

XVI legislatura

**Disegno di legge
A.S. n. 3520**

Disposizioni di revisione
della Costituzione e altre
disposizioni costituzionali
in materia di autonomia
regionale

Edizione provvisoria

ottobre 2012
n. 396



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
regionali e delle autonomie locali
ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, sulla giustizia e sulla
cultura



Servizio Studi

Direttore: Daniele Ravenna

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Reggente ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo _3613

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi _3538

Capo ufficio: F. Cavallucci _3443

Politica estera e di difesa

Reggente ufficio: A. Mattiello _2180

Reggente ufficio: A. Sanso' _2451

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: S. Scarrocchia _2451

Documentazione

Documentazione economica

Emanuela Catalucci _2581

Silvia Ferrari _2103

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

Documentazione giuridica

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Anna Henrici _3696

Gianluca Polverari _3567

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

Disegno di legge

A.S. n. 3520

Disposizioni di revisione
della Costituzione e altre
disposizioni costituzionali
in materia di autonomia
regionale

Edizione provvisoria

ottobre 2012

n. 396

a cura di: F. Marcelli, L. Borsi

INDICE

Premessa	7
SCHEDE DI LETTURA	9
Articolo 1 <i>(Modifica in tema di regioni a statuto speciale)</i>	
Scheda di lettura.....	11
Articolo 2 <i>(Modifiche in tema di potestà legislativa delle regioni a statuto ordinario)</i>	
Scheda di lettura.....	15
Articolo 3 <i>(Modifiche in tema di impugnazione delle leggi regionali)</i>	
Scheda di lettura.....	61

Premessa

Giunge all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato il disegno di legge A.S. n. 3520, *Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale*, presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione), comunicato alla Presidenza del Senato il 15 ottobre 2012.

Vi si delinea una parziale revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, a dieci anni circa dalla sua riforma, operata come è noto con legge costituzionale n. 3 del 2001.

A tale progetto sono riservate le presenti note (pur tenendo fermo che alcuni altri disegni di legge, d'iniziativa parlamentare, affrontano temi in varia misura incidenti sul Titolo V).

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1

(Modifica in tema di regioni a statuto speciale)

1. All'articolo 116, primo comma, della Costituzione, dopo le parole: «adottati con legge costituzionale» sono aggiunte, in fine, le seguenti: «; in materia finanziaria l'autonomia si svolge concorrendo con lo Stato e con gli altri enti territoriali ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali».

L'**articolo 1** novella l'articolo 116, primo comma, della Costituzione.

Quest'ultimo prevede¹: "Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale".

Ebbene, si prevede ora espressamente che tale autonomia si svolga - in *materia finanziaria* - concorrendo con lo Stato e gli altri enti territoriali ad assicurare siano rispettati i *vincoli economici e finanziari derivanti*:

a) *dall'ordinamento dell'Unione europea*;

b) *dagli obblighi internazionali*.

La disposizione mira a fugare ogni incertezza circa l'obbligo pur delle Regioni ad autonomia speciale, di concorrere all'osservanza dei vincoli di finanza pubblica conseguenti alla partecipazione all'Unione europea o ad obblighi internazionali.

Siffatti vincoli, è appena il caso di ricordare, si sono fatti più stringenti con la ratifica da parte italiana (la legge n. 114 del 2012) del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria.

Di quel Trattato, il titolo III contiene le disposizioni che riguardano le regole sulla finanza pubblica, il cosiddetto *fiscal compact*. L'articolo 3 definisce la regola del pareggio di bilancio; ribadisce l'impegno delle Parti contraenti a garantire la convergenza verso i rispettivi obiettivi di medio-termine (come definiti dal Patto di stabilità e crescita riformato dal «*six-pack*») con un margine massimo di scostamento consentito per il deficit strutturale pari allo 0,5 per cento del PIL; prevede deviazioni consentite rispetto a questo obiettivo solo in presenza di circostanze eccezionali; prevede infine l'impegno a definire (a livello nazionale, sulla base di

¹ Nel testo attualmente vigente, quale modificato dalla riforma costituzionale del 2001, che ha introdotto la denominazione bilingue per Alto Adige e Valle d'Aosta.

principi comuni proposti dalla Commissione europea) meccanismi automatici di correzione che entrino in funzione nel caso di deviazioni significative rispetto agli obiettivi di medio termine. L'articolo 3, paragrafo 2, prevede poi che la regola del pareggio di bilancio venga introdotta nell'ordinamento interno delle parti contraenti con disposizioni di natura costituzionale o equivalente.

Siffatto adeguamento si è avuto con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante "Introduzione del principio del pareggio del bilancio nella Carta costituzionale", mediante revisione dell'articolo 81 della Costituzione.

Quella legge costituzionale ha novellato altresì l'articolo 119 della Costituzione, il quale pertanto prevede, nella stesura conseguente, che "i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea"; *tale formulazione, cui evidentemente l'art. in esame si ispira, non menziona peraltro i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.*

Con la novella ora prevista dall'articolo 1 del disegno di legge in esame, si vuol *esplicitare* che l'obbligo di concorso all'osservanza dei vincoli di finanza pubblica valga anche per l'autonomia speciale.

La disposizione si colloca su un luogo di tensione dialettica tra autonomia costituzionalmente garantita e concorso all'equilibrio di bilancio.

E' materia sulla quale la Corte costituzionale è intervenuta più volte, talché una sua giurisprudenza può dirsi sedimentata.

Essa ha indicato che norme statali possano porsi a principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, in tal veste agendo quale espressione di una potestà legislativa statale concorrente².

Peraltro "possono essere ritenute principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, le norme che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il

² E' appena il caso di ricordare che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., quale attualmente vigente (come cioè modificato dalla riforma del 2002), la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" è di legislazione concorrente; il ddl in esame intende trasferire tale materia alla legislazione esclusiva dello Stato (cfr. art. 2 e relativa scheda).

perseguimento dei suddetti obiettivi" (cfr. sentenze n. 148 e n. 193 del 2012, tra le molte).

Disposizioni statali di principio, adottate in materia di legislazione concorrente, quale quella del coordinamento della finanza pubblica, possono incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, e determinare una, sia pure parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle Regioni, dunque a condizione rispettino quel duplice requisito: efficacia transitoria del contenimento complessivo di spesa; previsione non esaustiva di strumenti e obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica.

Nemmeno può scalfire l'ordine costituzionale delle competenze legislative delle autonomie territoriali uno stato di necessità. "Il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale" (sentenza n. 148 citata).

La legge costituzionale n. 1 del 2012 ha - come sopra ricordato - inserito nell'art. 119 l'espresso principio per cui l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali trovi un limite nell'equilibrio di bilancio, e inoltre gli stessi concorrano ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (con applicazione a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014).

In che modo tali innovazioni costituzionali vadano ad incidere sul bilanciamento tra valori costituzionalmente tutelati (autonomia territoriale e concorso all'equilibrio di bilancio), è prematuro dire.

Quel che si può prevedere è che la giurisprudenza costituzionale sia chiamata ad ulteriormente determinare i connotati propri del "coordinamento della finanza pubblica", calibrando la propria giurisprudenza oramai consolidata per gli aspetti sopra accennati, sulla nuova disciplina costituzionale.

Articolo 2

(Modifiche in tema di potestà legislativa delle regioni a statuto ordinario)

1. All'articolo 117 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Le leggi dello Stato assicurano la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica.»;

b) al secondo comma, lettera *a)*, le parole: «politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea;» sono sostituite dalle seguenti: «politica estera e rapporti internazionali della Repubblica; rapporti della Repubblica con l'Unione europea;»;

c) al secondo comma, la lettera *e)* è sostituita dalla seguente:

«*e)* moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; perequazione delle risorse finanziarie;»;

d) al secondo comma, lettera *g)*, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «norme generali sul procedimento amministrativo e sulla semplificazione amministrativa; disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;»;

e) al secondo comma, lettera *p)*, dopo le parole: «legislazione elettorale, organi di governo» sono inserite le seguenti: «, principi generali dell'ordinamento»;

f) al secondo comma, dopo la lettera *s)*, sono aggiunte, in fine, le seguenti:

«*s-bis)* porti marittimi e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale, grandi reti di trasporto e di navigazione;

s-ter) ordinamento della comunicazione;

s-quater) produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di interesse non esclusivamente regionale.»;

g) il terzo comma è sostituito dal seguente:

«Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: commercio con l'estero; turismo; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti lacuali e fluviali, porti marittimi e aeroporti civili di interesse regionale; produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di interesse esclusivamente regionale; previdenza complementare e integrativa; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente le Regioni esercitano la potestà legislativa nel rispetto della legislazione dello Stato, alla quale spetta di disciplinare i profili funzionali all'unità giuridica ed economica della Repubblica stabilendo, se necessario, un termine non inferiore a centoventi giorni per l'adeguamento della legislazione regionale.»;

h) il quarto comma è sostituito dal

seguinte:

«Nelle materie non attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato o alla legislazione concorrente le Regioni esercitano la potestà legislativa nel rispetto della legislazione dello Stato relativa ai profili attinenti alle materie del secondo comma.»;

i) al sesto comma i primi due periodi

sono sostituiti dal seguente: «La potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni per l'attuazione delle proprie leggi nelle materie di rispettiva competenza.»;

2. L'articolo 3 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, è abrogato.

Il **comma 1 dell'art. 2** modifica in nove punti - contrassegnati con le lettere da *a)* ad *i)* - l'art. 117 della Costituzione.

Il **comma 2 dell'art. 2** abroga l'art. 3 della legge costituzionale n. 1 del 2012, ma di ciò si dirà in commento alla lettera *c)* del **comma 1**.

Aspetti di carattere generale

I numerosi spostamenti di competenza operati dall'art. 2 in esame, vanno letti non solo all'interno del dato testuale formalmente offerto dalla Costituzione vigente, ma anche alla luce del "diritto vivente", evidenziato da oltre dieci anni di giurisprudenza costituzionale che non è possibile qui riassumere compiutamente³, ma della quale si possono offrire almeno tre spunti sintetici: il primo, relativo alla difficoltà di far coincidere un ambito disciplinare ed una ed una sola materia, il secondo, relativo alle c.d. "materie trasversali", il terzo, relativo alla competenza statale per la c.d. "attrazione in sussidiarietà".

Si tratta, in tutti e tre i casi, di orientamenti che evidenziano la notevole relatività dell'attribuzione dei diversi tipi di competenza in base alle sole "materie".

Difficoltà di far coincidere un ambito disciplinare con una sola materia

La Corte si è dimostrata presto consapevole che (sentenza 231 del 2005) la complessità della realtà sociale da regolare comporta che di frequente le discipline legislative non possano essere attribuite nel loro insieme ad un'unica materia, perché concernono posizioni non omogenee ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa (materie di competenza esclusiva statale e materie di competenza residuale regionale, materie di

³ Per una sintesi del primo quinquennio di attività della Corte costituzionale all'indomani della riforma costituzionale del 2001, *cfr.* F. Marcelli, V. Giannusso, *5 anni e 500 pronunce. La giurisprudenza costituzionale sulla novella del Titolo V*, Senato della Repubblica, Quaderni del Servizio Studi. Al volume si farà riferimento anche nel proseguimento della trattazione.

competenza esclusiva statale e materie di competenza concorrente). In siffatti casi di concorso di competenze la Corte ha fatto applicazione, secondo le peculiarità dell'intreccio di discipline, del criterio della prevalenza di una materia sull'altra e del principio di leale cooperazione (sentenze n. 370 del 2003 e n. 50 del 2005).

Le c.d. "materie trasversali"

Le "materie" in senso stretto, ossia come oggettiva individuazione di uno specifico ambito materiale, sono state spesso intese dalla Corte come «un compito» (sentenza n. 336/2005), un "valore trasversale"⁴ (tra le molte, cfr. sentenza n. 536/2002), ovvero una materia-funzione (sentenza n. 272/2004). La Corte coniuga al massimo grado il criterio della finalità riconoscendo alla stessa "materia" contenuta nel "catalogo" dell'articolo 117 della Costituzione la natura di finalità che il legislatore statale è legittimato a perseguire: finalità di garanzia di valori "da tutelare nell'ambito di tutte le discipline che in qualche modo possano su di esso incidere" (sentenza n. 133/2006) ossia, appunto, trasversale.

La Corte costituzionale ha riconosciuto il carattere di materia (o valore) trasversale alla tutela dell'ambiente (sentenze nn. 407/2002, 536/2002, 96/2003, 222/2003, 307/2003, 259/2004, 62/2005, 108/2005, 135/2005, 336/2005, 32/2006, 133/2006, 182/2006), alla tutela della concorrenza (sentenze nn. 14/2004, 272/2004, 345/2004, 134/2005, 175/2005, 29/2006, 80/2006; su questa materia si veda più diffusamente il paragrafo 4.1), la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (sentenze nn. 282/2002, 88/2003, 63/2005, 120/2005, 279/2005, 134/2006, 181/2006). Un caso a sé è poi quello della ricerca scientifica (sentenze nn. 423/2004, 31/2005, 133/2006), senza trascurare la "trasversalità" delle materie "ordinamento civile" e (sentenza 97/2004) l'edilizia residenziale pubblica.

