

Diritto Regionale

[Home](#)

[Due riforme costituzionali](#)
[Differenze tra Stato Unitario, regionale e federale](#)
[Stato federale vs Stato regionale](#)
[Evoluzione del regionalismo](#)
[Il sistema precedenza alla riforma del 2001](#)
[Riforma Bassanini](#)
[Federalismo in Italia](#)
[Forma di governo a livello regionale](#)
[Normativa transitoria della legge 1/99](#)
[La giurisprudenza costituzionale](#)
[Sentenza 304/02 - Caso Marche](#)
[Sentenze 2/04 - Caso Calabria](#)
[Sentenza 196/03 - La prorogatio](#)
[Sentenza 106/02, Consiglio o Parlamento regionale](#)

[Sentenza 306/02, I Deputati delle Marche](#)
[Statuto regionale](#)
[Sentenza 304/02 - Statuti](#)
[Sentenza 372/04 - Contenuto dello Statuto](#)
[Sentenza 407/02 - Tutela della salute](#)
[Concorrenza e lavori pubblici](#)
[Tutela della concorrenza](#)
[Lavori pubblici](#)
[Potestà regolamentare](#)
[Sentenza 43/04, potere sostitutivo](#)
[Principi fond.li nella legislazione concorrente](#)
[Autonomia finanziaria](#)
[Controllo sulle leggi regionali: vecchio metodo](#)
[Controllo sulle leggi regionali: oggi](#)

LEGENDA:

1. *in corsivo: gli articoli di legge copiati integralmente.*
2. **in rosso: le parti segnalate come importanti dal prof..**
3. **evidenziate in giallo: le parti ritenute importanti.**
4. **evidenziate in verde: le domande d'esame.**

DUE RIFORME COSTITUZIONALI

Da anni si parla di riforma della parte seconda della costituzione, ma tutti gli altri **tentativi** di riforma organica sono **falliti** all'origine, **rimanendo progetti** di revisione costituzionale a livello della fase istruttoria.

Due riforme organiche del testo costituzionale, che riguardano l'ordinamento regionale, e per le quali la Corte costituzionale è stata chiamata ad intervenire, sono:

- una **condivisa** dalle **forze politiche**;
- una **approvata** a **maggioranza** assoluta e in sede di **referendum** confermativo.

In questo contesto di costanti riforme mancate, il fatto che solo due riforme organiche siano andate in porto, ha un **valore significativo**. Questo perché hanno completamente riscritto il titolo V della parte seconda della costituzione.

DUE RIFORME COSTITUZIONALI

Una è la **legge costituzionale numero 1 del 1999**, che va sotto il nome di legge costituzionale per **l'elezione diretta dei presidenti delle regioni** (legge sull'autonomia statutaria). L'aspetto qualificante di questa riforma è, in realtà, la possibilità per le regioni di darsi un proprio statuto. Su questa legge non c'è stato bisogno del referendum confermativo, perché si era raggiunta la maggioranza qualificata dei 2/3 (art. 138). Tale riforma, quindi, è andata in porto in maniera condivisa.

La riforma più importante quantitativamente, è sicuramente, quella posta dalla **legge costituzionale numero 3, 18 ottobre del 2001**; questa è intitolata **Riforma del titolo V della parte seconda della costituzione**. Essa ha **riscritto il titolo V**, **stravolgendone** completamente i **principi fondanti**, ed **introducendo l'inversione** del criterio del conferimento delle **competenze**.

Questa riforma **non** è stata **largamente condivisa** dalle forze politiche, ma è stata **approvata a maggioranza assoluta** dal **centro sinistra**; non c'è stata una condivisione nei contenuti, in seguito ad alcuni difetti ed eccessi della riforma. La condivisione nella sostanza si desume, invece, dal fatto che il referendum confermativo ha dato esito positivo.

L'**importanza** del **diritto regionale** è sensibilmente **umentato**, perché queste due riforme organiche hanno **completamente cambiato** sistema all'ordinamento regionale.

"Introduzione di inversione del criterio di conferimento delle competenze" significa che sono state indicate le materie tassativamente destinate alla competenza dello stato, rispetto a quelle residuali di competenza delle regioni. La competenza generale a legiferare non è più del legislatore statale, ma di preferenza del legislatore regionale.

DIFFERENZA TRA STATO UNITARIO, STATO REGIONALE E STATO FEDERALE

Lo **stato unitario** non riconosce al suo interno articolazioni territoriali che trovino il fondamento della loro esistenza direttamente nel testo costituzionale. L'esempio classico di stato accentrato è la Francia, laddove le articolazioni territoriali inferiori non hanno garanzia di esistenza in costituzione. Tuttavia esistono, sono previste da legge ordinarie, con le quali potrebbero anche essere eliminate.

Lo stato regionale e lo stato federale, invece, hanno delle articolazioni territoriali che trovano la loro garanzia di esistenza direttamente in costituzione. La differenza tra i due è, forse, soltanto storica.

Gli **stati federali** (federalismo deriva da "fedus": patto) sono Usa, Confederazione elvetica, Canada, Germania; questi sono stati nati per aggregazione, per unificazione politica. Il Belgio è un esempio di Stato federale nato per disaggregazione, per un movimento centrifugo.

Lo **stato regionale**, in particolare, coinvolge l'Italia (non si è prodotta un aggregazione, ma è stata una annessione, una "piemontizzazione", con conquista militare), la Spagna. Questi sono stati nati per annessione, per evitare che spinte indipendentiste producessero il risultato della separazione delle regioni.

Un elemento di distinzione tra stato federale e regionale, che rende più problematica la distinzione, è la differenza tra **sovranità** e **autonomia**.

Sovrano è un ente che **non deve a nessun** altro il **potere** che detiene; **Autonomo** è l'ente il cui potere deriva da altri. Un processo che si sta registrando negli stati federali e che rischia di avvicinare le due entità statali, è la tendenza alla concentrazione dei poteri (per esempio, gli USA hanno una tendenza accentratrice per l'emergenza terrorismo). Mentre negli stati federali c'è questa tendenza centripeta, negli stati unitari e regionali, si registra una tendenza che va verso il conferimento/la devoluzione dei poteri verso le entità territoriali periferiche. Questo perché gli stati regionali sono caratterizzati dalla

presenza del regionalismo differenziato in maniera progressiva (per regioni come Lombardia, Veneto, Emilia Romagna).

Diventa, quindi, sempre più problematico individuare una distinzione qualitativa tra i due tipi di stati.

Tale distinzione ha rilievo solo sul piano storico, sicché si può individuare lo stato unitario da una parte e lo stato composito dall'altro, in conseguenza della *progressiva assimilazione dello stato federale e di quello regionale*.

Storicamente, gli **elementi differenziali** tra stato federale e stato regionale sono:

- **Camera delle Regioni**: nello stato federale, lo stato membro partecipa direttamente alla vita dello stato centrale. Questo avviene perché l'articolazione dei parlamenti ha una struttura bicamerale, che in altri stati ha una diversa base giuridica. Negli stati federali, il sistema bicamerale è caratterizzato dalla Camera **bassa**, rappresentativa dell'intera collettività nazionale, e la Camera **alta** che è rappresentativa delle entità territoriali periferiche, che entrano nel cuore istituzionale dello stato centrale (esempio: Germania, USA). Anche questa distinzione, tuttavia risulta dubbiosa; infatti anche negli stati federali cominciano a nascere delle seconde camere rappresentative degli interessi delle regioni. Anche in Italia si è cercato di inserire una Camera delle regioni, il Senato delle regioni, espressione di partiti politici che operano a livello nazionale. Questo ha comportato un'assimilazione degli interessi avanzati in entrambe le camere, alta e bassa;
- **Partecipazione ai processi di revisione costituzionale** degli stati federali prevista in costituzione degli stati membri di stato federale: sono previste procedure aggravate di revisione costituzionale per le quali si assume sempre la partecipazione degli stati membri dello stato federale. Questo non è così per gli stati regionali; per esempio in Italia, nel procedimento previsto all'art. 138 Cost., è prevista una partecipazione ideale delle regioni se nella seconda votazione non si raggiunge la maggioranza. Anche questo è un processo storico la cui differenziazione va affievolendosi.

STATO FEDERALE VS STATO REGIONALE

Il **criterio di attribuzione delle competenze** è alla base della riforma del titolo V della costituzione, che ha comportato l'inversione del criterio di conferimento delle competenze. Tale inversione ha determinato l'introduzione di un criterio di conferimento tipico dello stato federale.

Nello **STATO FEDERALE** c'è un processo di aggregazione, di cessione di competenze da parte delle entità territoriali esterne, verso l'interno: lo stato centrale si crea ex-novo. Originariamente, gli stati federali sono caratterizzati dall'esistenza di una pluralità di stati che si fondano. Nella costituzione di quello stato centrale saranno elencate in maniera tassativa le competenze che le entità territoriali periferiche hanno devoluto alle entità territoriali centrali. Lo stato centrale ha competenze enumerate ed espressamente e tassativamente individuate in costituzione. Le competenze residuali sono di spettanza degli stati membri di stato federale.

Nello **STATO REGIONALE**, il processo storico di formazione è diverso; si ha un processo per **devoluzione di competenze dalla entità centrale** alle entità territoriali **periferiche**. Originariamente gli stati regionali sono stati unitari. Nella costituzione saranno elencate in maniera tassativa le competenze delle regioni, delle entità territoriali periferiche. Ne deriva che i **poteri residuali** appartengono allo **stato**.

In questi termini si pone una differenza tra i due stati, ma questa differenza è venuta meno perché la riforma del titolo V ha invertito il criterio di conferimento delle competenze, introducendo un criterio che storicamente è tipico dello stato federale. **L'art. 117 Cost.** elenca, al secondo comma, in maniera tassativa le competenze esclusive dello stato; al terzo comma sono elencate tassativamente le materie di competenza concorrente stato-regioni. Tutto quello che fuoriesce dalle elencazioni tassative è di competenza residuale regionale.

Anche sul piano dell'individuazione del criterio di conferimento delle competenze, si arriva ad un progressivo processo di assimilazione tra stato federale e stato regionale.

Gli stati membri degli stati federali hanno autonomia costituzionale, ovvero la possibilità di dotarsi di un proprio testo costituzionale. Negli stati regionali, invece, questo non avviene; in particolare prima della riforma del titolo V. Da questo deriva il fatto che nella costituzione siano indicati anche la forma di governo e la struttura organizzativa dell'ordinamento. Il fatto che le regioni fossero prive di potestà costituzionale, comportava il fatto che esse non potessero darsi una loro forma di

governo. Così non avviene per gli stati membri di stato federale, poiché hanno potestà, possono darsi una loro costituzione e possono decidere quali forme di governo adottare. Questo elemento di differenziazione è venuto meno con la riforma costituzionale nr. 1 del 1999, che ha modificato l'art. 123 e il procedimento di formazione dello statuto che, nelle regioni, è sempre a statuto ordinario, è un procedimento tutto interno alla regione (è fonte regionale), ed è un procedimento aggravato, cioè viene assimilato alla costituzione (ad una data forma corrisponde una determinata forza).

La scelta della forma di governo comporta il venir meno dell'elemento di differenziazione, in quanto le regioni, con gli statuti, possono determinare quella che è la loro forma di governo. Non è più lo stato che impone alla regione una determinata forma di governo, ma **è la regione stessa che nell'adottare lo statuto si dà una propria forma di governo.**

I **critici**, nei confronti di questa soluzione, hanno **affermato** che le **regioni non hanno ampia libertà nell'individuazione** degli **organi costituzionali** regionali e delle loro **funzioni** (Consiglio regionale, Giunta regionale, Presidente della Giunta regionale). La costituzione, inoltre, individua una forma di governo standard della regione; essa prevede l'elezione diretta del Presidente della regione, unitamente ai consiglieri regionali e la possibilità, per lo stesso Presidente, di nominare e revocare i membri della Giunta. Si tratta di una forma di governo **neo-parlamentare**, poiché è necessario un rapporto fiduciario tra legislativo ed esecutivo. A questa struttura della forma di governo, il legislatore del '99 prevede delle conseguenze; in caso di sfiducia dell'esecutivo, per esempio, viene sciolto il Consiglio.

Questo disegno costituzionale, afferma l'art. 123, può essere derogato dallo statuto regionale (da qui il titolo della legge del 1999), per cui **la forma di governo può essere in deroga rispetto a quella prevista dalla legge cost. nr. 1, 1999**. I margini di deroga alla forma di governo prevista dalla costituzione, tuttavia, non sono ampi perché la Corte costituzionale ha affermato che deve rimanere sempre uno stato fiduciario. L'opzione è tra un forma di governo neo parlamentare, proposta dalla legge del 1999, e una forma di governo precedente al 1999, parlamentare a tendenza assembleare.

Questo porta ad un processo di assimilazione, da parte di tutte le regioni, verso quella forma di governo.

EVOLUZIONE DEL REGIONALISMO

L'art. 114 cost. è di apertura del titolo V della parte II della Cost., che è intitolato "le regioni, le province, i comuni".

114. Cost.

*La **Repubblica** è costituita dai **Comuni**, dalle **Province**, dalle **Città metropolitane**, dalle **Regioni** [Cost. 131, 132] e dallo **Stato**.*

*I **Comuni**, le **Province**, le **Città metropolitane** e le **Regioni** sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.*

Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.

Analizzando il primo comma dell'art. 114 sembra che tutti gli enti territoriali siano posti sullo stesso piano, in un **piano di equi - ordinazione** rispetto allo stato, in base al principio di **sussidiarietà** (dal basso verso l'alto). **Tutti questi enti territoriali**, sicuramente, **trovano garanzia di esistenza in costituzione** (anche le stesse città metropolitane, che non esistono); questo **significa** che per **eliminare le province occorre una legge costituzionale**.

Relativamente alle competenze, la garanzia **costituzionale** della previsione di determinate competenze, c'è solo per le regioni; per gli altri enti territoriali è fatto rinvio ad una legge dello stato; è competenza esclusiva dello stato la definizione delle loro funzioni e di quelle fondamentali di comuni, province e città metropolitane.

Prima non c'era la situazione di **equi - ordinazione rispetto allo stato**, che non veniva in alcun modo citato; di regione si inizia a parlare solo in assemblea costituente. Al momento dell'**unità di Italia**, che non è **avvenuta** per aggregazione, ma per **annessione** degli stati nel regno di Sardegna (piemontizzazione), non mancavano proposte di trasformazione in senso regionale dello stato (proposta di Mazzini: strutturazione in senso federale dello stato, guidato dallo stato pontificio) ma furono tutti bocciati per il timore che si sviluppessero spinte secessioniste.

Ancora prima dell'assemblea costituente, nascono le **regioni a statuto speciale** per l'esistenza di spinte secessioniste; nel nostro ordinamento ci sono 5 regioni a statuto speciale : la Sicilia (ha forti tradizioni autonomiste; il Consiglio regionale si chiama assemblea regionale), il Trentino Alto Adige, la Valle d'Aosta (anche in queste regioni le spinte secessioniste erano forti, provocate, in primo luogo, dalla coalizione di confine di queste regioni, poi dall'esistenza di forti minoranze, come la lingua tedesca).

Queste regioni a statuto speciale vengono istituite con decreti luogo-tenenziali; assieme ad esse, si istituì anche la Sardegna (lo status si conferì in considerazione della situazione di particolare arretratezza della regione). Il Friuli Venezia Giulia verrà istituita nel 1964 perché doveva risolversi ancora la questione di Trieste; è una regione di confine con forti minoranze etniche – linguistiche. Per la prima volta, quindi, nascono le regioni nel nostro ordinamento poco prima della costituente, con l'istituzione delle 4 regioni a statuto speciale: Sicilia, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta e Sardegna.

Il regionalismo non è necessariamente un ordinamento statico, ma può dar luogo ad una differenziazione da regione a regione, che può evolversi nel tempo. Tale differenziazione si riscontra anche nell'ambito dell'UE.

Le dinamiche che si registrano in assemblea costituente nei confronti delle regioni

La **costituente** è costituita dal **compromesso** tra una parte **socialista**, che ha la maggioranza, ed una parte di ispirazione **cattolica**. Storicamente, il partito socialista e quello comunista sono degli stati accentrati e le filosofie alle quali essi si ispiravano comportavano un controllo fortemente accentrato nei confronti di tutti i componenti dello stato, e contrario all'articolazione del territorio nazionale in regioni. L'anima popolare, di **ispirazione cattolica**, invece, proponeva un articolazione su **base regionale** dello stato. In un primo momento venne elaborato, in assemblea, un progetto di regionalizzazione dello stato, che prevedeva non solo l'istituzione delle regioni, ma anche il conferimento a tutte le regioni dello status speciale o di uno status analogo allo stesso.

Raggiungendosi un compromesso tra le due anime, si è cercato un accordo; si all'articolazione su base regionale dello stato, ma non già con 25 regioni a statuto speciale, bensì anche con **regioni a statuto ordinario** con **competenze** qualitativamente e quantitativamente **inferiori**. Nascono così le regioni disciplinate nel vecchio titolo V della II parte della Cost.

Per queste regioni a statuto ordinario non c'è uno statuto approvato con legge costituzionale, ed hanno solo una competenza legislativa concorrente in alcune materie individuate specificamente all'art. 117 Cost.

Prima che si sciogliesse l'assemblea, l'ultimo suo atto è quello di fare propri gli statuti delle 4 regioni a statuto speciale, che vengono approvati con la **legge cost. 26 febbraio 1948**, rispettivamente con i numeri 2 Sicilia, 3, Sardegna, 4 Valle d'Aosta, 5 Trentino Alto Adige (composta da due province autonome, Trento e Bolzano, che hanno competenze esclusive). Altra differenza tra regioni a statuto speciale e quelle a statuto ordinario è che lo statuto è approvato con legge costituzionale, ed è questa una garanzia delle regioni a statuto speciale.

