro competente per materia. L'articolo 11 della legge 9 marzo 1989, n. 86, è abrogato.

3. Fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale, qualora l'esercizio dei poteri sostitutivi riguardi Comuni, Province o Città metropolitane, la nomina del commissario deve tenere conto dei princìpi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Il commissario provvede, sentito il Consiglio delle autonomie locali qualora tale organo sia stato istituito.

4. Nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame.

5. I provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite.

6. Il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni; in tale caso è esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Nelle materie di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

### Art. 9
Attuazione degli articoli 123, secondo comma, e 127 della Costituzione, in materia di ricorsi alla Corte costituzionale

*Omissis*

5. Le Regioni assicurano la pronta reperibilità degli atti recanti la pubblicazione ufficiale degli statuti e delle leggi regionali.

6. Nei ricorsi per conflitto di attribuzione tra Stato e Regione e tra Regione e Regione, di cui agli articoli da 39 a 42 della legge 11 marzo 1953, n. 87, proposti anteriormente alla data dell'8 novembre 2001, il ricorrente deve chiedere la trattazione del ricorso, con istanza diretta alla Corte costituzionale e notificata alle altre parti costituite, entro quattro mesi dal ricevimento della comunicazione di pendenza del procedimento effettuata a cura della cancelleria della Corte costituzionale; in difetto di tale istanza, il ricorso si considera abbandonato ed è dichiarato estinto con decreto del Presidente.

*Omissis*

Art. 10
Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie

1. In ogni Regione a statuto ordinario il prefetto preposto all'ufficio territoriale del Governo avente sede nel capoluogo della Regione svolge le funzioni di rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie.

2. Nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, il rappresentante dello Stato cura in sede regionale:

a) le attività dirette ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, nonché il raccordo tra le istituzioni dello Stato presenti sul territorio, anche attraverso le conferenze di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, al fine di garantire la rispondenza dell'azione amministrativa all'interesse generale, il miglioramento della qualità dei servizi resi al cittadino e di favorire e rendere più agevole il rapporto con il sistema delle autonomie;

*b*) la tempestiva informazione alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali e ai Ministeri interessati degli statuti regionali e delle leggi regionali, per le finalità di cui agli articoli 123 e 127 della Costituzione, e degli atti amministrativi regionali, agli effetti dell'articolo 134 della Costituzione, nonché il tempestivo invio dei medesimi atti all'ufficio dell'Avvocatura dello Stato avente sede nel capoluogo;

*c*) la promozione dell'attuazione delle intese e del coordinamento tra Stato e Regione previsti da leggi statali nelle materie indicate dall'articolo 118, terzo comma, della Costituzione, nonché delle misure di coordinamento tra Stato e autonomie locali, di cui all'articolo 9, comma 5, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

*d*) l'esecuzione di provvedimenti del Consiglio dei ministri costituenti esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, avvalendosi degli uffici territoriali del Governo e degli altri uffici statali aventi sede nel territorio regionale;

*e*) la verifica dell'interscambio di dati e informazioni rilevanti sull'attività statale, regionale e degli enti locali, di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, riferendone anche al Ministro per l'innovazione e le tecnologie;

*f*) l'indizione delle elezioni regionali e la determinazione dei seggi consiliari e l'assegnazione di essi alle singole circoscrizioni, nonché l'adozione dei provvedimenti connessi o conseguenti, fino alla data di entrata in vigore di diversa previsione contenuta negli statuti e nelle leggi regionali;

*g*) la raccolta delle notizie utili allo svolgimento delle funzioni degli organi statali, costituendo il tramite per la reciproca informazione nei rapporti con le autorità regionali; la fornitura di dati e di elementi per la redazione della Relazione annuale sullo stato della pubblica amministrazione; la raccolta e lo scambio dei dati di rilevanza statistica, da effettuarsi secondo gli standard e le metodologie definiti

dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e avvalendosi anche dei suoi uffici regionali, d'intesa con lo stesso.

3. Nell'esercizio delle funzioni di cui al presente articolo il rappresentante dello Stato si avvale a tale fine delle strutture e del personale dell'ufficio territoriale del Governo.

4. Ai fini del presente articolo e per l'espletamento delle funzioni previste dall'articolo 1, comma 2, lettere *e), f)* e *g*), del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 2001, n. 287, i segretari comunali e provinciali che, alla data di entrata in vigore della presente legge, sono inseriti nella graduatoria di cui all'articolo 18, comma 9, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465, come modificato dall'articolo 7, comma 3, della legge 16 gennaio 20003, n. 3, e che hanno presentato istanza di mobilità per gli uffici territoriali del Governo, sono assegnati, nel limite dei posti disponibili, agli stessi uffici, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'interno, con il Ministro per gli affari regionali e con gli altri Ministri interessati, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Restano ferme le disposizioni previste dal decreto legislativo 19 maggio 2000, n. 139, e dai relativi decreti di attuazione.

5. Nelle Regioni a statuto speciale le funzioni del rappresentante dello Stato ai fini della lettera *d*) del comma 2 sono svolte dagli organi statali a competenza regionale previsti dai rispettivi statuti, con le modalità definite da apposite norme di attuazione.

6. Ai commissariati del Governo di Trento e di Bolzano si applicano le disposizioni del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 2001, n. 287, compatibilmente con lo statuto speciale di autonomia e con le relative norme di attuazione.[160]

7. Il provvedimento di preposizione all'ufficio territoriale del Governo del capoluogo di Regione è adottato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, d'intesa con il Ministro per gli affari regionali.

*Omissis*

11. Nelle norme dell'ordinamento giuridico, compatibili con le disposizioni della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, il riferimento al commissario del Governo è da intendersi al prefetto titolare dell'ufficio territoriale del Governo del capoluogo di Regione quale rappresentante dello Stato. Il presente comma comunque non concerne le norme compatibili con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, aventi ad oggetto le Regioni a statuto speciale.

[160] Comma dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale, con sentenza 8-19 luglio 2004, n. 236.

### Art. 11

Attuazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3

1. Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

2. Le Commissioni paritetiche previste dagli statuti delle Regioni a statuto speciale, in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa ai sensi dell'articolo 10 della citata legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, possono proporre l'adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative.

3. Le norme di attuazione di cui al comma 2 possono prevedere altresì disposizioni specifiche per la disciplina delle attività regionali di competenza in materia di rapporti internazionali e comunitari.

*Omissis*

## Giurisprudenza

**Corte Costituzionale, sentenza n. 415,**
24 novembre - 7 dicembre 1994.

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 nonché, in quanto ad esso connessi, degli artt. 5, comma quarto; 6, comma quinto; 7 e 8, commi primo e secondo, della legge della Regione Sardegna riapprovata dal Consiglio regionale il 26 aprile 1994, recante "Nuove norme sul controllo degli atti degli enti locali", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 16 maggio 1994, depositato in cancelleria il 25 successivo ed iscritto al n. 45 del registro ricorsi 1994;

[...]

Considerato in diritto

1. Questa Corte è chiamata a decidere se l'art. 4, nonché, in quanto ad esso connessi, "gli artt. 5, comma quarto; 6, comma quinto; 7 e 8, commi primo e secondo", della legge della Regione Sardegna, riapprovata dal Consiglio regionale il 26 aprile 1994, che pone nuove norme sul controllo degli atti degli enti locali, violi l'art. 46 dello statuto regionale sardo, in relazione ai principi contenuti negli artt. 42 e 44 della legge n. 142 del 1990.

Più in particolare il contrasto denunciato concerne la composizione dei comitati di controllo in quanto il succitato art. 4 prevede, al primo comma, che tre dei sette componenti e precisamente quelli indicati con le lettere c), d) ed e), nonché i componenti integratori di cui al secondo comma, siano sorteggiati nell'ambito di un elenco di almeno tre nomi forniti dai relativi ordini professionali ivi indicati, laddove gli artt. 42 e 44 della legge sull'ordinamento delle autonomie locali prevedono la elezione a maggioranza qualificata dei suddetti componenti.

Detta difformità di previsione violerebbe l'art. 46 dello Statuto sardo, il quale disciplinando il controllo sugli atti degli enti locali stabilisce che esso "è esercitato da organi della regione nei modi e nei limiti stabiliti con legge regionale in armonia con i principi delle leggi dello Stato", dettando così una disciplina compiuta in materia e disponendo che la legislazione regionale sia armonizzata con i principi posti dalla legislazione statale. Armonizzazione che nella specie si intende realizzata con

l'adeguamento del legislatore sardo al principio posto dalla legge dello Stato n. 142 del 1990 (artt. 42 e 44) in ordine alla elezione a maggioranza qualificata dei componenti il comitato regionale di controllo.

[...]

2. Nel merito la questione è infondata.

Anzitutto, non è possibile definire la competenza della Regione Sardegna in ordine alla materia contemplata dalla norma impugnata, se non si precisa, al riguardo, il quadro normativo di riferimento.

Ebbene, detto quadro non è più e soltanto rappresentato dall'art. 46 dello Statuto sardo bensì ed anche dall'art. 3, lett. b), di detto statuto introdotto dalla legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2. A seguito di questa modifica l'art. 3 dello statuto regionale sardo viene a includere nella potestà legislativa esclusiva della regione nella lett. b) "l'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni", mentre la vecchia formulazione della citata lett. b) indicava soltanto la voce "circoscrizioni comunali".

È da osservare preliminarmente che la ora indicata legge n. 2 del 1993 disegna il quadro delle competenze delle Regioni ad autonomia speciale (eccezion fatta per la Sicilia) in materia di enti locali, privilegiando il criterio di maggiore ampiezza e di sostanziale uniformità laddove era in precedenza vigente una disciplina piuttosto riduttiva ed eterogenea. In particolare, la competenza delle Regioni a statuto speciale in materia di ordinamento di enti locali acquista il carattere di esclusività e viene ad essere definita con formula identica in tutti gli statuti speciali. Con il che si rimuove - ed è questa una delle finalità rilevanti di detta legge costituzionale di modifica - l'originaria diversità di regime giuridico delle Regioni ad autonomia speciale in materia di enti locali: conseguentemente si provvede alla armonizzazione dei relativi statuti, completando l'indirizzo tracciato dalla legge n. 142 del 1990 in ordine al conferimento alle regioni speciali di strumenti diretti ed adeguati a realizzare un compiuto sistema di autonomie locali, come si rileva con chiarezza dagli atti parlamentari relativi alla legge costituzionale n. 2 del 1993.

3. Si tratta, ora, di stabilire quale sia in concreto l'oggetto delle attribuzioni devolute da tale legge costituzionale alla Regione Sardegna ed i rapporti di tale oggetto con la materia dei controlli degli enti locali in base allo Statuto sardo. Questo statuto dedica il titolo quinto agli enti locali e dagli artt. 43-46 emerge chiaramente che i controlli sugli atti sono da considerarsi materia dell'ordinamento di tali enti, nel cui ambito trovano espressa collocazione e specifica disciplina. Inoltre la legge n. 2 del 1993 ha inteso uniformare le competenze delle quattro regioni speciali in materia di enti locali a quelle della Sicilia e questo risultato non si conseguirebbe, se si considerasse il controllo estraneo alla nuova competenza esclusiva attribuita.

Ed è, poi, la stessa legge sulle autonomie locali n. 142 del 1990 che inserisce la disciplina dei controlli nell'ambito dell'ordinamento di tali autonomie, sicché la competenza a disciplinare l'ordinamento dei relativi enti comprende anche la facoltà di regolarne i controlli, come è stato affermato da questa Corte (sentenza 360 del 1993), in quanto la

prima inerisce strettamente alla seconda (sentenza 21 del 1985). Si può, quindi, concludere che la materia del controllo sugli atti di cui all'art. 46 dello Statuto sardo, rientra a pieno titolo nell'oggetto contemplato dalla lettera b) dell'art. 3 dello statuto stesso. Con la conseguenza che la natura della potestà legislativa regionale in ordine alla materia dei controlli, dopo la riforma operata dalla legge costituzionale, diventa esclusiva e, quindi, regolata dalla lett. b) dell'art. 3 dello statuto.

4. In questo quadro, appaiono chiari i limiti che la Regione sarda incontra nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva in materia di controlli. Occorre verificare poi se il principio di elettività a maggioranza qualificata posto dall'art. 42 della legge n. 142 del 1990 costituisce un principio generale dell'ordinamento che deve, in quanto tale, essere osservato dalla regione.

Giova premettere che in sede costituente, punto fermo nell'avvio della disciplina sui controlli, fu l'esigenza di depurarli di quegli elementi che li avevano resi strumenti del potere centrale; si poneva, pertanto, la esigenza di escludere forme di controllo incompatibili per contenuto ed effetti con l'autonomia locale. Anzi il controllo viene ad essere regolato da principi di carattere costituzionale, in quanto espressione di una funzione di garanzia dell'ordinamento di tale autonomia, come si rileva dal combinato disposto degli artt. 128 e 130 della Costituzione.

Si tratta ora di vedere se ed in che modo la regola del sorteggio posta dall'art. 4 della legge regionale sarda impugnata, in ordine alla costituzione dell'organo di controllo - diversificandosi in ciò dal principio di elezione a maggioranza qualificata dei componenti del comitato di controllo posto dall'art. 42 della legge n. 142 del 1990 - incida sulla struttura e sulla funzione dell'organo.

