

Commento alla Legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia)

pubblicato per i tipi della casa editrice Maggioli

Art. 1, primo comma

(Cesare Pinelli)

La disposizione si propone di esplicitare i vincoli cui è astretta la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni in forza dell'art. 117, primo comma, Cost.: oltre alla Costituzione, i “vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”.

Per la verità, si era talora dubitato del fondamento di un simile potere di attuazione in capo al legislatore ordinario, trattandosi di “una sorta di competenza ‘generale e innominata’...della quale non sembra esservi traccia né aggancio possibile nel nuovo sistema costituzionale” (F.Pizzetti, *Relazione al Convegno A.I.C. su Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Giuffrè, Milano, 2002, 180). Per il resto, il dibattito scientifico si è però essenzialmente polarizzato intorno alla portata innovativa del vincolo degli obblighi internazionali in capo al legislatore statale, per cui la necessità di esplicitare quegli obblighi con legge ordinaria veniva implicitamente fatta discendere da una risposta positiva.

Se una prima posizione ha fatto prevalente ricorso all'argomento letterale per affermare la portata innovativa sul punto dell'art. 117, primo comma, Cost. (fra gli altri A.D'Atena, *Relazione al cit. Convegno A.I.C.*, 144 ss., e M.Luciani, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l.cost. n. 3 del 2001*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, 9), un'altra posizione lo ha negato con varie motivazioni (E.Cannizzaro, *La riforma “federalista” della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in *Riv.dir.int.*, 2001, 927 ss.), fra cui quella che, vista la consolidata interpretazione dell'art. 10, primo comma, Cost. come fonte di obblighi internazionali in capo al legislatore statale, la sola menzione nel nuovo testo dell'art. 117 Cost. degli “obblighi internazionali” non sarebbe bastata a dimostrarne l'estensione a tutti gli obblighi derivanti da fonti del diritto internazionale riconosciute dalla nostra Costituzione, ben potendo rinviare ai diversi tipi di vincolo ritenuti derivanti dagli immutati artt. 10 e 11 Cost. (fra gli altri C.Pinelli, *I limiti generali alla potestà statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, V, 194 ss.; M.Mazziotti di Celso e G.Salerno, *Manuale di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 2002, 136).

Malgrado un primo avallo giurisprudenziale (Cass. Sez.trib. 10.12.2002, n. 17564, rip. in *Giur.cost.*, 2003, con Oss. di A.Guazzarotti, *Niente di nuovo sul fronte comunitario? La Cassazione in esplorazione del nuovo art. 117, co. 1, Cost.*), la tesi della non (necessaria) innovatività non è stata accolta nella disposizione commentata, che includendo i “trattati internazionali” tra le fonti destinate a vincolare la potestà legislativa statale e regionale rispecchierebbe piuttosto l’opinione secondo cui l’art. 117, primo comma, Cost. abbia dato vita a un dispositivo di adattamento automatico al diritto internazionale pattizio (A.D’Atena, *Relazione*, cit., 144).

La locuzione “trattati internazionali”, frutto di un emendamento soppressivo della precedente “trattati internazionali ratificati a seguito di legge di autorizzazione”, amplia peraltro notevolmente l’area del vincolo posto in capo alle leggi statali e regionali. Che si estende così non solo ai trattati internazionali non ancora ratificati e a quelli non soggetti a ratifica, ma pure agli accordi in forma semplificata, che in base agli artt. 2 e 3 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969 si ritengono annoverabili nella categoria dei trattati internazionali, e che sarebbe stato estremamente incoerente sottrarre all’area di operatività dell’art. 117, primo comma, Cost.

Tuttavia, ciò non significa che la soluzione accolta sia priva di problemi e di gravi inconvenienti, specie in ordine al rapporto Governo-Parlamento. Nel replicare all’obiezione che una lettura estensiva del nuovo disposto costituzionale imporrebbe al legislatore statale il rispetto di accordi che esso non ha concorso a produrre, si è osservato che l’art. 80 Cost., esigendo l’autorizzazione legislativa alla ratifica dei trattati l’adempimento ai quali richieda la modifica di leggi preesistenti, richieda a più forte ragione analogha autorizzazione per i trattati che intendano vincolare la legislazione futura (A.D’Atena, *Relazione*, cit., 146). Impostazione ineccepibile in termini di dover essere, e che tuttavia non sembra sufficiente a ridurre la diffusa prassi degli accordi in forma semplificata, con un conseguente “forte dislocamento di poteri a favore del Governo” (F.Sorrentino, *Relazione* al Convegno su “Costituzione, diritto internazionale e diritto comunitario”, Genova, 23 marzo 2002).

La disposizione commentata non ha invece affrontato, né poteva affrontare, le altre principali questioni sollevate dall’attribuzione ai trattati internazionali di una portata vincolante nei confronti della legge statale e regionale: l’interazione con gli “accordi internazionali” stipulati dalle Regioni ai sensi dell’art. 117, nono comma, Cost., e il trattamento giurisdizionale delle leggi adottate in violazione di obblighi internazionali.

Rimane soltanto da deprecare l’approssimazione con cui si è stilato l’elenco delle fonti dei vincoli *ex art.* 117, primo comma, Cost. Gli “accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all’articolo 11 della Costituzione” sono stati volutamente distinti dall’“ordinamento comunitario”, che pure, secondo la giurisprudenza costituzionale e la dottrina, proprio negli accordi di reciproca limitazione della sovranità *ex art.* 11 Cost. trova il proprio fondamento. Invece di sfruttare l’occasione per associare l’Unione europea alla

Comunità (che il nuovo Trattato costituzionale sta per fondere con l'Unione), si è fatta inutilmente confusione. (*Cesare Pinelli*)

Articolo 1, commi 2-6

(*Franco Bassanini*)

1. (*Il comma 2: la successione fra leggi statali e regionali e la continuità dell'ordinamento*). Dopo la ricognizione dei limiti alla potestà legislativa regionale derivanti dal diritto internazionale e dall'ordinamento comunitario (comma 1: v. il commento di Cesare Pinelli), l'articolo 1 della legge 131 affronta e risolve, con i commi 2 e 3, alcuni complessi problemi di diritto transitorio relativi alla successione fra il vecchio e il nuovo articolo 117 della Costituzione, e dunque relativi alla entrata a regime del nuovo assetto delle competenze legislative introdotto dalle disposizioni di quest'ultimo.

La normativa transitoria introdotta dai commi 2 e 3 concerne, come si vedrà, sotto l'uno o l'altro profilo, tutte le articolazioni del nuovo assetto costituzionale delle competenze legislative, disciplinate dai vari commi dell'articolo 117, e segnatamente dai suoi primi sei commi, e non soltanto quelle disciplinate dal suo primo e terzo comma, come impropriamente recita la rubrica dell'articolo 1 della legge qui commentata.

Trattasi, in astratto, di questioni che avrebbero potuto, a buon diritto, venire affrontate e disciplinate da apposite disposizioni transitorie nel quadro della legge n. 3/2003. In carenza delle quali, il legislatore ordinario si è opportunamente attenuto ad una linea di *self-restraint*, limitandosi, per lo più, ad una attività ricognitiva dei principi desumibili dal sistema costituzionale, che il legislatore ha svolto conformandosi agli indirizzi interpretativi consolidati nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale.

Il comma 2 disciplina la successione nel tempo tra leggi statali e regionali (o viceversa), in tutti i casi nei quali la riforma del titolo V abbia innovato sull'assetto delle competenze legislative. Esso si attiene al principio di continuità dell'ordinamento giuridico, enunciato in termini rigorosamente rispettosi del principio di uguale dignità costituzionale del legislatore statale e del legislatore regionale (entrambi legislatori della Repubblica). Tale principio è ricavabile – come è noto - dal dettato degli articoli 114, 117 primo comma e 127 del nuovo testo costituzionale.

A norma del disposto del comma 2, tanto le leggi statali, quanto le leggi regionali vigenti continuano dunque ad “applicarsi”, ancorché disciplinanti materia non più spettante alla competenza del legislatore che le ha prodotte, fino a che il legislatore competente, ai sensi del nuovo articolo 117 Cost., non abbia esercitato in concreto i poteri da esso attribuitigli; e dunque fino all'entrata in vigore di nuove norme legislative emanate nel rispetto del nuovo riparto delle competenze legislative.

La disposizione vale dunque, simmetricamente, sia nel caso, più frequente, di uno spostamento della competenza legislativa dal legislatore statale al

legislatore regionale, sia nel caso di uno spostamento dal legislatore regionale al legislatore statale, più raro, ma non rarissimo, se si pensa alle molte riserve alla legislazione esclusiva dello Stato di materie "trasversali" (o di "materie non materie", nella definizione di D'Atena) contenute nel secondo comma dell'articolo 117 Cost.

Non si tratta, per vero, di una interpretazione ovvia e obbligata. Non mancò infatti, tra i primi commentatori del nuovo titolo V, chi sostenne che le leggi previgenti vertenti in materie trasferite dalla competenza del legislatore statale a quella del legislatore regionale (e viceversa) dovevano ritenersi ormai inapplicabili perché poste fuori competenza o abrogate dal nuovo articolo 117 o perché colpite da illegittimità costituzionale sopravvenuta, in quanto atti legislativi che "dispongono quel che non possono più disporre ostandovi un divieto delle norme costituzionali successive" (come scrisse, con riferimento al problema della sindacabilità delle leggi anteriori alla Costituzione repubblicana, Vezio Crisafulli). E così, tra i primi commentatori del nuovo titolo V, vi è in effetti chi (G. Grasso) ha notato polemicamente che "l'istituto giuridico che, a partire dalla conosciutissima sent. n. 1/1956, garantì il sindacato sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge, anche anteriori alla entrata in vigore della Costituzione, e, di fatto, la prevalenza in un sistema di Costituzione rigida della Costituzione sulla legge ordinaria, fu proprio quello dell'illegittimità costituzionale (sopravvenuta), capace di muoversi su di un piano più ampio e con effetti diversi dal concorrente istituto dell'abrogazione"; e ha rilevato che "non si vede perché quello stesso istituto giuridico debba cedere le armi rispetto alla continuità dell'ordinamento giuridico, tanto più al cospetto di una "rottura epocale" dell'assetto dei rapporti tra Centro e Periferia, *quale quello* disegnato dalla legge cost. n. 3/2001, che, per inciso, ha una potenziale incidenza su numerose disposizioni della Parte I del testo costituzionale".

Ma la giurisprudenza costituzionale più recente (v. per es. le sentenze 376, 383, 407, 422 e 524 del 2002 e 196 del 2003), peraltro in linea con indirizzi interpretativi da tempo enunciati dalla Corte (cfr. sentenze n. 13 del 1974 e n. 214 del 1985) non lascia dubbi al riguardo. Almeno per quanto concerne gli effetti sulle fonti legislative delle modificazioni intervenute nel riparto costituzionale delle competenze legislative, la Corte afferma la prevalenza, di norma, del principio di continuità dell'ordinamento (ciò che non comporta affatto - pare a me - la rinuncia a ritenere che il sopravvenire di una nuova norma costituzionale provochi l'illegittimità costituzionale sopravvenuta di una legge ordinaria con essa incompatibile per ragioni di merito, secondo l'indirizzo interpretativo consolidato che ha consentito, a partire dalla sentenza n. 1 del 1956, di conformare progressivamente la legislazione prerepubblicana ai principi e alle disposizioni sostanziali contenute nella Costituzione). Ha stabilito infatti la Corte che " le norme che definiscono le competenze legislative statali e regionali contenute nel nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione potranno, di norma, trovare applicazione nel giudizio di costituzionalità promosso dallo Stato contro leggi regionali e dalle Regioni contro leggi statali soltanto in riferimento ad atti di esercizio delle rispettive potestà legislative, successivi alla loro nuova definizione costituzionale"; e ciò

perché "l'eventuale incidenza delle nuove norme costituzionali, in termini di modifiche delle competenze rispettive di Stato e Regione, è suscettibile di tradursi solo in nuove e diverse possibilità di intervento legislativo della Regione o dello Stato, senza che però venga meno, in forza del principio di continuità, l'efficacia della normativa preesistente conforme al quadro costituzionale in vigore all'epoca della sua emanazione". Di conseguenza "il rinnovato assetto delle competenze legislative potrà essere fatto valere dallo Stato e dalle Regioni tramite nuovi atti di esercizio delle medesime, attraverso i quali essi possono prendere ciò che la Costituzione dà loro, senza necessità di rimuovere previamente alcun impedimento normativo. Perciò, le norme che definiscono le competenze legislative statali e regionali contenute nel nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione potranno, di norma, trovare applicazione nel giudizio di costituzionalità promosso dallo Stato contro leggi regionali e dalle Regioni contro leggi statali soltanto in riferimento ad atti di esercizio delle rispettive potestà legislative, successivi alla loro nuova definizione costituzionale".

E' dunque chiaro, come è stato scritto (M. Belletti) "ciò che Stato e Regioni non possono fare: impugnare la normativa previgente; ed è chiaro inoltre ciò che debbono fare: appropriarsi in via legislativa delle nuove potenzialità offerte loro dalla riforma". Ne sono chiare anche le sottese ragioni di politica istituzionale: la necessità di salvaguardare il diritto vigente contro pericolosi vuoti normativi (Zanon) e contro facili operazioni demolitorie che potrebbero "pregiudicare ogni esigenza, pur minima, di certezza del diritto costituzionale e di funzionalità dell'istituto regionale" (A. Ruggeri).

2. (*Il comma 2: continuità, discontinuità e cedevolezza delle disposizioni "incompetenti"*) E tuttavia il dettato normativo contenuto nel comma 2 dell'articolo 1 della legge 131 non si limita a ribadire il principio di continuità dell'ordinamento, in conformità al principio *tempus regit actum*. Da una parte infatti l'operatività del principio di continuità, nel disposto del comma 2, non concerne infatti le sole disposizioni emanate, *prima dell'entrata in vigore della riforma costituzionale*, dal legislatore *fino ad allora competente*. Essa viene infatti espressamente estesa altresì alle disposizioni emanate dallo stesso legislatore, ormai *non più costituzionalmente competente*, **dopo** l'entrata in vigore della riforma costituzionale e **fino all'11 giugno 2003** (data di entrata in vigore della legge 131). Non riguarda dunque soltanto le disposizioni normative "vecchie" sorprese "fuori competenza" dal sopravvenire della riforma costituzionale (Zanon), ma anche le "nuove", emanate dopo l'8 novembre 2001. D'altra parte, l'operatività del principio di continuità concerne non soltanto gli atti legislativi ma tutti gli atti normativi, compresi dunque gli atti emanati nell'esercizio della potestà regolamentare, il cui assetto è stato profondamente modificato dal nuovo sesto comma dell'articolo 117. Infine, sono, in ogni caso, "fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale".

La prima di tali norme, a prima vista, sembra incompatibile con il principio *tempus regit actum*. Riguarda infatti disposizioni normative "nuove" che hanno ormai (o dovrebbero avere) come parametro costituzionale il nuovo

titolo V. Essa è piuttosto l'espressione di una regola di reciproca cedevolezza delle norme man mano emanate dal legislatore competente secondo il vecchio titolo V, che continuerebbero, *nella fase transitoria*, ad applicarsi fino a che il nuovo legislatore competente non abbia di fatto esercitato il potere che gli è stato trasferito dalla riforma costituzionale, sostituendo con i propri atti normativi quelli emanati, prima della riforma e anche dopo, nella fase transitoria, dal vecchio legislatore.

Da questo punto di vista, la prima delle ricordate norme esprime un'esigenza di politica istituzionale anch'essa riconducibile, in certo modo, al principio di continuità dell'ordinamento: al fine di evitare vuoti normativi, essa mira a dare al nuovo legislatore il tempo per attrezzarsi a svolgere una funzione normativa per la quale potrebbero, nell'immediato, mancargli gli elementi conoscitivi e valutativi necessari. Se così non fosse, peraltro, il nuovo legislatore non avrebbe che da esercitare il potere attribuitogli dalle nuove disposizioni costituzionali, mettendo subito fine a tale temporanea deroga alla immediata entrata in vigore del nuovo riparto delle competenze legislative, con la sostituzione della "norma competente" alla norma "incompetente" cedevole.

Va anzi ricordato che, nella prima formulazione del disegno di legge La Loggia che fu sottoposta nella primavera del 2002 al parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, la regola della reciproca cedevolezza era enunciata senza alcun limite temporale di applicazione, e dunque si traduceva nell'introduzione di una sorta di "autorizzazione permanente all'esercizio della potestà legislativa "fuori competenza", suscettibile di dar luogo, anche a regime, ad una sorta di "alternatività nell'esercizio delle competenze legislative rispettive dello Stato e delle Regioni". Della costituzionalità di questa disposizione si era subito dubitato in dottrina, introducendo essa un assetto delle competenze legislative "basato sul concorso e non sulla separazione delle competenze", suscettibile di portare a un totale "svuotamento del giudizio di legittimità costituzionale in via principale disciplinato dall'art.127 Cost., giacché priverebbe Stato e Regioni dell'interesse a ricorrere alla Corte costituzionale, ben potendo essi rimediare alla intrusione normativa con il semplice esercizio della propria competenza che renderebbe cedevole la legislazione altrui" (N. Zanon).

L'introduzione di un limite temporale nel testo infine approvato dal Parlamento supera in buona parte tale obiezione. Ma a sua volta, essa è stata criticata da un'altra parte della dottrina, la quale teme che, a partire dalla data di entrata in vigore della legge 131, venga così a prodursi "un vuoto di disciplina che non si comprende da chi e come potrà essere colmato", irrigidendo "le relazioni tra le fonti di Stato e Regioni, anziché optare per la soluzione maggiormente flessibile e adeguata alle esigenze riconducibili alla logica della integrazione delle competenze, che consente alle leggi di questo o quell'ente di avvicinarsi senza far luogo a vuoti assai pregiudizievoli di normazione" (A. Ruggeri).

Accanto al limite temporale, la salvaguardia degli effetti di eventuali pronunce della Corte costituzionale, introdotta nel corso dell'esame del disegno di legge La Loggia al Senato, delimita ulteriormente l'assolutezza della regola di cedevolezza. La statuizione della continuità di applicazione

delle leggi “incompetenti” incontra un limite nel giudizio di costituzionalità, nel senso che viene espressamente dichiarata come inidonea a precludere eventuali (dunque *future*) sentenze di incostituzionalità della Corte costituzionale (che sono le sole rilevanti: e infatti di fronte a sentenze passate di incostituzionalità le norme statali o regionali non sarebbero più “vigenti”, mentre sentenze passate o future di costituzionalità sarebbero comunque improduttive di effetti).

Forse superflualmente, la norma ribadisce dunque la competenza della Corte costituzionale a valutare se l’esercizio della potestà normativa da parte di un legislatore non più competente non produca un’alterazione nell’assetto delle competenze costituzionali, o una lesione di diritti o interessi legittimi dei singoli, non sanabili cioè non suscettibili di essere rimosse con il mero esercizio della potestà normativa da parte del legislatore competente. Secondo parte della dottrina (G.Grasso), sarebbe questo il caso di leggi “incompetenti” rimesse all’esame della Corte in via incidentale. Non sembra questa, per vero, una conclusione incontestabile: essa infatti implica il riconoscimento di una sorta di legittimazione, in quella sede, a eccepire non solo l’illegittimità della disposizione legislativa “incompetente” contrastante con norme costituzionali sostanziali, ma anche il vizio di illegittimità delle norme cedevoli consistente nella mera deroga alle disposizioni legislative sulla competenza pur temporaneamente consentita in applicazione del principio di continuità: di questo diverso regime, tra giudizio principale e giudizio incidentale, non vi è però alcuna traccia nell’ordinamento.

Diversamente si dovrebbe opinare – pare a me – nel caso di leggi “incompetenti” che comportino una modificazione o una alterazione nell’assetto dei poteri amministrativi producendo effetti non rimuovibili con la successiva sostituzione alle disposizioni cedevoli di un atto normativo del legislatore competente: si pensi al caso, per esempio, della cosiddetta legge-obiettivo (Legge Lunardi) e di provvedimenti amministrativi di approvazione di programmi e progetti di opere pubbliche adottati con i procedimenti da essa previsti; per rimuovere dall’ordinamento tali provvedimenti e gli effetti da essi provocati non basterebbe infatti la sostituzione delle disposizioni della legge Lunardi eventualmente ritenute cedevoli (a meno di non imprimere a questa sostituzione effetti retroattivi); l’impugnazione della legge in questione in via principale per ottenerne la dichiarazione di illegittimità costituzionale, resta evidentemente, in tal caso, se non necessariamente l’unico rimedio, almeno la via maestra.

La soluzione accolta dal legislatore pare dunque, in qualche modo, intermedia, tra quella auspicata dai sostenitori della continuità, al fine di evitare “vuoti normativi” e di consentire una fluida integrazione delle competenze, e i sostenitori della separazione e alternatività delle competenze legislative, al fine di evitare una confusa rincorsa tra legislatore statale e legislatori regionali.

Restano due quesiti, ai quali è difficile, allo stato, dare risposte definitive. Innanzitutto, se il principio di continuità consenta al legislatore “incompetente”, durante la fase transitoria, di emanare nuove norme suppletive, valide ed efficaci anche quando in materia il legislatore competente

sia già intervenuto. Una risposta negativa si impone, a prima vista, non potendosi interpretare il principio di continuità come l'autorizzazione a una rincorsa continua tra legislatori competenti e legislatori costituzionalmente incompetenti, che veda in ogni momento la vittoria del legislatore che ha legiferato per ultimo, indipendentemente dalla sussistenza di una sua competenza costituzionalmente riconosciuta. E' evidente, del resto, che in tal caso non vi è il rischio del "vuoto" normativo, ma caso mai del "troppo pieno", della confusione degli interventi sovrapposti di legislatori diversi.

Ma questa risposta negativa non sempre risolve il problema: si pensi al caso di una materia nella quale il legislatore competente è già intervenuto con proprie normative sostitutive di quelle incompetenti e cedevoli, ma nel quale si prospetti la necessità di intervenire a disciplinare nuovi settori o nicchie della materia oggetto per la prima volta di interventi normativi o comunque non ancora disciplinati dal legislatore competente: può farlo il legislatore "incompetente", con disposizioni cedevoli, in attesa dell'intervento "in sostituzione" del legislatore competente?

Il quesito da ultimo accennato sembrerebbe avere ormai solo un interesse retroattivo, se fosse del tutto pacifica la soluzione di un altro dubbio interpretativo: il limite temporale posto dal secondo comma in esame delimita in modo tassativo e esclusivo l'ambito di applicazione dei principi di continuità e cedevolezza, nel senso di escludere la costituzionalità di norme cedevoli emanate dal legislatore incompetente oltre il termine dell'11 giugno 2003?; o lascia la questione impregiudicata per il futuro (e dunque rimessa in ultima analisi alla giurisprudenza della Corte costituzionale), limitandosi a stabilire un punto fermo per le norme emanate fino a quella data (o a dare un sostegno legislativo alla interpretazione favorevole a affermarne la validità in nome dei principi di continuità e cedevolezza)?

Un chiarimento interpretativo sul punto verrà prima o poi dalla Corte costituzionale. Se infatti la lettera della disposizione qui commentata sembra suggerire la prima interpretazione; essa non pare tuttavia sufficiente a contestare la seconda, agli occhi di chi ritiene che il principio di continuità abbia fondamento costituzionale ed interpreti una esigenza di fluida integrazione e leale cooperazione fra le istituzioni; ed anche agli occhi di chi, più banalmente, valuta con preoccupazioni le conseguenze pratiche che potrebbero prodursi, in assenza di una fase transitoria, di fronte all'evidente difficoltà dei "nuovi" legislatori (regionali e statali) a dotarsi rapidamente degli strumenti conoscitivi e valutativi necessari per intervenire in tanti settori da poco trasferiti alla loro competenza.

3. *(Il comma 3: le fonti dei principi fondamentali della legislazione concorrente).* La riaffermazione – sia pure in un contesto costituzionale radicalmente modificato – della competenza del legislatore statale per la "determinazione" dei principi fondamentali della legislazione nelle materie elencate nell'articolo 117 della Costituzione, ha riproposto quesiti che già si erano posti nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente e poi nella lunga fase di incubazione della attuazione del previgente titolo V: se i principi fondamentali, la cui determinazione è riservata allo Stato, debbano essere

espressamente definiti mediante leggi ad hoc (come fu stabilito dalla legge 10 febbraio 1953, n. 62) ovvero possano essere desunti dal complesso della legislazione vigente (come stabilì poi la legge 16 maggio 1970, n.281); se, in questo secondo caso, e fino all'entrata in vigore di siffatte leggi, sia paralizzata la potestà legislativa concorrente delle regioni (così, coerentemente, ma con alcune eccezioni, l'art. 9 della legge Scelba); o viceversa se essa possa essere esercitata fin dall'inizio, in assenza delle leggi-cornice, senza incontrare il limite dei principi fondamentali.

Oggi, l'assenza di nuove disposizioni transitorie (presenti invece nella Costituzione del 1947), l'evidente difficoltà di applicare per analogia alla attuazione del nuovo titolo V il disposto della IX disposizione transitoria e finale della Costituzione, il mutato contesto costituzionale che attribuisce alle Regioni una competenza legislativa generale, e dunque anche la competenza ad attuare le norme costituzionali, salve le riserve al legislatore statale tassativamente previste dalla Costituzione, la conseguente ricostruzione delle materie concorrenti come materie attribuite alla competenza legislativa regionale, "salvo che per la determinazione dei principi fondamentali" riservata allo Stato portano, in primo luogo, ad escludere che l'esercizio della potestà legislativa regionale possa considerarsi paralizzato, fino alla intervenuta determinazione dei principi fondamentali con legge statale ad hoc (*contra* A.Baldassarre). Considerazioni analoghe hanno addirittura in un primo tempo suggerito ad una parte della dottrina (Elia, Panunzio, Vandelli) la tesi opposta (che i principi debbano essere determinati da legge ad hoc, e che in sua assenza le Regioni siano libere di legiferare senza alcun vincolo di rispetto dei principi desumibili dalla legislazione vigente).

Ma gli stessi dati normativi possono anche suggerire una interpretazione più coerente con l'evoluzione del nostro ordinamento legislativo e con i consolidati indirizzi interpretativi della Corte costituzionale (a partire dalle sentenze n. 46 del 1968 e n. 39 del 1971). In effetti, l'assenza di disposizioni transitorie, la netta indicazione testuale a favore di una separazione fra legislazione di principio e legislazione di dettaglio, l'uso del termine "riserva" per la attribuzione della prima alla competenza del legislatore statale (e quindi la impossibilità per il legislatore regionale di espandere di fatto la propria competenza nell'area riservata allo Stato nelle more della emanazione delle leggi ad hoc), lo stesso pur esile argomento testuale rinvenibile nella riserva della competenza in materia non alle "leggi dello Stato" ma alla "legislazione statale" spingono a ritenere che i principi fondamentali possano essere desunti dalla legislazione statale vigente, in assenza di leggi ad hoc di determinazione dei principi fondamentali e nelle more della loro emanazione. E così la Corte costituzionale, nella sentenza 282 del 2002, ha ribadito che, nonostante i mutamenti costituzionali intervenuti, i principi possono essere desunti dalla legislazione vigente in assenza di espressa determinazione con legge statale, in forza di un principio implicito nell'ordinamento, strumentale rispetto all'esercizio delle potestà legislative regionali, e dunque anche in carenza di una espressa disposizione legislativa statale in tal senso. "La nuova formulazione dell'art. 117, terzo comma, rispetto a quella previgente dell'art. 117, primo comma, esprime – afferma la Corte - l'intento di una più netta

distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina. Ciò non significa però che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo. Specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore”.

E’ quanto stabilisce ora il comma 3 dell’articolo 1 della legge 131, offrendo a tale interpretazione l’ulteriore supporto della norma legislativa. La disposizione non si limita tuttavia a stabilire che le Regioni esercitano la potestà legislativa concorrente nel rispetto (o “nell’ambito”, come recita testualmente il testo) dei principi espressamente determinati dallo Stato o desumibili dalle leggi statali vigenti. Essa esprime anche una preferenza per la determinazione espressa dei principi fondamentali mediante leggi ad hoc, dal momento che il ricorso ai principi desumibili dalle leggi vigenti è ammesso solo “in difetto” di quelli espressamente determinati.

Se ne dovrebbe dedurre che, a rigore, quando sia stata emanata una legge-cornice, i principi siano solo quelli enunciati da questa fonte, con la conseguente esclusione di ogni loro integrazione con principi desunti *aliunde* dalle altre leggi vigenti. Conferma questa interpretazione il confronto con il ben diverso dato testuale rinvenibile nell’articolo 17 della legge 281 del 1970, che prevedeva che la potestà legislativa regionale si esercitasse “nei limiti dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscano o quali si desumono dalle leggi vigenti”.

Emerge dunque un principio di esclusività, a favore della legge-cornice, ove emanata, nella identificazione della fonte da cui trarre i principi: esclusività ribadita dal comma 4 del medesimo articolo 1 della legge in esame. Quale sia l’ambito di estensione di questo principio di esclusività dovrà essere determinato caso per caso: essendo evidente che esso non potrà coprire l’area di una intera materia di competenza concorrente se dichiaratamente la legge-cornice concernesse solo un settore della medesima: in tal caso resterebbe salva la possibilità di desumere i principi fondamentali della legislazione negli altri settori dalla legislazione statale vigente.

La disposizione in esame, infine, anche in tal caso aderendo a costanti indirizzi interpretativi della Corte costituzionale (sent. 250 del 1996, 832 del 1988, 100 del 1980), ribadisce che i principi fondamentali possono essere desunti solo da disposizioni legislative in vigore, escludendone dunque gli atti carenti della forza di legge: il dato testuale contenuto nell’articolo 117 Cost. non consentirebbe del resto altra interpretazione.

4. (*Il comma 4: la indelegabilità dei "nuovi" principi fondamentali della legislazione concorrente*). Il comma 4 dell’articolo 1 contiene una delle più importanti innovazioni introdotte dalla legge 131. Si tratta di una delega al Governo per la ricognizione dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione vigente, delega intesa a dare, se non certezza, quanto meno un punto di riferimento solido alla legislazione concorrente, nelle more della determinazione dei “nuovi” principi fondamentali con leggi ad hoc.

Di una delega al Governo in materia si era, per vero, cominciato a discutere, subito dopo l'approvazione della riforma costituzionale del titolo V, in termini assai diversi, ipotizzando una delega per la determinazione dei principi fondamentali comprensiva della delega alla determinazione di principi "nuovi", e quindi non limitata alla mera ricognizione dei principi rinvenibili nella legislazione vigente. Il dibattito in sede dottrinale e politica era stato immediatamente assai aspro. Da una parte (per es. Caravita) si rilevò subito che tale soluzione appariva idonea a soddisfare alcune rilevanti esigenze: rendere possibile l'immediato esercizio della potestà legislativa regionale, senza attendere l'adozione di leggi-cornice ad hoc; rispettare il principio di continuità, in base al quale la normativa statale (sia di principio, sia di regolazione), non poteva considerarsi abrogata automaticamente dal nuovo art. 117 Cost.; rispettare il principio dell'unità giuridica, che esclude che la potestà legislativa regionale possa esercitarsi come se i principi non esistessero, finché non vengono fissati *ex novo*; determinare i principi esistenti in modo chiaro ed evitare l'insorgere di conflitti costituzionali, senza attendere l'approvazione di apposite leggi-cornice per ogni materia, approvazione non prevedibile in tempi brevi. All'obiezione relativa alla inidoneità dello strumento utilizzato, si replicava sbrigativamente osservando che, "se i principi esistono e possono essere individuati dalle Regioni nella fase di approvazione della propria legislazione, non si capisce perché la stessa attività di ricognizione non potrebbe essere svolta - con le garanzie del caso - con un vero e proprio procedimento di produzione normativa" quale quello previsto dall'articolo 76 della Costituzione.

Ma la delega legislativa al Governo è bensì prevista, ma anche disciplinata dall'art. 76 Cost., che ne detta limiti e condizioni. E così ex adverso (Panunzio, D'Atena, Pizzetti, e chi scrive) fu subito osservato che l'utilizzo della delega legislativa per la determinazione dei principi fondamentali della legislazione concorrente appariva "aberrante" e comunque incostituzionale, poiché l'articolo 76 della Costituzione, subordinando la legittimità della delega legislativa alla fissazione, da parte della legge che la dispone, dei principi e criteri direttivi cui dovrà attenersi il legislatore delegato, rende assai problematico che l'oggetto della delega stessa possa, a propria volta, essere costituito da principi, e per di più da principi "fondamentali": e, cioè, da determinazioni della stessa natura di quelle che dovrebbero guidarne la formulazione.

In altri termini: il disposto dell'art. 76 consente bensì di delegare l'esercizio del potere legislativo al Governo; ma riserva al Parlamento la determinazione dei principi, che dunque non può essere oggetto di delega. Ora, nelle materie elencate nel terzo comma dell'articolo 76 della Costituzione, spetta allo Stato la sola determinazione dei principi fondamentali, tutto il resto spettando al legislatore regionale. Spetta in altri termini allo Stato proprio e *solo* quella parte della legislazione che non è costituzionalmente delegabile al Governo. Di conseguenza, una legge di delega al Governo per la determinazione di principi fondamentali della legislazione concorrente non può sfuggire a questo dilemma: se contenuto della legislazione delegata è davvero la determinazione di principi fondamentali, ne risulta violato l'articolo 76 della

Costituzione; se i principi fondamentali sono invece, nel rispetto dell'articolo 76, determinati dalla legge di delega, allora non residua alcuno spazio per il legislatore delegato che non appaia invasivo della competenza legislativa concorrente delle Regioni ai sensi dell'articolo 117 terzo comma Cost. O viene violato l'articolo 76, o viene violato l'articolo 117: *tertium non datur*.

Si è cercato di uscire dal dilemma ipotizzando una sorta di schema gerarchico tra due livelli di principi fondamentali, i primi, più generali, definiti nella legge di delega, i secondi determinati dal Governo nell'esercizio della potestà legislativa delegata (e così, nella sentenza 359 del 1993, la Corte costituzionale, la cui giurisprudenza in materia appare peraltro oscillante, sosteneva che "i principi fondamentali di cui all'art. 117 della Costituzione possono essere enunciati anche in una legge delegata, stante la diversa natura ed il diverso grado di generalità che detti principi possono assumere rispetto ai "principi e criteri direttivi" previsti in tema di legislazione delegata dall'art. 76 della Costituzione"). Ma l'argomento non pare convincente: stante la qualificazione costituzionale dei principi in questione (compresi quelli in ipotesi determinati dal legislatore delegato) come "principi *fondamentali*", ne deriverebbe inevitabilmente che in tal caso i primi, quelli contenuti nella legge di delegazione (i principi – se così può dirsi – al quadrato), essendo finalizzati alla formulazione di altri principi fondamentali, verrebbero fatalmente ad assumere un carattere di assoluta evanescenza (tanto più se – come nella specie – dovessero riferirsi ad una ventina di materie diverse, fortemente eterogenee l'una dall'altra). La legge di delega, in tal caso, non potrebbe dunque che contenere principi e criteri direttivi sostanzialmente inapplicabili, conferendo quindi, per questa parte, all'atto che li contiene, "il crisma dell'ineffabilità" (D'Atena).

La legge costituzionale di revisione del titolo V rende, d'altronde, ancor più evidente l'incostituzionalità di una legge di delega al Governo per la determinazione dei principi fondamentali della legislazione concorrente: essa infatti, all'articolo 11, include le leggi-cornice tra gli atti sottoposti al parere obbligatorio e rafforzato della Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle regioni e degli enti locali, e prevede la rimessione all'Assemblea, che si pronuncia a maggioranza assoluta, nel caso in cui la Commissione referente non si sia adeguata al parere espresso. La disposizione non è priva di rilievo, perché, in attesa della riforma del Parlamento e della trasformazione di una delle due Camere in Camera delle regioni, essa dà per la prima volta uno strumento di attuazione al principio della partecipazione delle Regioni alla definizione delle disposizioni normative subcostituzionali che incidono sulla loro autonomia legislativa prescrivendole limiti o indirizzi.

Si è detto che l'articolo 11 ha, in tal modo, introdotto una nuova riserva di legge di assemblea (sia pure, per così dire, eventuale; ma rafforzata dalla prescrizione del voto a maggioranza assoluta). In ogni caso, non è chi non veda come la delega al Governo della potestà di determinare i principi fondamentali della legislazione concorrente finirebbe con il vanificare lo speciale procedimento delineato dal predetto articolo 11 e la concertazione fra

Stato e Regioni, nella definizione dei limiti e dei vincoli della legislazione concorrente regionale, di cui esso è strumento.

5. (*Il comma 4: la delega per la ricognizione dei principi fondamentali vigenti*) Ma il divieto di delegare al Governo la determinazione dei principi fondamentali della legislazione concorrente si estende anche alla attività di ricognizione dei principi fondamentali rinvenibili nella legislazione esistente? ; e cioè dei principi già determinati dal Parlamento, al quale spetta, nel rispetto delle disposizioni dell'articolo 76 della Costituzione, l'esercizio del potere indelegabile di definizione di norme di principio? Può il Parlamento delegare il Governo a identificare, nel complesso della legislazione vigente nelle singole materie, i principi fondamentali in passato determinati? Nonostante qualche opinione negativa (Panunzio), motivata dal carattere inevitabilmente discrezionale dell'attività ricognitiva, si è subito osservato (Carli, Vandelli, Bassanini, Cerulli Irelli) che, se di mera ricognizione si fosse davvero trattato, quasi nelle forme della delega alla redazione di un testo unico meramente compilativo, il contrasto con il disposto dell'articolo 76 della Costituzione si sarebbe attenuato fino a scomparire del tutto.

Nel corso dell'iter parlamentare il testo della disposizione in esame è stato così incisivamente modificato in modo da superare ogni possibile dubbio circa la sua legittimità costituzionale. Già nel suo testo originario - non modificato sul punto - esso del resto prevedeva che l'opera di "ricognizione" dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente delegata al Governo valesse solo "in sede di prima applicazione": l'uso di tale locuzione nel testo del disegno di legge originariamente presentato dal Governo faceva, probabilmente, riferimento alla prima attuazione della legge costituzionale, nel senso di voler fornire un primo strumento giuridico di individuazione dei principi medesimi nella legislazione vigente, salvaguardando espressamente la potestà del legislatore di procedere, con successive leggi ad hoc, alla determinazione di nuovi principi fondamentali.

Ma già nel corso dei lavori della Commissione referente del Senato, in prima lettura, una serie di emendamenti introducevano nel testo significative correzioni. Da una parte viene così affermata con chiarezza la competenza del Parlamento per la determinazione di nuovi principi fondamentali: il testo sposa dunque la tesi interpretativa favorevole alla indelegabilità della legislazione di principio e sbarra la strada, altresì, ad ogni tentativo di aggirare, per tale via, l'applicazione del disposto dell'art.11 della legge cost. n. 3/2001, e dunque di escludere la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata dai rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, dalla qualificata partecipazione, ivi prevista, al processo di determinazione dei principi fondamentali della legislazione concorrente. Dall'altra, viene rigorosamente delimitato l'oggetto della delega al Governo ad un'attività meramente ricognitiva dei principi fondamentali già esistenti nella legislazione vigente, e dunque - si suppone - determinati in passato dal Parlamento nel rispetto del disposto dell'art. 76 Cost. Inoltre, viene previsto un procedimento di formazione dei decreti legislativi delegati particolarmente complesso, al fine di garantire una effettiva partecipazione del Parlamento, delle regioni e degli enti locali alla attività di

ricognizione delegata al Governo, quasi nella forma di una concertazione fra Governo, Parlamento e sistema delle autonomie. Infine, la delega viene ulteriormente delimitata dall'indicazione, per dir così, teleologica, inserita in apertura del comma 4, con la quale essa viene finalizzata ad "orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni".

Quest'ultima disposizione ha suscitato - già nei primissimi commenti - qualche incertezza interpretativa: "mentre è chiaro che l'individuazione espressa dei principi fondamentali in appositi decreti legislativi può svolgere la funzione di orientare più agevolmente la legislazione (di dettaglio) delle regioni in quella materia, potrà essere ritenuto non del tutto chiaro in che modo la legislazione dello Stato dovrebbe intendersi "orientata" dai decreti legislativi in questione. Resta, infatti, nella piena disponibilità dello Stato l'iniziativa legislativa di modifica - anche radicale - di principi fondamentali già determinati. Si è anzi fatto cenno, in più occasioni, alla necessità di provvedere in tempi brevi ad una ridefinizione dei principi fondamentali vigenti nelle varie materie (e che i decreti legislativi sono chiamati a "raccolgere") su basi nuove, che tengano conto del mutato assetto costituzionale. L'espressa previsione di "leggi" con le quali "il Parlamento" definirà i nuovi principi fondamentali appare volta, come si è detto, a definire lo strumento normativo e l'organo costituzionale cui spetta tale strumento: una simile "riserva" contenuta in una legge ordinaria non sembra, peraltro, poter incidere sul vigente sistema delle fonti " (Ufficio Studi Senato).

Ma la raccolta, in uno o più testi unici, dei principi fondamentali vigenti desumibili dalla legislazione in essere non serve solo ai legislatori regionali, per avere un punto di riferimento sicuro nell'esercizio della loro attività legislativa nelle materie elencate nel terzo comma dell'articolo 117 Cost. Essa in realtà serve anche al legislatore nazionale (al Parlamento, ma anche al Governo e agli altri titolari dell'iniziativa legislativa), allorché si accingano ad affrontare una delle più importanti attività di adeguamento del sistema legislativo alla riforma costituzionale del titolo V, quella di sostituire principi fondamentali determinati in tempi diversi e spesso lontani e nel contesto di un sistema costituzionale diverso dall'attuale, con "nuovi" principi fondamentali, elaborati in modo organico, adeguati ai tempi e coerenti con il nuovo ordinamento costituzionale ispirato al modello dei sistemi federali. E' infatti sempre assai utile, allorché ci si accinge a pensare e valutare una legislazione nuova, avere chiaro il "punto di partenza" da cui si muove: la ricognizione dei principi desumibili dalla legislazione vigente assolve anche a questa funzione.

Quanto alla delimitazione dell'oggetto della delega, essa è ormai rigorosamente sancita dalla definizione dei decreti legislativi come "*meramente ricognitivi*"; ribadita peraltro dal criterio direttivo contenuto nel successivo comma 6, che consente al Governo di intervenire sulle disposizioni di principio vigenti solo per operarne il "coordinamento formale" e l'"eventuale semplificazione".

Il rafforzamento della natura ricognitiva dei decreti delegati (si è passati da "decreti legislativi diretti alla ricognizione" nel testo proposto dal Governo, a "uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi" nel testo approvato) impone al Governo un criterio di maggiore rigore nella formulazione dei

decreti legislativi, i quali sembrerebbero doversi limitare a "fotografare" i principi fondamentali esistenti nella loro testuale formulazione vigente (salvo, appunto, il loro coordinamento formale e l'eventuale semplificazione), almeno quando tali principi sono espressamente formulati in un'unica disposizione di legge. Ovviamente, allorché il principio è desumibile per via di astrazione da un complesso di norme di dettaglio – come la giurisprudenza costituzionale ha, ovviamente, ritenuto ammissibile – competerà al legislatore delegato formulare la disposizione di principio, nel rispetto del limite della delega alla mera ricognizione di principi già presenti nella legislazione vigente. E', quest'ultima, una attività di indubbia delicatezza e complessità, che rappresenterà, probabilmente, il nucleo principale della "negoziato" tra Governo, Parlamento e istituzioni regionali e locali disciplinato, sotto il profilo procedurale, dagli ultimi tre periodi del comma 4. Già la relazione all'originario disegno di legge del governo, del resto, sottolineava la natura "meramente ricognitiva" della delega, a garanzia della quale veniva già allora previsto il "doppio passaggio" degli schemi di decreti alla Conferenza Stato-Regioni ed alle Camere per i pareri di competenza.