Dopo l'assemblea costituente e l'entrata in vigore della costituzione, le regioni non operano immediatamente (previsione ed attuazione sono due cose diverse). Alla 7^{ma} disposizione transitoria e finale della costituzione, il legislatore affermava che i consigli regionali e provinciali dovevano essere eletti entro un anno dall'entrata in vigore della costituzione; tale termine fu prorogato per due volte: prima al 30 ottobre, poi al 31 dicembre 1959, poi non fu più rispettato.

Per istituire le regioni occorre trasferire le funzioni, quindi spostare competenze e direzioni dai ministeri alle regioni, e trasferire alle stesse regioni anche le risorse finanziarie mediante le quali esercitare le funzioni.

Su queste difficoltà materiali si innesta una valutazione di ordine politico.

Il blocco socialista era contrario all'istituzione delle regioni, poiché voleva mantenere uno stato fortemente accentrato; al contrario la democrazia cristiana chiedeva un articolazione su base regionale per mitigare il potere centrale. Dopo la costituente, con la vittoria del blocco democratico, le parti si invertirono e ci si rendeva conto che con le regioni ci sarebbe stato sicuramente un blocco di regioni conquistate dalla parte socialista, la quale non riuscendo ad acquisire il potere al centro, spingeva per ottenere l'attuazione delle regioni, pensando di mitigare il potere centrale della democrazia cristiana.

Alle difficoltà oggettive, quindi, si aggiunge anche questa inversione. In tale contesto si registra **l'ostruzionismo della maggioranza** nel dare attuazione ad alcune parti della costituzione.

Tale ostruzionismo comporta il rallentamento dell'attuazione:

- delle **regioni** a statuto **ordinario**;
- della Corte **costituzionale**;
- di alcune **libertà fondamentali**.

Si registrano due dati importanti:

1. nel **1963**: istituzione della regione Molise (scissione in due della regione Abruzzo - Molise);
2. nel **1964**: approvazione con legge costituzione dello statuto della regione Friuli Venezia Giulia.

Con gli anni '70 le regioni iniziano ad operare; nell'immediato, due legge fondamentali sono la finanziaria e la **legge elettorale dei consigli regionali, 108/1968**, a base proporzionale. Questa legge è importante poiché è tuttora in vigore, ed i successivi interventi del legislatore ordinario e del legislatore costituente, hanno operato sotto forma di emendamenti nei confronti di questa legge. **La legge finanziaria è la 181/1970**. In questo contesto è necessario trasferire le funzioni alle regioni, in quanto non basta individuare in costituzione il "contenitore", ma occorre un intervento di attuazione da parte dello stato per individuare le competenze della regione nella specifica materia disciplinata. Quest'opera di riempimento della materia è compiuto dalla Corte costituzionale.

Il primo decreto di trasferimento delle materie avviene nel 1972, e si tratta di trasferimenti problematici che non hanno riscosso grande consenso tra le regioni, per tre ordini di motivi:

1. il trasferimento è stato operato mediante il **ritaglio delle materie**: lo stato non prende tutto ciò che è ricompreso in quelle materie e lo trasferisce in blocco alle regioni, ma opera dei ritagli all'interno della materia stessa;
2. il ritaglio avviene nel **rispetto dell'interesse nazionale**: le regioni possono legiferare in quelle materie nel rispetto dei principi fondamentali, sempre che le norme adottate dalle stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale (nel vecchio testo è un limite negativo; nei primi decreti del 1972 diventa criterio di individuazione delle materie di competenza regionale, quindi limite positivo) o l'interesse di altre regioni;
3. lo stato introduce la **funzione di indirizzo e coordinamento**, per cui il governo con un atto amministrativo poteva indirizzare lo svolgimento delle competenze della regione e coordinarle tra di loro. Tale situazione arrivò alla Corte nel 1971, la quale salvò la funzione statale trovando un fondamento costituzionale della sua esistenza.

Il primo massiccio trasferimento delle regioni si ha nel 1977, con il DPR nr. 616 del 1977, un decreto formalmente del Presidente e sostanzialmente un decreto legislativo, previa legge delega, del Parlamento, nr. 372 del 1965. Con essa il Parlamento delega il governo, non solo al trasferimento delle competenze alle regioni, ma anche all'organizzazione della Pubblica Amministrazione. Quest'ultimo punto non trova attuazione. In questa fase nasce il **principio di leale collaborazione stato-regione**, per cui le regioni, da questi trasferimenti non hanno ciò che dovrebbero avere, e questo comporta una sostanziale intromissione dello stato negli ambiti di competenza regionale. La Corte afferma che questo è possibile purché vi sia un accordo tra lo stato e la regione interessata (leale collaborazione intesa in senso forte), oppure un consenso in seno alla conferenza stato regioni. Questo principio di leale collaborazione è un punto cardine.

Nella fase del secondo trasferimento delle competenze, assume un ruolo importante, ma non centrale, la **Corte costituzionale**, comparando nel rapporto stato-regione.

Sul piano normativo dal 1977 al 1997 non ci sono trasferimenti di competenza; bisognerà aspettare le leggi Bassanini (ministro della funzione pubblica) che anticipano la riforma costituzionale del 2001. La prima legge è la nr. 59 del 1997, sul trasferimento delle competenze; la seconda è la legge nr. 127 del 1997, sulla semplificazione normativa.

IL SISTEMA PRECEDENTE ALLA RIFORMA DEL 2001

Sul piano della **competenza legislativa**, nel vecchio testo dell'art. 117 cost. vengono individuati gli ambiti di **competenza legislativa concorrente** delle regioni a **statuto ordinario** in maniera tassativa. In queste materie la regione può legiferare solo in maniera concorrente con lo stato; lo stato pone non solo **leggi cornice**, come **principi fondamentali** della materia, ma anche **leggi quadro**, che **disegnano** l'intera **disciplina** della materia. Secondo la Corte non si tratta di un'invasione della competenza regionale, in quanto le regioni sono sempre libere di intervenire in quella materia, anche se lo stato detta l'intera disciplina, e possono modificare la **normativa statale di dettaglio** (in base al principio cronologico), dovendo rispettare solo la **normativa statale di principio**.

Questo è enunciato all'art. 117 Cost. e la **legge cornice** funge da norma interposta al giudizio di legittimità costituzionale. Nel **rapporto legge statale e legge regionale**, la **regione è vincolata solo dai principi fondamentali** della materia.

Le regioni a **statuto ordinario** avevano anche la competenza attuativa integrativa: in ambiti di competenza statale, lo stato legiferava e poteva, di volta in volta, attribuire alla regione l'ulteriore competenza di attuazione (competenza che sarebbe spettata alle regioni a **statuto ordinario**) e di integrazione (competenza che sarebbe spettata solo alle regioni a **statuto speciale**).

Nel rispettare i principi fondamentali della materia, le regioni non devono porsi in contrasto con l'interesse nazionale o con l'interesse delle altre regioni. Il giudizio di merito al riguardo non è mai stato attuato, essendo diventato, l'**interesse nazionale**, un **limite giuridico** e non più di merito.

Sul piano della **competenza amministrativa**, l'art. 118 Cost. afferma il **principio del parallelismo**, per cui spettano alla regione le funzioni amministrative per le materie elencate all'art. 117. Le regioni avevano, quindi, competenza amministrativa nelle materie in cui avevano anche competenza legislativa, *ad eccezione di materie di interesse esclusivamente locale*, che possono essere attribuite dallo stato con legge, a province, comuni o altri enti locali (città metropolitane, comunità montane)

LA RIFORMA BASSANINI

Data l'importanza delle leggi Bassanini, si potrebbe pensare che fossero leggi costituzionali, poiché operano sostanzialmente in una materia costituzionale ed hanno la pretesa di entrarci con legge ordinaria; in particolare esse **hanno la pretesa di operare l'inversione del criterio di conferimento delle competenze dal punto di vista delle competenze amministrative, rompendo il criterio del parallelismo**. Le due leggi, che sono alla base della riforma, sono **leggi ordinarie** dello stato, quindi sono fonti primarie.

Con riferimento alla riforma del 2001 si parla di inversione del criterio di conferimento delle competenze tipico dello stato federale; questo è operato sul piano legislativo, ma dal punto di vista della potestà amministrativa, questa inversione è stata anticipata dalle riforme Bassanini. Esse hanno cercato di operare tale inversione a costituzione invariata, tant'è che si parla di "*federalismo amministrativo a costituzione invariata*".

La **prima legge Bassanini, 59 del 1997** attuata con il D.l. 112/1998, che ha introdotto il terzo trasferimento delle competenze, ha operato l'**inversione** del **criterio** individuando le **competenze amministrative** di **esclusiva** e **tassativa** competenza statale, in materia di politica estera, moneta, cittadinanza, immigrazione, ecc.. **Tutto** ciò che **fuoriesce** da questa elencazione **rientra** nella **competenza amministrativa** delle **regioni**. E' questo un elemento di non piena conformità al testo costituzionale.

Il **secondo comma dell'art. 118 Cost.** vecchio testo introduce una **scappatoia**, affermando che lo stato può con legge delegare alla regione l'esercizio di altre funzioni amministrative.

Le leggi Bassanini hanno mantenuto ferma la competenza regionale nelle materie, ma hanno delegato alla regione l'esercizio delle funzioni amministrative in tutte quelle materie che non rientrano nell'elencazione tassativa di cui alla stessa legge.

Per questo non si tratta di una legge incostituzionale, poiché pur essendo una delega di funzioni anonima, non operata con riferimento a funzioni specificatamente individuate, ma in via residuale, nel secondo comma è, comunque, prevista la possibilità di delega dello stato nei confronti delle regioni, di altre funzioni oltre a quelle in cui la regione è già competente in forza del principio del parallelismo.

Il terzo comma dell'art. 118 recita che la regione esercita le sue funzioni amministrative delegandole alle province, ai comuni o altri enti locali; questo significa che il costituente aveva individuato un ente territoriale al quale non doveva essere affiancato un apposito apparato burocratico, in quanto la regione avrebbe dovuto esercitare la funzione amministrativa o avvalendosi degli uffici di comuni e province, oppure delegando ai comuni e alle province l'esercizio delle medesime funzioni.

In realtà si è **creato un ulteriore apparato burocratico**, che è quello della regione che non ha utilizzato queste modalità di esercizio delle funzione, ma i propri uffici costituiti. Per questo si è ritenuto, tale comma, non vincolante per le regioni.

FEDERALISMO IN ITALIA

Di **federalismo** (distribuzione delle competenze dal centro alle periferie), in Italia, si **inizia** a parlare dagli anni **90**, quando compare la **Legge nord**, la quale fa del federalismo una bandiera.

In questo contesto rientrano le **due commissioni bicamerali** per le riforme costituzionali, che si sono succedute dal 1993 al 1997. La prima è stata istituita con la legge costituzionale nr. 1 del 1993, e la seconda commissione, presieduta da **D'Alema**, è stata istituita con la legge costituzionale nr. 1 del 1997. Questo era il frutto di tentativi di riforma della seconda parte organizzativa della costituzione. Sono entrambe **commissioni bicamerali**, composte da membri della **Camera** e del **Senato**, e composte in maniera **proporzionale** rispetto ai gruppi parlamentari presenti, che hanno una **funzione istruttoria**; questo significa che vista l'importanza e l'organicità della riforma, che deve essere posta in essere, è

opportuno che tale riforma sia preceduta da un dibattito e da un disegno organico approvato dalla commissione bicamerale. Tale commissione doveva semplicemente predisporre ed elaborare il progetto di revisione costituzionale che, al termine, sarebbe andato alle camere, per essere poi esaminato ed eventualmente approvato secondo il meccanismo dell'art. 138 cost. e con qualche eventuale modifica.

Data l'importanza della materia, il referendum confermativo veniva considerato, quindi, obbligatorio.

Entrambi i progetti di revisione costituzionale, quello del 1993 e quello del 1997, non danno luogo ad alcuna revisione costituzionale. In particolare, la commissione del '97 inizia i lavori in parallelo con l'entrata in vigore delle leggi Bassanini, terminandoli dopo l'entrata in vigore delle leggi stesse.

Si ha, quindi, da un lato la **riforma amministrativa** operata con **legge ordinaria**, dall'altro la **riforma costituzionale** elaborata dalla **commissione bicamerale**, che avrebbe dato copertura costituzionale alle riforme Bassanini, quindi togliendo tutti i dubbi di potenziale illegittimità costituzionale.

Mentre la legge Bassanini fu approvata, ciò **non avvenne** anche per la **riforma costituzionale**, e questo si verificò per un voto a sorpresa della **Lega nord**, trattandosi di un progetto organico, che, sul piano della forma di governo, contemplava una forma di governo **semi-presidenziale**, identica al **modello francese**. Non si riuscì a trovare un accordo in assemblea per votare ed approvare il progetto di riforma.

Per un **lungo tempo**, quindi la **legge Bassanini** è rimasta una riforma legislativa **senza copertura costituzionale**. Bisognerà aspettare il 2001, sul finire della legislazione, con l'approvazione della **legge costituzionale 3 del 2001**. Con essa si ha l'esigenza obiettiva di dare copertura costituzionale alla riforma e di modificare l'assetto regionalista non più al passo con le esigenze del tempo.

La maggioranza parlamentare estrapola dal progetto della commissione bicamerale D'Alema la parte relativa al titolo V, approvandola a maggioranza sulla base del procedimento di cui all'art. 138. In questo modo si va a referendum confermativo, che darà esito positivo, anche in forza di una precedente pronuncia positiva in seno alla commissione bicamerale. La legge costituzionale 3 del 2001 nasce con l'obiettivo di dare copertura costituzionale alla riforma Bassanini.

Negli anni '90 il processo riformatore è molto intenso.

Per razionalizzazione della forma di governo si intende l'esigenza di miglioramento della forma di governo, nel senso che laddove essa dà luogo a problemi di instabilità, si opera un miglioramento di stabilizzazione della forma di governo.

La **sfiducia costruttiva** è l'elemento più labile di razionalizzazione della forma di governo, introdotto dalla **legge 142 del 1990**. Essa significa che la sfiducia opera solo se coloro che sfiduciano sono in grado di dare vita ad una nuova maggioranza, anche operando il cosiddetto "ribaltone". Solo in questo caso potrà essere sfiduciato il comune provinciale. Il primo tentativo di stabilizzare i comuni e le province si ha con la legge del 1990, pur non producendo i risultati sperati, in quanto non è sufficiente l'esistenza della sfiducia costruttiva. Per trovare una vera razionalizzazione e stabilizzazione dei governi degli enti locali bisognerà aspettare il 1993, ovvero la modifica delle **legge elettorale 81 del 1993**, per l'elezione dei consigli comunali e provinciali, nota anche come **legge per l'elezione diretta del sindaco**.

Gli elementi che caratterizzano questa legge sono:

1. **elezione diretta del sindaco e del Presidente di provincia**: in questo senso si ha una esplicita e diretta manifestazione di consenso nei confronti di quel soggetto posto al vertice dell'esecutivo;
2. **elezione del Consiglio comunale e Consiglio provinciale**: avviene con un meccanismo che cambia parzialmente per i comuni al di sotto e al di sopra dei 15.000 abitanti, con un sistema proporzionale con liste che devono essere collegate al candidato sindaco Presidente di provincia, e con il riconoscimento di un premio di maggioranza collegato alle liste del candidato sindaco che risulta vincitore (il 60% dei seggi in Consiglio avrà la maggioranza per governare). In questo modo non ci saranno più maggioranze eterogenee. Al di sopra dei 15.000 abitanti è contemplato un **doppio turno di ballottaggio** per l'elezione del sindaco. Al primo turno viene eletto il sindaco che ha il 50% + 1 dei consensi; in caso contrario, al secondo turno accedono i due candidati più votati, uno dei quali raggiungerà la maggioranza del 50%+1 dei voti. Al di sotto dei 15.000 abitanti si ha un sistema maggioritario plurality, con un unico turno;
3. **previsione della clausola simul stabunt, simul cadent**: nonostante l'elezione diretta del sindaco, non siamo nel contesto di una forma di governo presidenziale, laddove non c'è un rapporto di fiducia che lega l'esecutivo al legislativo; in questo caso sussiste una forma di governo parlamentare perché rimane il legame fiduciario, quindi il legislativo (Consiglio) può comunque sfiduciare il sindaco, ma si tratta di un esecutivo non scelto dal medesimo Consiglio, ma che ha ottenuto una legittimazione popolare diretta a maggioranza assoluta. Il principio consiste nel fatto che il Consiglio può sfiduciare l'esecutivo, che è quindi tenuto alle dimissioni, ma paga la sfiducia con il suo scioglimento; in questo modo si dovrà andare a nuove elezioni sia per

l'esecutivo, sia per il legislativo. È questa la regola dello scioglimento automatico del Consiglio in seguito alla sfiducia nei confronti del vertice dell'esecutivo, eletto direttamente. Questa è la forma di governo parlamentare a preminenza dell'esecutivo, introdotta per comuni e province dalle legge 81 del 1993, la quale fungerà da modello per le forme di governo agli altri livelli. È questo uno dei maggiori elementi di stabilizzazione della forma di governo parlamentare, **teso a garantire la stabilità degli esecutivi.**

Tra le riforme che hanno dato luogo ad ottimi risultati vi è quella introdotta con la legge elettorale, che ha conseguito gli esiti sperati, ovvero garantire stabilità agli esecutivi degli enti locali caratterizzati da un alto tasso di instabilità.

