

# “Un nuovo statuto per una nuova autonomia”

di *Gianmario Demuro*

Ordinario di Diritto Costituzionale nell'Università di Cagliari

Relazione al Convegno Regionale

Cagliari, 19-20 gennaio 2007

## *1. Introduzione: la riforma del titolo V o della riconquista della specialità.*

Con la riforma del 2001 la specialità viene per un verso confermata, per un altro verso rafforzata. Tale affermazione si giustifica dalla interpretazione sistematica del testo degli artt. 114 e 116 della Costituzione. Dalla lettera del primo articolo si ricava, infatti, che le tutte le Regioni godono di una posizione costituzionale di autonomia che si sostanzia nell'attribuzione del potere di approvare *propri statuti*, nonché nel riconoscimento di *poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione*. Tutte le Regioni, siano esse ordinarie e speciali, godono di questa particolare posizione insieme alle altre soggettività costituzionali richiamate dalla disposizione in questione: ossia Stato, Città metropolitane, Province, Comuni. A differenza di questi ultimi, tuttavia, la Costituzione fissa una posizione asimmetrica e derogatoria a favore di cinque Regioni che, ai sensi dell'art. 116 Cost., *dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale*.

Il riconoscimento di una posizione costituzionale speciale per alcune Regioni non è certamente una novità costituzionale, tuttavia le disposizioni di cui si è detto devono essere re-interpretate e valorizzate per chiarire la posizione costituzionale dei differenti modelli di Regione, sia singolarmente che nei loro reciproci rapporti.

Vi sono anzitutto alcune differenze significative rispetto al precedente testo costituzionale. Alle Regioni Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con l'aggiunta del *nomen* in tedesco ed in francese viene riconosciuta - una volta per tutte - una condizione di differenza linguistica che ne giustificò, a suo tempo, la specialità ordinamentale<sup>[1]</sup>. Si tratta cioè del riconoscimento definitivo del percorso costituzionale che Stato e Regione hanno compiuto negli ultimi cinquant'anni e che ha portato alla inclusione nel *nomen* delle ragioni storiche, insediative ed ambientali che portarono il Costituente ad includerle nell'elenco delle Regioni ad autonomia differenziata. Riconoscimento questo che non deve essere sottovalutato perché identifica l'identità regionale nella connotazione di minoranza linguistica<sup>[2]</sup>. In quest'ottica mi pare che debba essere letto anche il secondo comma dell'articolo 116 della Costituzione, laddove fissa una ulteriore specialità: “la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano”, formula questa che “volutamente limita la soggettività costituzionale della Regione”<sup>[3]</sup>. Nel nome vi è dunque il riconoscimento delle origini costituzionali. A ciò si aggiunga che l'uso del verbo *disporre* certamente porta con sé il riconoscimento di una posizione costituzionale acquisita nel tempo, alla quale nessuno sembra di poter rinunciare né le Regioni che ne usufruiscono, né lo Stato<sup>[4]</sup>. Per quanto riguarda le altre, ossia il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, le ragioni che *ancora* giustificano una loro specificità non sono state rinnovate ma semplicemente accettate come dato esistenziale, la specialità appare un *idea-simbolo* e un valore indiscusso.<sup>[5]</sup>

Da questa lettura emerge una immagine *iperrealista*, quasi fosse un quadro di *Hopper*, una immobile e statica fotografia della *rigidità* che si è voluta dare alla scelta costituzionale: le Regioni speciali esistenti continuano a rimanere diverse dalle altre<sup>[6]</sup>. La Costituzione fissa una immagine storica e la proietta al futuro.

Da questo riconoscimento dobbiamo partire per discutere come innovare la Carta Statutaria dei poteri della Sardegna perché, se vero che vi è staticità, è altrettanto vero che vi è una peculiare “sensibilità costituzionale”<sup>[7]</sup> che ha portato a lanciare una scommessa per il futuro sulla validità costituzionale di differenziare le soggettività regionali.