La previsione espressa che la delega abbia ad oggetto i soli principi fondamentali "che si traggono dalle leggi vigenti", peraltro in coerenza con la lettera del dettato costituzionale (art. 117, terzo comma, ult. periodo), circoscrive ovviamente alla legislazione primaria l'attività ricognitiva. E ciò vale anche per i settori che sono stati oggetto, negli ultimi anni, di processi di delegificazione, in esito al quale a discipline legislative si sono via via sostituite discipline di rango regolamentare nelle quali sono stati trasposte anche norme di principio prima recate dalle leggi "degradate". Non sembra – anche in considerazione della costante giurisprudenza della Corte costituzionale che ha sempre negato che la potestà legislativa delle regioni potesse essere vincolata al rispetto di principi espressi in disposizioni di rango non legislativo (sent. n. 250/96, 832/88, 100/80) - che possano fare eccezioni a questa regola le "materie di nuova attribuzione alla potestà legislativa concorrente, per le quali potrebbe porsi l'esigenza di una "elevazione" del rango di norme di principio contenute in regolamenti", come fu sostenuto in alcuni dei primissimi commenti. E', anche in tal caso, da escludere – pare a me - che "un principio attualmente contenuto in un regolamento di delegificazione possa essere individuato dal Governo ed "elevato" attraverso il suo inserimento nel decreto legislativo al rango di principio fondamentale di una singola materia, imponendosi così al rispetto del legislatore regionale" (così, invece, l'Uff. Studi Senato) .

6. (*I commi 4 e 6: i principi e i criteri direttivi della delega*) La definizione dell'oggetto della delega nei termini della mera ricognizione dei principi fondamentali rinvenibili nella legislazione vigente comporta, ovviamente, una enunciazione assai sobria dei principi e criteri direttivi della delega, come del resto è prassi nelle deleghe alla redazione di testi unici meramente compilativi.

I principi sono indicati al comma 4, i criteri direttivi al comma 6 dell'articolo in esame. Tra i primi, particolarmente rilevante appare il principio

di *esclusività*, che può essere inteso nel senso che le disposizioni dei decreti legislativi dovranno essere concepite come unica fonte individuante i principi della materia, nelle more della determinazione di “nuovi” principi fondamentali mediante leggi ad hoc, escludendo che altre disposizioni a natura potenzialmente generale o di principio, non incluse nei decreti delegati, possano essere considerati principi fondamentali *ex* articolo 117, terzo comma della Costituzione. E ciò almeno con un effetto, che sembra incontestabile: precludere al Governo l’impugnazione di leggi regionali ai sensi dell’art. 127 della Costituzione, per violazione di principi fondamentali diversi da quelli identificati, materia per materia, nei decreti delegati ricognitivi (così, oltre a chi scrive, M. Carli).

Solo così, peraltro, si raggiungerà l’obiettivo di offrire una ragionevole certezza, o quanto meno un solido punto di riferimento ai legislatori regionali, ai fini dell’esercizio dei poteri legislativi ad essi attribuiti. E si potranno le basi per superare una situazione nella quale “i principi fondamentali, previsti in Costituzione come scelta del Parlamento sul quantum di uniformità imporre al sistema regionale, sono diventati un impedimento alle scelte autonome delle regioni per la nota pervasività della legislazione statale che, anche nelle materie regionali, ha disciplinato principi e dettagli, senza distinguerli, affidando agli uffici ministeriali prima, e alla Corte poi, il compito di “desumere” i principi fondamentali” (M. Carli).

Quanto ai principi di *adeguatezza* e *proporzionalità*, essi possono forse essere letti congiuntamente alla espunzione (avvenuta nel corso dell’esame del disegno di legge in sede referente in prima lettura) del principio di completezza. Quest’ultimo (che appariva volto ad assicurare che il Governo nella sua opera di ricognizione individuasse ogni principio fondamentale rinvenibile nella legislazione statale vigente) fu “ritenuto fuorviante nella ricognizione dei principi fondamentali”, come si legge nella relazione della Commissione Affari Costituzionali all’Aula del Senato.

Anche in considerazione del nuovo assetto costituzionale introdotto dalla riforma del titolo V, si deve ritenere infatti che il Governo non sia tenuto a raccogliere nei decreti delegati tutte le disposizioni di principio attualmente rinvenibili nella legislazione vigente, ma solo quelle che risultino adeguate e proporzionate, in applicazione dei criteri direttivi indicati dal successivo comma 6 dell’articolo 1, e dunque, come recita la lettera a) del comma 6, “in modo da salvaguardare (e dunque da non comprimere eccessivamente) la potestà legislativa riconosciuta alle Regioni ai sensi dell’art. 117 terzo comma Cost.” A presidio del rispetto di questi principi opererà, ancora una volta, lo speciale procedimento previsto dal comma 4 per la definizione dei decreti delegati.

I principi vanno dunque letti congiuntamente ai criteri direttivi or ora ricordati. I primi tre fra essi confermano l’indicazione già emersa nel senso di una ricognizione selettiva, volta non a raccogliere nei decreti delegati l’intero universo dei principi desumibili dalla legislazione vigente, ma solo quelli compatibili (o, *rectius*, coerenti) con il nuovo sistema dei rapporti istituzionali e con l’autonomia legislativa riconosciuta alle regioni, anche nelle materie di competenza concorrente.

Va preliminarmente osservato al riguardo che, mentre per il criterio di cui alla lettera a) la legge utilizza la dizione “individuazione” riferita ai principi fondamentali, le lettere da b) a d) utilizzano quella di “considerazione prioritaria”; la lettera b), in particolare, esplicita che tale “considerazione prioritaria” deve intervenire ai fini dell’individuazione dei principi. Benché le successive lettere non rechino un’analogha espressa finalizzazione, sembra di potersi concludere che i criteri direttivi di cui alle lettere da b) a d) sono posti come criteri-guida che il legislatore delegante indica al Governo ai fini dell’individuazione dei principi fondamentali di cui alla lettera a), unitamente ai “criteri oggettivi” desumibili dal complesso delle funzioni di cui alla medesima lettera a). Anche questo dato testuale conferma il carattere selettivo della ricognizione che i decreti delegati sono chiamati ad effettuare. Se la ricognizione dovesse essere esaustiva, non vi sarebbe ragione, ovviamente, di indicare alcuna priorità.

Sui singoli criteri direttivi, ci si limita qui ad alcune prime osservazioni (utilizzando, laddove condivisibile, l’eccellente sintesi dell’Ufficio Studi del Senato):

a) la lettera a) detta alcuni criteri per l’individuazione dei principi fondamentali che possono essere così schematizzati: il Governo nella sua opera ricognitiva dovrà procedere per settori organici della materia e dovrà utilizzare criteri oggettivi desumibili dal complesso delle funzioni attinenti la materia stessa e da quelle affini, presupposte, strumentali e complementari, e in modo da salvaguardare la potestà legislativa concorrente delle regioni.

Nella sua formulazione originale, la lettera a) faceva riferimento alla qualità, che i principi devono avere per essere tali, di richiedere “disposizioni applicative regionali”. Il criterio di delega quindi qualificava i principi per il fatto di richiedere norme di dettaglio che ne rendessero possibile l’applicazione. Nel corso dell’esame in sede referente al Senato, il principio in commento è stato parzialmente riformulato prevedendosi ora che il Governo nel redigere i decreti legislativi, e quindi nella individuazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente, operi in modo da salvaguardare la potestà legislativa che la Costituzione riconosce alle Regioni in base al terzo comma dell’articolo 117. Nella relazione della Commissione all’Aula il relatore sottolineò che il dettato del principio è tale per cui le disposizioni di principio desunte dalla legislazione vigente “devono avere un contenuto normativo tale da postulare anche l’intervento legislativo delle regioni”, escludendo dunque la normativa “di dettaglio”, che la Costituzione riserva alla legislazione regionale. L’indicazione è coerente con la giurisprudenza della Corte costituzionale che, per discernere se una determinata norma costituisca o meno principio fondamentale di una materia a legislazione concorrente, valuta se la disposizione in questione richieda disposizioni di dettaglio regionale, escludendo al contrario le disposizioni “autoapplicative” dal novero delle disposizioni recanti principi fondamentali della legislazione concorrente.

b) la lettera b) prescrive la considerazione prioritaria, ai fini dell’individuazione dei principi 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 e la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica, nonché il rispetto dei principi generali in materia di procedimenti amministrativi e di atti concessori o autorizzatori. Il criterio enunciato alla lettera *b*) si riallaccia in maniera quasi testuale – salvo l'ultimo periodo, aggiunto dall'Assemblea del Senato – alla indicazione dei presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo statale nei confronti delle Regioni contenuto dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione. Tali presupposti del potere sostitutivo sono qui posti come criterio di individuazione dei principi fondamentali, venendo quindi in rilievo per l'attività legislativa cui il legislatore delegato è chiamato: dal tenore della norma sembra che il Governo debba tenere conto delle disposizioni di legge vigenti nelle singole materie e che sono teleologicamente finalizzate a garantire le finalità di cui all'articolo 120, comma secondo della Costituzione.

Nel corso dell'esame in sede referente al Senato, il rappresentante del Governo ha affermato, con riferimento a questo principio di delega, che “attraverso tale disposizione il Governo ha inteso evocare, nella sostanza, il concetto di interesse nazionale, inopportuno espunto in sede di riforma del Titolo V”, ed ha sottolineato come “sia pure in un'attività meramente ricognitiva, non possa escludersi una sorta di gerarchia anche tra i principi fondamentali”.

c) la lettera *c*) prescrive la considerazione prioritaria del nuovo sistema di rapporti istituzionali derivante dagli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione. Il criterio di cui alla lettera *c*) dà emersione, nell'opera di ricognizione dei principi fondamentali vigenti, al nuovo assetto istituzionale degli enti territoriali delineato dalla riforma costituzionale: come è noto, l'articolo 114, primo comma, della Costituzione, a norma del quale “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”, ha realizzato quella che viene generalmente definita come la “pariordinazione” degli enti costitutivi della Repubblica.

La Commissione Affari costituzionali del Senato, nel corso dell'iter parlamentare della legge, ha inserito nel principio direttivo in commento il richiamo anche all'articolo 118 della Costituzione, il quale – come è noto – ha ridisegnato il riparto delle competenze amministrative, prevedendo l'attribuzione, in via generale e residuale, di tutte le funzioni amministrative ai Comuni, salvo che esse siano conferite ad altri enti territoriali per assicurarne l'esercizio unitario. Dal richiamo a queste due norme, unitamente a quella di cui all'articolo 117 – imperniato prevalentemente sul riparto della potestà legislativa tra Stato e regioni, ma concernente anche il potere regolamentare anche degli enti locali – discende un criterio di identificazione dei principi che tenga conto in particolare di quelli che consentano di realizzare un assetto delle funzioni coerente con il nuovo assetto costituzionale ed il nuovo ruolo degli enti territoriali.

d) la lettera *d*) prescrive la considerazione prioritaria degli obiettivi generali assegnati dall'articolo 51, primo comma e dall'articolo 117, settimo comma, della Costituzione, alla legislazione regionale. Il principio richiama il primo comma dell'art. 51, a norma del quale tutti i cittadini dell'uno o

dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici ed alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza secondo i requisiti stabiliti dalla legge. Con recente modifica al comma 51 è stato poi aggiunto che, a tale fine, la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini.

La lettera d) del comma 6 è stata aggiunta dalla Camera in Aula. Essa richiama altresì il settimo comma dell'articolo 117 Cost., a norma del quale: "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 norma dovrebbe essere intesa nel senso che il legislatore delegato debba individuare, tra i principi fondamentali della legislazione statale vigente, quelli che non si pongano in contrasto con le finalità ora richiamate o, trattandosi di norme di promozione, siano consone a tali intendimenti.

e) la lettera e) autorizza il coordinamento formale delle disposizioni di principio e la loro eventuale semplificazione. Il criterio di cui alla lettera e), come si è già avuto modo di accennare, esplicita il carattere ricognitivo della delega conferita: gli interventi che il Governo potrà attuare sulle disposizioni di principio sono limitati, appunto, al loro coordinamento formale o – al più – alla loro semplificazione. Si può ricordare che, tra i principi e criteri direttivi che – in altro contesto - l'articolo 7 della legge n. 50 del 1999 (legge di semplificazione 1998) pose ai fini della emanazione di Testi Unici di riordino normativo, vi è (o vi era, dato che quella disposizione sta per essere abrogata dalla legge di semplificazione 2001 in corso di approvazione), per l'appunto, quello relativo al "coordinamento formale del testo delle disposizioni vigenti, apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa anche al fine di adeguare e semplificare il linguaggio normativo".

Il testo originariamente presentato dal Governo comprendeva due altri criteri direttivi: il primo stabiliva che il legislatore delegato dovesse avere "considerazione delle disposizioni legislative vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge" (articolo 1, comma 5, *lettera e*) della stampato AS 1545). Tale principio limitava, quindi, l'opera di ricognizione del Governo a quei principi enucleabili dalla legislazione statale che fossero contenuti in disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore della legge delega.

Il principio è stato soppresso durante l'esame nella Commissione referente al Senato, poiché si è ritenuto non opportuno indicare un termine che avrebbe impedito al Governo di estendere l'operazione di ricognizione anche ai principi fondamentali compresi in leggi emanate nelle more dell'esercizio della delega. Ben potrebbe verificarsi, infatti, che - tra la data di entrata in vigore della legge 131 e l'emanazione dei decreti legislativi –il Parlamento (o il Governo stesso) legiferi in una delle materie di cui all'articolo 117, terzo comma della Costituzione, ponendo nuovi principi fondamentali o modificandone di vigenti: escludere tali atti dalla ricognizione attraverso i decreti legislativi avrebbe presentato profili di incongruenza che avrebbero potuto portare ad inserire nei decreti principi non più vigenti (perché nel frattempo soppressi), superati (perché novellati) o ad escluderne di vigenti alla

data di adozione del decreto legislativo in quanto entrati in vigore dopo l'entrata in vigore della legge in commento.

Il secondo criterio direttivo originariamente previsto dal disegno di legge del Governo ma soppresso nel corso dell'iter parlamentare prevedeva l'"esclusione delle disposizioni contenenti deroghe od eccezioni espresse"; in applicazione di tale principio di delega veniva negata alle norme contenenti deroghe o eccezioni espresse l'ingresso tra i principi fondamentali. Si osservò, tuttavia, che disposizioni che escludano l'applicabilità di una disciplina legislativa ricorrendo alcune specifiche fattispecie o presupposti ovvero la escludano nei confronti di determinate categorie di soggetti potrebbero essere ben assumere, in molti casi, la portata di disposizioni di principio, per esempio quando concorrano a perimetrare l'ambito oggettivo o soggettivo di applicazione della disciplina medesima.

7 *(Il comma 4: il procedimento per l'adozione dei decreti legislativi delegati)* Quanto alla procedura di adozione dei decreti legislativi in questione, il comma 4 prevede una procedura aggravata rispetto a quella delineata, in via generale, dall'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Come è noto, la previsione di ulteriori adempimenti procedurali (come la sottoposizione al parere delle commissioni parlamentari dello schema di decreto) da parte della legge di delega è ormai frequente ed è prefigurata dalla stessa legge n. 400, nel comma 1 dell'art. 14, che fa riferimento, in via generale, agli "altri adempimenti del procedimento prescritti dalla legge di delegazione", e nel comma 4 che prevede il parere delle competenti Commissioni permanenti delle due Camere per le deleghe il cui termine di esercizio sia fissato in misura superiore ai due anni.

Come è pure noto, gli aggravamenti procedurali introdotti da una legge di delega entrano a far parte del parametro di costituzionalità alla stregua del quale i decreti legislativi emanati dal Governo possono essere sindacati dalla Corte costituzionale (cfr. per es., la sentenza della Corte costituzionale n. 110 del 2001, con la quale essa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di un decreto legislativo per vizio di forma, non essendo stato adottato conformemente al procedimento previsto dalla legge di delegazione, in quanto il Governo non aveva acquisito un parere espressamente richiesto dalla legge delega: l'acquisizione del parere è dichiarata necessaria dalla Corte sia sulla base del dettato della legge delega, che disponeva che il Governo potesse provvedere in via sostitutiva "sentite le regioni inadempienti", sia – in generale – in forza del "principio costituzionale di «leale collaborazione» dello Stato con le regioni").

La procedura delineata dal comma 4 prevede: la proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con i Ministri interessati; una prima deliberazione del Consiglio dei ministri; il parere della Conferenza Stato-Regioni; il parere delle Camere, compreso quello della Commissione parlamentare per le questioni regionali, da rendersi entro 60 giorni dall'assegnazione alle competenti Commissioni parlamentari; il riesame da parte del Consiglio dei ministri; il parere definitivo della Conferenza Stato-

Regioni, da rendersi entro 30 giorni dalla trasmissione del nuovo testo eventualmente modificato dal Governo e delle osservazioni governative; il parere definitivo delle Camere, che deve essere espresso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali entro 60 giorni dalla trasmissione del nuovo testo eventualmente modificato dal Governo e delle osservazioni governative; la deliberazione finale del Consiglio dei ministri, che, ove si discosti dalle indicazioni contenute nel parere, dovrà darne motivazione alle Camere in apposita relazione.

Non viene fissato alcun termine per l'espressione del primo parere della Conferenza Stato-Regioni, mentre ne viene fissato uno per il primo parere delle Camere. Il termine per il secondo parere è fissato in entrambi i casi. Il termine complessivo stabilito per l'esercizio della delega è di un anno, compreso il tempo riservato all'espressione dei pareri obbligatori di cui si è ora fatto cenno.

I pareri previsti sono obbligatori, ma non vincolanti. Si tratta tuttavia di un procedimento particolarmente aggravato, configurato in modo da rafforzare gli effetti dei pareri e da promuovere, con modalità quasi negoziali, una sorta di concertazione fra Governo, Regioni e Parlamento. Giocano in tal senso la previsione di un duplice parere, tanto da parte delle Regioni quanto da parte del Parlamento, e le particolari disposizioni relative alla fase finale del procedimento.

L'organo deputato a rendere il parere parlamentare definitivo è la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata dai rappresentanti delle Regioni e degli enti locali a norma dell'articolo 11 della legge 3/2001, e dunque in composizione idonea ad esprimere un parere concertato tra Parlamento e Regioni. Ad essa la legge richiede di rilevare se le disposizioni normative contenute nello schema: 1. omettano principi fondamentali che appaia necessario inserire nei decreti delegati; 2. contengano principi fondamentali innovativi e non meramente ricognitivi; 3. contengano disposizioni di dettaglio da espungere perché non contenenti principi.

I rilievi della Commissione producono, a norma dell'ultimo periodo del comma 4, uno specifico effetto procedurale sull'attività successiva del Governo, nell'esercizio dei poteri legislativi delegati. A fronte del parere, il Governo potrà, secondo la legge: a) sopprimere ("omettere") le disposizioni (costituenti nuovi principi o non costituenti principio); b) modificarle o integrarle secondo le indicazioni contenute nel parere (ipotesi che comprende, verosimilmente, l'ipotesi di cui al n. 1, e dunque l'ipotesi di un parere che identifica principi omessi di cui si suggerisce l'inclusione nel testo del decreto); c) deliberare in difformità dal parere, ma con l'onere di trasmettere ai Presidenti delle Camere e al Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali una relazione che indichi le specifiche motivazioni di tale decisione.

Il parere non ha dunque solo contenuto negativo, di indicazione di ciò che il testo del Governo non può contenere (nuovi principi o non principi), ma anche propositivo, di indicazione di principi inopportunosamente omessi. Valgono tuttavia, come è ovvio, per la Commissione gli stessi vincoli imposti dalla legge al Governo – e dei quali la Commissione è custode – e in specie

l'obbligo di evitare l'inserimento di principi, sia pure in parte, innovativi e di disposizioni di dettaglio.

Per quanto riguarda poi l'ipotesi della lettera c), il testo non chiarisce espressamente il rapporto temporale tra decreto legislativo adottato e relazione governativa chiamata a dar conto delle motivazioni della deliberazione in contrario avviso al parere parlamentare. Sembra ipotizzabile che relazione e decreto legislativo debbano essere deliberati contestualmente. Si è anche ipotizzato che la relazione debba precedere l'adozione del decreto legislativo definitivo, per evitare che essa pervenga alle Camere a decisioni già definite, e per consentire alle Camere di attivare qualche iniziativa; iniziativa che, peraltro, non potrebbe verosimilmente, a questo stadio del procedimento, che assumere le forme del sindacato ispettivo.

8. *(Una valutazione complessiva: la delega per la ricognizione dei principi fondamentali nel processo di attuazione della riforma)* Così configurata, la delega al Governo per la ricognizione dei principi fondamentali della legislazione concorrente, appare idonea a dare una stabile base di riferimento all'attività legislativa delle Regioni, senza incorrere in alcun rischio di espropriazione dei poteri legislativi del Parlamento né dell'autonomia legislativa riconosciuta alle Regioni stesse. La ricognizione dei principi infatti vincola certamente il Governo nell'esercizio dei poteri di impugnazione delle leggi regionali conferitigli dall'articolo 127 della Costituzione, vietandogli di contestare leggi conformi ai principi elencati nei decreti delegati. Nel contempo, dà alle Regioni e al Parlamento strumenti di qualche efficacia per "negoziare" il prodotto dell'attività ricognitiva. Ma soprattutto essa è configurata in modo da opporre una barriera sostanzialmente invalicabile ad eventuali tentativi di restringere l'ambito dell'autonomia regionale mediante l'inserimento nei decreti delegati di principi innovativi, non desumibili dalla legislazione vigente, ovvero di norme di dettaglio. Ove ciò dovesse avvenire, infatti, le Regioni potrebbero sottoporre, in via di azione, alla Corte costituzionale la questione del rispetto dei limiti e dei vincoli rigorosamente imposti al legislatore delegato dall'articolo 1 della legge 131; e la Corte non potrebbe che dichiarare la illegittimità di disposizioni che, violando i limiti di oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega, contenuti nell'articolo 1 della legge 131, contrasterebbero con il disposto dell'articolo 76 della Costituzione.

Merita qui di ricordare che una recentissima sentenza della Corte costituzionale (n. 125/2003) ha avuto occasione di ribadire gli indirizzi consolidati della giurisprudenza costituzionale in materia di delega, in particolare nel settore delle autonomie territoriali e delle loro funzioni, con riferimento, nella fattispecie, a quella legge n. 59 del 1997, che ha rappresentato in qualche modo l'anticipazione a Costituzione invariata di alcuni degli indirizzi di innovazione istituzionale poi consolidati nella successiva riforma costituzionale del titolo V. "Il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa – ha ribadito la Corte - postula, secondo la costante giurisprudenza sull'art. 76 della Costituzione, che il giudizio di conformità della norma delegata alla norma delegante si espliciti attraverso il confronto tra due processi ermeneutici paralleli: l'uno relativo alle norme che determinano

l'oggetto, i principi ed i criteri direttivi indicati dalla delega, tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e delle ragioni e finalità poste a fondamento della legge di delegazione; l'altro relativo alle norme poste dal legislatore delegato (sentenze n. 425 e n. 163 del 2000). In particolare, va osservato che i principi stabiliti dal legislatore delegante valgono non solo come fondamento e limite delle norme delegate, ma anche come "criterio per la loro interpretazione, in quanto esse vanno lette, finché è possibile, nel significato compatibile con i principi della legge di delega" (sentenza n. 15 del 1999)". La Corte ha poi ricordato, in relazione alla legge n. 59 del 1997, di aver "specificato che il riferimento a "clausole generali", come quelle relative agli interessi e alla promozione dello sviluppo delle comunità regionali e locali, o quelle relative alla localizzabilità delle funzioni nei rispettivi territori, accompagnate dall'indicazione di principi, quali quelli di sussidiarietà, completezza, efficienza ed economicità, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, omogeneità, adeguatezza, differenziazione, appare sufficiente a delimitare l'area della delega, in coerenza con un disegno di decentramento e di allocazione dei compiti amministrativi tra i diversi livelli territoriali di governo (sentenze n. 159 del 2001 e n. 408 del 1998)".

In ultima analisi, dunque, la delega in esame merita, sotto il profilo delle scelte di politica istituzionale, una valutazione positiva. Essa pare idonea, una volta attuata, a dare un quadro di certezza alla ripartizione di competenze legislative fra Stato e regioni nelle materie concorrenti, riducendo il rischio di un eccessivo incremento dei ricorsi alla Corte costituzionale (acorché recenti studi - Vandelli - abbiano puntualmente dimostrato che l'incremento di tali ricorsi registratosi dopo l'entrata in vigore della riforma del titolo V è solo marginalmente dovuto a controversie concernenti l'applicazione del limite dei principi fondamentali della legislazione concorrente). Nello specifico, la delega in esame, contrariamente a quanto inizialmente paventato dai primi commentatori dell'originario disegno di legge governativo, sembra comportare per le Regioni solo vantaggi. E infatti: poiché, in virtù dell'articolo 117 Cost., la legislazione regionale già deve svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale, quali emergono dalla legislazione vigente secondo – in ultima analisi – l'insindacabile interpretazione della Corte costituzionale, la delega prevista dall'articolo 131 non fa - a ben vedere - che delimitare l'universo dei principi fondamentali opponibili al legislatore regionale, quanto meno di quelli opponibili da parte del Governo ai sensi dell'art. 127 Cost.. Essa dunque, in concreto, delimita l'universo dei principi la cui violazione può essere invocata per promuovere il giudizio della Corte costituzionale, senza per converso comportare alcun rischio di aprire la strada a una indebita estensione del novero di tali principi.

Più difficile è dire, viceversa, se la ricognizione dei principi fondamentali vigenti verrà ritenuta esclusiva e vincolante anche dalla Corte costituzionale, eventualmente adita in via incidentale, nel senso di limitare a quelli così individuati i principi fondamentali opponibili da terzi al legislatore regionale.

Da una parte si può ricordare che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha in genere escluso la rilevanza delle autoqualificazioni contenute nelle leggi statali, ai fini della individuazione delle disposizioni di

principio (v. sent. 359/1993, 406/1995, 479/1995, 528/1995, 171/1999). Dall'altra, non pare che una delega intesa a definire, con carattere di esclusività, e con un procedimento assai complesso di quasi-concertazione, i principi desumibili dalla legislazione vigente, possa assimilarsi alle clausole di autoqualificazione contenute in numerose disposizioni legislative. Né si può negare che l'esclusività e la tassatività della ricognizione risponde, nel caso, al preciso interesse istituzionale di offrire ai soggetti dell'ordinamento costituzionale un quadro di certezze e stabilità in ordine all'assetto delle rispettive competenze e ai limiti e vincoli imposti al loro esercizio.

Non sembra dunque priva di qualunque fondamento la tesi di chi (M. Carli) ha sostenuto che, nei giudizi che interverranno "dopo l'attuazione della delega,...la Corte potrà solo verificare se i principi contenuti nei decreti delegati siano, in realtà, norme di dettaglio ovvero se siano ricavabili dalla normativa esistente o siano, invece, nuovi". Si tratta di una conclusione quasi certamente coerente con le intenzioni del legislatore e con la ratio della legge 131. Ma va da sé che - trattandosi pur sempre, nel caso della legge in commento, di una legge ordinaria, di per sé inidonea a dare una interpretazione autentica del dettato costituzionale - l'ultima parola, al riguardo, spetterà, alla fine, al giudice costituzionale.

9. (*Il comma 5: la delega per la raccolta in testi unici delle disposizioni statali "trasversali" incidenti nelle materie di competenza concorrente*). La stessa finalità generale, di offrire un quadro di riferimento il più possibile certo e stabile circa l'assetto delle competenze legislative e i vincoli e i limiti imposti al loro esercizio, ha ispirato il disposto del comma 5 dell'articolo 1.

Il comma 5, inserito durante l'esame dell'Assemblea del Senato, prevede che con i decreti legislativi "ricognitivi" previsti dal comma 4, ed al medesimo fine di "mera ricognizione", possano essere (anche) individuate le disposizioni di leggi vigenti che incidono sulla disciplina delle materie di competenza concorrente (e dunque delle materie elencate nel terzo comma dell'art. 117), ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato a norma del secondo comma dell'articolo 117 Cost..

Il riferimento è - come è evidente - alle riserve di competenza al legislatore statale che il secondo comma ha previsto per interventi normativi o per materie (tutela dell'ambiente e dei beni culturali, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, tutela della concorrenza, ecc.) che hanno "la natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti" (Corte cost. sentenza 536/2002), e dunque ad incidere anche sulle materie di competenza concorrente delle Regioni, indipendentemente dalla determinazione dei principi fondamentali. Non si tratta infatti, in tal caso, della definizione di principi suscettibili di venire svolti o dettagliati dalle leggi regionali, ma della sottrazione alla competenza regionale, e della parallela riserva allo Stato, di settori di queste materie o comunque di interventi normativi caratterizzati per la loro trasversale incidenza su più settori materiali anche di competenza legislativa regionale e/o per il perseguimento teleologico di una finalità o di un interesse generale affidati alla tutela del legislatore statale.

La delega disposta dal comma 5 è una delega eventuale (“*possono* essere individuate”), per un’attività definita anch’essa di mera ricognizione. La possibilità di assimilarla a una delega per la redazione di testi unici meramente compilativi è in questo caso completa e incontestabile.

A differenza della delega per la ricognizione dei principi fondamentali di cui al comma 4, la delega prevista dal comma 5 non è formalmente limitata alle disposizioni legislative, e potrà dunque comprendere anche l’individuazione di disposizioni regolamentari dello Stato (e, forse, delle Autorità indipendenti).

La scelta del legislatore non è stravagante. Nelle materie riservate allo Stato ai sensi del secondo comma dell’art. 117, allo Stato è riservata anche la potestà normativa secondaria, e può, esercitandola, incidere trasversalmente sulla disciplina regionale delle materie di competenza concorrente. La ricognizione di questa normativa secondaria appare dunque opportuna, in vista delle stesse finalità di certezza e chiarezza del quadro di riferimento relativo all’assetto dei poteri e ai vincoli e limiti imposti all’esercizio della potestà legislativa regionale, che hanno ispirato il quarto comma dell’articolo 1 della legge in esame.

Tra i primissimi commentatori si è sottolineato criticamente che “il comma 5 reca pur sempre una delega legislativa, che potrebbe essere ritenuta non corredata di criteri direttivi, posto che il richiamo del comma 5 al comma 4 vale a estendere al primo i principi, ma il comma 6 che contiene i criteri fa riferimento al solo comma 4. La procedura di cui al comma 4 non sembra poi contenere regole altrettanto dettagliate per l’ipotesi che il Governo eserciti la facoltà delegatagli dal comma 5” (Ufficio Studi Senato).

La critica non pare, in realtà, fondata. Il riferimento ai “decreti legislativi di cui al comma 4” posto in testa ai commi 5 e il parallelo riferimento che apre il comma 6 dell’articolo 1, giustificano l’estensione alla delega prevista dal comma 5 degli stessi principi, criteri e procedure previste per i decreti delegati del comma 4, in quanto applicabili, e nei limiti compatibili con la natura dell’attività delegata, e dunque con il suo contenuto meramente compilativo, che comporta - anche a norma di una consolidata giurisprudenza costituzionale (cfr. *infra*, commento all’art. 3) - una definizione “minimale” dei principi e criteri direttivi della delega.

Per quanto concerne il procedimento, la conclusione sembra del tutto pacifica, dal momento che le norme delegate previste dal comma 5 dovranno essere ricomprese nei medesimi decreti disciplinati dal comma 4. Ovviamente non saranno applicabili all’attività ricognitiva prevista dal comma 5 le disposizioni degli ultimi due periodi del comma 4, che sono riferibili esclusivamente all’attività di individuazione dei principi fondamentali desumibili dalla legislazione vigente.

Per quanto concerne invece i principi e criteri direttivi della delega, solo alcuni tra quelli contenuti nei commi 4 e 6 possono essere applicati anche per le norme delegate ex comma 5. E così, sembra sicuramente applicabile, il criterio direttivo previsto dalla lettera e) del comma 6 (limite del coordinamento formale delle disposizioni delegate) o quello della lettera a) dello stesso comma (esercizio della delega per settori organici, salvaguardia dell’autonomia legislativa regionale), mentre pare sicuramente non applicabile,

per converso, il principio di esclusività previsto dal comma 4. (*Franco Bassanini*)

Art.2

(Franco Pizzetti)

Comma 1

L'art. 2 costituisce per gli enti territoriali il *pendant* dell'art. 1, comma 4 per le Regioni. Infatti, come quella disposizione fa nei confronti delle Regioni, anche questa norma collega all'emanazione di uno o più decreti delegati del Governo la piena attuazione della riforma per quanto riguarda gli enti territoriali.

L'oggetto di tali decreti delegati, tuttavia, è distribuito fra il primo e il secondo comma di questo articolo, poiché nel primo l'oggetto della delega riguarda la individuazione delle funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera p), mentre nel secondo comma l'oggetto riguarda la revisione delle disposizioni in materia di enti locali ai fini di adeguarle alla l. cost. n. 3 del 2001.

La tecnica seguita dal combinato disposto del primo e del secondo comma non è particolarmente perspicua, se non altro perché lascia incerto se si tratta di una sola delega con una duplicità di contenuti o di due deleghe distinte. Interrogativo, questo, che si accentua ulteriormente, così come si accentuano le critiche alla tecnica seguita, ove si consideri che nel quarto comma sono previsti due distinti criteri che riguardano specificamente e separatamente l'uno l'oggetto della delega specificato al primo comma (art. 2, comma 4, lettera b), l'altro l'oggetto della delega specificato al comma 2 (art. 2, comma 4, lettera g).

Su questi aspetti si tornerà comunque anche *infra*, in sede di commento ai commi 2 e 4.

Con specifico riguardo a quanto previsto nel comma in esame va, peraltro, specificato che tutto il ciò che attiene alle fasi procedurali dell'esercizio delle deleghe relative ai Ministri proponenti e alla determinazione del tempo sono unitari, così come è unitaria anche la disciplina delle ulteriori fasi procedurali contenuta nel comma 3 del medesimo articolo 2 (cfr. *infra*). Tutto questo fa, dunque, ritenere che in ogni caso, ci si trovi di fronte a uno o più decreti da emanare in attuazione di una unica delega o a due distinte deleghe caratterizzate dal medesimo procedimento e in larga parte dai medesimi criteri, sicuramente il disegno contenuto nell'art.2 è unitario. Esso si articola, infatti, intorno a due grandi pilastri: a) delegare il Governo a individuare innanzitutto le funzioni fondamentali, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera p); b) consentire inoltre al medesimo Governo di procedere alla revisione, e cioè al riordino, delle disposizioni in materia di enti locali.

Sembra evidente che proprio l'unitarietà del disegno complessivo sotteso al combinato disposto dei commi 1 e 2 implichi una successione logica, anche se non necessariamente una differenziazione temporale, fra l'attuazione del primo oggetto della delega rispetto al secondo. Il che spinge a dire che comunque sostanzialmente la delega individuata dal comma che qui si

commenta si configura come un sistema complesso, logicamente articolato in due fasi distinte e in qualche modo temporalmente differenziate, quale che siano le caratteristiche materiali dei decreti di delega che si adotteranno.

Per quanto riguarda poi la parte di procedura della delega disciplinata in questo comma, e cioè la parte della disposizione in cui si specifica che il ministro proponente è il Ministro dell'Interno, essendo lasciato a quello degli Affari Regionali e a quello delle Riforme istituzionale e della devoluzione solo il potere di dare il concerto, non si può non sottolineare che tutto ciò riconferma la tradizionale situazione italiana, che vede il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro per gli Affari regionali come interlocutori delle Regioni e il Ministro dell'Interno come interlocutore istituzionale degli enti territoriali.

Del resto, tenendo conto che la stessa riforma del Titolo V parifica oggi gli enti territoriali alle Regioni quali soggetti che a eguale titolo, insieme allo Stato, concorrono a costituire la Repubblica, non è difficile capire perché ancora una volta nell'ambito del Governo sia scelto di tener ferma quella tradizionale differenziazione degli interlocutori istituzionali delle regioni e degli enti territoriali che, pur in una sostanziale maggiore posizione di debolezza degli enti territoriali rispetto alle Regioni, aveva caratterizzato tutta la prima fase dell'esperienza repubblicana.

Peraltro, questa scelta è perfettamente coerente anche con la separazione evidente che vi è rispetto alla delega relativa al rapporto tra Stato e Regioni contenuta nell'art. 1 comma 4 e quella relativa al rapporto con gli enti territoriali contenuta in questo comma e con la differenziazione procedurale relativa alle altre fasi di attuazione del procedimento di delega che vedono gli schemi dei decreti delegati di cui all'art. 1 comma 4 di interesse della Conferenza Stato-Regioni (art. 1, comma 4) e gli schemi attuativi della delega qui prevista di interesse della Conferenza Unificata (art. 2, comma 3).

Del resto, questa scelta sembra essere gradita agli enti territoriali che più volte, in sedi sia istituzionali che politiche, hanno invocato di poter avere nel Governo un proprio interlocutore distinto rispetto a quello delle Regioni.

Vale la pena, tuttavia, osservare che questa riconfermata distinzione di interlocutori governativi rispetto alle Regioni, da un lato e agli enti territoriali, dall'altro, mantiene in capo allo Stato un potere di fatto di natura arbitrale rispetto agli eventuali contrasti fra i diversi soggetti di cui all'art. 114 Cost., e in ogni caso indebolisce il sistema dei governi periferici rispetto allo Stato centrale. Per altro, come si è accennato, si tratta di una situazione storicamente propria del nostro Paese, che in questo caso viene soltanto riconfermata, anche avvalendosi da un lato della oggettiva crescita di ruolo degli enti territoriali rispetto alle Regioni e dall'altro, grazie alla lettera p) del secondo comma dell'art. 117, del mantenimento in capo allo Stato di competenze legislative esclusive particolarmente penetranti rispetto al sistema degli enti territoriali subregionali.

Venendo, infine, all'oggetto della delega così come indicato nel comma che si commenta, merita porre l'accento sulla parte della disposizione secondo la quale il Governo è delegato ad individuare le funzioni fondamentali "essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane

nonché per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento”.

A prima vista la formulazione non può che lasciare perplessi coloro che non abbiano seguito da vicino il dibattito che ha accompagnato fin dall’inizio la predisposizione e la approvazione di questa legge. Sembrerebbe, infatti, che le specificazioni indicate abbiano lo scopo di *restringere* l’ambito della delega, distinguendo fra le funzioni fondamentali nelle materie e con i contenuti indicati esplicitamente, che sarebbero ricomprese nella delega stessa, e tutte le altre potenziali funzioni fondamentali, che sarebbero invece escluse. Tuttavia certamente non è stata questa l’intenzione del legislatore. Al contrario, la molteplicità di specificazioni relative alla tipologia delle funzioni fondamentali oggetto della delega vuole avere un carattere potenzialmente ricognitivo di tutti i diversi significati possibili sottesi alla formulazione usata dalla Costituzione.

Rispetto all’interpretazione della formula “funzioni fondamentali” si è aperto infatti in dottrina un vivace dibattito che ha riguardato essenzialmente due aspetti e cioè se: a) le funzioni fondamentali dovessero essere solo quelle di carattere strumentale all’esercizio delle competenze degli enti territoriali; ovvero se: b) esse dovessero estendersi anche a quelle relative alle competenze e alle funzioni stesse svolte da questi enti.

Il problema ha assunto un particolare spessore in considerazione del fatto che altra norma costituzionale, contenuta nell’art. 118, comma 2 Cost., specifica che i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di “funzioni amministrative proprie”, alle quali si aggiungono quelle conferite con leggi statali o regionali.

La questione che si è posta è subito diventata, dunque, come sia possibile ammettere che vi fossero funzioni fondamentali degli enti territoriali diverse e distinte da quelle strumentali all’esercizio delle loro competenze che, malgrado il loro carattere fondamentale, non ricadano nelle funzioni già proprie di questi enti, e dunque in funzioni che gli enti hanno il diritto di esercitare in virtù della norma costituzionale direttamente attributiva contenuta nell’art. 118 Cost. e non in virtù della legge statale di cui all’art. 117, comma 2, lettera p).

Per contro, non mancava nel dibattito chi, pur comprendendo pienamente il valore teorico e sistemico di questa obiezione, che tendeva appunto a restringere l’ambito delle funzioni fondamentali ex art. 117, riteneva tuttavia importante che l’ambito delle funzioni fondamentali fosse più ampio e si estendesse anche a quelle funzioni relative al soddisfacimento dei bisogni essenziali e fondamentali delle comunità locali. La ragione di questa posizione era ovviamente che le funzioni fondamentali sono positivamente riconosciute con norme positive che le individuano, mentre le funzioni proprie, ancorché protette dalla superiore garanzia costituzionale, sono sempre suscettibili di controversie interpretative in ordine alla loro estensione.

Così ricostruito il dibattito di questi mesi e individuati in questo modo i reali nodi teorici e sistemici che sottostanno a questa problematica diventa facile capire la ragione della formulazione usata dal comma che si commenta per definire l’oggetto della delega relativo all’individuazione delle funzioni fondamentali.

Si tratta di una formulazione molto ampia, che consente e impone al legislatore delegato di muoversi su entrambi i piani, al fine di individuare sia le funzioni fondamentali in virtù della loro strumentalità all'esistenza e all'operatività stessa dell'ente sia le funzioni che sono fondamentali perché essenziali per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità.

Comma 2

I problemi più rilevanti posti da questo comma sono già stati richiamati ed esaminati nel commento al comma precedente. Qui merita essenzialmente di aggiungere che l'oggetto della delega riguarda esplicitamente l'adeguamento della normativa vigente alla riforma introdotta con la l. cost. n. 3 del 2001, ma deve ovviamente essere inteso come esteso anche a tutta la normativa legislativa attuativa della Costituzione e precedente all'entrata in vigore della riforma, nonché alla eventuale successiva normativa di attuazione, ove in vigore. E' in questo senso che sembra evidente che l'esercizio della delega per quanto riguarda questa parte, o comunque questo specifico oggetto, deve essere logicamente e forse anche temporalmente successivo all'esercizio della delega riferita all'oggetto di cui al comma precedente.

Va infine detto che l'aspetto più rilevante di questa parte della delega riguarda proprio la riforma del TUEL approvato con il dlgs. n. 267 del 2000, così come è poi più chiaramente esplicitato, in sede di criteri, da quanto previsto dal già citato art. 2, comma 4, lettera g).

Comma 3

Come già sottolineato, questo comma definisce la parte della procedura di esercizio della delega di cui al primo comma, per la parte in cui essa non è già disciplinata in quella disposizione.

Lo schema procedurale al quale si ispira questa disposizione è analogo a quello previsto dal comma 4 dell'art. 1 per la delega relativa alle Regioni. La differenza, già messa in rilievo, è che in quel caso i pareri per la fase relativa alle Conferenze spettano alla sola Conferenza Stato-Regioni, alla quale come è noto non partecipano le rappresentanze degli enti territoriali, mentre per quanto riguarda questa delega la competenza è della Conferenza Unificata che vede la presenza anche di tutti i Presidenti di Regione.

La *ratio* di questa differenza attiene al fatto che anche le Regioni, in quanto titolari di competenze legislative, sono interessate direttamente all'attività degli enti territoriali, se non altro perché questi enti tutti, a partire dai Comuni, sono anche potenziali (e talvolta necessari) destinatari di funzioni e competenze amministrative disciplinate e regolate da leggi regionali.

A questa ragione, di ordine sistemico, se ne può aggiungere un'altra: alle Regioni, che di fatto hanno dovuto accettare che lo Stato e specificamente il Ministro dell'Interno riaffermassero in qualche modo il loro ruolo di interlocutori principali del sistema delle autonomie subregionali, è stato riconosciuto almeno di poter partecipare insieme, e allo stesso titolo, con gli

enti territoriali all'esame degli schemi di decreto e alla formulazione dei relativi pareri.

Comma 4

Accanto al comma 1, questo comma è la spina dorsale di tutto l'art. 2.

Esso contiene, infatti, i singoli principi e criteri direttivi ai quali il legislatore delegato deve attenersi, e così disponendo rende più chiaro e più preciso il disegno complessivo che sottostà all'intero articolo e, almeno per quanto riguarda gli enti territoriali diversi dalle Regioni, all'intero sistema della legge.

Peraltro, come si cercherà di dimostrare, non mancano anche in questi criteri e principi contraddizioni e qualche ambiguità.

Rispetto al criterio sub a)

Emblematico, in questo senso, proprio il primo criterio indicato dalla norma, quello posto sub a).