FORMA DI GOVERNO A LIVELLO REGIONALE

A livello regionale, per anni, si è registrato il **problema dell'instabilità degli esecutivi**; tuttavia la situazione è diversa e più complicata. La forma di governo e gli stessi organi costituzionali regionali, in questo caso, sono previsti dalla costituzione, laddove per comuni e province è prevista da legge ordinaria; è quindi **più complicato modificare una costituzione**. La forma di governo prevista **prima della riforma del 1999 era parlamentare a tendenza assembleare**; nel passaggio dalla legge del '90 a quella del '93 gli **enti locali sono passati ad una forma di governo parlamentare con preminenza del capo dell'esecutivo**. Gli organi di vertice della regione sono Consiglio regionale, Giunta regionale e Presidente della regione; a livello di **forma di governo** (rapporto tra gli organi di vertice di un dato ordinamento e la dislocazione dei poteri tra questi diversi organi di vertice) **cambia la distribuzione delle competenze tra questi organi**. Prima del 1999 si eleggeva solo il Consiglio regionale, quale unico organo costituzionale regionale eletto dal corpo elettorale; gli altri organi erano la emanazione del Consiglio regionale, in quanto il Consiglio eleggeva tra i suoi membri il Presidente della Giunta regionale e i membri della stessa, come da ultimo comma del **vecchio testo** dell'art. 122 Cost. In particolare, non solo c'è un legame fiduciario tra Giunta e Consiglio, ma c'è una emanazione: il **Consiglio elegge direttamente**, tra i suoi membri, i membri della Giunta e il **Presidente**. È questa la **forma di governo parlamentare a preminenza assembleare**, perché **l'esecutivo è l'emanazione del potere legislativo**; questo comporta eventuali problemi di instabilità degli esecutivi, in quanto il Consiglio è libero di revocare la Giunta e il Presidente e di eleggere nuovi membri, anche solo per dar luogo a sostituzione di membri di Giunta o di Presidente di regione (es: regioni del sud).

Per porre rimedio al problema della instabilità degli esecutivi a livello regionale, non era semplice intervenire modificando la costituzione con legge costituzionale, così nel 1995, con la legge 43 del 1995, il legislatore ha cercato di intervenire modificando la legge elettorale 108 del 1968. Il legislatore ha cercato di incidere sulla forma di governo modificando la legge stessa. mentre la **legge 81** del 1993 ha dato **ottimi risultati**, la **legge 43 non ha prodotto i risultati sperati**, tanto che nella legislatura successiva è stata cambiata. Nel 2000 si è cambiato il sistema con la legge nr. 1 del 1999, incidendo sulla legge elettorale e sulla forma di governo regionale.

La **legge ordinaria numero 43 del 1995** non è nuova, ma di **modifica**, e si innesta sul troncone della legge 108 del 1968. Non viene introdotta l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, ma si continua, su quella linea, ad **eleggere solo i consiglieri regionali** con un sistema molto complicato. Sul **sistema proporzionale** della legge 1968 si **innesta** la **legge del 1995**: viene prevista la possibilità di eleggere con sistema **maggioritario** una **percentuale di consiglieri regionali, il 20%**. Vengono disegnate due diverse competizioni:

1. rimane la **competizione proporzionale**;
2. mentre un quinto dei consiglieri vengono eletti con un **sistema maggioritario**, con una lista regionale. La lista regionale maggioritaria che ottiene il maggior numero di voti ottiene il 20% dei consiglieri regionali (sistema plurality); sul sistema proporzionale i seggi vengono assegnati in proporzione al voto ottenuto. Nelle **liste maggioritarie** c'era un soggetto capolista della lista regionale, che era il candidato alla presidenza della regione, individuato prima della consultazione elettorale. Non si parla di elezione diretta, ma di mera designazione del corpo elettorale (**obbligo delle forze politiche di indicare il capolista**) e, come nella legge 81, l'elezione del vertice dell'esecutivo produce un **effetto di trascinamento**, nel senso che determina la maggioranza nel Consiglio regionale. Il sistema elettorale è disegnato in maniera tale da far sì che il vincitore del 20% dei seggi in Consiglio porta a casa lo stesso 20% ed ottiene anche un **premio di maggioranza** anche sul proporzionale, tale che gli consentirà di governare e

di ottenere la maggioranza in Consiglio. I **difetti** di questa legge **emergono** già da questo **paradosso**.

Dopo le elezioni, con questo sistema, si giunge all'elezione del Consiglio regionale, ottenendo una maggioranza consiliare; tuttavia, non dà garanzie di stabilità per tale maggioranza.

Il Consiglio dovrà eleggere la Giunta e il Presidente della Giunta, senza alcun vincolo giuridico (che determinerebbe l'elezione diretta, quindi l'incostituzionalità in contrasto con l'art. 122 Cost.), ma solo con un vincolo di carattere politico, dovendo eleggere il capolista della regione. Si parla di **designazione** e non di elezione diretta del vertice dell'esecutivo.

Per garantire che l'esecutivo eletto dalla maggioranza consiliare possa durare in carica, viene introdotto l'art. 8 della legge 43 del 1995: la **norma antiribaltone**. L'articolo dice che se l'esecutivo eletto dal Consiglio regionale dopo le elezioni, per qualunque motivo, cessa dall'esercizio delle funzioni entro i primi due anni di svolgimento della legislatura, la legislatura dura solo due anni.

Problemi:

1. la **garanzia di stabilità non opera** per il **capolista** e la lista che ha vinto, **ma** per l'**esecutivo** che viene eletto;
2. l'art. **8 è incostituzionale** poiché **introduce** un **ulteriore ipotesi** di **scioglimento** del Consiglio regionale. È un caso di definizione di durata del Consiglio.

Il vecchio testo dell'art. 126 cost. individua le cause tassative di scioglimento del Consiglio regionale; si disinteressa del Presidente della Giunta e della Giunta. I commi successivi individuano il procedimento per disporre lo scioglimento anticipato del Consiglio. Per modificare tali cause tassative occorre una legge di revisione costituzionale. È difficile razionalizzare la forma di governo parlamentare delle regioni ed introdurre un ipotesi di scioglimento-sanzione. Mentre le cause di scioglimento del Consiglio sono previste in costituzione, la durata della legislatura è prevista in legge ordinaria. Si distingue tra **durata** e **scioglimento**. Tuttavia, può non essere inteso come scioglimento, poiché esso è immediato, mentre in questo caso il rapporto può entrare in crisi dopo un mese dall'elezione del Consiglio, ma l'evento sanzione non si verifica immediatamente, bensì dopo 24 mesi.

Non è mai scattata la **norma-sanzione**, ma il problema è sorto alla scadenza dei 24 mesi, quando sono emersi tutti i problemi di stabilità degli esecutivi regionali, soprattutto nelle regioni caratterizzate storicamente da forte instabilità (Calabria, Sardegna, Campania, Basilicata, Molise).

L'art. 8 parla di *rapporto fiduciario comunque posto in crisi*: il problema si è posto in una delle regioni storicamente più stabili, in Emilia Romagna, quando divenne Presidente della regione Bersani tramite il meccanismo della designazione, e nel 1996 viene nominato ministro dell'industria, determinando incompatibilità di ruoli. Mentre la legge del '93 è precisa e tassativa nell'individuare le cause di scioglimento del Consiglio, questa formula da adito ad una serie di dubbi interpretativi.

Rapporto fiduciario comunque posto in crisi fa riferimento all'ipotesi in cui la fiducia sia venuta meno per motivi politici. In questo caso si tratta di un motivo personale.

La **legge costituzionale numero 1 del 1999** interviene per quanto concerne la **forma di governo**.

Questa legge viene indicata con il titolo "legge per l'elezione diretta del Presidente di regione", ed è questo l'elemento caratterizzante la legge stessa: la previsione dell'elezione diretta del Presidente.

Tuttavia, il punto caratterizzante della legge, può essere derogato dalle regioni ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 122 Cost.: *il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto disponga diversamente, è eletto a suffragio universale diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i membri della Giunta*. Questo è un vincolo che lo statuto ha anche perché, tra i suoi contenuti necessari, vi è anche la determinazione della forma di governo. Tale legge modifica gli articoli 121, 122, 123 e 126 Cost., relativi alla forma di governo.

I sistemi previsti da tale legge sono due o tre:

1. **Forma di governo regionale a regime**: la legge dice che la **regione** con lo **statuto si dà** una propria **forma di governo**, ma la **costituzione disegna** già in quegli articoli un **forma** di governo regionale, che il legislatore costituzione propone come **modello** ai legislatori costituenti regionali, che dovranno fare gli statuti. **All'art. 121** sono state apportate alcune **modifiche**, laddove si afferma che il Consiglio esercita le potestà legislative (non più quelle regolamentari) e il Presidente promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali. Nel vecchio testo la distribuzione dei poteri è cambiata, poiché il Consiglio non ha più la potestà regolamentare. La legge costituzionale propone un modello a regime perché gli articoli di riferimento non possono essere derogati, se non con l'elezione diretta del Presidente della regione. È una proposta che contempla una serie di vincoli che il costituente regionale è tenuto a rispettare nel darsi lo statuto. **L'art. 122 Cost.** individua alcuni **cambiamenti** rilevanti. Il vecchio comma secondo

prevedeva l'elezione consigliere del Presidente e della Giunta; ora è prevista l'elezione diretta del Presidente, salvo deroga in forza dello statuto, e la **possibilità** per lo stesso, di **nominare** e **revocare** i **membri** della **Giunta** se è eletto direttamente, **salvo deroga**. Si parla di deroga all'elezione diretta del Presidente della regione. Il primo comma del vecchio testo spiega il perché si è resa necessaria la forma di governo regionale transitoria. Afferma che la legge della Repubblica doveva definire il sistema di elezioni in casi di ineleggibilità e incompatibilità per l'elezione dei consiglieri regionali. La legge 43 del 95 incide solo sul sistema delle elezioni ma non va a modificare i casi di ineleggibilità e incompatibilità che continuano ad essere disciplinati dalla legge 108 del 1968. Ora, il nuovo testo dell'art. 122 Cost. afferma che il sistema di elezione in **caso di ineleggibilità e incompatibilità** dei consiglieri regionali, del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale sono **disciplinati con legge della regione** (non più con legge della Repubblica). La **competenza passa dallo stato alla regione**. La regione, tuttavia, deve rispettare i principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi. È un ipotesi di potestà legislativa concorrente stato-regione, perché l'art. 122 dice che il sistema è definito dalla legge regionale: non ci sarà più una legge statale, ma tante legge regionali che devono definire il sistema di elezione, e che devono rispettare i **principi fondamentali** della materia posti con legge dello stato. L'art. afferma che la legge dello stato stabilisce anche la **durata degli organi elettivi**. Questa **legge è la 165 del 2004**. La legge deve garantire rappresentatività e governabilità (sono esclusi i sistemi proporzionali puri, che non garantiscono la governabilità e, per l'elezione dei consiglieri regionali, anche il sistema maggioritario puro, che non garantisce un'adeguata rappresentatività. Sono ammessi sistemi proporzionali con previsione di clausole di sbarramento e di premi di maggioranza, sistemi elettorali misti e modello majority). Non è più possibile che lo stato ponga l'intera disciplina e successivamente intervenga la regione, ma ora lo stato pone i principi fondamentali e non può più normare nel dettaglio, dove la competenza è della sola regione: il riparto di competenza è più netta. Di qui si rende necessaria la forma di governo transitoria;

2. **Forma di governo regionale che dovrà essere prevista dagli statuti**: la legge costituzione offre un modello alle regioni che, in forza dell'art. 123 Cost. **può essere derogato**. Lo statuto ha la competenza di determinare la forma di governo della regione. Dal 1999 è la prima volta che si parla di forma di governo in un testo costituzionale; in precedenza diceva lo statuto poteva porre le norme relative all'organizzazione interna della regione;
3. **Forma di governo regionale transitoria**: disegnata dall'art. 5 della legge cost. 1 del 1999, il quale prevede una forma di governo transitoria. Il modello proposto dalla costituzione:
 - a. non è un modello immediatamente applicabile, poiché manca la legge elettorale;
 - b. non è pensabile che le regioni potessero darsi la loro forma di governo entro l'anno;
 - c. è stato disegnato dal legislatore per consentire di votare con il nuovo sistema.

Il **nuovo art. 126 Cost.** è **radicalmente cambiato** rispetto al vecchio articolo, il quale prevedeva le cause tassative di scioglimento dei consigli regionali, quando esso compia **atti contrari alla costituzione** o gravi violazioni di legge. Il primo comma dell'art. non ha avuto grandi cambiamenti; parlando di forma di governo regionale, di grande importanza sono i commi successivi. Dal secondo comma si nota che non si parla più di cause di scioglimento regionale, ma attengono alla disciplina della forma di governo regionale: il **Consiglio** regionale può **esprimere la sfiducia** nei confronti del **Presidente** della Giunta mediante mozione motivata. Il rapporto fiduciario si instaura solo tra Consiglio e Presidente, perché nella logica del sistema il Presidente e il Consiglio sono eletti assieme, ma è inderogabile la previsione secondo la quale il Presidente, eletto direttamente, può nominare e revocare i membri della Giunta.

La parte successiva del secondo comma è sulle modalità di valutazione della sfiducia, che si tenta di razionalizzare. L'ultimo comma afferma che l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale diretto, e la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso, comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento automatico del Consiglio regionale (clausola **aut simul stabunt, aut simul cadent**). Il Presidente, può anche minacciare le dimissioni al Consiglio che non approvi leggi qualificanti il suo programma.

La necessità di una normativa transitoria disegnata dal legislatore di riforma costituzionale con legge 1 del 1999 nasce dal 1° comma dell'art. 122 Cost., che afferma che il sistema di elezione è definito con legge della regione, nel rispetto dei principi posti dallo stato; non è sufficiente affermare che il Presidente della regione deve essere eletto direttamente, ma è necessario prevedere il sistema di elezione.

Questa legge cornice posta dallo stato in attuazione dell'art. 122, doveva porre i principi fondamentali della materia. Lo stato ha legiferato con la legge 165 del 2 luglio del 2004, recante il titolo "disposizione di attuazione dell'art. 122 primo comma della costituzione". Sotto la vigenza del vecchio titolo V la potestà legislativa della regione non rimaneva bloccata se lo stato non poneva i principi fondamentali della materia; la Corte ha affermato che la potestà regionale non rimane bloccata, in quanto può legiferare nel dettaglio e può desumere dalla legislazione statale in materia, i principi fondamentali. Anche in questa materia vale tale giurisprudenza? In questa materia è più problematico sostenere questo dato; in quanto le regioni dovevano aspettare la legge statale di cornice.

Bisognerà aspettare la **legge 165 del 2004**, composta di due capi e di soli 5 articoli. **L'art. 5** è dedicato alla **durata degli organi elettivi regionali**, perché c'è un rinvio da parte dell'art. 122 cost., che non è derogabile dalla regione e dal legislatore ordinario. L'art. recita che gli organi elettivi delle regioni durano in carica 5 anni, fatte salve l'eventualità di scioglimento anticipato. Questa è una previsione inutile, in riferimento al fatto che venga fatta salva una norma costituzionale, in quanto quest'ultima prevale sulla norma ordinaria, essendo norma di vertice. **L'art. 4** disciplina i **principi fondamentali** ai quali il **legislatore regionale** deve attenersi, non già lo statuto regionale. Questi principi **non sono stringenti**, in quanto afferma che le regioni devono individuare un sistema elettorale che assicuri **garanzia stabilità e governabilità**, e garanzia di **rappresentanza delle maggioranze** (sono ammessi i sistemi misti, proporzionali variamenti corretti, maggioritari a doppio turno). Alla lettera b) dello stesso articolo è richiesta la contestualità dell'elezione del Presidente, della Giunta, e del Consiglio, se eletti in modo universale diretto; in caso di elezione consigliere del Presidente, invece, devono essere previsti i termini temporali tassativi non superiori a 90 giorni per l'elezione del Presidente, e per l'elezione e la nomina della Giunta. In questo modo non ci sarà un vuoto di governo, ma il problema si pone se si prevedono altre ipotesi di elezione, come quella consigliere. In questo caso, la garanzia sta nella previsione dei termini tassativi. Questa è una norma che pone un principio, con una norma di dettaglio che ha una valenza soggettiva: le regioni sono obbligate a porre il termine tassativo, ma se non lo fanno, i consigli sono obbligati ad eleggere Presidente e Giunta entro 90 giorni. Non c'è una sola normativa di principio, ma anche una normativa di dettaglio, per garantire la stabilità degli esecutivi e che non si creino momenti di vuoto di potere.

L'art. 1 reca disposizioni generali; **l'art. 2** reca disposizione in materia di **ineleggibilità** (il soggetto non può essere eletto perché presenta situazioni di conflitto con la titolarità della carica medesima), di cui spetterà al legislatore regionale individuarne le singole cause; **l'art. 3** individua i principi in materia di **incompatibilità** (il soggetto può essere eletto alla carica, ma per il fatto di ricoprire un'altra carica nello stesso momento, dovrà scegliere tra le due cariche, in quanto i procedimenti che disciplinano l'incompatibilità devono consentire l'esercizio del diritto di opzione).

La regione Emilia Romagna nel 2004 ha deliberato lo statuto, nel quale era prevista la incompatibilità tra la carica di consigliere regionale e la carica di assessore regionale. La regione aveva optato per l'elezione a suffragio universale diretto del Presidente della regione, per cui egli doveva nominare e revocare i membri della Giunta. Lo statuto ha fissato incompatibilità tra consigliere e assessore.

L'art. 122 Cost. fa riferimento alla legge regionale e non allo statuto, che nel sistema delle fonti regionali, si pone al vertice. Si pone un problema di forma che sottende alla sostanza, in quanto la regione può prevedere l'incompatibilità con legge e non con lo statuto, che ha una forza ed una rigidità maggiore, e non può più essere disponibile da parte dei legislatori successivi, ma solo in sede di riforma dello statuto.

NORMATIVA TRANSITORIA DELLA L. 1/99

È posta all'art. 5 della legge del 1999; tale disciplina ha trovato applicazione, quindi per l'**elezione del 2000** ed anche per il **2005**. L'art. 5 prevede che fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali regionali, la regola non derogabile è che l'elezione del Presidente della Giunta è contestuale al rinnovo dei consiglieri regionali. L'elezione contestuale si effettua con le modalità previste dalla **legge ordinaria** vigente in materia di elezione dei consigli regionali: la legge 43 del 1995. Questa legge viene applicata solo per quanto concerne il sistema di elezione, non anche per tutti gli altri aspetti. La legge costituzionale (è una norma transitoria che deroga la norma a regime momentaneamente) deroga la legge 43 affermando che il capolista di lista regionale va inteso come candidato alla presidenza regionale, eletto a suffragio universale diretto. Si adotta, in questo caso, un sistema maggioritario plurality, a turno unico; è proclamato eletto chi ha conseguito il maggior numero dei voti validi, anche soltanto un voto in più.