Invero, gli artt. 42 e 44 della legge n. 142 del 1990, disciplinando specificamente le modalità di costituzione del comitato, pongono un principio (elettività dei componenti di esso da parte del Consiglio regionale a maggioranza qualificata) certamente fondamentale con riguardo alla materia dei controlli, in quanto, incidendo sulla formazione dell'organo si riflette sulla neutralità della stessa funzione di controllo.

Ma siffatto carattere di principio fondamentale della legge statale non si identifica con quello di principio generale dell'ordinamento dello Stato che costituisce, ex art, 3 dello Statuto sardo, limite alla potestà legislativa esclusiva, della quale è ormai dotata la Regione Sardegna anche in materia di controllo di atti.

Il principio fondamentale - come del resto si desume dal primo comma dell'art. 117 della Costituzione, relativo alle regioni a statuto ordinario e dallo stesso art. 46 dello Statuto sardo - è sempre un principio affermato o estratto da una legge o da un complesso di leggi dello Stato in materie determinate, mentre il principio dell'ordinamento giuridico dello Stato è ricavabile da questo ordinamento, considerato come espressione complessiva del sistema normativo e non di singole leggi.

Il principio dell'elettività della nomina dei membri del comitato di controllo non attinge tale livello.

Il ricorso è pertanto infondato.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 nonché, in quanto ad esso connessi, degli artt. 5, comma quarto; 6, comma quinto; 7 e 8, commi primo e secondo, della legge della Regione Sardegna riapprovata dal Consiglio regionale il 26 aprile 1994, recante "Nuove norme sul controllo degli atti degli enti locali" proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 novembre 1994.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: PESCATORE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 7 dicembre 1994.

**Corte Costituzionale, sentenza n. 303,**
25 settembre - 1° ottobre 2003

Nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi da 1 a 12 e 14, della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive); dell'art. 13, commi 1, 3, 4, 5, 6 e 11, della legge 1° agosto 2002, n. 166, (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti); degli articoli da 1 a 11, 13 e da 15 a 20 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 (Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale); del decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198 (Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443) ed allegati A, B, C e D dello stesso decreto legislativo n. 198 del 2002; promossi con ricorsi: della Regione Marche, notificati il 22 febbraio, il 25 ottobre e il 12 novembre 2002, depositati il 28 febbraio, il 31 ottobre e il 18 novembre 2002, rispettivamente iscritti ai numeri 9, 81 e 86 del registro ricorsi 2002; della Regione Toscana, notificati il 22 febbraio, il 1° e il 24 ottobre, e l'11 novembre 2002, depositati il 1° marzo, il 9 e il 30 ottobre, e il 16 novembre 2002, rispettivamente iscritti ai numeri 11, 68, 79 e 85 del registro ricorsi 2002; della Regione Umbria, notificati il 22 febbraio e l'11 novembre 2002, depositati il 4 marzo e il 19 novembre 2002, rispettivamente iscritti ai numeri 13 e 89 del registro ricorsi 2002; della Provincia autonoma di Trento, notificati il 22 febbraio e il 25 ottobre 2002, depositati il 4 marzo e il 5 novembre 2002, rispettivamente iscritti ai numeri 14 e 83 del registro ricorsi 2002; della Regione Emilia-Romagna, notificati il 23 febbraio e il 12 novembre 2002, depositati il 5 marzo e il 19 novembre 2002, rispettivamente iscritti ai numeri 15 e 88 del registro ricorsi 2002; della Provincia autonoma di Bolzano, notificato il 25 ottobre 2002, depositato il 31 successivo ed iscritto al n. 80 del registro ricorsi 2002; della Regione Campania, notificato il 12 novembre 2002, depositato il 16 successivo ed iscritto al n. 84 del registro ricorsi 2002; della Regione Basilicata, notificato il 12 novembre 2002, depositato il 19 successivo ed iscritto al n. 87 del registro ricorsi 2002; della Regione Lombardia, notificato il 12 novembre 2002, depositato il 21 successivo ed iscritto al n. 90 del registro ricorsi 2002; e del Comune di Vercelli, notificato il 12 novembre 2002, depositato il 21 successivo ed iscritto al n. 91 del registro ricorsi 2002.

Considerato in diritto

1. Le Regioni Marche, Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna e la Provincia autonoma di Trento (reg. ric. nn. 9, 11, 13-15 del 2002) denunciano la legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive), cosiddetta "legge obiettivo", il cui unico articolo è impugnato in più commi e, segnatamente, nei commi da 1 a 12 e nel comma 14, censurati per asserito contrasto con gli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione.

La Regione Toscana (reg. ric. n. 68 del 2002) impugna, per contrasto con gli artt. 117, 118 e 119 Cost., anche l'art. 13, commi 1, 3, 4, 5, 6 e 11, della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), che reca alcune modifiche alla legge n. 443 del 2001.

La Regione Toscana, la Provincia autonoma di Bolzano, la Regione Marche e la Provincia autonoma di Trento (reg. ric. nn. 79-81 e 83 del 2002) denunciano altresì numerosi articoli del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 (Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale), in riferimento agli artt. 76, 117, 118 e 120 Cost., nonché allo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, nel testo approvato con d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Infine, le Regioni Campania, Toscana, Marche, Basilicata, Emilia-Romagna, Umbria e Lombardia ed il Comune di Vercelli (reg. ric. nn. 84-91 del 2002) impugnano sia l'intero testo del decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198 (Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443), sia, specificamente, numerosi articoli del medesimo decreto legislativo, lamentando la violazione degli artt. 3, 9, 32, 41, 42, 44, 70, 76, 77, 97, 114, 117, 118 e 119 Cost., nonché dell'art. 174 del trattato istitutivo della Comunità europea.

1.1. La stretta connessione per oggetto e per titolo delle norme denunciate, tutte contenute nella legge di delega n. 443 del 2001 e nei decreti legislativi n. 190 e n. 198 del 2002 che se ne proclamano attuativi, nonché la sostanziale analogia delle censure prospettate dalle ricorrenti, rendono opportuna la trattazione congiunta dei ricorsi, che vanno quindi decisi con un'unica sentenza.

2. Prima di affrontare nel merito le censure proposte dalle ricorrenti è opportuno soffermarsi sul contenuto della legge n. 443 del 2001. Si tratta di una disciplina che definisce il procedimento da seguire per l'individuazione, la localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese. Il procedimento si articola secondo queste cadenze: il compito di individuare le suddette opere, da assolversi "nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni", è conferito al Governo (comma 1). Nella sua originaria versione la

disposizione stabiliva che l'individuazione avvenisse, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, a mezzo di un programma "formulato su proposta dei Ministri competenti, sentite le Regioni interessate, ovvero su proposta delle Regioni, sentiti i Ministri competenti". Il programma doveva tener conto del piano generale dei trasporti e doveva essere inserito nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), con indicazione degli stanziamenti necessari per la realizzazione delle opere. Nell'individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici il Governo era tenuto a procedere "secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale" e ad indicare nel disegno di legge finanziaria "le risorse necessarie, che integrano i finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili". L'originario comma 1 prevedeva, infine, che "in sede di prima applicazione della presente legge il programma è approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) entro il 31 dicembre 2001".

Il comma 1 dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001 è stato modificato dall'art. 13, comma 3, della legge 1° agosto 2002, n. 166, che ha mantenuto in capo al Governo l'individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici e di preminente interesse nazionale, ma ha elevato il livello di coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome, introducendo espressamente un'intesa: in base all'art. 1, comma 1, attualmente vigente, l'individuazione delle opere si definisce a mezzo di un programma che è predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti "d'intesa con i Ministri competenti e le Regioni o Province autonome interessate". Tale programma deve essere inserito sempre nel DPEF ma previo parere del CIPE e "previa intesa della Conferenza unificata", e gli interventi in esso previsti "sono automaticamente inseriti nelle intese istituzionali di programma e negli accordi di programma quadro nei comparti idrici ed ambientali [...] e sono compresi in un'intesa generale quadro avente validità pluriennale tra il Governo e ogni singola Regione o Provincia autonoma, al fine del congiunto coordinamento e realizzazione delle opere". Anche nella sua attuale versione la norma ribadisce tuttavia che "in sede di prima applicazione della presente legge il programma è approvato dal CIPE entro il 31 dicembre 2001".

Regolata la fase di individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale, la legge n. 443 del 2001, al comma 2, conferisce al Governo la delega 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", dettando, alle lettere da a) ad o) del medesimo comma 2, i principî e i criteri direttivi per l'esercizio del potere legislativo delegato. Questi ultimi investono molteplici aspetti di carattere procedimentale: sono fissati i moduli procedurali per addivenire all'approvazione dei progetti, preliminari e definitivi, delle opere [lettere b) e c)], dovendo risultare, quelli preliminari, "comprensivi di quanto necessario per la localizzazione dell'opera d'intesa con la Regione o la Provincia autonoma competente, che, a tal fine, provvede a sentire preventivamente i Comuni interessati" [lettera b)]; sono individuati i modelli di finanziamento [tecnica di finanza di progetto: lettera a)], di affidamento

[contraente generale o concessionario: in particolare lettere e) ed f)] e di aggiudicazione [lettere g) e h)], ed è predisposta la relativa disciplina, anche in deroga alla legge 11 febbraio 1994, n. 109, ma nella prescritta osservanza della normativa comunitaria.

L'assetto procedimentale così sinteticamente descritto - che trova ulteriore svolgimento in numerose altre disposizioni della legge n. 443 del 2001, tra le quali quelle sulla disciplina edilizia (commi da 6 a 12 e comma 14), anch'esse impugnate - si completa con il comma 3-bis, introdotto dal comma 6 dell'art. 13 della legge n. 166 del 2002, il quale prevede una procedura di approvazione dei progetti definitivi "alternativa" a quella stabilita dal precedente comma 2, demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previa deliberazione del CIPE integrato dai Presidenti delle Regioni e Province autonome interessate, sentita la Conferenza unificata e previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

2.1. Questa Corte non è chiamata, nella odierna sede, a giudicare se le singole opere inserite nel programma meritino di essere considerate strategiche, se sia corretta la loro definizione come interventi di preminente interesse nazionale o se con tali qualificazioni siano lese competenze legislative delle Regioni. Simili interrogativi potranno eventualmente porsi nel caso di impugnazione della deliberazione approvativa del programma, che non ha natura legislativa. In questa sede si tratta solo di accertare se il complesso iter procedimentale prefigurato dal legislatore statale sia ex se invasivo delle attribuzioni regionali; si deve cioè appurare se il legislatore nazionale abbia titolo per assumere e regolare l'esercizio di funzioni amministrative su materie in relazione alle quali esso non vanti una potestà legislativa esclusiva, ma solo una potestà concorrente.

Il nuovo art. 117 Cost. distribuisce le competenze legislative in base ad uno schema imperniato sulla enumerazione delle competenze statali; con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto sono ora affidate alle Regioni, oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali.

In questo quadro, limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente, come postulano le ricorrenti, significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (konkurrierende Gesetzgebung) o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (Supremacy Clause)]. Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica. Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un

meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida, come si chiarirà subito appresso, la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. È del resto coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come subsidium quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto.

2.2. Una volta stabilito che, nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative e riconosciuto che, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, essa è anche abilitata a organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale, resta da chiarire che i principî di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificarne una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata. Che dal congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, sia desumibile anche il principio dell'intesa consegue alla peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà, che si discosta in parte da quella già conosciuta nel nostro diritto di fonte legale. Enunciato nella legge 15 marzo 1997, n. 59 come criterio ispiratore della distribuzione legale delle funzioni amministrative fra lo Stato e gli altri enti territoriali e quindi già operante nella sua dimensione meramente statica, come fondamento di un ordine prestabilito di competenze, quel principio, con la sua incorporazione nel testo della Costituzione, ha visto mutare il proprio significato. Accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, è resa, infatti, attiva una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come ratio ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie.

Ecco dunque dove si fonda una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza. Si comprende infatti come tali principî non possano operare quali mere formule verbali capaci con la loro sola evocazione di modificare a

vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito, perché ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione. E si comprende anche come essi non possano assumere la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale, la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost. Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale.

Ciò impone di annettere ai principî di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà.

2.3. La disciplina contenuta nella legge n. 443 del 2001, come quella recata dal decreto legislativo n. 190 del 2002, investe solo materie di potestà statale esclusiva o concorrente ed è quindi estranea alla materia del contendere la questione se i principî di sussidiarietà e adeguatezza permettano di attrarre allo Stato anche competenze legislative residuali delle Regioni. Ed è opportuno chiarire fin d'ora, anche per rendere più agevole il successivo argomentare della presente sentenza, che la mancata inclusione dei "lavori pubblici" nella elencazione dell'art. 117 Cost., diversamente da quanto sostenuto in numerosi ricorsi, non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti.

3. Alla stregua dei paradigmi individuati nei paragrafi che precedono, devono essere saggiate le censure che si appuntano sulla legge n. 443 del 2001, nella sua versione originaria ed in quella modificata dalla legge n. 166 del 2002.