## *2. I poteri derivanti dalla riconquista costituzionale.*

Tale sensibilità pare essere confermata anche dalla previsione di cui all’art. 10 della legge cost. n. 3/2001, che ha previsto l’unica norma transitoria della riforma del Titolo V in virtù della quale “sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della...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”. La clausola di adeguamento automatico della riforma costituzionale taglia di netto qualsiasi polemica sulla perenne condizione di *rincorsa* delle Regioni a Statuto speciale nei confronti delle altre Regioni, perché attribuisce in astratto tutto ciò che di nuovo viene dalla riforma costituzionale; nel contempo mantiene la possibilità di ampliare gli spazi di autonomia mediante l’approvazione di nuovi statuti speciali<sup>[8]</sup>. Nel momento di maggior pressione sulla specialità una delle possibili difese potrebbe essere individuata nella capacità degli enti di utilizzarla come “un metodo da seguire nell’evidenziare i bisogni differenziati”<sup>[9]</sup>. La *rincorsa* è terminata è la specialità può rappresentare una opportunità. In buona sostanza può dirsi che, per essere in grado di difendere la specialità<sup>[10]</sup>, occorre dimostrare di saperla rafforzare mediante una proposta di Statuto che dia attuazione al valore della specialità, una condizione di specialità intesa non come una garanzia, ma come una possibilità<sup>[11]</sup>. In questa prospettiva l’art. 10, nello stabilire che le Regioni speciali possono usufruire di *forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite*, conferma l’impostazione della specialità intesa come qualcosa di più sia rispetto al passato- si può andare oltre a ciò che era *già stato attribuito*-sia per il futuro-si può immediatamente far proprio ciò che viene *riconosciuto* come espressione di autonomia *ordinaria*<sup>[12]</sup>.

## *3. Poteri legislativi speciali e potestà derogatoria della Costituzione.*

Detto questo, lungi dall’essere risolti, i problemi interpretativi si affacciano sulla scena. Il dato certo da cui partire è che l’autonomia speciale continua, anche dopo la revisione, ad estrinsecarsi mediante l’adozione degli Statuti mediante legge costituzionale. Tale strumento normativo in virtù della pari ordinazione gerarchica rispetto alla Costituzione consente alle Regioni speciali di “derogare” a quanto stabilito nel rinnovato titolo V della Costituzione. *Melius*, integrare quanto la Costituzione prevede per il sistema delle competenze legislative, delle funzioni amministrative o delle prerogative speciali. Detta potestà potrà portare al riconoscimento di maggiori poteri legislativi, ovvero gli stessi poteri legislativi delle Regioni ordinarie ma in misura più ampia, commisurati sulle ragioni storiche della specialità<sup>[13]</sup>.

### *3. 1. Segue...i limiti verticali.*

Partendo dalla competenza legislativa regionale esclusiva il primo problema da porsi è relativo alla permanenza dei limiti *verticali*, siano essi di legittimità o di merito, della potestà legislativa della Regione Sardegna.

In ragione del principio di specialità si può sostenere che essi debbano venir meno a seguito dell’entrata in vigore dell’art. 117, comma 1, che circoscrive *al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali* la potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni<sup>[14]</sup>. In tale prospettiva i

limiti espressamente (o implicitamente) previsti dagli statuti speciali per la potestà legislativa esclusiva – il limite delle norme fondamentali delle grandi riforme economiche e sociali dello stato, dei principi generali dell'ordinamento giuridico dello stato, nonché degli obblighi internazionali – devono essere assorbiti nei summenzionati limiti e, a meno di non ritenere che essi possano essere *comunque* ricavati all'interno del limite generale del rispetto della Costituzione, definitivamente novati. Appare evidente dunque che il limite degli interessi attualmente previsto, essendo venuto del tutto meno dal contesto della riforma del titolo V, sia da considerare superato per gli Statuti speciali che in precedenza lo prevedevano. Infine, può invece restare invariato il limite dei principi fondamentali posti con legge dello Stato nelle materie a competenza concorrente.

