



SENATO DELLA REPUBBLICA

Servizio Studi

*Ufficio ricerche sulle questioni regionali
e delle autonomie locali*

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3

Schede di lettura

n. 70

(già n. 36 ed. provvisoria)

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*

*a cura di:
Francesco
Marcelli*

Novembre 2001

Classificazione Teseo: Revisione della Costituzione. Federalismo. Struttura dello Stato.

* Il presente dossier sostituisce il dossier n. 36.

INDICE

| | | |
|---|------|----|
| Introduzione | Pag. | 1 |
| L'iter del disegno di legge | " | 1 |
| Articolo 1 <i>(Composizione della Repubblica; Città metropolitane; autonomia degli enti; Roma capitale)</i> | " | 5 |
| Articolo 2 <i>(Autonomie speciali; forme particolari di autonomia per altre Regioni)</i> | " | 9 |
| Articolo 3 <i>(Potestà legislativa; competenze statali e regionali; potestà regolamentare; parità tra sessi in materia elettorale; attuazione intese interterritoriali)</i> | " | 13 |
| • Il riparto della funzione legislativa | " | 16 |
| • I limiti alla potestà legislativa statale e regionale | " | 16 |
| • La delega alle Regioni ad adottare norme di attuazione in materie Statali | " | 17 |
| • Le materie di competenza statale: i due elenchi | " | 18 |
| • Il primo elenco: le materie di esclusiva competenza statale | " | 19 |
| • Il secondo elenco: le materie di competenza concorrente | " | 30 |
| • Le competenze generali delle Regioni | " | 37 |
| • Regioni ed atti comunitari ed internazionali | " | 37 |
| • Il riparto della funzione regolamentare | " | 38 |
| • Parità tra sessi | " | 39 |
| • Accordi interterritoriali | " | 40 |
| Articolo 4 <i>(Funzioni amministrative e sussidiarietà)</i> | " | 43 |
| • Le funzioni amministrative | " | 44 |
| • Sussidiarietà ed altri principi | " | 45 |
| • Titolarità di funzioni amministrative e competenza | " | 47 |
| • Speciale coordinamento amministrativo in determinate materie | " | 47 |
| • La "sussidiarietà orizzontale" | " | 48 |

| | | |
|---|------|----|
| Articolo 5 <i>(Federalismo fiscale)</i> | Pag. | 49 |
| Articolo 6 <i>(Libera circolazione e poteri sostitutivi)</i> | " | 55 |
| Articolo 7 <i>(Consiglio delle autonomie locali)</i> | " | 59 |
| Articolo 8 <i>(Ricorso per incostituzionalità)</i> | " | 61 |
| Articolo 9 <i>(Modifica del territorio di Regioni; abrogazione di articoli)</i> | " | 65 |
| Articolo 10 <i>(Conferimento transitorio alle Regioni a Statuto speciale di maggiore autonomia)</i> | " | 71 |
| Articolo 11 <i>(La Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata)</i> | " | 73 |
| • I nuovi poteri della Commissione | " | 73 |
| • Il "rinvio" alla riforma del regolamento del Senato e della Camera | " | 74 |
| • L'integrazione della Commissione | " | 74 |
| • L'ambito dei poteri della Commissione | " | 75 |
| • Effetto della pronuncia della Commissione integrata | " | 76 |
| • Un potere "temporaneo"? | " | 76 |
| ALLEGATO Testo a fronte degli articoli 114-133 della Costituzione nel testo vigente e previgente | " | 81 |

Introduzione

Il presente *dossier* si propone di fornire un supporto alla lettura della legge 18 ottobre 2001, n. 3, intitolata alle modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. Come è noto, queste norme sono state “confermate” dal primo referendum “costituzionale” della storia della Repubblica, svolto il 7 ottobre.

Lungi dal costituire commento organico, le annotazioni che seguono – presentate articolo per articolo - intendono offrire prevalentemente elementi di raffronto del testo in esame con il testo vigente e con i testi via via prodotti nella lunga e discontinua stagione delle riforme istituzionali che ha caratterizzato la XIII legislatura. Solo talvolta, e senza pretesa di esaustività, sono compiute alcune prime riflessioni su un testo che, per complessità e per ampiezza, non si pretende commentare compiutamente in questa sede.

L’iter del disegno di legge

Il 30 giugno 1997 la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali presentò alle Camere il testo, approvato dalla Commissione stessa, di un progetto di legge costituzionale dal titolo: “*Revisione della parte seconda della Costituzione*” (Atto Camera n. 3931 e Senato n. 2583).

Il dibattito alla Camera, iniziato in Assemblea il 26 gennaio 1998, si interruppe dopo circa sei mesi, tanto che il Presidente della Commissione bicamerale, rilevata l’assenza di margini di intesa per il proseguimento della discussione, nella seduta del 2 giugno 1998 propose di chiedere alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari di togliere dall’ordine del giorno dei lavori dell’Assemblea il progetto di riforma costituzionale.