Queste materie, nella maggior parte dei casi di competenza esclusiva dello Stato, si caratterizzano perché la competenza statale si presenta "sovente connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali" (in questo senso, ad esempio le sentenze nn. 32/2006, 135/2005), le quali possono essere di natura concorrente, ad esempio quelle in materia di protezione civile, quando venga in rilievo la tutela dell'ambiente (sentenza n. 32/2006); ma anche di natura residuale, come quella in materia di trasporto pubblico locale, quando venga in rilievo la tutela della concorrenza (sentenze nn. 29/2006 e 80/2006), con la conseguente incidenza sulle competenze regionali che, tuttavia, non possono essere escluse (sentenza 162 del 2007).

Il fatto che un titolo competenziale (come la tutela dell'ambiente: sentenze n. 407 e n. 536 del 2002) non sia "materia", ma "valore" costituzionalmente protetto, non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative

⁴ Cfr. F. Marcelli, V. Giannusso, cit.

su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo e consente allo Stato di dettare, in funzione di esso, standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali *ex art. 117* della Costituzione.

La competenza statale per "attrazione in sussidiarietà".

Sussiste (la possibilità di) una competenza statale non radicata nell'art. 117 della Costituzione ma piuttosto nell'art. 118, sulle funzioni amministrative. Tale competenza statale (per "attrazione in sussidiarietà") origina dalla sentenza n. 303/2003⁵, notissima sia per il valore aggiunto dell'argomentazione giuridica rispetto al formale dettato costituzionale, sia per le potenzialità degli effetti sul riparto delle competenze.

Si tratta, in sintesi, del funzionamento del "principio di sussidiarietà ascendente" nell'ambito delle competenze legislative: l'art. 118, comma primo, della Costituzione, richiede l'allocazione ottimale delle funzioni amministrative in base (anche) al principio di sussidiarietà; la legge statale può quindi attrarre allo Stato funzioni amministrative anche in materie di competenza non esclusivamente statale (sentenza n. 242/2005); quando lo fa, può anche dettare la relativa disciplina, in forza del principio di legalità. Ciò deve avvenire all'interno di canoni di ragionevolezza e proporzione, ma - quando avviene - l'effetto è quello di un'alterazione del "normale" riparto di competenze, alterazione che a sua volta comporta conseguenze importanti: la salita di funzioni amministrative - normalmente assegnate "in basso" - in capo allo Stato; la possibilità di leggi statali di dettaglio (anche non cedevoli: sentenza n. 6/2004) anche in materie concorrenti o residuali; l'apertura, seppur non incondizionata, di uno spazio anche all'intervento regolamentare dello Stato.

Il meccanismo della c.d. "attrazione in sussidiarietà" è stato confermato da una copiosissima giurisprudenza. Può utilmente ricordarsi al riguardo la recentissima sentenza 163 del 2012 dove la Corte ha riaffermato - in tema di assoluta esigenza di esercizio unitario delle funzioni, - che «affinché (...) nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa detti una disciplina (...) che sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, attraverso adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali» (da ultimo, sentenza n. 278 del 2010). Infatti, solo la presenza di tali presupposti, alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, consente di giustificare la scelta statale dell'esercizio unitario di funzioni, allorquando emerga tale esigenza (si veda di recente, sentenza n. 232 del 2011).

⁵ Cfr. Marcelli, Giammusso, cit.

Con riferimento, in specie, al rispetto del principio di leale collaborazione, la Corte ha precisato che «nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004)» (sentenza n. 165 del 2011; v. anche sentenza n. 278 del 2010; sentenze n. 383 e n. 62 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

La lettera a) : La garanzia dei diritti e la tutela dell'unità

La lettera a) del primo comma dell'art. 2 aggiunge un periodo al primo comma dell'art. 117.

Il nuovo testo assegna alle leggi dello Stato due compiti:

- la garanzia dei diritti costituzionali;
- la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica.

Il raffronto tra il testo vigente e quello proposto è il seguente:

Art. 117, primo comma, testo vigente	Art. 117, primo comma, testo proposto
<p>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.</p>	<p>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. Le leggi dello Stato assicurano la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica.</p>

Il nuovo testo sembra apparentemente caratterizzarsi - rispetto al testo vigente - per un contenuto "in positivo" (ciò che le leggi perseguono), rispetto al testo vigente che si caratterizza "in negativo" (i limiti alla potestà legislativa).

Il nuovo testo di novella del secondo periodo si riferisce, inoltre, solo alle leggi dello Stato, e non - come nel primo periodo del testo vigente - a quelle dello Stato e delle Regioni. I compiti indicati (garanzia dei diritti e tutela dell'unità) sono pertanto propri dello Stato, e non delle Regioni.

Se, da un lato, appare in linea con la giurisprudenza costituzionale che le leggi statali risultino affidatarie del compito di tutela unitaria della Repubblica, l'affidamento al solo Stato del compito di *garanzia dei diritti costituzionali* presenta aspetti peculiari.

Potrebbe essere ritenuto così meritevole di attenzione che le Regioni, nell'esercizio delle importanti competenze legislative che sono loro assegnate, non assicurino anch'esse "*la garanzia dei diritti costituzionali*" coinvolti in quelle competenze (si pensi al diritto alla salute).

Una lettura possibile della formulazione è che essa si risolva, in entrambi i casi sopra illustrati, in un limite alla legislazione regionale.

Si tratta di una conseguenza certamente possibile, e forse anche perseguita⁶, ma che non sembrerebbe doversi risolvere necessariamente in un'esclusione della legislazione regionale dal perseguimento della "garanzia dei diritti costituzionali".

Si ricorda che l'immodificata lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 già assegna esclusivamente alla legislazione statale la:

"determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Si osserva anche che il disegno di legge in esame intende anche operare sull'ultimo periodo del comma terzo dell'art. 117, prevedendo - in tema di legislazione concorrente - che allo Stato spetti *"di disciplinare i profili funzionali all'unità giuridica ed economica della Repubblica"*.

Si rinvia, al riguardo, all'analisi relativa alla lettera *g*) del comma in esame, osservando fin d'ora come non appaia del tutto agevole identificare teleologicamente, rispetto al tema dell'*unità giuridica ed economica della Repubblica*, quali possano essere - e che rilievo abbiano - *"i profili (a detta unità) funzionali"* cui la lettera *g*) fa espresso riferimento nel considerarli limiti alla parte regionale della legislazione concorrente.

Si è già visto in precedenza come la Corte consideri taluni titoli competenziali (come la tutela dell'ambiente: sentenze n. 407 e n. 536 del 2002) non "materie", ma "valori" costituzionalmente protetto, con la conseguenza che non è esclusa la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo e consente allo Stato di dettare, in funzione di esso, standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali *ex art. 117* della Costituzione.

Per quanto concerne le due nuove formulazioni testuali, *"garanzia dei diritti costituzionali"* e *"tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica"*, può essere osservato che solo la seconda appare già consueta nelle formulazioni normative di rango costituzionale.

⁶ La relazione governativa parla di "formula di chiusura" e di "onere immanente" che "grava sulla legislazione ordinaria dello Stato".

La “ tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica”

La “ tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica”, appare infatti all'art. 120 della Costituzione tra le ipotesi che legittimano l'intervento sostitutivo dello Stato.

Nella formulazione vigente, non si specifica “della Repubblica” e i termini sono disgiunti (giuridica o...economica) e non congiunti (unità giuridica ed economica).

Copiosa è la giurisprudenza costituzionale che fa uso di tale nozione. Sul rilievo delle “esigenze unitarie” (pur nella soppressione dell'*interesse nazionale*, operata dal novellato Titolo V), sia consentito di rinviare a quanto già pubblicato dal Servizio Studi in altra sede⁷:

“Il termine “interesse nazionale” è, come noto, scomparso dal testo della Costituzione con la riforma del 2001. La Corte è stata netta, in più di un'occasione, nell'affermare che tale nozione non è più invocabile, non costituendo più un limite generale all'esercizio delle competenze legislative regionali (tra le più recenti: sentenza n. 285/2005). La Corte va oltre e precisa che l'"interesse nazionale", non è "sotteso alla disciplina del Titolo V della Costituzione, come limite, implicito ma imprescindibile, di cui tener conto al fine di disciplinare settori essenziali per garantire i diritti primari dei cittadini": una categoria giuridica del genere è ritenuta infatti ormai estranea al disegno costituzionale vigente (sentenze nn. 380/2002, 303/2003, 370/2003). Posizione netta, dunque, nel negare cittadinanza all'interesse nazionale.

Ma altrettanto netta, tuttavia, appare la Corte quando afferma (sentenza n. 274/2003) come, nel nuovo assetto costituzionale, sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare allo Stato, sulla base dell'art. 5 della Costituzione, ma anche della ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dall'art. 117, comma 1, e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento. Lo stesso art. 114 della Costituzione – continua la Corte - non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati.

La Corte ragiona di necessità di una “visione d'insieme” che solo lo Stato può garantire (sentenza n. 270/2005 in materia di ricerca scientifica) e di livelli regionali a ciò “strutturalmente inadeguati” (sentenza n. 285/2005 in materia di attività cinematografica; n. 242/2005 in materia di fondo per la capitalizzazione delle imprese medio-grandi); di una dimensione nazionale e di infrazionabilità dell'interesse sotteso (sentenze nn. 303/2003, 405/2005 in materia di professioni); di interessi eccedenti ambiti regionali (sentenza n. 256/2004).

Prima della riforma costituzionale del 2001 (tra le molte si vedano le sentenze nn. 138/1972 e 177/1988) la compatibilità tra interessi regionali ed interessi unitari non

⁷ Cfr. Marcelli, Giammusso, cit.

suscettibili di frazionamento territoriale, era affrontata dalla Corte nella vigenza della nozione di “interesse nazionale” quale limite alla competenza legislativa regionale”.

La “garanzia dei diritti costituzionali”

La formulazione testuale di “*garanzia dei diritti costituzionali*”, invece, non sembra apparire altrove utilizzata nel testo costituzionale vigente e non si rinviene - almeno *tel-quel* - neanche nelle pronunce della Corte costituzionale.

Tuttavia sono numerose le pronunce della Consulta⁸ che, pur prescindendo dal profilo della determinazione dei livelli essenziali, individuano un’istanza unitaria e su di essa basano il titolo dell’intervento statale o negano la possibilità di una disciplina regionale differenziata. Attraverso l’elaborazione del concetto di “esigenze unitarie” riemerge – con sempre maggiore incidenza e vigore – un’attenzione al livello degli interessi, uno sforzo a individuare, in una prospettiva teleologica, gli interessi a presidio dei quali la disciplina stessa è dettata; la competenza è riconosciuta allo Stato quando vengano in rilievo, tra le finalità precipe della disciplina impugnata, la tutela di interessi considerati fondamentali.

La Corte ragiona di “valori (...) che permeano di sé la prima parte della Costituzione”, qualificati per la loro fondamentale rilevanza costituzionale (sentenza n. 256/2004), la cui tutela deve essere garantita. Una tutela che deve essere necessariamente uniforme sul territorio nazionale, proprio per la natura degli interessi stessi, e che dunque non può che competere al legislatore statale. Tra i principali valori in relazione ai quali la Corte ha valutato l’ammissibilità di una disciplina differenziata, si segnala la tutela della salute, che - affidata alla competenza concorrente – spetta alle Regioni per tutto ciò che non sia principio fondamentale. La salute della persona – afferma la Corte – è un bene che per sua natura non si presterebbe ad essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali (sentenza n. 361/2003). Perciò la Corte (sentenza n. 338/2003, in tema di TEC, lobotomia, etc.) dichiara l’incostituzionalità della legge della Regione che pretenda di incidere direttamente sul merito delle scelte terapeutiche in assenza di – o in difformità da – determinazioni assunte a livello nazionale, e quindi introducendo una disciplina differenziata per una singola Regione; nello stesso solco argomenta per il mobbing (sentenza n. 359/2003) e per il divieto di fumo (sentenza n. 361/2003, 61/2006). La Corte poi (sentenza n. 62/2005) afferma che la competenza regionale nel campo della tutela della salute non può consentire, in nome di una protezione più rigorosa della salute degli abitanti della Regione medesima, interventi preclusivi che pregiudichino il medesimo interesse della salute in un ambito territoriale più ampio (come avverrebbe in caso di cattivo smaltimento di rifiuti radioattivi).

⁸ Cfr. Marcelli, Giammusso, cit.

La lettera b) : i rapporti internazionali e la politica estera.

La lettera b) del primo comma dell'art. 2 modifica la lettera a) del secondo comma dell'art. 117.

Il raffronto tra il testo vigente e quello proposto è il seguente:

Art. 117, secondo comma, testo vigente	Art. 117, secondo comma, testo proposto
<p>Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:</p> <p>a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;</p>	<p>Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:</p> <p>a) politica estera e rapporti internazionali della Repubblica; rapporti della Repubblica con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;</p>

Conviene confrontare comparativamente le modifiche apportate al comma terzo dell'art. 117, relativo alle competenze concorrenti. Si evidenzia la seguente modifica:

Art. 117, terzo comma, testo vigente	Art. 117, terzo comma, testo proposto
<p>Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero;</p>	<p>Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: commercio con l'estero;</p>

Il nuovo testo, complessivamente considerato, elimina come competenza concorrente la materia “*rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni*”, e assegna alla competenza concorrente statale non solo la materia della politica estera e dei rapporti internazionali e dei rapporti con l'Unione europea “*dello Stato*”, ma dell'intera *Repubblica* (costituita - come è noto - dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni, oltre che dallo Stato: art. 114 Cost.).