Va detto, tuttavia, che tale soluzione interpretativa è stata adottata solo in parte dalla Corte costituzionale che ha, quasi sempre, oscillato tra la conferma dei limiti preesistenti negli elenchi di competenze scritti nello Statuto e la loro equiparazione all'art. 117, comma 1.

#### 4. *Gli elenchi di competenza legislativa esclusiva e concorrente.*

Non altrettanto agevole è, invece, pensare l'insieme delle competenze che la Sardegna potrà esercitare, posto che gli elenchi contenuti nei rispettivi statuti attualmente in vigore furono pensati come *derogatori* rispetto a parametri (il vecchio titolo V) oramai profondamente modificati dalla revisione costituzionale. Si pensi solamente alla categoria della potestà legislativa esclusiva delle Regioni speciali il cui *nomen* (esclusiva) viene ora utilizzato anche per caratterizzare la potestà legislativa dello Stato; ma anche delle competenze esclusive di tutte le Regioni ordinarie ricavate residualmente ai sensi dell'art. 117, comma 4 della Costituzione. Si pensi, in tal senso, all'inversione del criterio di attribuzione delle materie *residuali* sulla cui base spettano alla Regione le competenze non espressamente riservate alla legislazione dello Stato; all'equiparazione della potestà legislativa regionale a quella statale; alla nuova veste della legislazione concorrente<sup>[15]</sup>.

Secondo alcuni il problema dell'identificazione delle materie nelle quali la potestà legislativa delle Regioni ad autonomia speciale si dovrà esplicitare sarebbe di difficile soluzione<sup>[16]</sup>.

La revisione dello statuto e la sostituzione degli elenchi delle materie dovrà essere affrontata al più presto e sotto vari profili.

Innanzitutto, la Sardegna potrà godere di una competenza generale-residuale identica a quella delle Regioni di diritto comune; di una competenza enumerata esclusiva che, caso per caso, incida sull'elenco della competenza esclusiva statale<sup>[17]</sup>; infine di una competenza ripartita, anch'essa da applicare *magis ut valeat* rispetto agli *elenchi* di materie attualmente in vigore nello Statuto.

A fronte di una specialità caratterizzata in senso quantitativo, *più competenze e più risorse*, può ipotizzarsi un uso che possiamo definire integrativo della potestà di darsi uno Statuto speciale. Emerge infatti la necessità che il futuro Statuto speciale possano collocare la Regione in una posizione diversa nel rapporto con lo Stato, attivando un processo di negoziazione, confronto, collaborazione; processo questo diretto a ridefinire costantemente le relazioni Regione–Stato più sul piano delle *policies* concrete che sulla astratta attribuzione di competenze e risorse.<sup>[18]</sup>

#### 5. *I problemi che sarà necessario affrontare.*

I poteri legislativi del nuovo Statuto dovranno, dunque, tener conto degli elenchi di competenze di cui all'articolo 117 e, inevitabilmente, anche della tenuta che queste

narrazioni hanno dato dal 2001 ad oggi. I problemi che emergono sia nel dibattito parlamentare, che nella giurisprudenza costituzionale sono: l'assenza di una *supremacy clause* che permetta allo Stato di riportare ad unità eventuali distorsioni territoriali; l'assenza di norme transitorie che possano accompagnare il passaggio alla "nuova" forma di stato; una affrettata ripartizione di competenze legislative.

In parte questi problemi erano previsti e ci si aspettava molto dalla clausola di adeguamento automatico di cui all'art. 10 l. c. 3 del 2001. Tale clausola ha dato, tuttavia, risultati scadenti e, in parte, contraddittori. In cinque anni è dato rintracciare solamente 15 decisioni che la applicano in concreto, cinque riguardano la Sardegna e sono le più importanti<sup>[19]</sup>. La clausola non è, dunque, in grado di rinnovare la competenza legislativa e non dà, come già detto, risposte sui limiti alla legislazione regionale<sup>[20]</sup>. Ho argomentato altrove sul tema, mi limito a rilevare solamente un dato: in cinque anni la Corte non ha mai riconosciuto niente di nuovo alla Regioni speciali se non una attenuazione dei limiti alla potestà legislativa o, in modo casuale, l'attribuzione di competenze concorrenti assenti negli Statuti in vigore<sup>[21]</sup>.