Poco meno di un anno dopo, il 18 marzo 1999, il Presidente del Consiglio dei Ministri D’Alema, già Presidente della Commissione bicamerale, presentò al Parlamento, insieme al Ministro per le riforme istituzionali, una nuova proposta di legge costituzionale (Atto Camera n. 5830) dal titolo: “*Ordinamento federale della Repubblica*”. Quel testo, come si legge nel Comunicato n. 27 del Consiglio dei Ministri e come dichiarato nella relazione, fu formulato tenendo conto degli esiti dei lavori della Commissione bicamerale e del dibattito che ne era scaturito e che aveva coinvolto tutte le forze politiche.¹⁻² Insieme ad esso, la Camera esaminò altre 19 proposte di legge costituzionale di iniziativa parlamentare.³

La 1^a Commissione Affari Costituzionali della Camera, in sede referente, iniziò l’esame della p.d.l. 5830 e delle altre ad essa congiunte nella seduta del 14 aprile 1999. Nella seduta del 2 giugno 1999 la Commissione, dopo aver concluso la discussione di

¹ Vedi: Consiglio dei Ministri, Comunicato n. 27 del 9 marzo 1999: “ Il testo riprende i lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali della Camera dei deputati sulla riforma della forma dello Stato in senso federale e tiene conto sia del generale dibattito che ne è seguito...”.

² Vedi: XIII Legislatura: pdl n. C.5830 , Relazione:” Il testo proposto muove dagli esiti dei lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali e tiene conto sia del generale dibattito che ne è seguito ...”.

³ C. 4462, C. 4995, C. 5017, C. 5036, C. 5181, C. 5467, C. 5671, C. 5695, C. 5856, C. 5874, C. 5888, C. 5918, C. 5919, C. 5947, C. 5948, C. 5949, C. 6044, C. 6327, C. 6376. Al Senato, il testo pervenuto dalla Camera (A.S. 4809) ha assorbito il ddl S. 3632 di iniziativa parlamentare.

carattere generale e dopo aver ascoltato il Presidente del Consiglio sul tema delle riforme istituzionali nel corso dell'audizione informale svoltasi il 1° giugno 1999, nell'ambito degli Uffici di Presidenza, integrati dai rappresentanti dei gruppi, delle Commissioni riunite affari costituzionali della Camera e del Senato, costituì un Comitato ristretto, tenuto anche conto che la Conferenza dei presidenti di gruppo decideva di rinviare ad altra data l'inizio della discussione in assemblea dei progetti di legge costituzionale.

Il Comitato ristretto iniziava pertanto i suoi lavori, giungendo quindi nella seduta del 13 ottobre 1999 alla presentazione di un testo unificato. A seguito di un nuovo rinvio dell'inizio della discussione in sede plenaria, la Commissione decise di approfondire l'esame del comitato ristretto.

Nelle sedute del 9, 10 e 11 novembre il *plenum* della 1^a Commissione della Camera riprese l'esame del Testo unificato, dando vita ad un dibattito politico riportato da molti organi di informazione in termini di vivacità ed avvertita contrapposizione, in ampia parte dedicato ad alcune questioni di rilievo politico, quali la c.d. "sussidiarietà orizzontale" e la "Camera delle Regioni". L'11 novembre 1999, la Commissione concluse l'esame del provvedimento e lo rimise all'Assemblea, nonostante alcuni parlamentari lamentassero l'assenza del raggiungimento delle necessarie intese politiche.

L'Assemblea dei Deputati esaminò la p.d.l. costituzionale, nelle linee generali, dal 12 al 26 novembre 1999. Dopo una lunga interruzione, l'esame degli articoli ebbe inizio il 19 settembre 2000 e si concluse, con l'approvazione, il 26 settembre 2000.

In particolare, nella seduta del 12 novembre si svolsero le relazioni di maggioranza e di minoranza. Il dibattito su quelli che sono stati chiamati i "confini" della proposta riforma, si è soffermato anche sulle ragioni della compiuta o meno trattazione - nel testo - oltreché dei grandi temi istituzionali sopra ricordati, anche di altri, come ad esempio quello della rappresentanza delle autonomie nella composizione della Corte Costituzionale.

Il provvedimento fu trasmesso al Senato (ove divenne l'atto Senato n. 4809) e, il 29 settembre, assegnato all'esame della Commissione Affari costituzionali, in sede referente. Il 3 ottobre 2000 la Commissione ne iniziò l'esame, congiuntamente al d.d.l. S. 3632, assorbito, e lo concluse il 9 novembre 2000.

Il 10 novembre 2000, l'Assemblea del Senato iniziò la discussione del provvedimento, sebbene la Commissione non ne avesse concluso l'esame⁴. Il 17 novembre 2000 il Senato lo approvò, senza modifiche. Il testo di riforma, quindi, è stato interamente definito alla Camera dei deputati.

Il testo del provvedimento fu trasmesso alla Camera dei Deputati, per la seconda deliberazione, il 20 novembre 2000, ed assegnato alla 1^a Commissione, in sede referente il 27 novembre 2000. L'esame del provvedimento (Atto Camera n. 4462-B) fu iniziato il 6 febbraio 2001 e concluso in quella stessa seduta. L'Assemblea della Camera, dopo le sedute del 23 e del 28 febbraio 2001, lo approvò a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Il giorno 1 marzo 2001 venne trasmesso al Senato (Atto Senato n. 4809-b) ed assegnato nello stesso giorno alla 1^a Commissione, in sede referente, che ne iniziò l'esame nella seduta pomeridiana del 6 marzo 2001 e lo concluse nella seduta

⁴ Vedi Resoconto della seduta di venerdì 10 novembre 2000.

pomeridiana del giorno successivo, 7 marzo 2001. L'Assemblea del Senato lo approvò definitivamente nella seduta antimeridiana dell'8 marzo 2001, a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Il testo della legge costituzionale è stato pubblicato sulla G.U. n. 59 del 12 marzo 2001, ai fini di cui all'art. 138⁵ della Costituzione. Il 13 marzo 2001 sono state depositate nella cancelleria della Corte di Cassazione due richieste di *referendum*, sottoscritte la prima da 102 Senatori dell'opposizione e la seconda da 77 Senatori della maggioranza.