3.1. Per primo deve essere esaminato il ricorso della Provincia autonoma di Trento, nel quale vengono censurati i commi da 1 a 4 dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001 sul parametro dell'art. 117 Cost. Il ricorso è proposto sulla premessa che le competenze provinciali fondate sullo statuto speciale non siano scalfite; sarebbero invece lese le attribuzioni spettanti alla Provincia ai sensi dell'art. 117 Cost., in virtù della clausola di favore contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, secondo la quale alle Regioni speciali e alle Province autonome, fino all'adeguamento dei rispettivi statuti, si applica la disciplina del nuovo Titolo V nella parte in cui assicura forme di autonomia più ampie rispetto a quelle previste dagli statuti stessi. In particolare, il comma 5 del denunciato art. 1, nel fare salve le competenze delle Regioni a statuto

speciale e delle Province autonome, di cui agli statuti speciali e alle relative norme di attuazione, lascerebbe indenni le attribuzioni di cui al d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, per il quale, per gli interventi concernenti le autostrade (art. 19), la viabilità, le linee ferroviarie e gli aerodromi (art. 20), lo Stato deve ottenere la previa intesa della Provincia. Del pari la posizione della Provincia risulterebbe garantita dal decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 e segnatamente dall'art. 4, che le riserva "la gestione amministrativa di ogni opera che lo statuto non assegni alla competenza statale".

La Provincia, ponendo a base del proprio ricorso la violazione di competenze più ampie rispetto a quelle statutarie, che assume derivanti dall'art. 117 Cost., aveva l'onere di individuarle nel raffronto con le competenze statutarie, che, per sua stessa ammissione, sono fatte salve dalla legge oggetto di impugnazione. Ai fini di una corretta instaurazione del giudizio di legittimità costituzionale la ricorrente non poteva quindi limitarsi al mero richiamo all'art. 117 Cost.

Il ricorso è pertanto inammissibile.

*Omissis*

4. Le Regioni Marche, Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna denunciano il comma 1 nella sua prima formulazione, lamentando anzitutto la violazione dell'art. 117 Cost., perché la relativa disciplina non sarebbe ascrivibile ad alcuna delle materie di competenza legislativa esclusiva statale; e del resto, argomentano le ricorrenti, non essendo più contemplata dall'art. 117 Cost. la materia dei "lavori pubblici di interesse nazionale", non sarebbe possibile far riferimento alla dimensione nazionale dell'interesse al fine di escludere la potestà legislativa regionale o provinciale.

Le predette ricorrenti sostengono poi che l'individuazione delle grandi opere potrebbe, in parte, rientrare in uno degli ambiti materiali individuati dall'art. 117, terzo comma, Cost. (quali porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia), ma la disposizione censurata, da un lato, detterebbe una disciplina di dettaglio e non di principio e quindi sarebbe comunque lesiva dell'autonomia legislativa regionale; dall'altro, escluderebbe le Regioni dal processo "codecisionale", che dovrebbe essere garantito attraverso lo strumento dell'intesa.

La Regione Marche denuncia inoltre il medesimo comma 1 per contrasto con gli artt. 118 e 119 Cost. sul rilievo che non sarebbero stati rispettati i principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza e che sarebbe stata lesa l'autonomia finanziaria regionale con l'attribuzione al Governo del compito di reperire tutti i finanziamenti.

La Regione Toscana, con distinto e successivo ricorso, impugna il comma 1 anche nella formulazione modificata dall'art. 13, comma 3, della legge n. 166 del 2002, ribadendo che la disposizione violerebbe l'art. 117 Cost., in quanto non troverebbe fondamento nella competenza legislativa statale esclusiva o concorrente; e in ogni caso, in quanto detterebbe una disciplina compiuta, dettagliata e minuziosa che precluderebbe alla Regione ogni possibilità di scelta. La ricorrente deduce altresì la violazione dell'art. 118,

primo comma, Cost., assumendo che, da un lato, non sarebbero stati rispettati i criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza; dall'altro, le esigenze di esercizio unitario di cui parla l'art. 118 Cost. non autorizzerebbero una deroga al riparto della potestà legislativa posto dall'art. 117 Cost. Infine, sempre ad avviso della Regione Toscana, l'introduzione di un'intesa con le Regioni interessate e con la Conferenza unificata ai fini dell'individuazione delle grandi opere non consentirebbe di eliminare i prospettati dubbi di incostituzionalità, giacché l'intesa non garantirebbe una reale forma di coordinamento paritario, in assenza di meccanismi atti ad impedire che essa sia recessiva dinanzi al preminente potere dello Stato, che potrebbe procedere anche a fronte del motivato dissenso regionale.

4.1. Vanno scrutinate nel merito le censure che le Regioni sollevano avverso il comma 1 dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001, anche quelle che ne investono l'originaria versione, dovendosi escludere che le sopravvenute modifiche recate dall'art. 13, comma 3, della legge n. 166 del 2002 abbiano determinato sul punto una cessazione della materie del contendere. Ciò in quanto proprio in base alla disposizione originaria è stato approvato il programma delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi da parte del CIPE (con delibera n. 121 del 21 dicembre 2001) ed è a tale programma che fa riferimento anche il comma 1 nel testo novellato dall'art. 13 della legge n. 166 del 2002, come può desumersi chiaramente dal fatto che la norma, riprendendo in parte la disposizione anteriore, stabilisce che "in sede di prima applicazione della presente legge il programma è approvato dal CIPE entro il 31 dicembre 2001".

Tutte le censure sono infondate e per dar conto di ciò è bene esaminare preliminarmente l'impugnazione proposta dalla sola Regione Toscana avverso il comma 1, nel testo sostituito dalla legge 1° agosto 2002, n. 166.

Quando si intendano attrarre allo Stato funzioni amministrative in sussidiarietà, di regola il titolo del legiferare deve essere reso evidente in maniera esplicita perché la sussidiarietà deroga al normale riparto delle competenze stabilito nell'art. 117 Cost. Tuttavia, nel caso presente, l'assenza di un richiamo espresso all'art. 118, primo comma, non fa sorgere alcun dubbio circa l'oggettivo significato costituzionale dell'operazione compiuta dal legislatore: non di lesione di competenza delle Regioni si tratta, ma di applicazione dei principî di sussidiarietà e adeguatezza, che soli possono consentire quella attrazione di cui si è detto. Predisporre un programma di infrastrutture pubbliche e private e di insediamenti produttivi è attività che non mette capo ad attribuzioni legislative esclusive dello Stato, ma che può coinvolgere anche potestà legislative concorrenti (governo del territorio, porti e aeroporti, grandi reti di trasporto, distribuzione nazionale dell'energia, etc.). Per giudicare se una legge statale che occupi questo spazio sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principî di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina. Nella specie l'intesa è prevista e ad essa è da ritenersi che il legislatore abbia voluto subordinare l'efficacia stessa della regolamentazione delle infrastrutture e degli insediamenti contenuta nel programma di cui all'impugnato comma 1 dell'art. 1.

Nel congegno sottostante all'art. 118, l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative da regolare con legge non è giustificabile solo invocando l'interesse a un esercizio centralizzato di esse, ma è necessario un procedimento attraverso il quale l'istanza unitaria venga saggiata nella sua reale consistenza e quindi commisurata all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni attratte, salvaguardandone la posizione costituzionale. Ben può darsi, infatti, che nell'articolarsi del procedimento, al riscontro concreto delle caratteristiche oggettive dell'opera e dell'organizzazione di persone e mezzi che essa richiede per essere realizzata, la pretesa statale di attrarre in sussidiarietà le funzioni amministrative ad essa relative risulti vanificata, perché l'interesse sottostante, quale che ne sia la dimensione, possa essere interamente soddisfatto dalla Regione, la quale, nel contraddittorio, ispirato al canone di leale collaborazione, che deve instaurarsi con lo Stato, non solo alleghi, ma argomenti e dimostri la propria adeguatezza e la propria capacità di svolgere in tutto o in parte la funzione.

L'esigenza costituzionale che la sussidiarietà non operi come aprioristica modificazione delle competenze regionali in astratto, ma come metodo per l'allocazione di funzioni a livello più adeguato, risulta dunque appagata dalla disposizione impugnata nella sua attuale formulazione.

Chiarito che la Costituzione impone, a salvaguardia delle competenze regionali, che una intesa vi sia, va altresì soggiunto che non è rilevante se essa preceda l'individuazione delle infrastrutture ovvero sia successiva ad una unilaterale attività del Governo. Se dunque tale attività sia stata già posta in essere, essa non vincola la Regione fin quando l'intesa non venga raggiunta.

In questo senso sono quindi da respingere anche le censure che le ricorrenti indirizzano contro il comma 1 dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001, nella versione anteriore alla modifica recata dalla legge n. 166 del 2002, per il fatto che in essa era previsto che le Regioni fossero solo sentite singolarmente ed in Conferenza unificata e non veniva invece esplicitamente sancito il principio dell'intesa. L'interpretazione coerente con il sistema dei rapporti Stato-Regioni affermato nel nuovo Titolo V impone infatti di negare efficacia vincolante a quel programma su cui le Regioni interessate non abbiano raggiunto un'intesa per la parte che le riguarda, come nel caso della deliberazione CIPE del 21 dicembre 2001, n. 121.

*Omissis*

7. È fondata la questione di legittimità costituzionale - sollevata da tutte le ricorrenti - che investe l'art. 1, comma 3, della legge n. 443, nella parte in cui autorizza il Governo a integrare e modificare il regolamento di cui al d.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554, per renderlo conforme a quest'ultima legge e ai decreti legislativi di cui al comma 2.

Che ai regolamenti governativi adottati in delegificazione fosse inibito disciplinare materie di competenza regionale era già stato affermato da questa Corte avendo riguardo al quadro costituzionale anteriore all'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. Nelle sentenze n. 333 e n. 482 del 1995 e nella più recente sentenza n.

302 del 2003 l'argomento su cui è incentrata la ratio decidendi è che lo strumento della delegificazione non può operare in presenza di fonti tra le quali non vi siano rapporti di gerarchia, ma di separazione di competenze. Solo la diretta incompatibilità delle norme regionali con sopravvenuti principî o norme fondamentali della legge statale può infatti determinare l'abrogazione delle prime. La ragione giustificativa di tale orientamento si è, se possibile, rafforzata con la nuova formulazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., secondo il quale la potestà regolamentare è dello Stato, salva delega alle Regioni, nelle materie di legislazione esclusiva, mentre in ogni altra materia è delle Regioni. In un riparto così rigidamente strutturato, alla fonte secondaria statale è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti (sentenza n. 22 del 2003); e neppure i principî di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario. Quei principî, lo si è già rilevato, non privano di contenuto precettivo l'art. 117 Cost., pur se, alle condizioni e nei casi sopra evidenziati, introducono in esso elementi di dinamicità intesi ad attenuare la rigidità nel riparto di funzioni legislative ivi delineato. Non può quindi essere loro riconosciuta l'attitudine a vanificare la collocazione sistematica delle fonti conferendo primarietà ad atti che possiedono lo statuto giuridico di fonti secondarie e a degradare le fonti regionali a fonti subordinate ai regolamenti statali o comunque a questi condizionate. Se quindi, come già chiarito, alla legge statale è consentita l'organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative assunte in sussidiarietà, va precisato che la legge stessa non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminando i principî che orientino l'esercizio della potestà regolamentare, circoscrivendone la discrezionalità.

8. È fondata pure la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3-bis, della legge n. 443 del 2001, introdotto dall'art. 13, comma 6, della legge n. 166 del 2002, proposta dalla Regione Toscana lamentando la violazione degli artt. 117 e 118 Cost., per il fatto che alle Regioni sarebbe stato riservato un ruolo meramente consultivo nella fase di approvazione dei progetti definitivi delle opere individuate nel programma governativo.

La disposizione denunciata consente che tale approvazione, in alternativa alle procedure di cui al comma 2, avvenga con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Per questa procedura alternativa è previsto che il decreto del Presidente del Consiglio sia adottato previa deliberazione del CIPE integrato dai Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate, sentita la Conferenza unificata e previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

Dalla degradazione della posizione del CIPE da organo di amministrazione attiva (nel procedimento ordinario) ad organo che svolge funzioni preparatorie (nel procedimento "alternativo") discende che la partecipazione in esso delle Regioni interessate non costituisce più una garanzia sufficiente, tanto più se si considera che non è previsto, nel procedimento alternativo, alcun ruolo delle Regioni interessate nella fase preordinata al superamento del loro eventuale dissenso.

*Omissis*

13. Si tratta ora di esaminare i ricorsi proposti dalle Regioni Toscana e Marche e dalle Province autonome di Bolzano e di Trento, in riferimento agli artt. 76, 117, 118 e 120 della Costituzione, nonché agli artt. 8, primo comma, numeri 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22 e 24; 9, primo comma, numeri 8, 9, e 10; 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, e relative norme di attuazione, avverso numerosi articoli del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, attuativo della delega contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443.

Specificamente la Toscana impugna gli artt. 1-11; 13; 15 e 16, commi 1, 2, 3, 6 e 7; 17-20; la Provincia autonoma di Bolzano gli artt. 1, commi 1 e 7; 2, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7; 3, commi 4, 5, 6 e 9; 13, comma 5; 15; la Regione Marche gli artt. 1-11; 13 e 15-20; la Provincia autonoma di Trento gli artt. 1, 2, 3, 4, 13 e 15.