L'assenza della *supremacy clause* ed il fallimento del meccanismo di cui all'art. 10 portano a prendere ancor più sul serio il dibattito sui poteri da affidare allo Statuto che dovrà anticipare scelte virtuose che la Costituzione dovrà fare nella definizione dei poteri legislativi della Regione. Anticipando comportamenti virtuosi potrà essere più semplice condividere il testo finale dello Statuto con lo Stato.

Una serie di dati giurisprudenziali potranno aiutare a definire i problemi da affrontare. Innanzitutto il dato di crescita esponenziale dei casi affrontati dalla Corte innanzi alla quale i giudizi sollevati con ricorso in via principale sono passati dal 5,59% del 2002 al 14,92% del 2003, al 21,74% del 2004, al 20,95% del 2005, al 14 % del 2006<sup>[22]</sup>.

Dalla giurisprudenza costituzionale emerge che la competenza legislativa che è stata più discussa è quella esclusiva statale, mentre la competenza ripartita rappresenta solo il 16-17% per quanto riguarda il livello regionale. Nessuna decisione riguarda invece la competenza integrativa o attuativa.

Dalla analisi della giurisprudenza emerge la necessità di evitare, per quanto è possibile, la trasversalità tra le funzioni e confondere l'autonomia nella doppia esclusività Stato- Regione. In questa prospettiva si dovrà evitare che frammenti di competenze esclusive vaghino da un campo all'altro.

In questo contesto la competenza integrativa o attuativa è fuorviante e non deve essere riproposta. Se si frammentano le competenze infatti il conflitto può solamente aumentare, se si ritiene di ricavare competenze da un articolo frammentato le cose peggiorano.

Tra le proposte di soluzione, vi è chi propone la tecnica del ritaglio con assegnazione di una parte del compito legislativo che, in quanto speciale, deve essere affidato alla Regione. In questo modo si potrebbe anticipare il giudizio della Corte che sarebbe poi costretta a dividere ciò che in prima battuta è apparso indivisibile.

In sintesi, se si interviene laddove la Corte costituzionale non è stata in grado di risolvere le questioni interpretative si dovrà farlo per evitare il contenzioso. Si pensi, solamente per fare alcuni esempi alla materia ambientale, alla cultura, alle politiche per le attività produttive: tutti i contrasti sono stati risolti utilizzando il principio di leale collaborazione che spesso ha aiutato lo Stato e la Regione a trovare un accordo a posteriori<sup>[23]</sup>.

L'accordo è più facile se viene favorito da uno Statuto chiaro e da materie intelligibili.

Quale metodo può essere, dunque, proposto per la ripartizione. La letteratura è sterminata, basterà ricordare i metodi della separazione netta e il metodo casistico. In ogni caso al di là del metodo bisogna essere realisti e consapevoli del fatto che negli "Stati composti" è inevitabile una tensione tra istanze unitarie e netta separazione delle competenze. Nessun metodo può pretendere di essere perfetto.

Scriva la Corte costituzionale nella sentenza 370 del 2003, “limitare l’attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente (...) significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltre misura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi dal pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione delle competenze”

Se approfondiamo la prospettiva forse non vi è una esigenza unitaria ma diverse esigenze unitarie. Ad esempio nel livello sopranazionale, nella unità della Repubblica, nella tutela dei diritti fondamentali e sociali. Anche dalla constatazione del fenomeno delle esigenze unitarie multilivello può derivare la consapevolezza che elencare non è sufficiente.