L'Ufficio Centrale per il Referendum lo ha dichiarato ammissibile, con ordinanza emessa il 22 marzo 2001.

Il *referendum* popolare confermativo della legge costituzionale è stato infine indetto con D.P.R. 3 agosto 2001, pubblicato sulla G.U. n. 181/2001, per il 7 ottobre 2001. 10.438.419 voti, pari al 64,2 per cento dei votanti, si sono espressi a favore della legge costituzionale, a fronte di 5.819.187, pari al 35,8 per cento, di voti contrari. Ha votato il 34,4% del corpo elettorale (per la validità del referendum non è richiesto il *quorum*).

Nelle schede che seguono il testo costituzionale in esame è stato confrontato, ove parso opportuno, con una o più delle precedenti versioni dei testi definiti durante i lavori della Bicamerale, o dei testi via via messi a punto durante l'*iter* di revisione costituzionale. In concreto si tratta dei seguenti testi (in ordine cronologico):

- 1) testo base, approvato dalla Bicamerale il 3-4 giugno 1997;
- 2) testo approvato dalla Bicamerale il 30 giugno 1997;
- 3) testo dell'A.C. 3931-A, del 4 novembre 1997;
- 4) testo risultante dall'approvazione di alcuni emendamenti nell'Assemblea della Camera, fino al maggio 1998, quando si interruppe la fase politica della Bicamerale;
- 5) testo dell'A.C. 5830 presentato dal Governo alla Camera il 18 marzo 1989;
- 6) testo elaborato dal Comitato ristretto della 1^a Commissione della Camera, il 13 ottobre 1999;
- 7) testo dell'A.C. 4462-A, approvato in sede referente dalla 1^a Commissione Camera e presentato all'esame dell'Aula l'11 novembre 1999;
- 8) Testo approvato alla Camera, divenuto poi il testo definitivo della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

⁵ Costituzione Italiana, art. 138, 2^a comma: "Le leggi stesse sono sottoposte a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi."

Articolo 1
(*Composizione della Repubblica; Città metropolitane;
autonomia degli enti; Roma capitale*)

| Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 | Testo della Costituzione precedente alle modifiche |
|---|--|
| <p><i>L'articolo 114 della Costituzione è sostituito dal seguente:</i></p> <p>«Art. 114. - <i>La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento».</i></p> | <p>ART. 114 La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni.</p> <p>ART. 115 Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione.</p> <p>ART. 128 Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni.</p> <p><i>(gli articoli 115 e 128 sono abrogati dall'art. 9 del testo in esame)</i></p> |

Composizione della Repubblica

Può essere preliminarmente ricordato che l'art.1 del testo approvato in sede referente alla Camera modificava la rubrica del titolo V della parte II della Costituzione ("*Ordinamento della Repubblica*"). La dizione previgente "*Le Regioni, Le Province, I Comuni* " veniva modificata in "*Ordinamento federale della Repubblica*". "*Ordinamento federale della Repubblica*" era la titolazione dell'intera Parte seconda, ai sensi dell'articolo unico approvato dalla "Bicamerale"⁶ e sottoposto all'esame dell'Aula

⁶ Per "Bicamerale" si intende da qui in avanti la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali.

(A.C. 3931 - A.S. 2583). Il titolo I della Parte seconda recitava - nel testo della Bicamerale - "*Comune, Provincia, Regione e Stato*".

Il testo approvato definitivamente non modifica più la rubrica che, perciò, resta invariata⁷. Emerge, tuttavia, una solo parziale corrispondenza di contenuti tra la rubrica, che enumera solo le Regioni, le Province, i Comuni, e il testo dell'art. 114 novellato che - come si dirà - indica anche le Città metropolitane - e lo stesso Stato - come elementi costitutivi della Repubblica.

Gli enti costitutivi della Repubblica - Le Città metropolitane

Il **primo comma** dispone che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

Rispetto al testo previgente appaiono diverse novità sostanziali. In primo luogo l'ordine - dall'ente territorialmente più piccolo (Comune) a quello più comprensivo (Stato) - è inverso rispetto a quello apparso in precedenti versioni del testo (e della stessa attuale rubrica) ed appare significativo dell'intenzione di porre "al primo posto" l'ente più vicino ai cittadini. Non vi è più, poi, un'articolazione interna della Repubblica ("*si riparte*"), ma un elenco di veri e propri elementi costitutivi ("*è costituita*"), e tra questi lo Stato, che sembra collocato *inter pares*, e neppure al primo posto, tra i componenti della Repubblica.

La nuova forma della "Città metropolitana" si aggiunge a quelle tradizionalmente note. Si costituzionalizza così una forma organizzativa che attualmente è disciplinata solo a livello di legge ordinaria. Il testo equipara a tutti gli effetti le neo-costituzionalizzate Città metropolitane e gli altri tipi - tradizionali - di enti autonomi. Fa ciò semplicemente considerandoli congiuntamente, nei medesimi termini e con le medesime caratteristiche. Non vi sono più quindi - come in precedenti fasi di costruzione del testo⁸ - articoli che riguardano specificamente le Città metropolitane. Da ciò sembra poter trasparire una diversa volontà del legislatore costituzionale. In particolare non appare più la preoccupazione di garantire con disposizioni *ad hoc* l'istituzione delle Città, specie disciplinandone i rapporti con le preesistenti province (uno dei problemi che potevano averne ostacolato la creazione tramite la legge ordinaria), ma piuttosto la volontà di conferire pari dignità, a tutti i livelli e senza bisogno di particolari norme maieutiche, alle Città e agli altri enti autonomi.