Il Presidente della Giunta regionale fa parte del Consiglio regionale (la costituzione non è così dettagliata, come questa, che deve essere una normativa direttamente applicabile); è eletto alla carica di consigliere anche il candidato del Presidente della regione che si classifica secondo (c'è garanzia che il leader dell'opposizione potrà essere tale all'interno del Consiglio. Nella legge 43 del 1995 non c'è questa garanzia, laddove in candidato capolista doveva inserirsi anche nelle liste provinciali).

Il secondo comma dell'art. 5 prevede:

- lettera a): il **Presidente** della regione eletto **nomina e revoca** gli **assessori**;
- lettera b): **codifica** il sistema del simul **stabunt**, simul **cadent**.

Riporta tutta la disciplina analoga a quella costituzionale prevista agli art. 121, 122, 123 Cost.; riporta la legge 43 del 1995, riprende la possibilità per il Presidente di nominare e revocare, e pone la regole del simul stabunt, simul cadent. Pone una disciplina immediatamente esecutiva ed applicabile.

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Ci sono state alcune **sentenze importanti**: **tre** sulla **forma di governo** e **due** sulla **possibilità** delle **regioni** di **derogare** o meno sul **simul stabunt**, **simul cadent**, così come previsto dalla normativa transitoria (caso Marche), o ad opera della normativa statutaria a regime (caso Calabria).

SENTENZA 304/02, CASO MARCHE

È la **prima sentenza** resa della Corte costituzionale a **seguito** dell'adozione di una **delibera statutaria**. La regione Marche ha **affermato** che fosse **eccessivo** prevedere, sotto la vigenza della normativa transitoria, anche in **caso di morte**, di impedimento permanente o di dimissioni volontarie, la **regola simul stabunt**, simul cadent. Per questo motivo, la regione Marche non si è data un nuovo statuto, ma ha **adottato** una **delibera** statutaria, seguendo le forme dell'art. **123** Cost., con la quale ha la pretesa di **modificare** la normativa statale transitoria, **limitatamente** alla sola regione **Marche**, riferita alla **forma di governo**. Nel disciplinare solo la forma di governo, la disciplina deroga la normativa transitoria statale.

Tuttavia, può la regione Marche derogare alla disciplina transitoria statale?

Può derogare al simul stabunt, simul cadent, così come previsto dalla disciplina transitoria statale?

Quest'ultimo aspetto viene assorbito da quello precedente: la Corte non entra nel merito se e come le regioni possano derogare alla regola nel momento delle elezioni del Presidente, poiché il secondo punto lo assorbe: la disciplina transitoria non è disponibile/derogabile dalle regioni.

La Corte ha **affermato l'inderogabilità** della **disciplina transitoria** e, **per derogare** la disciplina a regime, la **regione deve darsi una nuova forma di governo, con statuto**. L'art. 122 è derogabile, ma l'art. 5 della legge del 1999 non è derogabile. Il sistema della disciplina transitoria dà luogo ad un sistema di elezione popolare diretta e può essere derogata in maniera definitiva, non in maniera transitoria. **La disciplina transitoria è solo statale**. (Vedi anche pg. 19).

SENTENZA 2/04, CASO CALABRIA

Si tratta di una **pronuncia** sullo **statuto** della **regione Calabria**.

Da quando la Corte ha annunciato l'inderogabilità del principio simul stabunt, simul cadent, **l'adozione dello statuto è decollato**. Storicamente i consigli regionali avendo avuto una posizione di preminenza del Presidente regionale, hanno cercato di ammorbidire la regola.

Nella forma di governo a regime si è posto il problema del se possa essere derogata la regola; il rapporto di governo non può essere sfiduciato e grazie all'intervento della regione Calabria, le regioni si rassegnano all'elezione diretta del Presidente. In particolare, lo **statuto** della regione Calabria **nasce dal pensiero** di un **costituzionalista**, **Caravita**; viene ripreso il meccanismo della legge 43 del 1995, ovvero il meccanismo della designazione. Si dice: *il corpo elettorale non elegge direttamente il Presidente della regione, ma si limita a designare il Presidente, con un ticket nel quale si disegna anche il vice Presidente*. È importante che si registri il consenso popolare sul Presidente e sul vice Presidente. Il Consiglio regionale, alla prima seduta, è tenuto a prendere atto di questa designazione (è tenuto nel senso che deve eleggere quale Presidente e vice Presidente, quei medesimi soggetti designati dal corpo elettorale, pena l'automatico ed immediato scioglimento anticipato). **Proprio** perché la **designazione** del corpo elettorale ha riguardato anche il vice Presidente della regione, se il **Presidente cessa** dalle funzioni per una serie di motivi (morte, impedimento permanente, dimissioni volontarie), fatta eccezione

la mozione di sfiducia nei suoi confronti, non si addivene allo scioglimento automatico del Consiglio, ma **subentra il vice Presidente** della regione, sul quale si è comunque raggiunto un consenso. Se queste **vicende colpiscono anche il vice Presidente**, si arriva allo **scioglimento automatico** del Consiglio; scioglimento che si può verificare immediatamente nel caso in cui lo stesso Presidente venga sfiduciato (cosa molto improbabile). La Corte costituzionale ha detto che:

- **non si tratta di una designazione**, ma di elezione diretta mascherata perché c'è l'obbligo per il Consiglio di eleggere i soggetti designati, pena lo scioglimento automatico. In questo modo, pecca il modello della regione Calabria, ovvero nel prevedere l'obbligo, per il Consiglio, di eleggere alla carica di Presidente e vice Presidente, i soggetti designati dal corpo elettorale. Questo progetto viene elaborato dalla **regione Calabria**, perché è la regione che ha **registrato** il più alto **tasso di instabilità**, in quanto storicamente il Consiglio ha una grande forza nella regione stessa (anche dal punto di vista della collocazione geografica: Consiglio e Giunta si trovano in due sedi diverse);
- la costituzione parla di elezione a suffragio universale diretta del solo Presidente, per cui **la previsione della regione Calabria è incostituzionale** perché prevede l'elezione diretta anche del vice Presidente.

C'è un **oggetto** del giudizio, che è la **norma** che viene **sottoposta** al **sindacato** da parte della Corte costituzionale (art. 33 delibera statutaria), e un **parametro** di giudizio, ovvero la **norma costituzionale** che si assume **violata** (art. 122, ultimo comma e art. 126, terzo comma).

Si fa riferimento esplicito anche all'incompatibilità sopravvenuta, in quanto si vuole escludere l'operatività del simul stabunt simul cadent. La regola può essere derogata solo se si opera una scelta istituzionale diversa dal suffragio universale diretto.

La **regione Calabria** si **costituisce in giudizio chiedendo il rigetto** delle **richieste** del governo, e chiede alla Corte di **sollevare** davanti a se stessa **questioni di legittimità** costituzionale dell'art. 126 Cost. ciò perché lo scioglimento automatico del Consiglio costituirebbe una scelta irragionevole ed in contrasto con il principio del parlamentarismo. Su questo punto la Corte costituzionale **rigetta** la **questione**.

Il vice Presidente non esiste come organo costituzionale necessario ai sensi dell'art. 121 Cost., per cui non necessità di suffragio elettorale.

La Corte si **pronuncia** sulla richiesta di sollevare la **questione di legittimità** costituzionale, **trasformandosi in giudice a quo**, che deve rilevare un dubbio di legittimità. Questo, tuttavia, **risulta manifestamente infondato**. Se si dà una legittimazione forte al Presidente della regione, non è irragionevole che lo stesso dimettendosi, trascini con sé la Giunta e il Consiglio regionale, imponendo nuove elezioni.

SENTENZA 196/03, LA PROROGATIO

Con riferimento al Parlamento, dagli art. 60 e 61 Cost. si desume la distinzione tra proroga e prorogatio. La **proroga** è qualcosa di **eccezionale**, **non** è la **regola**; viene prescritto un onere di procedura (si può parlare di una riserva di legge assoluta e rinforzata). Si ha quando un organo cessa dalle sue funzioni ma in caso di guerra, se lo prevede espressamente la legge, vi sono altre esigenze e vengono prorogati i poteri delle camere precedenti.

La **prorogatio** (art. 61, secondo comma) consiste nella **proroga dei poteri**, e non delle camere. È la **regola** per il **Parlamento**; si ha quando la Camera cessa dall'esercizio delle sue funzioni e, per evitare che si creino vuoti di poteri e in attesa della convocazione delle nuove camere, sono prorogati i poteri delle precedenti (per i giudici della Corte costituzionale non è previsto l'istituto della prorogatio; allo scadere del nono anno il giudice della Corte cessa dalle sue funzioni).

La Corte si occupa della questione della prorogatio dei consigli regionali con la sentenza 196/03. La questione è quella dell'onere di riempire di contenuti la forma di governo, in riferimento a quanto previsto dall'art. 123.

La Corte dice che nel **concetto di forma di governo** deve essere fatto **rientrare** anche l'istituto della **prorogatio**; in questo modo, se la prorogatio è contemplata per i consigli regionali, **dovrà** essere **contemplata** nello **statuto**, perché è un istituto che **rientra** nella **forma di governo regionale**.

Se la **prorogatio** è forma di governo, è di competenza dello statuto, sono **incostituzionali** le **leggi regionali** che contemplano l'istituto della **prorogatio**.

Questo è quanto afferma la Corte con riferimento ad una legge della **regione Abruzzo**.

La Corte fa un parallelismo tra costituzione e statuto, il quale, dal punto di vista organizzativo, sarebbe assimilabile a livello regionale, a ciò che è la costituzione a livello costituzionale.

A differenza della proroga, la **prorogatio non incide** sulla **durata** del **mandato** elettivo, **ma riguarda** solo l'esercizio dei **poteri** nell'intervallo fra la **scadenza** di tale mandato e l'**entrata in carica** del **nuovo** organo eletto. Il primo comma dell'art. 126 contempla altre fattispecie di scioglimento anticipato del Consiglio regionale: i casi di scioglimento-sanzione.

La Corte **dice** che bisogna tenere **distinta** tale ipotesi dalla **scadenza naturale** del mandato e dallo **scioglimento anticipato** per **ragioni fiduciarie**, che sono ipotesi di scioglimento sanzionatorio.

Se c'è una sanzione nei confronti del Consiglio, la prorogatio non è contemplata, o meglio non è contemplabile dalla regione, altrimenti sarebbe **irragionevole consentire** la **prorogatio** di organi che hanno compiuto tali comportamenti, da meritare uno scioglimento sanzionatorio; comunque rimane nella disponibilità del legislatore statale la disciplina della fase transitoria, fino ad insediarsi nel nuovo Consiglio (in ipotesi vedi il vecchio testo art 106 Cost.) e la commissione ivi prevista di 3 cittadini eleggibili a Consiglio regionale (in ipotesi ultimo comma art 126).

Il problema nasce anche dal fatto che il vecchio testo dell'art. 126 Cost. disciplinava la fase di esercizio dei poteri, nel momento tra lo scioglimento del vecchio Consiglio e la convocazione del nuovo.

Si ritiene che nemmeno oggi tale clausola di salvaguardia del sistema possa trovare operatività.

Secondo la Corte non è possibile lasciare nella disponibilità della regione la possibilità di prevedere la prorogatio degli organi che hanno compiuto illeciti così gravi da meritarsi uno scioglimento-sanzione.

La legge regionale è priva di competenza, almeno fino a quando lo statuto, o la legge statale, abbiano fissato i principi fondamentali.

La **competenza è dello statuto**, e la **legge può intervenire solo** nella misura in cui lo **statuto rinvia** alla **legge** regionale.

SENTENZA 106/02, IL PARLAMENTO REGIONALE

La problematica riguarda il parlamento della **Liguria**.

Il Consiglio regionale della Liguria ha adottato una **delibera** con la quale disponeva che in tutti gli atti ufficiali del Consiglio, **la dizione “Consiglio regionale” doveva essere affiancato a “parlamento della Liguria”**.

Il **governo** solleva conflitto di attribuzione di fronte alla Corte costituzionale, nei confronti della delibera che non ha forza di legge (delibera consiliare), affermando il contrasto con gli art. 1 (sovranità popolare), 5 (principio di unità e indivisibilità della Repubblica), 55, 115, 121, Cost. Viene sollevato un **conflitto di attribuzione** per contestare un'invasione nella sfera di attribuzioni dello stato, posto in essere da qualunque atto che non sia atto legislativo.

La **Corte** dice che il **ricorso** deve essere **accolto**; **basta un approccio testuale** alla tematica per rendersi conto della presenza di un contrasto con la costituzione. Questo perché il termine parlamento si riferisce ai due organi che lo compongono (camera e senato), art 55, mentre per la rappresentanza politica regionale, la costituzione utilizza il termine Consiglio regionale, art. 121.

In questa sentenza vengono evidenziati i **concetti di sovranità ed autonomia**; in particolare, a seguito della riforma del 2001, le regioni sono diventate enti sovrani, per cui da consigli regionali possono essere denominati parlamenti.

Dissenting opinion: istituto dell'opinione dissenziente, non presente in Italia. In altri ordinamenti presente, i giudici firmano la sentenza ma dichiarano la propria opinione dissenziente (ciò esclude forme di responsabilità dei giudici).

L'avvocatura dello Stato che difende lo Stato **dice**:

1. Solo il **Parlamento** espressione di **volontà popolare**;
2. mentre il **Consiglio** regionale è **espressione di autonomia**.

Se vi fosse equiordinazione fra Parlamento e Consiglio regionale, lo statuto della Regione pur non essendo fonte costituzionale potrebbe derogare la Costituzione stessa.

Elementi che spingono alla equiordinazione (utilizzati dai difensori della Regione Liguria):

1. Il fatto che la Regione ha **competenza generale** spinge nella direzione della equiordinazione;
2. I **controlli sulla attività** legislativa regionale sono successivi all'entrata in vigore (prima del 2001 no).

La Corte costituzionale nel rispondere all'Avvocatura dello Stato da ragione allo Stato tuttavia dice:

- Pur essendo un portato democratico, **non c'è una relazione di esclusività, di identità Parlamento – sovranità** (in questo modo da torto alle affermazioni della Avvocatura dello Stato);

- La sovranità non si esaurisce nel Parlamento, le **autonomie territoriali** (attenzione, non solo le Regioni, ma anche a Provincie, Comuni, ecc.), **anch'esse sono espressione di sovranità**;
- La competenza legislativa regionale ha carattere generale dopo il 2001.

A conclusione della pronuncia la Corte dice che l'art. 67 Cost. indica che il Parlamento è solo in esso si esaurisce la **rappresentanza politica nazionale** e perciò non può essere utilizzato in ambiti territorialmente circoscritti. Solo per questo il termine Parlamento può essere utilizzato riferendolo a Camera e Senato e non al Consiglio regionale.

SENTENZA 306/02, I DEPUTATI DELLE MARCHE

Regione Marche, ha tentato di chiamare i consiglieri regionali: **Deputati delle Marche**.

Memore del fallimento della Regione Liguria, lo ha fatto con una **delibera statutaria** nelle forme dell'art. 123 Cost. (questo è il procedimento che dà alla Regione maggiore forza) con il quale si può derogare alla Costituzione solo laddove la Costituzione lo consente.

La Corte costituzionale dice

1. il Consiglio regionale non può utilizzare questo nomen iuris;
2. non vi è un vuoto normativo in merito perciò non si può neppure ricorrere a interpretazione analogica;
3. Solo i membri della Regione siciliana sono chiamati Deputati regionali ma in forza di una norma precedente alla Costituzione, un R. d. lgs entrato in vigore prima del 2 giugno 1946 perciò si tratta di una disciplina eccezionale.

Si tratta di una **questione di legittimità costituzionale**, non di un conflitto di attribuzione (come per la 106).

STATUTO REGIONALE

Lo statuto è una fonte di organizzazione dell'assetto costituzionale regionale. È collocata al vertice, ma in una posizione in cui la giurisprudenza della Corte costituzionale, ha contribuito a rendere ancora più problematica.

Lo statuto si colloca tra le fonti primarie; tuttavia, il sistema delle fonti a livello primario è venuto a complicarsi notevolmente. Sicuramente è una fonte sott'ordinata alla costituzione, ma può anche derogare a norme della costituzione (la previsione dell'elezione diretta del Presidente della regione). È la costituzione che espressamente ammette una deroga con riferimento ad un aspetto specifico della forma di governo, per cui dal punto di vista del sistema delle fonti, questo non crea problemi per quanto concerne il rapporto statuto-costituzione.

Analisi dello Statuto sotto tre punti di vista:

1. FONTE DEL DIRITTO:

- È il **vertice delle fonti regionali**, nel sistema delle fonti è collocato tra le fonti primarie, risposta non completa in quanto mettiamo sullo stesso piano diversi atti normativi in un contesto dove il livello delle fonti primarie è problematico;
- È una **fonte sott'ordinata alla Costituzione** tuttavia può derogare a norme della costituzione in quanto la stessa costituzione lo consente;
- **Rapporto Statuto – Costituzione**, nell'art. 123 prec. alla riforma, diceva che lo statuto doveva essere in *armonia* con la Costituzione e con le leggi della Repubblica (sul concetto di *armonia* c'erano opinioni diverse, chi pensava che fosse meno della *conformità*, chi l'opposto). La Corte costituzionale ha detto che vi doveva essere armonia in merito alle leggi ove c'era la competenza concorrente.

123. Cost. (nuovo testo. Rapporto fra Statuto regionale e Fonti regionali. Si tratta di una riserva relativa, ovvero tali materie sono riservate alla normativa statutaria, ma anche le altre fonti regionali possono intervenire in conformità con lo Statuto)

(contenuto necessario dello statuto, se lo Statuto non contiene il contenuto necessario è anticostituzionale) *Ciascuna regione ha uno statuto che, in armonia* (la Corte costituzionale ha detto che per armonia si deve intendere **non solo conformità**, che discende automaticamente dalla collocazione dello statuto nel sistema delle fonti (anche ex art. 134 Cost.), bensì anche il **rispetto dello spirito** della Costituzione.