Sembra così venire meno una quota sostanziale (ma non totale: *cfr. infra*) dei rapporti internazionali e comunitari dalla competenza concorrente (dove la potestà legislativa spetta alle Regioni, salvo che per i principi fondamentali).

Resta - per l'immodificato art. 117, comma quinto - alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano il compito di partecipare, nelle materie di loro competenza, alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedere all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

Resta anche - per l'immodificato art. 117, comma nono - la possibilità che, nelle materie di propria competenza, la Regione concluda accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

Sull'attuazione dell'articolo 117, quinto comma, della Costituzione - sulla partecipazione delle regioni in materia comunitaria - dispone l'art. 5 della legge n. 131 del 2003 (*"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"* c.d. "legge La Loggia"); sull'attuazione dell'articolo 117, quinto e nono comma, della Costituzione - sull'attività internazionale delle regioni - dispone l'art. 6 della stessa legge.

La giurisprudenza della Corte costituzionale si è più volte espressa a salvaguardia della piena competenza dello Stato nella politica estera, a differenza delle competenze - ripartite tra Stato e Regioni - in tema di rapporti internazionali e con l'Unione europea (sentenze n. 285 del 2008, n. 131 del 2008 e n. 211 del 2006).

In particolare, nella citata sentenza 211 del 2006, la Corte ha osservato che l'art. 117, comma secondo, lettera *a*), nel delineare la competenza legislativa spettante in via esclusiva allo Stato, sottolinea una dicotomia concettuale tra meri "rapporti internazionali" da un lato e "politica estera" dall'altro, che non si ritrova nel terzo comma dello stesso art. 117, che individua la competenza regionale concorrente in materia internazionale.

La politica estera, pertanto - secondo la Corte - viene ad essere una componente peculiare e tipica dell'attività dello Stato, che ha un significato al contempo diverso e specifico rispetto al termine "rapporti internazionali".

Mentre i "rapporti internazionali" sono astrattamente riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento, la "politica estera" concerne l'attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo.

La sussistenza di interessi unitari in politica estera giustifica la spettanza allo Stato di determinare i casi e disciplinare le forme del potere estero che il nuovo titolo V

riconosce alle Regioni, e la sua possibilità di opporsi (solo) quando si configuri un pregiudizio per la politica estera dello Stato (sentenza n. 387/2005).

La lettera c) : il coordinamento della finanza pubblica

La lettera c) del primo comma dell'art. 2 modifica la lettera e) del secondo comma dell'art. 117.

Il raffronto tra il testo vigente e quello proposto è il seguente:

Art. 117, secondo comma, testo vigente	Art. 117, secondo comma, testo proposto
<p>Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:</p> <p>e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici(*); perequazione delle risorse finanziarie;</p> <p>(*) a decorrere dall'esercizio finanziario 2014.</p>	<p>Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:</p> <p>e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; perequazione delle risorse finanziarie;</p>

Conviene confrontare comparativamente le modifiche apportate al comma terzo dell'art. 117, relativo alle competenza concorrenti. Si evidenzia la seguente modifica:

Art. 117, terzo comma, testo vigente	Art. 117, terzo comma, testo proposto
<p>Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a:</p> <p>(...) armonizzazione dei bilanci pubblici e (*) coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario</p> <p>(*) soppresso a decorrere dall'esercizio finanziario 2014.</p>	<p>Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a:</p> <p>(....) soppresso</p>

Nel caso di specie, come già evidenziato nella nota nei box precedenti, il testo normativo di cui alla lettera c) in esame va letto contestualmente al disposto del comma 2 dell'art. 2 in esame, come di seguito riportato:

Art. 3 legge costituzionale n. 1/2012	Art. 2, comma 2, testo proposto
<p>1. All'articolo 117 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:</p> <p>a) al secondo comma, lettera e), dopo le parole: «sistema tributario e contabile dello Stato;» sono inserite le seguenti: «armonizzazione dei bilanci pubblici;»;</p> <p>b) al terzo comma, primo periodo, le parole: «armonizzazione dei bilanci pubblici e» sono soppresse.</p>	<p><i>abrogato</i></p>

Va anche aggiunto che, a norma dell'art. 6, comma 1, della legge costituzionale n. 1/2012 le disposizioni della legge stessa - incluse quindi quella di cui all'art. 3 sopra riportato - si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario 2014.

Alla luce di tutto quanto sopra ricordato, l'effetto del complesso delle proposte modifiche appare il seguente:

- la materia del “*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*” passa dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva statale.
Si ricorda che, ai sensi dell'immodificato art. 119 Cost., secondo comma, “..i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni ... stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di *coordinamento della finanza pubblica* e del sistema tributario..”
- la decorrenza del già disposto passaggio della materia dell’*“armonizzazione dei bilanci pubblici”* dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva statale viene anticipata alla data di entrata in vigore del testo costituzionale in esame e non dall'anno fiscale 2014, come attualmente previsto.

La materia del coordinamento della finanza pubblica - benché materia concorrente - è risultata essere, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, legittimo titolo competenziale per rilevanti interventi legislativi dello Stato,

dettati in forma di principi fondamentali, con importanti conseguenze sulla legislazione regionale.

Con una copiosissima serie di pronunce, la Corte ha sottolineato (a partire dalle sentenze nn. 376/2003, 35/2005, 417/2005) che il rilievo della stessa natura e del carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento (v. anche sentenza n. 36/2004) può comportare la previsione a livello centrale non solo delle norme fondamentali, ma altresì di poteri puntuali. La lettura "finalistica" del coordinamento della finanza pubblica (a partire dalle sentenze nn. 4/2004, 17/2004, 36/2004 e 37/2004) oltre che il riferimento agli impegni comunitari, hanno costituito argini piuttosto robusti⁹ ove far operare i diversi vincoli imposti, per lo più dalle diverse leggi finanziarie annuali, alle autonomie territoriali nell'ambito del c.d. "patto di stabilità interno".

Ancora, con la sentenza 122 del 2011, la Corte ha avuto ancora modo di evidenziare come la piena attuazione del principio di coordinamento della finanza pubblica possa determinare che la competenza statale non si esaurisca con l'esercizio del potere legislativo, ma implichi anche «l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo» (sentenza n. 376 del 2003). E, del resto, la Corte ha messo in rilievo, come conseguenza del «carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento», l'esigenza che «a livello centrale» si possano collocare anche «i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento» venga «concretamente realizzata» (sempre sentenza n. 376 del 2003).

Con il testo proposto verrebbe meno il limite oggi gravante sull'intervento statale in nome del "coordinamento della finanza pubblica", intervento che non può attualmente avvenire che in forma di "principi fondamentali".

Con la proposta modifica, la legge statale potrebbe porre norme di dettaglio in materia.

Nel quadro vigente il giudice delle leggi ha avuto più di un'occasione per sottolineare l'illegittimità di norme statali (tra le molte: il "tetto" alle assunzioni regionali, i limiti alla singola voce di spesa) che non possono essere considerate principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, per porre un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa: norme siffatte - nell'attuale sistema - sono una indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 Cost. alle autonomie territoriali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (fin dalle sentenze nn. 390/2004, 417/2005, 449/2005, 88/2006; per un caso recente: sentenza 91 del 2011).

Inoltre, va ricordato come la giurisprudenza della Corte sia costante nell'affermare che anche gli enti ad autonomia differenziata sono soggetti ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica (da ultimo, sentenze n. 139 del 2012, n. 30 del 2012 e n. 229 del 2011).

⁹ Marcelli, Giammusso, cit.

La lettera d) : procedimento amministrativo e pubblico impiego.

La lettera d) del primo comma dell'art. 2 modifica la lettera g) del secondo comma dell'art. 117.

Il raffronto tra il testo vigente e quello proposto è il seguente:

Art. 117, secondo comma, testo vigente	Art. 117, secondo comma, testo proposto
<p>Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:</p> <p>g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;</p>	<p>Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:</p> <p>g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; norme generali sul procedimento amministrativo e sulla semplificazione amministrativa; disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;</p>

Il nuovo testo aggiunge due nuove competenze all'area propria della legislazione esclusiva statale:

- *norme generali sul procedimento amministrativo e sulla semplificazione amministrativa;*
- *disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;*

La nuova competenza non comporta modifiche espresse nell'elenco delle competenze concorrenti.

Benché non sia possibile - secondo l'insegnamento della Corte costituzionale¹⁰ - desumere la competenza residuale regionale dalla mera assenza di una

¹⁰ Nell'*actio finium regundorum* che la Corte è chiamata ad effettuare, essa ha ripetutamente respinto l'assunto secondo cui ogni ambito materiale non direttamente o espressamente riconducibile a una delle "materie" contenute nei commi secondo e terzo dell'articolo 117 spetta alle Regioni in forza del comma quarto di quella disposizione (sentenza n. 370/2003). In sostanza la Corte ha enunciato un "principio di non esaustività" degli elenchi, che si coniuga con quello secondo cui "la potestà legislativa dello Stato

determinata materia dagli elenchi di cui al secondo e terzo comma dell'art. 117, è assai probabile che il proposto intervento comporti anche il passaggio di aree comprese nelle due nuove materie dalla competenza residuale regionale (e per certi versi, concorrente) alla competenza esclusiva statale (che già ne comprendeva altre: *cf. infra*).

Per il rilievo del quadro complessivo, può essere utilmente ricordato che nel "catalogo nascosto" dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione è senz'altro presente la materia "ordinamento degli uffici e organizzazione amministrativa delle Regioni". In numerose sentenze tale ambito viene espressamente riconosciuto, mentre in molte altre esso è presupposto¹¹. Già nella sentenza n. 507 del 2000 la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto che l'ambito dell'organizzazione degli uffici regionali sia materia affidata alla competenza delle Regioni: in ordine a tale disciplina - osservava la Corte - nessuna ragione unitaria o di coordinamento esige l'imposizione di una normativa statale uniforme, (in quel caso la Corte lasciava ferma l'applicabilità dei principi e delle norme generali sull'attività contrattuale delle Regioni).

Tra "organizzazione" e procedimento sembra sussistere una stretta connessione sol che si consideri l'istituto, ad esempio, della conferenza dei servizi.

Per quanto riguarda la competenza sul personale, poi, può essere osservato che la formulazione utilizzata sembra ricalcare in parte quella propria del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165: "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

Saranno esaminate ora partitamene le due materie.

Le norme generali sul procedimento e la semplificazione amministrativa.

Nella sentenza 192 del 2011 la Corte ha identificato nelle regole della semplificazione amministrativa (e nella celerità) il fondamento di principi che limitano l'autonomia regionale, confermando quanto già sancito nella sentenza 336 del 2005, in cui la Corte aveva ritenuto i moduli di definizione del procedimento, informati alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, espressivi in quanto tali di un principio fondamentale di diretta derivazione comunitaria. L'evoluzione attuale dell'intero sistema amministrativo - aveva osservato la Corte - si caratterizza per una sempre più accentuata valenza dei "principi di semplificazione" nella regolamentazione di talune tipologie procedurali ed in relazione a determinati interessi che vengono in rilievo; nella fattispecie sulla quale interveniva la Corte ha rilevato che la pluralità delle esigenze e dei valori di rilevanza costituzionale sottesi alle "materie" nel cui ambito

sussiste solo ove dalla Costituzione sia ricavabile un preciso titolo di legittimazione" (n. 1/2004). *Cfr.* Marcelli, Giannusso, cit.

¹¹ Marcelli, Giannusso, cit.

rientravano le disposizioni censurate, in una con la finalità complessiva di garantire un rapido sviluppo dell'intero sistema (in quel caso delle comunicazioni elettroniche - cfr. sentenza n. 307 del 2003) secondo i dettami sanciti a livello comunitario, inducevano a ritenere che le norme in esame fossero espressione di principi fondamentali.

Nella stessa sentenza la Corte ha osservato come la puntuale attuazione di prescrizioni comunitarie (nella specie sulle procedure di rilascio del titolo abilitativo per la installazione di impianti di comunicazione) dovesse essere improntata al rispetto dei canoni della tempestività e della non discriminazione, richiedendo di regola un intervento del legislatore statale che garantisca l'esistenza di un unitario procedimento sull'intero territorio nazionale, caratterizzato, inoltre, da regole che ne consentano una conclusione in tempi brevi.

Può essere anche osservato che la validità della legislazione statale di disciplina di un determinato procedimento è stata anche legata a considerazioni esterne rispetto al riparto delle competenze in sé considerato, e legato piuttosto agli sviluppi della normativa comunitaria - come espressione dei relativi obblighi nazionali - o a libertà costituzionali. Così, con la sentenza n. 15 del 2010 la Corte ha confermato la costituzionalità della normativa statale relativa allo sportello unico per le imprese: palese è, secondo la Corte, la funzione di coordinamento perseguita dalla relativa normativa, attraverso la istituzione di un procedimento amministrativo uniforme volto a consentire ai soggetti in possesso dei requisiti di legge la intrapresa della attività economica. Ciò non solo al fine di garantire, attraverso la uniformità e la ragionevole snellezza del procedimento, la maggiore trasparenza ed accessibilità del mercato, sì da assicurare le migliori condizioni di concorrenza, ma anche al fine di dare contenuto al precetto di cui all'art. 41 della Costituzione, il quale assegna, fra l'altro, alla legge dello Stato il compito di determinare i controlli opportuni affinché la iniziativa economica, anche privata, sia coordinata a fini sociali.