⁷ Cfr. Camera dei Deputati, seduta del 26 settembre 2000, pag.161, nonché pagg. 116-117.

⁸ Nel testo approvato in sede referente alla Camera la Città metropolitana veniva posta presentata come alternativa alla Provincia ("la Repubblica è costituita ...dalle Province o dalle Città metropolitane. Uno svolgimento normativo di questa disposizione si realizzava con il successivo art. 115 novellato, comma 2, che dettava disposizioni procedurali di un certo dettaglio tese evidentemente a garantire la costituzione dei nuovi enti. A seconda delle condizioni fattuali e delle volontà politiche espresse dagli enti per i quali le condizioni si fossero realizzate - si sarebbero potuti avere - nei diversi luoghi: la Provincia e la Città metropolitana, la Provincia e non la Città metropolitana, la Città metropolitana e non la Provincia e ciò perché era possibile che alla costituzione della Città metropolitana seguisse la soppressione o la modificazione della Provincia a seconda che questa assorbisse o meno tutti i Comuni preesistenti.

Nel testo approvato in sede referente dalla I^a Commissione della Camera si affermava anche che "*la legge garantisce le autonomie funzionali*"⁹. Tale precetto si ritrovava anche nei lavori della Bicamerale fin dal testo base adottato il 3-4 giugno 1997. Il tema, nelle fasi successive, non si sostanzia più in questa formulazione, ma confluisce nell'articolo sulla "sussidiarietà". Figura invece la disposizione - di cui si dirà nella successiva scheda - che riconosce l'autonomia ai singoli enti territoriali ("*I Comuni, le Province.....sono enti autonomi..*").

Autonomia degli enti

Il testo del **secondo comma** dell'articolo in esame equipara testualmente i diversi livelli territoriali delle autonomie (Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni), cosa che il testo previgente non solo non effettuava, ma escludeva, poiché disciplinava in due articoli differenti (115 e 128) ed in modo diverso la posizione delle Regioni da una parte, e dei Comuni e delle Province dall'altra.

Il nuovo testo certamente rafforza la posizione delle Province e dei Comuni che precedentemente venivano riconosciuti (art. 128) quali enti autonomi solo nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinavano le funzioni. Nel testo precedente alla riforma costituzionale (art. 115) erano solo le Regioni, infatti, ad essere costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni, secondo i principi fissati nella Costituzione stessa. Sembra quindi venir meno, se non altro per quanto concerne la fonte generale di disciplina, la necessità di una legge statale che intermedia la disposizione costituzionale con il regime di autonomia di Comuni e Province, legge che è oggi, come noto, il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ("*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*"), che deriva - tra l'altro - dalla legge 142 del 1990. Il testo qui in esame assegna invece una legittimazione direttamente alimentata nella Costituzione - *omisso medio* - tanto alle Regioni che agli enti territoriali. Va ricordato, tuttavia, che l'art. 117 novellato (lettera "p") rimette allo Stato la competenza esclusiva in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Province, Comuni e Città metropolitane. Sembra pertanto che, per questa via, anche la legislazione statale potrà trattare le materie sulle quali potranno disporre gli Statuti delle autonomie.

L'inclusione delle Città metropolitane tra gli enti (territoriali) autonomi tradizionali appare conseguente alla costituzionalizzazione di queste, secondo quanto riferito a proposito dell'art. 114 novellato.

⁹ Nella relazione all'assemblea della Camera (seduta del 12 novembre) il relatore per la parte "sui rapporti con gli enti locali" ha chiarito che (p. 20): "mentre le comunità territoriali - regionali, provinciali e comunali - hanno certamente il diritto all'autogoverno, vi sono anche comunità non territorialmente qualificate, ma qualificate come categorie per la loro presenza sociale: mi riferisco ai professionisti, agli imprenditori e agli studiosi, ovvero a tre categorie tipiche dell'autonomia funzionale e, quindi, agli ordini professionali, alle camere di commercio e alle università degli studi. Si tratta di comunità che possono darsi - e si danno - forme particolari di autogoverno, e che il Parlamento riconosce come categorie che possono partecipare - insieme ai governi territoriali - all'esercizio complessivo della funzione di governo del paese. Vi sarà, dunque, massimo pluralismo non solo sul versante territoriale, ma anche sul versante sociale."

Il testo corrisponde a quello risultante dall'esame dell'art. 55, comma 2 della p.d.l. 3931-A (testo della Bicamerale), presso l'assemblea della Camera (maggio 1998): "*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*". Si è già osservato come nel testo unificato, redatto dal Comitato ristretto, l'ordine con cui sono elencati gli enti di cui si sancisce l'autonomia vada – al contrario - dall'ente territorialmente più grande al più piccolo.

Il testo base (3-4 giu. 1997) prevedeva la formula - già in precedenza ricordata - "*sono garantite le autonomie funzionali*". Nel corso della seduta del 17 giugno 1997 si arrivò alla formulazione qui ricordata attraverso un dibattito centrato sull'opportunità di rendere esplicita un'equiparazione testuale dei diversi livelli territoriali delle autonomie (Regioni, Province e Comuni).