Questo criterio, infatti, per un verso specifica che le competenze legislative dello Stato e delle regioni devono essere rispettate, con ciò sembrando ritenere che la normativa statale di individuazione delle funzioni essenziali non possa incidere sull'ambito delle competenze legislative statali e regionali, nemmeno per la parte in cui spetta a questi legislatori, ai sensi dell'art. 118 Cost., individuare a quali dei soggetti elencati all'art. 114 Cost. spetti l'esercizio delle competenze e funzioni amministrative previste nelle loro leggi. Dall'altro, questo medesimo criterio specifica che i decreti delegati devono valorizzare le potestà statutarie e regolamentari degli enti territoriali. Il che fa ritenere che il legislatore muova dalla inaccettabile convinzione che negli ambiti in cui interviene la potestà normativa degli enti territoriali questa possa avere un contenuto derogatorio delle norme legislative solo a condizione che ciò sia previsto dalle medesime norme statali attributive delle relative funzioni.

Questa apparente contraddizione, che in parte almeno forse corrisponde anche a una reale e non condivisibile intenzione del legislatore delegante, può essere superata solo seguendo la tesi che si svilupperà meglio nel commento all'art. 4. La tesi, cioè, che altro sia il potere normativo degli enti territoriali, altro sia il potere dei legislatori statali e regionali di attribuire a questi enti le competenze e le funzioni amministrative nelle materie di loro competenza.

Il primo potere attiene alla disciplina normativa relativa all'organizzazione e all'esercizio di queste funzioni, ed è appunto riservato alla potestà normativa degli enti. Il secondo attiene invece all'assegnazione delle competenze e delle funzioni diverse dalle funzioni proprie, ed è di competenza dei legislatori, ivi compresa l'individuazione delle funzioni fondamentali che è di esclusiva competenza del legislatore statale.

Di conseguenza, il rispetto delle competenze dei legislatori non impedisce affatto di valorizzare la potestà normativa degli enti, proprio perché si tratta di aspetti e profili che incidono su piani diversi.

Piuttosto ci si può chiedere se l'individuazione delle funzioni fondamentali, di competenza esclusiva dello Stato, possa o meno limitare anche il potere del legislatore statale e quello del legislatore regionale di distribuire, ex art. 118 Cost., le funzioni amministrative in tutte le materie di loro competenza.

La risposta data dalla lettera della disposizione in esame sembra far ritenere che il legislatore delegante fosse convinto che ciò potesse avvenire, anzi che fosse la conseguenza diretta della stessa individuazione delle funzioni fondamentali. Infatti l'obbligo di rispettare le competenze proprie dei due legislatori sembra avere un significato solo se inteso come divieto di incidere, in sede di individuazione delle funzioni fondamentali, sulle competenze proprie dei legislatori statale e regionale.

Peraltro è chiaro che una lettura così "forte" di questa parte della disposizione rischierebbe di provare troppo perché porterebbe ad escludere pressoché totalmente la possibilità di individuare, in sede di delega, tra le funzioni fondamentali degli enti territoriali anche funzioni connesse con l'esercizio di attività amministrative rientranti nella previsione dell'art.118 Cost.. Il che condurrebbe a rendere oggettivamente troppo limitato, e ristretto quasi solo agli aspetti strutturali e organizzativi, il campo di individuazione delle funzioni fondamentali, contraddicendo in tal modo il primo comma di questo stesso articolo nella parte in cui chiarisce che oggetto della delega è anche la individuazione delle funzioni relative al soddisfacimento dei bisogni primari.

Inoltre, e questo appare un argomento decisivo, se questa fosse stata l'intenzione del legislatore delegante non si comprenderebbe il dettato del comma 5, nella parte in cui esplicitamente prevede che in sede di individuazione e delle funzioni fondamentali possano essere assegnate agli enti territoriali competenze amministrative attualmente nella sfera delle Regioni, o almeno di alcune di esse (cfr. *infra*, commento al comma 5).

Pare dunque che in sede di esercizio della delega sia necessario operare una prudente e attenta valutazione dei diversi aspetti di volta in volta coinvolti, al fine di trovare il giusto equilibrio fra le molte esigenze in gioco.

Rispetto al criterio sub b)

Nel suo asse portante il criterio ripete e rafforza quanto già contenuto nel primo comma là dove si precisava che oggetto della delega è anche l'individuazione delle funzioni fondamentali relative al soddisfacimento dei bisogni primari. Per il significato che ciò assume rispetto al dibattito svoltosi in questi mesi sul concetto di funzioni fondamentali e sulle conseguenze che anche da questa norma derivano in ordine a tale questione si può, dunque, rinviare al commento al comma 1.

Va precisato però che il criterio in esame va anche oltre. Esso, infatti, per un verso precisa ulteriormente che le funzioni fondamentali da individuare devono riguardare anche quelle connaturate alle caratteristiche di ciascun ente ed essenziali per il suo funzionamento, così rafforzando anche l'idea che tali funzioni siano collegate anche alla struttura stessa degli enti. Per un altro verso, inoltre, richiama il concetto di funzioni storicamente svolte dagli enti

assumendolo come un parametro al quale il legislatore delegato deve attenersi e che deve rispettare in sede di individuazione delle stesse funzioni fondamentali.

Può, dunque, dirsi che davvero questo criterio, così formulato e così ricco e complesso nel suo contenuto, mira a dare soddisfazione a entrambe le diverse posizioni che si erano delineate intorno a questa tematica, con ciò appagando pienamente le diverse attese della dottrina più attenta alle ragioni degli enti territoriali.

Occorre, tuttavia, aggiungere che la norma introduce nel criterio in questione anche il richiamo alla finalità della tenuta e della coesione dell'ordinamento, con ciò inserendo un profilo molto discutibile proprio perché inteso a introdurre un elemento che per un verso è ovvio, costituendo la *ratio* stessa della competenza esclusiva statale in materia e per l'altro, giusto in ragione della sua apparente ovvietà, è ultroneo ed inquietante.

Solo la successiva attuazione della delega ci dirà se questo elemento, introdotto con evidente intenzione di rafforzare il ruolo dello Stato, sarà usato con sufficiente prudenza da non rendere l'esistenza incompatibile col disegno complessivo e potenziale motivo di illegittimità costituzionale parziale della disposizione stessa.

Rispetto al criterio sub c)

Si tratta di un criterio che sostanzialmente ripete e riconferma quanto già previsto nell'art. 118 Cost. Proprio per questo ci si può chiedere se vi era ragione di specificarlo. Tuttavia, una volta con consideratolo essenzialmente come un elemento puramente ricognitivo di un vincolo costituzionale comunque esistente, esso può essere accettato senza particolari problemi.

Va, piuttosto, osservato che il richiamo al principio di sussidiarietà riguarda qui la sola sussidiarietà c.d. verticale, quasi che il quarto comma dell'art. 118 non abbia in questo caso il medesimo titolo del primo a porsi anche come criterio direttivo del legislatore delegato. Il che peraltro è in qualche modo stridente con la salvaguardia, richiamata dal criterio sub o), delle funzioni attribuite alle autonomie funzionali. Salvaguardia, questa che può essere giustificata solo in quanto chiaramente fondata su una aperta significativa alla logica della sussidiarietà orizzontale (cfr. *infra*, commento al criterio sub o).

Rispetto al criterio sub d)

Il criterio in questione appare finalizzato a introdurre la prospettiva della *governance* come un principio normale e ordinario di buon governo di un sistema policentrico articolato e, allo stesso tempo, integrato.

Quello che va detto tuttavia è che tale previsione postula non già l'adozione di una normativa statale rigida e vincolante per gli enti territoriali ma piuttosto una normativa che predisponga un ampio strumentario di possibilità operative., lasciando poi al libero esercizio dell'autonomia organizzativa e normativa degli enti di individuare di volta in volta e settore per settore di quali strumenti avvalersi e secondo quali modalità.

Va peraltro riconosciuto che, per lo meno per quanto attiene ai rapporti tra Stato e enti territoriali, questo criterio consente al legislatore delegato di definire e predisporre strumenti di collaborazione anche penetranti e robusti, con il solo evidente limite di rispettare sempre il dettato costituzionale e quindi, prima di tutto, l'autonomia politica, normativa e amministrativa degli enti stessi.

Rispetto al criterio sub e)

Si tratta di un criterio che ha due diverse finalità esplicite.

La prima riguarda il fatto che deve essere prevista una normativa che consenta all'autonomia statutaria di poter prevedere strumenti di controllo interno per garantire efficienza, efficacia ed economicità nel funzionamento dell'ente.

La seconda è quella di consentire al legislatore delegato di prevedere, pur nel rispetto dei principi di sussidiarietà, neutralità ed adeguatezza, strumenti che sembrerebbero poter o dover essere di carattere statale per esercitare il controllo sugli organi degli enti finalizzato allo scioglimento o alla sospensione dei consigli e il controllo sui più significativi aspetti della attività finanziaria degli enti, quali i provvedimenti finalizzati a garantire l'equilibrio di bilancio e quelli da assumere in presenza di deficit di bilancio.

Di questi due profili il più delicato appare certamente il primo, perché sembrerebbe quasi postulare che senza la previsione della legislazione statale lo statuto non potrebbe egualmente provvedere a disciplinare forme di controllo interno. Ovviamente non può essere così, e dunque sembra necessario precisare che la disposizione è accettabile solo nel senso che intende chiedere al legislatore delegato di prevedere che gli statuti degli enti territoriali non solo possano (cosa che potrebbero fare comunque) ma anche debbano stabilire forme di controllo interno.

In questo senso, la disposizione è accettabile, ma è necessario comunque raccomandare al legislatore delegato di applicare con molta prudenza e con molto rispetto del dettato costituzionale questo criterio, al fine di evitare di cadere in un eccesso di vincolatività che non potrebbe che essere in insanabile contrasto con la normativa costituzionale in materia di autonomia e di potestà statutaria degli enti territoriali.

Meno problemi pone il secondo profilo. Esso infatti riguarda esplicitamente aspetti relativi al controllo statale sugli organi, che gode di una propria copertura costituzionale, ed aspetti concernenti profili finanziari che possono anch'essi trovare una copertura costituzionale in una lettura e in una interpretazione non meramente letterale delle competenze del legislatore statale in materia finanziaria, così come previste dall'art. 119 Cost..

Anche su questo piano, tuttavia, è consigliabile molta prudenza al legislatore delegato per non incorrere in censure di costituzionalità.

E' persino ultroneo, infine, precisare che in alcun modo questa disposizione può essere interpretata in modo da facultizzare, o addirittura vincolare, il legislatore delegato ad introdurre nuove forme di controllo statali sugli atti e le attività degli enti territoriali.

Non va comunque in questo senso la lettera della disposizione ed inoltre qualunque normativa che si muovesse in questo senso non potrebbe che essere censurata per illegittimità costituzionale.

Rispetto al criterio sub f)

Si tratta di un criterio direttivo che ha, con tutta evidenza, lo scopo di assicurare un robusto collegamento fra la normativa che sarà stabilita dal legislatore delegato e quella che dovrà essere adottata in sede di attuazione dell'art. 119 Cost.

In questo senso sembra un criterio del tutto condivisibile, sia nelle finalità che nella stessa formulazione.

Esso appare anche assai equilibrato nella parte in cui prevede la necessità di definire parametri obiettivi e uniformi, cosa questa che è sempre assai delicata quando si opera in materia di autonomia degli enti territoriali. Viene precisato, infatti, che tali parametri devono essere stabiliti al solo fine della rilevazione delle situazioni economiche e finanziarie degli enti stessi. Rilevazione che, a sua volta, deve essere esclusivamente finalizzata all'adozione degli interventi che saranno previsti in attuazione dell'art. 119 Cost.

L'auspicio è che anche per questa parte il legislatore delegato sia attento al massimo rispetto della normativa costituzionale e di quella contenuta nella parte che si commenta. Solo in tal modo, infatti, potrà evitare rischi di censure di costituzionalità.

Rispetto al criterio sub g)

Già ci si è soffermati più volte su questo criterio. Gioverà qui ricordare che esso specifica e chiarisce che l'oggetto della delega di cui al secondo comma dell'art. 2 riguarda anche, ed ovviamente, la legislazione statale precedente all'entrata in vigore della riforma costituzionale. Da questo punto di vista, come il criterio esplicitamente indica, lo scopo è quello di "mettere in asse" la normativa vigente con le nuove norme costituzionali, rimuovendo ogni contrasto che possa sussistere fra le due normative.

Tuttavia appare evidente che l'obiettivo reale va oltre e si estende a chiedere al legislatore delegato di adeguare, sotto ogni profilo, la normativa in vigore al nuovo quadro costituzionale, ivi compresa la normativa ordinaria adottata successivamente alla stessa entrata in vigore della riforma o esplicitamente finalizzata alla sua attuazione.

E' per questo che si è più volte sostenuto che questa parte della delega, e di conseguenza anche questo specifico criterio direttivo, devono trovare applicazione in un momento logicamente, e forse anche temporalmente, successivo all'attuazione della delega per la parte relativa all'oggetto di cui al primo comma dell'art. 2.

Del resto, lo stesso contenuto di questo criterio, che non si limita a indicare l'obiettivo di rimuovere le ragioni eventuali di contrasto fra normativa ordinaria e normativa costituzionale, ma si estende a chiedere al legislatore delegato anche un'opera di semplificazione, di coordinamento e di aggiornamento dello stesso linguaggio del legislatore, dimostrano con chiarezza che lo scopo ultimo è quello di usare questa parte della delega per

dare un assetto organico a tutta la legislazione rilevante ai fini della attuazione della riforma.

Criteri sub h), i), l)

I tre criteri richiamati sotto le tre lettere indicate hanno tutti in comune di finalizzare l'attuazione della delega anche alla ridefinizione e al completamento dell'ordinamento delle Città metropolitane.

Ciascuno di essi meriterebbe un'esegesi attenta, nella prospettiva di coglierne le implicazioni anche rispetto alla annosa vicenda di questi enti e ai motivi della mancata attuazione che finora ne ha caratterizzato il disegno originario.

In questa sede merita comunque richiamare l'attenzione sul fatto che il criterio sub h) prende atto che, dopo la modifica dell'art. 114 Cost., le Città metropolitane sono a tutti gli effetti parificate agli altri livelli di governo territoriale come soggetti costitutivi della repubblica e dunque non possono che essere enti di primo grado e con organi direttamente rappresentativi delle rispettive comunità. Ciononostante resta aperta una prospettiva di integrazione fra questi nuovi enti e gli altri enti territoriali più forte e più caratterizzata di quanto non accada per le altre parti dell'ordinamento.

Il criterio sub l), da parte sua, è tutto riferito agli aspetti che devono caratterizzare il sistema elettorale per la formazione degli organi elettivi dei nuovi enti e, non a caso, pone al centro dell'attenzione l'esigenza di garantire comunque la formazione di maggioranze di governo stabili, riconfermando così la linea di cambiamento istituzionale che ha caratterizzato l'Italia dai primi anni novanta ad oggi. Inoltre, il quadro generale di riferimento è completato richiamando l'attenzione del legislatore delegato sulla necessità di definire e di disciplinare anche i casi di ineleggibilità, di incompatibilità e di incandidabilità.

Peraltro, l'aspetto di particolare interesse che caratterizza quest'ultimo profilo è proprio il richiamo all'obbligo di definire le regole delle incandidabilità. Esso, infatti, assume, che assume nel contesto della norma un rilievo non usuale, comprensibile solo tenendo conto del particolare clima storico e politico-istituzionale nel quale questa legge è maturata.

Infine, sia con riferimento al criterio sub i) che a quello sub l), merita sottolineare che esplicitamente si indica, quale punto di riferimento per il legislatore delegato, la legislazione vigente per i Comuni e le Province, con ciò accentuando il legame sistemico, peraltro già evidente nel dettato costituzionale, esistente fra questi tre livelli territoriali di governo.

Rispetto al criterio sub m)

Il criterio in questione apparentemente si limita a tener ferme le norme già in vigore in ordine ai controlli sugli organi degli enti locali, alla vigilanza sui servizi di competenza statale assegnati al Sindaco quale ufficiale di governo e ai procedimenti relativi alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica che non rientrano nella polizia amministrativa locale e che vedano comunque la partecipazione di organi o strutture degli enti territoriali. A tutto questo viene poi aggiunta una indicazione un poco sibillina, secondo la quale

devono anche essere tenute ferme le norme volte ad assicurare la conformità dell'attività amministrativa alla legge, allo statuto e ai regolamenti.

Di per sé, e a prima vista, questo criterio appare criticabile essenzialmente perché sembra voler congelare la normativa esistente rispetto ad aspetti e istituti assolutamente rilevanti nel sistema complessivo, e sul piano, oggi più rilevante che mai, dei raccordi fra i diversi livelli di governo e i diversi compiti istituzionali: in questo specifico caso ai rapporti che nelle attività indicate sussistono fra Stato e i suoi organi ed enti territoriali e loro organi.

Non è molto chiaro, infatti, perché proprio in questi settori si voglia congelare questa normativa, rinunciando all'occasione, che invece è al centro di tutta la parte della delega contenuta nel secondo comma, di adeguare la normativa vigente al nuovo ordinamento. Tuttavia questo interrogativo trova una facile risposta se si colloca questa problematica dentro il quadro specifico esistente.

Al centro delle preoccupazioni del legislatore delegante c'è, infatti, la preoccupazione di salvaguardare, almeno con riguardo alle attività amministrative connesse a servizi di interesse e competenza dello Stato, alcuni istituti di raccordo tradizionalmente fondamentali per lo Stato e fra questi, primo fra tutti, quello dei segretari comunali. Istituto, quest'ultimo, del resto da tempo messo in discussione dagli enti territoriali e che in questi anni è stato molte volte al centro di tensioni e di conseguenti tentativi di riforma.

Pertanto, detto che non si comprende bene perché si sia scelta la linea di impedire ogni innovazione rispetto alle norme in vigore in questi ambiti (cosa che fra l'altro potrà creare non pochi problemi in sede di definizione esatta degli istituti e delle disposizioni concrete che non possono essere modificate), occorre anche dire che non si comprende bene quale sia la razionalità stessa, e quindi forse anche la legittimità costituzionale, di un tale criterio.

Non si vede perché si possa escludere con tanta certezza che in sede di individuazione delle funzioni fondamentali degli enti territoriali non si possa, e forse addirittura non si debba, ripensare anche alla utilità di prevedere forme diverse di controllo sugli stessi atti esercitati dal Sindaco e dall'ente territoriale nell'ambito dei servizi di competenza statale, o forme diverse di tutela circa la legalità dell'attività amministrativa connessa all'esercizio di tali funzioni e servizi.

Infine va detto con forza che se si volesse interpretare la norma relativa al divieto di modificare le disposizioni finalizzate ad assicurare la conformità alla legge, agli statuti e ai regolamenti dell'attività amministrativa, come obbligo di tener ferma l'applicabilità delle norme in vigore a tutte le attività degli enti territoriali, allora potrebbero sorgere seri dubbi circa la stessa legittimità costituzionale del criterio.

Nel sistema costituzionale attuale non vi è infatti posto per norme statali che disciplinino istituti finalizzati a un controllo generale sulla legalità dell'amministrazione degli enti territoriali, né per forme di controllo che, disciplinate interamente da norme statali, siano comunque finalizzate ad assicurare in via generale il rispetto delle leggi, degli statuti e dei regolamenti. Almeno per tutta la parte dell'attività amministrativa degli enti territoriali che

non sia esercitata nell'ambito di servizi o per funzioni di competenza propria dello Stato, forme di controllo di questo genere potranno essere previste solo dalle norme di autonomia degli enti, mai dal legislatore statale.

Dopo la riforma costituzionale il controllo di legittimità sull'azione amministrativa di tutti i soggetti dell'art.114 Cost. non può che essere riservata ad organi interni, previsti da ciascun ente nell'ambito della propria autonomia normativa.

Nel nuovo sistema, infatti, la garanzia della legalità dell'azione amministrativa, e dell'azione di tutte le amministrazioni di qualunque ente territoriali siano la proiezione, spetta soltanto ai giudici.

Sono i giudici, dunque, i soli soggetti che assicurano oggi la legalità complessiva dell'ordinamento, ed è per questo che il ruolo "unificante" della funzione giudiziaria è oggi così centrale, come del resto dimostra la lettera l) dell'art. 117 secondo comma Cost., che non a caso ne riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la disciplina.

Rispetto ai criteri n) ed o)

Il criterio sub n) non presenta particolari motivi di commento, se non per sottolineare che esso si pone sulla stessa linea di numerosi altri riferimenti al riconoscimento del potere normativo delle forme associative dei Comuni e degli altri enti territoriali. Costituisce cioè una conferma di una concezione "aperta" del sistema dei governi locali orientata a favorire le forme di associazione, anche e soprattutto per quanto attiene alla gestione dei servizi.

Dal canto suo il criterio sub o) per verso si colloca sulla stessa linea del precedente, nel senso che, come quello, tende a non rimettere in discussione le evoluzioni che storicamente il sistema delle amministrazioni locali ha avuto in questi anni. Per un altro verso invece si muove nel senso di difendere ed ampliare la valorizzazione di quelle forme nuove di autonomia che in questi anni si sono sviluppate nei termini di "autonomia funzionale". Forme nuove, che di norma si sono innestate sui tronchi vecchi come le Camere di Commercio, ma che hanno costituito indubbiamente una interessante anticipazione, molto "italiana", all'apertura verso nuovi modelli di esercizio delle funzioni pubbliche. Modelli che si collocano dichiaratamente nel quadro di una sussidiarietà che, anche nella dimensione pubblicistica, non è vista come limitata alla sola prospettiva "verticale" ma si apre anche alla valorizzazione della dimensione orizzontale della società.

Quello che tuttavia stupisce un poco è il contrasto fra l'assenza di ogni riferimento alla sussidiarietà orizzontale nelle altre parti di questo articolo e la valorizzazione delle autonomie funzionali così fortemente affermata nel criterio sub o).

Rispetto ai criteri sub p) e sub q)

Il criterio sub p) è essenzialmente finalizzato ad affermare anche in questo caso una regola di buon *drafting* legislativo che ormai si è generalmente imposta nella prassi, specialmente con riferimento ai decreti delegati e in

genere alla normativa di semplificazione. Da questo punto di vista è un criterio che non può che essere pienamente condiviso ed apprezzato.

In un senso analogo, e con ancora maggiore incisività, è il riferimento, contenuto nel criterio sub q), secondo il quale il legislatore delegato è tenuto a rispettare i principi desumibili dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Da un certo punto di vista un tale criterio può essere considerato quasi come una clausola di stile, essendo ovvio che il legislatore delegato, come ogni decisore, deve rispettare la Costituzione e, quindi, anche l'insegnamento che deriva dalla giurisprudenza della Corte in ordine ai vincoli che dalla Costituzione derivano. Tuttavia è innegabile che in questo caso parlare soltanto di una clausola di stile sarebbe ingiusto e riduttivo.

Il richiamo all'insegnamento della Corte si inserisce in una linea di attenzione al ruolo dei giudici che si va affermando sempre di più, sia a livello comunitario che a livello degli Stati membri. Esso, dunque non può che essere condiviso e apprezzato, tanto più quando, come in questo caso, il legislatore statale è chiamato a dare attuazione al dettato costituzionale in un campo così strettamente legato ai rapporti fra i diversi livelli di governo territoriale che compongono la nostra Repubblica.

Per quanto riguarda, infine, l'ultima parte del criterio sub q), quello relativo all'obbligo di far salve le competenze spettanti alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, si tratta di una disposizione che si limita a prendere atto di un vincolo che deriva direttamente dall'art. 116 della Costituzione e forma sistema con quanto disposto nell'art. 11 di questa medesima legge.

Comma 5

Si tratta di un comma particolarmente interessante per più di un motivo.

Innanzitutto chiarisce che nell'individuare le funzioni fondamentali il legislatore delegato può operare anche uno spostamento di funzioni fra enti diversi, e dunque, deve intendersi anche fra livelli di governo territoriale diversi. Sembra dunque pacifico che, almeno nelle intenzioni del legislatore delegante, tale spostamento possa avvenire anche a danno delle Regioni, oltre che di qualunque altro ente del sistema, compresi enti statali o regionali non immediatamente appartenenti ai soggetti di cui all'art. 114 Cost.

Si tratta di una lettura del sistema costituzionale che può essere accettabile, anche se indubbiamente accentua la delicatezza della tematica legata all'individuazione delle funzioni fondamentali.

Il problema che sorge immediato, però, è che sulla base di questa impostazione il legislatore delegato potrebbe individuare come fondamentali funzioni che nel territorio di una Regione sono esercitate dall'amministrazione regionale e mentre nel territorio di un'altra, in applicazione dei complicati meccanismi di trasferimento previsti dalle c.d. "leggi Bassanini" la Regione stessa ha già attribuito quella stessa funzione a quel medesimo ente territoriale che ne diventa ora destinatario a titolo di unzione fondamentale. Non solo: potrebbe accadere anche che una funzione fondamentale assegnata ora dal legislatore delegato alle Province sia stata in precedenza, da una o più Regioni, assegnata ai Comuni, magari in forma associata, così come potrebbe accedere

il viceversa. Del resto questi sono solo alcuni possibili esempi in un quadro nel quale potrebbero verificarsi molte altre diverse “combinazioni” visto che il nostro sistema amministrativo ormai è già diventato, in parte cospicua, a “pelle di leopardo”.

Tutto questo può rendere molto complesso il processo concreto di attuazione, territorio regionale per territorio regionale, degli effetti della delega in questione.

Peraltro, che l’attuazione della delega per la parte in cui determina spostamenti di funzioni tra livelli di governo territoriale diversi sia difficile e complessa è stato evidente anche al legislatore delegante. Infatti il comma che si commenta ha previsto un complesso e articolato procedimento attuativo che prevede la presentazione di una serie di disegni di legge collegati alla legge finanziaria, che devono essere proposti dal Ministro dell’Interno di concerto con gli stessi Ministri previsti per la presentazione dello schema di decreto delegato attuativo della delega principale, nonché il passaggio dei disegni di legge in Conferenza Unificata prima della loro definitiva approvazione da parte del Consiglio dei ministri e della loro presentazione in Parlamento.

Sembra tuttavia che il procedimento delineato, piuttosto sofisticato e finalizzato ad assicurare una tempistica ragionevolmente “governabile” in ordine al passaggio di personale, beni e risorse conseguenti alla eventuale redistribuzione delle funzioni, non abbia sufficientemente tenuto conto della possibilità che l’attuazione degli effetti della nuova normativa statale debba fare i conti con gli effetti, già verificatisi, delle leggi Bassanini. Il che invece, come si è detto, avverrà inevitabilmente laddove le funzioni fondamentali redistribute vengano a coinvolgere funzioni che, essendo sotto il precedente Titolo V in materie legislative regionali, le Regioni stesse abbiano, a suo tempo, distribuito fra i diversi enti territoriali secondo scelte e modalità diverse da Regione a Regione.

In ogni caso sembra che tutto il meccanismo disegnato in questo comma presupponga che le leggi statali ivi previste per operare i trasferimenti indispensabili per rendere attuabili le scelte del legislatore delegato, possano intervenire anche sui beni, sulle risorse e persino sui bilanci delle Regioni, almeno per la parte in cui le funzioni individuate sono oggi esercitate dalle Regioni. Allo stesso modo, questo medesimo sistema presuppone che le leggi statali attuative dei trasferimenti possano intervenire anche sulle conseguenze concrete delle scelte legislative a suo tempo operate dalle Regioni in sede di attribuzione agli enti territoriali di funzioni amministrative, e quindi anche di beni, risorse e personale.

Da questo punto di vista è innegabile che la norma soffra di una qualche eccessiva semplificazione nel definire il processo concreto di trasferimento dei beni e delle risorse. Il che spinge a chiedersi se il legislatore statale si sia prospettato esattamente la complessità del fenomeno che può derivare dall’attuazione della delega prevista in questa legge.

La questione è di particolare delicatezza per almeno due ulteriori ordini di motivi.

Il primo, che tutto il processo delineato, con la complessità che comporta, è destinato comunque ad essere applicabile solo “fino alla data di entrata in

vigore delle norme concernenti il nuovo sistema finanziario in attuazione dell'art.119 Cost" (cfr. ultima parte del comma che si commenta).

Il secondo che, come recita il comma 7 di questo articolo "I provvedimenti collegati al comma 5 non possono comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica" (v.*infra*, commento al comma 7).

Il rischio concreto è che stretto fra la complessità di attuazione del processo, la sua provvisorietà e l'obbligo di garantire l'invarianza degli effetti finanziaria, lo Stato rinunci di fatto a dare con concreta e rapida attuazione operativa alle scelte eventualmente compiute dal legislatore delegato quando queste comportino lo spostamento di funzioni da un livello all'altro dei governi territoriali o comunque da una categoria di enti ad un'altra.

Il che costituisce una spada di Damocle di non poco rilievo su una parte rilevante del progetto politico e istituzionale sotteso a questa parte della legge e rischia di accentuare nel prossimo futuro incertezze e confusioni in ordine alla dislocazione effettiva fra i diversi livelli di governo delle effettive responsabilità politiche e amministrative. Con esiti che potrebbero essere ulteriormente nefasti non solo per l'efficienza ma anche, e soprattutto, per la legalità complessiva del sistema italiano.

Comma 6

Si tratta di una disposizione che a partire dalla l. n. 59 del 9197, accompagna ormai, quasi come una clausola di stile, tutte le deleghe in materia di riordino del sistema degli enti locali e territoriali e, più in generale, tutte le deleghe relative al riordino dell'amministrazione.

La norma non è puntualissima giacché, nel parlare di decreti integrativi e correttivi, precisa che comunque restano in vigore i criteri di cui al comma 4 ma non specifica che anche per questi decreti dovrà essere seguito il medesimo procedimento previsto dall'art. 2, comma 1 e 3. Pare possibile tuttavia affermare con una certa sicurezza che, pur in assenza di una esplicita previsione normativa, ove si volesse, sulla base di questa norma, procedere ad adottare decreti integrativi e correttivi, dovrà essere seguito il medesimo procedimento previsto per i decreti immediatamente attuativi della delega prevista da questa legge.

Va peraltro osservato che in questo caso la problematica relativa al limite derivante al legislatore delegato dal fatto che dovrà trattarsi di decreti legislativi soltanto correttivi e integrativi assume una particolare delicatezza. Non può sfuggire a nessuno infatti che questa legge dispone in materia di attuazione della normativa costituzionale in uno degli ambiti più delicati del sistema costituzionale quale è quello relativo alle funzioni, alle competenze e, in modo implicitamente necessitato, di rapporti fra i diversi soggetti che, ex art. 114 Cost., compongono la Repubblica.

Anche con riferimento a questa disposizione, dunque, non resta che auspicare che, ove ad essa dovesse essere in futuro data attuazione, il legislatore delegato sappia operare con equilibrio e prudenza, e sappia in ogni caso ricercare sulle scelte che vorrà eventualmente compiere il massimo delle convergenze possibili con gli enti territoriali.

Comma 7

Questo comma impone l'invarianza rispetto alla finanza pubblica degli effetti complessivi dell'attuazione della delega, almeno per la parte in cui essa può determinare lo spostamento di funzioni da un livello territoriale di governo all'altro.

Le ragioni di questa disposizione, specialmente in un periodo come quello attuale, caratterizzato da evidenti difficoltà della finanza pubblica e dall'obbligo di rispettare comunque i parametri del Patto di stabilità, è del tutto evidente e condivisibile.

Tuttavia, anche in virtù della complessità degli effetti potenzialmente derivanti da comma 5 e delle incertezze, anche procedurali, che possono discendere dalla applicazione di quella disposizione, è molto alto il rischio che l'obbligo posto da questo comma diventi la causa prima di una sostanziale e rilevante inattuazione di una parte importante degli effetti di questa delega.

Non stupirebbe infatti che, tenendo conto di questo vincolo e del fatto che tutto il complesso sistema previsto dal comma 5 è destinato comunque ad avere un effetto transitorio fino all'entrata in vigore del nuovo sistema di finanza pubblica disegnato dall'art.119 Cost., proprio questo comma diventasse, insieme al comma 5, un freno insuperabile a una tempestiva e piena attuazione di tutti gli effetti che, secondo lo schema, i criteri e le modalità definite dall'articolo che si commenta, potranno conseguire dalla individuazione delle funzioni fondamentali. (Si veda comunque anche quanto detto *supra*, a commento del comma 5).*(Franco Pizzetti)*

Art. 3

(Franco Bassanini)

1. *(l'articolo 3: i testi unici delle disposizioni statali cedevoli)*. L'articolo 3, inserito nel corso dell'esame in sede referente al Senato, e sostanzialmente modificato dalla Camera, completa il disegno dell'articolo 1 della legge in esame, tendente a dare un quadro certo e punti di riferimenti precisi per l'esercizio della potestà legislativa concorrente delle Regioni.

Con questo articolo il Governo viene 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": si intende, le disposizioni legislative statali non ricomprese nei decreti legislativi delegati di cui all'articolo 1, in quanto non contenenti o non espressive di principi fondamentali della legislazione concorrente. Si tratta quindi, come è evidente, delle disposizioni statali cedevoli di cui al secondo comma dell'art. 1 (cfr. sopra, il relativo commento), destinate ad avere applicazione fino a che il legislatore regionale competente non provvederà a sostituirle con proprie disposizioni legislative.

La raccolta in testi unici di disposizioni di legge è – come è noto - uno strumento di riordino, riorganizzazione e semplificazione del sistema normativo, inteso a razionalizzarlo e migliorarne la conoscibilità, al quale il

legislatore ha fatto spesso ricorso. Nella XIII legislatura, con l'articolo 20 della legge n. 59/97 (radicalmente modificato dalla legge di semplificazione 2001, in corso di approvazione: cfr. A.S. 776-B-BIS), e con l'articolo 7 della legge n. 50 del 1999 (del quale la citata legge di semplificazione 2001 dispone l'abrogazione), era stato avviato un vasto programma di riordino e semplificazione della legislazione incentrato per l'appunto sulla emanazione di testi unici autorizzati ad operare il coordinamento formale e la semplificazione procedimentale della disciplina normativa delle materie man mano indicate nelle leggi di semplificazione annuale. All'inizio della XIV legislatura, gli orientamenti di politica legislativa prevalenti nella nuova maggioranza parlamentare portarono ad una drastica revisione del programma, con la sostituzione dello strumento della delega alla redazione di testi unici di riordino e semplificazione con quello della delega alla redazione di codici innovativi.

La disposizione in esame, come in sostanza anche quella contenuta nel precedente comma 5 dell'articolo 1, risultano così, in qualche misura, in controtendenza rispetto a tali orientamenti. Mancano, al momento, elementi sufficienti per valutare se si sia di fronte ad un ripensamento che prelude ad un rilancio del programma e dello strumentario messo a punto dalla XIII legislatura per la semplificazione e il riordino del nostro sistema normativo e per il miglioramento della qualità della regolazione; o, viceversa, se si sia di fronte soltanto ad un isolato episodio di "ritorno al passato", che non prelude ad una revisione degli indirizzi di politica legislativa affermatasi, non senza contrasti, nella prima metà della corrente legislatura.

La relazione per l'Assemblea del Senato sul disegno di legge ha chiarito che la disposizione in esame intende "offrire alle Regioni una base conoscitiva attendibile e certa circa lo spazio concreto di normazione regionale nelle materie di legislazione concorrente": in realtà, lo spazio concreto di normazione regionale sarà definito, per differenza, sulla base dei decreti legislativi emanati ai sensi dei commi 4 e 5 del precedente articolo 1; la disposizione in esame consentirà piuttosto alle Regioni di disporre di una sorta di *due diligence*, di uno stato dell'arte della legislazione statale (temporaneamente ancora) in vigore, dal quale le Regioni potranno partire per valutare l'opportunità di intervenire con proprie leggi sostitutive della medesima normativa statale vigente.

La disposizione ha tuttavia un ambito di applicazione assai più ristretto di quello contemplato dal secondo comma dell'articolo 1 della legge in esame. Quest'ultimo ricomprende infatti, oltre le disposizioni regionali emanate in materie ormai costituzionalmente riservate alla competenza legislativa statale (di "nuova" competenza legislativa statale), tutte le disposizioni statali, primarie e secondarie, disciplinanti tanto le materie elencate nel terzo comma dell'articolo 117 (legislazione concorrente) quanto le materie elencate nel quarto comma del medesimo articolo (legislazione regionale, piena, esclusiva o residuale, che dir si voglia). I testi unici previsti dall'articolo 3 della legge 131 raccoglieranno invece soltanto le disposizioni **legislative** statali disciplinanti le materie di competenza legislativa **concorrente**.

In altri termini: il disposto del comma 2 dell'articolo 1 si estende a tutta la normazione, oggetto di riassetto in forza dei commi 2, 3, 4 e 6 del nuovo articolo 117 della Costituzione. Il disposto dell'articolo 3, qui commentato, concerne solo la legislazione concorrente di cui al comma 3 dell'articolo 117.

Non è facile comprendere quali siano le motivazioni di questa opzione più restrittiva, che sembra per vero dovuta a una svista del legislatore delegante: se la ratio della disposizione dell'articolo 3 è quella sopra accennata, come non pare dubitabile, sarebbe stato infatti ovviamente preferibile offrire alle Regioni un quadro di riferimento non parziale ma completo e esaustivo.

I testi unici previsti dall'articolo 3 dovranno essere redatti per ambiti omogenei delle materie di legislazione concorrente, in correlazione con i decreti legislativi comprendenti, ai sensi dell'articolo 1, la ricognizione dei principi fondamentali nelle stesse materie ((cfr. art. 1, comma 6, lett. *a* e relativo commento, *supra*).

La delega è espressamente limitata alla mera ricognizione delle disposizioni vigenti, autorizzandone la raccolta in testi unici definiti come meramente compilativi, e autorizzati ad apportare alle disposizioni raccolte le sole modifiche, di carattere esclusivamente formale, necessarie ad assicurarne il coordinamento nonché la coerenza terminologica.

Oggetto dei testi unici saranno tanto le norme di dettaglio contenute nella legislazione statale concernente le materie di cui all'articolo 117, terzo comma della Costituzione, che "residuano" dopo l'opera di ricognizione dei principi fondamentali nelle materie stesse, ad opera dei decreti legislativi di cui all'articolo 1; quanto le altre norme di legge non aventi carattere di principio fondamentale nelle materie di legislazione concorrente, tra le quali potrebbero darsi anche disposizioni concernenti, ad esempio, le attribuzioni delle amministrazioni statali competenti, ossia norme che - pur non rientrando nella categoria della "legislazione di dettaglio", riservata dalla Costituzione alla legislazione regionale - non si qualificano neppure per essere principi fondamentali della materia e comunque condividano la qualificazione di cedevolezza di fronte alla nuova legislazione regionale.

La disposizione di delega non contiene un'articolata determinazione di principi e criteri direttivi. Rientra di conseguenza in quelle tipologie di delega che la giurisprudenza della Corte costituzionale qualifica come deleghe "in senso minimale", nel senso cioè di escludere l'adozione di norme sostanzialmente innovative. Con la sentenza n. 354 del 1998, la Corte ha infatti affermato che, quando la legge delega il Governo a "rivedere e riordinare" la legislazione vigente in una data materia, ma non prescrive dettagliati principi e criteri direttivi, la delega va intesa "in senso minimale", nel senso cioè di escludere l'adozione di norme sostanzialmente innovative rispetto al testo legislativo previgente. Nel caso specifico, la conclusione è suffragata dal dato testuale contenuto nella definizione dell'oggetto della delega, limitato alla redazione di testi unici meramente compilativi.

Alle modifiche apportate alla Camera è dovuta l'apposizione di un termine all'esercizio della delega: un anno dall'entrata in vigore dei decreti legislativi ricognitivi previsti dall'articolo 1 della legge; in concreto, il termine

varierà in relazione alla data di entrata in vigore del corrispondente decreto legislativo emanato ai sensi dell'articolo 1.

L'apposizione del termine è in realtà conseguenza di una più rilevante correzione apportata dalla Camera al testo approvato in prima lettura dal Senato. Il Senato aveva infatti configurato la disposizione in forma di autorizzazione (permanente) al Governo alla raccolta in testi unici compilativi delle disposizioni in oggetto. La Camera l'ha viceversa riconfigurata come delega legislativa, soggetta di conseguenza al rispetto delle disposizioni dell'articolo 76 Costituzione, tra le quali quella che impone di indicare sempre un termine di esercizio della delega, a pena di decadenza della stessa.

La diversa impostazione consegue, per vero, ad una divergente ricostruzione della natura e del fondamento costituzionale dei testi unici meramente compilativi, che già aveva contrapposto Camera e Senato, con analogo esito finale, nel corso dell'iter parlamentare della legge n. 50 del 1999. La divergenza tra le due Camere riflette l'analogo dibattito che divide la dottrina. E, infatti, una parte della dottrina ha ritenuto che i testi unici meramente compilativi non rientrino nel novero delle fonti di produzione del diritto; secondo tale impostazione la formazione di detti testi unici – tipicamente da parte del Governo - non corrisponderebbe all'esercizio di attività legislativa, non potrebbe qualificarsi come creazione di nuovo diritto, ma soltanto come una "riscrittura coordinata" di diritto già esistente, non dotata di capacità innovativa: i testi unici compilativi non rientrerebbero dunque fra le "fonti di produzione", ma tra le "fonti di cognizione" del diritto stesso. La distinzione tra funzione legislativa e funzione meramente ricognitiva e di coordinamento viene rintracciata da questa dottrina nella misura delle modifiche apportate alle disposizioni normative, che nel caso del testo unico compilativo resta di sola forma e non di sostanza. Un'altra parte della dottrina ha viceversa, come è noto, contestato radicalmente questa interpretazione, sostenendo che in ogni caso la produzione di testi unici è esercizio di una funzione normativa, idonea a modificare le fonti trasfuse nel testo unico, indipendentemente dall'entità delle modifiche apportate.

Il comma 2 dell'articolo in esame regola il procedimento per l'adozione dei testi unici: si prevede che gli schemi dei decreti, siano sottoposti al parere della Conferenza Stato-Regioni, e - successivamente all'acquisizione di questo - al parere delle competenti Commissioni parlamentari nonché, dopo le modifiche apportate durante l'esame alla Camera, della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Decorsi trenta giorni dall'assegnazione dello schema di testo unico alle competenti commissioni parlamentari, i decreti legislativi potranno essere emanati anche in mancanza del parere parlamentare.

Si tratta, come è evidente, di un procedimento, che, benché aggravato rispetto a quanto previsto dall'art. 14 della legge 400, può considerarsi ormai consueto nei casi di provvedimenti normativi concernenti le regioni o gli enti locali. *(Franco Bassanini)*

Art.4

(Franco Pizzetti)

Comma 1.

L'articolo nel suo complesso assume, fin dal primo comma, una rilevanza particolare per il fatto che con esso, e apparentemente come stretta conseguenza della nuova normativa costituzionale, il legislatore statale riconosce che i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono dotate di potestà normativa.

La norma merita particolare attenzione perché in realtà il testo costituzionale non parla mai in modo esplicito di potestà normativa di questi enti, ma si limita a specificare che essi sono enti autonomi “con propri statuti” (art. 114 comma 2 Cost.) e che ad essi spetta la “potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”.

La dottrina aveva già colto a pieno la grande portata innovativa costituita dalle nuove norme costituzionali, specialmente in ordine al riconoscimento del potere regolamentare, e già aveva parlato dell'esistenza di una potestà normativa come potestà propria di questi enti in virtù dell'attribuzione diretta da parte della Costituzione. Tuttavia, in una prospettiva più restrittiva e più favorevole a marcare i limiti delle nuove potestà riconosciute agli enti subregionali, si poteva anche sostenere che la potestà normativa spettava in via generale a Stato e Regioni e solo per le fonti e nei limiti esplicitamente indicati in Costituzione poteva essere ammesso l'esercizio di potere normativo anche da parte di questi enti.

Il testo dell'art. 4 comma 1 invece, pone innanzitutto l'accento sul fatto che gli enti in questione sono titolari di potestà normativa. Lo stesso richiamo alla Costituzione è costruito in modo apparentemente singolare, giacché fa riferimento solo ai “principi fissati in Costituzione” e non alle specifiche norme costituzionali attributive di tali competenze.

Ne deriva che il dettato dell'art. 4 comma 1 può agevolmente essere letto come il riconoscimento che, in virtù della riforma costituzionale, Comuni, Province e Città metropolitane sono ora titolari del potere normativo, col solo vincolo di esercitarlo nel rispetto dei principi costituzionali.