*Omissis*

16. Le Regioni Marche e Toscana impugnano l'art. 1, comma 5, secondo il quale le Regioni, le province, i comuni, le città metropolitane applicano, per le proprie attività contrattuali ed organizzative relative alla realizzazione delle infrastrutture e diverse dall'approvazione dei progetti (comma 2) e dalla aggiudicazione delle infrastrutture (comma 3), le norme del presente decreto legislativo «fino alla entrata in vigore di una diversa norma regionale, (…) per tutte le materie di legislazione concorrente». Si denuncia la lesione dell'art. 117 della Costituzione poiché in materie di competenza concorrente sarebbe posta una normativa cedevole di dettaglio.

Non può negarsi che l'inversione della tecnica di riparto delle potestà legislative e l'enumerazione tassativa delle competenze dello Stato dovrebbe portare ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali in materie di legislazione concorrente, e tuttavia una simile lettura dell'art. 117 svaluterebbe la portata precettiva dell'art. 118, comma primo, che consente l'attrazione allo Stato, per sussidiarietà e adeguatezza, delle funzioni amministrative e delle correlative funzioni legislative, come si è già avuto modo di precisare. La disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale che deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività.

Del resto il principio di cedevolezza affermato dall'impugnato art. 1, comma 5, opera a condizione che tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome interessate sia stata raggiunta l'intesa di cui al comma 1, nella quale si siano concordemente qualificate le opere in cui l'interesse regionale concorre con il preminente interesse nazionale e si sia stabilito in che termini e secondo quali modalità le Regioni e le Province autonome partecipano alle attività di progettazione, affidamento dei lavori e monitoraggio. Si aggiunga che, a ulteriore rafforzamento delle garanzie poste a favore delle Regioni, l'intesa non può essere in contrasto con le normative vigenti, anche regionali, o con le eventuali leggi regionali emanate allo scopo.

17 e sgg. *Omissis*

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara la illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3, ultimo periodo, della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive);

2) dichiara la illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 3-bis, della medesima legge, introdotto dall'articolo 13, comma 6, della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti);

3) dichiara 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;

4) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, 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;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, come sostituito dall'articolo 13, comma 3, della legge 1° agosto 2002, n. 166, sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, lettere a), b), c), d), e), f), g), h), i), l), m), n) e o), 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;

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, lettera g), della legge 21 dicembre 2001, n. 443, sollevata, in riferimento all'articolo 117, primo comma, della Costituzione, dalle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

8) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, lettera n), della legge 21 dicembre 2001, n. 443, sollevata, in riferimento all'articolo 117, primo comma, della Costituzione, dalle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge 21 dicembre 2001, n. 443, come sostituito

dall'articolo 13, comma 5, della legge 1° agosto 2002, n. 166, sollevata, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

10) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 4, 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;

11) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 5, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Marche, con il ricorso indicato in epigrafe;

12) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 14, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, sollevate, in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, dalle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

13) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1-bis, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, introdotto dall'articolo 13, comma 4, della legge 1° agosto 2002, n. 166, sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

14) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13, commi 1 e 11, della legge 1° agosto 2002, n. 166, sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

15) dichiara la illegittimità costituzionale dell'articolo 15, commi 1, 2, 3 e 4, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 (Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale);

16) dichiara la illegittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 2, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, nella parte in cui, per le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici, per i quali sia stato riconosciuto, in sede di intesa, un concorrente interesse regionale, non prevede che la commissione speciale per la valutazione di impatto ambientale (VIA) sia integrata da componenti designati dalle Regioni o Province autonome interessate;

17) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3, 4, 13 e 15 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento agli articoli 76, 117, 118 e 120 della Costituzione e agli articoli 8, primo comma, numeri 5, 6, 9 , 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, e 24; 9, primo comma, numeri 8, 9 e 10; e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, agli articoli 19, 20 e 21 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 e all'articolo 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

18) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevata, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e all'articolo 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe;

19) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 5, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevata, in riferimento agli articoli 8, primo comma, numeri 5, 6, 9 , 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, e 24; 9, primo comma, numeri 8, 9 e 10; e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e all'articolo 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe;

20) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 5, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevata, in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, dalle Regioni Marche e Toscana, con i ricorsi indicati in epigrafe;

21) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 7, lettera e), del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento agli articoli 76, 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana, in riferimento agli articoli 117, commi terzo quarto e sesto, e 118 della Costituzione, dalla Regione Marche, in riferimento agli articoli 8, primo comma, numeri 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, e 24; 9, primo comma, numeri 8, 9 e 10; e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e agli articoli 19 e 20 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, dalla Provincia autonoma di Bolzano, con i ricorsi indicati in epigrafe;

22) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7; 3, commi 4, 5, 6, e 9; e 13, commi 5 e 15, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e agli articoli 8, primo comma, numeri 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, e 24; 9, primo comma, numeri 8, 9 e 10; e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e all'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe;

23) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, commi 2, 3, 4 e 5, sollevate, in riferimento agli articoli 8, primo comma, numeri 5, 6, 9, 11, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, e 24; 9, primo comma, numeri 8, 9 e 10; e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e all'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe;

24) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 5, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe;

25) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 7, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento agli articoli 117, 118 e 120 della Costituzione, dalla Regione Toscana, e, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe;

26) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento agli articoli 117 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe;

27) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 5, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevata, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione, in relazione all'articolo 1, comma 2, lettera d), della legge 21 dicembre 2001, n. 443, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

28) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3, commi 6 e 9, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento agli articoli 114, commi primo e secondo, 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118, commi primo e secondo, della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe;

29) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 5, e 13 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento agli articoli 114, commi primo e secondo, 117, commi terzo, quarto e sesto, e 118, commi primo e secondo, della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe;

30) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe;

31) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 5, del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevata, in riferimento all'articolo 76 della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

32) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevata, in riferimento agli articoli 76 e 117 della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

33) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 16 del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, sollevata, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe;

34) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 17, 18, 19, commi 1 e 3, e 20 del decreto legislativo 19 agosto 2002, n. 190, sollevate, in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, dalle Regioni Toscana e Marche, con i ricorsi indicati in epigrafe;

35) dichiara la illegittimità costituzionale del decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198 (Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione delle infrastrutture di

telecomunicazioni strategiche per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 21 dicembre 2001, n. 443);

36) dichiara inammissibile il ricorso proposto dal Comune di Vercelli "per sollevare questione di legittimità costituzionale e conflitto di attribuzione" avverso il decreto legislativo 4 settembre 2002, n. 198.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 settembre 2003.

F.to:

Riccardo CHIEPPA, Presidente

Carlo MEZZANOTTE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'1 ottobre 2003.

**Corte Costituzionale, sentenza n. 43,**
20 - 27 gennaio 2004

Nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 33, comma 3, 34, comma 8, 43, comma 9, 51, comma 3, 54, comma 2, 60, comma 3, 90, comma 1, e 91, comma 8, della legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 7 gennaio 2003, depositato in cancelleria il 16 successivo ed iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2003.

[...]

Considerato in diritto

1. Il ricorso del Presidente del Consiglio ha ad oggetto diverse disposizioni della legge regionale del Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo): precisamente gli articoli 33, comma 3 (in tema di composizione della commissione regionale per la classificazione delle residenze d'epoca); 34, comma 8, 43, comma 9, e 60, comma 3 (in tema di prezzi delle strutture ricettive alberghiere e degli stabilimenti balneari, e di relative sanzioni); 51, comma 3 (in tema di collaudo delle opere eseguite sui beni del demanio marittimo); 54, comma 2 (in tema di rinnovo automatico delle concessioni sui beni del demanio marittimo); 90, comma 1 (in tema di svolgimento occasionale dell'attività di guida turistica); 91, comma 8 (in tema di nomina di commissario ad acta nel caso di mancato adeguamento degli strumenti urbanistici).

Tuttavia, mentre la delibera del Consiglio dei ministri che ha deciso l'impugnazione contiene la sola generica determinazione di impugnare "la legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33" (legge, si badi, recante una amplissima e articolata disciplina riguardante i più diversi oggetti attinenti alla materia del turismo), la relazione del Dipartimento degli affari regionali, allegata al verbale del Consiglio dei ministri, e sulla cui base il Consiglio ha deliberato, fa menzione di un'unica disposizione censurabile in quanto ritenuta in contrasto con l'articolo 120 della Costituzione, e cioè l'articolo 91, comma 8, in tema di potere sostitutivo regionale nei confronti dei Comuni.

Deve pertanto concludersi che è ammissibile solo la questione sollevata nei confronti di quest'ultima disposizione. Sono invece inammissibili, per difetto della determinazione governativa di impugnazione, di cui all'articolo 31, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (nel testo vigente all'epoca in cui il ricorso è stato proposto: ma nello stesso senso dispone l'attuale articolo 31, comma 3, nel testo sostituito dall'articolo 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131), le questioni relative alle altre disposizioni menzionate, non

potendo esse ritenersi validamente ricomprese nella determinazione di impugnare l'intera legge: determinazione che - date le caratteristiche della legge stessa - risulterebbe comunque inammissibile per genericità, se non fosse specificata e motivata, limitatamente all'articolo 91, comma 8, attraverso il rinvio alla relazione citata.

2. L'articolo 91 della legge del Veneto, contenente "Norme transitorie per le strutture ricettive soggette a classificazione", dispone, al comma 7, che entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge "i Comuni provvedono ad adeguare i propri strumenti urbanistici con la previsione della disciplina urbanistico-edilizia dei complessi ricettivi all'aperto esistenti e, ove occorra, con la individuazione delle aree specificatamente destinate agli insediamenti turistico-ricettivi, in relazione alle indicazioni della programmazione regionale e provinciale". In sede di formazione della predetta variante dello strumento urbanistico, è previsto che, al fine di adeguare i complessi ricettivi all'aperto ai requisiti minimi previsti dalla classificazione richiesta, con il mantenimento del numero delle unità abitative e delle piazzole in esercizio, "i complessi esistenti hanno diritto a conseguire un ampliamento delle aree già in uso con altre aree ad esse adiacenti, nella misura massima del venti per cento della superficie in uso" (secondo periodo del comma 7).

Il comma 8, impugnato dal Governo, dispone che "trascorso il termine di cui al comma 7 senza che sia stata data attuazione alle disposizioni in esso contenute, la Regione procede alla nomina di un commissario ad acta".

Il ricorrente sostiene, conformemente a quanto dedotto anche in altri paralleli ricorsi contro altre leggi regionali, che detta disposizione del comma 8 contrasti con l'articolo 120 della Costituzione, dal quale, interpretato sistematicamente in correlazione con gli articoli 114 (sulla natura e l'autonomia degli enti territoriali) e 117, secondo comma, lettera p, della stessa Costituzione (che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la materia concernente "organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane"), si ricaverebbe che solo al Governo spetta il potere di sostituirsi agli organi degli enti locali, e che l'esercizio del potere sostitutivo può essere disciplinato, ai sensi del secondo comma del medesimo articolo 120, solo dalla legge statale.

3. La questione non è fondata.

3.1. I poteri del tipo in esame, che comportano cioè la sostituzione di organi di un ente a quelli di un altro, ordinariamente competente, nel compimento di atti, ovvero la nomina da parte dei primi di organi straordinari dell'ente "sostituito" per il compimento degli stessi atti, concorrono a configurare e a limitare l'autonomia dell'ente nei cui confronti opera la sostituzione, e devono quindi trovare fondamento esplicito o implicito nelle norme o nei principi costituzionali che tale autonomia prevedono e disciplinano.

Questo presupposto è sotteso, esplicitamente o implicitamente, a tutta la giurisprudenza costituzionale formatasi, in tema di poteri sostitutivi, prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, sia pure con prevalente riferimento ad

ipotesi di sostituzione dello Stato alle Regioni previste per la tutela di interessi unitari affidati alla finale responsabilità dello Stato.

Il problema si poneva allora nel quadro di un sistema costituzionale (quello, appunto, del previgente Titolo V della Parte II della Costituzione) in cui, in linea di principio, le funzioni amministrative, nelle materie elencate dall'articolo 117, primo comma, spettavano alle Regioni (articolo 118, primo comma), e occorreva dunque rinvenire uno specifico fondamento costituzionale per giustificare la collocazione in capo a organi statali di poteri sostitutivi, che si risolvevano in altrettante ipotesi di esercizio di funzioni amministrative regionali da parte dello Stato, in deroga alla attribuzione costituzionale. Quanto agli enti locali territoriali, le loro funzioni erano determinate in termini di principio dalle leggi generali della Repubblica di cui all'articolo 128 della Costituzione (ora abrogato), mentre la puntuale individuazione delle stesse era rimessa, per le materie di competenza statale e quanto alle funzioni "di interesse esclusivamente locale" inerenti alle materie di competenza regionale (articolo 118, primo comma, della Costituzione, nel testo previgente), alle leggi dello Stato, e, salvo quest'ultima ipotesi, per le materie di competenza regionale, alle leggi regionali di "delega" o di "conferimento" di funzioni.