In altre occasioni la Corte ha legato la competenza a dettare norme sul procedimento amministrativo alla competenza sulla materia cui il procedimento interveniva (così, nella sentenza n. 246 del 2009 per l'autorizzazione dell'Autorità di bacino che attiene alla materia esclusivamente statale della tutela dell'ambiente). Analogamente la disciplina di certi procedimenti (tipicamente, quelli ad evidenza pubblica) vengono ricondotti alla materia - di competenza statale esclusiva - della tutela della concorrenza (così, di recente, la sentenza 45 del 2010 per la quale anche la Provincia autonoma di Trento, pur esercitando una competenza primaria attribuita dallo statuto, deve non di meno rispettare, con riferimento soprattutto alla disciplina della fase del procedimento amministrativo di evidenza pubblica, i principi della tutela della concorrenza strumentali ad assicurare le libertà comunitarie e dunque le disposizioni contenute nel Codice degli appalti che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo

Infine, ed esemplare è al riguardo la recentissima sentenza n. 179 del 2012, la Corte ha affermato la competenza statale per la disciplina di rilevanti tipologie di procedimenti amministrativi al meccanismo della c.d. "attrazione in sussidiarietà" per il quale lo stato ha competenza a legiferare su settori che è adeguato che siano regolati a quel livello per garantirne l'esercizio unitario.

In quella sentenza la Corte ha preso in considerazione la conferenza di servizi: tale istituto, «introdotto dalla legge non tanto per eliminare uno o più atti del procedimento, quanto per rendere contestuale quell'esame da parte di amministrazioni diverse che,

nella procedura ordinaria, sarebbe destinato a svolgersi secondo una sequenza temporale scomposta in fasi distinte» (sentenza n. 62 del 1993), è «orientato alla realizzazione del principio di buon andamento ex art. 97 Cost.», in quanto «assume, nell'intento della semplificazione e accelerazione dell'azione amministrativa, la funzione di coordinamento e mediazione degli interessi in gioco al fine di individuare, mediante il contestuale confronto degli interessi dei soggetti che li rappresentano, l'interesse pubblico primario e prevalente» (sentenza n. 313 del 2010). Esso, quindi, «realizza (...) un giusto contemperamento fra la necessità della concentrazione delle funzioni in un'istanza unitaria e le esigenze connesse alla distribuzione delle competenze fra gli enti che paritariamente vi partecipano con propri rappresentanti, senza che ciò implichi attenuazione delle rispettive attribuzioni» (sentenza n. 348 del 1993).

Dall'insieme delle richiamate indicazioni della giurisprudenza, da un lato, risulta agevole alla Corte desumere come esista un'esigenza unitaria che legittima l'intervento del legislatore statale anche in ordine alla disciplina di procedimenti complessi estranei alle sfere di competenza esclusiva statale affidati alla conferenza di servizi, in vista dell'obiettivo della accelerazione e semplificazione dell'azione amministrativa; dall'altro, è ugualmente agevole escludere che l'intera disciplina della conferenza di servizi, e dunque anche la disciplina del superamento del dissenso all'interno di essa, sia riconducibile ad una materia di competenza statale esclusiva, tenuto conto della varietà dei settori coinvolti, molti dei quali sono innegabilmente relativi anche a competenze regionali (es.: governo del territorio, tutela della salute, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali).

La norma in quel caso impugnata - ha concluso la Corte - assolveva al fine di regolare l'attività amministrativa, in settori vastissimi ed indeterminati, molti dei quali di competenza regionale, (quali il governo del territorio, la tutela della salute, l'ordinamento degli uffici regionali, l'artigianato, il turismo, il commercio), in modo da soddisfare l'esigenza, diffusa nell'intero territorio nazionale, di uno svolgimento della stessa il più possibile semplice e celere.

Il soddisfacimento di una simile esigenza unitaria giustifica, ha concluso la Corte, l'attrazione allo Stato, per ragioni di sussidiarietà, sia dell'esercizio concreto della funzione amministrativa che della relativa regolamentazione nelle materie di competenza regionale, ma deve obbedire alle condizioni stabilite dalla giurisprudenza costituzionale, fra le quali questa Corte ha sempre annoverato la presenza di adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni.

In particolare: "norme generali"

Quanto alla locuzione "norme generali" - al di fuori delle quali si potrebbero ipotizzare forme di competenza regionale - sovviene un parallelismo con la materia dell'istruzione, sulla quale vige la competenza statale (art. 117, secondo comma, lettera n): "lo Stato la legislazione esclusiva su...: norme generali sull'istruzione", anche alla luce dell'art. 33, secondo comma, per il quale "La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi".

Al riguardo, la Corte, già nella sentenza n. 279/2005 ha avuto occasione di individuare - in tema di istruzione - cosa siano "le norme generali" e quale sia la loro distinzione non solo dalle altre norme, di competenza delle regioni, ma anche dai principi fondamentali, guardando, al di là del dato testuale, alla ratio della previsione

costituzionale. La Corte afferma al riguardo che le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale, e ciò a differenza dei principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose¹²; cfr. anche la sentenza n. 286/2006, nonché - per un recente caso in cui non sono state riconosciute "norme generali", e quindi affermata la competenza regionale - la sentenza n. 200 del 2009.

Disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

Tra le espresse affermazioni di competenza delle Regioni si segnala quella che riconosce loro la piena potestà legislativa in materia di disciplina dell'accesso agli impieghi presso le Regioni e gli altri enti regionali (sentenza n. 380/2004), salvo il rispetto dei principi costituzionali in materia di pubblica amministrazione: si tratta innanzi tutto di quelli a presidio del pubblico impiego, primo fra tutti il principio del pubblico concorso (sentenze nn. 34/2004, 380/2004, 205/2004, 159/2005, 190/2005, 407/2005, 465/2005, 62/2006, 81/2006, 95/2008, 100/2010, 235/2010, 141/2012). Ma non mancano sentenze in cui l'illegittimità discende dalla violazione del principio del buon andamento della pubblica amministrazione, sancito dall'articolo 97 della Costituzione, cui pure le Regioni sono astrette¹³.

L'intervento della legislazione statale a disciplinare aspetti del pubblico impiego e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, in particolare con le leggi finanziarie, ha rappresentato un rilevante terreno per il contenzioso tra Stato e Regioni, facendo registrare un elevato numero di impugnazioni. In molti casi, la finalità perseguita da disposizioni statali che hanno configurato una compressione dell'autonomia organizzativa degli enti territoriali hanno condotto la Corte a inquadrare la disciplina in materie di competenza statale, negando così che si abbia invasione nella competenza residuale delle Regioni in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa delle autonomie territoriali. I casi più numerosi hanno riguardato disposizioni di legge statale - prevalentemente contenute nelle leggi finanziarie in materia di risorse umane e finanziarie - che la Corte ha ritenuto legittime, in quanto riconducibili a principi fondamentali in materia di armonizzazione e coordinamento dei bilanci, delle spese e delle entrate dell'intera finanza pubblica, compreso il sistema tributario (art. 117, terzo e quarto comma; art. 119, secondo comma).

Nel corso dei suoi numerosi interventi la Corte ha poi affermato, in riferimento al personale contrattualizzato (e quindi, tra l'altro alla disciplina in materia di orario di lavoro e di trattamenti economici, che incidono su aspetti privatistici del contratto) la competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile (sentenze n. 7 e n. 69 del 2011, n. 189 del 2007, n. 308 del 2006 e n. 507 del 2000).

Nella sentenza n. 189/2007, in particolare, la Corte costituzionale ha osservato che il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali, essendo stato "privatizzato", è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è,

¹² Cfr. Marcelli, Giannusso, cit.

¹³ Cfr. Marcelli, Giannusso, cit.

perciò, soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti (sentenza n. 95/2007). Conseguentemente i principi fissati dalla legge statale in materia costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale (sentenze n. 234/2005 e n. 106/2005; n. 282/2004).

La lettera e) : Principi generali dell'ordinamento locale

La lettera e) del primo comma dell'art. 2 modifica la lettera p) del secondo comma dell'art. 117.

Il raffronto tra il testo vigente e quello proposto è il seguente:

Art. 117, secondo comma, testo vigente	Art. 117, secondo comma, testo proposto
<p>Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:</p> <p>p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;</p>	<p>Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:</p> <p>p) legislazione elettorale, organi di governo, principi generali dell'ordinamento e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;</p>

Il nuovo testo una nuova competenza alla legislazione esclusiva statale, consistente nei “*principi generali dell'ordinamento (...)*” di Comuni, Province e Città metropolitane.

La nuova competenza non comporta modifiche espresse nell'elenco delle competenze concorrenti.

La competenza che lo Stato viene ad acquisire, in via esclusiva, in tema di *principi generali dell'ordinamento* (degli enti locali) non è di agevole ed univoca individuazione.

In primo luogo, può essere ricordato che - a norma dell'art. 117, sesto comma, secondo periodo, “*I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite*”.

In secondo luogo, può osservarsi che neppure testualmente il D.Lgs. n. 267 del 2000, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, consente di orientarsi in tale individuazione, posto che le norme autoqualificate come “principi generali” non risultano significative e si alternano senza ordine apparente con quelle qualificate come “*disposizioni generali*”.

Mentre la nozione di “principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica” - anche in quanto fatta propria in formulazioni statutarie delle

Autonomie differenziate - risulta utilizzata dalla giurisprudenza costituzionale, la formulazione qui in esame non condivide tale sorte.

Dato il riferimento testuale a “ Comuni, Province e Città metropolitane “ sembra restar fermo quanto affermato (tra le altre: sentenze 244 del 2005 e 237 del 2009) sulla competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell’art. 117, quarto comma, della Costituzione, della disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come “enti locali” contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000.

Alcuni temi oggi trattati dalla normativa regionale e statale - come, tra gli altri, il controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali o l'esercizio associato di funzioni degli enti locali - sembrerebbero, almeno in taluni aspetti, tali da poter subire spostamenti di competenza - da regionale a statale - alla luce della disposizione in esame.

Non sembra incidere, in questa materia, il disposto dell'art. 5 della Costituzione (“*..la Repubblica.. riconosce .. le autonomie locali..*”) nonché il dibattuto tema delle funzioni storiche degli enti locali (o dell’esistenza di un nucleo di funzioni intimamente connesso al riconoscimento del principio di autonomia degli enti locali sancito dall’art. 5 Cost.: sentenza 238 del 2007) che funzionerebbero comunque da eventuale argine alla legislazione regionale come statale.

In tema di rapporto tra legislazione regionale (speciale) ed enti locali, tema limitrofo a quello qui considerato, può essere utile ricordare la ricostruzione condotta dalla Corte costituzionale nella sentenza 238 del 2007.

La Corte, in quel contesto, ribadisce - con riguardo alla propria giurisprudenza relativa a leggi regionali in tema di funzioni degli enti locali - di aver ammesso in generale che il legislatore regionale possa (nei differenziati ambiti lasciati dalle disposizioni costituzionali o statutarie), in presenza di esigenze di carattere generale, articolare diversamente i poteri di amministrazione locale, con il limite della permanenza di almeno una sfera adeguata di funzioni (sentenze n. 378 del 2000, n. 286 del 1997, n. 83 del 1997).

In particolare, con specifico riferimento ad una Regione ad autonomia speciale dotata di potestà legislativa primaria in tema di enti locali, la Corte ha affermato che una disposizione come quella di cui all'art. 5 della Costituzione certamente impegna la Repubblica «e anche quindi le Regioni ad autonomia speciale, a riconoscere e a promuovere le autonomie», ed ha anche aggiunto che «le leggi regionali possono bensì regolare» l'autonomia degli enti locali, «ma non mai comprimere fino a negarla» (sentenza n. 83 del 1997). Analogamente, si è ritenuto doveroso il «coinvolgimento degli enti locali infraregionali alle determinazioni regionali di ordinamento», in considerazione «dell'originaria posizione di autonomia ad essi riconosciuta» (sentenza n. 229 del 2001).

Peraltro, la giurisprudenza della Corte originata da ricorsi relativi all'applicazione della legge costituzionale n. 2 del 1993 (sentenze n. 415 del 1994, n. 229 e n. 230 del

2001, n. 48 del 2003) ha riconosciuto al legislatore delle Regioni ad autonomia speciale una potestà di disciplina differenziata rispetto alla corrispondente legislazione statale, salvo il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato e dell'ambito delle materie di esclusiva competenza statale (individuata sulla base di quanto prescritto negli statuti speciali). Nella sentenza n. 229 del 2001, con riferimento alla Regione Friuli-Venezia Giulia, la Corte ha affermato che non può essere negato alla Regione «il potere di valutare le esigenze di coordinamento e di esercizio integrato delle funzioni degli enti locali e di prevedere, se del caso, gli strumenti congruenti allo scopo, compresi fra questi l'istituzione di altri enti locali». Sulla base di queste premesse, non sono state ritenute fondate le censure mosse avverso una legge regionale, che aveva soppresso una categoria di enti locali costituzionalmente non necessari come le comunità montane.