Il successivo richiamo normativo nel quale si specifica che “la potestà normativa consiste nella potestà statutaria e in quella regolamentare”, senza esplicito richiamo alle singole norme costituzionali che a queste due fonti fanno riferimento, conferma nella convinzione che il legislatore statale sia stato mosso dalla volontà di segnare solo i limiti “attuali” della potestà normativa, così come essa risulta in virtù dell'ordinamento vigente, senza escludere che in futuro, anche forse in virtù della stessa legge statale, almeno per le materie di cui all'art.117, comma secondo, lettera p) Cost., la potestà normativa di Comuni, Province e Città metropolitane possa estendersi a nuove fonti o ad ambiti ulteriori rispetto a quelli oggi indicati in Costituzione.

Del resto, come si spiegherà meglio *infra*, lo stesso dettato del quinto comma dell'art. 4 sembra essere in questo senso. Il riconoscimento del potere normativo anche alle Unioni di Comuni e alle Comunità montane, infatti, non

si limita a richiamare con norma generale quanto già oggi previsto dal Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali, ma esplicitamente assume il sistema delle fonti, in generale, e il sistema delle fonti normative proprie degli enti territoriali, in particolare, come un sistema aperto che trova nelle fonti espressamente indicate in Costituzione un elemento di garanzia e non di limite.

Se questa impostazione, indubbiamente un poco audace ma per nulla infondata, sarà condivisa si potranno aprire, sia per iniziativa dello Stato nelle materie di sua competenza esclusiva, sia per iniziativa delle regioni, nelle materie di loro competenza, ulteriori nuovi e interessanti spazi di evoluzione del sistema normativo italiano. Non solo: ci si potrà chiedere anche se lo stesso Statuto, come fonte di organizzazione dell'ente e dell'esercizio delle sue competenze, non possa incidere anche sul sistema delle fonti normative locali a carattere sub-statutario.

Infatti, quello che si vuol dire è che, in virtù dell'interpretazione che qui si suggerisce, il comma 1 dell'art. 4 sembra configurare il sistema delle fonti connesso alla potestà normativa di Comuni, Province e Città metropolitane come un *sistema aperto*, la cui estensione potrà aderire in futuro anche in relazione alle scelte dei legislatori statali e regionali nelle competenze loro proprie e degli stessi enti territoriali nell'ambito dell'esercizio del loro potere statutario.

Comma 2

Il comma definisce l'ambito di competenza degli statuti dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane con una formula riassuntiva che sostanzialmente riprende, semplificandolo, il contenuto dell'attuale art. 6 del TUEL.

La semplificazione è quanto mai opportuna per almeno due ordini di ragioni: a) perché la formula adottata è, nella sua asciuttezza, assai più simile ad una disposizione ricognitiva di una potestà normativa che comunque deriva agli enti direttamente dalla previsione costituzionale; b) perché non pretende di vincolare dettagliatamente il contenuto necessario degli statuti, consentendo agli enti stessi di decidere in larga misura quale debba essere l'ampiezza e la specificità della normativa statutaria stessa.

Non si può nascondere tuttavia che la disposizione solleva più di un dubbio.

In primo luogo, per il fatto stesso che una legge statale provveda a indicare il contenuto di questa fonte.

In secondo luogo, perché nel definire i limiti di contenuto e i vincoli che lo Statuto dovrebbe incontrare, la disposizione fa esplicito riferimento al potere statale di definire le funzioni fondamentali di questi enti, ex art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione.

Lo Statuto degli enti territoriali è, infatti, una fonte normativa prevista direttamente dalla Costituzione come fonte propria di questi enti e dunque non è facile accettare che la legge statale pretenda di definirne il contenuto, ambiti di competenza e vincoli ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla Costituzione, e meno che mai che possa farlo nell'esercizio di quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera p) Cost. Quello statutario è un potere attribuito agli

enti direttamente dalla Costituzione e dunque esso non può che trovare nella Costituzione stessa il suo fondamento e il suo limite.

Da questo punto di vista si tratta di una norma che, in punto di legittimità, può essere accettata solo ove la si consideri, come qui si fa, come una norma puramente ricognitiva e si ammetta, come qui si sostiene, che essa indica, unicamente a titolo di richiamo, solo il contenuto *minimo* ma non certo quello *massimo* dello statuto che ciascun ente si può dare.

Può essere infatti accettabile che, facendo riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, il legislatore statale richiami aspetti contenutistici specifici del potere statuario degli enti territoriali, ma solo a condizione che essi si limitino a quei soli vincoli che l'attribuzione statale di funzioni fondamentali, operata in applicazione di quella disposizione, giustifica.

Da questo punto di vista, si deve respingere con forza ogni impostazione finalizzata a ritenere che il potere statutario, specificamente di quello orientato alla revisione degli statuti vigenti, non possa essere esercitato se non dopo che sia stata esercitata dallo Stato la competenza legislativa di cui all'art.117, comma 2, lettera p).

E' evidente, infatti, che secondo l'impostazione qui proposta, che appare la sola conforme a Costituzione, il potere statutario potrà essere richiamato dalla legge statale nella misura in cui essa si fonda su quanto previsto dall'art.117, comma 2, la lettera p) Cost. Mai, però, si potrà accettare che una potestà normativa esplicitamente prevista dalla Costituzione e da questa espressamente riconosciuta agli enti territoriali debba trovare nell'esistenza di una previa, apposita e specifica normativa statale la condizione necessaria, o peggio, il fondamento, del suo esercizio.

A questo si deve aggiungere che in ogni caso già oggi la legge statale in vigore, e cioè il TUEL, disciplina compiutamente dal punto di vista del legislatore statale il contenuto necessario degli Statuti. In tal modo il TUEL si pone, anche per questa parte e con riferimento a qualunque aspetto relativo al contenuto degli Statuti, come la normativa già oggi in vigore in ordine alle funzioni fondamentali degli enti territoriali che lo Stato può disciplinare, ovviamente nei limiti posti dalla Costituzione.

Non si può certo negare, dunque, che vi siano già oggi indicazioni e richiami legislativi in ordine al contenuto minimo che gli Statuti devono avere, compresi quelli più strettamente legati alle previsioni contenute nella legislazione statale che disciplina le funzioni degli enti territoriali, comprese quelle che, pur senza avere questo esplicito "nome", si configurano con tutta evidenza già nella attuale legislazione come funzioni fondamentali di questi enti.

Comma 3

La norma in questione, nella sua formulazione letterale potrebbe apparire anche del tutto inutile, se non addirittura illegittima.

Essa, infatti, a prima vista sembra limitarsi a stabilire un vincolo di gerarchia fra statuti e regolamenti che, a tutto concedere, può discendere solo

dal dettato costituzionale poiché riguarda fonti direttamente e specificamente previste in Costituzione.

La norma, però, assume un significato assai più pregnante se la si interpreta come finalizzata a riconoscere, e comunque a specificare, che l'organizzazione degli enti locali è disciplinata dai regolamenti degli enti stessi, nel rispetto di quanto stabilito dai loro statuti.

Da questo punto di vista, infatti, la disposizione specifica che il potere regolamentare degli enti locali non si limita a riguardare la "disciplina dell'organizzazione e delle funzioni loro attribuite" ma si estende anche all'organizzazione degli enti in senso proprio.

In questo senso la disposizione non solo riconferma quanto già previsto dall'attuale TUEL all'art. 7 ma contiene anche una specificazione importante in ordine all'ambito di competenza del potere regolamentare degli enti. Che poi questa specificazione abbia carattere meramente ricognitivo della norma costituzionale o si configuri invece come attributiva di una specifica funzione agli enti locali, a dimostrazione e conferma che il sistema delle fonti proprio di questi soggetti è un "sistema aperto", è cosa opinabile.

Peraltro in questa sede si preferisce optare per una lettura puramente "ricognitiva" della disposizione in questione, sia perché questa fa venir meno ogni dubbio circa la legittimità costituzionale della norma che si commenta, sia perché appare più coerente con una interpretazione sistemica della stessa normativa costituzionale.

Comma 4

La disposizione in esame appare di particolare complessità e, al contrario di quelle sinora commentate, più difficile da armonizzare col dettato costituzionale.

I commi precedenti, infatti, pur nella loro tendenza a definire e disciplinare fonti e potestà normative già riconosciute e disciplinate in disposizioni costituzionali, potevano comunque essere agevolmente considerati conformi al dettato costituzionale proprio per il loro carattere essenzialmente ricognitivo e specificativo di quanto già previsto dalla Costituzione stessa.

In questo caso, invece, il richiamo fatto ai requisiti minimi di uniformità che dovrebbero essere assicurati dalla legislazione statale e regionale nei confronti dell'esercizio del potere regolamentare dell'ente locale relativo alla disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni, appare di molto più incerta legittimità costituzionale.

La disposizione, infatti, può essere agevolmente accettata solo a condizione che si ritenga che essa non si riferisca all'esercizio del potere regolamentare degli enti ma alla attribuzione legislativa, statale o regionale, delle competenze che di volta in volta formeranno poi oggetto della disciplina regolamentare.

Non può essere accettata, invece, se si pretendesse che essa abbia l'effetto di consentire alle leggi statali e regionali di limitare direttamente la potestà

regolamentare degli enti, stabilendo principi e limiti uniformi, ulteriori a quelli che derivano dal sistema delle fonti.

In altri termini, non si nega che la legislazione attributiva di competenze e funzioni amministrative possa definire, se intende farlo e nei limiti derivanti dal quadro costituzionale generale, limiti e requisiti orientati a garantire una uniformità minima in ordine al loro esercizio.

Si nega invece che tale legislazione possa porsi come un vincolo diretto all'esercizio del potere regolamentare, e meno che mai come un limite generale al suo esercizio.

Il che significa che non potrebbe avere alcun fondamento la tesi di chi volesse ritenere che, in assenza di una specificazione legislative statale o regionale dei requisiti minimi di uniformità delle funzioni e delle competenze, il potere regolamentare previsto dall'art. 117, quinto comma Cost. non possa essere esercitato.

Non solo. Significa anche affermare con forza che, almeno rispetto all'esercizio del potere regolamentare, i requisiti minimi relativi alle competenze e alle funzioni attribuite agli enti territoriali possono esserci o non esserci, a seconda delle valutazioni che la legislazione sostanziale attributiva della competenza abbia fatta in passato, o intenda fare in futuro.

Dal che consegue che il potere regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle competenze e delle funzioni degli enti territoriali ad essi già attualmente attribuite, può essere in qualunque momento esercitato dagli enti medesimi, senza alcuna necessità di attendere nuovi e ulteriori interventi del legislatore statale o regionale.

Comma 5

Come si è già detto *supra*, il significato di questa disposizione è di estendere il riconoscimento del potere normativo anche alle Unioni dei Comuni e alle Comunità montane e isolate.

In questo senso la disposizione appare una conferma di quanto già previsto oggi dal TUEL agli art. 27 e 32.

Per altro verso essa, nella sua oggettiva ambiguità, pone un problema di fondo.

Non è chiaro, infatti, se questa disposizione si basa sul presupposto che, in via puramente ricognitiva e sulla base di una interpretazione sistematica, la normativa costituzionale in materia di potere normativo dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane possa essere estesa anche alle Comunità montane e isolate e alle Unioni di Comuni, in quanto forme associative stabili dei Comuni. O se, invece, si fonda sul principio, anche qui sostenuto, che in ordine al potere normativo degli enti territoriali il sistema delle fonti sia un sistema *aperto*, che il legislatore statale e quello regionale, operando nell'ambito delle loro competenze, possono estendere anche al di là di quanto specificamente previsto in Costituzione.

In verità è probabile che, in modo più o meno consapevole, il legislatore statale si sia mosso nella prima prospettiva. Al contrario, da un punto di vista

strettamente sistemico sembra invece certamente più facile collocarsi all'interno della seconda prospettiva.

Peraltro la differenza fra le due impostazioni è rilevante, giacché nella prima prospettiva il potere normativo dei soggetti indicati in questo comma viene a coincidere con quello dei soggetti di cui al comma 2 dell'art. 114 Cost., mentre nella seconda prospettiva ad essi spetta solo la potestà normativa esplicitamente prevista nella legislazione statale e regionale.

Il tempo chiarirà meglio quale delle due letture sarà seguita in sede di attuazione della legge e quale potrà esserne il conseguente grado di accettabilità.

Comma 6

Si tratta di una disposizione per sua natura transitoria, e apparentemente quasi del tutto ovvia nel suo contenuto.

Tuttavia, in virtù del richiamo esplicito fatto a quanto previsto da tutto l'art. 4, essa nasconde un delicato problema di attuazione.

Se infatti si ritiene, come taluno sembra voler fare, che l'esercizio del potere regolamentare degli enti territoriali sia comunque subordinato all'approvazione di leggi statali identificative dei "requisiti minimi delle competenze e delle funzioni attribuite agli enti territoriali" richiamati in questo comma, è evidente che la possibilità degli enti territoriali di innovare rispetto alla normativa attualmente vigente grazie all'esercizio del potere regolamentare potrebbe essere agevolmente paralizzata.

Ancora più rilevante sarebbe poi l'effetto dell'ultimo inciso del comma 6 se si volesse affermare che, in virtù di quanto previsto dal comma 2 di questo stesso articolo, l'esercizio del potere regolamentare deve essere comunque subordinato alla revisione degli Statuti e che, sempre in virtù della medesima disposizione, la revisione stessa deve comunque essere a sua volta subordinata alla adozione delle leggi statali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p) Cost.

In questo caso, infatti, il legislatore statale avrebbe la piena e totale disponibilità in ordine al momento in cui l'esercizio di un potere normativo costituzionalmente garantito agli enti territoriali, quale quello regolamentare, potrebbe in concreto essere esercitato. Il che francamente condurrebbe a ritenere del tutto inaccettabile, sia in punto di merito che in punto di diritto, quanto contenuto nel sesto comma dell'articolo che si commenta.

Del tutto diverso invece l'atteggiamento che si può tenere di fronte a questo comma se si segue la tesi, qui sostenuta, secondo la quale né il potere di revisione statutario è subordinato all'esercizio del potere del legislatore statale ex art. 117, comma 2, lettera p) Cost., né il potere regolamentare è subordinato alla revisione degli statuti e meno che mai alla determinazione degli eventuali requisiti minimi di carattere sostanziale relativi alle competenze e alle funzioni assegnate agli enti territoriali.

Se infatti ci si colloca nella prospettiva qui seguita, che pare la sola compatibile col sistema complessivo, ne discende senza ombra di dubbio che il

sesto comma riacquista in pieno la sua natura di norma transitoria, destinata a chiarire che, negli ambiti assegnati alla potestà normativa degli enti territoriali, le norme in vigore resteranno efficaci solo fino al momento del loro concreto esercizio da parte degli enti stessi. *(Franco Pizzetti)*

Art. 5

(Luigi Ciaurro)

1. La fase ascendente comunitaria: dalla partecipazione indiretta delle regioni a quella diretta

L'articolo 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131, insieme con il successivo articolo 6, tocca il "cuore" della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, se è vero come è vero che le previsioni più decisamente innovative potrebbero essere quelle che riguardano la nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e comunitari (D'Atena). Anzi: a tal punto si potrebbe condividere tale giudizio da poter ritenere che il "punto di rottura" tra l'originario ordinamento regionale (a partire dalla ormai classica definizione di Ambrosini) ed un assetto che tende ad una "ispirazione federalistica" sia rappresentato proprio dalle disposizioni relative alla proiezione esterna dell'autonomia delle regioni.

Ma attenzione: pur a fronte di questo "entusiasmo" iniziale, occorre tuttavia doverosamente tenere presente il generale andamento sinusoidale delle prescrizioni della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che si appalesa anche a questo specifico proposito, in particolare per quanto riguarda la regolamentazione del "doppio intreccio federale" (per usare la felice espressione di D'Atena) consistente nei rapporti tra regioni ed Unione europea.

Come noto, il primo comma dell'articolo 117 Cost. assoggetta al rispetto dei "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario" l'esercizio della potestà legislativa da parte dello Stato e delle regioni.

Quindi, innanzitutto la legislazione statale ed eventualmente quella regionale concernente le modalità di partecipazione delle regioni alla cosiddetta fase ascendente dovranno tener conto delle prescrizioni, ad esempio, del Trattato istitutivo delle Comunità europee, ed in particolare dell'art. 203, in base al quale il Consiglio deve essere formato "da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato ad impegnare il governo di detto Stato membro".

Appare quindi in primo luogo evidente, come sottolineato dalla dottrina già all'indomani della riforma del titolo V, che le Regioni non possano essere rappresentate come tali in seno al Consiglio (Rossi), anche perché (a parte qualche dubbio per il presidente della Regione Sicilia) per le regioni italiane non è comunque ipotizzabile il "livello ministeriale" (D'Atena).

Inoltre, ai sensi dello stesso articolo 117, secondo comma, lettera *a*), della Costituzione, appartiene alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la competenza in materia di rapporti con l'Unione europea (evidentemente

considerata in generale); mentre il terzo comma del medesimo articolo prevede nell'ambito della competenza legislativa concorrente la disciplina dei rapporti delle regioni con l'Unione europea. Pertanto, anche in quest'ultimo campo, i principi generali vengono definiti con legge dello Stato.

In terzo luogo, il quinto comma sempre dell'articolo 117 - nel riconoscere espressamente il ruolo attivo delle regioni sia nella fase "ascendente" di formazione del diritto comunitario sia in quella "discendente" della sua attuazione - però rinvia specificamente alle leggi statali, tanto per la previsione delle norme procedurali che le stesse regioni debbono rispettare quanto per la definizione delle modalità di esercizio del potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza.

Infine, l'articolo 120, secondo comma, della Costituzione indica (evidentemente *ad abundantiam*) esplicitamente proprio il mancato rispetto della normativa comunitaria come una delle fattispecie in cui il Governo statale è autorizzato ad esercitare il potere sostitutivo nei confronti di organi delle regioni, già previsto dal citato quinto comma, ed anche in questo caso secondo procedure stabilite con legge dello Stato. Si tratta forse di una "ridondanza", che non a caso è stata criticata dalla stessa dottrina, tanto più censurabile essendo contenuta nel testo di una Costituzione (Pinelli); o più probabilmente dell'intento del legislatore di revisione costituzionale di prevedere in tale ambito non una "sede unitaria", ma un "doppio canale" per un ampio potere sostitutivo dello Stato (rispettivamente, "in caso di inadempienza" e "nel caso di mancato rispetto": v. artt. 117, comma quinto, e 120, comma secondo, Cost.).

Sempre sotto il profilo dell'esegesi letterale, appare invece più incisiva la formulazione testuale del legislatore di attuazione - secondo cui le regioni e le province autonome "*concorrono direttamente... alla formazione degli atti comunitari, partecipando, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività...*" - rispetto alla più semplice e generica dizione costituzionale ("partecipano"). Tale formulazione, che quindi sembra ampliare la lettera del citato quinto comma, potrebbe anche spiegarsi solo con la semplice volontà stilistica di non ripetere pedissequamente il *draft* di questo comma, senza alcuna intenzione estensiva. Tuttavia, anche se in effetti il concorso diretto si concretizza poi nella stessa partecipazione, è plausibile rimarcare che ora proprio questa partecipazione dovrà essere finalizzata al "concorso diretto" delle regioni (il cui intervento pertanto dovrà avere una valenza decisionale) e non potrà ridursi ad una sorta di "diritto di tribuna" senza poteri decisionali (cioè ad una mera "presenza passiva").

Del resto, non a caso è stato respinto dal Senato (v. seduta del 22 gennaio 2003) un emendamento, che voleva sminuire il senso della presenza dei rappresentanti regionali, sostituendo la formula: "partecipando" con l'altra: "assistendo", la quale ultima in realtà sarebbe stata non del tutto conforme al dettato costituzionale.

Infatti, sulla base di un'opportuna distinzione rimarcata anche dalla più recente dottrina (Groppi), appare evidente come il legislatore di revisione costituzionale abbia voluto sancire per la fase ascendente il passaggio da una partecipazione *indiretta* (all'interno degli organi statali, prima della fase

comunitaria) ad una partecipazione delle regioni *diretta* (con la presenza effettiva nell'ambito degli organi comunitari).

A conferma di ciò sarà sufficiente confrontare l'art. 116 del progetto di revisione della parte seconda della Costituzione, approvato in un secondo tempo dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (*Atti Camera-Senato*, XIII Leg., pdl 3931-A e 2583-A), il cui testo è quanto mai simile al quinto comma dell'art. 117 Cost. ("le regioni... partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari e provvedono alla loro attuazione ed esecuzione"), con la riduttiva formulazione dell'art. 118 del progetto, inizialmente licenziato (il 30 giugno 1997), che prevedeva per le regioni la partecipazione "alla volontà dello Stato in riferimento agli atti dell'Unione europea".

In questo nuovo contesto, pertanto, anche vecchi istituti (come la cosiddetta "sessione comunitaria" della Conferenza Stato-regioni, prevista dall'art. 10 della legge n. 86 del 1989) conservano sì la loro validità e la loro ragion d'essere, ma nell'ambito di un assetto costituzionale che non può non comportare un diverso e più incisivo ruolo delle regioni in quegli stessi meccanismi procedurali sorti all'epoca della loro partecipazione solo "indiretta".

Non vorremmo però che "vaghezza si assommasse a vaghezza", come pure si potrebbe concludere facendo riferimento ad alcune osservazioni della dottrina. Infatti, da un lato, sono state sottolineate "la genericità e la vaghezza di disposto, con cui la Carta novellata prefigura il ruolo della regione, tanto per il verso ascendente quanto per quello discendente del circuito decisionale internazionale e comunitario" (Ruggeri); dall'altro lato, a proposito della legge attuativa, si è fatto presente che "non meno generiche sono le disposizioni relative alla partecipazione delle regioni in materia comunitaria, contenute nell'articolo che dà attuazione al quinto comma dell'articolo 117" (Olivetti).

Infatti, ad una attenta lettura dell'articolo 5, comma 1, della legge n. 131 del 2003, da un lato, si evince l'estrema elasticità, ai limiti della "vacuità", delle disposizioni riguardanti la partecipazione delle regioni e delle province autonome, che deve avvenire "nell'ambito delle delegazioni del Governo" (quindi con una presenza che potrebbe essere non solo minoritaria – e ciò non è poi così ovvio –, ma addirittura del tutto ininfluyente), deve riguardare le "attività del Consiglio e dei gruppi di lavori e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea" (il riferimento all'organo guidato da Romano Prodi, in un primo tempo eliminato durante l'iter parlamentare, è stato poi reintrodotta) e deve realizzarsi con modalità che contemporaneamente (ma ciò potrebbe quasi apparire un ossimoro) tengano conto della "particolarità delle autonomie speciali" e dell'esigenza di garantire comunque "l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo".

Ma dall'altro lato emerge chiaro il rinvio, per quanto concerne tutti gli aspetti che abbiano una qualche valenza concretamente precettiva, a decisioni concordate nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni. Ciò vale per le modalità di partecipazione delle regioni nelle delegazioni del Governo e per la determinazione dei criteri e delle procedure per designare il Capo delegazione.

Si tratta certo di un metodo di concertazione ormai consolidato, ma si ha l'impressione di essere in presenza di una "catena di rinvii" (dalla Costituzione alla legge ordinaria, da questa agli accordi in Conferenza).

Stupisce poi tale "timidezza normativa", visto che da tempo si sono diffuse varie forme di presenza delle regioni sulla scena comunitaria, in particolare a seguito della legislazione degli anni novanta: in particolare, l'art 58, comma 4, della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (uffici di collegamento delle regioni presso le sedi delle istituzioni dell'unione europea); il comma 2 dell'art. 58 di questa legge, come sostituito dal comma 9 dell'art. 13 della legge 24 aprile 1998, n. 128 (funzionari regionali ed esperti nel contingente aggiuntivo presso la Rappresentanza permanente presso l'Unione europea, designati dalla Conferenza Stato-regioni).

Non a caso è stato evidenziato da parte della dottrina (Anzon) come le stesse norme di revisione costituzionale, specificamente dedicate alla partecipazione regionale al processo di integrazione europea, siano estremamente generiche, "lontane anni luce da corrispondenti disposizioni adottate da altre Costituzioni di Paesi dell'Unione europea, e tali da rimettere sostanzialmente (così come del resto è oggi) l'intero problema al legislatore ordinario statale".

Al di là dei possibili dubbi di costituzionalità, che pur potrebbero essere adombrati, occorre comunque riflettere sui contenuti delle citate disposizioni legislative e valutare se sia stato del tutto rispettato il senso dell'innovazione (pur limitata ed insufficiente) contenuta nel quinto comma dell'articolo 117 novellato, vale a dire il vero e proprio diritto riconosciuto alle regioni di concorrere in modo incisivo alla fase ascendente ed il correlato dovere per lo Stato, proprio mediante la legge di attuazione, di realizzare le condizioni affinché la partecipazione delle regioni al procedimento decisionale europeo sia realmente effettiva.

In particolare, se il quinto comma dell'art. 117 Cost. fa riferimento per individuare le funzioni in ambito europeo delle regioni e delle province autonome alle "materie di loro competenza", l'art. 5, comma 1, della legge di attuazione interpreta in modo restrittivo tale espressione richiamando le "materie di loro competenza *legislativa*", restando quindi sullo sfondo la questione delle materie assegnate alla loro competenza regolamentare (delegata) ed amministrativa (esclusiva), anche qualora l'eventuale attuazione della normativa comunitaria potesse non richiedere interventi legislativi.

Comunque, va ricordato che il Senato (v. seduta del 22 gennaio 2003) ha respinto un emendamento diretto a sopprimere proprio il riferimento restrittivo alla competenza "legislativa", così come (quasi come *pendant*) non è stato accolto quello volto ad inserire l'ulteriore specificazione restrittiva della competenza legislativa "esclusiva" (restrizione eccessiva che a dir il vero si sarebbe posta ai limiti dell'evidente incostituzionalità).

Occorre poi valutare se – di fronte al silenzio della legge dello Stato sul punto – le regioni possano autonomamente recuperare un ruolo più incisivo sul fronte dei rapporti con l'Unione europea mediante un efficace ricorso al penultimo comma del nuovo art. 117 Cost., vale a dire l'individuazione di

organi comuni “per il miglior esercizio delle proprie funzioni”, sulla base di intese tra le regioni ratificate poi con singole leggi regionali.

Ebbene: proprio l’esercizio coordinato delle attività inerenti i rapporti con l’Unione europea – ambito destinato nel prossimo futuro ad avere una rilevanza crescente - potrebbe rappresentare un esempio tipico di “intese interregionali”, finalizzate a dare concretezza ad un ruolo ed ad un insieme di funzioni attive delle regioni nell’ambito di un ordinamento che voglia essere, quanto meno tendenzialmente, di “ispirazione federale”.

Inoltre, sullo sfondo rimane un problema più volte sollevato dalla stessa Conferenza dei presidenti della assemblea, dei consigli regionali e delle province autonome, vale a dire il ruolo dei Consigli regionali nella fase ascendente del diritto comunitario, dal momento che le forme di partecipazione delle regioni (costituzionalmente indicate così, genericamente, senza alcuna altra specificazione quanto agli organi regionali competenti) si concretizzano in "modalità da concordarsi in sede di Conferenza Stato- Regioni", e quindi con un riferimento esclusivo ad accordi tra esecutivo nazionale e regionale. In proposito, va ricordato che sia il Senato (v. seduta citata) sia la Camera (v. riunione del 28 aprile 2003) hanno respinto un emendamento volto a prevedere espressamente che il concorso delle regioni avvenisse “in base alle determinazioni assunte dai rispettivi consigli”.

Quanto alla composizione delle delegazioni, è estremamente significativo l'emendamento approvato dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati (nella seduta del 18 marzo 2003), che prevede espressamente la possibilità che a capo della delegazione italiana possa essere, nelle materie di competenza legislativa esclusiva delle regioni, un presidente di regione. Forse la portata innovativa di una disposizione del genere, che non è meramente di “cerimoniale”, come pure *prima facie* potrebbe apparire, è sfuggita all'attenzione delle stesse forze politiche, nel momento in cui hanno approvato il relativo emendamento. Infatti, se la delegazione italiana in sede comunitaria può essere guidata da un presidente di regione - che evidentemente in tale funzione rappresenta non la regione governata ma la Repubblica nel suo insieme, e più in particolare le regioni che hanno una competenza legislativa esclusiva nella materia in discussione - in questo particolare ambito la situazione è molto vicina a quello che può essere definito un livello di tipo federale, come del resto insegna la stessa esperienza belga (a seguito della nota riforma) per quanto concerne le delegazioni in sede comunitaria.

Tuttavia, tale possibilità – in assenza di una previsione costituzionale esplicita – è stata ritenuta (Parodi) di assai dubbia costituzionalità.

Tale attuazione "spinta" consente peraltro di rimediare in qualche modo a quella scarsa innovatività, denunciata immediatamente dalla stessa dottrina (Pinelli), a proposito del quinto comma dell'articolo 117, che si sarebbe limitato evidentemente a condensare i risultati di quelle embrionali forme di partecipazione al segmento nazionale dei procedimenti di formazione degli atti normativi comunitari, già in passato affermatesi, senza giungere alla piena legittimazione costituzionale dei rappresentanti delle regioni nelle delegazioni per le sedi comunitarie, come ad esempio avvenuto per i *Laender* in sede di revisione dell'articolo 23 della *Grundgesetz* tedesca.

Ma non basta. Durante l'esame parlamentare (v. seduta della Camera del 28 aprile 2003) non è stato accolto un emendamento, diretto a stabilire che nella materia di competenza regionale il capo delegazione fosse designato "dalle regioni d'intesa con il governo", anziché dal governo.

Resta infatti da valutare se lo Stato resti comunque titolare del potere di negoziazione anche nelle decisioni comunitarie che riguardano materie di competenza esclusiva delle regioni, come evidenziato dalla dottrina (Pizzetti) a proposito del quinto comma del citato art. 117 e come pure sembrerebbe dal tenore delle norme di attuazione in commento.

Altra dottrina (D'Atena) però - prefigurando modalità più intense di coinvolgimento delle regioni, alla luce della novella costituzionale, quanto meno rispetto alla previgenti prescrizioni della legge ordinaria - ha ipotizzato l'obbligo per il Governo di motivare il mancato accoglimento delle specifiche proposte delle regioni nell'ambito della fase ascendente.

Tale obbligo potrebbe legarsi se non altro al principio costituzionale di "leale collaborazione", che potrebbe essere interpretato anche nel senso che ogni qualvolta il seguito delle posizioni delle regioni, espresse mediante meccanismi procedimentalizzati, dipenda da decisioni dello Stato centrale, quale organo esponentiale della Repubblica italiana, allora risulta se non altro costituzionalmente opportuno motivare adeguatamente da parte dello Stato il mancato seguito. Vero è, però, che nella seduta del Senato del 22 gennaio 2003 non è stato accolto un emendamento, presentato dal senatore Mancino ed altri, recante la necessità per il Governo di motivare adeguatamente "lo scostamento dalla presa di posizione espressa unitariamente espressa dalle regioni e dalle province autonome".

In ogni caso, come sottolineato dalla dottrina (Ruggeri), resta pienamente vigente (pur dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001) l'art. 1-bis della legge n. 86 del 1989 (come modificato dall'art. 6 della legge 29 dicembre 2000, n. 422 e dall'art. 6 della legge 1° marzo 2002, n. 39), concernente l'obbligo di trasmissione da parte del Governo al Parlamento ed alle regioni di progetti di atti comunitari ai fini dell'eventuale formulazione di osservazioni. E resta vigente anche dopo l'approvazione della legge n. 131 del 2003, il cui progetto iniziale, tra l'altro, era impostato proprio sulla modifica di tale disposizione per attuare il comma quinto dell'art. 117 Cost. (v. lo schema di disegno di legge diramato dal ministro per gli affari regionali in data 20 febbraio 2002).

L'altra disposizione di un certo peso, sempre approvata dalla Camera dei deputati (v. seduta della I C.P. del 18 marzo 2003), investe la presenza necessaria di un rappresentante delle regioni a statuto speciale nell'ambito della rappresentanza regionale nella delegazione italiana. Si tratta a ben guardare di una sorta di "quota riservata" nella stessa rappresentanza regionale, parte a sua volta della delegazione italiana e che è stata significativamente definita "una rappresentanza privilegiata delle autonomie speciali" (Villone).

Ancora una volta riemerge la ormai consolidata tendenza delle regioni a statuto speciale a mantenere comunque - pur in presenza di un mutato quadro istituzionale, che assegna alle regioni a statuto ordinario un rilievo

notevolmente superiore al passato assetto “regionalista” - un *quid pluris* rispetto alle regioni ordinarie.

Si potrebbe giustificare tale prescrizione se non altro rimarcando la circostanza - forse reputata significativa solo dagli ormai rari esegeti dell’interpretazione letterale - che proprio il quinto comma del nuovo articolo 117 rappresenta il solo caso in cui la Costituzione faccia espresso riferimento alle “Province autonome di Trento e di Bolzano”, mentre è evidente che, nel menzionare in precedenza le Regioni, intenda riferirsi sia a quelle ordinarie che a quelle a statuto speciale.

A nostro avviso, in ogni caso, tale disposizione non è affatto superflua, come pure sostenuto da alcuni commentatori, i quali hanno ritenuto che al riguardo sarebbe stato sufficiente il richiamo alla clausola di “adeguamento normativo automatico”, di cui all’articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Infatti, con la disposizione introdotta dalla Camera, si è stabilito il principio della presenza comunque necessaria di un rappresentante delle regioni a statuto speciale; conclusione cui certo difficilmente si sarebbe potuti pervenire per via interpretativa sulla base del richiamato articolo 10.

Ma tale prescrizione fa poi emergere un’ulteriore problematica: la Repubblica italiana può presentarsi in sede comunitaria, qualora siano in discussione le materie di competenza regionale, con una delegazione in cui vi sono rappresentanti dello Stato centrale, delle regioni a statuto ordinario e comunque un rappresentante delle regioni a statuto speciale. Si è definita così una sorta di “rappresentanza triadica” della Repubblica di fronte all’Unione europea.

Last but not least, è rimasta sullo sfondo la questione degli oneri conseguenti all’attuazione delle disposizione in esame. A dire il vero, l’Assemblea della Camera dei deputati ha inserito un periodo, il quale specifica che dall’attuazione dell’articolo in questione non possono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Quindi, innanzitutto il riferimento comprende sia il bilancio statale che i bilanci delle singole regioni; mentre è stata conseguentemente soppressa l’originaria formulazione, la quale poneva le spese (non meglio specificate e quindi da riferire al complesso del comma 1) “a carico delle amministrazioni di ciascun ente”.

Probabilmente la disposizione finanziaria contenuta alla fine nella legge appare più chiara rispetto alla precedente e sembra giustificare la mancanza di una norma sulla copertura finanziaria, che altrimenti sarebbe stata necessaria, nonché l’assenza della relazione tecnico-finanziaria al disegno di legge del governo inizialmente presentato al Senato (altrimenti obbligatoria ai fini della procedibilità *ex art. 76-bis*, comma 1, del Regolamento del Senato).

2. Un’attuazione a metà: la fase discendente quale “lacuna” della legge

Quanto alla fase discendente, la legge è volutamente lacunosa, nel senso che -come si legge nella relazione governativa - tale parte è stata espunta dall’iniziativa legislativa dell’esecutivo, che in proposito ha fatto rinvio ad un’altra iniziativa legislativa, vale a dire a quella riguardante la riforma della legge (cosiddetta “La Pergola”) n. 86 del 1989.

Sotto il profilo procedurale tale opzione non appare soddisfacente per una serie di motivi. Innanzitutto, in generale, non appare opportuno frammentare la normazione attuativa di un disposto costituzionale in due distinte leggi ordinarie, con evidenti problemi per l'interprete e con il possibile pericolo di aporie esegetiche. In secondo luogo, le due leggi ordinarie rischiano di contenere disposizioni che si sovrappongono, come è emerso poi effettivamente nei due progetti di legge soprattutto per quanto concerne la fase ascendente. Infine, come poi concretamente è avvenuto, mentre un disegno di legge è stato, seppur a distanza di un anno, approvato, l'altro è ancora all'esame della competente commissione della Camera dei deputati in prima lettura.

Pertanto, in questo caso, si può fare riferimento ad una attuazione a metà del quinto comma dell'articolo 117, nella parte in cui riguarda la partecipazione delle regioni alle fasi ascendente e discendente della normativa comunitaria, nel senso che l'art. 5 della legge n. 131 del 2003 si riferisce solo alla prima.

Ma proprio a proposito della fase discendente si è assistito nelle ultime leggi comunitarie, in particolare in quelle approvate dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione (v. gli artt. 1, comma 5, dapprima della legge 1° marzo 2002, n. 39 e poi della legge 3 febbraio 2003, n. 14, nonché da ultimo della pdl Camera n. 3628, recante il progetto di legge comunitaria per il 2003) ad una ulteriore interpretazione unilaterale da parte del legislatore statale, che ha inteso il potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, per quanto concerne l'ambito comunitario, come se legittimasse un intervento "sostitutivo preventivo", per cui la fase di attuazione della normativa comunitaria - al di là della suddivisione delle competenze di cui al nuovo articolo 117 della Costituzione - continua a essere gestita dallo Stato centrale, che interviene preventivamente, per l'appunto, seppur con il temperamento della "clausola di cedevolezza" per quanto concerne le materie di competenza legislativa esclusiva delle Regioni.

Da ultimo, in sede governativa se pur a livello informale, è stata sollevata una ulteriore problematica, vale a dire la legittimazione in generale dell'intervento del legislatore statale, in via "sostitutiva preventiva" (e senza "cedevolezza") sempre ai fini dell'attuazione della normativa comunitaria, anche nelle materie di competenza legislativa esclusiva delle Regioni, tutte le volte in cui si voglia legare ad un precetto sostanziale anche una norma secondaria sanzionatoria in ambito penale o amministrativo. Si legherebbe tale impostazione ad una interpretazione estensiva dell'art. 120, secondo comma, Cost. ed in particolare del concetto di "unità giuridica", ivi richiamato ai fini del potere sostitutivo; impostazione tra l'altro suffragata da autorevole dottrina (Elia).

Si discute cioè se il recepimento delle direttive comunitarie esiga un quadro unitario anche nelle misure sanzionatorie. Ma è evidente che, a seguire il ragionamento, rimarrebbe sostanzialmente inapplicabile la previsione costituzionale che vuole riconoscere il ruolo delle regioni nella fase discendente del diritto comunitario, dal momento che estremamente ridotti saranno i margini di quella attuazione che non necessitino di misure punitive di accompagnamento, nemmeno a livello di sanzione amministrativa. Né può

ritenersi soddisfacente quella soluzione che suddivida l'attuazione in una parte di competenza regionale (disciplina dettagliata di tipo sostanziale) ed in un'altra parte di competenza statale (le conseguenti misure sanzionatorie in caso di violazione).

Ma, a ben guardare, il passo ulteriore potrebbe essere la messa in discussione della possibilità stessa per le regioni di prevedere in generale sanzioni amministrative nelle materie affidate alla loro competenza legislativa concorrente ed esclusiva, in presenza del mutato quadro costituzionale, anche se come noto la stessa giurisprudenza costituzionale in passato aveva riconosciuto la piena autonomia legislativa delle regioni a tale specifico proposito già nell'ambito del previgente ordinamento costituzionale (v. soprattutto le sentenze della Corte costituzionale n. 28 del 12 febbraio 1996 e n. 187 del 7 giugno 1996).

In particolare, nella giurisprudenza costituzionale da ultimo citata, si specifica che "la competenza sanzionatoria non attiene ad una materia a sé, ma accede alle materie sostanziali, con funzione rafforzatrice dei precetti stabiliti dal legislatore, riservando alla competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome la individuazione delle fattispecie sanzionate, nonché la determinazione delle sanzioni stesse, tra un minimo ed un massimo".

Ma non è tutto: più specificamente, nelle materie di competenza legislativa esclusiva delle regioni, è stata espressa la preoccupazione che la previsione di eventuali sanzioni amministrative possa non rispettare quei principi generali e consolidati nella legislazione statale a proposito della responsabilità amministrativa (con la sostanziale estensione al riguardo dei principi riguardanti la responsabilità penale), condensati in particolare nella legge 24 novembre 1981, n. 689.

Questo è in realtà un problema di ordine generale più vasto e di non facile soluzione, ma a nostro avviso potrebbe essere richiamato in proposito il principio (se si vuole *implicito* e *presupposto*) dell'unità giuridica della Repubblica, ricavabile dall'art. 5 Cost. e richiamato espressamente dall'art. 120, secondo comma, ai fini del potere sostitutivo dello Stato, e che comunque non va confuso con il limite dell'*interesse nazionale* (che attiene squisitamente ai contenuti di merito). Ed il principio dell'unità giuridica della Repubblica sembra presupporre per la legislazione esclusiva delle regioni la necessità del rispetto dei "principi generali dell'ordinamento giuridico", non a caso esplicitamente richiamati in tutti gli Statuti speciali quale limite per le competenze legislative esclusive delle cinque regioni differenziate.

Quanto poi alla competenza penale, certamente non può essere messa in discussione la competenza legislativa esclusiva dello Stato, sulla base degli articoli 25 e della lettera *l*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., pur potendosi richiamare quelle timide aperture contenute in una datata ed isolata sentenza della Corte costituzionale (n. 104 dell'8 luglio 1957), a proposito della legittimità di una prescrizione penale contenuta in una legge in materia elettorale della regione Sicilia, seppur recependo prescrizioni della legge statale.

Tuttavia, non si potrà in futuro non riflettere sulla necessità di un "uso ragionevole" (e fondato sulla "leale cooperazione") della potestà legislativa

esclusiva dello Stato in materia penale, che evidentemente non può essere esercitata allo scopo di "invadere" surrettiziamente le materie affidate alla competenza legislativa delle regioni.

In altre parole, con l'artificio della prescrizione penale, il legislatore statale potrebbe ricondurre a sé la disciplina anche dettagliata di non pochi settori, compresi innanzitutto quelli legati alla fase di attuazione delle direttive comunitarie.

Per incidens si accennerà al problema contrario, vale a dire al caso in cui il legislatore statale disponga la depenalizzazione (e quindi la sostituzione di una sanzione penale con una misura amministrativa) per una serie di reati riguardanti materie di competenza legislativa esclusiva delle regioni; fattispecie la cui particolare offensività (tant'è che in precedenza erano penalmente sanzionate) potrebbe porre il problema della inopportunità di attendere le eventuali leggi regionali recanti la relativa sanzione amministrativa, nel frattempo rendendo leciti comportamenti un tempo penalmente sanzionati. Anche in tale particolare ambito si potrebbero ipotizzare interventi provvisori e cedevoli del legislatore statale concernenti sanzioni amministrative da comminare nell'immediato al posto di misure penali, in attesa del legislatore regionale.

3. I lavori della Convenzione europea (cenni)

E' di questi giorni la diffusione dei progetti, riguardanti il protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea ed il protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà, da parte del Presidio della Convenzione europea. A dire il vero scarsa attenzione è dedicata ai "parlamenti regionali con poteri legislativi", che non vengono mai chiamati in causa, se si esclude un timido cenno nello schema sul principio di sussidiarietà, al punto 5 laddove si specifica che "spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi", ai fini della eventuale formulazione di un parere motivato circa la mancata conformità al principio di sussidiarietà di una proposta legislativa della Commissione.

Invece, la trasmissione simultanea delle proposte legislative della Commissione, indirizzate al Parlamento europeo ed al Consiglio, riguarda espressamente solo i parlamenti nazionali degli Stati membri, mentre non vengono menzionati gli eventuali organi legislativi regionali (punto 2 dello schema sui ruoli dei Parlamenti nazionali). Un timido riconoscimento, ma indiretto, può rinvenirsi al punto 7 del protocollo sulla sussidiarietà, laddove si prevede che il Comitato delle regioni possa presentare ricorsi alla Corte di giustizia per la violazione del principio di sussidiarietà mediante atti legislativi, per l'adozione dei quali è richiesta la sua consultazione.

Stupisce l'evidenziata scarsa attenzione nei riguardi dei Parlamenti regionali, tanto più in considerazione del fatto che ormai già dal 1997 è nata e si è sviluppata la Conferenza delle assemblee legislative delle regioni d'Europa (CALRE), proprio al fine di rivendicare un ruolo anche per gli organi legislativi sub-statali.