In tale contesto, la eventualità della sostituzione di organi regionali a quelli degli enti locali, mentre era esclusa nelle materie in cui la Regione non aveva competenze legislative e amministrative (cfr. sentenza n. 104 del 1973), poteva invece fondarsi sulle leggi regionali di delega o di "conferimento" di funzioni per le materie in cui, in base agli articoli 117 e 118 della Costituzione, le Regioni erano costituzionalmente titolari delle competenze amministrative oltre che legislative. E infatti erano numerose le ipotesi in cui leggi regionali, nel disciplinare l'esercizio di funzioni afferenti a materie di competenza regionale, prevedevano poteri di intervento sostitutivo della Regione nei confronti degli enti locali.

3.2. Il sistema del nuovo Titolo V è improntato a criteri parzialmente diversi. Cadute le norme specifiche che attribuivano in via generale allo Stato il compito di definire le funzioni amministrative degli enti locali (articoli 118, primo comma, e 128, vecchio testo), il nuovo articolo 117, secondo comma, lettera p, ricomprende nella competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione delle sole "funzioni fondamentali" di Comuni, Province e Città metropolitane; mentre il nuovo articolo 118, primo comma, attribuisce in via di principio ai Comuni, in tutte le materie, "le funzioni amministrative", ma riserva la possibilità che esse, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. Da un lato dunque una "preferenza" generalizzata per gli enti più vicini ai cittadini, dall'altro un criterio flessibile, guidato da principi generali, per la concreta collocazione delle funzioni ai vari livelli di governo. E poiché tale concreta collocazione non può che trovar base nella legge, ne deriva che sarà la legge statale o regionale, a seconda che la materia spetti alla competenza legislativa dello Stato o della Regione, ad operare le scelte relative, nel rispetto dei principi generali indicati.

È ciò che in sostanza risulta altresì dal nuovo articolo 118, secondo comma, secondo cui gli enti locali subregionali (non solo i Comuni) "sono titolari di funzioni proprie e di quelle

conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze". Quale che debba ritenersi il rapporto fra le "funzioni fondamentali" degli enti locali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p, e le "funzioni proprie" di cui a detto articolo 118, secondo comma, sta di fatto che sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai Comuni o in deroga ad essa per esigenze di "esercizio unitario", a livello sovracomunale, delle funzioni medesime.

In questo quadro, anche l'eventuale previsione di eccezionali sostituzioni di un livello ad un altro di governo per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, e non compiuti tempestivamente dall'ente competente, non può che rientrare, in via di principio, e salvi i limiti e le condizioni di cui si dirà, nello stesso schema logico, affidato nella sua attuazione al legislatore competente per materia, sia esso quello statale o quello regionale.

Se così non fosse, si avrebbe infatti l'assurda conseguenza che, per evitare la compromissione di interessi unitari che richiedono il compimento di determinati atti o attività, derivante dall'inerzia anche solo di uno degli enti competenti, il legislatore (statale o regionale) non avrebbe altro mezzo se non collocare la funzione ad un livello di governo più comprensivo, assicurandone "l'esercizio unitario" ai sensi del primo comma dell'articolo 118 della Costituzione: conseguenza evidentemente sproporzionata e contraria al criterio generale insito nel principio di sussidiarietà.

3.3. Il nuovo articolo 120, secondo comma, della Costituzione si inserisce in questo contesto, con la previsione esplicita del potere del Governo di "sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni" in determinate ipotesi, sulla base di presupposti che vengono definiti nella stessa norma costituzionale. L'ultimo periodo del comma prevede che sia la legge a definire le procedure, relative evidentemente all'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dal periodo precedente.

La nuova norma deriva palesemente dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali - il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, la salvaguardia dell'incolumità e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato (cfr. infatti l'articolo 117, quinto comma, ultimo inciso, della Costituzione, per gli obblighi internazionali e comunitari; l'articolo 117, secondo comma, lettere h e m, rispettivamente per l'ordine e la sicurezza pubblica e per i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali). Quanto all' "unità giuridica" e all' "unità economica", quale che ne sia il significato (che qui non occorre indagare), si tratta all'evidenza del richiamo ad interessi "naturalmente" facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'articolo 5 della Costituzione.

La Costituzione ha voluto dunque che, a prescindere dal riparto delle competenze amministrative, come attuato dalle leggi statali e regionali nelle diverse materie, fosse sempre possibile un intervento sostitutivo del Governo per garantire tali interessi essenziali.

Ma l'articolo 120, secondo comma, non può essere inteso nel senso che esaurisca, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi. In realtà esso prevede solo un potere sostitutivo straordinario, in capo al Governo, da esercitarsi sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi ivi esplicitamente indicati, mentre lascia impregiudicata l'ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni o di altri enti territoriali, in correlazione con il riparto delle funzioni amministrative da essa realizzato e con le ipotesi specifiche che li possano rendere necessari.

Il carattere straordinario e "aggiuntivo" degli interventi governativi previsti dall'articolo 120, secondo comma, risulta sia dal fatto che esso allude a emergenze istituzionali di particolare gravità, che comportano rischi di compromissione relativi ad interessi essenziali della Repubblica, sia dalla circostanza che nulla, nella norma, lascia pensare che si sia inteso con essa smentire una consolidata tradizione legislativa, che ammetteva pacificamente interventi sostitutivi, nei confronti degli enti locali, ad opera di organi regionali, anche diversi dagli organi di controllo già previsti dall'ora abrogato articolo 130 della Costituzione.

Pertanto è da escludere anche che da questa norma costituzionale si possa far discendere una riserva a favore della legge statale di ogni disciplina dell'esercizio di detti ulteriori poteri sostitutivi. La legge di cui è parola nell'ultimo periodo dell'articolo 120, secondo comma, è bensì la legge statale, ma in quanto la disciplina procedurale ivi prevista, pur se espressiva di principi di portata più generale, è quella relativa all'esercizio dei poteri straordinari di sostituzione delle amministrazioni di qualunque livello, spettanti al Governo a norma del periodo precedente.

4. L'articolo 120, secondo comma, non preclude dunque, in via di principio, la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare, ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, e dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione, l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi.

Poiché però, come si è detto, tali interventi sostitutivi costituiscono una eccezione rispetto al normale svolgimento di attribuzioni dei Comuni definite dalla legge, sulla base di criteri oggi assistiti da garanzia costituzionale, debbono valere nei confronti di essi condizioni e limiti non diversi (essendo fondati sulla medesima ragione

costituzionale) da quelli elaborati nella ricordata giurisprudenza di questa Corte in relazione ai poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni.

In primo luogo, le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge (cfr. sentenza n. 338 del 1989), che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali.

In secondo luogo, la sostituzione può prevedersi esclusivamente per il compimento di atti o di attività "prive di discrezionalità nell'an (anche se non necessariamente nel quid o nel quomodo)" (sentenza n. 177 del 1988), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo: e ciò affinché essa non contraddica l'attribuzione della funzione amministrativa all'ente locale sostituito.

Il potere sostitutivo deve essere poi esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo (cfr. sentenze n. 460 del 1989, n. 342 del 1994, n. 313 del 2003): ciò che è necessario stante l'attitudine dell'intervento ad incidere sull'autonomia, costituzionalmente rilevante, dell'ente sostituito.

La legge deve, infine, apprestare congrue garanzie procedimentali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione (cfr. ancora sentenza n. 177 del 1988), non a caso espressamente richiamato anche dall'articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo "straordinario" del Governo, ma operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita. Dovrà dunque prevedersi un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento (cfr. sentenze n. 153 del 1986, n. 416 del 1995; ordinanza n. 53 del 2003).

5. La norma impugnata nella specie prevede l'intervento sostitutivo della Regione nel caso in cui un Comune ometta di provvedere, entro il termine fissato dalla stessa legge (articolo 91, comma 7), ad adeguare lo strumento urbanistico a quanto previsto dalla legge medesima e dalla programmazione regionale e provinciale in tema di complessi ricettivi all'aperto e di insediamenti turistico-ricettivi. Si tratta dunque di una ipotesi di sostituzione, prevista dalla legge, ai fini del compimento di un'attività espressamente considerata obbligatoria, e vincolata, in parte, nello stesso contenuto, per una finalità rispondente all'interesse unitario espresso dalle norme e dai programmi regionali e provinciali.

La norma non specifica quale organo della Regione sia competente a nominare il commissario ad acta, né precisa il relativo iter procedimentale. Sotto questo profilo si tratta di una norma incompleta, che in tanto risulterà applicabile in quanto sia integrata da altre norme, anche di carattere generale, da cui si possano ricavare le specificazioni e le precisazioni predette, conformemente ai principi sopra enunciati. Ferma tale esigenza di integrazione come condizione della sua applicabilità, la rilevata incompletezza non è tale da inficiare la legittimità costituzionale della norma medesima.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 33, comma 3, 34, comma 8, 43, comma 9, 51, comma 3, 54, comma 2, 60, comma 3, e 90, comma 1, della legge regionale del Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo), sollevate, in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 91, comma 8, della predetta legge regionale del Veneto n. 33 del 2002, sollevata, in riferimento agli articoli 114, 117 e 120 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 gennaio 2004.

F.to:

Gustavo ZAGREBELSKY, Presidente

Valerio ONIDA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 gennaio 2004.

**Corte Costituzionale, sentenza n. 236,**
8 - 19 luglio 2004

Nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 1; 8, commi da 1 a 4; 10, commi 5 e 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), promossi con ricorsi delle Province autonome di Trento e di Bolzano e delle Regioni Siciliana, Sardegna e Valle d'Aosta, notificati il 30 e il 31 luglio, e il 2, il 15 e il 6 agosto 2003, depositati in cancelleria il 4, il 6, il 7 e l'8 agosto successivi ed iscritti ai numeri da 58 a 62 del registro ricorsi 2003;

[...]

Considerato in diritto

1. Le Province autonome di Trento e di Bolzano e le Regioni Siciliana, Sardegna e Valle d'Aosta hanno proposto questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

2. Le questioni relative agli artt. 7, comma 1; 8, commi da 1 a 4; 10, commi 5 e 6, vengono qui trattate distintamente rispetto alle altre proposte con gli stessi ricorsi e riservate a separate decisioni. Per omogeneità di materia, i relativi giudizi possono essere riuniti e decisi con la medesima sentenza.

3. L'art. 7, comma 1, è impugnato dalla Provincia di Bolzano e dalla Regione Sardegna in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, agli artt. 8, 9, 10, 16 e 18 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige nonché agli artt. 3, 4, 5 e 6 dello statuto speciale per la Sardegna.

La disposizione censurata, nella parte che qui si denuncia come illegittima, prevede che «lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'unitarietà di esercizio, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, nel rispetto, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni, delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi».

Le ricorrenti sostengono in via preliminare che il principio di sussidiarietà non sarebbe operante nei loro confronti. La clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, si argomenta, impone di applicare le disposizioni del Titolo V anche alle Regioni speciali, ma solo «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». L'art. 118 Cost., che individua nella sussidiarietà il criterio di allocazione delle funzioni amministrative, risulterebbe tuttavia penalizzante rispetto alla regola, sancita nei rispettivi statuti (art. 16 dello statuto per il Trentino-Alto Adige, art. 6 dello statuto sardo), secondo la quale la Regione e la Provincia autonoma esercitano le funzioni amministrative nelle materie nelle quali hanno potestà legislativa (cosiddetto "parallelismo" delle funzioni). Da ciò l'inapplicabilità dell'anzidetto articolo della Costituzione agli enti ad autonomia differenziata.

Si lamenta inoltre nei ricorsi che la disposizione impugnata autorizza lo Stato a conferire a Province e Comuni funzioni esercitate alla data di entrata in vigore della legge n. 131 del 2003, anche se ormai alcune di queste funzioni, a seguito della revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione e segnatamente dell'art. 118, sarebbero divenute di competenza regionale.

3.1. La questione è inammissibile.

È errato il presupposto interpretativo dal quale muovono le ricorrenti, e cioè che l'art. 7 della legge n. 131 del 2003 trovi applicazione nei confronti delle Regioni a statuto speciale. Decisivo è in proposito il rilievo che l'art. 11 della medesima legge, rubricato "attuazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", dopo aver stabilito che «per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo quanto previsto dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, nonché dall'articolo 10» testé citato, affida alle commissioni paritetiche previste dagli statuti delle Regioni ad autonomia differenziata, in relazione alle ulteriori competenze loro spettanti in forza del riformato Titolo V, la proposta di adozione delle norme di attuazione «per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative». La lettura della disposizione risulta agevole: per tutte le competenze legislative aventi un fondamento nello statuto speciale, il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative conserva la sua validità. Per le ulteriori, più ampie competenze che le Regioni speciali e le Province autonome traggano dalla Costituzione, in virtù della clausola di maggior favore, troverà invece applicazione l'art. 11 della legge n. 131 del 2003 e quindi il trasferimento delle funzioni avrà luogo secondo le modalità previste dalle norme di attuazione e con l'indefettibile partecipazione della commissione paritetica.

In definitiva, il censurato art. 7, come le stesse parti hanno riconosciuto nella discussione orale, riguarda solo le Regioni a statuto ordinario e non anche le Regioni speciali e le Province autonome. Non si applica pertanto alle ricorrenti Regione Sardegna e Provincia di Bolzano, con conseguente inammissibilità della questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 7, comma 1.