Un esempio dello rispetto dello spirito della Costituzione, è il *simul stabunt simul cadent*, ovvero la scelta dell'elezione diretta del Presidente della Regione non è scindibile dal

simul stabunt simul cadent, la Regione Calabria che ha tentato la deroga, ha sbagliato. Il rispetto formale attuato con la designazione del Presidente, non variava la sostanza che era sostanzialmente una elezione diretta alla quale doveva conseguire il s.s.s.c.. Il contenuto necessario è una **riserva relativa**) con la **Costituzione** (scompare il riferimento alle leggi della Repubblica che aveva creato molti problemi. Questo singolo fatto consente agli statuti un balzo che lo colloca fra gli atti normativi primari), *ne determina* (segue il contenuto dello statuto) **la forma di governo** (prima del 1999 la forma di governo era disciplinata in Costituzione, dopo la riforma, pur con tutti limiti, lo statuto può disciplinare l'organizzazione politica della regione, ovvero la forma di governo (è anche la prima volta che si parla di forma di governo) **e i principi fondamentali di organizzazione** (in precedenza si pensava alla sola organizzazione amministrativa) **e funzionamento**. *Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa* (ovvero fa quello che per le leggi della Repubblica fa la costituzione, lo statuto dice chi sono i titolare dell'iniziativa a livello regionale) **e del referendum** (nel caso del Veneto il referendum era anticostituzionale, ovvero fuoriusciva dalla competenza regionale. È lo statuto che dice quali sono i referendum ammessi, potendo disciplinare un referendum consultivo, abrogativo, ecc.. Essi sono ammessi non solo sulle leggi regionale ma anche sui provvedimenti amministrativi regionali) **su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali** (questa parte è invariata rispetto alla precedente versione).

(2 comma) *Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni (si tratta di un aggravio persino rispetto all'art. 138 Cost.) successive adottate ad intervallo non minore di due mesi* (qui inferiore al 138 Cost.). *Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione* (Il Governo impugna tutti gli statuti in quanto è l'unica possibilità che ha, una volta che lo statuto è entrato in vigore il Governo non può più impugnarlo. Per poterlo fare in seguito è necessario il requisito della **rilevanza**, non sempre presente).

Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi. (la parte precedente è stata modificata dalla l. 1/99)

(Questo comma è stato introdotto con l. Cost. nr. 3/01 che cerca di introdurre elementi tipici del sistema federale. Rientra nel contenuto necessario dello Statuto quindi **riserva relativa**, in questo caso anche **rinforzata**) *In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali* (ulteriore novità della riforma, ha meramente competenze consultive, quindi non si è realmente realizzato un sistema bicamerale ma si è cercato di imboccare quella strada con una articolazione che è obbligatoriamente previsto nello Statuto e quindi garantita una rappresentanza. Non ha la funzione di legiferare ma di dare pareri non vincolanti sebbene possa essere obbligatorio, ovvero che il parere deve comunque essere richiesto, anche se poi non viene seguito), *quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.*

2. **FONTE DI ORGANIZZAZIONE** dell'assetto regionale, è la principale e preminente (in quanto tutte le norme regionali devono essere conformi allo statuto) ma non l'unica fonte dell'organizzazione regionale, es. l'art. 122 Cost., la legge 165/04, le leggi elettorali regionali, le leggi regionali stessa, i regolamenti regionali;
3. **PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE:**
 - **Originariamente** si poneva un problema di qualificazione dello statuto, se fosse fonte regionale o fonte statale. Il **Prof. Paladini** diceva che lo statuto era un **atto complesso**:
 1. **sostanzialmente regionale**, deliberato a maggioranza assoluta dal Consiglio regionale. Il vecchio testo non contemplava un procedimento di impugnazione dello Statuto di fronte alla Corte costituzionale.
 2. ma **formalmente statale**, in quanto approvato, promulgato e pubblicato come legge delle Repubblica, assumendo veste di legge della Repubblica. Proprio nella

fase di approvazione veniva esperito un controllo sullo Statuto regionale da parte del Parlamento, tuttavia la Regione non aveva tutele nei confronti del Parlamento che, in tal modo, riusciva ad intervenire nella sostanza dello Statuto senza alcuna necessità di giustificare il rigetto. Negli anni 1970 gli statuti sono stati approvati quasi contemporaneamente, in quanto la commissione affari costituzionali aveva prodotto un modello che, per timore del rigetto di statuti propri, venne accettato dalle Regioni. Ne è conseguito che i margini dell'autonomia statutario erano molto ristretti (non è una legge regionale, c'è solo un controllo politico non costituzionale dando luogo alle ingerenze in merito; tutto questo andava a scapito della valenza e della importanza dello Statuto).

- **Oggi**, è una **fonte regionale rinforzata** ex art. 138 Cost. con la l. 1/99 dal punto di vista della procedura il taglio è netto. Ora non vi è dubbio che le Regioni a Statuto ordinario hanno autonomia statutaria, superando in tal modo persino le Regioni a Statuto speciale (che ha natura costituzionale e quindi statale).

La revisione dello Statuto prevede un modello simile all'art. 138 Cost.

È possibile richiedere il referendum comunque (nel 138 se in seconda maggioranza viene approvato con 2/3 non si va al referendum).

È disciplinato ai commi:

123/2-3 Cost.

(2 comma) *Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata (la Corte costituzionale ha detto che questa è la prima pubblicazione a meri fini notiziari) a maggioranza assoluta (la ratio è l'esistenza di governi regionali che hanno la maggioranza in Consiglio, perciò dovrà esservi il consenso della maggioranza di governo. Anche la sfiducia viene votata a maggioranza assoluta mentre a livello nazionale può essere votata anche a maggioranza semplice) dei suoi componenti, con due deliberazioni (si tratta di un aggravio persino rispetto all'art. 138 Cost.) successive adottate ad intervallo non minore di due mesi (qui inferiore al 138 Cost.). Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo (quest'ultimo inciso a seguito della l. 3/01, non ha più significato e conferma che lo **statuto regionale** è una **LEGGE REGIONALE RINFORZATA** a tutti gli effetti, in quanto vale lo stesso procedimento di formazione della legge regionale). Il Governo della Repubblica può promuovere (tuttavia non dice a partire da quando, se dopo la seconda deliberazione o prima) la questione di legittimità costituzionale (Attenzione, il giudizio di legittimità si fonda sulla sola **prima pubblicazione notiziale ed è l'unico controllo (preventivo) di legittimità** possibile sugli statuti. La Corte costituzionale ha detto che questo controllo sulla prima pubblicazione è legittimo, altrimenti, se fosse appuntato sulla seconda deliberazione avremmo uno Statuto anticostituzionale in vigore per tutto il tempo della decisione della Corte costituzionale che può essere molto lungo) sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro **trenta giorni dalla loro pubblicazione** (Il Governo impugna tutti gli statuti in quanto è l'unica possibilità che ha, una volta che lo statuto è entrato in vigore il Governo non può più impugnarlo. Per poterlo fare in seguito è necessario il requisito della **rilevanza**, non sempre presente).*

(3 comma) *Lo statuto è sottoposto a referendum (confermativo) popolare qualora entro tre mesi (tale termine non viene interrotto dalla questione di legittimità costituzionale. Due ipotesi:*

1. **Preferibile:** se la Corte costituzionale si esprime prima del referendum, i cittadini vengono chiamati ad approvare un testo già modificato e "definitivo". La legge la Loggia (131/03 art. 9/4), "preferisce" questa soluzione fissando un termine di tre mesi dal deposito per fissare l'udienza per la Corte costituzionale, la quale generalmente non ha termini nelle proprie attività. Questo stringe un po' i tempi indicando che sarebbe meglio.
2. **Problematico:** se invece il referendum si conclude prima della sentenza della Corte costituzionale, il corpo elettorale si esprime su un testo che poi viene modificato dalla Corte costituzionale sul quale non vie più possibilità di referendum)

*dalla sua pubblicazione (si parla sempre della prima pubblicazione notiziale) ne faccia richiesta un **cinquantesimo** degli elettori della Regione o un **quinto** dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato (qui nasce la **confusione**, come può essere pubblicato se non è stato promulgato? Eppure il referendum può essere chiesto entro tre mesi da pubblicazione) se non è **approvato** dalla maggioranza dei voti validi (non c'è un quorum di partecipazione).*

(Distinzione:

- la **pubblicazione notiziale** che segue la prima delibera è preordinata alla decorrenza dei termini (30 e 90)
- la **pubblicazione** che segue alla promulgazione non preordinata alla decorrenza di termini come la prima, bensì di fare entrare in vigore l'atto. Tuttavia anche per questa pubblicazione decorrono i termini di impugnazione relativi allo Statuto in quanto legge regionale ex art. 127 Cost.)

(in definitiva ed al di là delle spiegazioni interpretative, se ne deduce che il 3° comma è giuridicamente mal formulato)

Nel caso della Regione Emilia Romagna, dopo l'intervento della Corte su parte dello Statuto, ha evitato di deliberare (giustamente in quanto non vi è obbligo di deliberazione se non è stata "tagliata" una parte fondamentale dello Statuto), ma ha pubblicato lo Statuto. Da quel termine sono decorsi nuovamente i termini di 30 (impugnazione di legittimità del Governo) e 90 giorni (referendum). Anche nel caso la Regione agisse "male", il Governo non può impugnare ai sensi del 127 in quanto pensato per la legge. Per lo Statuto c'è solo il controllo preventivo sulla prima pubblicazione. In tale caso il Governo può tuttavia sollevare il conflitto di attribuzione sulla pubblicazione.

SENTENZA 304/02 - STATUTI

I **problemi di procedura** sono stati affrontati, dalla Corte costituzionale, in occasione della prima pronuncia resa sulla delibera statutaria, assunta nel caso Marche. (Già vista sopra)

Viene **impugnata dal governo**, con ricorso dell'art. 123, la delibera statutaria della regione Marche recante: "disciplina transitoria in attuazione dell'art 3 della legge costituzionale 1/1999". La regione intendeva porre una disciplina transitoria: la Corte ha cassato la disciplina in materia di forma di governo.

La regione Marche adotta una delibera dalla valenza transitoria per risolvere la questione del simul stabunt simul cadent. Il governo sostiene la violazione dell'art. 122, ultimo comma (dispone la possibilità di derogare l'elezione diretta del Presidente della regione) dell'art. 126, terzo comma (simul stabunt, simul cadent), e dell'art. 5 della legge del '99 (disciplina in materia di forma di governo).

Trattandosi del primo ricorso, occorre **risolvere preventivamente i dubbi** in ordine alla **procedura di formazione dello statuto**, quindi all'impugnazione. La **regione** aveva **sostenuto** che l'**impugnazione** del governo in via **preventiva** fosse **inammissibile**, in quanto la procedura per l'impugnazione doveva essere successiva. Essendo il primo ricorso proposto ai sensi dell'art. 123 Cost., il termine decorre dalla pubblicazione notiziale della delibera statutaria e non di quella successiva alla promulgazione che è condizione per l'entrata in vigore. Anche in questo caso la Corte si pronuncia, **risolve immediatamente** la questione e argomenta e giustifica la decisione. Il **ricorso** del governo, chiarisce la Corte, è **ammissibile** perché **il termine per operare il controllo di legittimità costituzionale decorre dalla pubblicazione notiziale della delibera**, di cui al secondo comma dell'art. 123 Cost. e dalla prima parte del terzo comma dello stesso articolo. Il valore della legge regionale è del tutto assimilabile a quello degli statuti regionali: la Corte dà una sistemazione allo statuto, nella gerarchia delle fonti, sovraordinata rispetto alle altre fonti regionali primarie, le leggi regionali. La conferma si trae dal particolare procedimento di formazione dello statuto (ad una data forma corrisponde una data forza), che è più aggravata.

Sicché può dirsi che il **procedimento** di formazione **richiami il modello** delineato dall'art. 138 Cost. per le leggi di **revisione costituzionali**: la Corte **considera lo statuto di pari forza delle legge di revisione costituzionale**. La disciplina posta dall'art. 123 realizza un **assetto normativo unitario e compatto**, in cui **ogni previsione è assistita da una propria ragione e giustificazione costituzionale**. Per la prima volta le **regioni hanno autonomia statutaria**.

Il **principio di legalità** costituzionale ha **ricevuto una protezione** adeguata dalla speciale **collocazione** dello **statuto** nella **gerarchia delle fonti costituzionali**. È quindi giustificato, secondo la Corte, un giudizio di legittimità in via preventiva delle deliberazioni statutarie, proprio per impedire che i vizi di legittimità dello statuto si riversino sull'attività legislativa e amministrativa della regione.

Nella **sentenza 313 del 2003** sulla potestà regolamentare, la Corte afferma che la sua **distribuzione** tra gli organi regionali deve essere **operata dallo statuto** e non dalla legge. **In questo caso uno statuto che disponesse che è la legge regionale che deve distribuire la potestà regolamentare tra gli organi costituzionali regolamentari, sarebbe incostituzionale**. È incostituzionale anche la legge che

successivamente interviene e sono incostituzionali e illegittimi i regolamenti che vengono adottati dagli organi costituzionali regionali sulla base dell'allocazione di competenza fatta dalla legge che non era legittimata a fare quella distribuzione di competenza.

La Corte continua, affermando che il pieno riconoscimento di autonomia statutaria e il controllo preventivo di legittimità costituzionale rappresentavano nel '99, un **binomio inscindibile**; su questo principio non ha inciso nemmeno la riforma della legge costituzionale 3 del 2001, che ha invece reso successivo il controllo di legittimità costituzionale.

Il quadro sistematico non è nemmeno contraddetto dall'esegesi e interpretazione delle disposizioni costituzionali coinvolte; il dato formale dell'articolo conferma che il controllo di legittimità sugli statuti è un controllo preventivo.

La Corte argomenta che la parola **pubblicazione**, utilizzata nel 3 comma, indica un evento anteriore alla promulgazione dello statuto, quindi è **notiziale**, così come quella prevista dal secondo comma.

Si desume che entrambe le pubblicazioni sono notiziali perché da esse si fa decorrere un termine di 30 giorni, come da secondo comma, e 3 mesi come da terzo comma. La pubblicazione che segue alla promulgazione non è preordinata alla decorrenza di termini, ma all'entrata in vigore dell'atto.

Sono due ratio differenti:

- la **prima** è quella di **far conoscere l'atto** e **consentire** ai soggetti **legittimati di opporsi** a quell'atto;
- la **seconda** è quella di **rendere noto un atto** che è già **perfetto** e che **entrerà in vigore** a breve.

Il ricorso proposto dal governo prima dell'entrata in vigore della delibera statutaria è da ritenersi ammissibile.

Risolta positivamente la questione di procedura, la Corte entra nel merito delle censure evidenziate dal governo in sede di impugnazione.

Tra le altre previsioni della delibera statutaria, il governo della regione Marche contesta che essa abbia disposto una modifica solo parziale dello statuto. L'**avvocatura sostiene** che le **regioni che esercitano**, per la **prima volta**, l'**autonomia statutaria** devono **deliberare interamente il testo dello statuto**; solo successivamente, quando andranno a modificarlo, potranno adottare delibere nella forma e nel rispetto del procedimento di cui all'art. 123 Cost..

La **Corte costituzionale**, sul punto, non dà ragione all'avvocatura dello stato, ma alla regione, affermando che **anche in sede di prima approvazione può essere adottata una delibera statutaria parziale**. Dal punto di vista sostanziale non ci sarebbero problemi alla configurabilità di una delibera statutaria a "macchia di leopardo": la sostanza va attribuita alle regioni. Il ragionamento della Corte è un ragionamento potenziale, affermando che l'autonomia statutaria è nella piena disponibilità delle regioni. C'è un difetto di omogeneità dello statuto; tuttavia queste argomentazioni non sono sufficienti a fondare un onere costituzionale di revisione organica degli statuti.

Una tale grave limitazione dell'autonomia statutaria non è configurabile se non espressamente prevista dalla costituzione.

In riferimento all'armonia alla costituzione, il limite è finalizzato sia ad evitare il contrasto tra lo statuto e le singole previsioni della Costituzione, sia a scongiurare il pericolo che lo statuto eluda lo spirito della costituzione.

Procedimento di formazione dello Statuto. Il giudice relatore è il Mezzanotte.

*La Corte costituzionale ha pronunciato la seguente Sentenza nel giudizio di legittimità costituzionale della deliberazione legislativa statutaria adottata, in seconda votazione, il 24 luglio 2001 dal Consiglio regionale della **REGIONE MARCHE (adotta una delibera statutaria transitoria per risolvere il simul stabunt simul cadent)** e recante "Disciplina transitoria in attuazione dell'articolo 3 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1", promosso con ricorso del **Presidente del Consiglio dei ministri** notificato il 7 settembre 2001, depositato in cancelleria il 15 successivo ed iscritto al n. 38 del registro ricorsi 2001.*

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2002 il Giudice relatore Carlo Mezzanotte;

uditi l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

(Trattandosi del primo ricorso ex art. 123 Cost., occorre risolvere i dubbi in ordine alla:

- 1. Impugnazione:** il ricorso del governo viene riconosciuto ammissibile ex art. 123/2 e prima parte art. 123/1;
- 2. Formazione dello statuto,** così entra nel merito della questione. Il governo (mediante

l'Avvocatura dello Stato) impugna solo alcune disposizioni contestando:

- **La modifica soltanto parziale dello Statuto relativa alla forma di governo**, infatti la prima delibera doveva essere fatta su tutto lo Statuto, vi doveva essere una adozione integrale, solo successivamente si poteva intervenire sul parte dello Statuto. La Corte tuttavia afferma che è possibile anche la modifica parziale dello Statuto dando ragione alle Regione ex art. 138 Cost. e torto all'Avvocatura dello Stato. La Regione infatti, approva tacitamente quanto nella sua competenza ma non modificato;
- **La armonia alla Costituzione**. La Corte afferma che lo Statuto non può eludere lo spirito della Costituzione, estendendo il significato della armonia a qualcosa più della mera conformità.