Il riferimento agli "Statuti" quale caratteristica dell'autonomia degli enti territoriali e la formalizzazione delle "Città metropolitane" sono elementi di novità emersi durante il dibattito in Assemblea alla Camera sul testo della Bicamerale.

Roma capitale

L'ultimo comma dell'articolo in esame dichiara Roma capitale della Repubblica e rimette ad una legge dello Stato la disciplina del suo ordinamento. La norma non era presente nel testo approvato in sede referente, mentre l'art. 55, comma 3, del testo della Bicamerale (approvato poi anche in Aula) già dichiarava Roma capitale (non era presente invece la riserva di legge dello Stato).

Del tema qui in esame l'assemblea ha discusso specialmente nella seduta del 20 settembre 2000 (*cf.* pag. 33 - 43 del resoconto).

Non è agevole immaginare i possibili sviluppi della legge cui si riserva la disciplina in concreto dello *status* di Roma capitale. Difficile è in particolare immaginare quanto - ed in che modo - potrebbe configurarsi la "forma di governo" della capitale ed in che rapporto potrebbe porsi con gli altri enti territoriali riconosciuti e protetti dalla Costituzione. Può solo immaginarsi, in via del tutto preliminare ed a fini meramente descrittivi, privi di rigore tecnico, che debba trattarsi di qualcosa di più di una Città metropolitana (altrimenti sarebbe bastato un rinvio alla norma generale che prevede tale tipologia) e qualcosa di meno di una vera e propria Regione (non essendo Roma presente nell'elenco delle Regioni speciali del novellato art. 116, né nel non modificato art. 131 che elenca le Regioni esistenti). Sia sull'ipotesi di Roma come città metropolitana, che su quella di Roma come nuova Regione, si è discusso nel dibattito del 20 settembre, sopra citato.

Articolo 2

(Autonomie speciali; forme particolari di autonomia per altre Regioni)

| Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 | Testo della Costituzione precedente alle modifiche |
|---|--|
| <p>L'articolo 116 della Costituzione è sostituito dal seguente:</p> <p>«Art. 116.</p> <p><i>Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale. La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.</i></p> <p><i>Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata».</i></p> | <p>ART. 116</p> <p>Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali.</p> |

Autonomie speciali

Il testo dell'art. 2 riguarda le Autonomie speciali e novella il testo del precedente articolo 116. Le novità presenti nel nuovo testo:

- le Regioni sono elencate in ordine alfabetico;
- le Regioni che si caratterizzano per il bilinguismo sono indicate con la doppia dizione linguistica;

- il riconoscimento della specialità viene formulato in modo tale da non indurre la "derivazione" dell'autonomia (da "*sono attribuite*" a "*dispongono*");
- E' inserita nella Costituzione la disposizione secondo cui la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle province autonome di Trento e di Bolzano. Lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5), al titolo I (Costituzione della Regione Trentino Alto Adige e delle province di Trento e di Bolzano) prevede (art. 1) che il Trentino - Alto Adige, comprendente il territorio delle Province di Trento e di Bolzano, è costituito in Regione autonoma, fornita di personalità giuridica, entro l'unità politica della Repubblica Italiana, una e indivisibile, sulla base dei principi della Costituzione e secondo il presente Statuto. L'art. 3 dispone che la Regione comprende le Province di Trento e di Bolzano.

La materia disciplinata dall'articolo qui in esame era regolamentata dall'art. 57 del testo della Bicamerale pervenuto all'esame dell'assemblea della Camera. Non molte le differenze con il testo attuale: in particolare la dizione "bilingue" fu introdotta proprio durante l'esame dell'Aula.

Forme particolari di autonomia per altre Regioni

L'articolo si occupa della questione del "livellamento" tra le preesistenti autonomie speciali ed altre autonomie. In sostanza disciplina la possibilità di conferire - a determinati limiti e condizioni - anche alle Regioni a statuto ordinario forme di autonomia "speciale" che il precedente sistema costituzionale attribuiva solo alle cinque autonomie differenziate.

La possibilità di conferire forme particolari di autonomia per altre Regioni è stata sempre prevista nel corso dell'intera evoluzione del dibattito parlamentare, dalla Bicamerale al testo definitivamente approvato. La formulazione più sintetica era quella dell'art. 57, comma 4 del testo della Bicamerale, che si limitava ad affermare tale eventualità, subordinandola tuttavia all'emanazione di una legge costituzionale. La disciplina veniva successivamente modificata, fino a pervenire al testo approvato alla Camera in sede referente¹⁰, che aveva le seguenti caratteristiche:

- veniva circoscritto l'ambito per materia nel quale le Regioni ordinarie potevano ottenere *status* di autonomia speciale;
- veniva inserito, quale generale limite alla speciale autonomia, quello dei principi di cui al c.d. "federalismo fiscale";
- veniva diminuito il livello gerarchico della fonte necessaria a conferire l'autonomia speciale (dalla legge costituzionale alla legge statale "rinforzata"), prevedendo tuttavia un *referendum*;

¹⁰ "Forme e condizioni particolari di autonomia, che non concernono le materie di cui al secondo comma dell'articolo 117, possono essere stabilite anche per altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa con la Regione interessata, ed è sottoposta a *referendum* limitato ai cittadini elettori della Regione stessa. Non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi".