4. L'art. 8, nei commi da 1 a 4, è impugnato dalla Provincia di Bolzano e dalla Regione Sardegna per violazione delle competenze di cui al combinato disposto degli artt. 117, terzo comma, Cost.; 10 della legge cost. n. 3 del 2001; 8, 9, 10, 52, ultimo comma, e 107 dello statuto per il Trentino-Alto Adige e 3, 4, 5, 56 dello statuto sardo e delle relative norme di attuazione, nonché in relazione agli artt. 70 e 77 Cost.

La disposizione in oggetto, nel dare attuazione all'art. 120, secondo comma, Cost., in tema di potere sostitutivo, stabilisce che «nei casi e per le finalità previsti» da tale articolo «il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari» e prosegue disponendo che, quando sia decorso inutilmente tale termine, «il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario». Alla riunione del Consiglio dei ministri - così si chiude il primo comma dell'articolo impugnato - «partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento».

Nei successivi commi sono disciplinate puntualmente le modalità procedimentali di esercizio del potere sostitutivo diretto a porre rimedio alla violazione della normativa comunitaria (comma 2), di quello riguardante Comuni, Province e Città metropolitane (comma 3) e di quello di natura preventiva, da disporre «nei casi di assoluta urgenza, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione».

Le ricorrenti sostengono in via preliminare che l'art. 120 Cost., e l'art. 8 che lo attua, non sarebbero applicabili alle Regioni speciali, in quanto regolano l'intervento sostitutivo secondo modalità peggiorative rispetto alle tipologie previste nei rispettivi statuti, con conseguente inoperatività della più volte ricordata clausola di favore dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Sempre da parte di entrambe le ricorrenti si denuncia inoltre la previsione, nel comma 1 dell'art. 8, di un potere sostitutivo di natura normativa, osservando, da un lato, che con legge formale ordinaria si sarebbe configurato un decreto-legge atipico, discosto dal modello definito dall'art. 77 Cost.; lamentando, dall'altro, che la sostituzione normativa consentirebbe al Governo, in via preventiva e d'urgenza, di derogare al riparto costituzionale della potestà legislativa e regolamentare delineato nell'art. 117 Cost. e quindi autorizzerebbe a porre, con atto secondario statale, un vincolo di validità-efficacia alle fonti regionali di rango legislativo.

Il medesimo art. 8, si prosegue in entrambi i ricorsi, sarebbe incompatibile pure con la disciplina dell'intervento sostitutivo derivante da inadempienza comunitaria, che è posta, per la Regione Sardegna, dall'art. 6, terzo comma, del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382, e al d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616) e, per la Provincia di Bolzano, dall'art. 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-

Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616). Disposizioni, queste, che sarebbero derogabili o abrogabili solo mediante la speciale procedura collaborativa di cui all'art. 56 dello statuto della Sardegna e all'art. 107 dello statuto per il Trentino-Alto Adige e non da parte di una legge formale ordinaria qual è l'atto normativo di cui fa parte la disposizione impugnata.

Una censura più specifica sul medesimo art. 8 è infine proposta dalla Provincia di Bolzano, la quale ritiene che la mancata previsione, nel comma 1, che alla seduta del Consiglio dei ministri in cui si adottano i provvedimenti sostitutivi partecipi il Presidente della Provincia interessata sia in contrasto con l'art. 52, ultimo comma, dello statuto per il Trentino-Alto Adige, che tale partecipazione imporrebbe come obbligatoria.

4.1. Tutte le questioni proposte sono inammissibili.

L'art. 120, secondo comma, Cost., attribuisce al Governo il potere di 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 disposizione è posta a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità che il mancato o l'illegittimo esercizio delle competenze attribuite, nei precedenti artt. 117 e 118, agli enti sub-statali, potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente. Si evidenzia insomma, con tratti di assoluta chiarezza - si pensi alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che forma oggetto della competenza legislativa di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m) -, un legame indissolubile fra il conferimento di una attribuzione e la previsione di un intervento sostitutivo diretto a garantire che la finalità cui essa è preordinata non sacrifichi l'unità e la coerenza dell'ordinamento. La previsione del potere sostitutivo fa dunque sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari. E tale sistema non potrebbe essere disarticolato, in applicazione della "clausola di favore", nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata, dissociando il titolo di competenza dai meccanismi di garanzia ad esso immanenti. È quindi da respingere la tesi secondo la quale i principî dell'art. 120 Cost. non sarebbero in astratto applicabili alle Regioni speciali. Al contrario deve concludersi che un potere sostitutivo potrà trovare applicazione anche nei loro confronti, e che, riguardo alle competenze già disciplinate dai rispettivi statuti, continueranno nel frattempo ad operare le specifiche tipologie di potere sostitutivo in essi (o nelle norme di attuazione) disciplinate.

Ai fini della presente questione, tuttavia, deve osservarsi che il concreto trasferimento alle Regioni ad autonomia speciale delle funzioni ulteriori attratte dal nuovo Titolo V

deve essere effettuato con le procedure previste dall'art. 11 della legge n. 131 del 2003, ossia con norme di attuazione degli statuti adottate su proposta delle commissioni paritetiche. Ne segue che fino a quando tali norme di attuazione non saranno state approvate, la disciplina del potere sostitutivo di cui si contesta la legittimità resta nei loro confronti priva di efficacia e non è idonea a produrre alcuna violazione delle loro attribuzioni costituzionali. Da ciò l'inammissibilità di tutte le censure proposte avverso l'art. 8, commi da 1 a 4.

5. L'art. 10, comma 5, è impugnato dalla Provincia di Trento e dalle Regioni Siciliana, Sardegna e Valle d'Aosta, in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, all'art. 20 dello statuto speciale della Regione Siciliana, all'art. 44 dello statuto speciale di autonomia della Regione Valle d'Aosta e all'art. 4, primo comma, del decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545 (Ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta).

La disposizione censurata stabilisce che all'esecuzione dei provvedimenti del Consiglio dei ministri di esercizio del potere sostitutivo provvedono, per le Regioni speciali, «gli organi statali a competenza regionale previsti dai rispettivi statuti, con le modalità definite da apposite norme di attuazione».

Con una prima doglianza tutte le ricorrenti lamentano che l'art. 10, comma 5, avrebbe illegittimamente esteso alle Regioni ad autonomia differenziata la disciplina costituzionale del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

La Regione Siciliana, inoltre, sostiene che esso violerebbe il principio di sussidiarietà e, insieme, l'art. 20 dello statuto, il quale affida al Presidente e agli assessori le funzioni amministrative anche nelle materie in cui la Regione non ha potestà legislativa (piena o concorrente), vincolandoli in tal caso ad esercitarle secondo le direttive del Governo. Secondo la difesa regionale, le funzioni relative al potere sostitutivo dovrebbero essere affidate al Presidente o agli assessori regionali e non all'organo statale a competenza regionale previsto dallo statuto.

Una censura non dissimile nei confronti del medesimo art. 10, comma 5, svolge la Regione Valle d'Aosta, la quale afferma che la funzione relativa ai poteri sostitutivi dovrebbe essere affidata non già all'organo statale a competenza regionale previsto dall'art. 45 dello statuto, ossia al Presidente della commissione di coordinamento, che è un rappresentante del Ministero dell'interno, bensì al Presidente della Giunta regionale, al quale l'art. 4, primo comma, del d.lgs.lgt. n. 545 del 1945 e l'art. 44 dello statuto di autonomia attribuiscono le funzioni prefettizie.

La Provincia di Trento si duole infine, sempre rispetto all'art. 10, comma 5, che l'individuazione dell'organo competente ad eseguire i provvedimenti sostitutivi dovrebbe spettare alle norme di attuazione, attenendo ai rapporti fra Stato e Provincia, e non potrebbe dunque essere disposta da una legge formale ordinaria.

5.1. Le questioni sono inammissibili.

Valgono al riguardo le considerazioni già svolte in precedenza al punto 4.1. circa l'inattualità della lesione lamentata dalle ricorrenti. Il potere sostitutivo di cui si denuncia

l'incostituzionalità, dunque quello relativo alle competenze aventi fondamento non statutario, ma costituzionale, sarà infatti esercitabile solo nel momento in cui avrà luogo il concreto trasferimento delle ulteriori funzioni ai sensi dell'art. 11 della legge n. 131 del 2003.

6. La Provincia autonoma di Bolzano impugna infine l'art. 10, comma 6, per violazione degli artt. 87 e 107 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e delle relative norme di attuazione. La disposizione in oggetto prevede che «ai commissariati del Governo di Trento e di Bolzano si applicano le disposizioni del d.P.R. 17 maggio 2001, n. 287, compatibilmente con lo statuto speciale di autonomia e con le relative norme di attuazione».

Lo Stato - si argomenta nel ricorso provinciale - avrebbe in tal modo disciplinato le funzioni del Commissario di Governo unilateralmente e per di più facendo rinvio ad una fonte secondaria, mentre sarebbe stato necessario, nel rispetto dell'autonomia costituzionale della Provincia ricorrente, fare ricorso alle norme di attuazione approvate secondo la procedura collaborativa di cui all'art. 107 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

6.1. La questione è fondata.

Giova premettere, per una corretta comprensione della censura, che con il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), le preesistenti prefetture sono state trasformate in Uffici territoriali del Governo e che, in sede di attuazione del predetto decreto legislativo, il regolamento di cui al d.P.R. 17 maggio 2001, n. 287 (Disposizioni in materia di ordinamento degli uffici territoriali del Governo, ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300), all'art. 15, ha stabilito che le norme in esso contenute si applichino alle Regioni a statuto speciale tranne che alle Regioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, proprio in ragione della loro peculiare e differenziata disciplina statutaria del Commissario del Governo. La disposizione impugnata sancisce invece l'applicabilità del menzionato regolamento anche alle Province di Bolzano e di Trento e quindi estende ad esse le disposizioni sull'Ufficio territoriale del Governo. Non vale a rimuovere la lesione lamentata dalla Provincia ricorrente neppure la previsione della applicabilità dell'anzidetto art. 10, comma 6, «compatibilmente con lo statuto speciale di autonomia e con le relative norme di attuazione». La clausola di salvezza vale infatti a rendere inoperanti le disposizioni del d.P.R. n. 287 che si pongano in aperto contrasto con la disciplina statutaria, ma non sana il vizio consistente nell'aver disciplinato le funzioni del Commissario del Governo unilateralmente e per di più facendo rinvio a un regolamento governativo anziché attraverso le norme di attuazione approvate secondo la procedura collaborativa di cui all'art. 107 dello statuto speciale. L'incostituzionalità della disposizione emerge ancor più evidente se si considera che, in base al comma 5 del medesimo art. 10, nelle altre Regioni ad autonomia differenziata la disciplina degli organi statali corrispondenti al Commissario del Governo di Bolzano è demandata alle "apposite norme di attuazione" dei relativi statuti speciali.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservate a separate decisioni le restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 5 giugno 2003, n. 131, sollevate dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e dalle Regioni Siciliana, Sardegna e Valle d'Aosta con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, sollevata dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Regione Sardegna in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, agli artt. 8, 9, 10, 16 e 18 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige nonché agli artt. 3, 4, 5 e 6 dello statuto speciale per la Sardegna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi da 1 a 4, della medesima legge, sollevata dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Regione Sardegna in riferimento agli artt. 70, 77, 117, terzo comma, della Costituzione, all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e agli artt. 8, 9, 10, 52, ultimo comma, e 107 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e 3, 4, 5, 56 dello statuto speciale per la Sardegna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 5, della medesima legge, sollevata dalla Provincia autonoma di Trento e dalle Regioni Siciliana, Sardegna e Valle d'Aosta, in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, all'art. 20 dello statuto speciale della Regione Siciliana, all'art. 44 dello statuto speciale di autonomia della Regione Valle d'Aosta e all'art. 4, primo comma, del decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 2004.

F.to:

Gustavo ZAGREBELSKY, Presidente

Carlo MEZZANOTTE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 luglio 2004.

Corte Costituzionale, sentenza n. 370 del 14 novembre 2006

[...]

Nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Trento 15 giugno 2005, n. 7 (Istituzione e disciplina del Consiglio delle autonomie locali), nonché dell'articolo 8, commi 1, lettera c) e 3, della medesima legge provinciale n. 7 del 2005, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato in data 22 agosto 2005 e depositato presso la cancelleria della Corte il successivo giorno 24 ed iscritto al n. 78 del registro ricorsi 2005.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 10 ottobre 2006 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi l'avvocato dello Stato Gaetano Zotta per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto in fatto

1.— Con ricorso notificato alla Provincia autonoma di Trento in data 22 agosto 2005 e depositato presso la cancelleria della Corte il successivo giorno 24, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Provincia autonoma di Trento 15 giugno 2005, n. 7 (Istituzione e disciplina del Consiglio delle autonomie locali), per violazione dell'art. 123 Cost., in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché l'articolo 8, commi 1, lettera c), e 3, della medesima legge provinciale per violazione degli artt. 8, 9, 26, 47 e 60 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

1.1.— L'Avvocatura premette che il predetto art. 123, ultimo comma, Cost., introdotto dall'art. 7 della legge costituzionale n. 3 del 2001, dispone che «in ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali». Tale norma, pur riferita esclusivamente alle Regioni a statuto ordinario, si applica, secondo la difesa statale, anche alle Regioni a statuto speciale, in virtù della clausola contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, secondo cui «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti» le disposizioni della predetta legge costituzionale «si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Nel ricorso si puntualizza che «tali forme di maggiore autonomia sono, naturalmente, riferite anche agli enti locali».