Eppure, il problema della crisi del ruolo delle assemblee legislative sub-statali – che non riguarda solo l'Italia - prima o poi dovrà essere affrontato in modo serio, in quanto non si può non condividere quanto evidenziato dalla dottrina (Olivetti), secondo cui “il processo di integrazione europea, con il conseguente esproprio di competenze regionali, incide in misura rilevante sul ruolo dei parlamenti territoriali, poiché quel tanto di partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario, che è possibile recuperare per le regioni, viene recuperato più dagli esecutivi che dagli organi legislativi-rappresentativi”.

4. I ricorsi dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee

Il comma 2 dell'articolo 5 – modificato più volte durante l'iter parlamentare, in particolare per quanto concerne la facoltà o l'obbligo del Governo di ricorrere -, prevede un “doppio binario”, in base al quale, da un lato, il Governo può ricorrere alla Corte di giustizia avverso atti normativi comunitari, ritenuti illegittimi, “anche” su richiesta di una Regione o Provincia autonoma (quindi, o autonomamente o su istanza di parte); dall'altro lato, è invece tenuto a ricorrere a seguito della dimensione collettiva dell'interesse nazionale, vale a dire se la richiesta proviene dalla Conferenza Stato-Regioni e sia stata approvata a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome.

Nel primo caso si tratta di una facoltà dello Stato che resta discrezionale, anche se – in caso di richiesta proveniente da una Regione o da una Provincia autonoma – quantomeno il Governo dovrà adeguatamente motivare l'eventuale mancato seguito. Tale obbligo, pur in mancanza di prescrizioni espresse in tal senso, può desumersi sulla base delle considerazioni espresse in precedenza a proposito di un'interpretazione elastica del principio di leale collaborazione.

Comunque, l'evidenziata facoltatività è frutto di uno specifico emendamento approvato dal Senato nella seduta del 22 gennaio 2003, il quale ha sostituito le parole: “propone ricorso” (formula imperativa) con le altre: “può proporre ricorso”, mentre nella stessa seduta è stato respinto un altro emendamento, che – quasi *a contrario* – voleva legare la possibilità per lo Stato di presentare ricorso in tali materie solo se vi fosse stata la previa richiesta di una o più regioni.

Nel secondo caso prima ricordato si tratta, è vero, di un obbligo, ma non vi sono indicazioni sulle conseguenti modalità di darvi ottemperanza in caso d'inerzia del Governo. La relazione sull'analisi tecnico-normativa, contenuta nel disegno di legge del Governo inizialmente presentato, specificava che nella fattispecie l'iniziativa delle Regioni “è limitata alla sola fase della richiesta di impugnazione al Governo”. Problematicamente si potrebbe considerare l'ipotesi di ricorrere, in caso d'inerzia del Governo, a strumenti di ordine generale, quali ad esempio il ricorso alla giustizia amministrativa o alla Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione.

Inoltre, durante l'esame in Senato, è stata inserita la specificazione secondo cui il ricorso riguarderà gli atti “ritenuti illegittimi”, condizione che

evidentemente viene posta alla base dell'intendimento a ricorrere. Tuttavia, va considerata attentamente la nozione di "illegittimità" con riferimento ad atti di organi comunitari, i cui parametri di validità si richiamano a fonti proprie.

Sulla base di queste considerazioni non stupirà l'intervento critico di parte della dottrina (Lojodice) a proposito in particolare del ruolo mortificato delle regioni sul piano processuale, data la loro posizione subordinata rispetto all'iniziativa procedimentale, del tutto discrezionale, del Governo centrale.

Vero è che l'articolo 230 del testo consolidato del Trattato istitutivo delle Comunità europee legittima, al quarto comma, qualsiasi persona fisica o giuridica a proporre ricorso "contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur appearing come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente ed individualmente". Proprio tale comma ha rappresentato la base politica della legittimazione delle Regioni ad agire direttamente dinanzi ai giudici comunitari, seppur come "ricorrenti non privilegiati"; mentre al contrario non è stata reputata ostativa alla iniziativa attiva l'assenza di legittimazione delle Regioni nelle relazioni esterne (v. sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità Europee nella causa T-288/97, Regione Friuli-Venezia Giulia contro Commissione). Tuttavia, è stata sottolineata (D'Atena) l'irragionevolezza di una sorta di concorso libero fra gli Stati e le regioni circa le valutazioni di opportunità poste alla base dell'eventuale proposizione di un ricorso giurisdizionale.

5. La "parte che non c'è": il disegno di legge governativo per la riforma della legge n. 86 del 1989

Sia consentito poi qualche considerazione sulla "parte che non c'è", vale a dire quella riguardante la cosiddetta "fase discendente" del diritto comunitario, per la quale – nella stessa relazione illustrativa dell'originario disegno di legge governativo (v. *Atti Senato*, XIV Leg., ddl n. 1545, presentato il 26 giugno 2002) – si fa rinvio alle ulteriori modifiche da apportare alla legge 9 marzo 1989, n. 86, "non solo per assicurare una partecipazione informata delle Regioni al procedimento di formazione degli atti comunitari ..., ma anche per confermare la possibilità delle Regioni di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di competenza concorrente o esclusiva regionale". Tali ulteriori modifiche sono state demandate ad un apposito disegno di legge del Governo di modifica della legge n. 86 del 1989, allora di imminente presentazione.

A dire il vero tale disegno di legge (*Atti Camera*, XIV Leg., pdl n. 3123, presentato poi in data 2 settembre 2002) reca un riordino complessivo della legge 9 marzo 1989, n. 86, con una attenzione non secondaria però alla fase ascendente, finendo così inevitabilmente per sovrapporsi alle disposizioni legislative in commento e quasi volendo separare la fase delle negoziazioni (mediante la delegazione italiana nelle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione) e quella dei processi

per la definizione della posizione italiana nell'ambito di una "filiera", che virtualmente potrebbe coinvolgere Governo statale, Camera, Senato, esecutivi e/o legislativi regionali (al riguardo distinguendo ulteriormente tra regioni ordinarie ed a statuto speciale) e gli stessi enti locali.

Ad esempio, l'articolo 2 del progetto novella l'art. 1-*bis* della legge n. 86, prevedendo espressamente l'obbligo per il Governo di trasmettere tempestivamente atti, progetti, documenti o semplici informazioni riguardanti l'Unione europea alle Camere e, per il tramite della Conferenza dei presidenti delle regioni, alle regioni ed alle province autonome.

Quando poi i provvedimenti riguardino materie attribuite alla competenza legislativa delle regioni e delle province autonome, allora il comma 5 prevede che la posizione italiana sia definita mediante un "intesa" da conseguire nell'ambito della Conferenza Stato-regioni. Nel caso poi di progetti di atti normativi di particolare importanza in tali materie, è stata riconosciuta per il Governo la possibilità di apporre "una riserva di esame regionale", anche su richiesta di una o più regioni o province autonome.

Ma attenzione. Proprio a proposito della fase ascendente il testo unificato (risultante dal progetto di legge n. 3123 e dagli altri connessi e predisposto dalla XIV Commissione permanente della Camera dei deputati: v. seduta del 27 marzo 2003) contiene una piccola "controriforma" all'articolo 2, il quale prevede l'istituzione del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, "al fine di concordare le linee politiche del governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea". Alle riunioni di tale organo, per le materie di competenza delle regioni e delle province autonome, partecipa il (solo) presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni. Tale ulteriore organo interministeriale si presta al sospetto di voler rappresentare lo strumento istituzionale, con cui surrettiziamente il Governo dello Stato centrale recupera il ruolo forte (e quasi esclusivo) del passato nell'ambito dei rapporti con l'Unione europea.

Circa la fase discendente, per la quale, come ricordato, il disegno di legge cosiddetto "La Loggia" ha rinviato all'altro progetto di legge del governo, l'articolo 12 contiene innanzitutto un adeguamento dell'articolo 9 della legge n. 86 del 1989, prevedendo il principio dell'obbligo, e non più solo della facoltatività, per le regioni e le province autonome di dare attuazione, autonomamente e tempestivamente, agli obblighi di adeguamento discendenti dalla normativa comunitaria.

Viene poi previsto in via generale al comma 4 dell'art. 9 novellato l'intervento suppletivo anticipato e cedevole dello Stato, il cui fondamento – nella relazione ministeriale – viene rinvenuto nella circostanza che è lo Stato stesso nel suo complesso a rappresentare il soggetto responsabile dell'adempimento degli obblighi comunitari (v. anche il parere dell'adunanza generale del Consiglio di Stato del 25 febbraio 2002, n. 2). Il meccanismo è quello già sancito in termini positivi, seppur a carattere episodico, dall'articolo 1, comma 5, delle leggi (comunitarie) n. 39 del 2002 e n. 14 del 2003, nel senso che le norme sostitutive dello Stato entrano in vigore solo alla scadenza

del termine assegnato per l'attuazione della direttiva da parte della regione (in questo senso l'azione può considerarsi sostitutiva, perché produce effetti solo dopo il concretizzarsi dell'inadempimento), mentre rimane la clausola di cedevolezza, dato che eventualmente tali norme attuative si ritireranno dopo l'entrata in vigore nel territorio della specifica norma regionale o provinciale.

Tale previsione consente, da un lato, di preservare il riparto delle competenze legislative previsto dal nuovo articolo 117 della Costituzione, dall'altro di evitare l'insorgere di eventuali responsabilità dello Stato italiano, il quale resta l'unico responsabile nei confronti dell'Unione europea per il corretto e tempestivo recepimento delle direttive comunitarie (v. sul punto le sentenze della Corte costituzionale n. 126 del 1996 e n. 425 del 1999).

Va precisato che il meccanismo delineato sembra trovare una sua giustificazione proprio con riferimento a quest'ultima condizione (l'insorgere di una responsabilità di livello internazionale), in quanto come noto lo stesso Presidente della Repubblica, nel rinviare alle Camere un testo di legge approvata (*Atti Senato*, XIV Leg., Doc. I, n. 3), ha sottolineato come in generale non possa giustificarsi l'invasione, da parte dello Stato, di una competenza costituzionalmente riservata alle regioni, nemmeno con la clausola cosiddetta di cedevolezza (v. al riguardo, seppur più in generale, la stessa sentenza della Corte costituzionale n. 282 del 26 giugno 2002).

Del resto, per altro verso sempre la Corte costituzionale (v. sentenza n. 425 del 10 novembre 1999) ha precisato che, "ordinariamente, nel caso dell'attuazione di direttive comunitarie, la rivendicazione delle competenze regionali e provinciali deve avvenire non attraverso la contestazione nel giudizio costituzionale della normativa statale, ma mediante l'esercizio concreto delle proprie competenze: competenze il cui possibile esercizio, secondo il sistema descritto (la supplenza in caso di inerzia, *ndr*), perdura intatto".

Tuttavia, qualche perplessità potrebbe sollevare l'art. 7, capoverso 14, del progetto in esame, che prevede e disciplina la possibilità per lo Stato di recepire, in via regolamentare ed amministrativa le direttive non tempestivamente trasposte d parte delle regioni e delle province autonome nelle materie di rispettiva competenza, seppur previo parere della Conferenza Stato-Regioni e con la consueta clausola di cedevolezza. E' noto che già nel precedente sistema tale possibilità – pur suffragata in qualche caso dalla Corte costituzionale (v. per esempio la sentenza n. 425 del 10 novembre 2000) – era stata criticata dalla dottrina (Guzzetta), la quale significativamente, a proposito dei regolamenti statali a carattere suppletivo, ha sottolineato il passaggio dalla "decostituzionalizzazione" alla "delegificazione" dell'autonomia territoriale in nome del diritto comunitario.

Altresì, per quanto concerne il profilo delle sanzioni penali, il capoverso 5 dell'art. 12 prevede che sia la legge comunitaria annuale a conferire al governo l'apposita delega per l'emanazione dei decreti legislativi recanti sanzioni penali per la violazione delle disposizioni comunitarie recepite con i provvedimenti delle regioni e delle province autonome, le quali quindi in tal caso nelle materie di loro competenza legislativa potrebbero solo dettare disposizioni di attuazione relativamente alle norme primarie ma non a quelle

secondarie, per usare una terminologia di tipo classico. Sul punto non possono che ribadirsi le riserve di ordine sistematico in precedenza esposte.

Da ultimo, qualche perplessità suscita il capoverso 6 dell'art. 12 del progetto di legge – di cui non a caso la Conferenza dei presidenti delle regioni ha chiesto la soppressione nel parere reso l'11 luglio 2002 – che prevede un (ulteriore) potere particolare per il Governo statale nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato, cui hanno riguardo le direttive, vale a dire l'indicazione dei criteri e la formulazione degli indirizzi, cui si devono attenere le regioni e le province autonome ai fini del soddisfacimento di esigenze di carattere unitario, del perseguimento degli obiettivi della programmazione economica e del rispetto degli impegni derivanti dagli obblighi internazionali. Tale funzione può essere esercitata con legge o con atto avente forza di legge, nella legge comunitaria oppure con regolamenti governativi, ovvero anche mediante deliberazione del Consiglio dei ministri.

Per incidens si rileva che una particolare attenzione viene dedicata anche alle autonomie locali, prevedendone (artt. 2, capoverso 6, e 13 del progetto di legge) il coinvolgimento sui progetti di atti normativi riguardanti in modo specifico materie di loro interesse (con la possibilità di formulare osservazioni in sede di conferenza stato-città ed autonomie locali), nonché istituendosi innovativamente la cosiddetta sessione comunitaria della conferenza stato-città ed autonomie locali. Tuttavia, sullo sfondo rimane il problema dei rapporti tra i regolamenti di autonomia locale e l'attuazione del diritto comunitario, reputato da qualche autore (Di Genio) non più eludibile alla luce del nuovo principio costituzionale di autonomia politica degli enti locali. Ne consegue altresì che la questione del ruolo degli enti locali nei rapporti con l'Unione europea dovrà essere affrontata anche a livello endo-regionale, magari valorizzando opportunamente il Consiglio delle autonomie locali previsto dall'art. 123 novellato della Costituzione.

Al riguardo, in ambito italiano si può, ricordare l'attività della cosiddetta "AICCRE", vale a dire l'Associazione italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (sezione italiana del CEMR, *Council of European Municipalities and Regions*, associazione europea di enti locali di tutta Europa), che raccoglie in modo unitario le rappresentanze elettive degli enti territoriali, nel loro impegno a operare per la costruzione di una Federazione europea fondata sul pieno riconoscimento, il rafforzamento e la valorizzazione delle autonomie regionali e locali.

6. Conclusioni: i "tre flussi" di riforme istituzionali (l'Unione europea, l'ordinamento costituzionale interno, la fase statutaria delle regioni)

Non sembri azzardato affermare, in conclusione, che uno dei banchi di prova della tenuta dell'unitarietà della Repubblica sarà rappresentato proprio dalla capacità di avere definito procedure atte a contemperare i plurimi interessi dei vari soggetti istituzionali nell'ambito della fase ascendente del diritto comunitario, destinata a riguardare un numero crescente di settori.

Da un lato, infatti, sono destinati inevitabilmente ad espandersi il livello quantitativo e la stessa precettività cogente della normativa comunitaria; dall'altro lato, a seguito della riforma costituzionale n. 3 del 2001, è evidente il nuovo peso assunto dalla potestà legislativa delle regioni, anche in questo caso sia nella dimensione quantitativa sia nel livello qualitativo (che comprende ora anche la competenza legislativa esclusiva per le regioni a statuto ordinario).

Probabilmente si tratta di due tendenze, che sono cresciute insieme. Sarà significativo ricordare, per dare il senso anche cronistorico del cammino percorso dalle regioni italiane in questo campo, innanzitutto il primo "embrione" costituito dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 marzo 1980 (pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 106 del 17 aprile 1980), recante disposizioni di indirizzo e coordinamento per l'attività promozionale all'estero per le regioni di competenza, in attuazione dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. In particolare, il punto 4 del d.P.C.M. riguardava i rapporti delle regioni con la CEE, in cui veniva specificato che "i contatti con gli organismi della CEE che siano resi necessari dalla trattazione di questioni attinenti alle materie di competenza regionali, sono svolti – stante la riserva statale di cui all'articolo 4 del citato decreto n. 616 – dalle regioni per il tramite dei ministeri di volta in volta interessati, i quali si avvalgono, per il coordinamento, del ministero degli affari esteri".

Tale atto di indirizzo fu poi sostituito dal decreto (v. *G.U.* n. 167 del 19 luglio 1994) del Presidente della Repubblica 31 marzo 1994 - la cui legittima adozione da parte dello Stato è stata affermata con sentenza della Corte costituzionale n. 425 del 12 settembre 1995 -, il cui punto 4 (riguardante i rapporti delle regioni con la comunità europea), per quanto ora di maggiore interesse, ha previsto la possibilità per le regioni e le province autonome di "tenere i rapporti con gli uffici, gli organismi e le istituzioni comunitarie...in relazione a questioni che direttamente le riguardano". È stata altresì prevista la possibilità per le regioni di svolgere attività istruttorie, di informazione e di documentazione dei provvedimenti legislativi sottoposti all'esame della Commissione. Infine, si è fatto rinvio ad un apposito provvedimento legislativo per "l'istituzione presso la rappresentanza permanente dell'Italia di un contingente di esperti regionali designati dalla conferenza dei presidenti delle regioni".

Per quanto concerne la salvaguardia dell'autonomia regionale nella fase discendente comunitaria, possono ricordarsi i precedenti dell'art. 6 del d.P.R. n. 616 del 1977 (limitato alla sola applicazione dei regolamenti comunitari) e dell'art. 12 della legge 16 aprile 1987, n. 183, il progresso di cui all'art. 9 della legge n. 86 del 1989, poi modificato ed ulteriormente migliorato dall'art. 13 della legge 24 aprile 1998, n. 128, il quale ha esteso il principio dell'immediata attuazione regionale delle direttive comunitarie anche alle materie di competenza concorrente; infine, l'art. 6, capoverso 4, lett. *b*), della legge 28 dicembre 2002, n. 422, che ha sottratto l'attuazione regionale delle direttive alla riserva di legge permettendola anche con "provvedimenti".

Infine, durante la fase del cosiddetto "federalismo amministrativo" a Costituzione vigente, può citarsi l'articolo 2 del decreto legislativo 31 marzo

1998, n.112, che così ripartiva le funzioni in materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea: "lo Stato assicura la rappresentanza unitaria nelle sedi internazionali e il coordinamento dei rapporti con l'Unione europea. Spettano allo Stato i compiti preordinati ad assicurare l'esecuzione a livello nazionale degli obblighi derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli accordi internazionali. Ogni altra attività di esecuzione è esercitata dallo Stato ovvero dalle regioni e dagli enti locali secondo la ripartizione delle attribuzioni risultante dalle norme vigenti e dalle disposizioni del presente decreto legislativo".

A proposito di quest'ultima fase sono note le critiche avanzate dalla più avveduta dottrina (Anzon), la quale ha stigmatizzato il carattere recessivo della legge a favore non solo degli atti normativi regolamentari, ma anche dei provvedimenti amministrativi per quanto concerne l'attuazione del diritto comunitario da parte delle regioni; fenomeno verificatosi a seguito della realizzazione del ricordato "federalismo amministrativo" e dell'introduzione di una forma di governo regionale di tipo para-presidenziale.

Ancora una volta emerge la fase di transizione "istituzionale" – oltre che "politica" e "costituzionale" – che la Repubblica sta attraversando: in questo caso è l'ambito dei rapporti con l'Unione europea ad esserne investito proprio in un periodo che si sta caratterizzando per un "doppio flusso" di riforme istituzionali (provenienti dall'Unione europea e dell'ordinamento interno) incidenti sulla nostra forma di Stato.

Ed è auspicabile che dal virtuale "terzo flusso" – cioè quello correlato alla definizione dei nuovi Statuti delle regioni ordinarie, ai sensi del nuovo articolo 123 della Costituzione – possa emergere, anche per quanto concerne l'organizzazione interna dei rapporti tra legislativi ed esecutivi regionali, con riferimento alle fasi di formazione e di attuazione della normativa comunitaria, una sorta di "diritto statutario comune", che dia coerenza complessiva e rafforzi al contempo il ruolo delle regioni, anche di fronte allo Stato centrale, nell'ambito delle relazioni tra Repubblica (nel senso innovativo di cui ora all'art. 114 Cost.) ed Unione europea. (Luigi Ciaurro)

Art. 6

(Giampiero Buonomo)

1. Evoluzione del potere estero delle regioni nella recente storia delle istituzioni italiane

Rispetto agli esordi della questione dell'attività internazionale delle regioni italiane, è indubbio che con la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione si siano fatti decisi progressi, coronati ora dall'entrata in vigore dell'articolo 6 della legge 5 giugno 2003 n. 131. Un'analisi diacronica deve partire dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, che all'articolo 4 precisava che "sono di competenza dello Stato le funzioni attinenti ai rapporti internazionali e con le Comunità europee" anche nelle

materie trasferite o delegate alle regioni; ad esse si consentiva di svolgere “attività promozionali” all'estero, relativamente alle materie di loro competenza, ma previa intesa col Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento adottati dallo Stato. Tali disposizioni di indirizzo e coordinamento furono per la prima volta dettate dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 marzo 1980, ma esso non s'è limitato a disciplinare l'intesa in questione: con un (forse discutibile, sotto il profilo dell'eccesso di potere) allargamento della disciplina a tutte le attività all'estero delle regioni, si estendeva l'obbligo di ricercare previamente l'intesa dalle attività promozionali agli “incontri ufficiali con gli organismi rappresentativi dei Paesi esteri”, “che esse possono realizzare soltanto in occasione dell'effettuazione all'estero delle attività promozionali nei settori di propria competenza” (coll'obbligo di avvalersi, a tal uopo, del Ministero degli esteri: punto 1c del citato d.P.C.M.). Manco a dirlo, il decreto – recante la firma del presidente del Consiglio *eo tempore* Cossiga – negava (punto 1f) alle regioni anche qualsiasi potere di “validamente stipulare con rappresentanti di Paesi esteri accordi, intese o altri atti formali, a mezzo dei quali assumano impegni o esprimano dichiarazioni o valutazioni afferenti alla politica nazionale”; il divieto – da cui scaturiva l'impossibilità di far derivare “obblighi, impegni o oneri per lo Stato” – trovava applicazione (come tutto il decreto, del resto) anche nei confronti delle iniziative promosse dai consigli regionali (punto 1g), nonché nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome (punto 1h).

Era prevedibile che la pressione della politica e dell'amministrazione regionale – destinata a non vivere in un vuoto pneumatico, ma a rapportarsi ogni giorno con realtà territoriali straniere, spesso deflazionando la stessa Farnesina – avrebbe messo a dura prova previsioni così draconiane; è stato allora compito della giurisprudenza costituzionale quello di farsi carico dell'individuazione di “scappatoie” che in via interpretativa sottraessero le relazioni internazionali regionali all'obbligo dell'intesa o addirittura al divieto *tout court*. In tal senso una prassi già valutata favorevolmente in qualche decisione della giustizia amministrativa (sulla quale cfr. Conetti, *Le attività di mero rilievo internazionale nella sentenza 179/1987 della Corte costituzionale*, in “Le Regioni”, 1987, p. 1424) offrì lo strumento procedimentale semplificato dell'“assenso”, mentre è proprio dei giudici di palazzo della Consulta l'aver escogitato una categoria ulteriore rispetto alle attività “promozionali all'estero”: quella delle “attività di mero rilievo internazionale”.

La sentenza 179 del 1987, in particolare, statui: “non sussiste ostacolo alcuno, nel nostro sistema costituzionale, a riconoscere la legittimità del compimento da parte delle Regioni di alcune attività di vario contenuto, congiuntamente ad altri (di norma omologhi) organismi esteri aventi per oggetto finalità di studio o di informazione oppure la previsione di partecipazione a manifestazioni dirette ad agevolare il progresso culturale o economico in ambito locale ovvero, infine, l'enunciazione di propositi diretti ad armonizzare unilateralmente le rispettive condotte”.

Il riconoscimento della legittimità di tali attività di mero rilievo internazionale delle Regioni restava subordinato al previo assenso del Governo, che doveva essere posto in grado di conoscerne previamente il

contenuto. Secondo la sentenza n. 472 del 1992, «tra la "previa intesa", di cui all'art. 4, secondo comma, del d.P.R. n.616 del 1977, ed il "previo assenso", cui fa riferimento la sentenza n. 179 del 1987, intercorrerebbe una differenza sostanziale, corrispondente alla differenza tra le attività svolte all'estero dalle Regioni a fini promozionali nelle materie di loro competenza, considerate internazionalmente rilevanti, e quelle cosiddette "di mero rilievo internazionale", prive, invece, di incidenza sulla politica estera dello Stato. Tale differenza consisterebbe nel fatto che, mentre la "previa intesa" implicherebbe l'emanazione di un atto governativo di espressa concessione, in assenza del quale l'attività regionale all'estero non potrebbe realizzarsi, il "previo assenso" si risolverebbe, invece, nella semplice comunicazione dell'iniziativa al Governo, che potrebbe impedirne l'attuazione, manifestando espressamente il proprio divieto solo nel caso di un rilevato contrasto tra l'iniziativa stessa e l'indirizzo politico generale». Successivamente la sentenza n. 204 del 1993 sottolineò l'obbligo di "leale collaborazione" tra Stato e Regioni, obbligo che imponeva: alle Regioni di comunicare al Governo con completezza di dati informativi e tempestività le iniziative in programma, così da consentire al potere centrale una valutazione adeguata ai fini del controllo della loro conformità con gli indirizzi di politica estera dello Stato e con gli interessi dello Stato; allo Stato di far conoscere i motivi formali o sostanziali che riteneva opporre all'intesa regionale, anche per consentire alla regione stessa di correggere o annullare l'iniziativa programmata, oppure di impugnare il provvedimento governativo (Caretti, *Verso un superamento della distinzione tra attività promozionali all'estero e attività di mero rilievo internazionale delle Regioni, in applicazione del principio di leale collaborazione. Commento alla sentenza Cost. 204/1993*, in Giur. Cost., 1993, p. 1386).

L'ossequio al feticcio della statualità della negoziazione internazionale rende questa giurisprudenza intrinsecamente contraddittoria: per le attività di mero rilievo internazionale si tratterebbe di attività non suscettibili di essere ricondotte nell'ambito dei rapporti internazionali "perché il loro contenuto non può assolutamente incidere sulla politica estera dello Stato né può far sorgere responsabilità di alcun genere a carico dello stesso". La dottrina chiosò affermando che, sotto la copertura di quelle sentenze, le Regioni svolgevano attività che "pur comportando contatti con soggetti di diritto internazionale non erano volte espressamente e direttamente alla produzione di norme giuridiche o comunque all'assunzione di impegni internazionali, pur potendo determinare in taluni casi l'insorgere di una responsabilità internazionale" (R. BIN, *Attività di "mero rilievo internazionale", attività "promozionali", attività "di rilievo comunitario"*, in Regioni, 1993, p. 1321. Cfr. anche M. Pedetta, *Le attività delle regioni all'estero nella giurisprudenza più recente della Corte Costituzionale*, in Giur. Cost., 1993, p. 2992). Ma, in realtà, il fatto che la Corte costituzionale continuasse ad essere investita (in sede di conflitto di attribuzioni tra Stato e regioni) dimostra che una tale distinzione era tutt'altro che autoevidente: nelle attività di rilievo internazionale rientrava tutta una tipologia di atti eterogenei, che presuppongono l'esistenza di attività di natura internazionale, anche se si assume che non rientrino fra i rapporti internazionali in senso stretto. Che essi rappresentassero la "nuova frontiera" del contenzioso

tra Stato e regione è dimostrato anzi dagli sviluppi della normativa in materia di potere estero delle regioni, in occasione della sostituzione dell'atto di indirizzo e coordinamento del 1980.

Il d.P.R. 31 marzo 1994 (*Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività estere delle regioni e delle province autonome*) ha inteso espressamente "adeguare agli sviluppi anche giurisprudenziali dell'ordinamento italiano e di quello comunitario" il contenuto del d.P.C.M. 11 marzo 1980; nel riferirsi ad una serie di attività regionali all'estero, da tempo individuate dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 179 del 1987, nn. 564 e 737 del 1988, n. 472 del 1992), le attività di mero rilievo internazionale delle regioni ricevevano anzitutto un'esplicita tipizzazione, come quelle "svolte dalle regioni e dalle province autonome nei riguardi di enti stranieri, normalmente omologhi, che concernono:

a) studio e informazione su problemi vari; scambio di notizie e di esperienze sulla rispettiva disciplina normativa o amministrativa; partecipazione a conferenze, tavole rotonde, seminari; visite di cortesia nell'area europea; rapporti conseguenti ad accordi o forme associative finalizzati alla collaborazione internazionale trans-frontaliera;

b) visite di cortesia nell'area extraeuropea; gemellaggi, enunciazione di principi e di intenti volti alla realizzazione di forme di consultazione e di collaborazione da attuare mediante l'esercizio unilaterale delle proprie competenze; formulazione di proposte e prospettazione di problemi di comune interesse, contatti con le comunità regionali all'estero ai fini della informazione sulle normazioni delle rispettive regioni e della conservazione del patrimonio culturale d'origine".

Nei fatti in quel testo l'interesse rivolto alle 'attività promozionali all'estero', che fino a quel momento erano state l'unico oggetto delle disposizioni normative, diventava quasi recessivo rispetto a quello indirizzato alle 'attività di mero rilievo internazionale'. Gli strumenti giuridici di controllo tendevano ad omologarsi: l'intesa governativa sulle attività promozionali era soggetta a silenzio assenso dopo 45 giorni, mentre l'assenso sulle attività di mero rilievo "di gruppo b)" (le altre diventavano libere) conseguiva alla mancata obiezione del Dipartimento per gli affari regionali entro 20 giorni dalla comunicazione che gli era dovuta dalla regione. L'iniziativa di un'attività di mero rilievo internazionale non poteva invece essere realizzata se il Ministro nei termini eccepiva l'eventuale contrasto delle attività stesse con gli indirizzi politici generali dello Stato o la loro esorbitanza dalla sfera degli interessi regionali; un *tertium genus*, tra assenso accordato o presunto e diniego, era poi la possibilità che il Ministro promuovesse il coordinamento dell'iniziativa stessa con altre analoghe del Ministero degli affari esteri.

L'avallo a questa soluzione giunse dalla sentenza 6-12 settembre 1995, n. 425, in cui la Corte osservò che allo Stato rimangono sempre riservati gli indirizzi di politica estera e la valutazione degli interessi del Paese in questo settore, tanto con riferimento alle attività promozionali in materie di competenza regionale, quanto per le attività di mero rilievo internazionale delle regioni stesse. In conformità di tale principio si ribadì la necessità che lo Stato

sia messo in grado di apprezzare, attraverso gli strumenti dell'intesa o dell'assenso, se le iniziative di competenza regionale che toccano la sfera estera siano o meno in contrasto con gli indirizzi di politica internazionale, rimessi alla competenza statale. Benché la Corte avesse fatto, nella sentenza, applicazione del principio di leale cooperazione (esteso anche alla previsione di comunicazioni relative agli incontri delle regioni con organi rappresentativi esteri, e ribadito poi nella sentenza n. 343 del 1996), la dottrina agevolmente diede conto del mancato superamento delle problematiche sottostanti alla nuova categoria, così consacrata dal diritto scritto e da quello di fonte giurisprudenziale (Cfr. R. Rivello, *Il ruolo delle Regioni nel diritto comunitario e nel diritto internazionale: considerazioni sulla normativa vigente e sui progetti di revisione costituzionale*, in *Il diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2/1995, p. 255; Pasini, *Potere estero delle regioni: il consolidamento degli indirizzi giurisprudenziali e dottrinali nel DPR 31 marzo 1994*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, p. 981; M.P. Chiti, *Diritto comunitario e regioni. Attività di rilievo internazionale*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, p. 1125; Q. Camerlengo, *Riflessioni sull'attività internazionale delle regioni*, in *Regioni*, 1997, p. 197).

La questione – resa urgente dall'abolizione dell'articolo 4 del d.P.R. n. 616 del 1977 ad opera dell'articolo 8 della legge n. 59 del 1997 – si riflettè nei lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali che ebbe luogo nella XIII legislatura; quando poi la maggioranza di governo di quel periodo decise di “travasare” la parte “federalista” di quel testo mai approvato dalle Camere in un apposito disegno di legge costituzionale di revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione, le indubbie novità del testo che approdò nella *Gazzetta Ufficiale* (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) apparvero viziate dal metodo di produzione legislativa seguito: si sostenne che alla meditata riflessione “costituente” si era sostituita una facile ricerca del consenso, mediante proposizioni demagogiche che avrebbero dovuto dare proventi nelle imminenti scadenze elettorali. La cosa, com'è noto, produsse polemiche accese soprattutto per il primo comma dell'articolo 117 della Costituzione novellato, che prevede che “la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali” (cfr. M. Luciani, *Camicia di forza federale*, in “*La Stampa*”, 3 marzo 2001, per il quale si trattava di una vera e propria “bomba”; D'Atena, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'UE*, intervento al Seminario dell'Associazione dei costituzionalisti su “Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione”, Bologna, 14 gennaio 2002).

Eppure, anche chi vi vedeva una scelta operata dalla precedente maggioranza a detrimento della potestà legislativa statale e della stessa sovranità nazionale, dovette riconoscere che – originato da una fattura redazionale resa abborracciata dall'esame parlamentare frettoloso, o dall'intento partigiano della vecchia maggioranza di lasciare una *cauda venenum* alla nuova – tale previsione quanto meno per la legislazione regionale corrispondeva ad un'esigenza realistica: quella di creare un fondamento di rango costituzionale all'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato in caso di

inadempienza delle regioni nell'attuazione – per la parte resa di loro competenza dal nuovo riparto dell'articolo 117 secondo comma Cost. – dei trattati internazionali ratificati e resi esecutivi in Italia (per non esporre lo Stato a responsabilità sul piano internazionale). Come *pendant* di questa previsione, infatti, al quinto comma del medesimo articolo 117 il revisore costituzionale prevedeva che “le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, ... provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali (e degli atti dell'Unione europea), nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalle leggi dello Stato che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”.

Come si vede, il tradizionale modo di porre la questione del “potere estero” delle regioni si arricchiva in tal guisa di una nuova e per certi versi inedita prospettiva, quella di tipo eminentemente “discendente”, per la quale in passato ci si inchinava al dogma dell'ordine di esecuzione statale come *condicio sine qua non* dell'adempimento da parte di tutti gli enti territoriali e le pubbliche amministrazioni della Repubblica (salvo il caso della normazione comunitaria, faticosamente emancipatasi da questo feticcio su impulso della giurisprudenza di Lussemburgo). Ma anche la fase “ascendente”, sulla quale s'erano combattuti i conflitti del passato ventennio tra Stato e regioni, riceveva una disciplina assai innovativa: “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” (art. 117, nono comma).

Questo riferimento agli accordi con gli Stati (a lato delle intese con gli enti territoriali interni ad altro Stato) per la migliore dottrina travolgeva le distinzioni della precedente giurisprudenza costituzionale tra determinazioni di politica estera, di esclusiva spettanza statale, attività promozionali, liberamente consentite alle regioni nelle materie di loro competenza, e “attività di mero rilievo internazionale”, da tradursi, previo assenso del Governo, in contatti e scambi, ma anche in vere e proprie intese, con omologhi enti di altri Stati (C. Pinelli, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Il Foro italiano*, 2001, IV, 194-199). Si apriva però un nuovo capitolo di elaborazione in primo luogo legislativa (stante la riserva di legge istituita in materia), per conciliare la “grave asimmetria” che rischiava di crearsi tra “politica estera” (competenza esclusiva dello Stato ai sensi del secondo comma dell'articolo 117 Cost.) e “rapporti internazionali delle regioni” (annoverati dalla stessa disposizione come oggetto di competenza concorrente). È questa la sfida che ha raccolto la legge 5 giugno 2003 n. 131 (“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”), che all'articolo 6 detta norme di attuazione dell'articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione sull'attività internazionale delle regioni.

2. I soggetti e le loro competenze

I primi tre commi dell'articolo 6 presentano identico *incipit*: “Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa...”.

L'inclusione delle Province autonome viene utilizzata anche per gli accordi con altri Stati, integrando opportunamente la “svista” del revisore costituzionale che al nono comma dell'art. 117 Cost. non vi faceva espresso riferimento. Ma, soprattutto, il legislatore recepisce la giurisprudenza costituzionale che già in passato ha respinto le doglianze avanzate dalle autonomie differenziate. La sentenza n. 425 del 1995 aveva osservato, al riguardo, che “all'esclusiva competenza, propria degli organi centrali dello Stato, di determinare ed attuare gli indirizzi di politica estera, in senso lato, non si sottraggono le province dotate di speciale autonomia (...) Essendo le competenze e le valutazioni dello Stato, da un lato, e delle regioni o delle province autonome, dall'altro, distinte ma cospiranti, il principio di leale cooperazione comporta l'obbligo per queste ultime di comunicare al Governo le iniziative in programma, con tempestività e completezza di informazioni, in modo da consentire una valutazione adeguata della conformità delle stesse con gli indirizzi di politica estera dello Stato e con gli interessi nazionali (sentenze n. 204 del 1993, n. 472 del 1992 e n. 179 del 1987)”.

L'ambito nel quale l'articolo in esame conferisce poteri e facoltà è quello delle materie di propria (di Regioni e le Province autonome) competenza legislativa, mentre la disposizione costituzionale lo riferiva alle “materie di loro competenza”: questa scelta di politica legislativa¹ opera una restrizione rispetto alla possibilità di esplicitare il “potere estero” delle regioni anche in ambiti di competenza non legislativa (es. la potestà regolamentare delegata dallo Stato ai sensi dell'articolo 117 sesto comma Cost.). Al di là del giudizio su questa restrizione (se cioè rientrante nella discrezionalità lata del legislatore ordinario o se invece ingiustificatamente lesiva della *ratio* della revisione costituzionale), occorre però chiedersi se il richiamo al rango legislativo della competenza regionale porti con sé l'impossibilità di adottare atti di indirizzo e di coordinamento, giusta la previsione dell'articolo 8 comma 6 ultimo periodo.

Gli atti parlamentari sono univoci nel ritenere che (soprattutto in rapporto alla categoria delle attività di mero rilievo internazionale) tale competenza continui a spettare allo Stato, in quanto vertente in materia di propria competenza esclusiva ai sensi della lettera *a*) del secondo comma dell'articolo 117 Cost. (politica estera): il rappresentante del Governo alla competente Commissione della Camera dei deputati - il 12 marzo 2003 - evocò anzi la necessità di modificare all'uopo il precedente atto di indirizzo, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1994, sulla base del parere della Conferenza Stato-regioni. Tale conclusione si può condividere (in tal senso anche R. Dickmann, *Osservazioni in tema di limiti al “potere estero” delle regioni e delle province autonome alla luce del nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione e della legge “La Loggia”*, in www.federalismi.it, 12 giugno 2003), a condizione di non dimenticare che la materia della politica estera è eminentemente procedurale e volta a volta si “applica” a singoli ambiti

¹ Per la quale v. l'illustrazione dell'articolo 5 che precede.

materiali: ecco perché sarebbe comunque illegittimo un atto di indirizzo e di coordinamento che (sulla falsariga dei punti 2 e 3 del d.P.C.M. 11 marzo 1980, peraltro già soppressi nel 1994) contenesse “indirizzi integrativi per le attività promozionali nei settori dell’artigianato, dell’agricoltura, delle fiere e dei mercati (...) del turismo e dell’industria alberghiera”, trattandosi di materie oramai conferite a legislazione regionale concorrente ovvero esclusiva.

Sull’altro versante soggettivo, occorre notare in via generale che la disposizione del comma 5 attribuisce al Ministro degli affari esteri la facoltà di 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: in caso di dissenso, sentita il Dipartimento per gli affari regionali, ne è investito con potere deliberativo il Consiglio dei ministri, in una seduta in cui interviene il Presidente della Giunta regionale o provinciale interessata. Come si vedrà, questa procedura rischia di sovrapporsi ad altri e più pregnanti poteri esistenti in capo al Ministero degli esteri (quanto meno al comma 3, che richiama anch’esso l’opportunità politica), e ciò forse ne giustificava la richiesta di soppressione avanzata dalle istanze regionali nella fase prodromica alla presentazione del disegno di legge governativo (cfr. nota 13 dicembre 2001, sul punto condivisa dal Dipartimento per le riforme istituzionali e la devoluzione nella nota 27 febbraio 2002). Un dubbio residua anche sul tenore della deliberazione che può assumere il Consiglio dei ministri, posto che la sua valenza cogente si sovrapporrebbe a molte delle misure sostitutive di cui all’articolo 8, senza rispettarne le relative formalità: anche questo rischio giustifica l’accusa, sempre contenuta nella nota di fonte regionale, secondo cui “si istituisce nel Consiglio dei ministri un tribunale che valuta politicamente e senza appello l’attività internazionale delle regioni e delle province autonome”, mentre in dottrina anche le posizioni più sfumate suggeriscono quanto meno l’utilizzo dello strumento della motivazione del diniego (Balboni, *Gli scenari incerti dell’autonomia normativa locale in una disposizione di difficile interpretazione*, in www.federalismi.it).

Un ulteriore quesito si pone in ordine alla natura del rinvio alle competenze legislative: se cioè esso sia il mero riferimento ad un ambito materiale circoscritto dall’articolo 117 Cost., o se invece comporti anche l’obbligo di procedere all’esecuzione ed all’attuazione di obblighi internazionali con legge (regionale). Il Dickmann (*op. cit.*) è di questo secondo avviso, adducendo l’ulteriore argomento – invero assai suggestivo – che in tal guisa si consentirebbe in via indiretta il necessario sindacato da parte della Corte costituzionale. È però rimarchevole l’appesantimento che ne scaturirebbe: mentre (come si vedrà: *infra*, § 5) si ritiene non configurabile la possibilità della legge regionale meramente formale di autorizzazione alla ratifica, una legge regionale contenente l’ordine di esecuzione di accordi in forma semplificata sarebbe sempre necessaria, anche in materie per le quali a livello statale è sufficiente la mera esecuzione in via amministrativa. Preferibile sarebbe invece considerare la materia coperta dal potere statutario, con la possibilità di deferire al Consiglio regionale soltanto l’ordine di esecuzione

degli accordi incidenti su questioni per le quali lo Statuto ritenga necessario investire l'organo assembleare.

La questione rileva, peraltro, solo sotto un'ottica internista: rispetto al recepimento del diritto pattizio come di quello consuetudinario, continua ad essere valida quanto scriveva l'Ago: "Il più delle volte il diritto internazionale si limita a richiedere allo Stato di realizzare un certo risultato concreto; e anche se l'esercizio di un'attività legislativa sia il mezzo più semplice per adempiervi, al diritto internazionale non importa poi affatto che il risultato in questione sia raggiunto mediante la posizione di norma o in modo diverso. Solo in determinati casi l'oggetto di un obbligo internazionale può dirsi consista direttamente nella posizione di norme (come nel caso in cui uno Stato sia obbligato ad adottare una legge cambiaria uniforme)" (Roberto Ago, *Scritti sulla responsabilità internazionale degli Stati*, Napoli, Jovene, 1979-1986). Si tratta di una considerazione vieppiù attuale alla luce del crescente ruolo degli organi statuali incaricati della giurisdizione e dell'amministrazione (cui certo gli organi amministrativi regionali non potranno sottrarsi), a riprova di quel carattere "diffuso" dell'attuazione delle norme internazionali che è il più innovativo risultato dell'affermarsi delle teorie moniste del diritto internazionale.

3. Le regioni nella fase discendente

Nel disporre che le regioni e le province autonome abbiano un ruolo nella fase successiva all'assunzione di un obbligo internazionale da parte della Repubblica italiana, il comma 1 prevede che esse, nelle materie descritte, "provvedono direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati, dandone preventiva comunicazione al Ministero degli affari esteri e al Dipartimento per gli affari regionali, i quali, nei successivi 30 giorni dal relativo ricevimento, possono formulare criteri e osservazioni".