Anche la tesi a favore metodo del casistico partendo dal modello scozzese tiene conto di tale consapevolezza. Sostiene la Ruggiu “dare contenuto casistico alle generali formulazioni per materia in modo da escludere nettamente possibilità interpretative che consentano l’intervento dell’altro livello di governo. Le liste e gli elenchi di materie hanno così cominciato ad acquistare consistenza e volume: rispetto agli scarni elenchi costituzionali o statutari che in uno o due articoli esaurivano l’enumerazione delle competenze, alcuni ordinamenti hanno impostato” diversamente la questione<sup>[24]</sup>.

Gli elenchi non bastano più e non danno garanzie di autonomia speciale. Basti semplicemente pensare alla logica della competenza ripartita o concorrente che oramai in nulla appare diversa a quella prevista per le Regioni a Statuto ordinario<sup>[25]</sup>.

Dobbiamo abituarci a sperimentare un disegno duttile sotto l’egida del principio di leale collaborazione

#### 6) Conclusioni: elencare o negoziare?

Parafrasando Elster<sup>[26]</sup> possiamo chiederci se sia utile continuare a scrivere elenchi di competenze o pensare ad uno Statuto speciale che costruisca anche le condizioni negoziali e di principio per chiarire elenchi di competenze certamente scritti ma che, mai, potranno essere completamente esaustivi e dotati di capacità prescrittiva. Abbiamo visto che la Corte costituzionale, pur in presenza della “clausola di maggior favore”, non ha interpretato gli Statuti in modo innovativo. In verità era anche difficile chiederlo a meno di non accettare la paradossale conseguenza della riscrittura degli statuti speciali per via giudiziaria. La strada da seguire non può essere dunque quella dell’interpretazione giurisdizionale.

Come ha efficacemente scritto Giorgio Macciotta in un recente *paper* occorre costruire “forme di cooperazione a geometria variabile” in grado di trovare soluzioni condivise tutte le volte che gli elenchi non sono più in grado di parlare a coloro che li devono applicare.

Uno Statuto dei poteri procedurali per risolvere i conflitti, ma anche uno Statuto dei poteri responsabili in grado di semplificare i rapporti con livello nazionale e con quella sopranazionale e di resistere all’impatto della differenziazione delle competenze.

<sup>[11]</sup> V. per tutti G. MOR, *Le Regioni a Statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 1999, 210.

<sup>[12]</sup> Su questo tema v. per tutti V. PIERGIGLI, *Lingue minoritarie e identità culturali*, Milano, 2001.

<sup>[13]</sup> Così BARBERA-FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2001, *passim*, spec. 515.

<sup>[14]</sup> Riconoscimento secondo A. RUGGERI di “una antica condizione di specialità ormai divenuta, anche giuridicamente, solo simbolica, di facciata”, *Le Regioni speciali*, in *Foro it.* 2001, V, 207.

<sup>[15]</sup> G. MOR, 204; G. PITRUZZELLA, *Le Regioni speciali nel nuovo assetto costituzionale*, in *Riforme costituzionali e specialità dello statuto*, Cagliari, 1998, 133.

<sup>[16]</sup> A. RUGGERI, *Le regioni speciali*, in *Il Foro italiano*, 2001, 204 ss.

<sup>[17]</sup> Così G. FALCON, *Il nuovo titolo V della parte 2 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1/2001, 11.

<sup>[18]</sup> In argomento per tutti S. MANGIAMELI, *Intervento sul tema Regioni a statuto speciale e altre forme particolari di autonomia regionale*, in AA.VV., *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, a cura di A. FERRARA e L.R.SCIUMBATA, Milano, 2001, 143 ss.

<sup>[19]</sup> G. MOR citato da L. PALADIN, *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, in *Le Regioni*, 1993, 656-657. Sulla crisi della specialità in Sardegna cfr. P. PINNA, *Commento allo statuto della Sardegna*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 1995, 386 ss.