A seguito di tale evoluzione, nel testo definitivamente approvato "*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*" possono essere conferite alle Regioni ordinarie con i seguenti limiti:

- Le materie che possono essere oggetto dell'estensione dell'autonomia sono soltanto: quelle di legislazione concorrente¹¹; l'organizzazione del giudice di pace ("giustizia di pace")¹²; le norme generali sull'istruzione; la tutela dell'ambiente, dell'eco sistema e dei beni culturali¹³.
- La legge statale che può conferire "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" è caratterizzata dalle seguenti peculiarità procedurali:
 - iniziativa della Regione interessata,
 - consultazione degli enti locali,
 - approvazione da parte delle Camere a maggioranza assoluta dei componenti,
 - intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

Secondo una prima lettura sembrerebbe dunque necessaria un'iniziativa della Regione (e forse solo di essa, cui spetterebbe sentire - non si dice in che forma, ma il sub-procedimento consultivo sembrerebbe del tipo obbligatorio ma non vincolante - gli enti locali) che, peraltro, dovrebbe anche dare - si tratta di due condizioni distinte - il suo assenso in un'intesa con lo Stato. La procedura, assai complessa, parrebbe voler garantire che la Regione proponente sia messa in condizione di poter assentire anche sul testo finale, che potrebbe essere cambiato (rispetto alla proposta iniziale) nel corso dell'iter parlamentare. Una diversa lettura potrebbe ritenere che la consultazione degli enti locali non sia effettuata dalle Regioni.

- Devono essere rispettati i principi di cui all'art. 119, che riguarda il c.d. federalismo fiscale. Ciò sembra trovare ragione soprattutto nell'esigenza che nel conferimento della competenza sia contestuale alla considerazione delle conseguenze sul piano delle risorse finanziarie necessarie. Il rispetto dei principi di cui all'art. 119 sembra poter essere riferito, nel testo, alla legge statale: in tal caso potrebbe essere ritenuto superfluo specificare che una legge dello Stato rispetti i principi di un articolo della Costituzione, perché diversamente non potrebbe essere, a pena di incostituzionalità.

¹¹ Secondo l'art. 117, terzo comma, sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

¹² Le altre materie previste dalla lettera "l" dell'art. 117, comma 2 sono: giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa.

¹³ Si tratta, rispettivamente, delle lettere l), n) e s) del secondo comma dell'art. 117, che elenca le materie riservate allo Stato.

Potrebbe dunque sostenersi che il rispetto dei principi di coordinamento e responsabilità fiscale debba informare tutto l'*iter* della legge, a partire della fase dell'iniziativa (operando, in ipotesi, come condizione di procedibilità).

Articolo 3

(Potestà legislativa; competenze statali e regionali;
potestà regolamentare; parità tra sessi in materia elettorale; attività delle Regioni
di rilievo comunitario ed internazionale)

| <i>Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3</i> | <i>Testo della Costituzione precedente alle modifiche</i> |
|--|--|
| <p>Art. 3. 1. L'articolo 117 della Costituzione è sostituito dal seguente</p> <p>«Art. 117 La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.</p> <p>Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:</p> <p>a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;</p> <p>b) immigrazione;</p> <p>c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;</p> <p>d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;</p> <p>e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;</p> <p>f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;</p> <p>g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;</p> <p>h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;</p> <p>i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;</p> | <p>Art. 117 La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, semprechè le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni:</p> <p>ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;</p> <p>circoscrizioni comunali;</p> <p>polizia locale urbana e rurale;</p> <p>fiere e mercati;</p> <p>beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera;</p> <p>istituzione artigiana e professionale e assistenza scolastica;</p> <p>musei e biblioteche di enti locali;</p> <p>urbanistica;</p> <p>turismo ed industria alberghiera;</p> <p>tramvie e linee automobilistiche di interesse regionale;</p> <p>viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale;</p> <p>navigazione e porti lacuali;</p> <p>acque minerali e termali;</p> <p>cave e torbiere;</p> <p>caccia;</p> <p>pesca nelle acque interne;</p> <p>agricoltura e foreste;</p> <p>artigianato.</p> <p>Altre materie indicate da leggi costituzionali.</p> |

| | |
|---|---|
| <p>l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;</p> <p>m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;</p> <p>n) norme generali sull'istruzione;</p> <p>o) previdenza sociale;</p> <p>p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;</p> <p>q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;</p> <p>r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;</p> <p>s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.</p> <p>Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere</p> | <p>Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.</p> |
|---|---|

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.

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

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

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

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

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato».

Il riparto della funzione legislativa

Il testo dell'art. 3 novella profondamente l' art. 117 della Costituzione. Si tratta di una soluzione del problema del riparto delle competenze tra Stato e Regione che da tempo si ripropone nelle varie sedi parlamentari che, di volta in volta, sono state incaricate della revisione costituzionale.

La soluzione consiste nell'inversione del criterio del riparto delle competenze. Alle regioni sono attribuite tutte le competenze non esplicitamente riservate allo Stato, mentre in precedenza erano le competenze regionali ad essere specificamente enumerate, spettando tutte le altre allo Stato.

I limiti alla potestà legislativa statale e regionale

Un elemento di rilievo riguarda i limiti alla potestà legislativa. Il testo costituzionale previgente non limitava espressamente la potestà legislativa statale (pur non essendo dubbio che si dovesse svolgere nell'alveo costituzionale), mentre limitava la potestà legislativa concorrente delle Regioni (quelle a Statuto ordinario non erano titolari di potestà primaria) attraverso i vincoli posti dai "*principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato*" e dal "*contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni*". Per le Autonomie speciali valevano i limiti dei rispettivi Statuti. Sull'intera materia era intervenuta poi la giurisprudenza della Corte costituzionale, identificando limiti ulteriori cui si può qui solo far cenno.