È stato rilevato (R. Dickmann, *op. cit.*, 6) che il riferimento alla ratifica è improprio, delimitando il ruolo regionale nella fase discendente ai soli accordi internazionali che siano stati conclusi in forma solenne (per la nozione di ratifica quale espressione del consenso a vincolarsi mediante apposita ed a sé stante dichiarazione scritta, cfr. Wilcox, *The ratification of International Conventions*, London, 1953). In realtà, questa conclusione potrebbe non essere necessitata, laddove d'ora in poi i rappresentanti dello Stato italiano in sede negoziale si valessero dell'articolo 14 par. 1 lettera c) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, firmando il testo con riserva di ratifica quando ritengano che esso possa coinvolgere competenze legislative delle regioni. Ma è sicuramente vero che si tratterebbe di un appesantimento procedurale, seppure giustificato dall'opportunità di consentire alle sedi nazionali competenti un vaglio ulteriore rispetto al mandato conferito ai negoziatori.

È perciò preferibile concludere che nella locuzione del comma 1 si intendono tutti gli accordi internazionali in cui l'Italia s'è obbligata (siano essi conclusi in forma solenne, siano invece meri accordi in forma semplificata), e

che il riferimento alla ratifica si giustifichi in altro modo: esso risponde alla volontà di attribuire un ruolo regionale nell'attuazione e nell'esecuzione anche degli accordi per i quali non si disponga (ancora) di ordine di esecuzione. L'endiadi che unisce le autorizzazioni parlamentari alla ratifica all'ordine di esecuzione di rango legislativo, com'è noto, opera in via di mero fatto, ma si tratta di un fatto costantemente riscontrato (cfr. Giuliano, *E' emendabile o inemendabile l'ordine di esecuzione di trattati internazionali?*, in Rivista di diritto internazionale privato e processuale, 1982, 5; Cataldi, *In tema di rapporti tra autorizzazione alla ratifica e ordine di esecuzione del trattato*, in Rivista di diritto internazionale, 1985, 520). È allora pensabile che, in questo comma, siano proprio gli accordi in forma semplificata l'oggetto principale delle premure del Legislatore: per essi non è indispensabile l'ordine di esecuzione, visto che sono produttivi di effetti giuridici all'interno dell'ordinamento nazionale dalla data della relativa entrata in vigore definita secondo gli stessi accordi, ma è innegabile che l'attuazione in via amministrativa da parte dello Stato – a differenza dell'ordine di esecuzione contenuto in legge – assume una scarsa cogenza nei confronti di pubbliche amministrazioni come quella regionale. Ecco perché appare sensato prevedere che le Regioni siano considerate anch'esse come soggetti dell'ordinamento tenuti al loro ruolo nella fase discendente del diritto pattizio, per quanto di loro competenza. La lettura del termine “ratificati” come riferito agli accordi internazionali “conclusi” dalla Repubblica italiana, non ci pare però potersi spingere fino ad ammettere che, nelle materie di cui all'articolo 80 Cost., le regioni o province autonome possano procedere all'attuazione o all'esecuzione prima dell'autorizzazione parlamentare alla ratifica: proprio per la particolare valenza di questi trattati, è doveroso che lo *start* dell'ingresso nel nostro ordinamento sia rappresentato dalla volontà del Parlamento.

Quanto alle questioni di opportunità derivante dalle scelte di politica estera dello Stato - che in caso di dissenso possono essere portate in Consiglio dei Ministri (comma 5, riferito anche alle attività di cui al comma 1) - appare curioso che il Ministro degli affari esteri da cui dipendono i negoziatori possa dissociarsi dalla sua stessa condotta fino al punto di inibire l'attuazione di un accordo: è più agevole ritenere che siano le modalità di esecuzione od attuazione che possono sollecitare il suo intervento. Ma a destare perplessità è soprattutto la previsione dell'ultimo periodo del comma 1, secondo cui “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”.

È noto che l'intervento sostitutivo dello Stato, nella produzione legislativa degli ultimi anni, s'è arricchito di una poliedricità sconosciuta ai suoi esordi; ciò ha consentito di configurare l'inedita fattispecie dell'intervento sostitutivo preventivo², in ottemperanza all'articolo 120 secondo comma Cost. per l'ipotesi di “mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria”. Ciò può far legittimamente dedurre che ordinamenti “compensati” come quello comunitario giustificano la possibilità che

² Per la quale v. l'illustrazione dell'articolo 5 che precede.

l'inerzia della regione (a fronte di una direttiva da attuare in materia di competenza concorrente o esclusiva) dia luogo ad intervento sostitutivo dello Stato. Ma che lo Stato possa valersi del semplice principio *pacta sunt servanda* (anche se reso più stringente dal primo comma del nuovo articolo 117) per imporre ad una regione una normazione sostitutiva dell'esecuzione ovvero l'attuazione di un mero accordo internazionale, ci pare oggettivamente assai discutibile, soprattutto alla luce del fatto che la Repubblica ha un modo assai più consueto di imporre a tutti i suoi enti territoriali il rispetto degli obblighi internazionali da essa assunti: l'ordine di esecuzione in norma di rango legislativo, che coinvolge il Parlamento nella messa in mora di tutte le amministrazioni ed ha sanzioni per l'inadempimento più "consuete" dei provvedimenti atipici cui si giungerebbe in via sostitutiva.

S'impone perciò, almeno per questo comma, una diversa lettura: essa passa per il fatto che il rinvio all'articolo 8 è fatto per comodità di tecnica redazionale, ma non necessariamente ne sposa il fondamento costituzionale (articolo 120 secondo comma cit.). Nel caso del comma 1 dell'articolo 6 il fondamento non può che restare quello disciplinato dall'articolo 117, quinto comma, la cui terminologia è diversa: vi si prescrive che le regioni e le province autonome "provvedono all'attuazione ed all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza". C'è stato chi s'è avventurato in improbabili percorsi ermeneutici sulla sottile distinzione tra "inadempienza" e "mancato rispetto": in sede consultiva sul disegno di legge il relatore della Commissione esteri della Camera Deodato (seduta dell'11 marzo 2003) propose di specificare che, in caso di «inadempienza», l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato "dovrebbe avvenire in via legislativa o regolamentare (magari con l'esplicita indicazione della natura sostitutiva o cedevole delle disposizioni a quello scopo emanate)", mentre in caso di «mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria», l'intervento sostitutivo dello Stato "dovrebbe invece avvenire in via amministrativa". Ma ci pare più agevole chiave interpretativa quella di correggere la lettura che si dà comunemente del quinto comma dell'articolo 117: il potere sostitutivo, in esso, va ricollegato alle "norme di procedura" di cui alla riserva di legge statale del precedente periodo, per cui è dalla loro violazione che può scaturire l'intervento sostitutivo dello Stato. In questo caso (esecuzione od attuazione di accordi internazionali), il potere di cui all'articolo 8 sarebbe perciò esercitato in via inibitoria nei confronti degli atti regionali che venissero adottati in violazione della procedura dettata dal primo periodo del comma 1 (omettendo la comunicazione o non rispettando i termini).

Per tale procedura, la Regione (o Provincia autonoma) deve dare preventiva comunicazione al Ministero degli affari esteri e al Dipartimento per gli affari regionali, che, entro 30 giorni, possono formulare criteri e osservazioni. Sebbene in fasi prodromiche si sia invano proposto di sopprimere dal testo la parola "preventiva" (allo scopo di evitare un effetto sospensivo nei confronti dell'autonomia normativa regionale: v. nota 27 febbraio 2002 del Dipartimento

per le riforme istituzionali e la devoluzione), l'eventualità delle osservazioni ("possono") fa comunque propendere per la tesi della riconducibilità della procedura al silenzio-assenso, pur se non espresso *ore rotundo* come invece avvenuto (per un emendamento introdotto in sede referente al Senato) al comma 2.

4. *Le relazioni internazionali tra regioni*

Ci si sarebbe atteso che, coll'ingresso delle regioni direttamente nel dominio riservato della Farnesina (fase ascendente e discendente dei trattati internazionali, consacrato dalla revisione costituzionale), la vicenda da cui è partita tutta la complessa evoluzione delle relazioni internazionali delle regioni – quella delle attività senza un diretto contenuto normativo – avrebbe registrato un completo via libera. Per quanto concerne le intese con Enti territoriali interni ad altro Stato, invece, il comma 2 continua a disporre che la Regione (o Provincia autonoma) dia comunicazione prima della firma al Dipartimento per gli affari regionali e al Ministero degli affari esteri, ai fini delle eventuali osservazioni di questi ultimi e dei Ministeri competenti, da far pervenire entro 30 giorni: decorso tale termine, le Regioni possono sottoscrivere l'intesa, formalizzando così la sussistenza di un silenzio-assenso.

Come lamentato in fase prodromica alla stesura del disegno di legge, la presenza del termine sospensivo dell'efficacia dell'intesa ("prima della firma") rappresenta una riconferma dell'esistente meccanismo di cui al d.P.R. 31 marzo 1994. Quanto poi al contenuto delle intese con Enti territoriali interni ad altro Stato intese, rispetto al nono comma dell'articolo 117 il testo delimita i casi (conformemente alla riserva di legge ivi contenuta) a quelle dirette a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale, nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale". Il fatto che su quest'ultima fattispecie si sia meramente recepita la nozione elaborata dalla giurisprudenza costituzionale è stato giudicato, nella nota 22 maggio 2002 redatta dalla segreteria della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome (elaborata in vista del congresso delle regioni e dell'assemblea degli eletti del 5-6 giugno 2002), il riciclaggio di "una categoria rimasta sempre ambigua ed incerta, e che era il caso di seppellire definitivamente"; in compenso, però, si potrebbe replicare che la normativa concerne le intese "dirette a realizzare" le attività, mentre le attività stesse sarebbero definitivamente "liberalizzate" (il che renderebbe non soltanto auspicabile, ma a questo punto doverosa la revisione dell'atto di indirizzo e coordinamento del 1994).

Infine, il comma 2 specifica che in questa sede le Regioni e le Province autonome non possono:

- a) esprimere valutazioni relative alla politica estera dello Stato;
- b) assumere impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato;

c) assumere impegni che ledano gli interessi degli altri soggetti di cui all'articolo 114, primo comma, della Costituzione (si tratta di Comuni, Province, Città metropolitane, soggetti che non a caso al comma 7 hanno titolo a svolgere attività di meri rilievo internazionale nelle materie loro attribuite).

In proposito, in fase prodromica alla stesura del disegno di legge fu richiesta da parte del Dipartimento per le riforme istituzionali e la devoluzione (v. citata nota 27 febbraio 2002) la soppressione del divieto di esprimere valutazioni relative alla politica estera dello Stato, giudicato o superfluo oppure lesivo dell'autonomia regionale. Non si tratta propriamente di un duplicato della previsione del comma 5, che opera con modalità e presupposti diversi, anche se il deferimento della questione di opportunità al Consiglio dei ministri nei fatti potrebbe rivelarsi in modo più celere per bloccare l'intesa (per un Dicastero o un Dipartimento che non vogliono assumersi da soli la responsabilità di negare l'assenso). È però effettivamente vero che la libertà di valutazione degli organi regionali ne riceve un serio *vulnus*, solo parzialmente giustificato dall'esigenza che non si portino all'estero divergenze di posizioni tra enti territoriali diversi dello stesso soggetto internazionale. Va infatti considerato che non è infrequente che le regioni si uniscano nel sostenere determinate cause che i Governi centrali ancora non sposano, e nel farlo si impegnino pubblicamente ad un'attività di *lobbying* negli Stati di appartenenza: un divieto in tal senso sarebbe, oltre che lesivo dell'autonomia, realmente difficile da far rispettare, a meno di non tagliare le regioni italiane fuori dai principali circuiti internazionali di *decision making*.

La Terza Conferenza Ambientale dei Ministri e dei *Leader* Politici delle Regioni dell'Unione Europea ad esempio non soltanto regolarmente indica alcune misure da adottare a livello locale (energie pulite, risparmio energetico, interventi sui trasporti, pianificazione territoriale sostenibile, forestazione), ma impegna anche le regioni ad una linea comune a livello nazionale ed europeo: prima a Göteborg nel 1997 e poi a Wexford del 1999, si sono approvati documenti che esplicitamente mirano ad influire sulla PAC (politica agricola comune) dell'Unione europea mediante la riduzione dell'utilizzo di pesticidi e fertilizzanti e l'introduzione di standard variabili sulla base della specifica fertilità naturale dei suoli e della percolazione delle sostanze utilizzate. Nella misura in cui tali indicazioni non si traducono solo in *lobbying* sui rispettivi governi o sugli organi dell'Unione, ma danno anche luogo ad iniziative di "anticipazione" volontaria degli effetti desiderati nelle singole regioni (o nei comuni che aderiscono all'analogia, e più nota iniziativa della conferenza di Aalborg sulle Agende 21 locali), non scaturisce alcun obbligo od onere a carico dello Stato: ci si chiede allora se tale attività merita di passare sotto le forche caudine di un giudizio politico (che rischia di relegare il Governo ad una difesa d'ufficio di posizioni retrograde), invece di cogliere l'occasione di un tale "adempimento dal basso" delle priorità più sentite a livello internazionale, che potrebbe anzi innescare un circolo virtuoso a livello economico con altre aree del territorio nazionale.

5. Le regioni nella fase ascendente

Per quanto riguarda gli accordi con altri Stati, la procedura prevista dal comma 3 dispone che ogni Regione o provincia autonoma debba comunicare tempestivamente al Ministero degli Esteri ed al Dipartimento per gli affari regionali l'esistenza di trattative in corso; mediante questi Dicasteri vengono avvisati anche i ministeri eventualmente competenti per materia. Al Ministero degli esteri viene riservata la competenza a indicare - se così ritiene - i principi e i criteri da seguire, esercitando un ruolo di consulenza e collaborazione anche per il tramite delle competenti rappresentanze consolari o uffici consolari, qualora il negoziato si svolga all'estero. Una modifica approvata alla Camera ha mutato la valenza di tale collaborazione, che nel testo originario del Governo aveva tutti i caratteri di facoltatività con cui si maschera di solito il potere d'ingerenza, mentre ora è piuttosto una prescrizione – agli uffici del Dicastero competenti – di apprestare il supporto dovuto a quella che comunque è l'esternazione a livello internazionale di un ente territoriale di rilevanza costituzionale. Una volta concluso il negoziato il testo dell'accordo così elaborato deve essere sottoposto alla valutazione politica del Ministero degli esteri, il quale può, a questo punto, conferire alla Regione o alla Provincia autonoma i pieni poteri di firma ai sensi della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969.

Nell'audizione svolta presso la Commissione affari costituzionali del Senato il 19 settembre 2002, il Sottosegretario agli affari esteri enunciò in maniera chiarissima la filosofia che informa la previsione del comma 3, affermando che “quando le regioni concludono accordi internazionali – nei casi previsti dalla legge italiana – lo fanno quindi, per l'ordinamento internazionale, in qualità di organi dello Stato in capo al quale nascono le posizioni giuridiche previste dall'accordo, pur con ambito territoriale limitato agli organi della regione”. Analoga posizione espressa in sede consultiva sul disegno di legge il relatore della Commissione esteri della Camera Deodato, quando (seduta dell'11 marzo 2003) dichiarò che “la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (ratificata dall'Italia ai sensi della legge n. 112 del 1974) riconosce esclusivamente allo Stato la competenza all'assunzione di obblighi internazionali. Lo Stato rimane dunque pur sempre, a parte ovviamente le organizzazioni internazionali, l'unico soggetto dell'ordinamento internazionale e comunitario. Le Regioni e le Province autonome non assurgono a tale qualifica, che non può certo essere attribuita loro con legge dello Stato.”. Persino la segreteria della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, nella nota citata, definì questa impostazione “conforme al diritto internazionale e sotto questo aspetto non criticabile” (per una voce di dottrina che dubita della possibilità della pienezza del *treaty making power* in capo alle regioni, v. E. Cannizzaro, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, 22).

Ora, va premesso che è senz'altro vero che la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati all'articolo 2 paragrafo 1 lettera g) considera parte “uno Stato

che ha acconsentito ad essere obbligato da un trattato e per il quale un trattato è in vigore” e che all’articolo 6 attribuisce ad “ogni Stato” la “capacità di stipulare trattati”. Di più: la conferenza diplomatica che elaborò la Convenzione di Vienna respinse un progetto di articolo, proposto dalla Commissione del diritto internazionale, secondo cui gli Stati membri di unioni federali potevano avere “la capacità di stipulare trattati, se ammessa dalla costituzione federale e nei limiti ivi previsti” (Nazioni Unite, *Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents officiels, 2^{ème} session*, New York, 1970, 5); nello stesso senso vanno anche dati vari della ultrasecolare prassi internazionale (per la quale cfr. Di Marzo, *Component Units of Federal States and International Agreements*, Alphen aan den Rijn, 1980). Ma è anche vero che la soggettività internazionale è un concetto in evoluzione rispetto alla sua tradizionale definizione (per la quale v. H. Lauterpacht, *The Subjects of the Law of Nations*, in *Law Quarterly Review*, 1947, 438), e non a caso la Commissione del diritto internazionale è tornata recentemente alla carica nello schema di Convenzione sulle immunità giurisdizionali degli Stati e delle loro proprietà: all’articolo 2 si fa rientrare nella nozione di “Stato” – ai fini della Convenzione – sia lo Stato propriamente detto (con i suoi vari organi di governo), sia le “unità costitutive di uno Stato federale”, sia ancora le “suddivisioni politiche dello Stato che siano abilitate a compiere atti nell’esercizio dell’autorità sovrana dello Stato”.

Si tratta di una distinzione particolarmente interessante, sia perché applica a determinate entità sub-statali uno dei principali caratteri della soggettività internazionale (il principio *par in parem non habet iurisdictionem*), sia perché distingue tra entità per le quali l’attributo consegue da un’espressa delega di funzioni ed entità per le quali essa si presume. Queste ultime sono le unità costitutive degli Stati federali, per le quali tradizionalmente il diritto di concludere trattati internazionali nelle materie di loro interesse esclusivo si giustificava proprio con l’argomento della delega di funzioni da parte del titolare della sovranità statale: a conforto di questa ricostruzione, si adduceva il fatto che la Costituzione elvetica del 1874 prevedeva sì la competenza dei cantoni a stipulare trattati con gli Stati stranieri (in materia di economia pubblica, rapporti di vicinato e di polizia), ma la subordinava all’approvazione del Consiglio federale; anche per la Legge fondamentale tedesca del 1949, i *Laender* possono concludere (nelle materie di loro competenza legislativa) trattati con Stati esteri solo col consenso del Governo federale. Ma anche questa tradizionale concezione del federalismo è andata evolvendosi: dal 1994, nel Regno del Belgio, alle Comunità ed alle Regioni l’autorità garantita dalla Costituzione in merito alle relazioni internazionali include il *ius tractati*, cioè il diritto di concludere trattati internazionali nelle materie di loro interesse esclusivo. Come nelle materie di interesse federale è il decreto reale che garantisce il potere di firma, così per i trattati regionali è il capo del governo della comunità o della regione che ha direttamente il potere di firma (e che può conferirne i pieni poteri ad altro soggetto). All’autorizzazione parlamentare alla ratifica dei trattati di interesse federale corrisponde l’obbligo di acquisire l’approvazione dei consigli delle comunità o delle regioni per i trattati di

interesse regionale: i due requisiti concorrono per i trattati cosiddetti “misti”, che – senza quest’approvazione – non possono essere ratificati dal Re.

Va chiarito che questo traguardo è ben lungi dall’essere stato raggiunto in Italia, né con la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione, né col disegno di legge di attuazione approvato dalle Camere su iniziativa del Governo. Ma un’analisi sincronica, che abbia a mente il *tertium comparationis* rappresentato dalle esperienze straniere di reale federalismo, consente di imputare le scelte compiute alla volontà del Legislatore (costituente) e non già ad un presunto ostacolo di diritto internazionale: invece di asserire che non si può prescindere dalla delega di firma perché le regioni non possono essere soggetti di diritto internazionale, si farebbe meglio a dire che – non essendo le nostre regioni soggetti di diritto internazionale (perché l’opzione dello Stato federale non è stata realmente considerata neppure nella revisione costituzionale del 2001) – non si può prescindere dal sistema del conferimento dei ‘pieni poteri di firma’. Esso è lo strumento mediante il quale, nel diritto dei trattati (art. 7 della Convenzione di Vienna), uno Stato esprime il suo consenso - ad essere rappresentato e vincolato da un trattato - mediante la firma apposta dal suo rappresentante.

Si tratta invero di un esito che conclude una procedura comunque delimitata da precise condizioni di carattere oggettivo. Essa infatti non può aver corso se non per gli accordi (tra Stato estero e regione o provincia autonoma italiana) che rientrino in una delle seguenti categorie:

a) siano esecutivi o applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore. Non si specifica se tali accordi-madre debbano essere stati stipulati dallo Stato italiano necessariamente con lo Stato controparte della regione, o se può trattarsi anche di accordi multilaterali: ragionevolezza vorrebbe che in questi ultimi vi debba comunque essere lo Stato controparte della regione, anche se non si può escludere un funzione di “traino” dell’accordo regione-Stato estero (che accetti di “testare” l’efficacia dell’accordo a livello di relazioni locali, riservandosi in caso di esito positivo di aderire al sistema multilaterale);

b) siano accordi di natura tecnico-amministrativa. La segreteria della Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, nella nota citata, ha definito questa e la successiva “locuzioni piuttosto ermetiche che sarebbe il caso di chiarire”;

c) siano accordi di natura programmatica “finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale”: tale ultima locuzione, che aiuta a meglio definire un tipo di accordi di cui nel testo governativo si arguiva solo la non (immediata) prescrittività, è stata introdotta in sede parlamentare rifacendosi alla giurisprudenza costituzionale precedente.

Occorre altresì che essi soddisfino tutti i seguenti requisiti:

- a) rispettino la Costituzione;
- b) rispettino i vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario (limite introdotto in sede parlamentare);

c) rispettino i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (della Repubblica);

d) rispettino i vincoli derivanti dalle linee e dagli indirizzi di politica estera italiana: si tratta di una locuzione di cui (nelle fasi prodromiche alla stesura del disegno di legge governativo) si lamentò la vaghezza, giudicata foriera di lesione dell'autonomia regionale (cfr. Dipartimento per le riforme istituzionali e la devoluzione, nota 27 febbraio 2002);

e) rispettino i vincoli derivanti dai principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato. E' stato precisato, con modifica apportata nel corso dell'esame al Senato, che questo particolare limite si riferisce alle sole materie concorrenti (art. 117, terzo comma Cost.), visto che in caso contrario la competenza esclusiva surrettiziamente continuerebbe a sottostare al "quadro" fissato dalla normativa di rango primario dello Stato.

La procedura di "sorveglianza speciale" (come definita sarcasticamente dalla citata nota della Presidenza dei Consigli regionali) che precede il conferimento dei pieni poteri si giustifica proprio col controllo di questi requisiti di legittimità; eppure a questo controllo si affianca un "accertamento di opportunità politica" da parte del Ministero degli esteri, che se negativo costituisce barriera insormontabile (diniego di pieni poteri e nullità dell'accordo se adottato *sine titulo*), per cui il deferimento al Consiglio dei ministri delle questioni di opportunità rappresentate alle regioni dal Ministero (di cui al comma 5) in questo caso appare decisamente pleonastico. Si tratta di un accertamento che è stato assai criticato da fonte regionale (cfr. nota 13 dicembre 2001 cit., in cui si obiettò che l'opportunità politica nel concludere accordi risulta difficilmente valutabile in maniera oggettiva, ma si concretizzerebbe in una valutazione discrezionale dello Stato sui rapporti internazionali delle regioni e delle province autonome) e dal Dipartimento per le riforme istituzionali e la devoluzione (che nella nota 27 febbraio 2002, ne proponeva la soppressione). Anche a livello scientifico s'è sollevato il dubbio che l'articolo "sia andato oltre il mandato conferitogli dall'articolo 117, nono comma, della Costituzione, ledendo in maniera eccessiva la potestà di autodeterminazione della regione nelle materie rimesse alla sua competenza" (M. Olivetti, *Luci ed ombre della legge "La Loggia" per uscire dall'ingorgo del federalismo*, in Guida al diritto-Il Sole 24 ore, 22 febbraio 2003, p. 12).

Ma è la stessa tempistica con cui il Ministero opera a destare perplessità: la necessità del conferimento dei pieni poteri anzitutto costringe i negoziatori regionali ad "innalzare il livello" della trattativa, in un mondo dove "nella maggior parte dei casi, la produzione dei pieni poteri non appare richiesta" (Giuliano-Scovazzi-Treves, *Diritto internazionale*, parte generale, 1991, p. 301). Del resto, all'articolo 2 della Convenzione di Vienna per "pieni poteri" si intende "un documento emanante dall'autorità competente di uno Stato e designante una o più persone quali rappresentanti dello Stato per la negoziazione, l'adozione o l'autenticazione del testo di un trattato, per esprimere il consenso dello Stato ad essere vincolato al trattato o per compiere ogni altro atti relativamente ad un trattato". La scelta del Legislatore nostrano -

di far intervenire il conferimento dei pieni poteri in una fase in cui già si dispone di un progetto e prima di sottoscrivere l'accordo - rende quei poteri un po' meno pieni, nei fatti privandoli della "copertura" rappresentativa in tutta la fase negoziale (e salva la collaborazione delle rappresentanze diplomatiche competenti). Ecco perché da parte regionale s'è opinato che l'obbligo di tempestiva informativa sulle trattative non solo non porta alcun contributo immediato alla loro riuscita, ma rischia di introdurre un vincolo indefinito (nota 13 dicembre 2001 cit.); anche il Dipartimento per le riforme istituzionali e la devoluzione nella nota 27 febbraio 2002, del resto, ha ostentato scetticismo per i criteri ed i principi che la Farnesina può indicare per la conduzione delle trattative, lamentando che essi non rispondono a parametri predeterminati. Se invece i criteri dettabili dalla Farnesina si fossero limitati ad indicare in concreto i vincoli al di fuori dei quali l'accordo sarebbe illegittimo (la normativa interna da non violare, ecc.), nulla avrebbe ostato a rendere ostensibile alla controparte queste limitazioni (cosa che ovviamente non è sempre possibile fare con le considerazioni di opportunità): ciò non soltanto avrebbe corrisposto ad un apprezzabile principio di trasparenza negoziale, ma soprattutto avrebbe consentito di valersi del meccanismo di garanzia di cui all'articolo 47 della Convenzione di Vienna. Per tale disposizione, specifiche restrizioni all'autorità del rappresentante di uno Stato possono essere notificate alla controparte prima dell'espressione dei consensi: questo risultato garantisce comunque lo Stato rappresentato dall'abuso di fiducia del plenipotenziario, perché la notifica rende le restrizioni opponibili alla controparte e la stipula *ultra vires* non dà luogo ad obbligazione valida.

Come si vede, il paventato rischio di incorrere nel *ius repraesentationis omnimoda* – cioè di rimanere vincolati da un trattato siglato da un negoziatore che spende la sua natura di plenipotenziario al di fuori delle norme interne sulla competenza a stipulare: la vera "bestia nera" di tutte le Cancellerie del mondo, da quanto la sentenza della Corte permanente di giustizia internazionale 5 aprile 1933 lo applicò nel caso dello stato giuridico della Groenlandia orientale – era facilmente prevenibile senza necessariamente far ricorso alla formula dimidiata (che si è invece prescelta al comma 3) del conferimento di pieni poteri limitati nei fatti alla sola firma. Ma per fare questo occorreva dare ascolto a chi proponeva di sopprimere il riferimento all'accertamento di opportunità politica: ancora una volta, invece, è stato il percorso imposto dalla priorità centralista a dettare la scelta dello strumento tecnico-giuridico e, data la premessa dell'*arbitrium merum* della Farnesina sull'opportunità, al Legislatore è apparso necessitato il ricorso al "guinzaglio corto" con i negozianti regionali. Ecco dunque che la dialettica resta tutta interna al rapporto Stato-regione, attribuendo la quietanza liberatoria dei "pieni poteri" soltanto quando il testo sarà pressoché definitivo ed il Ministero degli esteri potrà esercitarvi tutte le valutazioni di legittimità e di opportunità che per legge gli competono.

A conforto di questa chiave interpretativa soccorre un dato testuale apparentemente pleonastico: l'ultimo periodo del comma 3 prevede che gli accordi sottoscritti in assenza dei pieni poteri siano nulli. Il testo della legge n. 131 del 2003 sostanzialmente conferma così la norma di diritto internazionale

che regola le conseguenze dei trattati conclusi in difetto di capacità dell'organo, visto che la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati già stabilisce (art. 8) che: "Un atto relativo alla conclusione di un trattato compiuto da una persona che non possa, in virtù dell'articolo 7 (pieni poteri), essere considerata come autorizzata a rappresentare uno Stato a tale scopo, non ha effetti giuridici, a meno che non sia successivamente confermato dallo Stato medesimo". Il richiamo pedissequo di quella norma è la definitiva controprova che il legislatore italiano aveva bene in mente non solo il rischio che voleva prevenire (restare vincolato da clausole negoziali non volute da Roma), ma anche la conseguenza più immediata della scelta di mantenersi a livello di plenipotenziari *ad pactum signandum*: la causa di invalidità sulla carenza di pieni poteri di cui all'articolo 8 è assoluta (sebbene sanabile dallo Stato interessato). Far arretrare l'attribuzione dei pieni poteri già nella "vera" fase negoziale, avrebbe invece comportato – per un Legislatore tutto proteso alla difesa delle prerogative anche di opportunità della Farnesina – l'ingresso in un campo evidentemente percepito come infido: quello che in patologia - oltre a comportare la possibilità di applicazione dell'articolo 44 della Convenzione, che consente in determinati casi la separabilità delle previsioni del trattato laddove solo alcune di esse siano soggette a causa d'invalidità – registra una mera causa di nullità relativa ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione di Vienna.

Tale norma – che, si è detto nella giurisprudenza prevalente, assume valore consuetudinario - prescrive l'invalidità di un trattato per violazione delle norme interne sulla competenza a stipulare; ma tale causa d'invalidità può essere fatta valere solo quando lede una norma d'importanza fondamentale (si intende che tale locuzione si applichi alle norme costituzionali dei singoli Stati) e quando la lesione sia manifesta (con ciò intendendo quelle "obiettivamente evidenti" per uno Stato che si comporti secondo prassi abituale e buona fede). La critica alla "concezione prettamente diplomatica del diritto internazionale", compiuta dal Conforti (secondo cui il principio di buona fede avrebbe valenza meramente convenzionale e perciò non vincolerebbe gli Stati non parti della Convenzione di Vienna: v. Conforti, *Lezioni di diritto internazionale*, Napoli, pag. 64.) muove proprio da una preoccupazione di natura più internista che internazionalista: quando vi si aggiunge che il trattato firmato in violazione di norme costituzionali sulla competenza a stipulare è di per sé invalido (o meglio, non vincola giuridicamente), a meno che l'organo interno "messo da parte" non manifesti - anche implicitamente - il suo assenso *ex post*, si sta chiaramente pensando non già all'opponibilità del trattato agli Stati contraenti, quanto piuttosto al delicato profilo dei rapporti inter-istituzionali all'interno delle moderne democrazie. In altri termini, c'è chi ha temuto per anni che il principio di buona fede potesse essere addotto dai Governi stipulanti per avallare il *deficit* democratico nella materia conferita nel trattato, opponendo alle istanze parlamentari la necessità di evitare una causa di responsabilità internazionale per inadempimento: un tale "uso improprio" del diritto internazionale, per alterare gli equilibri politico-costituzionali interni, ha persino indotto taluno a teorizzare l'assoluta prevalenza delle norme costituzionali come causa d'invalidità del trattato. Trasposto alla questione dei

rapporti Stato-regioni, c'era il timore che il principio di buona fede potesse essere invocato dallo Stato estero controparte – con la connivenza della regione “plenipotenziario esorbitante” – per mettere lo Stato dinanzi al *fait accompli*: o accettare l'accordo nonostante non siano stati rispettati i limiti della competenza regionale a stipulare, o rischiare la responsabilità internazionale. Ecco perché è apparso più “comodo” mantenere tutto il possibile contenzioso a livello di mera titolarità dei pieni poteri al momento della stipula.

Alla luce di tutto ciò, sarebbe stato assurdo che il requisito per l'esercizio del potere sostitutivo fosse uguale a quello del comma 1: è praticamente impossibile che scaturisca responsabilità internazionale dalla violazione delle procedure di cui al comma 3, per il banale motivo che – senza il “via libera” del Ministero degli esteri – la firma sarebbe apposta da chi non ha i pieni poteri di firma e, perciò, l'impegno internazionale assunto dalla regione sarebbe radicalmente nullo. Difatti, il rinvio – contenuto al comma 6 – alle procedure dell'articolo 8 (commi 1, 4 e 5, in quanto compatibili) stavolta opera “in caso di violazione degli accordi di cui al comma 3”: non è quindi la violazione delle norme procedurali interne ad attivare la messa in mora governativa (ed in ultima analisi la sostituzione), bensì la mancata attuazione data dalla regione al trattato da lei stessa sottoscritto sollecitando il conferimento dei pieni poteri da parte dello Stato. Effettivamente, una simile ipotesi ha connotati di riprovevolezza di gran lunga maggiori del mero inadempimento di un obbligo internazionale: è un vero e proprio “mancato rispetto” di un trattato a tutti gli effetti vigente (riconducibile quindi all'articolo 120 secondo comma Cost., e non certo alla lettura che qui si è data dell'articolo 117 quinto comma), al quale l'ordinamento deve poter reagire nella forma dell'intervento sostitutivo preventivo (prima cioè che emerga la responsabilità internazionale dello Stato, il quale, come desumibile dalla sentenza 343/1996 della Corte costituzionale, anche in caso di attività estere delle regioni continua a rispondere degli impegni assunti anche se l'ordinamento interno eccezionalmente consente l'iniziativa degli enti minori).

Se l'intervento sostitutivo dello Stato discende dal principio di leale cooperazione, nell'eventualità in questione potrebbero venire in rilievo anche altri principi: ecco perché il comma 6 contiene una clausola di salvezza della “responsabilità dello Stato verso le regioni”, che risponde all'esigenza di tenere indenne lo Stato dalle conseguenze (anche di ordine patrimoniale, come specificato dal Sottosegretario agli esteri nella citata seduta 12 marzo 2003 della III Commissione della Camera dei deputati) dell'inadempimento del trattato da parte della regione che (avendolo firmato a nome dello Stato) doveva darvi esecuzione. Una condanna risarcitoria in sede arbitrale o giurisdizionale internazionale (o addirittura l'esercizio di misure di autotutela pacifica da parte dello Stato estero) verrebbe così ad essere “scaricata” sulla regione responsabile del danno erariale arrecato (restando a loro volta impregiudicati i diritti di rivalsa dell'ente nei confronti degli amministratori soggettivamente responsabili sotto il profilo contabile); coerentemente, una simile clausola non è riprodotta al comma 2 (trattandosi di impegni con soggetti non statuali, la loro violazione non dà luogo, almeno allo stato, a responsabilità internazionale), mentre al comma 1 essa assumerebbe la diversa

veste di imputazione alla regione dei costi delle misure ripristinatorie rese necessarie dalla rimozione degli effetti dell'esecuzione illegittima.

In sede parlamentare, infine, ci si è posti un problema dalle profonde implicazioni teoriche, che pare fosse totalmente sfuggito al Governo: la questione degli accordi in forma semplificata e dell'articolo 80 della Costituzione. Nel nostro ordinamento, infatti, la procedura solenne (di ratifica) è richiesta nei casi in cui la Costituzione impone l'autorizzazione parlamentare: su di essi, pertanto, parte della dottrina già riteneva non si potesse dare il caso di accordi internazionali, impegnativi della Repubblica, che fossero stipulati da soggetti diversi da quelli statali (cfr. C. Curti Gialdino, *Unione europea e trattati internazionali nelle riforme costituzionali della Bicamerale*, Giuffrè, 1998, p. 74). L'ordine del giorno Deodato 9/3590/1, approvato dall'Assemblea della Camera il 39 aprile 2003, pare confermare questa valutazione, impegnando il Governo a interpretare la norma nel senso che le regioni, nelle materie di propria competenza legislativa, "non possono stipulare con altri Stati accordi internazionali aventi i caratteri di cui all'articolo 80 della Costituzione". Ma, sotto un altro profilo, proprio quell'ordine del giorno pone un ulteriore problema.

Se nell'ordine del giorno si fosse scritto "aventi l'oggetto dei trattati di cui all'articolo 80", sarebbe rimasta impregiudicata la questione della legge meramente formale di fonte regionale: di una legge regionale, cioè, che in virtù di apposite previsioni statutarie (prefigurate nella citata nota dei Presidenti dei Consigli regionali) autorizzasse l'Esecutivo a firmare il progetto sul quale il Ministero avesse conferito i pieni poteri. Nella formulazione prescelta dall'ordine del giorno, invece, appare necessitato dedurre che è la forma solenne ad essere inibita: i pieni poteri potrebbero essere attribuiti alle regioni solo per gli accordi in forma semplificata, che non hanno bisogno di ratifica e che sono, nel diritto internazionale, accordi in cui la volontà dello Stato a vincolarsi viene espressa mediante la sola firma (come si evince dagli articoli 10, 11 e 12 della Convenzione di Vienna: ai sensi di tali disposizioni, tale volontà non deve solo essere prevista - anche implicitamente - dal trattato stesso, ma deve risultare dai pieni poteri attribuiti dallo stato ai suoi rappresentanti).

Se quest'interpretazione è effettivamente vincolante per l'interprete, non dovrebbe nemmeno porsi il problema di un ruolo integrativo d'efficacia dei trattati regionali da parte del Presidente della Repubblica, competente (ai sensi dell'articolo 87 Cost.) alla ratifica dei trattati stipulati in forma solenne: più modestamente, lo stadio del nostro regionalismo non consentirebbe nemmeno questa che è una delle più visibili (ed innocue) caratteristiche del federalismo tedesco.

La disposizione del comma 4 prescrive che agli accordi stipulati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano sia data pubblicità in base alla legislazione vigente. Si tratta di una norma che non innova rispetto a quella dell'articolo 4 della legge 11 dicembre 1984, n. 839, secondo cui al massimo un mese dopo la sottoscrizione dell'atto (con cui la Repubblica si obbliga) il servizio del contenzioso diplomatico del Ministero degli esteri lo

trasmette alla Gazzetta ufficiale (per la pubblicazione in apposito supplemento trimestrale) e lo comunica ai Presidenti delle Camere.

È sicuramente una formalità più aulica di quella che, per le attività promozionali o di mero rilievo internazionale, era prevista dal D.P.R. 31 marzo 1994, che rinviava ai modi di pubblicità stabiliti dalle normative regionali. Ma è anche un indizio dell'ambito tutto sommato marginale in cui s'è voluto ridurre il potere di firma delle regioni, il fatto che (trattandosi eminentemente di accordi in forma semplificata) non ci si sia posti neppure alla lontana il problema di registrare il testo presso il Segretariato generale delle Nazioni Unite, come invece può avvenire ad esempio per i trattati stipulati dagli enti federati nel regno del Belgio.

6. Le autonomie sub-regionali

Ai sensi del comma 7, resta salva l'attività di mero rilievo internazionale di Comuni, Province e Città metropolitane nelle materie loro attribuite, secondo l'ordinamento vigente. Poiché però il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) non disciplina la materia, appare evidente che il richiamo è fatto all'art. 7 del D.P.R. 31 marzo 1994: per esso, le disposizioni del decreto stesso concernono anche le attività degli enti subregionali svolte nell'esercizio delle funzioni ad essi delegate dalle regioni e dalle province autonome nelle materie considerate dal decreto medesimo.

Si ha quindi la sopravvivenza di un testo – e, quel che più conta, di una discussa nozione di fonte essenzialmente giurisprudenziale, quella di “attività di mero rilievo internazionale” – ai limitati fini dell'applicazione agli enti sub-regionali. È almeno auspicabile che questo non comporti la mera sostituzione del termine “Regione” a quello “Stato”, con la successione delle burocrazie regionali nelle potestà (e nelle vessazioni) a cui esse erano assoggettate nel precedente regime di disciplina centralizzata delle “relazioni internazionali degli enti locali”. Forse a questo scopo in realtà tende l'aggiunta, introdotta in sede parlamentare, secondo cui Comuni, Province e Città metropolitane hanno l'obbligo, nell'esercizio delle attività in questione, di comunicare ogni iniziativa alle Regioni competenti ed alle amministrazioni di cui al comma 2 (cioè Ministero degli affari esteri e Dipartimento per gli affari regionali, il quale, eventualmente, comunicherà a sua volta agli altri Ministeri competenti): la “comunicazione” sostituirebbe forme di intesa o di assenso, traducendosi in un mero contributo conoscitivo nel quadro del principio di leale cooperazione cui anche questi enti sono tenuti. D'altro canto, l'art. 117, comma sesto, a proposito di Comuni, Province e Città metropolitane, si riferisce a “funzioni” (“loro attribuite”) – nozione assai più “tipizzata” di quella di “materie”, impiegata per la distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni – per cui ci sono rischi assai minori di conseguenze non volute in termini di responsabilità internazionale delle Repubblica. (*Giampiero Buonomo*)

Art. 7

(Caterina Cittadino)

Anche l'art. 7, in sintonia con l'intero testo di legge, si pone come norma di attuazione della riforma costituzionale del titolo V e, in particolare, dell'art. 118 Cost., in tema di conferimento di funzioni amministrative a Regioni ed enti locali e sussidiarietà orizzontale.

Ai fini di una migliore e più chiara specificazione della portata della norma in esame, occorrerà partire dalla norma costituzionale, per ricordarne brevemente i principi.

Il nuovo sistema amministrativo pubblico, delineato dal citato art. 118 Cost., si regge sostanzialmente su tre principi, di cui gli ultimi due più che veri e propri principi autonomi sono connotazioni del primo.

Il principio di sussidiarietà, in relazione al quale la funzione deve essere svolta dall'ente più vicino ai cittadini destinatari della funzione stessa, nella convinzione che proprio in ragione di ciò siano più conoscibili le aspettative ed i bisogni dei cittadini stessi.

Il principio di adeguatezza, che ha lo scopo di temperare la sussidiarietà e di renderla, per così dire, cedevole alle prioritarie esigenze della qualità del servizio da rendere. In virtù di quanto sopra, l'adeguatezza impone una valutazione comparativa fra funzione ed organizzazione in relazione alla quale, ove l'ente non sia adeguato alla sua realizzazione, ovvero il servizio richiede una organizzazione particolarmente complessa, la funzione passa alla competenza dell'ente superiore.

Il principio di differenziazione, ulteriore connotazione della sussidiarietà, che implica la possibilità di disegnare un sistema diversificato anche nell'ambito della stessa tipologia di ente, al fine di tenere nel dovuto conto le caratteristiche specifiche dell'ente considerato.

In conseguenza della costituzionalizzazione di tali principi, che, si ricorda, sono stati già applicati con legge ordinaria nel processo di attuazione del federalismo amministrativo delle c.d. leggi Bassanini, è venuto meno il principio del parallelismo fra funzione legislativa e funzione amministrativa con il quale le precedenti disposizioni costituzionali regolavano i rapporti tra Stato ed Autonomie (*vedasi, in particolare, AA.vv. Governi locali, Regioni e Stato nel nuovo titolo v, in Le Regioni, 6/2001*).

In relazione ai richiamati principi, la disposizione in argomento ha fornito utili ed ulteriori specificazioni.

Comma 1:

Prioritariamente, il comma 1 ribadisce che spetta allo Stato ed alle Regioni, nell'ambito del sistema di competenze delineato dall'art. 117 della Costituzione, il compito di conferire agli enti locali diversi dai comuni le funzioni amministrative da ciascuno esercitate alla data di entrata in vigore della legge, secondo il principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Ai comuni spettano, in via residuale, tutte le altre funzioni non attribuite diversamente in ragione dei richiamati principi. I comuni, enuncia ancora la norma, possono esercitare le funzioni sia in forma singola o associata, ovvero attraverso le comunità montane e le unioni di comuni.

Il testo governativo prevedeva che oggetto del conferimento fossero le funzioni amministrative "esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge", al Senato, in prima lettura, è stata apportata la modifica, confermata nel testo di legge, in relazione alla quale oggetto del conferimento per lo Stato e le Regioni sono le funzioni "da loro esercitate". Ciò comporta che non possano essere diversamente disciplinate, prevedendone l'affidamento ad enti diversi, quelle funzioni che sono già esercitate dagli enti locali o quelle che, per esempio, sono esercitate dalle autonomie funzionali.