Tra l'altro, ha ricordato ancora la Corte, è costante nella legislazione statale il riconoscimento della diversa autonomia di cui godono nella materia in esame le Regioni ad autonomia particolare: lo stesso testo unico degli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000) afferma, al secondo comma dell'art. 1, che «Le disposizioni del presente testo unico non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione». Analoga disposizione era in precedenza contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali). Successivamente alla adozione del nuovo titolo V della Costituzione, nella disposizione di delega al Governo per la attuazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), di cui alla legge n. 131 del 2003 si rinviene un apposito criterio direttivo (art. 2, comma 4, lettera q), il quale prescrive di «fare salve le competenze spettanti alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano. (In quella sede la Corte conclude che la legislazione della Regione Friuli-Venezia Giulia in tema di enti locali non è vincolata all'osservanza delle singole disposizioni del testo unico degli enti locali, ma deve rispettare il principio autonomistico o – meglio ancora – tramite le sue autonome determinazioni deve «favorire la piena realizzazione dell'autonomia degli enti locali).

La lettera *f*), parte prima: porti marittimi e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale, grandi reti di trasporto e di navigazione

La lettera *f*) del primo comma dell'art. 2 inserisce, dopo la lettera *s*) del secondo comma dell'art. 117, una lettera *s-bis*).

Il raffronto tra il testo vigente e quello proposto è il seguente:

Art. 117, secondo comma, testo vigente	Art. 117, secondo comma, testo proposto
Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:	Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: <i>s-bis</i>) porti marittimi e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale, grandi reti di trasporto e di navigazione;

Conviene confrontare comparativamente le modifiche apportate (dalla lettera *g*) del comma in esame) al comma terzo dell'art. 117, relativo alle competenze concorrenti. Si evidenzia la seguente modifica:

Art. 117, terzo comma, testo vigente	Art. 117, terzo comma, testo proposto
Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: (...) porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione;	Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: (...) porti lacuali e fluviali, porti marittimi e aeroporti civili di interesse regionale; <i>soppresso</i>

Il nuovo testo modifica il quadro delle competenze come segue:

- la competenza in tema di *porti marittimi di interesse nazionale e internazionale*, passa alla competenza statale esclusiva;
- la competenza sui *porti marittimi di interesse regionale* resta alla competenza concorrente.
- meno certa appare la sorte della competenza relativa ai *porti lacuali e fluviali*. In primo luogo sembrerebbe che il testo in esame non differenzi questi due tipi di porti tra quelli di interesse regionale e quelli di interesse nazionale (la modifica al secondo comma, infatti, non sembra prevedere i *porti lacuali e fluviali* di interesse nazionale); in tal caso la competenza su tutti i *porti lacuali e fluviali* resterebbe concorrente, qualora si ritenga che l'ambito dei "porti civili" - materia concorrente che viene meno nel testo proposto - includa i porti lacuali e fluviali, questa competenza resterebbe concorrente.

In materia di porti può essere ricordata la sentenza n. 79 del 2011, laddove la Corte si è occupata del "Fondo per le infrastrutture portuali», destinato a finanziare le opere infrastrutturali nei porti di rilevanza nazionale che la Corte ha riferito ad interventi rientranti nella materia «porti e aeroporti civili»: trattandosi di porti a rilevanza nazionale, si deve ritenere che la competenza legislativa in materia sia stata attratta in sussidiarietà allo Stato (sull'attrazione in sussidiarietà si è detto nel primo paragrafo). Questo ambito di intervento statale - che deroga alla competenza regionale - necessita di un quadro particolarmente attento di leale collaborazione, che non è stato riscontrato nella fattispecie, con la conseguente declaratoria di incostituzionalità. Nella precedente sentenza n. 314 del 2010 la Suprema Corte aveva affermato che "(...) residuano allo Stato solo le funzioni concernenti porti internazionali e nazionali, mentre risultano attribuite alla Regione tutte le funzioni concernenti i porti regionali".

- la competenza in tema di **aeroporti civili di interesse nazionale e internazionale**, passa alla competenza statale esclusiva;
- la competenza in tema di **aeroporti civili di interesse regionale** resta alla competenza concorrente;

Nella sentenza n. 51 del 2008, la Corte ha trattato la disciplina statale in tema di dei diritti aeroportuali, osservando come la disciplina in esame si collocasse alla confluenza di un insieme di materie: avendo per oggetto i rapporti civilistici che attengono agli aeroporti (e, quindi, rientrante nella materia dell'ordinamento civile, di potestà legislativa esclusiva dello Stato), investiva - ha osservato ancora la Corte - profili inerenti la tutela della concorrenza (materia anch'essa di potestà legislativa esclusiva dello Stato), ma riguardante gli aeroporti (propria dell'ambito della potestà legislativa concorrente). In ragione della molteplicità degli oggetti disciplinati e degli interessi perseguiti, la disciplina non è stata quindi, quindi, ritenuta riferibile ad un unico ambito materiale.

La Corte (sentenza 21 del 2010) ha ritenuto rientrare tra gli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico (di competenza esclusiva dello Stato) anche la definizione delle attività necessarie a garantire la sicurezza aeroportuale relativa al controllo bagagli e passeggeri (con richiamo della citata sentenza n. 51 del 2008) e la disciplina dell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti coordinati (sentenza n. 18 del 2009).

In questa ultima pronuncia la Corte ha ritenuto l'illegittimità costituzionale di una legge della regione in materia di trasporto aereo, coordinamento aeroportuale e concessioni di gestione aeroportuali; pur riguardando sotto un profilo limitato ed in modo indiretto gli aeroporti, tale legge "non può essere ricondotta alla materia «porti e aeroporti civili», di competenza regionale concorrente". "Dall'esame della normativa comunitaria e di quella interna di attuazione emerge che la disciplina dell'assegnazione delle bande orarie negli aeroporti coordinati risponde, da un lato, ad esigenze di sicurezza del traffico aereo, e, dall'altro, ad esigenze di tutela della concorrenza, le quali corrispondono ad ambiti di competenza esclusiva dello Stato.

- Le "grandi reti di trasporto e di navigazione" passano dalla competenza concorrente alla competenza statale esclusiva.

Nella sentenza 208 del 2011 la Corte, in riferimento alla materia «grandi reti di trasporto», ha ritenuto che le disposizioni nella specie dedotte, sebbene avessero ad oggetto autostrade e strade di interesse nazionale, non potessero essere ricondotte interamente alla materia indicata che – come già chiarito per la materia «aeroporti» dalla sentenza n. 51 del 2008 – riguarda principalmente le infrastrutture e non i loro aspetti gestori e di utilizzazione.

Nella sentenza n. 16 del 2010 la Corte, nel giudizio di legittimità costituzionale sollevato da alcune regioni, fa gli altri, avverso l'articolo 6-*quinquies* del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 - laddove esso ha istituito un Fondo per il finanziamento di interventi finalizzati al potenziamento della rete infrastrutturale di livello nazionale - , ha dichiarato infondata la questione in quanto esso non può considerarsi lesivo della competenza regionale concorrente in materia di grandi reti di trasporto. Infatti, afferma la Corte, per infrastrutture "devono intendersi le opere finalizzate alla realizzazione di complessi costruttivi destinati ad uso pubblico, nei campi più diversi, che incidono senza dubbio su materie di competenza legislativa concorrente (governo del territorio, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, coordinamento della finanza pubblica ai fini del reperimento e dell'impiego delle risorse), ma coinvolgono anche materie di competenza esclusiva dello Stato, come l'ambiente, la sicurezza e la perequazione delle risorse finanziarie". Inoltre la norma impugnata prevede il diretto coinvolgimento delle Regioni attraverso un momento di partecipazione "forte", sicché è risultata esclusa la violazione delle competenze regionali.

La lettera f), parte seconda: ordinamento della comunicazione

La lettera f) del primo comma dell'art. 2 inserisce, dopo la lettera s) del secondo comma dell'art. 117, anche una lettera *s-ter*).

Il raffronto tra il testo vigente e quello proposto è il seguente:

Art. 117, secondo comma, testo vigente	Art. 117, secondo comma, testo proposto
Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:	Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: <i>s-ter</i>) ordinamento della comunicazione;

Conviene confrontare comparativamente le modifiche apportate (dalla lettera g) del comma in esame) al comma terzo dell'art. 117, relativo alle competenze concorrenti. Si evidenzia la seguente modifica:

Art. 117, terzo comma, testo vigente	Art. 117, terzo comma, testo proposto
Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: (...) ordinamento della comunicazione;	Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: <i>soppresso</i>

Il nuovo testo sposta, dunque, dalla competenza concorrente alla competenza statale esclusiva la materia “*ordinamento della comunicazione*”.

La materia “*ordinamento della comunicazione*” è stata spesso esaminata dalla Corte costituzionale nel suo intreccio (secondo quanto osservato preliminarmente nel primo paragrafo) con altre materie, dalla tutela dell'ambiente alla disciplina della concorrenza attribuite alla competenza esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s, della Costituzione (v. sentenze nn. 307/2003, 324/2003, 151/2005, 336/2005, 265/2006, 450/2006, 195/2007, 303/2007,

350/2008, 25/2009, 339/2009, 20/2010, 69/2010, 272/2010, 123/2011, 163/2012).

Con la sentenza n. 307 del 2003, la Corte ha stabilito che spetta allo Stato la determinazione dei limiti di esposizione ai campi elettromagnetici, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità, non potendo le Regioni introdurre limiti più restrittivi o misure equivalenti. Rientra invece nella competenza delle Regioni l'indicazione dei criteri localizzativi degli impianti di comunicazione, *standard* urbanistici, prescrizioni e incentivazioni. Ciò rappresenta il punto di equilibrio fra le due esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al paese, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell'energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata quindi ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

Con le successive sentenze n. 308 e 324 del 2003 la Corte ha ulteriormente ribadito il ruolo delle Regioni nella materia dell'ordinamento della comunicazione, affermando che non si può escludere una competenza della legge regionale "che si rivolga alla disciplina di quegli aspetti della localizzazione e dell'attribuzione dei siti di trasmissione che esulino da ciò che risponde propriamente a quelle esigenze unitarie alla cui tutela sono preordinate le competenze legislative dello Stato nonché le funzioni affidate all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni" (sentenza n. 324).

Con la sentenza n. 336 del 2005 in materia di autorizzazioni la Corte ha considerato la materia all'interno di un quadro che comprende sia lo Stato che le Regioni: il primo sul piano della definizione di ineliminabili principi fondamentali, al fine di realizzare l'obiettivo della liberalizzazione e della semplificazione delle procedure anche per garantire l'attuazione delle regole della concorrenza, le seconde per quanto riguarda gli interventi di dettaglio.

La giurisprudenza della Corte sembra confermare questo orientamento anche nelle più recenti pronunce (350 del 2008 e 69 del 2010). Nella più recente sentenza n. 163 del 2012 la Corte ha rinvenuto - all'interno del Codice delle comunicazioni - «un principio fondamentale» della materia dell'ordinamento delle comunicazioni, «in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli stessi oneri o canoni» (sent. n. 336/2005). Su queste basi, la Corte è pervenuta alla conclusione che «la finalità della norma è anche quella di "tutela della concorrenza", *sub specie* di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nel settore», con conseguente incostituzionalità della normativa regionale che se ne discostava.

La lettera *f*), parte terza: produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di interesse non esclusivamente regionale

La lettera *f*) del primo comma dell'art. 2 inserisce, altresì, dopo la lettera *s*) del secondo comma dell'art. 117, una lettera *s-quater*).

Il raffronto tra il testo vigente e quello proposto è il seguente:

Art. 117, secondo comma, testo vigente	Art. 117, secondo comma, testo proposto
Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:	Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: <i>s-quater</i>) produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di interesse non esclusivamente regionale;

Conviene confrontare comparativamente le modifiche apportate (dalla lettera *g*) del comma in esame) al comma terzo dell'art. 117, relativo alle competenze concorrenti. Si evidenzia la seguente modifica:

Art. 117, terzo comma, testo vigente	Art. 117, terzo comma, testo proposto
Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: produzione, trasporto e distribuzione dell'energia;	Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di interesse esclusivamente regionale;

Il nuovo testo sposta la materia “*produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di interesse non esclusivamente regionale*” dalla competenza concorrente alla concorrenza statale esclusiva.

Può essere notato che, a differenza di quanto avviene per la materia “*porti marittimi ed aeroporti civili*”, nel caso in esame rileva per l'affermazione del titolo competenziale non solo che l'interesse sotteso alla materia sia regionale o nazionale o regionale, ma più specificamente “*esclusivamente regionale*”¹⁴ o “*non esclusivamente regionale*”, locuzione - quest'ultima - che potrebbe essere considerata non equivalente (ma verosimilmente più ampia) di “*interesse nazionale*”.

Più in dettaglio, la materia “*produzione, trasporto e distribuzione dell'energia*” viene scissa in due sottomaterie, identificate per il tipo di interesse:

- la materia “*produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di interesse non esclusivamente regionale*” viene spostata - come detto - dalla competenza concorrente alla concorrenza statale esclusiva;
- la materia “*produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di interesse esclusivamente regionale*” resta alla competenza concorrente.