Da ciò consegue che anche le Regioni a statuto speciale – «per le quali non sia intervenuto l'adeguamento dello statuto nel senso dell'ampliamento delle autonomie degli enti locali» – sarebbero tenute ad istituire il predetto Consiglio delle autonomie locali «con fonte statutaria e non con fonte legislativa ordinaria». Da qui la richiesta volta ad ottenere la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge impugnata.

1.2.— Il ricorrente impugna, inoltre, nello specifico, l'art. 8, comma 1, lettera c), della medesima legge provinciale, il quale dispone che al Consiglio delle autonomie locali spetta, tra le altre funzioni, anche «la formulazione di proposte legislative»; e che, «ove approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti, la proposta costituisce oggetto di apposito disegno di legge presentato dalla Giunta provinciale entro trenta giorni dal ricevimento». Il comma 3 dello stesso articolo aggiunge poi che «il regolamento interno del Consiglio provinciale disciplina modalità, termini e procedure mediante le quali il Consiglio delle autonomie locali partecipa, nel rispetto dello statuto di autonomia, all'iter di formazione delle leggi presso il Consiglio provinciale». Tali disposizioni, secondo il ricorrente, si porrebbero in contrasto con gli artt. 8, 9, 26 e 47 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, che attribuiscono la potestà legislativa esclusivamente al Consiglio regionale e ai Consigli provinciali, nonché violerebbero l'art. 60 dello stesso statuto «in base al quale la disciplina del diritto di iniziativa legislativa è rimessa, peraltro con esclusivo riferimento all'iniziativa popolare, alla sola legge regionale (e non provinciale)».

1.3.— Infine, il ricorrente assume che i predetti commi 1, lettera c), e 3 dell'art. 8 della legge provinciale n. 7 del 2005 violerebbero lo stesso art. 123, ultimo comma, Cost., perché attribuiscono al Consiglio delle autonomie locali funzioni di iniziativa legislativa, «in contrasto con la qualificazione costituzionale di detto organo come meramente consultivo».

2.— Si è costituita la Provincia autonoma di Trento chiedendo che il ricorso venga dichiarato, in via principale, inammissibile e, in via subordinata, infondato.

3.— Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, la Provincia osserva che il primo motivo di censura fondato sulla violazione dell'art. 123, ultimo comma, della Costituzione dovrebbe essere dichiarato inammissibile per insufficiente motivazione in ordine all'applicabilità dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, così come già affermato da questa Corte con la sentenza n. 175 del 2006 in relazione ad una analoga impugnazione che ha investito la legge della Regione Sardegna 17 gennaio 2005, n. 1 (Istituzione del Consiglio delle autonomie locali e della Conferenza permanente Regioni-enti locali).

In secondo luogo, la difesa della Provincia osserva, quale ulteriore ragione di inammissibilità della censura, che nel ricorso non si chiarisce quale sia la «fonte statutaria» e cioè se essa sia lo statuto speciale ovvero la c.d. legge statutaria di cui all'art. 47 del d.P.R. n. 670 del 1972. In ogni caso, il parametro sarebbe, comunque, inconferente: «se in astratto si può concepire che esso sia invocato (…) per affermare il dovere delle Regioni speciali di istituire il Consiglio delle autonomie locali, non si può

ammettere che esso sia invocato per affermare il dovere delle Regioni speciali di usare (…) lo statuto ordinario».

Secondo la Provincia resistente, nel merito il ricorso è, comunque, infondato per due diversi ordini (alternativi) di motivi.

In primo luogo, perché l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 consente l'applicazione delle norme contemplate nel nuovo Titolo V, nella misura in cui queste ultime stabiliscono forme di autonomia più ampie per le sole «Regioni e Province» e non anche per gli enti locali. Diversamente argomentando vi potrebbero essere casi, come quello in esame, in cui si realizza una contraddizione intrinseca del sistema: la previsione, infatti, di un dovere per la Regione di istituire un «organo di consultazione tra la Regione e gli enti locali» si risolverebbe in una limitazione della sua autonomia – statutaria, legislativa e amministrativa – considerato che per determinati procedimenti si dovrebbe prevedere la fase del coinvolgimento dell'organo consultivo attraverso l'utilizzo di una specifica «fonte». Né indicazioni contrarie possono essere tratte dall'art. 1 della legge impugnata nella parte in cui si afferma che l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali è effettuata «in attuazione dell'art. 123, quarto comma, della Costituzione e dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3»: si tratterebbe, infatti, nella prospettiva della Provincia autonoma, di una mera dichiarazione di intenti che «rimane sul piano politico, e non assume alcun rilievo giuridico».

In secondo luogo, si osserva come, anche a volere ritenere applicabile l'art. 123, quarto comma, Cost. alla Provincia di Trento, nondimeno non potrebbe ravvisarsi la violazione né dello statuto speciale, né della legge statutaria. In relazione allo statuto speciale, la difesa provinciale osserva come lo stesso non sia nella «disponibilità» della Provincia, avendo natura di legge costituzionale soggetta a procedimento speciale. A ciò si aggiunge che l'attuale statuto non preclude, nella parte relativa agli enti locali (Titolo IV), la possibilità di una istituzione legislativa di un organo di raccordo tra Provincia ed enti locali. La Provincia assume, inoltre, che la previsione di una forma di consultazione tra Provincia ed enti locali non potrebbe rientrare nel contenuto obbligatorio della legge statutaria, di cui all'art. 47 dello statuto, non afferendo alla «forma di governo». In ultima analisi, sarebbe, dunque, legittima la istituzione e la disciplina del Consiglio delle autonomie locali con legge ordinaria.

3.1.— Per quanto attiene all'asserita illegittimità dell'art. 8, comma 1, lettera c), la difesa della Provincia osserva come tale disposizione sia stata sostituita dall'art. 7 della legge provinciale 16 giugno 2006 n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino). Secondo la originaria previsione, il Consiglio delle autonomie locali formula «proposte legislative» e, se la proposta «è approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti», essa «costituisce oggetto di apposito disegno di legge presentato dalla Giunta provinciale al Consiglio provinciale entro trenta giorni dal ricevimento». La nuova disposizione – che non è stata oggetto di impugnazione – stabilisce che, ove la proposta legislativa sia approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti, «la Giunta provinciale valuta la proposta e formula un disegno di legge tenendo conto dei contenuti della proposta medesima». Secondo la difesa della Provincia autonoma, la modifica

determinerebbe la cessazione della materia del contendere. A ogni modo, si sottolinea che anche nella versione precedente la disposizione in esame non attribuiva al Consiglio delle autonomie locali un potere di iniziativa legislativa. L'art. 8, comma 1, lettera c), non vincolava, infatti, la Giunta a recepire la proposta del Consiglio: «tale proposta costituiva "oggetto" del disegno di legge giuntale, per cui la Giunta poteva rielaborare liberamente la proposta del Consiglio, che, pertanto, non poteva ritenersi titolare del potere di iniziativa legislativa». La nuova formulazione riduce ulteriormente il vincolo in capo alla Giunta, in quanto l'attribuzione del potere di «valutazione» della proposta implica una discrezionalità anche sull'an del disegno di legge: «la proposta del Consiglio delle autonomie locali non si trasforma meccanicamente in un disegno di legge (per cui esso non è titolare neppure di un potere "indiretto" di iniziativa legislativa)».

3.2.— In relazione alla censura che ha investito l'art. 8, comma 3, della stessa legge impugnata si osserva come anche tale disposizione non conferisca alcun potere di iniziativa legislativa, ma implichi soltanto «la partecipazione ad un procedimento attivato da altri».

Secondo la difesa della Provincia autonoma, il motivo di censura in esame sarebbe, inoltre, «oscuro».

In particolare, l'art. 26 dello statuto, non prenderebbe in considerazione le leggi provinciali. Ma anche a volere ritenere che la norma si possa riferire alla competenza legislativa del Consiglio provinciale, ciò non sarebbe sufficiente a dimostrare la illegittimità della norma in esame, che non inciderebbe sul potere deliberativo finale del Consiglio. Il Consiglio non sarebbe neanche tenuto a inserire nell'ordine del giorno il disegno di legge che la Giunta abbia in ipotesi fondato sulla proposta del Consiglio delle autonomie locali.

Infine, sarebbe inconferente il riferimento all'art. 60 dello statuto, considerato che le norme impugnate non si occupano di leggi regionali, né dell'iniziativa legislativa popolare.

3.3.— Con il terzo motivo di ricorso si assume la violazione da parte dello stesso art. 8, commi 1, lettera c), e 3, dell'ultimo comma dell'art. 123 Cost., in quanto attribuirebbero al Consiglio delle autonomie locali funzioni di iniziativa legislativa «in contrasto con la qualificazione costituzionale di detto organo come meramente consultivo».

La infondatezza di tale censura deriverebbe, da un lato, dalla inapplicabilità, per le ragioni esposte, dell'art. 123, quarto comma, Cost. alla Provincia autonoma di Trento; dall'altro lato, dalla circostanza che le norme impugnate non attribuiscono alcun potere di iniziativa legislativa al Consiglio delle autonomie locali. In ogni caso si tratterebbe di un mero potere di impulso da esercitarsi nell'ambito di una attività di consultazione senza alcuna attribuzione di compiti deliberativi.

## Considerato in diritto

1.— Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Provincia autonoma di Trento 15 giugno 2005, n. 7 (Istituzione

e disciplina del Consiglio delle autonomie locali), con la quale è stato istituito e disciplinato, in ambito regionale, il Consiglio delle autonomie locali.

Con tale impugnazione il ricorrente ha sollevato, sostanzialmente, due questioni: la prima investe l'intera legge sotto il profilo della violazione dell'art. 123, ultimo comma, della Costituzione e dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), in quanto la istituzione del Consiglio delle autonomie locali sarebbe avvenuta con legge ordinaria e non con «fonte statutaria»; la seconda è relativa alle norme specifiche contenute nel comma 1, lettera c), e nel comma 3 dell'art. 8 della stessa legge provinciale, che violerebbero gli artt. 8, 9, 26, 47 e 60 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché l'art. 123, ultimo comma, della Costituzione.

2.— La Provincia autonoma di Trento, costituitasi in giudizio, ha, preliminarmente, eccepito la inammissibilità della prima questione, richiamando la sentenza n. 175 del 2006 di questa Corte, pronunciata in relazione all'impugnazione proposta dallo Stato nei confronti di analoga legge della Regione Sardegna 17 gennaio 2005, n. 1 (Istituzione del Consiglio delle autonomie locali e della Conferenza permanente Regioni-enti locali). Nel merito, poi, la difesa della Provincia ha dedotto l'infondatezza di entrambe le questioni proposte.

3.— Ha carattere preliminare l'esame della eccezione di inammissibilità sollevata dalla resistente.

Tale eccezione non può essere accolta.

È pur vero che, in una fattispecie che presenta spiccata analogia con quella ora in esame, questa Corte, con la citata sentenza n. 175 del 2006, ha dichiarato la inammissibilità dell'impugnazione proposta dallo Stato nei confronti della legge della Regione Sardegna sopra citata, in base al rilievo che il ricorrente non aveva preso in esame «anche i parametri costituzionali ricavabili dal relativo statuto, al fine di valutare se effettivamente le forme di autonomia riconosciute dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 siano più estese rispetto a quelle già risultanti dalle disposizioni statutarie».

Nella questione ora in esame, relativa alla legge emanata dalla Provincia autonoma di Trento, lo stesso legislatore provinciale ha espressamente affermato che il Consiglio delle autonomie locali viene istituito «in attuazione dell'articolo 123, quarto comma, della Costituzione e dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (...)» (art. 1).

In tale situazione, pur non rivestendo la suddetta autoqualificazione una importanza decisiva agli effetti della individuazione del potere in forza del quale la legge oggetto di impugnazione è stata adottata, trova tuttavia giustificazione, sul piano processuale, la prospettazione, da parte del ricorrente, quale vizio inficiante la legge stessa, della sola violazione della disposizione costituzionale di cui all'art. 123, ultimo comma, Cost. in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Non può, dunque, ritenersi sussistente la medesima ragione di inammissibilità dell'impugnazione rilevata con la sentenza n. 175 del 2006, atteso che appare in questo

caso sufficiente – ai fini dell'ammissibilità del ricorso – il richiamo al parametro costituzionale indicato dallo stesso legislatore provinciale.

4.— Nel merito, la questione di costituzionalità involgente l'intera legge impugnata non è fondata.

4.1.— È, innanzitutto, opportuno sottolineare che l'ultimo comma dell'art. 123 della Costituzione, introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, stabilendo che «in ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali», ha previsto un organo costituzionalmente necessario che deve essere disciplinato dallo statuto.

La finalità perseguita è quella di garantire la presenza di una nuova forma organizzativa stabile di raccordo tra le Regioni e il sistema delle autonomie locali al fine di attuare il principio di leale collaborazione nei rapporti infraregionali.

Si tratta, dunque, di una disposizione da cui potrebbero trarre vantaggio gli enti territoriali minori, ai quali verrebbe assicurata la rappresentanza dei propri interessi in un organismo, obbligatoriamente istituito, di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali di governo.