<sup>[101]</sup> Sulla problematica “sopravvivenza” della specialità a seguito dell’entrata in vigore del nuovo Titolo V Cost. vedi, in riferimento alla Regione Sicilia, G. PITRUZZELLA, *C’è un futuro per la specialità della Regione Sicilia?*, in *Le Regioni*, 2001.

<sup>[111]</sup> V. in tal senso P. PINNA, *La revisione degli statuti delle Regioni differenziate e le prospettive della specialità*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2 del 2001, che propone una ricostruzione reticolare della specialità, una regione speciale disegnata “secondo un modello senza centro o vertice, che integra dialogicamente le molte e diverse identità, partendo da una base condivisa”. Per una analisi della capacità di utilizzo della specialità cfr. P. CIARLO, “*Federalismo amministrativo*” e *Regioni speciali*, in *Quad. cost.*, 2000.

<sup>[121]</sup> In tal senso devono essere lette le decisioni della Corte costituzionale (v. ad es. l’ord. 377 del 2002 e la sent. 408 del 2002) che hanno stabilito che la soppressione del sistema di controllo preventivo delle leggi regionali prevista per le regioni ordinarie si traduce, automaticamente, nella non applicabilità nelle Regioni speciali delle disposizioni statutarie che ancora prevedano il controllo preventivo del Governo

<sup>[131]</sup> In questa prospettiva bisogna ricordare che la Corte costituzionale ha ribadito nella sentenza 230 del 2001 che è proprio la capacità derogatoria delle leggi costituzionali rispetto al titolo V a dare sostanza alla specialità

<sup>[141]</sup> In argomento C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l’ordinamento internazionale e con l’ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, V, 2001, 194.

<sup>[151]</sup> Sui problemi interpretativi posti dal nuovo riparto delle competenze v. A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002; R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini a oggi*, in *Le Regioni* 2001, 4 ss.; P. CARETTI, *L’assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, 1223 ss.; L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale*, in *Le Regioni*, 2002, 343 ss.

<sup>[161]</sup> In tal senso cfr. P. CAVALERI, *La nuova autonomia legislativa delle Regioni*, in *Foro it.*, V, 2001, 203.

<sup>[17]</sup> Il caso più problematico è quello di una materia che risulti nel contempo elencata nell'art. 117 c. 2 come esclusiva dello Stato e annoverata in uno Statuto come esclusiva di una Regione speciale. L'art. 10 della legge costituzionale 3/2001 potrebbe essere interpretato nel senso sopra descritto, ovvero come idoneo a "sottrarre" la materia esclusiva allo Stato per conservarla, in conformità della clausola di favore ivi contenuta, alla Regione speciale. In tal senso A. RUGGERI, *Forma e sostanza dell'"adeguamento" degli statuti speciali alla riforma costituzionale del titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)* in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), che aggiunge "così, materie di potestà ripartita, ex art. 117, III c., laddove del tutto o in parte coincidenti con materie di potestà esclusiva, secondo gli statuti, seguiranno ad esser rimesse alla potestà primaria. E così ancora, materie di potestà attuativo-integrativa, ancorché ricadenti nell'orbita della potestà esclusiva dello Stato, in base alle previsioni del II comma dell'art. 117, potranno essere mantenute nella disponibilità della Regione e fatte oggetto di normazione secondo il loro titolo originario. Ovviamente, per il caso che esse trovino corrispondenza col catalogo del III comma dell'art. 117 ovvero siano da annoverare tra quelle, innominate, di potestà "residuale", saranno da considerare automaticamente "promosse" al grado più elevato, in nome della clausola di maggior favore".

<sup>[18]</sup> Così G. PITRUZZELLA, *op. ult. cit.*, 136 e spec. *Relazione sul tema Regioni a statuto speciale e altre forme particolari di autonomia regionale*, in AA.VV., *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, a cura di A. FERRARA e L. R. SCIUMBATA, Milano, 2001, 140.

<sup>[19]</sup> V. ad esempio la sentenza 396 del 2006.