Nella recente sentenza 163 del 2012, la Corte, in relazione alla previsione della attribuzione allo Stato della determinazione degli indirizzi per lo sviluppo delle reti nazionali di trasporto dell'energia elettrica e di gas naturale, dopo aver ricordato il meccanismo - esaminato al primo paragrafo di questo testo - dell'“*attrazione in sussidiarietà*” e premesso che la chiamata in sussidiarietà «può essere giustificata sulla base della necessità che in questa materia sia assicurata una visione unitaria per l'intero territorio nazionale», ha osservato che la «rilevanza del potere di emanazione di tali indirizzi sulla materia energetica e la sua sicura indiretta incidenza sul territorio e quindi sui relativi poteri regionali rende costituzionalmente obbligata la previsione di un'intesa in senso forte fra gli organi statali ed il sistema delle autonomie territoriali rappresentato in sede di Conferenza unificata» (sentenza n. 383 del 2005).

Nella stessa sentenza la Corte ha anche ritenuto la chiamata in sussidiarietà giustificata dalla necessità che sia assicurata, nella materia della realizzazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica sull'intero territorio nazionale, una visione unitaria. Nello stesso tempo, tuttavia, considerata la rilevanza del progetto strategico di individuazione degli interventi finalizzati alla realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione da banda larga ed ultralarga e la sua diretta incidenza su territorio e quindi sulle relative competenze regionali, anche in tal caso ha ritenuto costituzionalmente obbligata la previsione di un'intesa fra gli organi statali ed il sistema delle autonomie territoriali (Conferenza unificata Stato-Regioni), da un lato, con riguardo alla predisposizione del predetto progetto strategico, e, dall'altro, con le singole Regioni che siano, di volta in

¹⁴ L'espressione “*esclusivamente regionale*”, riferita alle opere pubbliche, viene riportata incidentalmente nella sentenza 303 del 2003.

volta, interessate dagli specifici e concreti interventi di realizzazione del progetto sul proprio territorio.

Diverse sentenze della Corte costituzionale sui temi dell'energia hanno riguardato il tema dell'energia nucleare (localizzazione dei siti, rilascio dell'autorizzazione unica, smaltimento delle scorie radioattive). Fin dalla sentenza n. 6 del 2004, avente ad oggetto il decreto c.d. "sblocca centrali", la Corte aveva giustificato l'attrazione di competenza statale in base al principio di sussidiarietà, ferma comunque la necessità dell'intesa con la Regione.

In recenti pronunce (sentenza n. 33 del 2011) la Corte ha affermato che "la chiamata in sussidiarietà delle funzioni amministrative (...) trova giustificazione nell'esigenza di assicurare l'attuazione della scelta operata in materia di politica energetica di introdurre quale ulteriore fonte di produzione di energia quella di origine nucleare". Sembrerebbe naturale quindi dedurre che il giudice costituzionale riconosca alla strategia energetica nazionale, qualunque sia anche dopo l'abbandono dell'opzione nucleare, una funzione di attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative in materia di energia,

Di conseguenza esso ha escluso che le singole regioni o il sistema regionale complessivamente inteso possano, in qualunque sede e in qualsiasi fase, opporre un veto a tali scelte o "esprimere un dissenso insuperabile", anche se la Corte ritiene necessario che sia l'attività di localizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica, sia la costruzione e l'esercizio dei medesimi, sia l'eventuale fase di superamento dell'opposizione regionale, siano scandite da momenti espressivi del principio di leale collaborazione fra Stato e regioni.

La Corte ha sovente richiamato i doveri di "solidarietà economica e sociale" e le connesse responsabilità extra territoriali, alla luce del divieto di ostacolare la libera circolazione di cose tra le Regioni, nonché del contrasto con la normativa comunitaria (sentenze n. 505 del 2002, n. 335 del 2001, n. 281 del 2000) e dell'interesse alla tutela della salute a livello nazionale (sentenza n. 62 del 2005). Nella già citata sentenza n. 331 del 2010, la Corte afferma che "non è immaginabile che ciascuna Regione, a fronte di determinazioni di carattere evidentemente ultraregionale, assunte per un efficace sviluppo della produzione di energia elettrica nucleare, possa sottrarsi in modo unilaterale al sacrificio che da esse possa derivare, in evidente violazione dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale".

La lettera g), prima parte: le modifiche al terzo comma dell'art. 117 (il turismo).

Delle modifiche operate al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, per la parte relativa alle modifiche operate all'elenco della materie concorrenti, si è già detto in relazione alle nuove materie di competenza statale esclusiva, a proposito delle lettere precedenti, alle quali, dunque si rinvia.

In effetti, salvo un caso, tutte le modifiche apportate alla materie concorrenti sono correlate alle nuove competenze statali esclusive.

Pertanto, alla fine del presente paragrafo, si trova un quadro riepilogativo delle materie attualmente presenti tra quelle di competenza concorrente a fronte di quelle risultanti dalla proposta in esame.

L'unico caso che richiede attenzione specifica, e non contestuale a quella data alle (nuove) materie di competenza statale, è quello che concerne il turismo.

Il turismo, infatti, compare tra le materie di competenza concorrente.

Tale materia non è espressamente prevista nel testo costituzionale vigente.

Art. 117, terzo comma, testo vigente	Art. 117, terzo comma, testo proposto
Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a:	Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a:
-	(...) turismo ; (...)

Il disegno di legge in esame appare spostare, dunque, la relativa competenza da residuale a concorrente.

Va tuttavia ricordata, al riguardo, la giurisprudenza costituzionale sul tema, che ha inquadrato sostanzialmente la materia del turismo tra quelle per le quali l'intervento statale si giustifica per l'avvenuta "attrazione in sussidiarietà" (*cfr. infra*).

Benché non si possa prevedere la futura evoluzione normativa in materia, si può fin d'ora ricordare che il meccanismo competenziale basato sull'attrazione può esplicarsi sia su competenze residuali delle regioni che su competenze di natura concorrente.

La materia del turismo è stata riconosciuta far parte delle competenze residuali delle Regioni, sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 94 del 2008, n. 214 e n. 90 del 2006); come sopra anticipato, tuttavia, la Corte costituzionale si è espressa

riconoscendo al legislatore statale titolo all'intervento, attraverso il meccanismo - sul quale *cf.* il primo paragrafo - dell'attrazione in sussidiarietà.

Da ultimo si è confermata in tal senso con la sentenza n. 80 del 2012. In questo caso le Regioni ricorrenti avevano ritenuto che lo Stato avesse disciplinato organicamente l'intera materia del "turismo", andando quindi ben oltre la regolamentazione di quei profili per i quali l'attrazione in sussidiarietà legittimerebbe (o potrebbe legittimare) l'intervento del legislatore statale. La Corte ha ancora una volta precisato che la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo non esclude la legittimità di un intervento legislativo dello Stato volto a disciplinare l'esercizio unitario di determinate funzioni amministrative nella stessa materia (*ex plurimis*, sentenze n. 76 e n. 13 del 2009, n. 94 del 2008, n. 339 e n. 88 del 2007, n. 214 del 2006). Ciò affermato però, il giudice costituzionale ha invece dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme contenute nel decreto legislativo impugnato che per il loro contenuto oggettivo prefigurano un eccesso del legislatore delegato, in quanto esso "ha operato un accentramento statale di funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni, in base alla loro competenza legislativa residuale in materia di turismo, determinando, quindi, una variazione del riparto delle competenze tra Stato e Regioni nella predetta materia, non contemplata nella delega contenuta nella legge n. 246 del 2005".

Anche con la sentenza n. 76 del 2009, "(...) la Corte aveva affermato che l'esigenza di un esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, che abilita lo Stato a disciplinare siffatto esercizio per legge. E ciò anche se quelle funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza (in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa dal livello regionale a quello statale) possono giustificare una deroga al normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Parte II della Costituzione. A condizione, naturalmente, che la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e rispettosa del principio di leale collaborazione con le Regioni". In sostanza viene ribadito quanto affermato in precedenti sentenze, ribadendo l'esigenza di valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale, attraverso misure di varia e complessa natura, e la necessità di "ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica del nostro Paese e di esaltare il rilievo assunto dal turismo nell'ambito dell'economia nazionale", attraverso un intervento unitario del legislatore statale.

La Corte riafferma anche però che, considerato che una tale disciplina regolamentare è destinata ad incidere in maniera significativa sulle competenze delle Regioni (in particolare introducendo procedure e termini che dovranno essere osservati anche dalle strutture amministrative regionali), la norma statale deve prevedere l' incisivo strumento di leale collaborazione con le Regioni rappresentato dall'obbligo dell'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

**Testo a fronte delle materie di legislazione concorrente
nel testo vigente e nel testo proposto**

Art. 117, terzo comma, testo vigente	Art. 117, terzo comma, testo proposto
Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a:	Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a:
rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni	
commercio con l'estero	commercio con l'estero
	turismo
tutela e sicurezza del lavoro	tutela e sicurezza del lavoro
istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale	istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale
professioni	professioni
ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi	ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi
tutela della salute	tutela della salute
alimentazione	alimentazione
ordinamento sportivo	ordinamento sportivo
protezione civile	protezione civile
governo del territorio	governo del territorio
porti e aeroporti civili;	porti lacuali e fluviali , porti marittimi e aeroporti civili di interesse regionale
grandi reti di trasporto e di navigazione	
ordinamento della comunicazione	
produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia	produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di interesse esclusivamente regionale
previdenza complementare e integrativa	previdenza complementare e integrativa
coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario	
valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali	valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali
casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale	casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale
enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale	enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale

**La lettera g), seconda parte:
i limiti alla legislazione regionale nelle materie concorrenti**

La lettera g) modifica l'ultimo periodo del terzo comma dell'art. 117, come risulta dal seguente testo a fronte:

Art. 117, terzo comma, ultimo periodo, testo vigente	Art. 117, terzo comma, ultimo periodo testo proposto
Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.	Nelle materie di legislazione concorrente le Regioni esercitano la potestà legislativa nel rispetto della legislazione dello Stato, alla quale spetta di disciplinare i profili funzionali all'unità giuridica ed economica della Repubblica stabilendo, se necessario, un termine non inferiore a centoventi giorni per l'adeguamento della legislazione regionale.

La norma modifica consistentemente il rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale nelle materie ripartite, così come è oggi noto nell'ordinamento costituzionale,

In particolare viene meno la nozione di “principio fondamentale” sulla quale si è basata - per circa sessanta anni - la ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni nelle materie concorrenti.

Sembra potersi rilevare, infatti, una certa continuità, prima e dopo la novella del 2001 al Titolo V nel modello di legislazione concorrente, sui tre seguenti elementi:

- allo Stato (spettava e) spetta la competenza a determinare i principi fondamentali;
- alla Regione (spettava e) spetta la competenza per tutto il resto;
- i principi fondamentali, così determinati, (costituivano e) costituiscono il limite alla potestà legislativa regionale.

E' pur vero che i principi fondamentali sembrano aver assunto un rilievo, quantomeno quantitativo, più ampio rispetto a quanto risultasse dal quadro precedente¹⁵, ragionevolmente a causa dell'espansione notevolissima delle materie concorrenti, rispetto al quadro previgente. Questa maggiore ricorrenza, e dunque casistica, non pare tuttavia aver fornito parametri univoci per identificare cosa sia un principio fondamentale, o quali siano le sue caratteristiche. I principi fondamentali sono comunque "limite" alla legislazione regionale, anche se la novella del 2001 ha espunto dal testo dell'art. 117 previgente il termine "limiti", presente nella Carta *ab origine*: significativamente, la sentenza n. 282/2004 si riferisce a "principi (ieri e oggi) vincolanti per il legislatore regionale", la cui "potestà concorrente deve svolgersi, ovviamente, nell'ambito dei principi fondamentali determinati dal legislatore statale" (sentenza n. 270/2005).

La Corte ha indicato con una certa chiarezza che il concetto di "principio fondamentale" non ha carattere assoluto. Già nella sentenza n. 50/2005 è stato affermato che la nozione di "principio fondamentale" non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità, perché le "materie" hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo. E' il legislatore - a dire della Corte - che opera le scelte che ritiene opportune, regolando ciascuna materia sulla base di criteri normativi essenziali che l'interprete deve valutare nella loro obiettività, senza essere condizionato in modo decisivo da eventuali autoqualificazioni.

Nella sentenza n. 336/2005 la Corte ribadisce che i principi fondamentali non hanno carattere di rigidità e di universalità e non possono essere individuati in modo aprioristico e valido per ogni possibile tipologia di disciplina normativa.

Nel sistema proposto dal testo in esame, i principi fondamentali vengono meno.

Le Regioni sono tenute al rispetto di un altro parametro, consistente nella *"legislazione dello Stato, alla quale spetta di disciplinare i profili funzionali all'unità giuridica ed economica della Repubblica"*.

Inoltre, allo Stato viene riconosciuto - in tale contesto - un'altra competenza, quella di stabilire *"se necessario, un termine non inferiore a centoventi giorni per l'adeguamento della legislazione regionale"*.

Le norme legislative statali funzionali all'unità della Repubblica

La nuova definizione dei limiti statali alla legislazione regionale nelle materie concorrenti appare, dunque, innovativa rispetto al regime vigente, pur se va aggiunto che nella giurisprudenza costituzionale il ruolo dei "principi fondamentali" frequentemente pare legarsi a quello delle "esigenze unitarie". D'altronde è convincimento della Corte che l'intervento statale in materia concorrente possa avvenire non solo attraverso i principi fondamentali, ma anche

¹⁵ Marcelli, Giannusso, cit.

mediante l'avocazione in sussidiarietà, avocazione – come di è detto - chiaramente connessa alle esigenze unitarie (sentenze nn. 255/2004 e 285/2005).