Il nuovo testo dispone – per lo Stato come per le Regioni – limiti nuovi, almeno nella loro forma esplicita: oltre al rispetto della Costituzione, i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali

Il riferimento è degno di menzione, perché entra nella Costituzione - per la prima volta - un richiamo esplicito alla dimensione comunitaria quale limite all'azione dello Stato (oltre che delle Regioni): fino al testo qui in esame la "copertura costituzionale" per la partecipazione italiana al progetto di costruzione europea è stata rinvenuta - essendo stato così giudicato necessario e sufficiente - negli articoli 10 e 11 della Costituzione, specie nelle parti che riguardano la conformità dell'ordinamento interno alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute (art. 10, primo comma) e il consenso alle limitazioni reciproche di sovranità (art. 11, seconda parte). Vi sono numerosi altri riferimenti alla dimensione comunitaria ed europea nel testo in esame, che introduce nella Costituzione italiana - in una sede non specifica, quale quella che regola i rapporti Stato-Regioni - un radicamento strutturale dell'ordinamento comunitario all'interno dell'ordinamento nazionale: un tema al quale, in altri paesi, è stata data specifica sede ed attenzione nei procedimenti di revisione costituzionale.

Non è agevole poi identificare ad una prima lettura l'esatto rapporto tra il nuovo limite relativo agli obblighi internazionali - anche alla potestà legislativa dello Stato - e l'obbligo di conformità alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciuto

di cui all'art. 10 della Costituzione. I riferimenti, tuttavia, sembrano differire quanto a portata (e, forse, ad effetti).

Il testo della L. cost. 3 del 2001 prevede inoltre, tra i limiti alla potestà legislativa sia statale che regionale, il rispetto della Costituzione: limite non presente nelle prime versioni del testo. Il riferimento origina infatti dall'introduzione¹⁴ di emendamenti tesi a sostituire le parole : "*è ripartita fra lo Stato e le Regioni*" con le seguenti: "*è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione*".

Rispetto al testo previgente la legge in esame elimina poi il riferimento ai "principi fondamentali" come limite, ma non come categoria, poiché nelle materie nelle quali concorrono Stato e Regioni, il primo ha (*ex art. 117, terzo comma*) il monopolio legislativo nella determinazione dei principi fondamentali. Ciò che non pare esplicitamente determinato è il ruolo di tali principi e la loro incidenza sulla normativa regionale.

La delega alle Regioni ad adottare norme di attuazione in materie statali

Probabilmente a causa del deciso allargamento delle competenze regionali che deriva dal nuovo testo, scompare la possibilità, prevista dall'art. 117, secondo comma del testo previgente, che leggi della Repubblica demandino alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione, detta anche "competenza integrativa-facoltativa".

Materie per le quali, precedentemente alla riforma del Titolo V della Costituzione, lo Stato poteva demandare alla regione il potere di emanare norme di attuazione, dovrebbero ora essere già proprie delle Regioni, oppure concorrenti (e lo Stato interviene limitatamente ai principi fondamentali) oppure sono esclusive dello Stato e talmente pertinenti al suo essere (spada, moneta, bandiera, toga) che non si dà l'ipotesi di ulteriore spazio.

Ciò potrebbe sembrare confermato anche dalla disposizione che prevede la possibilità di delegare alle Regioni, nelle materie di competenza statale, il potere regolamentare (art. 117, c.6). Parrebbe infatti evidenziarsi così l'esplicita volontà, nella trattazione della questione, di prevedere da una parte la possibilità di delega alle Regioni nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato per quanto concerne la potestà regolamentare e - dall'altra - di non prevedere tale possibilità di delega per quanto concerne le norme per l'attuazione (norme di rango legislativo). Certo non è agevole affermare sicuramente che la mancanza di specifica previsione al riguardo possa essere certamente ed univocamente interpretata come mancanza assoluta di possibilità che, nelle materie riservate allo Stato, questo deleghi alle Regioni l'adozione di norme di attuazione, se si ritiene che una mancata previsione non necessariamente equivalga ad un divieto. Tuttavia, va anche osservato che il testo in esame definisce esplicitamente "esclusiva" - e quindi, sembrerebbe, non ripartibile - la legislazione nelle materie del primo elenco.

¹⁴ Emendamenti identici 5.140, 5.145 e 5.317 approvati nella seduta dell'Assemblea della Camera dei Deputati del 20 settembre 2000. Per il dibattito *cfr.* pag. 63 e 64 dello stenografico.

Le materie di competenza statale: i due elenchi

La formula introduttiva alla potestà legislativa statale che, nel primo testo unificato del 13 ottobre 1999 (1^a Commissione Camera), recitava, mutuando una dizione presente nei testi della Bicamerale "*Spetta allo Stato la potestà legislativa esclusiva in riferimento a:*" recita ora "*Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:*", con una formula che può essere ritenuta più stringente della precedente, nella misura in cui elenca vere e proprie "materie" ed abbandona l'utilizzo di un parametro meno certo quale quello del "*riferimento*".