Il comma in esame, sostanzialmente, mentre ha confermato la competenza della disciplina della funzione amministrativa in capo all'ente che detiene sulla materia la funzione legislativa (*da ultimo, il nuovo manuale di diritto regionale di Bartole, Bin, Falcon e Tosi, il Mulino, Bologna, 2003*), ha voluto porre un freno al potere legislativo, garantendo il mantenimento delle funzioni agli enti che già li esercitano. Tale disposizione ha mitigato il disappunto espresso dai massimi rappresentanti delle autonomie locali, i quali ritenevano che la residualità del conferimento agli enti locali, conseguente all'impostazione della disposizione in esame, avrebbe in qualche misura stravolto lo spirito dell'art. 118 Cost, che invece riconosce ai medesimi enti locali un ruolo di assoluta centralità.

In realtà, la riportata posizione rappresenta un falso problema. Se è vero che la puntuale osservanza dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, imporrebbe valutazioni provenienti dal basso verso l'alto e, quindi, in primo luogo, valutazioni provenienti dai comuni, è vieppiù evidente che si tratta di una ipotesi teorica essendo, comunque, demandata all'ente titolare della funzione legislativa sulla materia la disciplina delle funzioni che ad essa ineriscono.

Naturalmente, il rispetto del dettato costituzionale rende, comunque, indispensabile il massimo e propedeutico coinvolgimento delle rappresentanze degli enti locali, a tutti i livelli, regionale e statale.

Il conferimento di nuove funzioni (quelle già esercitate non possono essere infatti modificate) implica, pertanto, un moto discendente (*esprime la stessa convinzione Beniamino Caravita di Toritto nell'Editoriale n. 2 del 29.5.2003 della rivista telematica www.federalismo.it*) in relazione al quale sarà possibile sia individuare le sole funzioni che competono ad enti diversi dai comuni, demandando ai comuni in via generica tutte le altre funzioni non espressamente citate, sia indicare puntualmente per ogni ente le funzioni che si intendono conferire, tecnica questa preferibile ai fini di una maggiore chiarezza

e trasparenza normativa, nonché per una puntuale definizione delle relative risorse da trasferire.

Il comma in esame offre, ancora, qualche ulteriore elemento di chiarezza in relazione alla interpretazione da dare ai principi sopra indicati.

Vale la pena di ricordare, in proposito, che l'articolo 118 Cost. pone come fondamento della sottrazione delle funzioni ai comuni l'esigenza di assicurare "l'esercizio unitario".

La norma fornisce una buona chiave interpretativa per stabilire i casi in cui è legittimo l'affidamento ad un livello superiore delle funzioni in esecuzione all'esigenza di unitarietà di esercizio. Essa dispone, invero, che tale esigenza ricorre quando sia necessario garantire il buon andamento, l'efficienza o l'efficacia dell'azione amministrativa, nonché quando occorre assicurare funzionalità o economicità o, ancora, per necessità legate a logiche di programmazione o di omogeneità territoriale.

I concetti di buon andamento, efficienza ed efficacia fanno ormai parte della cultura pubblicistica del nostro Paese e su di essi molta dottrina e molta giurisprudenza sono intervenute per chiarirne il concreto significato.

Mentre il concetto di buon andamento è sicuramente più antico, in quanto diretta espressione dell'art. 97 della Costituzione, i termini efficienza ed efficacia si sono affermati appieno nel nostro ordinamento giuridico negli anni '90, con l'avvio di riforme organiche mirate all'ammodernamento della pubblica amministrazione e ad una sua disciplina maggiormente orientata al risultato ed al servizio.

I termini di efficienza ed efficacia assumono nel pubblico lo stesso significato che detengono nel settore privato. Il primo è inteso come capacità di ottimizzare le risorse a disposizione mediante un equilibrato rapporto fra costo e benefici; il secondo come capacità di raggiungimento del risultato prefigurato.

Dopo l'iniziale entusiasmo, molta dottrina ha cominciato a evidenziare i rischi di una interpretazione esclusivamente tecnica dei richiamati concetti nel mondo della pubblica amministrazione, in considerazione della finalità pubblica che ne caratterizza l'azione e che impone valutazioni più ampie e complesse.

Oltre ai principi sopra ricordati, il comma 1 dispone che il conferimento delle funzioni amministrative sia condotto tenendo conto delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche ai fini dell'assegnazione di ulteriori funzioni.

Questa ultima parte del comma 1 si rivolge al concetto di sussidiarietà orizzontale, il quale, enunciato dall'ultimo comma dell'art. 118 Cost., prende a riferimento i rapporti fra gli enti territoriali e la società.

La disposizione in esame non dice molto di più rispetto alla norma costituzionale; essa, comunque, richiama espressamente il concetto di autonomia funzionale, specificando che l'assegnazione di ulteriori funzioni agli enti di autonomia funzionale possa riguardare anche i settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi.

La norma fa obbligo allo Stato ed agli enti territoriali tutti di promuovere, richiamando con ciò il testo costituzionale, l'autonoma iniziativa

dei cittadini, sia in forma singola che mediante associazioni, per lo svolgimento di attività che abbiano una rilevanza generale ed impone l'applicazione dei principi di trasparenza amministrativa propri dell'art. 12 della legge n. 141/90 sul procedimento amministrativo, allorché siano impiegate risorse pubbliche.

Si ricorda che la richiamata disposizione della legge n. 141/90 stabilisce che la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari, nonché l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati, siano subordinate alla predeterminazione ed alla pubblicazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi.

Comma 2:

Per valutare appieno la portata di questo comma è necessario evidenziare che l'art. 118 Cost. stabilisce una riserva di legge per il conferimento di funzioni amministrative a comuni, province, città metropolitane.

Occorre partire da tale assunto per tentare di districare il complesso sistema del conferimento delineato dal legislatore costituzionale ed ordinario.

Il comma 1 non ha preso posizione alcuna in ordine allo strumento giuridico necessario al trasferimento di funzioni. Esso, invero, si limita esclusivamente a stabilire che vi provvedono lo Stato e le regioni secondo le proprie competenze. Il testo presentato dal Governo, nel quale era assente la disposizione contenuta nel comma che si commenta, lasciava così aperti notevoli dubbi sui metodi e gli strumenti per la concreta attuazione della riforma costituzionale in materia di conferimento di funzioni.

Il comma in esame, introdotto in sede di discussione alla Camera, prende una netta posizione in proposito. Esso si apre, invero, con una disposizione che affida ad uno o più disegni di legge collegati alla manovra finanziaria annuale, da definire secondo metodi concertativi affidati ad accordi con gli enti interessati, l'attuazione delle "finalità di cui al comma 1", vale a dire il conferimento delle funzioni, avendo particolare riguardo alla relativa individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, strumentali e organizzative necessarie per consentirne l'esercizio.

La norma fa così chiarezza su una questione che aveva aperto un grosso dibattito in sede dottrina e parlamentare all'indomani della riforma costituzionale nel cui ambito possono rinvenirsi due opposte interpretazioni.

La prima, secondo cui il riparto di competenze delineato nel nuovo titolo V è da ritenere sostanzialmente "compiuto", in quanto avrebbe fornito direttamente la possibilità di disciplinare le funzioni relative alle materie di cui si detiene la competenza, senza bisogno di alcun propedeutico provvedimento. Secondo questa teoria, l'unica incombenza necessaria alla concreta attuazione dovrebbe consistere nella messa a punto di una sorta di inventario delle risorse in possesso dello Stato o delle regioni. Tale impostazione, tuttavia, appare estremamente teorica poiché confonde il concetto di competenza con le linee di

attività, *rectius* le funzioni, che rappresentano specificazioni della competenza e che, in conseguenza di ciò, riempiono di contenuti concreti la materia stessa. Peraltro, appare quanto mai difficile immaginare l'individuazione di risorse, economiche, umane e strumentali, senza definire normativamente la funzione alla quale esse fanno riferimento e che devono finanziare.

Il richiamo al disegno di legge per l'attribuzione della funzione assume, quindi, valore chiarificatorio.

E' da valutare diversamente, invece, l'affidamento a disegni di legge della determinazione delle risorse.

Come sopra ricordato, il testo è stato modificato dopo lunghi dibattiti, incentrati particolarmente sulla necessità per il Parlamento di riappropriarsi di una funzione, per l'appunto la definizione delle risorse, che l'originario testo governativo affidava a Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, sulla scia del procedimento già adottato per l'attuazione del federalismo amministrativo della legge n. 59/97. Nel richiamato processo attuativo, tuttavia, la concreta identificazione delle funzioni da trasferire è stata affidata a decreti legislativi, vale a dire ad atti aventi forza e valore di legge, ed i DPCM si attestano come meri provvedimenti di attuazione del decreto legislativo ed operano entro i limiti da questi previsti e per le funzioni già identificate.

Nella originaria previsione del testo di legge in esame non compariva alcuna identificazione di funzioni.

Avere affidato a disegni di legge anche la determinazione delle risorse rende inevitabilmente molto più lungo e complesso il processo di attuazione, tenuto conto che, verosimilmente, il Parlamento non saprà resistere alla tentazione di modificarne i contenuti durante l'iter di approvazione. Peraltro, trattandosi di norme aventi natura finanziaria, il margine di intervento parlamentare dovrebbe essere comunque molto limitato, dovendosi operare sul bilancio e sugli stanziamenti già previsti.

Il comma in esame definisce, inoltre, puntualmente le fasi dell'istruttoria dei disegni di legge, con la palese intenzione di garantire, anche nel mutato contesto legislativo, lo stesso metodo concertativo che aveva caratterizzato tutto il percorso del federalismo amministrativo.

I disegni di legge, infatti, devono "*recepire*" i contenuti degli accordi. Il termine usato dalla disposizione in esame lascia intendere, pertanto, che essi non possano modificare i contenuti degli accordi, almeno nella fase di presentazione al Parlamento, lasciando ovviamente libera ed impregiudicata ogni modifica in sede di discussione parlamentare.

I predetti disegni di legge, da collegare alla manovra finanziaria annuale, devono essere corredati da un'idonea relazione tecnica. E' fatto, inoltre, divieto di recare oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Tale ultima disposizione, tuttavia, mentre assume valore cogente nella sede di definizione degli accordi e di presentazione dei disegni di legge in Parlamento, non pone alcun vincolo reale al legislatore. Ciò conferma il rischio, sopra evidenziato, che non siano rispettati i confini economici entro cui il trasferimento stesso dovrebbe avvenire.

Il modello prefigurato ricorda molto la legge comunitaria e la legge annuale di semplificazione, anche se, in questo caso, un'attenzione maggiore è

prestata alla fase istruttoria, finalizzata ad evitare ulteriori conflitti politici e sociali, attraverso la salvaguardia delle prerogative delle autonomie territoriali, da realizzare mediante un loro stretto coinvolgimento nella fase di definizione.

Il predetto modello si applica fino alla data di entrata in vigore delle norme concernenti il nuovo sistema finanziario in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. E' chiaro che la disposizione di natura temporale è rivolta nei confronti del solo modello procedurale e per gli aspetti legati ai finanziamenti annuali delle funzioni trasferite, non essendo coinvolto dall'attuazione del federalismo fiscale il vero e proprio conferimento di funzioni, che, diversamente, appare un suo presupposto.

Sul tema non si può fare a meno di evidenziare come l'articolo 2, comma 5, della legge che si commenta, prevede sostanzialmente le stesse procedure per la determinazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative da trasferire a comuni, province e città metropolitane riguardanti le funzioni fondamentali, nel caso in cui tali funzioni siano state attribuite ad ente diverso da quello che li esercita alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi che tali funzioni fondamentali devono individuare.

L'unica differenza, purtroppo non di poco rilievo ai fini del processo di attuazione complessivo, riguarda la "titolarità politica" alla presentazione dei disegni di legge. Essi, infatti, sono presentati dal Governo, 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, mentre i disegni di legge di cui al comma in argomento, concernenti sempre l'individuazione di beni e risorse necessarie all'esercizio delle funzioni che si conferiscono, sono presentati su proposta del Ministro per gli affari regionali, fatti salvi i necessari concerti.

Che non si tratti di una svista, bensì di una chiara volontà politica diretta a mantenere in capo al Ministro dell'interno i rapporti con gli enti locali, è di tutta evidenza (*sul punto si rinvia al commento all'art. 1 di Franco Pizzetti*), anche se, ai fini di un più organico ed ordinato processo attuativo, sarebbe stato meglio limitare la competenza del Ministero dell'interno alla definizione dei decreti legislativi, lasciando in capo alla Presidenza del Consiglio e, quindi, al Ministro per gli affari regionali, il coordinamento di tutti i provvedimenti diretti alla determinazione di beni e risorse. Il rischio evidente è quello di una duplicazione di iniziative da parte delle diverse strutture interessate (*gli Uffici del Ministero dell'interno e l'Ufficio per il federalismo amministrativo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, appositamente istituito dall'art. 10 della legge in esame per l'attuazione dell'art. 118 Cost.*) o, ancora peggio, che, a causa dei diversi tempi in cui si andranno a collocare le predette iniziative legislative, si possano verificare modifiche legislative su processi di trasferimenti avviati ed ancora in atto.

Una tale malaugurata ipotesi può essere fugata attraverso un accordo generale sui tempi e sulle priorità del processo attuativo, da definire fra Governo ed Autonomie, ma, anche e soprattutto, attraverso l'imputazione alla struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri, costituita a tal fine, della fase istruttoria di tutti i trasferimenti di risorse, al fine di superare, mediante

ogni opportuna forma di coordinamento e sinergia fra le amministrazioni interessate, l'evidente discrasia e scollamento conseguente alle richiamate disposizioni di legge.

Comma 3:

Il ricorso ai DPCM per il trasferimento di beni e risorse è, comunque, consentito nelle more dell'approvazione dei disegni di legge, sulla base dei medesimi accordi e secondo il principio dell'invarianza della spesa. La norma in esame dispone, inoltre, il rispetto del numero 4) del punto II dell'accordo del 20 giugno 2002 tra Stato, regioni ed enti locali.

Con i predetti DPCM non si trasferisce la titolarità della funzione, bensì il mero esercizio delle funzioni per le quali sono state individuate le rispettive risorse, come espressamente enunciato al successivo comma 5.

Tale disposizione ribadisce la necessità dell'intervento legislativo per il vero e proprio conferimento. A tale riguardo va sottolineato come difficilmente si possa pervenire alla individuazione di risorse e beni senza definire prioritariamente le funzioni che si intendono trasferire. Per questo motivo i conseguenti disegni di legge potranno rappresentare una mera ratifica legislativa di quanto già determinato in sede amministrativa.

I DPCM, pertanto, si dovranno impostare come provvedimenti amministrativi nei quali siano prioritariamente specificate le singole funzioni che si intendono trasferire e, di conseguenza, identificate dettagliatamente i beni e le risorse per il loro esercizio.

Si tratta, a ben vedere, di una norma che intende rispondere a quelle esigenze di celerità nell'avvio del conferimento sollevate da più parti durante l'iter dell'approvazione della legge, e che si pone come contrappeso alle critiche riguardanti l'uso esclusivo dei disegni di legge. Essa risponde, ancora, ad una evidente esigenza di natura tecnica volta a consentire la definizione di provvedimenti complessi, con forti contenuti tecnici, sia svolta nella più consona sede amministrativa.

Come sopra anticipato, la norma definisce, anche in questo caso, in dettaglio la procedura da seguire per la predisposizione dei DPCM, enucleando una serie di adempimenti e limiti molto stringenti. Essi, infatti, devono essere emanati sulla base dei medesimi accordi tra Stato, regioni ed enti locali, già previsti nel comma precedente, secondo principi di invarianza della spesa, con le modalità concordate nella intesa interistituzionale del 20 giugno 2002, e tenendo conto delle previsioni di spesa risultanti dal bilancio dello Stato e dal Patto di stabilità, intendendosi per quest'ultimo sia quello esterno (Unione-Stato), sia quello interno, che ne è conseguenza (Stato-Autonomie).

Il richiamo alla intesa interistituzionale riguarda, invece, i principi relativi all'attuazione del federalismo fiscale, in relazione al quale si è convenuto sulla necessità di introdurre nel DPF la previsione di una conferenza mista per definirne l'impianto complessivo; previsione poi concretizzatasi nella norma della legge finanziaria dell'anno in corso (*art. 3 comma 1, lett.b) della legge 27 dicembre 2002 n. 289*), istitutiva di un'alta commissione di studio, di recente nominata.

Sempre nella predetta intesa interistituzionale si è convenuto l'avvio del trasferimento delle risorse necessarie per svolgere le competenze esclusive regionali, con corrispondente riduzione delle voci di costo a carico del bilancio dello Stato.

I DPCM, corredati da apposita relazione tecnica, devono essere trasmessi alle Camere per i pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia, le quali si dovranno esprimere entro trenta giorni.

Comma 4:

Nonostante l'espressa previsione del termine di trenta giorni per la formulazione del parere, le Commissioni possono, tuttavia, richiedere ai Presidenti delle Camere una proroga di venti giorni, per i casi in cui le questioni da valutare assumano particolare complessità o rilevanza.

Trascorso il termine ultimo (30 o 50 giorni nel caso di proroga), il decreto può essere, comunque, adottato. La norma inserisce in questa fase procedurale, per evidenti ragioni di celerità, il silenzio assenso.

Ove il parere della Commissione sia stato espresso, tuttavia, esso assume valore vincolante per la parte relativa alle conseguenze di carattere finanziario formulate ed il Governo è, in questo caso, tenuto ad uniformarsi. Affinché sia vincolante è, comunque, necessario che entrambe le commissioni di Camera e Senato si siano espresse in maniera identica sui richiamati aspetti di carattere finanziario.

Comma 5:

Anche questo comma, come i precedenti commi 3 e 4, è stato introdotto durante l'esame alla Camera. Esso stabilisce che dalla data di entrata in vigore dei decreti (ovvero dalla diversa data dagli stessi indicata) le Regioni o gli enti locali possono esercitare le funzioni relative ai beni ed alle risorse trasferite.

Anche tale procedimento di attuazione mantiene validità fino all'attuazione del federalismo fiscale.

Riprendendo le considerazioni esposte a commento del comma 3, si evidenzia come la disposizione limiti esplicitamente gli effetti dei DPCM al solo esercizio delle funzioni e non al conferimento della titolarità. Ciò vuol dire che sarà sempre e comunque necessaria l'approvazione di una legge per il conferimento della titolarità delle funzioni a regioni ed enti locali, legge che, nel caso di avvenuta emanazione di DPCM di individuazione di beni e risorse, potrà semplicemente fare propri i contenuti degli stessi.

Comma 6:

Il comma in questione è una chiara norma transitoria con la quale si stabilisce che, fino all'entrata in vigore dei nuovi provvedimenti di

conferimento, le funzioni amministrative continuano ad essere esercitate secondo la normativa attuale. Un emendamento approvato all'Assemblea della Camera ha fatto salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte Costituzionale.

Comma 7:

Dal comma 7 in poi l'articolo in esame dedica le sue disposizioni alla Corte dei Conti, prendendo posizione su molte delle problematiche emerse soprattutto durante l'indagine conoscitiva sull'impatto della legge, condotta dal Parlamento.

L'aspetto prioritario da considerare ed al quale fare riferimento per inquadrare l'argomento, riguarda la soppressione delle norme costituzionali che prevedevano i controlli di merito e, in particolare, gli articoli 125, primo comma, e 130 della modificata Costituzione.

Il problema che è stato posto da più parti riguarda l'interpretazione da dare alla soppressione delle richiamate norme costituzionali e, in particolare, se la soppressione degli articoli della Costituzione possa ritenersi soppressione degli stessi controlli o più semplicemente soppressione della sola copertura costituzionale. Nel primo caso, la previsione di nuovi controlli sugli atti amministrativi degli enti territoriali assumerebbe profili di incostituzionalità, nel secondo, l'ingresso di nuovi controlli, pur ponendosi in evidente antitesi con la rafforzata autonomia degli enti, rientrerebbe, comunque, nei canoni della legittimità.

I sostenitori della tesi a favore della possibilità di previsione di nuovi controlli sugli atti evidenziano, in particolare, come l'articolo 100 Cost., in materia di controlli preventivi di legittimità della Corte dei Conti sul Governo, non sia venuto meno. In ragione di ciò ritengono che la negazione di nuovi controlli preventivi sugli atti degli enti locali determinerebbe un assetto costituzionale eccessivamente contrastante e, quindi, incomprensibile, in quanto renderebbe legittimi i controlli preventivi sul Governo ed incostituzionali gli stessi controlli sugli enti locali.

Tale posizione è stata, in particolare, caldeggiata dalla stessa Corte dei Conti (*vedasi l'intervento del Presidente della Corte dei Conti nel resoconto del Senato 5° del 31 ottobre 2001*), la quale, mentre ritiene senz'altro essere venuto meno il controllo esercitato dai Comitati regionali di controllo, considera, tuttavia, possibile l'introduzione di nuovi controlli di natura preventiva, per casi specifici e particolari, come per esempio, il bilancio.

Il nuovo titolo V ha reso, invece, stabili le competenze della Corte dei Conti in materia di controllo sulla gestione, come peraltro ribadito dalla stessa Corte dei Conti (*Corte dei Conti, Sez. Autonomie: "Deliberazione e relazione sui risultati dell'esame della gestione finanziaria e dell'attività degli enti locali per l'esercizio 2000*).

Nel quadro del dibattito in sintesi esposto, il comma 7 in esame affida alla Corte dei Conti, per fini di coordinamento della finanza pubblica, la

verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, da valutare sia sul piano interno, attraverso il Patto di stabilità, sia sul piano internazionale, in relazione ai vincoli derivanti dalle politiche dell'Unione Europea.

I processi federalistici, è ormai opinione consolidata, si reggono sul principio della cooperazione (*in particolare, AA.vv., Intergovernmental Relations in Federal Countries. A Series of Essays on Practice of Federal Governance, pubblicato da J. Peter Meekison, in Forum of Federations, Ottawua*), ragione per cui occorre definire strumenti di concertazione atti a garantire l'unitarietà dello Stato nella definizione dei programmi e dei sistemi economici – finanziari, con l'autonomia delle singole componenti della Repubblica.

Sono queste le ragioni che stanno a fondamento della richiamata disposizione e che inducono a ritenere non lesiva dell'autonomia la previsione di controlli su tali generali aspetti.

Alle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, la cui composizione può essere integrata con componenti designati dalle regioni e dagli enti locali, è conferito il compito di verificare il perseguimento degli obiettivi delle leggi di principio e di programma statali o regionali, nonché il controllo successivo sulla gestione finanziaria degli enti locali, ed il funzionamento dei controlli interni.

L'esito di tali verifiche, che dovranno essere improntate a finalità di natura collaborativa e non di contrapposizione, secondo il dettato della famosa decisione n. 29 del 1995 della Corte Costituzionale, in quanto dirette a perseguire coralmente il fine pubblico, dovrà essere rivolto esclusivamente ai consigli degli enti controllati.

Con disposizione inserita durante l'esame alla Camera, è stata mantenuta ferma la potestà delle regioni a statuto speciale di adottare, nell'esercizio della loro competenza, particolari discipline, nel rispetto delle stesse finalità sopra ricordate.

Comma 8:

Il comma 8, ma anche quello successivo, sono da considerare essenzialmente norme di organizzazione, in quanto rivolte a facilitare la realizzazione delle verifiche e dei controlli previste al precedente comma.

Il presente comma, in particolare, prefigura forme di collaborazione tra regioni e sezioni regionali della Corte dei Conti. La norma consente, inoltre, alle regioni ed agli enti locali, tramite il Consiglio delle autonomie locali, di chiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo volte ad ottenere una regolare gestione finanziaria e un'azione amministrativa efficace ed efficiente.

Comma 9:

La disposizione prevede la possibilità di integrare la composizione delle sezioni regionali della Corte dei conti con due componenti designati,

rispettivamente, dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali, o dal Presidente del consiglio regionale, su indicazione delle associazioni rappresentative dei comuni e delle province a livello regionale, nell'ipotesi in cui il Consiglio delle autonomie non sia ancora costituito.

Il comma statuisce che l'integrazione deve avvenire senza oneri aggiunti per la finanza pubblica e individua le categorie di soggetti tra le quali possono essere scelti i componenti aggiuntivi. In particolare, questi possono essere scelti tra persone che, per studi compiuti ed esperienze professionali acquisite, sono particolarmente esperte nelle materie aziendalistiche, economiche, finanziarie, giuridiche e contabili.

I membri aggiunti durano in carica cinque anni ed il loro mandato non è soggetto a riconferma. Il loro status è equiparato, per la durata dell'incarico, a quello dei Consiglieri della Corte dei Conti. I relativi oneri finanziari sono posti a carico della regione, disposizione questa che sembra in antitesi con il divieto di aggravio economico per la finanza pubblica, e quindi anche della finanza regionale, posto dal medesimo comma.

La nomina è formalizzata con decreto del Presidente della Repubblica e per la sua emanazione è previsto il parere del Consiglio di presidenza della Corte dei Conti, su richiesta motivata della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'ultima parte del comma, introdotto durante la discussione al Senato in prima lettura, prevede che, in sede di prima attuazione, ciascuna sezione regionale di controllo della Corte dei Conti possa avvalersi di personale della regione, nel numero massimo di 10 unità, previa intesa con la regione stessa che sopporta i relativi oneri.

Possono essere chiamati a far parte del predetto personale anche segretari comunali e provinciali, previe le opportune intese con l'Agenzia autonoma per la gestione del relativo albo. (*Caterina Cittadino*)

Art. 8

(*Vincenzo Cerulli Irelli*)

Il nuovo testo dell'art. 120, Cost., 2° co., si presenta come uno di quelli di più problematica interpretazione. La norma, com'è noto, prevede il potere sostitutivo del Governo ("il Governo può sostituirsi") nei confronti di regioni, province e comuni, a fronte di inadempimenti da parte di questi enti, con riguardo, sia ad alcuni settori normativi, quelli internazionali e comunitari, sia ad esigenze pubbliche di particolare gravità concernenti l'incolumità e la sicurezza, sia a fronte di esigenze di tutela dell'unità giuridica ed economica del Paese, nonché dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

In verità, la norma non parla di inadempimenti, ma usa altra espressione per indicare i presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo ("mancato rispetto di norme e trattati... pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza

pubblica... quando lo richiedono la tutela dell'unità... la tutela dei livelli essenziali..."). Tuttavia, sembra sempre prospettabile, in tutti questi casi, una situazione di inadempimento da parte degli enti, intesa in senso ampio come situazione prodotta dal mancato adempimento a fronte, non solo di obblighi giuridici veri e propri, ma anche di esigenze pubbliche di carattere primario.

La norma, come si vede, contempla una gamma molto vasta di oggetti che va ben al di là del normale ambito del potere sostitutivo e investe senz'altro l'attuazione di politiche di competenza degli enti territoriali qualora queste vengono a porsi in contrasto con gli obiettivi previsti dalla norma. Per questi aspetti la norma deve essere osservata in connessione ad altre norme del testo costituzionale riguardanti le rispettive competenze di Stato e regione, nonché l'assetto finanziario rispettivo.

Segnatamente, il riferimento è all'art. 117, 2° co., lett. *e*) ("perequazione delle risorse finanziarie"), lett. *m*) ("determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni"); nonché all'art. 119, nella parte in cui dispone che regioni ed enti locali debbano far fronte all'esercizio delle loro funzioni esclusivamente con mezzi propri non vincolati nella destinazione (salvo l'intervento eccezionale di cui al 5° co.); ciò che può dar luogo a carenze o a veri e propri vuoti di intervento da parte degli enti nel settore delle prestazioni sociali ritenute fondamentali.

Insomma, l'art. 120 si pone a questi fini come una sorta di norma di chiusura e di clausola generale che dovrebbe consentire al Governo di utilizzare strumenti di vario tipo, strumenti atipici cioè, per far fronte a questa congerie di esigenze.

La norma costituzionale espressamente prevede una legge (ordinaria) che definisca "le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e nel principio di leale collaborazione".

L'articolo in commento costituisce appunto la norma ordinaria emanata a tal fine. Ed esso sostituisce, implicitamente abrogandola, la normativa generale precedentemente in vigore sull'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato nei confronti di regioni ed enti locali (part., art. 5, d.l.vo 112/98).

Esso, nel suo primo comma disciplina un procedimento costruito sul modello tradizionale della diffida ad adempiere. Laddove si verifici cioè uno dei casi di inadempimento previsto dalla norma costituzionale all'ente inadempiente viene assegnato "un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari" con atto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del ministro competente per materia anche su iniziativa delle regioni e degli enti locali. Scaduto il termine inutilmente, il Consiglio dei ministri, questa volta quindi nella sua collegialità, con la partecipazione del presidente della regione interessata, su proposta del ministro interessato o del presidente, adotta i provvedimenti che l'ente avrebbe dovuto adottare e che non ha adottato. La norma prevede che sia sentito a tal fine "l'organo interessato" che sembra essere nonostante l'imprecisione del linguaggio "lo stesso ente interessato" cui era stato assegnato il termine per provvedere. I provvedimenti di cui si tratta, quelli cioè che il Consiglio dei ministri può adottare a seguito

dell'inadempimento dell'ente, possono anche essere, secondo la norma, provvedimenti "normativi" (cenni *infra*).

In luogo dell'adozione diretta dei provvedimenti da parte del Governo, quest'ultimo secondo la norma può seguire il tradizionale modello alternativo per l'esercizio di poteri sostitutivi, mediante la nomina di un commissario *ad acta*, cioè di un organo straordinario dell'ente inadempiente che agisca in luogo di questo.

I provvedimenti adottati nell'ambito del potere sostitutivo debbono essere, dice la norma esattamente (si direbbe ovviamente) "proporzionati alle finalità perseguite".

La norma prevede altresì un procedimento abbreviato per i casi di assoluta urgenza che consente di prescindere dal procedimento di diffida sopra ricordato. In tali casi, i provvedimenti sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-regioni o alla Conferenza Stato-città e autonomie (chissà perché in questo caso sempre "allargata ai rappresentanti delle Comunità montane"). La Conferenza rispettivamente competente può chiedere il riesame del provvedimento, senza tuttavia, è da ritenere, sospenderne l'efficacia.

L'inadempimento cui da luogo l'esercizio del potere sostitutivo, non viene puntualizzato, nelle sue specie, dalla norma in commento, la quale si limita a richiamare l'art. 120, 2° co.; che, a sua volta non specifica di che tipo di inadempimento debba trattarsi, se di carattere soltanto omissivo, o anche commissivo. Sembra invero da preferire questa seconda soluzione. Infatti, il "mancato rispetto" di norme internazionali o comunitarie può avvenire sicuramente a seguito dell'inattuazione di adempimenti previsti da dette norme ovvero di erronea o carente attuazione, e può avvenire senz'altro anche a fronte dell'adozione di norme o provvedimenti che con quelle siano in contrasto. E così anche una situazione di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica nonché una situazione tale da minare la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica del Paese, ovvero la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, può essere prodotta tanto da mancata adozione di atti o provvedimenti necessari a questi fini quanto da adozione di atti o provvedimenti che con quei fini siano in contrasto e che ne mettano in pericolo o in difficoltà il rispetto.

Quindi, il potere sostitutivo del Governo può avere luogo tanto a fronte di comportamenti omissivi delle regioni e degli enti locali rispetto ai fini della norma quanto di comportamenti commissivi: l'aver adottato cioè atti e provvedimenti che non avrebbero dovuto essere adottati. In questo secondo ordine di casi, il meccanismo immaginato dalla norma dovrebbe funzionare nel senso che il congruo termine assegnato all'ente per provvedere, abbia ad oggetto l'adozione di provvedimenti di annullamento o di revoca, o di riforma, di atti e provvedimenti precedentemente adottati in contrasto con le finalità della norma. E in tal caso il procedimento seguirebbe lo schema previsto, nel senso che una volta scaduto il termine inutilmente, il Governo nella sua collegialità ovvero il commissario *ad acta* provvedono ad adottare gli atti di autotutela richiesti all'ente e perciò a eliminare i provvedimenti adottati e a ripristinare la situazione *qua ante* messa in pericolo da essi.

Una particolare procedura è prevista nei casi di esercizio del potere sostitutivo per violazione della normativa comunitaria. In tal caso infatti gli atti e i provvedimenti sostitutivi sono adottati dal Governo su proposta, sempre del presidente del Consiglio o del ministro per le politiche comunitarie (se delegato), di concerto con il ministro competente per materia. E si prevede l'abrogazione dell'art. 11 della legge 9.3.1989, n. 86, che disciplinava l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo con riferimento ad inadempimenti delle regioni a fronte degli obblighi derivanti da atti comunitari. Si tenga presente che la norma abrogata prevedeva espressamente l'esercizio del potere sostitutivo per "inattività amministrativa".

Sul punto, si pone il problema se la norma in esame sia attuativa anche dell'art. 117, 5° co., il quale prevede una legge dello Stato che determini le norme di procedura e le modalità per l'esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza delle regioni in ordine all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea. Sugli accordi internazionali il problema è risolto dalla stessa legge in commento che all'art. 6, 6° co., espressamente prevede che le disposizioni dell'art. 8 in commento, co. 1, 4 e 5, "in quanto compatibili" si applichino ai casi di violazione degli accordi internazionali ratificati, nonché di quelli, di più limitata portata, conclusi dalle regioni stesse. Mentre, in ordine all'attuazione del diritto comunitario, la legge in commento non si pronuncia, rinviando, evidentemente, la materia alla "legge comunitaria".

La norma attuativa non risolve il problema che sin dal primo momento gli interpreti si sono posti, circa la portata dell'art. 120; se riferita alla sola attività amministrativa ovvero anche a quella legislativa. E invero alcuni degli oggetti previsti dalla norma che si sono ricordati, la tutela dell'unità giuridica ed economica, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni, e così via, appaiono a prima vista come oggetti piuttosto di disciplina legislativa delle regioni, che dell'azione amministrativa di esse e degli enti locali; anche se indubbiamente investono l'azione amministrativa. La norma costituzionale contiene, sul punto, un elemento interpretativo di non trascurabile rilievo. E cioè che il soggetto del potere sostitutivo previsto dalla norma, è il Governo, e non lo Stato, ciò che sin dal primo momento ha fatto ritenere ai commentatori che la norma investisse appunto l'attività amministrativa, cioè l'attività tipica e propria dell'esecutivo; e non quella legislativa.

La norma attuativa contiene un dato testuale ulteriore, laddove qualifica i provvedimenti necessari per l'esercizio del potere sostitutivo, "anche normativi". Sul punto, appare pacifico che il Governo possa adottare nell'esercizio del potere sostitutivo atti regolamentari, tradizionalmente nella sua competenza, laddove questi possano essere necessari ai fini del potere sostitutivo. Ad esempio, un regolamento comunale del commercio, un regolamento edilizio, in ipotesi contrastanti con norme fondamentali a tutela della proprietà o dell'iniziativa economica privata o della concorrenza (materie di esclusiva competenza dello Stato), possono essere riformati o annullati da atti del Governo, assunti nell'esercizio del potere sostitutivo, che hanno natura regolamentare. Problematica invece si presenta l'altra questione, quella cioè se il potere sostitutivo possa esercitarsi anche mediante atti di carattere

legislativo: a fronte di inadempimenti omissivi o commissivi, adottati con atti legislativi regionali o comunque richiedenti la forma dell'atto legislativo. A me sembra che tale posizione interpretativa non possa essere sostenuta. Ciò si afferma sulla base di alcuni evidenti dati testuali; a partire dalla soggettivazione del potere sostitutivo in capo al Governo, al riferimento all'attività amministrativa contenuta nell'abrogato art. 11 della legge comunitaria; al fatto che le regioni e gli enti locali vengano accomunati nella medesima posizione come soggetti ai quali il potere sostitutivo è destinato, senza distinguere in alcun modo le prime, come titolari del potere legislativo, dagli altri che operano soltanto sul versante dell'amministrazione; e senza distinguere dagli altri che operano soltanto sul versante dell'amministrazione; e senza distinguere le relative procedure che viceversa avrebbero dovuto essere distinte, trattandosi di oggetti tra loro profondamente diversi quanto a disciplina formale. Né si può trascurare il rilievo che nel vigente testo costituzionale la potestà legislativa è rigidamente distinta tra Stato e regioni, ai sensi dell'art. 117, e non sono ivi previste clausole generali che consentano di derogarvi.

Sembra viceversa possibile ritenere che il Governo, in casi di particolare urgenza, e a fronte di situazioni contingibili, tali da porre in pericolo l'unità giuridica ed economica del Paese e i livelli essenziali delle prestazioni, possa utilizzare poteri atipici, ascrivibili alla specie del potere di ordinanza, ovviamente secondo la procedura prevista dalla norma in commento. Le ordinanze contingibili e urgenti, com'è noto, possono anche derogare, ovviamente per il tempo strettamente necessario, all'operatività di norme di legge sospendendone l'efficacia (purchè non siano violati principi costituzionali).

All'ultimo comma, l'articolo prevede norme di carattere più generale concernenti i rapporti Stato-regioni. Che il Governo possa promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato-regioni o di Conferenza unificata, con diversi oggetti, anche al fine di favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni, come prevede la norma, è cosa da ritenere del tutto pacifica. E per stabilirlo non occorre una norma di legge. Essa tuttavia non si pone in contrasto con alcun principio costituzionale. Al più, appare superflua. Mentre, l'art. 3, 3° e 4° co., del d.l.vo 281/97, sono da ritenere implicitamente abrogati.

Viene espressamente prevista la soppressione del potere di indirizzo e coordinamento, già disciplinato, com'è noto, da ultimo dalla l. n. 59/97 (art. 8) e dal d.l.vo n. 112/98 (art. 4), nell'ambito delle materie di cui all'art. 117, 3° e 4° co.. Sul punto, vorrei notare che il potere di indirizzo e coordinamento, in quanto tale, è soppresso dal nuovo testo costituzionale, a prescindere dalle materie; non è compatibile, infatti, con l'assetto dei nuovi rapporti, di carattere del tutto paritario, tra Stato e regioni, nell'ambito delle diverse materie di competenza, che consente solo la stipulazione di intese o di accordi ma giammai l'esercizio di "poteri" di carattere repressivo, o comunque vincolante, dello Stato nei confronti delle regioni; salvo, appunto, il potere sostitutivo, espressamente previsto dall'art. 120 (che ovviamente, non avrebbe potuto esser previsto dalla legge ordinaria se non vi fosse stata la norma costituzionale).

Perciò sembra da non condividere il riferimento della norma in commento ai comma 3° e 4° dell'art. 117; esso invero non può essere esercitato neppure nell'ambito di altre materie, comprese quelle di cui al 2° co., alcune delle quali sicuramente investono in maniera molto vistosa le competenze regionali (si pensi soltanto alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni). La presenza di queste materie potrebbe aver indotto il legislatore a conservare uno spazio per l'esercizio del potere di indirizzo e coordinamento da parte del Governo, attraverso la limitazione dell'operatività della norma in commento alla materia di cui al 3° e al 4° comma. E' da ritenere che questa lettura sarebbe incostituzionale e perciò deve essere evitata.

Invero, l'unica possibilità di intervento da parte del Governo nei confronti delle regioni, come degli enti locali, nell'esercizio di loro competenze che possano scontrarsi con gli oggetti e con i valori menzionati all'art. 120, è il potere sostitutivo previsto da questa norma. (*Vincenzo Cerulli Irelli*)

Art. 9

(*Cesare Pinelli*)

Le innovazioni introdotte con l'articolo in esame rispondono complessivamente alla necessità di adeguare la disciplina adottata con l.n. 87 del 1953, recante "Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale", alle statuizioni della l.cost. n. 1 del 2003 concernenti i giudizi di legittimità costituzionale, rispettivamente, sugli statuti regionali (art. 123, cpv., Cost.) e sulle leggi statali e regionali (art. 127 Cost.).

***Il primo comma riproduce sostanzialmente il contenuto dell'art. 123, cpv., terzo periodo ("Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione"), ed è perciò di scarsa utilità, nonostante i cospicui dilemmi interpretativi sollevati dal nuovo testo dell'art. 123 Cost.

Disciplinata l'impugnativa governativa dello statuto regionale, esso aggiunge al terzo comma che lo statuto è sottoposto a *referendum* "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".

Il contestuale ricorso alla parola "pubblicazione" nel secondo e nel terzo comma ha spinto i costituzionalisti a chiedersi se l'eventuale giudizio di legittimità costituzionale dello statuto debba svolgersi anteriormente o successivamente all'eventuale sua sottoposizione a *referendum*. Nella prima ipotesi la parola "pubblicazione" avrebbe in ambedue i commi il significato di pubblicazione a fini notiziali, tale da contrassegnare il momento iniziale per il decorso dei termini per sollevare (entro un mese) questione di legittimità costituzionale nonché per sottoporre (entro tre mesi) a *referendum* il testo dello statuto, ferma restando la pubblicazione quale fase integrativa dell'efficacia dell'atto, disposta a seguito della promulgazione dello stesso.

In base a una lettura alternativa, la parola "pubblicazione" avrebbe nel secondo comma la funzione di integrare l'efficacia dell'atto, con la conseguenza di posporre l'eventuale giudizio della Corte rispetto al procedimento di formazione dello statuto, ritenuto inclusivo dell'eventuale fase referendaria.

Con sent.n. 304 del 2002 la Corte costituzionale si è pronunciata nel primo senso. In assenza di esplicite indicazioni del testo, ha osservato, sarebbe assai arduo immaginare che si sia voluto ascrivere "un significato totalmente disomogeneo" a una stessa parola ("pubblicazione"), da riferirsi invece sempre a "forme di pubblicità notiziale" anche alla luce della "architettura logica dell'art. 123 Cost."; inoltre, una consultazione popolare dovrebbe altrimenti incentrarsi sullo stesso atto la cui validità potrebbe essere in tutto o in parte negata dalla Corte.

La pronuncia ha avuto il merito di dirimere il dubbio più grave, ma non ha risolto gli ulteriori problemi, quali l'arresto della procedura referendaria nelle

more del giudizio costituzionale e l'eventuale difformità del testo scaturito dalla pronuncia della Corte rispetto a quello originario, derivanti dal far decorrere ambedue i termini (per la sottoposizione a giudizio della Corte e a *referendum*) dalla stessa pubblicazione (cfr. A.Cardone, *Il controllo di costituzionalità sugli statuti regionali. Le lacune del legislatore e la supplenza della Corte costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, 677 ss.). Si sono allo scopo proposti vari rimedi, fra cui quello di prevedere due pubblicazioni a fini notiziali, la prima alla fine del procedimento di approvazione dello statuto da parte del Consiglio regionale, l'altra allo spirare del termine di trenta giorni dalla prima pubblicazione o dopo la conclusione del giudizio costituzionale, salva la pubblicazione finale integrativa dell'efficacia dell'atto (A.D'Atena, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rass.parl.*, 2000, 613, e S.Mangiameli, *La nuova potestà statutaria delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur.cost.*, 2002, 2365). Senonché la disposizione commentata prevede una sola pubblicazione, ed è priva di ogni altra indicazione utile. Agli inconvenienti adottati occorrerà ovviarsi, ancora una volta, attraverso la prassi e la giurisprudenza.

***La nuova disciplina dell'impugnativa del Governo sulle leggi regionali presenta tre punti degni di rilievo.

Il primo è costituito dalla clausola di salvaguardia prevista per la Sicilia ("Fermo restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana"), adottata sul presupposto che non solo la legge in commento ma lo stesso art. 127 Cost. non rechi alla Regione "forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite" (art. 10 l.cost.n. 3 del 2001) a paragone di quelle disposte dallo Statuto vigente.

Ora, se è vero che lo statuto siciliano prevede più brevi termini di impugnativa della legge regionale rispetto ai sessanta giorni previsti dall'art. 127 Cost., il *dies a quo* per computarli rimane segnato dall'approvazione della legge ad opera dell'Assemblea regionale (artt. 28 e 29 St.Sic.) anziché dalla pubblicazione della legge (art. 127 Cost.), così confermando tutta la differenza fra un intrusivo controllo preventivo sulla legge, che può sfociare in un'impugnativa, e un'impugnativa successiva alla pubblicazione.