Per quanto concerne il parametro consistente nella *“legislazione dello Stato, alla quale spetta di disciplinare i profili funzionali all'unità giuridica ed economica della Repubblica”*, il dato testuale sembra poter essere letto - a prima vista - nel senso che la competenza regionale nelle materie ripartite sia limitata non dal complesso della legislazione statale, ma da quella parte della legislazione statale alla quale *spetta di disciplinare i profili funzionali all'unità giuridica ed economica della Repubblica*.

Tuttavia va ricordato che il comma primo dell'art. 117 è novellato - dal testo in esame - nel senso di attribuire *in generale* alle leggi dello Stato il compito di assicurare (la garanzia dei diritti costituzionali e) *la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica*.

Tale combinato disposto potrebbe essere ritenuto tale da portare molto vicini i confini dell'universo della legislazione statale nel suo complesso e quelli della legislazione statale alla quale *spetta di disciplinare i profili funzionali all'unità giuridica ed economica della Repubblica*.

La differenza tra i due universi potrebbe essere ritenuta consistere nella dimensione teleologica di quelle norme statali che disciplinano i profili funzionali all' "unità ... della Repubblica".

In altri termini, si potrebbe ritenere che non tutte le norme statali abbiano detta caratteristica; ma se dovessero essere funzionalmente orientate all'unità statale, esse costituirebbero limite alla competenza regionale in materia concorrente.

Tuttavia potrebbe essere osservato che “spettanza” non significa “esercizio”: la legislazione statale alla quale spetta di disciplinare i profili funzionali all'unità...della Repubblica, resterebbe indeterminata e rischierebbe di coincidere con il complesso della legislazione (ex comma primo, novellato, dell'art. 117).

In altri termini, mentre nel testo vigente si confrontano due “spettanze” (alle Regioni la potestà legislativa, allo Stato la determinazione dei principi fondamentali), nel testo di novella si confrontano un esercizio (da parte delle Regioni, della potestà legislativa) e una “spettanza” (quella dello Stato, nei termini descritti).

Inoltre, mentre nella formulazione vigente emerge che è nelle materie di legislazione concorrente che allo Stato è riservata la determinazione dei principi fondamentali, nel testo in esame la spettanza statale (a disciplinare i profili funzionali all'unità) non sembra altrettanto univoca nel riferirsi alle materie concorrenti.

La norma, d'altra parte, dovrebbe potersi leggersi al fine di identificare cosa spetti allo Stato e cosa alle Regioni nelle materie di legislazione concorrente: in tale ottica "complementare", sembra dunque anche possibile ritenere che - nelle materie concorrenti - alle Regioni spetti (in genere) legiferare ed allo Stato disciplinare i profili funzionali all'unità.

Per quanto riguarda le materie di competenza esclusiva statale, può ricordarsi che lo Stato ha un titolo competenziale completo che - in teoria - esclude la concorrenza regionale. Tuttavia, per il già esaminato intreccio ineliminabile delle materie, eventuali tangenze regionali (si pensi a norme regionali con finalità sociale in tema di immigrazione) non potrebbero che fermarsi di fronte alla disciplina statale esclusiva, funzionale o meno che sia all'unità della Repubblica.

In materia si può ricordare la sentenza 401/2007 sul "codice degli appalti" che riconosce allo Stato la piena competenza, incluso cioè il potere di emanare regolamenti.

Per quanto riguarda le materie di competenza residuale regionale, si rinvia all'analisi della lettera h).

Il termine per l'adeguamento della legislazione regionale.

Come sopra riportato, allo Stato viene anche riconosciuta un'altra competenza, quella di stabilire "*se necessario, un termine non inferiore a centoventi giorni per l'adeguamento della legislazione regionale*".

Sembra doversi intendere che, quando lo Stato disciplina con propria legge i profili funzionali all'unità giuridica ed economica della Repubblica in una determinata materia può (o potrebbe ritenersi *deve*) "*se necessario*", stabilire un termine, non inferiore a 120 giorni per l'adeguamento della legislazione regionale.

La norma va letta alla luce dell'art. 3, comma 1, del disegno di legge in esame, a norma del quale "il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione (fin qui il testo già vigente) *o dell'inutile decorso del termine fissato ai sensi del secondo periodo del terzo comma dell'art. 117.*

Il combinato disposto delle due previsioni appare per molti versi inedito.

Esso sembrerebbe profilare un'incostituzionalità sopravvenuta delle leggi regionali che - qualora la legge statale abbia fissato un termine per l'adeguamento - non lo abbiano fatto.

Resta la condizione - per l'impugnazione - che legge regionale ecceda la competenza della Regione; condizione che - nel caso di specie - si verifica *ex*

post, essendo la norma regionale stata emanata nel giusto ambito competenziale divenuto poi, per la nuova disciplina funzionale all'unità della Repubblica, eccedente.

Nel vigente regime costituzionale la Corte aveva in più occasioni osservato che la riconducibilità di un ambito già disciplinato dallo Stato ad una materia concorrente non significava l'automatica sopravvenuta incostituzionalità della legislazione statale vigente, in conseguenza del principio della continuità dell'ordinamento (cfr. anche le sentenze nn. 383/2002, 376/2002, l'ordinanza n. 270/2003, nonché, tra le altre successive sentenze, le pronunce nn. 255/2004, 162/2005).

Ci si potrebbe chiedere se il nuovo meccanismo impedisca in ipotesi allo Stato di dettare norme suppletive cedevoli - valide cioè fintantoché la regione non legiferi - in considerazione della previsione di un apposito meccanismo teso non (più) a sostituire, ma ad eliminare la normativa regionale non adeguata.

Si ricorda che l'art. 10 della legge n. 62 del 1953 ("adeguamento delle leggi regionali alle leggi della Repubblica") prevedeva che "Le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali di cui al primo comma dell'articolo precedente abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse. I Consigli regionali dovranno portare alle leggi regionali le conseguenti necessarie modificazioni entro novanta giorni."

L'argomento è complesso. Nella giurisprudenza della Corte (sentenza 376 del 2002) si è osservato come, a partire dalla sentenza n. 214 del 1985, si sia ammesso che la legge statale, allorché interveniva a modificare i principi di disciplina di una materia di competenza regionale (con effetto eventualmente abrogativo delle leggi regionali preesistenti divenute incompatibili, ai sensi del citato art. 10 della legge n. 62 del 1953), potesse altresì, al fine di garantire l'attuazione immediata dei nuovi principi, recare una normativa di dettaglio, immediatamente operativa, idonea a disciplinare la materia fino a quando non venisse sostituita da una legislazione regionale conforme ai nuovi principi (anzi, talvolta si è ammesso espressamente che potessero anche essere dettate - in mancanza di legislazione regionale - norme regolamentari "cedevoli", per dare esecuzione a leggi statali o a norme comunitarie operanti in materie regionali: cfr. ad es. sentenze n. 226 del 1986, n. 165 del 1989, n. 378 del 1995, n. 425 del 1999, n. 507 del 2000, ordinanza n. 106 del 2001). Si aggiunga la circostanza che, non di rado, la legge statale continuava a disciplinare, sul piano sostanziale e procedurale, in base alle previsioni costituzionali degli articoli 118, primo comma, e 128 (vecchi testi) della Costituzione, l'esercizio di funzioni attribuite agli enti locali, pur in ambiti materiali spettanti in via di principio alla competenza regionale.

Nella sentenza n. 302 del 2003 la Corte ha confermato che alle Regioni si applica il meccanismo dell'art. 10 della legge n. 62 del 1953.

Nella sentenza 223 del 2007 la fattispecie dedotta di fronte alla Corte partiva dal presupposto dell'applicazione - non per tutti pacifica - dell'art. 10 più volte citato.

Sovviene anche - in materia - la tematica del potere sostitutivo ex art. 120 della Costituzione a norma della quale "*il Governo può sostituirsi a organi delle*

Regioni, ... ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”.

Il riferimento alla “tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica” effettuato dall'art.120 Cost. conferma la potenziale pertinenza del riferimento, anche se l'esercizio del potere sostitutivo del Governo in tema di funzione *legislativa* non sembrerebbe conclusione univocamente ricavabile dal testo costituzionale, neppure nella versione eventualmente novellata.

La condizione della “necessità” richiesta per legittimare l'apposizione del termine da parte dello Stato non appare ulteriormente circostanziabile alla luce degli elementi testuali a disposizione dell'interprete.

La lettera h): i limiti alla legislazione regionale nelle materie concorrenti

La lettera h) modifica anche l'ultimo periodo del terzo comma dell'art. 117, come emerge dal seguente testo a fronte.

Art. 117, sesto comma, ultimo periodo, testo vigente	Art. 117, sesto comma, ultimo periodo testo proposto
<p>Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.</p>	<p>Nelle materie non attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato o alla legislazione concorrente le regioni esercitano la potestà legislativa nel rispetto della legislazione dello Stato relativa ai profili attinenti alle materie del secondo comma.</p>

La norma modifica la disciplina vigente della c.d. legislazione “regionale residuale”.

In primo luogo, potrebbe ritenersi che sia venuto meno lo stesso concetto di legislazione regionale “residuale”, per l’eliminazione del duplice riferimento ad “ogni (altra) materia” ed alla spettanza relativa “alle Regioni”.

Nel testo proposto, le Regioni esercitano sì la potestà legislativa nelle materie non attribuite, ma così anche lo Stato, relativamente ai profili attinenti alle materie concorrenti.

Poi viene previsto un limite, inespresso nel testo vigente, alla legislazione regionale. Il limite consiste, come detto, nel “rispetto della legislazione dello Stato relativa ai profili attinenti alle materie del secondo comma”.

A prima lettura, il riferimento ai “*profili*”, nel contesto esaminato nel paragrafo precedente, sembra portare in risalto i *profili “funzionali all’unità giuridica ed economica della Repubblica”*.

Tuttavia, è già stato osservato in precedenza come tali profili possano essere ritenuti non univocamente riferibili “alle materie del secondo comma”. Come si è visto, infatti, l’“unità ... della Repubblica” è compito della legislazione statale in genere, *ex comma primo dell’art. 117 nella novella proposta*.

La formulazione proposta potrebbe essere ritenuta tale da sottoporre la competenza residuale regionale a limiti assai prossimi a quelli cui è sottoposta la competenza concorrente, tanto da non rendere univocamente certa la differenza tra le due tipologie.

L'intreccio non teorico tra competenze (in astratto) piene dello Stato (ex art. 117, comma secondo) e della Regione (ex art. 117, comma quarto) emerge - ad esempio - nella sentenza 116/2006, con cui la Corte costituzionale ha osservato che la disciplina statale in tema di agricoltura, pur essenzialmente riferita a una materia di competenza delle Regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. (sentenze n. 282 e n. 12 del 2004), "debba o possa essere accompagnata dal parallelo esercizio della legislazione statale in ambiti di esclusiva competenza dello Stato (come, ad esempio, per quanto attiene alla disciplina dei profili della responsabilità dei produttori agricoli) o in ambiti di determinazione dei principi fondamentali, ove vengano in gioco materie legislative di tipo concorrente".

La lettera i) : Il potere regolamentare.

Art. 117, sesto comma, ultimo periodo, testo vigente	Art. 117, sesto comma, ultimo periodo testo proposto
<p>La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.</p>	<p>La potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni per l'attuazione delle proprie leggi nelle materie di rispettiva competenza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.</p>

La norma appare reintrodurre il c.d. principio del parallelismo tra potestà legislative e potestà regolamentari, soppresso dalla riforma costituzionale del 2001 che ha affidato alle sole Regioni la potestà regolamentare nelle materie diverse da quelle di competenza esclusiva statale.

La proposta novella radica, invece, la competenza regolamentare lì dove spetta la competenza legislativa.

La possibilità di delega statale alle Regioni non viene espressamente riproposta, circostanza che non necessariamente vale – di per sé - ad escluderla.

La novella sembra costituzionalizzare la sola tipologia dei regolamenti di attuazione, non considerando altre tipologie (come i regolamenti di esecuzione): non sembra agevole definire univocamente le eventuali conseguenze (nonché le ragioni) di questa scelta.

Non è espressamente attribuita la spettanza del potere regolamentare nelle materie concorrenti che, nel testo vigente, appartiene alle regioni.

Se la disciplina dei profili funzionali all'unità giuridica ed economica della Repubblica dovesse essere ritenuto l'ambito proprio della legislazione statale in materia concorrente, potrebbe allora ritenersi anche che lo Stato possa disporre della potestà regolamentare per l'attuazione di tale disciplina, tanto più che tale disciplina potrebbe comprendere anche norme di dettaglio.

Ci si può allora chiedere se l'esercizio del potere regolamentare da parte dello Stato costituisca un limite alla competenza legislativa (e/o regolamentare) regionale.

Il dettato "le Regioni esercitano la potestà legislativa nel rispetto della *legislazione* dello Stato" non sembrerebbe consentire tale ruolo limitativo alla potestà regolamentare statale. Così ritenendo, tuttavia, mancherebbe un senso funzionale alla regolamentazione statale, che sarebbe emanata *inutiliter*.