<sup>[20]</sup> Si veda ad esempio Corte costituzionale, sentenza n. 447 del 2006, in materia di appalti pubblici (Norme della Provincia di Bolzano in materia di appalto e per l'esecuzione di lavori pubblici - Revisione dei prezzi - Violaz. Limite delle norme fondam. di riforma economico-socia di cui alla legge n. 109/1994, art. 26 - ill. cost.);

<sup>[21]</sup> G. DEMURO, *Effettività e seguito della giurisprudenza costituzionale che applica l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 in «EFFETTIVITA'» E «SEGUITO» DELLE TECNICHE DECISORIE DELLA CORTE. Nel 50° della giustizia costituzionale in Italia* a cura di R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, Napoli, 2006. Per competenza legislativa concorrente in materia di professioni riconosciuta *ex art. 10* v. la sentenza della Corte costituzionale 423 del 2006.

<sup>[22]</sup> Dati tratti da [www.consiglio.regione.toscana.it](http://www.consiglio.regione.toscana.it)

<sup>[23]</sup> Per la materia ambientale da ultimo v. Corte costituzionale, sentenza n. 441 del 2006, in materia disciplina della caccia (Norme della Regione Lombardia -Possibilità per i cacciatori di detenere richiami vivi privi di anello di riconoscimento - Violazione degli standard minimi e uniformi di tutela della fauna di competenza esclusiva statale - ill. cost.); per la cultura cfr. la sentenza 405 del 2006 in materia di "Maso chiuso", laddove riconosce che la disciplina regionale è "diretta alla tutela del maso chiuso con riguardo alle peculiarità di siffatto bene, esse non contrastano con l'art. 9 Cost., che attribuisce allo sviluppo della cultura e la tutela dei beni culturali e del paesaggio alla repubblica in tutte le sue articolazioni, e non soltanto allo Stato; per le attività produttive v. Corte costituzionale, sentenza n. 450 del 2006, in tema di installazione e localizzazione impianti di comunicazione elettronica (Regioni a Statuto Speciali - Necessità di rispettare i principi fondamentali statali posti nella legge n. 36/2001 sulla protezione dall'inquinamento elettromagnetico e nel Codice comunicazioni elettroniche - Norme Regione Valle d'Aosta - Violazione divieto di imposizione di canoni o oneri da parte delle Regioni sugli operatori di tlc - ill. cost.):

- "la disciplina relativa agli impianti concernenti infrastrutture necessarie alle comunicazioni elettroniche rientra nelle materie, di competenza concorrente, della "tutela della salute" per i profili della protezione dall'inquinamento elettromagnetico, e in "ordinamento della comunicazione" per gli aspetti di realizzazione degli impianti di comunicazione elettronica, nonché ha punti di collegamento con materie di competenza

esclusiva statale, quale la “tutela dell’ambiente” e la tutela della concorrenza” (v. sent. n. 336/2005);

- “la definizione delle tecnologie riguardanti gli impianti che unitariamente costituiscono la rete delle infrastrutture di comunicazione elettronica è riservata allo Stato. Non è pertanto configurabile una competenza regionale (anche per le Regioni a statuto speciale) per l’approvazione dei progetti di rete o delle relative varianti che si discostino dagli standard tecnici fissati in sede nazionale. Le Regioni possono tuttavia prevedere lo scambio o l’acquisizione di informazioni, anche di ordine tecnico, tra i soggetti variamente interessati alla realizzazione della rete infrastrutturale”;

- “l’art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003, quale norma interposta, costituisce «espressione di un principio fondamentale, in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre, a carico degli stessi, oneri o canoni. La finalità della norma è anche quella di “tutela della concorrenza”, sub specie di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l’ingresso di nuovi soggetti nel settore».

<sup>[241]</sup> I. RUGGIU, *Contro la Camera delle regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza*, Napoli, 2006.