D'altra parte la clausola di salvaguardia è propriamente riferita alla "*particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo Statuto speciale*" e dunque non consente un'interpretazione tale da limitarla ai soli termini di decorrenza. Lungi dal salvaguardare condizioni di maggior favore per l'autonomia siciliana, essa la penalizza indebitamente, mantenendo per quella sola Regione le caratteristiche del controllo preventivo alla pubblicazione della legge che l'art. 127 Cost. ha fatto venir meno per tutte le altre Regioni, comprese quelle ad autonomia speciale ai sensi dell'art. 10 l.cost. n. 3 del 2001. Approvando la clausola in commento, il Parlamento sembra pertanto aver oltrepassato il disponibile con legge ordinaria, in riferimento all'art. 10 l.cost. n. 3 del 2001.

Il secondo punto da rilevare consiste nella previsione che il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri venga promosso "previa deliberazione del

Consiglio dei ministri, anche su proposta della Conferenza Stato-Città e autonomie locali”. La previsione di detta proposta mira a risolvere il problema della compartecipazione delle autonomie locali al procedimento di formazione della decisione circa l’impugnativa delle leggi regionali, così come l’art. 9, secondo comma, cerca di risolvere il problema della loro compartecipazione alla decisione di impugnare la legge o l’atto avente valore di legge dello Stato con l’inciso “previa deliberazione della Giunta regionale, anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali”.

Vale la pena di ricordare che l’art. 59 del progetto della Commissione Bicamerale attribuiva a Comuni e a Province il potere di promuovere direttamente questione di legittimità costituzionale nei confronti di leggi statali e regionali invasive della rispettiva competenza costituzionalmente riservata. Le obiezioni di un rischio di *overloading* della Corte costituzionale e dello squilibrio fra una paritaria attribuzione agli enti autonomi del potere di impugnativa e l’esclusiva spettanza alle Regioni, fra tali enti, del potere legislativo, hanno condotto a un salutare ripensamento, sicché la legge costituzionale n. 3 del 2001 non ha previsto nulla del genere.

Rimaneva viva, tuttavia, l’esigenza di un riconoscimento a favore delle autonomie locali di un interesse almeno indiretto a ricorrere avverso le leggi statali e regionali lesive della propria competenza, e quindi di una misura di partecipazione alle dette impugnative.

La legge attuativa del nuovo Titolo V cerca di soddisfarla, individuando nei massimi organi collegiali rappresentativi delle autonomie locali al centro e in periferia (rispettivamente, la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, e i Consigli delle autonomie locali) i titolari di una proposta di impugnativa non obbligatoria (“anche”).

Proprio per tale carattere, la soluzione rinvenuta sembra rimanere nell’ambito del *praeter constitutionem*, non introducendo soggetti o modalità procedurali tali da derogare alla previsione della l.cost.n. 2 del 1948. Per altro verso, le pur eventuali proposte di impugnativa non saranno prive di effetti politicamente significativi sulla scelta del Governo di promuovere ricorso nei confronti della legge regionale. Infine, la soluzione risolve il problema della rappresentanza degli enti locali, e attribuisce nel secondo caso una specifica funzione agli istituendi Consigli delle autonomie locali, il cui ruolo è tuttora alla ricerca di una soddisfacente definizione nel nuovo quadro del sistema istituzionale delle Regioni.

Una terza considerazione muove dalla circostanza che il ricorso governativo di cui all’art. 9, primo comma, deve essere “notificato, entro *i termini previsti dal presente articolo*, al Presidente della Giunta regionale”. L’uso del plurale (“termini”) consente di ritenere che la questione di legittimità costituzionale si riferisca non solo alle leggi regionali ma anche agli statuti regionali, con l’ulteriore rilevante conseguenza che anche nella seconda ipotesi la Conferenza Stato-Città e autonomie locali potrà proporre al Governo di promuovere questione di legittimità costituzionale.

***Oltre alle considerazioni già esposte, la disciplina dell'impugnativa regionale della legge od atto avente forza di legge dello Stato o di legge di altra Regione si presta a un commento per il fatto di mantenere immutato l'art. 32, primo comma, l.n. 87 del 1953, ai sensi del quale "La questione della legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge dello Stato può essere promossa dalla Regione che ritiene dalla legge o dall'atto *invasa* la sfera della competenza assegnata alla Regione stessa dalla Costituzione e da leggi costituzionali".

Il fatto che il disposto citato utilizzi, al pari dell'art. 2 l.cost. n. 2 del 1948, il verbo "invadere" in luogo di "ledere", utilizzato dal nuovo testo dell'art. 127, cpv., Cost., non è stato ritenuto tale da giustificare un'innovazione normativa: eppure "lesione", equivalente nell'uso corrente a "violazione", può coprire un'area di vizi più ampia della mera "invasione". Il rilievo non è solo nominalistico, dal momento che l'impiego del verbo "invadere" ad opera della normativa citata fornì, in combinato disposto con l'art. 127 Cost., il fondamento testuale di una delle maggiori asimmetrie fra gli enti ricorrenti nei giudizi di costituzionalità in via principale: mentre lo Stato può impugnare la legge regionale per violazione di qualunque norma costituzionale, le Regioni possono lamentare non già la violazione di qualsiasi norma costituzionale, ma solo l'invasione della propria sfera di competenza ad opera della legge statale.

La giurisprudenza costituzionale si è più volte richiamata a quel diverso regime, non senza legittimare però in tempi recenti le Regioni ad invocare "anche precetti diversi da quelli contenuti nel titolo quinto della Costituzione purché ne colleghino la violazione...all'incidenza sull'autonomia regionale" (sentt.nn. 202 e 610 del 1988 e 393 del 1992). Ciò le ha consentito di allargare l'area dei parametri invocabili dalla Regione in riferimento agli artt. 76 e 77 Cost., pur se in quanto riconducibili all'incidenza sull'autonomia regionale (v. ad es. sentt.nn. 224 del 1990 e 206 del 2001).

Malgrado l'inversione dell'imputazione dell'elenco delle materie e l'eliminazione dei controlli preventivi di legittimità sulle leggi regionali, il nuovo testo del Titolo V sembra aver mantenuto quell'asimmetria. Il Governo è legittimato all'impugnativa "quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione" (dunque al di là di una violazione della sfera di attribuzioni statali), mentre la Regione lo è "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" (art. 127 Cost.). Dunque, a differenza dello Stato, la Regione non può denunciare una incostituzionalità che non ridondi in lesione delle proprie attribuzioni.

Eppure il termine 'invasione', che allude a una azione dal contenuto parallelo alla *vindicatio potestatis* dei conflitti di attribuzione, rimane più restrittivo di 'lesione', adoperato dal nuovo testo costituzionale e certamente in linea con la ricordata evoluzione della giurisprudenza costituzionale. Il legislatore ha ritenuto equivalenti le due espressioni, tanto che non solo ha fatto salvo l'art. 32, primo comma, l.n. 87 del 1953, ma ha sostituito al primo comma dell'art. 33 della stessa legge le parole "dell'art. 2, secondo comma, della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 2" con le seguenti: "dell'articolo 127, secondo comma, della Costituzione". Anche se ciò ovviamente non basterà,

anche alla luce del nuovo testo dell'art. 127 Cost., a giustificare un mutamento in senso restrittivo degli orientamenti della Corte costituzionale.

*** Con l'estendere ai giudizi in via principale sulle leggi l'istituto della sospensione previsto dall'art. 40 l.n. 87 del 1953 per i conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni ovvero fra Regioni, l'art. 9, quarto comma, introduce un'innovazione di portata estremamente significativa.

Le stesse differenze rispetto al regime del citato art. 40 riflettono consapevolezza della maggior gravità dell'applicazione dell'istituto della sospensione nei giudizi sulle leggi. Mentre l'esecuzione degli atti che hanno dato luogo a conflitto intersoggettivo "può essere, in pendenza del giudizio, sospesa per gravi ragioni, con ordinanza motivata, dalla Corte", la disposizione commentata stabilisce che l'ordinanza può essere adottata "trascorso il termine di cui all'articolo 25" (venti giorni dall'avvenuta notificazione del ricorso) e aggiunge che "In tal caso l'udienza di discussione è fissata entro i successivi trenta giorni e il dispositivo della sentenza è depositato entro quindici giorni dall'udienza di discussione". Inoltre, e soprattutto, la disposizione in commento indica tassativamente le ipotesi che possono dar luogo alla sospensione dell'esecuzione dell'atto legislativo: "il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave e irreparabile per i diritti dei cittadini".

Per altro verso, l'ipotesi di un pregiudizio irreparabile ai beni considerati - compreso peraltro un "interesse pubblico" che, distinto dall'"ordinamento giuridico della Repubblica", lascia indovinare l'incombenza dell'interesse nazionale - autorizza un parallelismo con le fattispecie che possono attivare il potere sostitutivo del Governo in base all'art. 120 Cost. Anche in tal caso si prefigurano situazioni di "pericolo grave" (anche se "per l'incolumità e la sicurezza pubblica") e di mancata tutela di diritti dei cittadini in riferimento ai livelli essenziali delle relative prestazioni. Si direbbe che, come di fronte al rischio di un pregiudizio irreparabile determinato da atti subordinati alle leggi (ché esclusivamente ad essi sembra riferirsi l'art. 120 Cost.) è dato il rimedio del potere sostitutivo, così di fronte al rischio di un pregiudizio irreparabile determinato, in situazioni affini, da leggi ed atti aventi forza di legge dello Stato o da leggi regionali è dato il rimedio del potere sospensivo, ed è dato all'organo di chiusura del sistema, l'unico che possa per Costituzione provvedere sul punto.

Per questo aspetto la disposizione commentata completa i rimedi previsti dall'ordinamento nei casi di rischio di pregiudizio irreparabile a beni costituzionalmente indisponibili. Ma la sua carica problematica e la sua portata (attuale e potenziale) vanno molto oltre, fino a connotare diversamente il trattamento giurisdizionale della legge (statale e regionale) nel nostro ordinamento.

Qui ci si limita a segnalare i termini generali dei problemi, e le linee di tendenza che il nostro ordinamento presenta in ordine alla loro soluzione.

Anzitutto, una legge ordinaria la quale preveda un potere sospensivo dell'esecutorietà di atti normativi ad essa pariordinati ripropone l'assai più ampio problema dell'ammissibilità per il legislatore ordinario del potere di disporre degli effetti degli atti legislativi, che il nostro diritto positivo tende ad affermare, purché ci si riferisca alla condizione come elemento accidentale dell'atto e purché tale potere trovi a sua volta precisa giustificazione costituzionale (per qualche sviluppo C.Pinelli, *Sulle clausole rafforzative dell'efficacia delle disposizioni dello statuto dei diritti del contribuente*, in *Foro.it.*, 2001, V, 102 ss.).

In secondo luogo, la regola che l'esecuzione della legge possa essere sospesa in sede di giurisdizione costituzionale è stata disposta relativamente a un tipo di giudizio che si è sempre reputato dotato di un grado di astrattezza rispetto alla controversia superiore a quello caratterizzante il giudizio in via incidentale. Non a caso, è stato in riferimento al giudizio in via incidentale che si è da tempo affermata in dottrina l'ammissibilità del potere della Corte costituzionale di sospendere in via cautelare le leggi autoapplicative (A.Pace, *Sulla sospensione cautelare dell'esecuzione delle leggi autoapplicative impugnate per incostituzionalità*, in *Riv.trim.dir.pub.*, 1968, 517 ss.), le sole capaci di comportare quel "rischio di pregiudizio grave e irreparabile per i diritti dei cittadini" di cui parla la disposizione commentata.

Ma, per altri versi, neanche la giurisprudenza costituzionale è rimasta ferma. Così, in riferimento all'ammissibilità di un ricorso per conflitto di attribuzioni fra i poteri dello Stato, la visione della legge (e, indirettamente, degli atti equiparati) come atto espressivo del "più alto livello di rappresentatività politica generale" e perciò "sottratto ad iniziative volte ad ostacolarne in via preventiva l'efficacia", salvo il rimedio delle impugnazioni dirette nei rapporti Stato-Regioni (sent.n. 406 del 1989), ha già sofferto eccezioni, scaturite dalla constatazione degli effetti irreversibili prodotti da un decreto-legge su diritti fondamentali dei cittadini (sent.n. 161 del 1995, e in seguito, in riferimento a decreti legislativi ed a leggi, sentt. nn. 457 del 1999 e 221 del 2002).

Da questo punto di vista, la disposizione commentata riflette una più ampia tendenza a rimettere in discussione almeno l'idea che, in quanto caratterizzata dal "più alto livello di rappresentatività politica generale", la legge debba restare sottratta ad atti che ne sospendano preventivamente l'efficacia.

***L'obbligo per le Regioni, disposto dal quinto comma dell'art. 9, di assicurare "la pronta reperibilità degli atti recanti la pubblicazione ufficiale degli statuti e delle leggi regionali", per un verso costituisce uno scontato risvolto del principio di leale cooperazione, per l'altro si collega funzionalmente all'art. 10, secondo comma, lett.b), che richiede al rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie "la tempestiva informazione" ai Ministeri interessati, fra gli altri, "degli statuti e delle leggi regionali, per le finalità di cui agli articoli 123 e 127 della Costituzione".

***Il sesto comma dell'art. 9 introduce un onere di impulso processuale sotto pena di estinzione del processo con riguardo ai ricorsi per conflitto di attribuzione. L'entrata in vigore della l.cost.n. 3 del 2001 ha invero posto l'esigenza di accertare il perdurante interesse a ricorrere delle parti in riferimento a tali giudizi, che fin dall'esplicita indicazione dell'art. 39 l.n. 87 del 1953 ("lo Stato e la Regione rispettivamente *interessata*"), si sono discostati sul punto dall'ambivalente situazione dei giudizi in via principale. D'altra parte, l'onere così previsto può trarre giustificazione nel ripetuto orientamento per cui l'art. 24 Cost. "non impone che il cittadino possa conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, e non vieta quindi che la legge possa subordinare l'esercizio dei diritti a controlli e condizioni, purché non vengano imposti oneri tali o non vengano prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento di attività processuale" (da ultimo, sent.n. 111 del 1998). (*Cesare Pinelli*)

Art. 10

(*Sebastiano Piana*)

La normativa di cui all'art.10 della legge 5 giugno 2003, n.131, recante le disposizioni di attuazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, introduce la figura del rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie le cui funzioni sono affidate al prefetto preposto all'ufficio territoriale di Governo del capoluogo di regione.

Al rappresentante dello Stato nelle regioni a statuto ordinario sono attribuiti sette gruppi di competenze:

- a) assicurare l'osservanza del principio di leale collaborazione tra lo Stato e la regione, ora previsto dall'art.120 della Costituzione, tenendo conto delle innovazioni introdotte negli anni '90 che hanno trasformato la posizione del cittadino precedentemente trattato come suddito, ponendolo al centro degli interessi delle pubbliche amministrazioni nella posizione di percettore di servizi, il rappresentante dello Stato assicura il raccordo dello Stato con le regioni e gli enti locali tramite le due conferenze permanenti composte una dai responsabili delle strutture periferiche provinciali dello Stato e l'altra dai rappresentanti delle strutture periferiche regionali dello Stato;
- b) curare la tempestività delle informazioni necessarie all'amministrazione centrale dello Stato ai fini della promozione della questione di legittimità costituzionale sulle leggi statutarie e ordinarie delle regioni;
- c) assumere l'iniziativa per l'attuazione delle intese e il coordinamento tra lo Stato e la regione, in materia di immigrazione, ordine pubblico e sicurezza ed in sede di conferenza Stato-città;
- d) eseguire i provvedimenti di esercizio del potere sostitutivo di cui all'art.120 della Costituzione;

- e) curare lo scambio di informazioni circa le funzioni statali conferite alle regioni e agli enti locali ai sensi del decreto legislativo n.112/1998 in modo da assicurarne la conoscenza e la fruizione su tutto il territorio nazionale.
- f) indire, in via transitoria ed in attesa di una nuova disciplina adottata dalla regione con legge statutaria e ordinaria, le elezioni regionali determinando i seggi consiliari e l'assegnazione di essi alle singole circoscrizioni;
- g) raccogliere e fornire notizie e dati agli organi statali e alla regione agevolando, d'intesa con l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ed i suoi uffici periferici, lo scambio di dati statistici con particolare riguardo a quelli necessari per la relazione annuale sullo stato della pubblica amministrazione.

Con l'abrogazione dell'art. 124 della Costituzione, nelle regioni a statuto ordinario è stata soppressa la figura del commissario del Governo che, oltre al compito di sovrintendere alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato, aveva il compito di coordinare le funzioni statali con quelle regionali. Tale funzione di coordinamento non era in linea con i principi introdotti con la novella costituzionale del 2001 che avendo modificato l'art.114 della Costituzione ha posto sullo stesso piano gli enti territoriali esponenziali: Stato, regioni, province, città metropolitane e comuni. L'attribuzione della pari dignità non consente l'esercizio di poteri di coordinamento che correttamente sono stati eliminati insieme ai controlli legislativi e amministrativi mediate l'abrogazione oltre che dell'art.124 anche degli artt.115,125,128,129 e 130 della Costituzione.

La soppressione della figura del commissario di Governo ha creato, nelle regioni a statuto ordinario un vuoto nell'esercizio delle funzioni amministrative statali che il legislatore ordinario ha ritenuto di dover colmare mediante l'introduzione di questa nuova figura del rappresentante dello Stato. Certamente il commissario del Governo in quanto organo previsto dalla Costituzione si sarebbe potuto mantenere nel testo della Costituzione semplicemente modificando nell'ultima parte l'art. 124 con la eliminazione dell'attribuzione dei poteri di coordinamento.

Il vuoto nell'esercizio delle funzioni amministrative è stato particolarmente sentito all'entrata in vigore della riforma costituzionale quando, venendo a mancare le segnalazioni del commissario del Governo all'amministrazione centrale circa la pubblicazione delle leggi regionali, si è venuta a creare una grave situazione di difficoltà nel reperimento dei bollettini regionali. Il termine perentorio di sessanta giorni decorrente dalla data di pubblicazione delle leggi regionali accordato al Governo per la promozione della questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale ha costretto, ad una affannosa ricerca dei bollettini presso tutte le regioni e le province autonome, il dipartimento per gli affari regionali, organismo della Presidenza del Consiglio, cui è attribuito il compito di predisporre l'istruttoria per la proposta al Governo della impugnativa per sollevare la questione di legittimità costituzionale da parte del Ministro per gli affari regionali ai sensi dell'art.127 della Costituzione. Ancora più difficile si è dimostrato il compito di assolvere al dettato di cui all'art.123 della Costituzione che stabilisce il

termine di soli trenta giorni per promuovere la questione di legittimità costituzionale da parte del governo sulle leggi statutarie delle regioni. In verità dopo un primo tempo di disorientamento le regioni, anche in applicazione del principio di leale collaborazione, ora recepito nella Costituzione all'art.120, hanno provveduto a trasmettere i bollettini regionali provvedendo anche a pubblicare le leggi emanate sui propri siti informatici. Peraltro con la legge di attuazione della riforma costituzionale l'obbligo per le regioni di assicurare la tempestiva reperibilità dei bollettini regionali è stato sancito da una apposita norma all'art.9, comma 5.

In relazione alla funzione di tempestiva informazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per gli affari regionali e ai Ministeri interessati attribuita al rappresentante dello Stato al fine di consentire l'impugnativa degli statuti e delle leggi regionali da parte del Governo devono sottolinearsi le competenze delegate al Ministro per gli affari regionali che funge da raccordo con gli altri Ministri nell'esame delle leggi regionali.

Con la novella costituzionale si è prodotta la soppressione del sistema dei controlli sulle leggi e sugli atti amministrativi delle regioni e degli enti locali e la eliminazione del rapporto gerarchico precedentemente stabilito tra lo Stato le regioni e gli enti locali, introducendo un nuovo equilibrio del sistema, basato sulla pari dignità che vede gli enti territoriali esponenziali posti ora sullo stesso piano dello Stato. Il potere del Governo di interdire l'emanazione delle leggi regionali, secondo il precedente dettato costituzionale era previsto nel caso in cui la legge regionale "ecceda la competenza della regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli delle altre regioni". Si trattava di una valutazione di legittimità ed anche di merito esercitata dal Governo e dotata, come tutti i poteri che incidono nel merito, di un semplice potere di rinvio superabile con una seconda pronuncia da parte del Consiglio regionale.

Venuta a cadere tale fase di esame delle leggi regionali che consentiva accordi preliminari tra lo Stato e la regione con la possibilità di modifica delle norme prima della emanazione della legge, rimane la possibilità del ricorso al giudice delle leggi, strumento giurisdizionale proprio del livello paritario degli enti.

In questo nuovo quadro di rapporti con i termini brevi per l'eventuale impugnazione di cui si è detto, risulta di grande utilità l'intervento del rappresentante dello Stato con riferimento al compito ad esso affidato di fornire tempestive informazioni sulla approvazione delle leggi regionali. Il dipartimento per gli affari regionali, acquisito il testo della legge approvata e pubblicata sul bollettino ufficiale della regione, lo dirama ai Ministeri interessati richiedendo il loro parere. Naturalmente anche i Ministeri che non sono stati interpellati possono pronunciarsi ove lo ritengano inviando il loro parere al Dipartimento per gli affari regionali. Raccolti i pareri, il dipartimento per gli affari regionali cura l'istruttoria della legge sotto il profilo giuridico e tecnico. Tale istruttoria, integrata con gli aspetti politici voluti dal Ministro per gli affari regionali, costituisce la proposta da presentare al Consiglio dei Ministri. In sede di Consiglio dei Ministri tenuto conto degli aspetti giuridici, tecnici politici e di opportunità viene adottata la decisione di procedere

all'impugnativa o rinunciare ad essa anche in presenza di elementi che concretino una violazione costituzionale o un conflitto di attribuzione.

La procedura indicata assorbe generalmente buona parte del tempo accordato per la proposizione del ricorso. Opportuna appare quindi la disposizione che estende l'invio degli atti da parte del rappresentante dello Stato anche all'ufficio dell'Avvocatura avente la sede nel capoluogo della regione che ha emanato la legge. In questo modo l'Avvocatura dello Stato che viene attivata soltanto dopo la eventuale decisione di procedere all'impugnativa di una legge regionale viene posta in grado di conoscere il testo della legge già prima della decisione di impugnativa da parte del Consiglio dei Ministri. Il ricorso viene predisposto dall'Avvocatura procedendo all'impugnativa soltanto delle norme che il Consiglio dei Ministri ha deliberato di impugnare. Il dispositivo di impugnativa contiene oltre all'indicazione delle norme da impugnare anche le motivazioni tratte dall'istruttoria effettuata dal dipartimento per gli affari regionali e dalla discussione effettuata in sede di Consiglio dei Ministri. L'Avvocatura in sede di predisposizione del ricorso, in relazione alla funzione di difesa erariale ad essa affidata, può modificare integrare e meglio precisare le motivazioni poste a base del ricorso ferme restando le norme da impugnare. Ciò in relazione al fatto che la decisione del Consiglio dei Ministri non è basata soltanto su una valutazione giuridica della legge regionale.

Infatti, con sentenza n. 533/2002, la Corte Costituzionale ha avuto modo di affermare che “ nell’attuale sistema di controllo il carattere politico della scelta di impugnare resta, ma nei confronti delle regioni e delle province autonome si esaurisce nell’onere di indicare le specifiche disposizioni che si ritiene ne eccedano la competenza, potendo essere rimessa all’autonomia tecnica della Avvocatura generale dello Stato anche l’individuazione dei motivi di censura”.

Senza dover approfondire oltre misura l'obiter della Suprema Corte, giova evidenziare comunque la opportuna e necessaria distinzione operata fra disposizioni censurate e motivi di censura e la possibilità rimessa anche all'Avvocatura di individuazione di questi ultimi, per meglio precisare e definire l'oggetto del ricorso, ciò in conformità con l'autonomia tecnica riconosciuta all'organo cui spetta la rappresentanza e la difesa in giudizio dell'Amministrazione.

A tal proposito deve altresì evidenziarsi che la base dei ricorsi fra lo Stato e le Regioni è costituita dalla relazione del dipartimento per gli affari regionali allegata al verbale della riunione del Consiglio dei Ministri.

Essa risulta di estrema importanza in quanto, oltre ad essere il mezzo tecnico con cui si esterna la volontà collegiale del Governo, serve anche da strumento interpretativo nelle questioni controverse (vedi sent. N. 306/2002 nel giudizio sorto a seguito della deliberazione legislativa statutaria del Consiglio regionale della Regione Marche, laddove si è ritenuto trattarsi di giudizio in via principale piuttosto che di conflitto di attribuzione).

Deve in questa sede rilevarsi che in sede di applicazione della novella costituzionale si è dovuto registrare un notevole incremento dei ricorsi alla

Corte costituzionale sia da parte dello Stato che da parte delle regioni. Ciò è in parte dovuto alle difficoltà di applicazione della nuova normativa che non individuando esattamente i limiti delle rispettive attribuzioni ha comportato una serie di conflitti spesso non voluti che infatti vengono poi risolti in sede di tavoli tecnici convocati dal Dipartimento per gli affari regionali nei quali si dirime il contenzioso, si prendono accordi per la emanazione di leggi modificative. Dopo l'emanazione di tali leggi il Consiglio dei Ministri ne prende atto e delibera la rinuncia all'impugnativa.

Con riferimento a tale ultima contingenza può risultare particolarmente utile il lavoro di tempestiva informazione demandato al rappresentante dello Stato che creandosi un suo ufficio per seguire i lavori del Consiglio regionale potrebbe fornire informazioni sulle proposte di legge in discussione e creare le premesse per evitare l'insorgere di conflitti.

Il prefetto, nella qualità di rappresentante dello Stato nelle regioni per i rapporti con il sistema delle autonomie, dipende funzionalmente dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ciò è stabilito all'art. 10, comma 8 della legge in esame, n.131/2003 che introduce una modifica alla seconda parte dell'art.4, comma 3 del decreto legislativo n. 303/1999 recante l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Per effetto della delega conferita dal Presidente del Consiglio dei Ministri tale funzione è svolta dal Ministro per gli affari regionali.

In ragione di tale delega il provvedimento di nomina dei prefetti titolari degli uffici territoriali di Governo dei capoluoghi di regione viene adottato con delibera del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno, d'intesa con il Ministro per gli affari regionali.

Il rappresentante dello Stato per lo svolgimento delle funzioni attribuite si avvale delle strutture e del personale dell'ufficio territoriale di Governo ad esso affidato nella qualità di prefetto in sede del capoluogo di regione.

La novella costituzionale non modifica la situazione esistente nelle regioni a statuto speciale e attribuisce agli organi statali a competenza regionale previsti dai rispettivi statuti "l'esecuzione di provvedimenti del Consiglio dei Ministri costituenti esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione".

Tale attribuzione viene effettuata perché si tratta di una normativa nuova precedentemente non prevista nella Costituzione (trattata in altra parte del volume) che consente al Governo di sostituirsi alle regioni e agli enti locali, al fine di garantire la sicurezza pubblica e il rispetto della normativa internazionale e comunitaria, tutelare l'incolumità, l'unità giuridica ed economica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Per effetto della modifica dell'art.4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri viene costituito il nuovo ufficio del federalismo amministrativo di cui si avvale

il Presidente del Consiglio dei Ministri e per esso, per effetto della delega, il Ministro per gli affari regionali. L'ufficio viene costituito facendovi confluire il personale del Commissario straordinario del Governo per l'attuazione del federalismo amministrativo. Tale personale mantiene il proprio stato giuridico. *(Sebastiano Piana)*

Art.11.

(Paola Bilancia)

1. Nell'attuare la riforma costituzionale del titolo V, il legislatore ha ignorato quali caratteristiche della "specialità" sopravvivono e quali forme di appiattimento delle competenze rispetto alle regioni ordinarie si vengono a determinare (né avrebbe potuto prevedere incursioni in questi ambiti), ma si è limitato a ribadire la vigenza degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione nonché della novella costituzionale (art. 10 L. cost. n. 3 del 2001), che consente alle regioni speciali di conseguire quelle migliori condizioni di autonomia che sono state previste per le regioni ordinarie.

La riforma costituzionale ha stabilito, infatti, che, fino all'adeguamento dei rispettivi statuti speciali, le disposizioni che prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite si applichino anche alle regioni ad autonomia speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano.

Ma primo problema che si pone per l'interprete è l'individuazione, o, meglio, l'impostazione di una fondata ricerca di quali possano essere le "più ampie forme di autonomia"

A partire dalle "ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa" va considerato che la riforma costituzionale ha realizzato un sostanziale ribaltamento dei criteri di attribuzione delle competenze (esclusiva statale e concorrente-entrambe su materie enumerate- residuale regionale su quanto di diverso rimane) e che gli statuti speciali invece sono ancorati alla vecchia ripartizione esclusiva (Sicilia) e primaria regionale, concorrente, integrativa e/o attuativa regionale, e ci si rende, così, conto di quanto sia difficile coordinare i diversi ambiti di competenza.

La potestà regionale esclusiva e primaria regionale (per dottrina e giurisprudenza competenze assimilate) in materie che non possano trovare corrispondenza negli ambiti della competenza residuale del testo della riforma costituzionale rimane ancorata al regime dello statuto speciale e quindi ai relativi limiti di armonia con la costituzione, principi generali dell'ordinamento giuridico, principi delle riforme economico-sociali, obblighi nazionali ed obblighi comunitari, previsti nei rispettivi statuti.

D'altra parte, il criterio di specialità fa prevalere la disciplina statutaria relativa agli ambiti di competenza materiale specificamente attribuiti dallo statuto speciale ad una regione anche nei confronti di una parallela competenza esclusiva dello stato ai sensi del secondo comma dell'art. 117 della costituzione. Si potrebbe portare ad esempio, in relazione a questa competenza legislativa, la materia

dell'ordinamento dei "masi chiusi" per le province di Trento e Bolzano o la materia dell'ordinamento degli enti locali di tutte le regioni ad autonomia speciale, sulle quali non sono possibili forme ulteriori di autonomia ma il cui regime di autonomia normativa rimane inalterata rispetto alla novella costituzionale (corte costituzionale, sentenza n.48 del 2003).

La stessa giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 536 del 2002) ha chiarito, inoltre, che la previsione per cui il nuovo regime stabilito dalla riforma si applica anche alle regioni a statuto speciale ove sia più favorevole all'autonomia regionale implica che, ove una materia attribuita dallo statuto speciale alla potestà regionale interferisca in tutto o in parte con un ambito ora spettante alla potestà esclusiva statale, la regione speciale possa disciplinare la materia (o la parte di materia) riservata allo stato osservando i limiti statutari imposti alla competenza primaria delle regioni, tra cui quelli derivanti dall'osservanza delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

Per quel che attiene alla competenza residuale, concetto ancora da riempire di contenuti effettivi, le regioni ad autonomia speciale, invece, potrebbero guadagnare nuovi spazi di legislazione, acquisendo la competenza in materie anche che non sono loro attribuite dagli statuti.

Un'ulteriore considerazione va però fatta sulla "vicinanza" del modello della potestà primaria delle regioni speciali, alla competenza legislativa residuale ex art. 117, u.c.: di fatto, non c'è coincidenza di materie tra potestà primaria e competenza residuale "innominata" delle regioni ordinarie, potendo quest'ultimo ambito contenere un numero di materie molto più ampio, anche se, nella realtà, di difficile determinazione, rispetto a quelle di competenza primaria.

Ma *quid juris* quando, diversamente, una materia, quale l'agricoltura o la caccia ricade nell'ambito della competenza primaria nelle autonomie speciali e nella "possibile" competenza residuale delle regioni ordinarie?

Diversa è la portata dei limiti per le due competenze, potendo, infatti, la potestà residuale essere assoggettata solo al limite del rispetto della costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, nonché da quei limiti trasversali identificabili in "materie" o "valori" quali la tutela della concorrenza, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la determinazione dei livelli minimi essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, "trasversalità" che, in verità, costituisce una vera e propria spada di Damocle sulla legislazione regionale in genere.

In definitiva, per materie di competenza primaria delle regioni speciali che potrebbero ricadere nell'alveo di quelle di competenza residuale ex ultimo comma dell'art. 117 cost., si dovrebbe optare per quest'ultimo ambito, considerandosi una modifica *in melius* visto che un maggiore spazio di autonomia si guadagnerebbe nel non dover rispettare almeno il limite dei principi delle riforme economico-sociali dello stato presente negli statuti speciali (ad eccezione di quello siciliano, dove, peraltro, viene fatto valere in via giurisprudenziale).

Ma il salto qualitativo di autonomia sembra essere solo apparente, considerando la recente giurisprudenza costituzionale (sentenza n.536 del 2002) che, pur attraverso un ragionamento dotato di una certa ambiguità, ha

fatto valere i limiti stabiliti dallo statuto della regione Sardegna per la materia della caccia

La potestà concorrente delle regioni speciali, del pari, non coincide con il vasto novero di materie dell'attuale art.117, potendosi così espandere la competenza legislativa concorrente delle autonomie speciali anche a questi ambiti (*reformatio in melius*), pur non volendosi considerare in questa sede la diversa impostazione della determinazione dei "principi fondamentali" presente nel nuovo titolo V ed ancor più nella legge di attuazione in commento.

Pertanto, anche per questo tipo di competenza relativa alle materie contenute nei rispettivi statuti (sempre che non si tratti di materie trasferite nel frattempo nel settore delle residuali), si aggiungerebbero nuove materie (ad esempio, quella dei rapporti con l'Unione europea, assente in tutti e cinque gli statuti speciali).

La competenza integrativa ed attuativa presenta profili ancora più problematici: se, ad esempio, in materia di istruzione di ogni ordine e grado, e di ordinamento degli studi la relativa potestà normativa potrebbe permanere in capo alla regione Sardegna (art.5 statuto) considerando che il nuovo art. 117 attribuisce allo stato la competenza esclusiva sulle norme generali in materia di istruzione, il problema si complica se si considera che l'articolo 117 prevede anche una potestà legislativa concorrente in materia di istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche per le regioni ordinarie, che sembrerebbe superare, almeno nell'intento della riforma costituzionale, una semplice normazione di integrazione e tanto più di attuazione di leggi statali.

2. Il secondo comma dell'articolo 11 che qui si commenta attribuisce alle commissioni paritetiche previste dagli statuti speciali la "possibilità" di 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.

L'utilizzo delle commissioni paritetiche raffigura sicuramente, in questa ipotesi, la esplicitazione del principio della leale collaborazione nell'ambito del rapporto stato-regioni speciali e l'esperienza in tema di predisposizione di norme di attuazione degli statuti e di norme sul passaggio del personale da stato a regione è garantita, anche se non sempre è stata coronata da brillante successo.

Non va però dimenticato che questo meccanismo ha spesso realizzato una "specialità in negativo" risolvendosi, ad esempio, nella mancata applicazione di quelle importanti riforme amministrative degli anni novanta che hanno comportato una vera e propria ristrutturazione istituzionale.

Si è anzi ampiamente sottolineato in passato l'insufficienza delle norme statutarie sulle commissioni paritetiche, a fronte di una loro centralità nel sistema autonomistico.

Tuttavia, nell'ipotesi prevista dall'articolo in commento, non si tratta di predisporre norme di attuazione degli statuti, bensì di norme per il trasferimento di beni e risorse da stato a regione a seguito di migliori condizioni di autonomia regionale desumibili da un'interpretazione del nuovo titolo V. Ma di quale livello di autonomia?

Anzi, a prima lettura, sembrerebbe assurdo pensare ad “ulteriori funzioni amministrative che si rendano necessarie per le regioni”, così come previsto nell’articolo 11 della legge La Loggia, e che tale necessarietà possa essere desumibile dal titolo V: infatti, la riforma costituzionale ha voluto concentrare la generalità delle funzioni amministrative al livello istituzionale più vicino ai cittadini (comuni) con la possibilità di realizzare la sussunzione delle funzioni amministrative ai livelli istituzionali territorialmente più ampi “per assicurarne l’esercizio unitario” sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Le funzioni amministrative regionali risulterebbero complessivamente ridotte nello spirito della riforma costituzionale, mentre ne dovrebbero essere “migliorate”, perché significativamente ampliate almeno secondo la *ratio*, le competenze legislative e regolamentari, l’autonomia finanziaria, la capacità di governo sul territorio, con la possibilità di conferire funzioni amministrative a province e comuni.

Pertanto, verrebbe spontaneo pensare a norme di attuazione che provvedano al trasferimento di beni e risorse che poi le regioni, a loro volta ritrasmettano, con successivo conferimento, agli altri enti territoriali, secondo il classico conferimento a cascata della Riforma Bassanini.

Ma, ad un’attenta lettura delle norme degli statuti speciali si può notare come, in realtà, queste regioni, oltre ad avere competenza legislativa primaria in materia di ordinamenti degli enti locali, siano dotate anche di una ampia attività amministrativa diretta ed indiretta (attraverso gli uffici degli enti locali) (es: art.18 statuto Trentino): esercitano attività esecutiva ed amministrativa in tutte le materie nelle quali hanno competenza legislativa (Art. 20 statuto regione Sicilia, art. 4 statuto Valle d’Aosta, art. 60 statuto Friuli Venezia Giulia, art.6 statuto Sardegna), essendovi un pieno parallelismo tra attività legislativa ed attività amministrativa.

Di conseguenza, se si ampliano le competenze legislative di queste regioni nel perseguimento delle migliori condizioni di autonomia che sono state previste per le regioni ordinarie, a cascata aumenteranno compiti e funzioni amministrative per le regioni speciali che conservano, fino alla riforma dei loro statuti, una tradizionale attività amministrativa a tutto campo.

Del resto, già con il d. lg.112/98 (art.10) si provvedeva a trasferire alle regioni a statuto speciale ed alle province di Trento e Bolzano funzioni e compiti - se non ad esse già attribuiti - conferiti dal decreto alle regioni ordinarie, ma si stabiliva che tale trasferimento dovesse avvenire secondo le modalità previste nei rispettivi statuti: infatti, un atto con forza di legge non avrebbe potuto superare la competenza delle Commissioni paritetiche prevista negli statuti speciali, né le stesse norme di attuazione degli statuti.

Da considerare in relazione alla attività amministrativa che, non essendo considerata alla lettera, una *reformatio in melius* per le regioni ad autonomia speciale consentire la titolarità della generalità delle funzioni amministrative ai comuni (con la già richiamata possibile sussunzione ai livelli territoriali di governo di maggiore estensione territoriale per assicurarne l’esercizio unitario, etc), ne può derivare che le autonomie speciali, senza riforma degli statuti, non avranno la necessità di conferirle agli enti locali, almeno che il necessario

limite dell'armonia con la costituzione non comporti un mutamento del sistema istituzionale locale verso una valorizzazione delle competenze amministrative degli enti locali.

Si ricordi, tra l'altro, che gli statuti speciali prevedono una competenza legislativa regionale in tema di controlli sugli enti locali, mentre grazie all'abrogazione dell'art. 130 della costituzione, si è estinto il complesso sistema di controlli regionali nei confronti degli atti degli enti locali nelle regioni ordinarie. Sarà, quindi, un carattere della specialità il mantenimento dei controlli regionali su comuni e province o, viceversa, l'avvenuta abrogazione dell'articolo costituzionale e la caduta del sistema dei controlli sugli enti locali per le regioni ordinarie potrà assurgere a principio generale dell'ordinamento giuridico? O, anche, con il loro mantenimento, si potrebbe configurare una forma di disarmonia con la costituzione che rappresenterebbe un limite dell'autonomia legislativa in materia per le regioni ad autonomia speciale?

Una considerazione viene spontanea: nel raggiungimento delle migliori condizioni di autonomia previste nel titolo V, ad un maggior ruolo legislativo (e, conseguentemente amministrativo) per le regioni speciali potrebbe corrispondere un'ulteriore mortificazione del ruolo delle autonomie locali - comuni e province- presenti sul loro territorio, ben lontana dallo spirito della costruzione della Repubblica da parte di tutti gli enti in posizione pariordinata. Per quanto attiene, poi, al passaggio delle risorse finanziarie dallo stato alle regioni va tenuto presente che la "specialità" ha sempre consentito che l'intero gettito erariale (o la maggior parte delle dei tributi erariali e del loro gettito) fosse attribuito a queste regioni: sarà possibile un'ulteriore passaggio di risorse o le migliori condizioni di autonomia amministrativa, con relativo trasferimento di funzioni da parte dello stato, saranno raggiunte senza ulteriori risorse finanziarie?

3. Ulteriore compito che le Commissioni paritetiche dovranno assumersi sarà, poi, quello, di predisporre norme di attuazione (sempre dei migliori livelli di autonomia ravvisabili nel titolo V), che prevedano disposizioni specifiche per la disciplina delle attività regionali in materia di rapporti internazionali e comunitari.

E' di fatti completamente assente, *ratione temporis* della adozione degli statuti speciali, un riferimento ai fenomeni giuridici derivati dal processo di integrazione europea.

Andranno così previste necessariamente una loro partecipazione alla fase ascendente e discendente del processo di formazione, a livello nazionale, del diritto europeo, nella considerazione della possibilità dell'intervento di forme di potere sostitutivo dello stato nelle ipotesi di inadempienza degli obblighi derivanti dall'attuazione del diritto comunitario e di esecuzione degli accordi internazionali che riguardino materie di loro competenza.

Ma, soprattutto, andrà tenuto presente che la loro competenza in relazione al potere estero si può ampliare con la possibilità di concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali subnazionali di altri Paesi, con la procedura prevista dalla legge in esame per le regioni ordinarie, almeno fino alla riforma degli statuti. (*Paola Bilancia*)

Art. 12

(Caterina Cittadino)

Un dato che molto spesso sfugge all'attenzione dei commentatori politici e degli stessi addetti ai lavori è quello che attiene alla complessità della fase cosiddetta "integrativa dell'efficacia", vale a dire quella che intercorre dall'ultima approvazione di un progetto di legge, in identico testo da parte delle due Camere, fino alla relativa data di entrata in vigore.

Al riguardo, infatti, possono addirittura intercorrere due mesi e mezzo, un periodo di tempo non irrilevante ove si consideri che esso supera i termine di provvisoria vigenza di un decreto-legge (60 giorni).

La prima norma cui fare riferimento in proposito è l'articolo 73, primo comma, della Costituzione, in relazione al quale le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica "entro un mese dall'approvazione".

Si tratta di un termine ampio, ma nello stesso tempo discrezionale, entro il quale il Presidente della Repubblica può svolgere le sue riflessioni sia sotto il profilo della legittimità della legge, sia con riferimento al più generale contesto politico e sociale.

Per quanto riguarda l'articolo in esame, il Senato ha proceduto all'approvazione definitiva nella seduta del 27 maggio 2003, mentre la promulgazione è avvenuta il 5 giugno 2003, quindi entro un tempo ragionevolmente breve.

Dopo la promulgazione, l'ulteriore adempimento ai fini dell'entrata in vigore, consiste nella pubblicazione in Gazzetta Ufficiale da parte del Ministro Guardasigilli. Nel merito, l'articolo 6 del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092 prevede, quale "termine per la pubblicazione degli atti normativi statali", che le leggi siano pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana "subito dopo la promulgazione e comunque non oltre 30 giorni da essa".

La legge commentata è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 10 giugno 2003, vale a dire 5 giorni dopo la relativa promulgazione.

Dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, infine, è ordinariamente previsto il cosiddetto periodo di *vacatio legis*, cioè il differimento dell'entrata in vigore al "quindicesimo giorno successivo alla ... pubblicazione", ai sensi del terzo comma dell'articolo 73 della Costituzione, salvo però che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso.

L'articolo in esame, ha previsto l'entrata in vigore della legge il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, per cui occorrerà in proposito far riferimento alla data dell'11 giugno 2003.

Rispetto ai due mesi e mezzo astrattamente ipotizzabili ai fini dell'entrata in vigore di una legge, il provvedimento in esame, quindi, è entrato in vigore "solo" dopo quindici giorni dall'approvazione dell'ultima delle due Assemblee.

Si tratta di un termine sufficientemente breve, che vuole essere di contrappeso ad una lunga attesa durata oltre un anno e mezzo, trattandosi di un provvedimento che interviene a dare attuazione ad una legge di revisione costituzionale già entrata in vigore l'8 novembre 2001.

Il provvedimento, fortemente voluto dalle Regioni e dal mondo delle autonomie locali, pur potendosi qualificare "ordinamentale" e quindi ricompreso tra le leggi in "materia costituzionale", cui fa riferimento l'articolo 72, ultimo comma, della Costituzione, è stato approvato in un clima *bipartisan*, che ha contribuito a rendere ulteriormente opportuna la sua entrata in vigore in tempi celeri. (*Caterina Cittadino*)