A proposito del potere regolamentare e della sua capacità ad interferire con l'esercizio della competenza legislativa regionale, la Corte (con sentenza n. 401 del 2007) ha avuto occasione di ricordare che, prima della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, nelle materie di competenza regionale i principi fondamentali della disciplina, vincolanti nei confronti delle Regioni, potevano essere posti esclusivamente da leggi o da atti aventi forza di legge dello Stato, con esclusione degli atti regolamentari (vedi, tra le altre, le sentenze numeri 376 del 2002; 408 del 1998; 482 del 1995). La ragione giustificativa di questa affermazione risiedeva nel principio della separazione delle competenze, che impediva che fosse possibile postulare una qualunque forma di condizionamento, da parte di un regolamento statale, anche adottato in delegificazione, di fonti primarie regionali. Tale ragione - ricorda ancora la Corte - si è ancora di più rafforzata con la riforma del titolo V (in questo senso si è già espressa la sentenza numero 303 del 2003) che ha previsto che lo Stato non possa emanare regolamenti in materie di competenza ripartita, potendo, invece, adottare solo atti regolamentari nelle materie rientranti nella propria competenza legislativa esclusiva. In presenza di materie di tipo trasversale potrebbe soltanto porsi un problema di rapporti tra fonti appartenenti a diversi ambiti di competenza, in quanto dette materie si connotano per il fatto che, non avendo normalmente un oggetto definito di disciplina, possono intersecare altre competenze regionali.

Articolo 3

(Modifiche in tema di impugnazione delle leggi regionali)

1. All'articolo 127, primo comma, della Costituzione, dopo le parole: «entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione» sono aggiunte, in fine, le seguenti: «o dall'inutile decorso del termine fissato ai sensi del secondo periodo del terzo comma dell'articolo 117».

2. Gli articoli 28 e 29 dello statuto della Regione siciliana, di cui al regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, sono abrogati.

3. All'articolo 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, le parole: «Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana,» sono

soppresse.

4. Per l'impugnazione da parte dello Stato o di un'altra Regione delle leggi della Regione siciliana approvate dall'Assemblea regionale in data successiva alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, si applica la disciplina posta dall'articolo 127 della Costituzione come modificato dalla presente legge costituzionale. Restano procedibili innanzi alla Corte costituzionale le impugnazioni proposte dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana nei confronti dei disegni di legge approvati dall'Assemblea regionale sino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.

L'articolo reca più disposizioni, tutte relative *all'impugnazione delle leggi regionali*.

Il **comma 1** apporta un'integrazione all'articolo 127 della Costituzione, il quale, al primo comma, prevede: "Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione".

La novella ora prevede che il termine dei sessanta giorni altresì decorra - allorché la legislazione statale ponga un termine per l'adeguamento della legislazione regionale in una materia di competenza concorrente - dall'inutile decorso di quel termine di adeguamento.

Diversamente, tale 'inerzia' non potrebbe essere sormontata mediante l'impugnativa di una legge regionale che, in quanto non adeguata alla legislazione statale di principio interveniente, permarrebbe in violazione del riparto di competenze disegnato profilato dall'articolo 117, terzo comma.

Si tenga presente, al riguardo, la disposizione recata dall'articolo 2, comma 1, lettera g) del disegno di legge (v. *supra* per il commento), la

quale introduce la espressa previsione che in materia di legislazione concorrente lo Stato possa, se necessario, porre un termine (non inferiore a centoventi giorni) per l'adeguamento della legislazione regionale.

Il **comma 2** uniforma la procedura di impugnazione delle leggi regionali siciliane a quella operante per le leggi di tutte le altre regioni, comprese quelle a Statuto speciale.

A tal fine, esso reca l'abrogazione degli articoli 28 e 29 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, "Approvazione dello Statuto della Regione siciliana", successivamente convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

In base al predetto articolo 28, le leggi dell'Assemblea regionale debbono essere inviate, entro tre giorni dall'approvazione, al Commissario dello Stato, il quale entro i successivi cinque giorni può impugnarle (davanti l'Alta Corte, vi si prevedeva).

Il successivo articolo 29 sancisce il termine per la decisione delle impugnazioni, fissandolo in venti giorni dalla ricevuta.

Inoltre, decorsi otto giorni, senza che al Presidente della Regione sia pervenuta una copia dell'impugnazione, ovvero decorsi trenta giorni dall'impugnazione, senza che al Presidente della Regione sia pervenuta sentenza di annullamento, le leggi sono promulgate ed immediatamente pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Regione.

Tali disposizioni speciali sono abrogate. Esse valgono per un procedimento di impugnazione peculiare (soprattutto per la brevità dei termini, oltre che per l'organo impugnante), il quale è 'sopravvissuto' (per espresso volere del legislatore: cfr. l'articolo 9 della legge n. 131 del 2003) sia alla riconduzione della competenza dell'Alta Corte (la quale era prevista nello Statuto della Regione siciliana) a quella della Corte costituzionale (per effetto della sentenza di quest'ultima, n. 381 del 1957) sia alla revisione dell'articolo 127 disposta entro la legge costituzionale n. 3 del 2001.

L'articolo 127 della Costituzione così modificato, stabilisce che il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, possa promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione. La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge.

Con quella revisione, si è giunti alla 'parificazione' delle armi processuali a disposizione dello Stato e delle Regioni, venendo meno la previgente diversità di termini (trenta giorni per l'impugnazione regionale, sessanta per quella statale), il visto del Commissario del Governo e la relativa disciplina (con impugnazione successiva alla promulgazione della legge statale, preventiva di quella regionale). Per quanto riguarda invece il parametro costituzionale fatto valere, permane la differenza per cui lo Stato può impugnare la legge regionale per violazione di qualsiasi norma della Costituzione, mentre la Regione può impugnare la legge o un atto avente forza di legge dello Stato invocando unicamente la lesione delle proprie competenze costituzionalmente riconosciute (cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 274 del 2003).

La nuova disciplina si è tralata anche alle Regioni a Statuto speciale (per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite, secondo la previsione dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001). La nuova disciplina è stata ritenuta rispondente a una logica di maggiore garanzia dell'autonomia legislativa regionale, rispetto al procedimento di controllo preventivo, previsto dalle norme statutarie speciali (analogamente alla disposizione del previgente articolo 127 della Costituzione, basato: a) sull'opposizione governativa tramite rinvio al Consiglio regionale della delibera legislativa, nel termine di trenta giorni dalla comunicazione (in alternativa all'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo); b) sull'insuperabilità dell'opposizione, se non tramite riapprovazione della delibera da parte dell'assemblea legislativa regionale, senza limiti temporali, a maggioranza assoluta dei suoi componenti; c) sul ricorso alla Corte costituzionale, promosso dal Governo nei quindici giorni successivi alla comunicazione della seconda approvazione, con effetto preclusivo della promulgazione della legge fino all'eventuale rigetto della questione.

Unica eccezione a tale applicazione della nuova disciplina delle impugnazione alle Regioni a Statuto speciale, è sinora stata la Sicilia.

La Sicilia non è stata ritenuta dalla Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 314 del 2003) riconvogliabile in via solo interpretativa, ossia senza intervento normativo costituzionale, alle forme di proposizione del giudizio costituzionale, quali delineate dalla riforma del Titolo V realizzata nel 2001.

La Corte costituzionale ha rilevato in quella sentenza come il procedimento di impugnazione delle leggi siciliane si caratterizzi per la sua singolarità rispetto a quello previsto per le altre Regioni ad autonomia speciale (così come per le Regioni ad autonomia ordinaria), sia nella versione originaria dell'articolo 127 sia in quella riformata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Infatti tale procedimento risulta: "a)

essere preventivo, anteriore alla promulgazione e pubblicazione, pur non essendo necessariamente preventiva la pronuncia della Corte costituzionale, potendo questa intervenire a legge promulgata e pubblicata, cioè successivamente alla decorrenza del termine previsto dall'art. 29 dello Statuto; *b)* non essere preceduto dal rinvio all'Assemblea legislativa e quindi da una seconda deliberazione di questa; *c)* svolgersi in termini particolarmente brevi; *d)* essere promosso da un organo, il Commissario dello Stato, specificamente previsto dallo Statuto siciliano, nel quadro dei rapporti da questo originariamente tracciati tra Regione e Stato".

Proseguiva la Corte. "Il controllo sulle leggi siciliane è preventivo, quanto alla sua attivazione; ma i termini per promuoverlo sono assai più stretti di quelli previsti per il controllo successivo delle leggi delle altre regioni. Quest'ultimo non ha di per sé effetti sospensivi sull'efficacia della legge impugnata; ma la legge siciliana può essere comunque promulgata e pubblicata decorsi i trenta giorni previsti dall'art. 29, secondo comma, dello Statuto. Il ricorso contro le leggi siciliane è promosso dal Commissario dello Stato nella Regione Siciliana, organo il cui titolare - residente nel capoluogo della Regione, secondo l'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 10 maggio 1947, n. 307 (Norme relative al Commissario dello Stato per la Regione siciliana) - è bensì nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri (art. 2 del citato d. lgs. C. p. S. n. 307 del 1947), ma, pur non essendo più riconducibile all'originaria figura di «garante imparziale del "patto di autonomia" tra l'ordinamento siciliano e l'ordinamento statale» (secondo le parole della sentenza n. 545 del 1989), esercita pur tuttavia un proprio potere di controllo e attivazione del giudizio costituzionale, avente natura essenzialmente giuridica, non spettantegli in qualità di tramite del Governo ma affidatogli direttamente da norma di rango costituzionale; mentre il controllo sulle leggi delle altre Regioni è attivato da una delibera del Consiglio dei ministri, espressiva dell'indirizzo politico-giuridico del Governo".

"In presenza di questi dati di differenziazione, si deve rilevare l'eccentricità del sistema di controllo vigente per le leggi siciliane e concludere per l'impossibilità di assegnare la prevalenza a questo procedimento o a quello previsto dall'art. 127 della Costituzione, alla stregua della nozione di «forma di autonomia più ampia» adottata dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001" (corsivo nostro).

La conclusione cui perveniva la Corte costituzionale, nella sentenza n. 314 del 2003, era che il sistema di impugnativa delle leggi siciliane previsto dallo Statuto speciale permanesse applicabile.

La disposizione del disegno di legge mira a por fine a tale 'eccentricità'.

Correlata è l'abrogazione recata dal **comma 3**, la quale colpisce la disposizione della legge n. 87 del 1953 ("Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale") che fa salva la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo Statuto speciale della Regione siciliana, in caso di promozione da parte del Governo di questione di legittimità costituzionale di legge regionale che esso ritenga eccedere la competenza della Regione.

Ed il **comma 4** riconduce alla disciplina del vigente articolo 127 l'impugnazione da parte dello Stato o di un'altra Regione delle leggi della

Regione siciliana, approvate dall'Assemblea regionale in data successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale in esame.

Il termine per l'impugnazione diviene, pertanto, di sessanta giorni a decorrere dalla pubblicazione delle legge regionale siciliana.

Questo vale anche per il caso di impugnazione avverso di essa da parte di altra Regione. Infatti l'articolo 127, secondo comma della Costituzione prevede: "La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale, entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge".

Quale disposizione transitoria, il medesimo comma (**secondo periodo**) prevede che permangano procedibili le impugnazioni proposte dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana sino alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni.

Ultimi dossier del Servizio Studi

- 383 Testo a fronte Disegno di legge A.S. n. 3417 “Modifiche alla legge 3 agosto 2007, n. 124, concernente il Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e la disciplina del segreto”
- 384 Dossier Disposizioni sulla candidabilità e sulla eleggibilità dei magistrati alle elezioni politiche e amministrative, nonché sull'assunzione di cariche di governo, nazionali e locali. Loro successive incompatibilità (Disegni di legge AA.SS. nn. 2347, 2657, 2662, 2771, 2780, 2790, 2802, 2810 e 3037) Elementi di documentazione e di legislazione comparata
- 385 Schede di lettura Disegni di legge AA.SS. nn. 143, 263, 754, 2403-A - Riforma della legislazione in materia portuale
- 386 Schede di lettura Schema di decreto correttivo del Codice dell'ordinamento militare - D.Lgs. n. 500 del 2012
- 387 Dossier Disegno di legge A.S. n. 3463 “Conversione in legge del decreto-legge 7 agosto 2012, n. 129, recante disposizioni urgenti per il risanamento ambientale e la riqualificazione del territorio della città di Taranto”
- 388 Documentazione di base Partecipazione alla 67ma Sessione dell'Assemblea generale dell'ONU (New York, 23-28 settembre 2012)
- 389 Documentazione di base Casistica impositiva sulle risorse energetiche
- 390 Dossier Diffamazione a mezzo della stampa o altro mezzo di diffusione AA.SS. 3491 e 3492 - Elementi di documentazione e di diritto comparato
- 391 Dossier Rappresentanze di genere - Note sull'A.S. n. 3290-A relativo agli enti territoriali
- 392 Dossier Disegno di legge A.S. n. 3510 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2012
- 393 Dossier Riforma elettorale - Il testo base della Commissione affari costituzionali del Senato (A.S. nn. 2 e abbinati)
- 394 Schede di lettura Disegno di legge A.S. n. 3519 Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita
- 395 Schede di lettura Disegno di legge A.S. n. 3534 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, recante disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute (Testo trasmesso dalla Camera)

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".