<sup>[251]</sup> Bisogna prendere atto che le competenze concorrenti anche negli statuti speciali equivalgono a quelle delle regioni ordinarie in materie importanti. V. sentenza 447/2006 sul limite delle grandi riforme in materia di lavori pubblici e la sentenza 448 del 2006 in materia di sanità. Significativa la motivazione: “A norma dell’art. 17 dello statuto della Regione Siciliana, la potestà legislativa regionale in materia di «sanità pubblica» si esercita «entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato». L’ampiezza di tale competenza legislativa coincide con quella delle regioni ordinarie in materia di «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.), cui va ricondotta la disciplina del «servizio farmaceutico» (sentenza n. 87 del 2006). I «principi generali» ai quali deve attenersi la legislazione siciliana equivalgono, pertanto, ai «principi fondamentali» che, nella stessa materia, vincolano le regioni ordinarie[...]<<In base all’art. 4 della legge n. 362 del 1991, seguita dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 marzo 1994, n. 298 (Regolamento di attuazione dell’art. 4, comma 9, della legge 8 novembre 1991, n. 362, concernente norme di riordino del settore farmaceutico), il conferimento delle sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione, che risultino disponibili per l’esercizio da parte di privati, avviene mediante concorso pubblico per titoli ed esami, al quale sono ammessi i cittadini comunitari iscritti all’albo professionale dei farmacisti, con criteri e modalità uniformi per tutto il territorio nazionale. Il «conferimento» delle sedi farmaceutiche comprende sia l’assegnazione di quelle vacanti o di nuova istituzione, sia il trasferimento di un farmacista da una sede ad un’altra, a sua volta vacante o di nuova istituzione>>[...]<<La regola, oggi vigente, del concorso pubblico risponde all’esigenza di «garantire in modo stabile ed efficace il servizio farmaceutico» (sentenza n. 352 del 1992) sull’intero territorio nazionale (onde al suo rispetto sono tenute anche «le province autonome»)[...]<<E’ proprio il concorso ad assicurare – stando alla lettera dell’art. 4 della legge n. 362 del 1991 – la parità di trattamento tra i farmacisti ai fini del conferimento delle sedi vacanti o di nuova istituzione. Inoltre, se si considera che, sotto il profilo funzionale, i farmacisti sono concessionari di un pubblico servizio, la regola del concorso costituisce lo strumento più idoneo ad assicurare che gli aspiranti vengano selezionati secondo criteri oggettivi di professionalità ed esperienza, a garanzia dell’efficace ed efficiente erogazione del servizio>>.



Ne discende la natura di «principio fondamentale» della regola del concorso, aperto alla partecipazione di tutti i soggetti iscritti all'albo dei farmacisti, per il conferimento delle sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione. Alla stregua di tale principio dev'essere valutata la legittimità della norma censurata, che pone sullo stesso piano i cittadini italiani e i cittadini degli altri Paesi comunitari, sia ai fini del conferimento delle sedi riservate, nel caso in cui fossero titolari di una delle farmacie rurali cui la legge si riferisce, sia, nel caso contrario, ai fini dell'esclusione dalla possibilità di concorrere per il conferimento di quelle sedi.

Per quanto la graduatoria riservata resti in vigore «per un massimo di tre anni», la previsione di legge configura un meccanismo di deroga permanente alla regola del concorso per l'assegnazione delle farmacie nel territorio della Sicilia.

La previsione della «graduatoria riservata per soli titoli» indubbiamente contrasta con il principio fondamentale, valevole anche per la Regione Siciliana, dell'assegnazione delle sedi farmaceutiche mediante concorso. Essa sottrae al concorso un certo numero di sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione, a beneficio di soggetti – i titolari delle farmacie rurali sussidiate delle isole minori – cui viene consentito, in sostanza, di scegliere una sede farmaceutica fra quelle disponibili, senza partecipare, in condizioni di parità con gli altri farmacisti, ad una selezione concorsuale e, anzi, con preferenza rispetto ai farmacisti che partecipano agli ordinari concorsi”.

<sup>[26]</sup> J.ELSTER, *Argomentare e negoziare*, Milano-Anabasi, 1993