4.2.— Ciò precisato, ai fini della risoluzione della questione di legittimità costituzionale posta all'esame di questa Corte, occorre stabilire se la suddetta disposizione costituzionale possa trovare applicazione, in forza dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome.

Per dare risposta a tale quesito, è necessario stabilire, prioritariamente, quale sia la portata e il contenuto del citato art. 10 e se, in particolare, lo stesso consenta l'estensione dell'ultimo comma dell'art. 123 della Costituzione al sistema delle autonomie speciali.

4.2.1.— Il citato art. 10 prevede che «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti» le disposizioni del novellato Titolo V della parte seconda della Costituzione «si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Si configura, pertanto, «un rapporto di preferenza, nel momento della loro "applicazione", in favore delle disposizioni costituzionali» che prevedono, appunto, forme di autonomia più ampie di quelle risultanti dalle disposizioni statutarie (sentenza n. 314 del 2003).

La citata disposizione costituzionale è caratterizzata da «assoluta specialità», (cfr. sentenza n. 383 del 2005) – il che la rende insuscettibile sia di interpretazione estensiva che di applicazione analogica – ed ha una finalità essenzialmente transitoria: la funzione svolta dalla norma in esame è, infatti, quella di garantire alle Regioni speciali e alle Province autonome – attraverso un procedimento di adeguamento automatico e all'esito di una valutazione complessiva dei due sistemi in comparazione – quegli spazi di maggiore autonomia previsti dalle norme contemplate dal nuovo Titolo V, in attesa della revisione dei singoli statuti speciali attraverso il procedimento introdotto dalla 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). Il legislatore costituzionale del 2001 ha, pertanto, perseguito, con la norma in esame, l'obbiettivo di evitare che il rafforzamento del sistema delle autonomie delle Regioni ordinarie, attuato dalla riforma del Titolo V, potesse determinare un divario rispetto a quelle Regioni che godono di forme e condizioni particolari di autonomia.

4.2.2.— Occorre ora verificare se il citato art. 10 trovi applicazione soltanto quando il meccanismo dallo stesso prefigurato si risolva in una maggiore autonomia per le Regioni ovvero se, come sostenuto dal ricorrente, si possa applicare anche quando l'adeguamento garantisca una maggiore autonomia degli enti territoriali minori. In altri termini, si tratta di stabilire se le norme contenute nel Titolo V possano estendersi alle Regioni ad autonomia differenziata anche nell'ipotesi in cui il fine perseguito è quello di assicurare un apparato di più ampie garanzie al sistema delle autonomie nel loro complesso.

Questa Corte ritiene che il meccanismo di estensione di cui al citato art. 10 possa funzionare soltanto quando esso miri a garantire, all'esito di una valutazione complessiva, maggiore autonomia all'ente Regione e non anche all'ente locale.

La restrizione del campo di operatività della citata disposizione discende, innanzitutto, dalla stessa formulazione letterale della norma che fa esclusivo riferimento alle Regioni a statuto speciale, non inserendo così nel proprio ambito applicativo gli enti territoriali minori che – godendo, dopo la riforma del Titolo V, di una sicura sfera di autonomia costituzionalmente garantita – avrebbero altrimenti ricevuto una esplicita menzione da parte del legislatore costituzionale.

A ciò è da aggiungere che, qualora si ritenesse che il citato art. 10 postuli, ai fini della sua applicazione, una valutazione del complessivo sistema delle autonomie sia regionale che locale, si potrebbe verificare il caso in cui ad una ipotetica maggiore autonomia dell'ente locale corrisponda una minore autonomia dell'ente regionale. Potrebbe, infatti, accadere che una stessa norma costituzionale, introdotta attraverso il meccanismo previsto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, sia idonea ad incrementare gli spazi di autonomia degli enti territoriali minori e contestualmente ad incidere in negativo sull'autonomia regionale.

Questa possibile valenza non univoca della direzione di una norma costituzionale contenuta nel Titolo V impedisce la stessa applicabilità della clausola di equiparazione di cui all'art. 10, la quale presuppone una comparazione tra «grandezze omogenee» (cfr., sia pure ad altro proposito, sentenza n. 314 del 2003). E tale comparazione non è possibile quando la confluenza di elementi divergenti impedisce di stabilire se una disposizione costituzionale introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 comporti o meno, per gli enti destinatari, spazi di maggiore autonomia.

Per queste ragioni deve, dunque, ritenersi che l'adeguamento automatico previsto dal citato art. 10 operi esclusivamente a favore delle autonomie regionali e non anche delle autonomie locali.

È bene, però, precisare che, come questa Corte ha più volte affermato, quando la competenza legislativa di una Regione a statuto speciale si radica sulle norme contenute nella legge costituzionale n. 3 del 2001 – perché le stesse attribuiscono una competenza legislativa «più ampia» rispetto allo statuto – le disposizioni contenute nel Titolo V trovano applicazione nella loro interezza (cfr. sentenza n. 383 del 2005). Il che significa che la legge regionale dovrà regolamentare il settore rientrante nell'ambito della propria potestà legislativa nel rispetto dei limiti e delle condizioni che la suddetta legge costituzionale ha posto anche a garanzia delle autonomie territoriali minori espressamente menzionate.

5.— Tuttavia, anche a prescindere dai profili sopra esaminati, l'art. 123, ultimo comma, Cost. non è, comunque, estensibile alle Regioni speciali, in virtù della clausola contemplata dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, risultando, sotto questo specifico aspetto, ininfluente il richiamo operato dall'art. 1 della legge impugnata alle suddette norme costituzionali.

Il citato articolo 123, ultimo comma, Cost. è, infatti, una disposizione che, per il suo contenuto precettivo, si può applicare soltanto nei confronti delle Regioni a statuto ordinario, attesa la non comparabilità tra le forme di potestà statutaria delle autonomie regionali ordinarie e speciali.

Le prime hanno, infatti, una potestà di autoorganizzazione che si manifesta mediante l'emanazione di uno statuto che, a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), è una fonte regionale sia pure caratterizzata da un procedimento speciale di approvazione.

Per le Regioni speciali è, invece, prevista, da un lato, una fonte statale, quale è lo statuto speciale approvato con legge costituzionale, ai sensi dell'art. 116 Cost., con la parziale modifica introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001; dall'altro, una fonte di autoorganizzazione, quale è la c.d. legge statutaria, introdotta dalla legge costituzionale n. 2 del 2001 (cfr. art. 47 dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige).

Avendo riguardo al suindicato statuto speciale, è evidente che sussiste una incompatibilità strutturale con il disposto di cui all'ultimo comma dell'art. 123 Cost.: quest'ultima disposizione, imponendo una espressa riserva statutaria, presuppone ovviamente che la fonte regolatrice sia nella disponibilità della Regione.

Del pari è insostenibile che il vincolo statutario, posto dall'ultimo comma dell'art. 123 della Costituzione, debba intendersi riferito alle c.d. leggi statutarie e, dunque, ad una fonte rientrante nella disponibilità della stessa Regione o Provincia. Non solo, infatti, la legge statutaria è una fonte facoltativa, ma sussistono talune diversità sostanziali e formali rispetto agli statuti delle Regioni ordinarie – afferenti all'oggetto, ai limiti e al procedimento di formazione – che non consentono l'adeguamento automatico previsto dalla citata norma costituzionale.

L'esistenza, pertanto, di un articolato sistema eterogeneo – che rende non comparabili la potestà statutaria ordinaria e quella speciale – implica la impossibilità di ritenere

applicabile alle Regioni ad autonomia differenziata e alle Province autonome l'ultimo comma dell'art. 123 Cost.

È bene, da ultimo, precisare che rimane, comunque, fermo il potere di detti enti di prevedere, in armonia con le proprie regole statutarie, particolari modalità procedimentali volte ad introdurre nel rispettivo sistema forme organizzative stabili di raccordo tra l'ente Regione e gli enti locali ispirate dalla esigenza di assicurare la osservanza del principio di leale collaborazione. Ciò tanto più se si considera che lo statuto speciale del Trentino-Alto Adige attribuisce potestà legislativa alla Regione in materia di "ordinamento degli enti locali" (art. 4, numero 3).

Per le ragioni sin qui esposte, deve, pertanto, ritenersi non fondata la questione di legittimità costituzionale che ha investito l'intera legge provinciale n. 7 del 2005.

6.— Devono ora essere esaminate le censure rivolte dal ricorrente nei confronti dell'art. 8, commi 1, lettera c), e 3 per violazione degli artt. 8, 9, 26, 47 e 60 del d.P.R. n. 670 del 1972, nonché dell'ultimo comma dell'art. 123 Cost.

6.1.— L'art. 8, comma 1, lettera c), attribuisce al Consiglio delle autonomie locali il compito di formulare «proposte legislative» che possono costituire, ove approvate secondo le modalità stabilite dalla norma in esame, «oggetto di un apposito disegno di legge» presentato dalla stessa Giunta provinciale al Consiglio provinciale. Il ricorrente assume che tale disposizione si porrebbe in contrasto con gli evocati parametri costituzionali, in quanto inciderebbe sulla funzione di iniziativa legislativa e sulle competenze legislative del Consiglio regionale e dei Consigli provinciali, nonché sulla qualificazione del Consiglio delle autonomie locali quale organo meramente consultivo.

Successivamente alla proposizione del ricorso è, però, entrato in vigore l'art. 7, comma 1, lettera c), della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino), che, sostituendo l'art. 8, comma 1, lettera c), della legge provinciale n. 7 del 2005, ha previsto che, ove la proposta legislativa formulata dal Consiglio delle autonomie locali sia approvata, secondo determinate modalità, «la Giunta provinciale valuta la proposta e formula un disegno di legge tenendo conto dei contenuti della proposta medesima».

La disposizione legislativa sopravvenuta deve ritenersi satisfattiva rispetto alle censure fatte valere nell'atto introduttivo del giudizio.

Il legislatore provinciale, attraverso la modificazione della norma censurata, ha, infatti, affermato chiaramente che la Giunta provinciale ha il potere di valutare e rielaborare il contenuto della proposta ai fini della sua inclusione in un apposito disegno di legge. È evidente, pertanto, che soltanto tale procedimento ha il valore di formale iniziativa legislativa, avendo l'attività precedente svolta dal Consiglio delle autonomie locali una mera funzione consultiva e propositiva – che non determina alcun vincolo contenutistico – al fine di facilitare forme di raccordo organizzative tra sistema regionale e sistema delle autonomie locali.

Non risultando che la norma impugnata abbia ricevuto medio tempore attuazione, deve, pertanto, essere dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione alla censura che ha investito l'art. 8, comma 1, lettera c).

6.2.— L'ultima censura investe il terzo comma dello stesso art. 8 della legge provinciale.

Tale disposizione demanda ad un regolamento interno del Consiglio provinciale di disciplinare modalità, termini e procedure mediante le quali il Consiglio delle autonomie locali partecipa, nel rispetto dello statuto di autonomia, all'iter di formazione delle leggi provinciali.

Il ricorrente assume che anche in questo caso sarebbero stati violati:

– gli artt. 8, 9, 26 e 47 dello statuto speciale, in quanto essi attribuiscono la potestà legislativa esclusivamente al Consiglio regionale e ai Consigli provinciali;

– l'art. 60 dello stesso statuto, in quanto «la disciplina del diritto di iniziativa legislativa è rimessa, peraltro con esclusivo riferimento all'iniziativa popolare, alla sola legge regionale (e non provinciale)»;

– l'art. 123 Cost., il quale configura il Consiglio delle autonomie locali quale organo meramente consultivo.

La questione non è fondata.

La norma impugnata si limita ad attribuire al Consiglio delle autonomie locali un compito, da definire mediante il regolamento interno del Consiglio provinciale, nella fase di formazione delle leggi provinciali, che comunque, per espressa statuizione, deve rispettare quanto previsto dallo statuto speciale e, quindi, non può incidere in alcun modo sulla titolarità della iniziativa legislativa, né tantomeno sulle competenze legislative attribuite a determinati organi dallo statuto stesso.

Per quanto attiene, invece, alla censura di violazione dell'art. 60 del d.P.R. n. 670 del 1972, è sufficiente rilevare come la disposizione statutaria richiamata ponga una riserva di legge regionale, ma con esclusivo riferimento alla disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, mentre la legge impugnata non solo non prevede, in generale, poteri afferenti alla fase di iniziativa legislativa, ma non si occupa neanche delle forme di iniziativa legislativa popolare.

In relazione, infine, alla censura di violazione dell'art. 123, ultimo comma, Cost., la stessa deve essere rigettata per le medesime ragioni che hanno condotto a dichiarare non fondata la questione relativa all'intera legge provinciale.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 1, lettera c), della legge della Provincia autonoma di Trento 15 giugno 2005, n. 7 (Istituzione e disciplina del Consiglio delle autonomie locali), proposta, in riferimento agli articoli 8, 9, 26, 47 e 60 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale

per il Trentino-Alto Adige), nonché all'art. 123, ultimo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale della medesima legge provinciale n. 7 del 2005, proposta, in riferimento all'articolo 123, ultimo comma, della Costituzione e all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 3, della predetta legge provinciale n. 7 del 2005, proposta, in riferimento agli articoli 8, 9, 26, 47 e 60 del citato d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 e all'art. 123, ultimo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 novembre 2006.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 novembre 2006.