La Corte costituzionale dà una rilevanza dello Statuto superiore alle leggi regionali, a carattere sovraordinato sebbene sia esso stesso una legge regionali. Lo stesso si rileva anche dalla procedura di formazione, vale il **principio** secondo il quale **ad una data forma corrisponde una data forza**.

Il procedimento di formazione richiama infatti l'art. 138 per la revisione Costituzionale, ora sono pienamente appagate le esigenze autonomistiche della Regione in quanto non c'è più la delibera del Parlamento. Inoltre, dalla speciale collocazione dello Statuto nella gerarchia delle fonti regionali è necessario fare discendere una adeguata protezione in termini di **controllo** di legittimità costituzionale "**speciale**" ovvero derogatorio dell'art. 126 Cost.. Se lo Statuto è viziato si riverbera a cascata anche sugli atti che trovano fondamento nello Statuto).

P. Q. M.

La Corte costituzionale

dichiara l'illegittimità costituzionale della deliberazione legislativa statutaria (della Regione Marche) adottata, in seconda votazione, il 24 luglio 2001 dal Consiglio regionale della Regione Marche e recante "Disciplina transitoria in attuazione dell'articolo 3 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1". Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2002.

Contenuti non necessari dello Statuto:

1. In prima istanza, nel 1970, lo Statuto è stato considerato dalla Corte costituzionale come atto normativo che poteva eccedere il contenuto necessario ma solo relativamente a **contenuti programmatici** e non precettivi (e perciò non impugnabili, sebbene le leggi regionali che si basano su essi possono essere anticostituzionali e quindi impugnate);
2. Oggi, tutte le norme programmatiche (spesso volute dall'elettorato) realizzano un contenuto bello ma vuoto, in quanto privo di valenza normativa.

SENTENZA 372/04, CONTENUTO DELLO STATUTO

Deve essere presa in considerazione assieme ad altre due pronunce: **378** e **379** del 2004.

Non è una sentenza di **apertura** nei confronti delle **regioni**.

La questione affrontata è quella del **contenuto non necessario** dello statuto.

Un problema posto già dagli anni 70 era se le regioni potessero andare oltre questo contenuto necessario, ovvero se potessero esserci discipline di principio e discipline programmatiche eccedenti il contenuto necessario dello statuto.

La soluzione della Corte era che alla regione non fosse impedito andare oltre il contenuto necessario dello statuto, ma si tratta di un problema di valenza di queste previsioni, una valenza meramente programmatica che necessita dell'intervento successivo del legislatore regionale. Essendo disposizioni di principio, la Corte era pervenuta a questa soluzione.

All'art. 4 dello statuto della regione Toscana, si legge che la regione persegue, tra le finalità prioritarie, il riconoscimento delle altre forme di convivenza. All'art. 3, la regione promuove l'estensione del diritto di voto agli immigrati. La regione persegue il rispetto dell'equilibrio ecologico, la tutela dell'ambiente, la promozione della cultura, ecc..

Si tratta di una **complicata distribuzione di competenze** tra **stato** e **regione**, perché si tratta di **competenze esclusive** dello stato o di competenze **concorrenti**. La regione, potrà operare, quindi, solo nell'ambito della propria sfera di competenza. La Corte costituzionale riprende la giurisprudenza degli anni 70 sul contenuto non necessario degli statuti; la Corte, con la sentenza 40 del 72 sostiene che la regione possa andare oltre il contenuto necessario, ma si tratta di un contenuto che non ha valenza immediatamente precettiva (la **normativa precettiva non necessita di successivi interventi** di attuazione, è immediatamente efficace, applicabile e operante nei confronti del cittadino; la **normativa programmatica necessita di un successivo intervento**, rivolta, quindi, al legislatore regionale, il quale

dovrà dare attuazione al programma contenuto nello statuto). Tuttavia, questo non significa che la normativa sia priva di valenza giuridica, quindi non azionabile, anzi ha valenza giuridica nei confronti del legislatore.

Le **regioni**, quindi, nella fase di **prima adozione** degli statuti, speravano di poter adottare **principi** dalla **valenza** meramente **programmatica**, che potessero fondare l'adozione di legislazioni a livello regionale. Così, però, non è stato.

Con riferimento ai principi contenuti nel caso specifico della regione Toscana, la Corte ha affermato che si è presenza non di carte costituzionali, ma solo di fonti regionali a competenza riservata e specializzata, cioè si tratta di **statuti di autonomia**, che devono essere in **armonia** con i **precetti** e i **principi** tutti **ricavati** dalla **costituzione**. Si individua, così, una argomentazione non lineare della Corte; non si pone più il problema del carattere sovraordinato dello statuto, perché sembra che il rapporto statuto-leggi regionali sia disciplinato dal principio di separazione delle competenze, quindi sembrano fonti poste sullo stesso piano.

Rispetto alla sentenza 40 del 72, dove si affermava che la disciplina aveva valenza programmatica, ora afferma che avendo una fonte a competenza riservata e specializzata, si tratta di **previsioni** che hanno una **valenza** non certo normativa, ma di **natura culturale** o anche **politica**. È **inammissibile il ricorso governativo**, afferma la Corte, poiché, non avendo valenza giuridica ma solo culturale e politica, **non comportano** alcuna **violazione**. Scrivendo di principi e diritti in un testo normativo, non è facile svuotarne la valenza normativa.

È problematico affermare che laddove lo statuto parla di diritti e principi, questi siano privi di valenza normativa; più chiaro sarebbe stata la dichiarazione di incostituzionalità di queste previsioni.

Non essendoci violazione di competenza, non c'è l'interesse del governo ad agire, per cui il ricorso è inammissibile.

Non solo, ma non comportano rivendicazioni di competenze costituzionalmente attribuite allo stato; la Corte sostiene, cioè, che la regione non può rivendicare alcuna competenza in quelle materie, e gli articoli non possono neppure fondare l'esercizio di poteri regionali.

*(con la **sentenza 282 del 2002**, in attuazione del nuovo titolo V della parte seconda della Cost., la Corte pone un principio di metodo, nell'affrontare la tematica delle invasioni statali e regionali di competenza. la Corte afferma che la risposta se una legge ecceda i limiti di competenza regionale, a differenza di quanto avveniva prima, non deve muovere da uno specifico titolo di legittimazione dell'intervento regionale, ma **dall'indagine sull'esistenza di riserve esclusive o parziali di competenza statali**: la regione è competente per esclusione. In questo modo si ha un **inversione dell'onere della prova**; prima doveva essere la regione a dimostrare di essere competente in una determinata materia ora, invece, è lo stato che deve rivendicare la competenza in quella materia.)*

La Corte, in questo caso, non ha dichiarato l'incostituzionalità della materia, ma l'ha **svuotata**.

COMPETENZA ESCLUSIVA STATALE

La **competenza** che **qualifica** le **regioni**, rispetto agli altri enti territoriali, è la **funzione legislativa**.

Nella configurazione attuale della potestà legislativa tale funzione è ciò che **fa avvicinare il regionalismo italiano ad un modello federale**.

Tutto il sistema regionale ruota intorno al principio del criterio di conferimento delle competenze; in concreto questo ha determinato una serie di problematiche, in quanto il criterio di conferimento delle competenze, come si è venuto a realizzare negli stati federali, è venuto a realizzarsi in forza di un processo storico ed evolutivo. Tuttavia, è più difficile conferire competenze alle entità territoriali periferiche, quindi decentrare, poiché tutto ciò che lo stato si "dimentica" di riservare alla sua competenza esclusiva entra nella competenza concorrente o residuale regionale. Quel riparto di competenze che si desume dall'art. 117 investe tutte le funzioni, statali e regionali, perché si riverbera sulle funzioni legislativa, regolamentare e amministrativa. La funzione regolamentare, non a caso, è trattata nello stesso art. 117 Cost. che, al comma 5° afferma "*la potestà regolamentare spetta allo stato nelle materie di legislazione esclusiva salva delega esclusiva. La potestà regolamentare spetta alle regioni in ogni altra materia*".

Tale potestà è la **funzione normativa secondaria**, e il riparto di competenza con riferimento ad essa, segue il riparto di competenze con riferimento alla potestà legislativa; questo significa che **lo stato ha competenza regolamentare nelle sole materie in cui ha competenza legislativa esclusiva**. Questo perché la potestà regolamentare è come un appendice della potestà legislativa, che è fonte primaria.

Il regolamento dà esecuzione e attuazione alla legge, oppure contribuisce a delegificare alcuni settori coperti da leggi (in questo caso la legge deve comunque porre i principi fondamentali della materia, con fonte primaria). **Questa appendice potrà essere statale solo laddove tutta la legge, la potestà**

normativa primaria è statale. Questo si verifica solo nei casi di cui al 2° comma dell'art. 117 Cost., dove tutta la materia è di competenza dello stato, il quale può porre anche l'appendice, la delegificazione, ecc.

Il 5° comma dice che lo stato può anche delegare la potestà regolamentare alle regioni, anche nelle materia di competenza legislativa esclusiva.

POTESTA' RESIDUALE REGIONALE

La regione è competente dell'intera materia. Per esempio in materia di commercio la regione ha potestà legislativa residuale, e ci sarà una legge regionale. La regione è competente a porre norme primarie, ma anche l'appendice. Nelle materie residuali di cui al 4° comma, la **competenza legislativa è interamente della regione**, per cui la **competenza regolamentare secondaria** sarà **anch'essa** interamente della **regione**.

COMPETENZA CONCORRENTE

Nelle materie di potestà legislativa concorrente, come in materia di tutela della salute o di istruzione, la legge statale non ha una competenza legislativa piena in quelle materie, ma può porre soltanto i principi fondamentali della materia. Tuttavia non si è esaurito l'ambito che deve essere coperto con fonte primaria, in quanto c'è la legge regionale pone la normativa di dettaglio.

In questo caso la normativa regolamentare potrà essere posta dalla regione, in quanto essa non è altro che un'appendice della legge regionale.

La potestà regolamentare spetta allo stato nelle materie di competenza esclusiva: la potestà regolamentare spetta alle regioni in ogni altra materia.

Laddove lo stato o la regione ha potestà legislativa, ha tendenzialmente anche potestà amministrativa.

È difficile operare una devoluzione tenendo alcune competenze e trasferendo il resto alle regioni.

Lo stato, per avere le competenze più importanti non ha individuato le competenze, pur facendo riferimento al criterio del riparto per materie, ma vengono elencate tassativamente le competenze dello stato, che non sono materie ben definite o definibili, ma sono **materie trasversali**. Queste materie tagliano trasversalmente tutti gli ambiti di competenza, anche quelli della regione; hanno sicuramente una grande potenzialità espansiva, hanno la capacità di invadere anche gli ambiti di competenza regionali. Tale capacità espansiva può comportare, comunque, la possibilità della competenza legislativa regionale, di inserirsi.

Il legislatore del 2001 non ha ecceduto in chiarezza.

Uno degli esempi sicuramente più interessanti, che ha dato luogo ad una serie di pronunce della Corte è in materia dell'ambiente. La Corte ha sempre affermato che l'ambiente è un valore unitario alla tutela del quale concorrono diversi soggetti: lo stato, la regione e gli enti locali.

Nel nuovo titolo V parte II cost., alla lettera s), 2° comma dell'art. 117 si parla di competenza esclusiva dello stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Le materie di cui al 3° comma individuano la valorizzazione di beni culturali e ambientali, quale competenza concorrente stato-regione.

Distinzione:

- **Normativa precettiva**, è immediatamente applicabile ed operante nei confronti del cittadino;
- **Normativa programmatica** (ovvero principi di natura programmatica), necessità di un successivo intervento, perciò non è rivolta ai cittadini ma al legislatore regionale stesso (Questa distinzione è stata resa per la prima volta dalla Corte costituzionale con sentenza nr 1/54). Questa normativa ha tuttavia valenza giuridica (**significa** che vale come obbligo nei confronti dei destinatari, ovvero **precettiva nei confronti del legislatore stesso**) pur se non immediata nei confronti dei cittadini ma ha valenza giuridica immediata nei confronti del legislatore.

Nell'ambito della giurisprudenza della Corte costituzionale vi è un andamento sinusoidale della valutazione dello statuto che:

- Con **Mezzanotte** viene considerato avente carattere sovraordinato alle leggi regionali;
- Con **Capotosti**, in una sentenza successiva, viene considerato come una semplice legge regionale con competenza riservata e specializzata.

La giurisprudenza ha imposto ai progetti di legge presentati dalle Regioni all'esistenza di un interesse della Regione a presentare il progetto. Può essere il caso in cui la Regione chiede una legge cornice per poi poter legiferare su materie concorrenti.

Nota "**inversione dell'onere della prova**": oggi la Regione è competente per esclusione perciò, per vedere di chi è la competenza, la Regione va a verificare se la materia è di competenza esclusiva dello Stato o è concorrente. Sarà poi lo Stato che deve dimostrare che la materia in cui ha legiferato la Regione era di sua competenza.

117. La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

*l) giurisdizione e norme processuali; **ordinamento civile e penale**; giustizia amministrativa;*

*s) **tutela** (tutela intesa come mantenimento) **dell'ambiente** (qui è statale), *dell'ecosistema e dei beni culturali* (407/02 pg. 47: è una legge che interviene sulle “attività a rischio di incidenti rilevanti”, la questione di costituzionalità posta dall'avvocatura dello Stato è stata giudicata infondata dalla Corte costituzionale. Le evoluzioni giurisprudenziali portano ad escludere che vi sia una materia qualificabile come “tutela dell'ambiente” come le precedenti materie del 117. Di fatto l'ambiente può essere considerata una materia di natura trasversale in ordine alla quale possono manifestarsi competenze diverse, quindi anche regionali, le determinazioni che rispondono alle esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, ovvero un livello minimo => la tutela => standard di tutela uniformi. Rimane una pluralità di soggetti legittimati).*

*(lettera s/2) Sono materie di **legislazione concorrente** quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; **valorizzazione** (valorizzazione intesa migliorie) **dei beni culturali e ambientali (qui è regionale)** e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato*

Il legislatore del 2001 ha lasciato margini di dubbio.

Principio della leale collaborazione fra Stato e Regione, viene riconosciuto nel 1976, la Corte costituzionale infatti dice che l'ambiente è un valore unitario al quale devono concorrere tutti gli enti dello Stato (quindi anche Regione, Provincia e Comuni).

Il legislatore del 2001 ha inteso **scindere** la **tutela dell'ambiente**.

Caso della Regione Lombardia, che aveva adottato una **legislazione restrittiva** in relazione all'attività di produzione dei **fuochi di artificio**. La Corte costituzionale ha detto che la **Regione**, grazie ad un titolo di legittimazione che in questo caso era la **tutela della salute** e altro, **poteva farlo** ma soltanto ponendo dei **limiti più rigorosi** dello Stato (atti a migliorare quindi), ovvero le Regioni hanno, in qualche modo, un **potere di deroga** in merito. Tuttavia ciò porta a falsare la concorrenza nelle diverse Regioni. Con la 307/03 la Consulta dice che “*l'intervento della Regione può essere **migliorativo soltanto se i limiti posti dallo stato non rappresentino un equilibrio raggiunto a livello legislativo statale tra diverse esigenze contrapposte***”. Ovvero secondo la Corte il limite indicato dal **legislatore nazionale** dovrebbe rappresentare già l'equilibrio raggiunto, contraddicendo la 407/02.

Con questa sentenza non si interviene sullo specifico. La regione successivamente interviene con legge regionale e, prendendo in considerazione alcune strutture quali edifici scolastici, ospedali, parchi gioco, ecc. impone che siano poste ad almeno 75 metri da impianti che emettano inquinamento elettromagnetico.

Sentenza successiva (331/07) ha invece **eliminato** tale **limite** minimo.

Caso della Regione Marche: Norme sugli animali esotici”, la **finalità** per cui nasce il conflitto di attribuzioni è quella di **salvaguardare** talune **specie animali**. Tuttavia tale attività normativa non può rientrare nella competenza della Regione bensì in quelle comunitaria e nazionale. La Regione ha però individuato una categoria più ampia, quella degli animali non autoctoni, ne consegue che la finalità della Regione è quella della tutela della salute non quella apparente della salvaguardia di talune specie di animali, e perciò non viene esclusa la competenza della Regione.

Sentenza nr. 226/03, considerazione di partenza: la materia caccia è transitata nella competenza residuale della regione, quindi quali sono i margini di intervento della Regione. Nuovamente torna la 407/02: è ammessa una disciplina regionale derogatoria purchè sia una disciplina più rigorosa.

Sentenza nr. 536/02, Regione Sardegna, essendo a statuto speciale, ha **competenza primaria** in materia di caccia, tuttavia, in seguito alla riforma del 2001, lo Stato può intervenire per migliorare anche

nella competenza primaria delle Regioni. Quindi si applica il **meccanismo** della **407/02**, ovvero la regione può legiferare sulla caccia ma solo in modo migliorativo.

Materia lavori pubblici: non si tratta di una materia bensì di un **contenitore**.

SENTENZA 407/02, TUTELA DELLA SALUTE

MATERIA TRASVERSALE “tutela della salute” e rapporto con altre materie concorrenti.

La seconda sentenza resa dalla Corte, in attuazione del titolo V, è la **407 del 2002**, e riguarda la tematica della **tutela dell’ambiente**, con altre competenze concorrenti regionali (tutela della salute e tutela sicurezza del lavoro).

Il problema riguardava la disciplina in materia di attività industriali a rischio di incidenti rilevanti.

Nel caso specifico, la regione Lombardia aveva fatto una legge regionale; l’avvocatura dello stato sostiene che queste disciplina contro i rischi di incidenti, dovrebbero essere poste dallo stato, poiché discipline di forme. La disciplina statale dovrà essere fatta rientrare alla lettera s) 2° comma dell’art. 117 Cost. Si afferma che questo tipo di riserva esclude che i livelli di sicurezza per attività egualmente pericolose possono essere diverse per regione e regione.

La regione Lombardia può legiferare in materia di attività a rischio di incidente rilevante: la **questione è infondata**. La Corte richiama la normativa comunitaria che disciplina la materia, prevedendo una serie di obblighi a carico degli industriali, e forme di pianificazioni urbanistiche ambientali esterne allo stabilimento.

Nonostante il ricorso sia infondato, la materia rientra nell’ambito della tutela dell’ambiente, intesa in senso lato; a questo riguardo va precisato che non tutti gli ambiti materiali del 2 comma possono configurarsi come materie in senso stretto, trattandosi di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie. La Corte richiama la sentenza **282 del 2002**, dove è indicato il concetto di **materia trasversale** con riferimento alla lettera **m**), **livelli essenziali delle prestazioni**.

L’**evoluzione dottrinarie e giurisprudenziale** porta ad **escludere** che possa identificarsi una materia in **senso tecnico** qualificabile come **tutela dell’ambiente**, ben definita e definibile, resistente da attacchi esterni; si tratta di una materia che investe altri interessi e competenze: è quindi una materia trasversale.

Allo stato devono rimanere le determinazioni che rispondono ad esigenze di discipline uniformi sull’intero territorio nazionale, che è il livello minimo ed essenziale di tutela.

Con la lettera s), quindi, il legislatore ha voluto riservare allo stato il potere di fissare standard di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale, senza escludere nel contesto la competenza regionale nella cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali.

All’interno della materia trasversale statale si presenta un nucleo tangibile, che è dato dalla disciplina uniforme che deve essere posta dallo stato sull’intero territorio nazionale.

Rimane comunque una **pluralità di legittimazione ad interventi** sia **statali** sia **regionali**.

In questa materia, comunque, si trovano ambiti di competenza regionale: tutela della salute, materia governo del territorio e protezione civile, materia tutela e sicurezza del lavoro.

La disciplina delle attività a rischio di incidenti rilevanti, ha incidenza su una pluralità di interessi, in parte di competenza esclusiva dello stato, e in parte di competenza concorrente stato-regioni.

La regione può adottare, nell’ambito delle competenze concorrenti, una disciplina maggiormente rigorosa e migliorativa per le imprese a rischio di incidente rilevante, in quanto diretta ad assicurare un più elevato livello di garanzia per la popolazione e i territori interessati.

Se la regione può porre limiti più rigorosi, salvaguardando la tutela dell’ambiente e dei cittadini, le imprese site in quella regione dovranno rispettare limiti rigorosi rispetto ad altre imprese locate in diverse regioni.

Con la sentenza 75 del 1976 la Corte dice che l’ambiente è un valore unitario, alla cui salvaguardia devono concorrere tutti gli elementi costitutivi dello stato; emerge il **principio della leale cooperazione** tra **stato** e **regioni**. Il legislatore del 2001 ha inteso scindere la materia tutela e valorizzazione dell’ambiente. **La sentenza 407 del 2002 ha risolto la situazione.**

Si pone un problema di tutela della concorrenza, poiché si corre il rischio di falsare la concorrenza.

In materia di tutela dell’ambiente, c’è una legge nazionale (D.M. 381/98) che fissa dei limiti alla tutela della salute per immissione dell’**inquinamento elettromagnetico**: la Corte potrebbe applicare la stessa soluzione adottata con la sentenza 407 del 2002 ed in questo caso le **regioni** possono **derogare** le previsioni statali qualora lo facciano in **senso più rigoroso**.

Con la sentenza **307 del 2003**, una regione aveva previsto limiti più rigorosi per l’inquinamento elettromagnetico; la Corte ha confermato la pronuncia 407 del 2002. C’è un problema di tutela della

salute e di governo del territorio, per cui è la **regione** che nel rispetto dei principio fondamentali posti dallo stato, governa il suo territorio e **decide dove collocare** gli **impianti**. La competenza regionale può andare ad incidere sulla **tutela trasversale** tutela dell'ambiente.

L'intervento della regione può essere migliorativo dei limiti posti dallo stato solo nel caso in cui i limiti posti dallo stato non rappresentino un equilibrio raggiunto a livello legislativo statale tra diverse esigenze contrapposte. È un equilibrio tra esigenze di tutela della salute, del governo del territorio, di tutela dell'ambiente, di libertà di impresa e comunicazione. La **Corte non entra sul bilanciamento**, ma **parte dal presupposto** che già il **legislatore statale** abbia **operato** quel **bilanciamento**, quale punto di equilibrio raggiunto per il soddisfacimento di tutte le esigenza contrapposte. La Corte conferma la competenza regionale in materia di governo del territorio: la regione può decidere dove localizzare gli impianti.

Con la sentenza **331 del 2003**, la regione Lombardia non prevede più l'intervento sulle distanze o i limiti, ma prende in considerazione alcune strutture quali edifici scolastici, asili, ospedali, casi di cura, oratori, ecc..

Cerca, quindi, di operare un intervento mirato, stabilendo una distanza degli impianti non inferiore ai 75 metri da tali strutture, dove ci sono persone in una condizione più problematica.

Questo dà il senso della gradualità della giurisprudenza della Corte costituzionale.

La Corte risponde che nel contesto di alta conurbazione, prevedere limiti del genere significherebbe impedire la stessa localizzazione di questi impianti.

La giurisprudenza della sentenza 407 del 2002 aveva trovato conferma nella sentenza **222 del 2003**, dove la regione Marche aveva adottato una legge recante "norme sul commercio di animali esotici". La materia è disciplinata da normative comunitarie e dalla convenzione di Washington lo stato ritiene che la regione non possa legiferare in materia poiché andrebbe ad invadere il suo ambito di competenza, art. 117 Cost.

La Corte sostiene che le normative comunitarie e internazionale richiamate dallo stato si pongono una certa finalità, ovvero la salvaguardia di talune specie animali dal rischio di estinzione.

La legge della regione Marche non fa riferimento al concetto di animali esotici, ma individua una categoria più ampia in senso negativo; questo significa che anche la finalità è diversa, che, in questo caso si concretizza nella tutela e salvaguardia della salute. Si tratta di un ambito di competenze regionali, in cui la regione può andare ad invadere un ambito di competenza esclusiva statale trasversale in materia di tutela dell'ambiente. Questo è un regime vincolistico limitato alla tutela e salvaguardia di questi beni.

Il **precedente** della sentenza **407** del 2002 viene **derogato solo** per l'**inquinamento elettromagnetico**.

Lo stesso accade con la sentenza **226 del 2003**, in materia di disciplina della caccia. Con questa sentenza si è affermato il principio per cui la materia **caccia** sia **rientrata** nell'ambito delle **competenze residuali** principali, ai sensi del 4 comma dell'art. 117 Cost. E' la legge dello stato che individua il calendario e le specie cacciabili, dando attuazione alle direttive comunitarie. La materia ambiente esige un livello di tutela sovranazionale, alla quale solo lo stato è legittimato a dare attuazione.

I margini di **intervento** delle **regioni** in materia caccia sono dati da una **disciplina derogatoria purché più rigorosa** rispetto a quella statale, una disciplina che restringa il novero delle specie cacciabili.

La sentenza **536 del 2002**, vede la regione Sardegna, a statuto speciale, le cui competenze sono elencate nello statuto speciale che ha forza di legge costituzionale. La regione, in forza dello statuto, ha competenza primaria in materia di caccia, escludendo ogni altro soggetto dall'esercizio di tale disciplina. Mentre per le regioni a statuto ordinario i limiti sono individuati al primo comma; negli statuti speciali ulteriore limite è dato dalle leggi di riforma. La normativa in materia ambientale è una legge di grande riforma economico-sociale; la regione ha competenza primaria in materia di caccia, ma l'intervento statale in questa materia si configura come una legge di grande riforma economica e sociale, vincolando anche la competenza primaria delle regioni a statuto speciale. L'art. 10 della legge cost. 3 del 2001 dice che la riforma del titolo V si applica anche alle regioni a statuto speciale nella parte in cui è migliorativa delle loro condizioni di autonomia. L'avvocato della regione Sardegna afferma che applicando l'art. 10 determina il venir meno il limite delle grandi riforme economico-sociale. La Corte dice che quando c'è coincidenza tra competenza primaria delle regioni speciali e competenza esclusiva trasversale dello stato, di cui 2 comma art. 117, non vengono meno i limiti statuari delle grandi riforme economico sociali; la competenza primaria viene degradata a competenza residuale. Anche per la regione Sardegna, come per la regione Puglia, si applica lo stesso meccanismo della 407 del 2002, ovvero la regione può legiferare in materia di caccia, ma solo in senso migliorativo rispetto a quanto disposto dalla legislazione statale.

CONCORRENZA E LAVORI PUBBLICI

Nella nuova elencazione del titolo V, **manca il riferimento alla materia lavori pubblici**.

Applicando il criterio di inversione, tale **competenza non** è stata **acquisita** dalle **regioni** (sentenza 303 del 2003). Una questione speculare e inversa è che tra le materie di competenza esclusiva statale, **c'è la tutela della concorrenza**, lettera e) secondo comma, materia di competenza esclusiva trasversale statale. È una materia che una rilevanza sovranazionale, tant'è che la struttura comunitaria nasce come struttura sovranazionale a tutela della concorrenza stessa. L'intervento statale e regionale si sostanzia nella attuazione della normativa comunitaria e nella garanzia di quelle tipologie di interventi che non sono già garantiti a livello comunitario. Se la tutela della concorrenza è di competenza esclusiva statale, allo stato spetta di tutelarla. Questo aspetto è inverso rispetto ai lavori pubblici, e questo determina una difficoltà, per il legislatore di individuare il riparto di competenze per materie, che non esistono così come individuate dal nuovo titolo V della costituzione.

TUTELA DELLA CONCORRENZA

La Corte si è occupata della materia nella **sentenza 14 del 2004**. Emergono due dati:

- **residualità**: non tutto ciò che fuoriesce nell'elencazione di cui al 2 e 3 comma dell'art. 117 rientra nella competenza residuale regionale, poiché la Corte si rende conto che quelle non sono materie ma sono dei contenitori. La materia lavori pubblici, può rientrare nel contenitore governo del territorio; tuttavia il governo del territorio è di competenza concorrente, quindi della regione;
- **esclusività**: in particolare l'esclusività statale, perché c'è la configurazione trasversale della materia.

Non tutto ciò che rientra in questa materia non esclude un intervento regionale.

Non tutto ciò che attiene alla tutela della concorrenza è di competenza esclusiva statale.

Questo perché:

1. si tratta di una **disciplina di aiuti alle imprese**; la **normativa comunitaria non ammette gli aiuti** alle imprese, i quali **falsano la concorrenza**. In realtà la normativa comunitaria contempla la possibilità di aiuti, nei limiti dell'ammissibilità della normativa stessa, e qualora essi siano funzionali alla **promozione del mercato competitivo**. Non significa, quindi, solo garantire la concorrenza ma anche contemplare la possibilità di aiuti purché siano funzionali alla garanzia di questa concorrenza. Se la disciplina degli aiuti rientra nella materia della tutela della concorrenza, quale competenza esclusiva, gli aiuti sono di sola competenza statale.
2. La Corte opera una distinzione, per individuare ambiti di intervento statale e ambiti di intervento regionale:
 - a. Intervento **macro** economico;
 - b. Intervento **micro** economico: aiuti agli artigiani, tutela dei locali commerciali.

La Corte esclude che ci sia un'esclusività assoluta statale in materia di tutela della concorrenza ma, qualora si tratti di interventi **microeconomici**, la competenza è **anche** della **regione**.

LAVORI PUBBLICI

La Corte nella sentenza **303** del 2003, afferma che **non è vero** che quando una **materia non** sia espressamente **contenuta** negli **elenchi tassativi**, **transiti automaticamente** nella **competenza residuale regionale**; **occorre vedere** se si può **inserire** quella **materia**, in uno dei **contenitori** di cui al **2 e 3 comma dell'art. 117 Cost.**. La Corte dice che la materia lavori pubblici accede ad altre materie, non è una materia in senso proprio (in questo caso transiterebbe nella competenza regionale).

Tuttavia, governo del territorio, è una materia di competenza concorrente. Il legislatore, con la legge **Lunardi (legge obiettivo sulle grandi opere)** disciplina **tutte le grandi opere**, in maniera dettagliata. Secondo le regioni, la materia lavori pubblici transita nella competenza residuale regionale, per cui la legge deve essere solo una legge di principi e il **dettaglio** viene **stabilito** dalle **regioni** stesse.

La Corte ritiene che il dichiarare incostituzionale una legge del genere significa impedire che il paese riesca a dotarsi delle strutture necessarie. **Secondo la Corte** la **materia lavori pubblici** rientra nell'**ambito regionale**, dal punto di vista della **potestà legislativa**. Dal punto di vista della **potestà amministrativa**, invece, la competenza viene allocata **verso il basso**, purché quel livello territoriale sia il livello adeguato, applicando i principi di **sussidiarietà**, **differenziazione** e **adeguatezza**. In questo

modo il livello adeguato è sicuramente lo stato, perché è l'unico livello territoriale adeguato per poter svolgere quella competenza.

La **competenza amministrativa** deve trovare proprio **fondamento** in una previa norma di **legge**.

POTESTA' REGOLAMENTARE

Dal **reparto di competenze disciplinato** dall'art. 117 si **ricava** anche il riparto di competenze nella **potestà regolamentare**, laddove vengono individuati gli **ambiti** di competenza della **potestà regolamentare**, da parte dello **stato** (nelle materie di competenza esclusiva legislativa).

Materia della competenza regolamentare in capo alla regione

La **legge costituzionale** di riferimento è la numero **1/99**, che riforma gli assetti organizzativi della regione. Il titolare della potestà regolamentare all'interno della regione è un problema risolto dalla Corte costituzionale, con la **sentenza 313 del 2003**.

La potestà regolamentare è attività normativa di livello secondario, e non esecutiva. L'art. 121 Cost. prima della legge cost. 1 del 1999 diceva che "*il Consiglio regionale esercita le potestà legislative e regolamentari attribuite alla regione...*"; questa attribuzione può essere definita **riserva di competenza**, di **potestà regolamentare** in capo al Consiglio regionale, costituzionalmente prevista.

Il fatto di prevedere una riserva di competenza in costituzionale comporta il fatto che ogni altra fonte sott'ordinata che volesse derogare tale riserva, sarà una fonte incostituzionale, per contrasto con il secondo comma dell'art. 121 Cost..

Sulla base del vecchio testo, "*il Presidente della Giunta rappresenta la regione, promulga le leggi e i regolamenti regionali*"; (la promulgazione è un attività del PDR, mentre il regolamento è di competenza del Consiglio). Il nuovo testo dell'art. 121 prevede che il "*Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alle regioni e le altre funzioni conferite dalle regioni e dalle leggi*". Non si parla più di potestà regolamentare in capo al Consiglio, ma non si capisce chi è diventato titolare di tale competenza. ancora, il 4 comma afferma che "*il Presidente della Giunta rappresenta la regione, dirige la politica della Giunta, promulga le leggi ed emana regolamenti regionali*". Anche nell'art. **87 Cost.** **individuando** le **competenze del Presidente**, si parla di emanazione, ovvero qualcosa che non determina tra l'organo che delibera e quello che emana, il netto stacco che invece sussiste tra l'organo che delibera e quello che promulga, tant'è che l'emanazione consiste nella fase di esternazione del regolamento medesimo.

Alla luce di questo dato c'è chi ha sostenuto che automaticamente, in forza del dettato costituzionale, la **potestà regolamentare** sia **transitata** in capo all'**esecutivo (Giunta)**.

Ai sensi dell'art. 123 Cost. nel **contenuto necessario** dello statuto vi **rientra** la **forma di governo** e i **principi fondamentali** di organizzazione e funzionamento.

In base alla intervenuta modifica della forma di governo, **non si parla** più di **forma di governo parlamentare a preminenza assembleare**, in quanto l'**esecutivo** è una mera **propaggine del legislativo**. Ora la forma di governo designata dalla legge 1 del 1999 è **parlamentare a preminenza dell'esecutivo**.

La regione Lombardia, sotto vigenza del vecchio statuto in conformità dell'art. 121, con alcune leggi dà per scontato che la potestà sia transitata in capo alla Giunta e prevede la possibilità che tali leggi attribuiscono alla Giunta competenze regolamentari in determinate materie.

Questa è una sentenza che ricolloca lo statuto in una posizione di preminenza, perché le leggi della regione vengono dichiarate incostituzionali proprio per contrasto con lo statuto della stessa regione Lombardia.

Dal 2° comma dell'art. 121 si può capire soltanto che è **venuta meno** la **riserva di potestà regolamentare in capo al Consiglio**; tutto il **resto** lo si **desume in via interpretativa**. Questo va interpretato assieme al 1 comma dell'art. 123 Cost., che afferma che lo statuto deve individuare la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Per la **Corte** è assolutamente **irrelevante** che lo **statuto** sia **vecchio o nuovo**.

SENTENZA 43/04, POTERE SOSTITUTIVO

Riguarda il **potere sostitutivo**, ma **affronta** il riferimento all'assetto delle **competenze legislative, regolamentari e amministrative** (art. 117).

Dal punto di vista della allocazione della potestà amministrativa, l'art. 118 Cost. introduceva il **principio del parallelismo**, in base al quale la regione aveva competenza amministrativa nelle materie in cui aveva competenza legislativa ai sensi dell'art. 117.

Nel **nuovo testo** dell'art. 118 **non c'è più il principio del parallelismo**; sembra venuta meno la coincidenza tra i due poteri. **Secondo alcuni** studiosi, però, il principio del parallelismo delle funzioni **non viene meno**, poiché l'allocazione della **competenza amministrativa** deve avvenire sulla base del principio di **sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza**. Non c'è un'attribuzione immediata, ma la **preferenza** costituzionalmente **prevista** dell'allocazione amministrativa al **livello più basso**, il **comune**, quale livello territorialmente adeguato. Il soggetto che colloca la potestà amministrativa, di preferenza verso il basso, è il soggetto che è competente in quella materia (regione o stato a seconda della competenza) ai sensi del 117 Cost..

Resta il principio del parallelismo per quanto attiene alla titolarità della funzione amministrativa, ma viene meno per l'esercizio che rinvia al potere territoriale più basso.

In conseguenza occorre la garanzia che il comune eserciti tale funzione amministrativa, poiché in caso contrario stato o regione devono potersi sostituire a quel soggetto che rimane inerte.

Questo è il potere sostitutivo, che è un potere implicito, che sta nella delega dell'esercizio delle funzioni. In questi termini, il potere sostitutivo **non è previsto** dalla **Costituzione**, perché al 2 comma dell'art. 120 Cost. si fa riferimento al potere sostitutivo che la Corte ha definito **straordinario**, in quanto il soggetto legittimato a sostituirsi nei confronti di tutti gli enti territoriali è soltanto il governo.

Il **potere ordinario** si ha, invece, in caso di delega dell'esercizio di una data funzione; in questo caso se il delegatario **non esercita** quella funzione, è **possibile sostituirlo** nelle fattispecie individuate dal 2 comma dell'art. 120.

PRINCIPI FONDAMENTALI NELLA LEGISLAZIONE CONCORRENTE

Già dalla prima sentenza, resa a seguito dell'entrata in vigore del titolo V della Cost., la Corte riceve una legge della regione Marche che prevedeva la *sospensione obbligatoria per alcuni trattamenti sanitari, considerati lesivi per la salute*. La **regione**, con la legge, ha **disposto** la **sospensione obbligatoria** di quei **trattamenti sanitari** in tutto il territorio della regione, poiché secondo una **comunità scientifica regionale**, sarebbero stati **dannosi per la salute**. Questa legge viene poi dichiarata **incostituzionale**, ma la regione si salva comunque dagli oneri risarcitori.

La **Corte** ha individuato la legge in materia di **tutela della salute**, quindi di **competenza concorrente**; la **regione**, al contrario, ha individuato la materia che attiene ai **diritti del malato**, quindi che precede la definizione dei livelli essenziali della **regione**. Si tratta, perciò, di **competenza esclusiva dello stato**.

Rispetto al sistema previgente, in materia di tutela della salute, **non c'è una legge statale** che **fissa i principi fondamentali**, per cui la **Corte sostiene** che **non è necessario** che i **principi siano posti da una legge cornice**, ma possono essere anche **impliciti**, quindi **desunti dalla legislazione in materia**. Il principio fondamentale che vale in materia di tutela della salute è quello della **autodeterminazione del trattamento sanitario da parte del paziente, nel rispetto del principio del consenso informato**.

AUTONOMIA FINANZIARIA

È stata **radicalmente modificata** dal nuovo testo dell'art. 119 Cost.

L'**IRAP**¹, l'imposta regionale sulle attività produttive, e la tassa automobilistica regionale, sono considerate nella legislazione ordinaria **tributi regionali** ma, in **realtà non lo sono**, anche se il **gettito va** interamente alle **regioni**. In particolare, le **regioni** hanno possibilità di **interventi limitati** nella modificazione delle **aliquote**, per cui si tratta di una tassa statale.

Si parla di **autonomia finanziaria di entrata e di spesa**; la differenza più rilevante è rappresentata dal fatto che tale l'autonomia non ce l'hanno solo le **regioni**, ma anche gli altri enti locali: **Comuni e Province**.

Nel vecchio testo si parlava di:

¹ **Imposta regionale sulle attività produttive**, è stata istituita con il decreto legislativo 15 dicembre 1997 n. 446. È un'imposta di **competenza regionale** che, nella sua applicazione più comune, **colpisce** il valore della **produzione netto delle imprese** ossia in termini generali il reddito prodotto al lordo dei costi per il personale e degli oneri e dei proventi di natura finanziaria.

- **autonomia finanziaria** solo delle **regioni**;
- autonomia finanziaria nelle forme e nei **limiti** delle **leggi** della Repubblica. L'intervento del legislatore non c'è **mai** stato nel senso del riconoscimento di un **autonomia finanziaria piena**.

Oggi si parla di autonomia finanziaria di entrata e di spesa, che **deriva direttamente** dalla **Costituzione**. Anche adesso la Corte ha affermato che laddove la legge statale possa modificare le aliquote dell'IRAP, prevedere delle esclusioni, quindi ridurre l'introito che arriva alle regioni, e queste hanno impugnato tali leggi statali, occorre valutare la manovra finanziaria nel suo complesso.

Non c'è più l'intermediazione della legge statale come prevista dal vecchio testo dell'art. 119.

L'elemento di novità è, quindi, la possibilità per regioni ed altri enti locali di avere tributi ed entrate proprie. Questo deve avvenire:

- in **armonia** con la **Costituzione**;
- secondo i **principi** di coordinamento della **finanza pubblica** e del **sistema tributario**:

Le regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, in armonia con la costituzione, secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Un principio fondamentale del sistema tributario e finanziario è il **divieto di doppia imposizione**, per cui se c'è una tassa statale, non può essere prevista anche una tassa regionale sulla medesima materia.

Per contestualizzare i riferimenti dell'art. 119 occorre analizzare l'art. **117**, che è la **norma cardine della riforma** del titolo V della parte seconda Cost., dal quale si possono trarre gli **ambiti di intervento** dell'**autonomia finanziaria**.

Le regioni possono istituire tributi ed entrate proprie negli ambiti di loro competenza, di cui all'art. 117, lettera e): *lo stato ha competenza esclusiva in materia di moneta, tutela del risparmio in mercati finanziari, tutela della concorrenza, sistema valutario, sistema tributario e contabile dello stato, perequazione delle risorse finanziarie*. Da ciò si trae che lo **stato ha competenza esclusiva** nella tassazione degli ambiti di competenza statale.

Il terzo comma dell'art. 117 afferma che tra le materia di **competenza concorrente** (lo stato fissa i principi generali e la regione pone la normativa di dettaglio), c'è *armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*.

Questo significa che in **materia di coordinamento del sistema tributario e finanziario** c'è una **potestà legislativa concorrente**.

Mentre il 117 disciplina il riparto di competenza della materia, il **119 afferma** che la regione, nella normativa di dettaglio, può prevedere **tributi ed entrate proprie**. Sempre di legge si parla, perché c'è un principio fondamentale enunciato all'art. 23 Cost. per cui *nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere prevista se in forza della legge*. In questa attività legislativa, tuttavia, la regione non è libera, in quanto la sua possibilità di istituire tributi ed entrate proprie non rientra nella competenza esclusiva regionale, ma negli ambiti di competenza concorrente regionale.

I **principi fondamentali** della materia **vincolano** la **legislazione regionale di dettaglio sempre**, anche se non c'è una legge che espressamente pone tali principi. Questo perché, dice la Corte costituzionale, i principi vincolano **anche qualora** siano **impliciti**.

I principi non sono stati posti in maniera esplicita dal legislatore, ma è questo l'unico caso che deroga al riparto della competenza concorrente in quanto, ha affermato la Corte, se non c'è la legge di coordinamento del sistema tributario dello stato, la potestà legislativa della regione resta bloccata, ma solo limitatamente a questo aspetto.

Questo significa che l'**autonomia finanziaria di entrata**, pur essendo stata costituzionalizzata ed estesa anche agli altri enti, **ha una valenza meramente programmatica**.

Tuttavia, ci sono parti del 119 che hanno valenza immediatamente precettiva.

La Corte, con la sentenza 370 del 2003, in materia di asili nido, che prevedeva un fondo statale per finanziare gli asili nido, ha affermato che **lo stato può prevedere fondi a destinazione vincolata solo nelle materie di sua competenza legislativa esclusiva**. In tutti gli altri casi (portata immediatamente precettiva dell'art. 119 Cost.) lo stato può continuare a trasferire risorse alle regioni, soprattutto nella fase transitoria dove manca una legge di coordinamento del sistema finanziario tributario, anche negli stessi ambiti di competenza delle regioni, ma tali fondi non devono essere a destinazione vincolata.

Anche il fondo per l'edilizia sanitaria è materia di competenza esclusiva regionale residuale, per le regioni, ma la Corte sostiene che si tratta di tutela della salute e governo del territorio, quindi, materia di competenza concorrente; la **Corte**, continua, **affermando** che anche se **viene meno la destinazione vincolata**, e il **finanziamento non viene utilizzato**, questo è **revocato**.

Non è chiaro stabilire quando è competenza dello stato o competenza della regione: in tante materie, infatti, non c'è un'unica competenza ma ci può essere il concorso di diverse competenze. In questo caso, i criteri che la Corte utilizza per decidere a chi spetta la competenza sono:

1. **criterio della prevalenza:** individua una **materia prevalente**;
2. **principio della leale collaborazione:** sul piano dell'autonomia finanziaria, un fondo statale a destinazione vincolata sarà fatto salvo dalla Corte, perché c'è un concorso di competenza che non può essere risolto con il criterio di prevalenza, ma la regione dovrà comunque essere coinvolta, sulla base della leale collaborazione, per la determinazione dell'ammontare del fondo o per le modalità di distribuzione dello stesso.

Ci sono altri tipi di finanziamenti a destinazione vincolata, di cui al 5 comma dell'art. 119 Cost.: in questi casi lo stato può destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali, al di fuori degli ambiti di competenza della regione.

Autonomia di spesa significa che la **regione può spendere** quello che **vuole**, ed ha una portata immediatamente precettiva, poiché in materia di spesa, a differenza della materia delle entrate, la Corte ha individuato principi di coordinamento tributario e finanziario nelle leggi. Le leggi finanziarie statali possono vincolare le regioni al patto di stabilità interno, che non può essere oltrepassato.

Le regioni hanno un patrimonio proprio che gli viene trasferito con legge dello stato, e possono **indebitarsi soltanto per spese di investimento**. Lo stesso legislatore statale decide cosa deve intendersi per indebitarsi e spese di investimento.

119. Cost.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

*I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano **tributi ed entrate propri**, (il 119 "riempie di contenuti" i contenitori indicati dall'art. 117 che da le competenze) **in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario**. (ciò indica una potestà legislativa concorrente) *Dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.**

(comma 3) *La legge dello Stato istituisce un **fondo perequativo, senza vincoli di destinazione**, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. (sentenza nr. 370/03: lo Stato può prevedere fondi a destinazione vincolata **soltanto** nelle materie di sua **competenza legislativa esclusiva**. In tutti gli altri casi, (portata immediatamente precettiva, lo Stato può continuare a trasferire risorse alle regioni) il legislatore statale non può stravolgere l'impianto del 119, non può legiferare in modo contrario. In due parole, lo Stato da i fondi e la regione può farci quello che gli vuole pur nei limiti di spesa e i limiti relativi al patto di stabilità interno (comprese le regioni a statuto speciale))*

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

(comma 5) *Per **promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua **interventi speciali**** (nei confronti solo di alcuni enti. Es. è stato fatto salvo il finanziamento del recupero di immobili in comuni ad alta densità abitativa) **in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.***

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

Tassa per la concessione per la ricerca e la raccolta dei tartufi, istituita con **legge regionale** previa autorizzazione con legge statale. Ha un introito ridotto. La Corte costituzionale ha detto che la regione veneto può abolire quella tassa e dichiarare estinti i crediti pregressi.

Ora l'autonomia di entrata e di spesa è costituzionalmente garantita non solo alle regioni ma anche agli altri enti locali. Prima si parlava di:

- autonomia finanziaria ma solo delle regioni, mentre ora anche comuni, province, città metropolitane;
- autonomia finanziaria solo di entrata, ora è anche di spesa. Non c'è più l'intermediazione della legge statale come prevista dal vecchio 119 (in realtà c'è);
- autonomia finanziaria solo nelle forme e nei limiti della legge. Tale riconoscimento tuttavia non vi è mai stato. L'autonomia finanziaria delle regioni precedente era **finanza derivata**, ovvero non

propria, che non vi erano tributi propri. In tale caso è lo stato che decide le aliquote e quindi interviene nella quantificazione delle finanze delle regioni. Ora le Regioni hanno tributi ed entrate proprie, ovvero hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, che possono stabilire in armonia con la Costituzione e **secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario**. **Esempi di limiti:**

1. **divieto di doppia imposizione**, perciò se vi è già una tassa sulle persone fisiche, la regione non può imporre una nuova tassa sulle persone fisiche;
2. **Norma cardine: 117/2 lett. e (competenza esclusiva dello Stato)**, per trarre le competenze legislative, ma anche la competenza finanziaria in quanto le regioni potranno emanare leggi tributarie solo nelle materie sulle quali hanno competenza.

117/2, lett. e, Cost.

moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;

23. Cost. (questo articolo ci spiega perché per parlare di nuovi tributi dobbiamo fare riferimento alle competenze legislative)

Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge.

Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: lo stato pone i principi e la regione la legislazione di dettaglio. Si tratta di una legislazione ed una competenza concorrente. Il problema è che i principi non sono stati posti in modo esplicito. La Corte costituzionale ha detto in proposito che se non vi sono principi espressi esplicitamente la potestà legislativa regionale è **bloccata** nel prevedere tributi ed entrate proprie (attenzione di parla solo di entrata). Da ciò ne consegue che il 119 ha una valenza meramente programmatica (se non vengono fissati i principi tale autonomia è solo programmatica).

Tuttavia non tutta l'autonomia finanziaria resta bloccata come sopra indicato ma alcune parti hanno una **valenza immediatamente precettiva:**

- Entrate: 119/3;

Nota dal lavoro del Prof.

edilizia sanitaria, che, contrariamente agli assunti regionali, non può essere fatta rientrare nell'ambito della "organizzazione del servizio sanitario", ma nelle materie di **competenza concorrente** del "governo del territorio" e della "tutela della salute", cosicché la previsione del relativo Fondo non potrà che essere incostituzionale, stante "i vincoli di destinazione previsti dalla norma censurata (che) sono specifici e dettagliati e presenterebbero pertanto, (...) le caratteristiche delineate da questa Corte per individuare gli interventi legislativi statali lesivi della sfera di autonomia garantita alle regioni (...)" (così, Corte cost., sent. n. 105/2007, Punti nn. 5.1. e 5.2. del *Considerato in diritto*).

Due criteri nella valutazione del concorso di competenze:

1. **Prevalenza** della competenza, es. "tutela della salute" (prevalente) vs "organizzazione del servizio sanitario";
2. **Leale collaborazione**, in alcuni casi è dubbio vedere quali delle materie sia prevalente, perciò si fa riferimento a tale principio. Es. in un fondo statale a destinazione vincolata, la regione dovrà essere coinvolta nella distribuzione (nota: dire leale cooperazione significa dire che alla fine "vince lo Stato", in quanto lo Stato è sempre più forte).

(119, comma 5) *Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali (nei confronti solo di alcuni enti. Es. è stato fatto salvo il finanziamento del recupero di immobili in comuni ad alta densità abitativa) in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.*

Le regioni hanno un patrimonio proprio e possono **indebitarsi** le regioni e gli enti locali, soltanto per **spese di investimento**.

CONTROLLO SULLE LEGGI REGIONALI – VECCHIO METODO

Il controllo preventivo può impedire l'entrata in vigore di una legge e assomiglia tanto al vecchio procedimento dello statuto "vecchio" ex art. 123, ovvero la delibera veniva approvata, inviata al Commissario del governo (solitamente il Prefetto, che era una sorta di intermediario fra Regione e Governo, un "passacarte". In Sicilia è rimasta tale figura) che aveva **30 giorni** di tempo per **vistarla** e che faceva un controllo di legittimità (parametri precisi) e di merito (parametri più difficilmente individuabili, in questo ambito siamo privi di riferimenti certi). Se la legge veniva rinviata al Consiglio regionale il quale poteva:

1. **Testo diverso**, deliberare nuovamente ma secondo le indicazioni del commissario del governo. in tale evenienza siamo di fronte ad una legge nuova e l'iter ricominciava.
2. **Stesso testo**: qualora non avesse accettato le indicazioni del governo poteva riapprovare il **medesimo testo** con delibera consiliare. In questo caso il governo aveva 15 giorni di tempo per impugnare quella legge:
 - per vizio di **legittimità** davanti alla Corte cost.;
 - per vizio di **merito** di fronte alle Camere.

CONTROLLO SULLE LEGGI REGIONALI – OGGI

Termini: Lo stato può impugnare le leggi regionali entro 60 giorni e la regioni può impugnare leggi statali o altre leggi regionali entro 60 giorni.

Vizi denunciabili:

127. Cost. (disciplina il procedimento di controllo sulle leggi regionali)

*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 (ovvero, quando la regione:*

1. invade le competenze statali
2. che eccedano la competenza della regione medesima, a prescindere che invadano la competenza dello Stato o di altre regioni)

*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** (ovvero la Regione deve dimostrare non solo che lo stato ha ecceduto la propria competenza, ma anche di avere interesse ad agire, di aver subito una lesione della propria sfera di competenza), può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale [Cost. 134, 136] entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge*

Questione di forma: quando è entrata in vigore la riforma costituzionale i giudizi pendenti, sebbene teoricamente valeva il *tempus regit actum*² (regola generale, ovvero si doveva applicare la norma vigente al momento dell'impugnazione), tuttavia la Corte Cost. ha dichiarato l'improcedibilità di tutte le vecchie procedure (problemi di natura *inter temporale*, ovvero di carattere transitorio).

Regione a statuto speciale: In tutti gli statuti prevedono un procedimento di controllo secondo la falsariga del vecchio 127, fatta salva la Regione Sicilia. Si applica perciò l'art. 10 della 3/01.

fine

² è una locuzione in lingua latina usata nel mondo del diritto, solitamente tradotta in (in italiano con l'espressione "**il tempo regge l'atto**". L'interpretazione ordinaria della frase è quella data in diritto processuale sia civile che penale sulla base del quale il diritto processuale in vigore al momento della causa regge *l'actio* (con tempus soggetto e actum oggetto).