Nel primo testo unificato del 13 ottobre 1999 le materie - contenute in un primo elenco contrassegnato con le lettere da *a*) a *q*) - ricadenti nella competenza legislativa dello Stato non erano solo quelle attribuite in via esclusiva, ma anche quelle - contenute in un secondo elenco non contrassegnato da lettere - per le quali allo Stato spettava "determinare con legge la disciplina generale". Anche in questo caso si trattava di dizioni mutate dai testi della Bicamerale. La dizione - "*Spetta allo Stato determinare con legge la disciplina generale relativa a:*" - contenuta nel testo unificato del 13 ottobre 1999 è tuttavia cambiata già nel successivo esame della stessa Commissione in "*Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a:*". E' rimasta invece, la struttura redazionale dei due elenchi, di cui solo il primo contrassegnato da lettere, quasi a volerne sottolineare il carattere tassativo ("quasi", perché la sensazione non appare del tutto confortata da altri elementi di carattere formale e sintattico: anche il secondo elenco potrebbe perciò essere considerato non meno tassativo). Appare, peraltro, ragionevolmente evidente lo sforzo di chiarire - già fin dall'*incipit* - la concorrenza Stato/Regione sulle materie del secondo elenco, a fronte della precedente dizione che esordiva pur sempre con l'attribuzione di una competenza allo Stato (*Spetta allo Stato determinare...*).

La struttura che risulta in definitiva è quindi tripartita:

- le materie del primo elenco: esclusivamente dello Stato;
- le materie del secondo elenco: dove concorrono Stato e Regioni, il primo nella determinazione di principi generali, le seconde con la potestà legislativa;
- tutte le altre materie: delle Regioni (l'aggettivo o l'avverbio "esclusi/vo/vamente" non appare nella dizione legislativa).

Quale sia l'ambito delle materie ripartite, in cui lo Stato può legittimamente - dal punto di vista costituzionale - legiferare, non è riflessione del tutto agevole. Posto che la novella costituzionale limita il suo ruolo alla determinazione dei principi fondamentali, potrà lo Stato, ad esempio, realizzare - e quindi concretizzare - la promozione di un sistema di previdenza integrativa (materia ripartita) in assenza di una normativa regionale? In altre parole potrà lo Stato rendere operativi propri obiettivi nelle materie concorrenti nei numerosi casi nei quali, specie nelle fasi iniziali, le Regioni non abbiano ancora legiferato o dovrà limitarsi a promuovere ed a indirizzare future norme regionali? E' probabile che il punto di equilibrio in questa dinamica non potrà che essere indicato dalla prassi. Nel previgente regime la giurisprudenza costituzionale ha avallato

l'intervento ("cedevole", è stato chiamato) dello Stato nel dettaglio di materie concorrenti, ritenendolo efficace fino all'intervento regionale.

In materia poi di competenza statale, può essere anche ricordato che il primo testo unificato del 13 ottobre 1999 prevedeva che spettasse "allo Stato la potestà legislativa ad esso attribuita da altre disposizioni della Costituzione e di leggi costituzionali". La previsione, che poteva apparire formalmente ricognitiva ma tale da suscitare qualche dubbio interpretativo, non compare più nel testo della legge costituzionale n. 3 del 2001. Sembra da verificare caso per caso se le riserve di legge dettate dalla Costituzione possano o debbano essere intese come riserve di legge statale e/o regionale. Anche nel titolo modificato dalle riforme in esame sopravvive (come nell'art. 130) l'espressione "legge della Repubblica". Sull'argomento, si veda anche quanto riportato in relazione alla lettera "c", concernente i *rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose*

Il primo elenco: le materie di esclusiva competenza statale.

Entrambi gli elenchi di materie sono stati oggetto, nel tempo di numerose variazioni.

Un elenco di materie di esclusiva competenza statale, ed in quanto tale estranea all'ambito delle attività delle Regioni, è anche presente nella c.d. legge "Bassanini" (L. 59/1997) che ha adottato - a Costituzione invariata - la soluzione di conferire alle Regioni ed agli enti locali tutte le funzioni e i compiti, tranne quelli riservati allo Stato.

Lettera a) :

*politica estera e rapporti internazionali dello Stato;
rapporti dello Stato con l'unione Europea;
diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini degli Stati non appartenenti all'Unione Europea.*

La "politica estera" è una materia di competenza dello Stato centrale nella tradizione costituzionale delle moderne democrazie. In effetti così dispongono anche analoghe disposizioni delle Costituzioni di Austria (art. 10, n.2), Germania (art. 73, n. 1), Spagna (art. 149, nn. 2 e 3). Il dato è - nei termini generali - di larga evidenza e non sembra perciò necessario soffermarvisi oltre. Opportuno è invece ricordare che in generale le Costituzioni dei paesi federali o a regionalismo avanzato, e questo è il caso anche della legge costituzionale qui in esame, prevedono uno spazio autonomo delle Regioni nell'intrattenere rapporti internazionali e che questo spazio va misurato e raffrontato in concreto con l'attribuzione della materia internazionale.

Nonostante si tratti di materia tradizionalmente dello Stato centrale, i testi sono variati nel tempo, sia pure intorno ad un nucleo comune. Quello approvato è assai simile al testo unificato. L'espressione condizione giuridica dei "cittadini degli Stati non

appartenenti all'Unione Europea" è l'unica che ha subito cambiamento¹⁵: prima l'espressione era condizione giuridica dello "straniero" che riecheggiava la dizione dell'art. 10, secondo comma della Costituzione vigente.

Ha cambiato invece collocazione la materia dell'"immigrazione": mentre prima era inclusa nell'elenco delle materie "internazionalistiche" è poi diventata¹⁶ materia a sé (lettera b: *cfr.*)

Per quanto concerne il dibattito nella Bicamerale, la materia de "*i rapporti dello Stato con l'U.E.*" e il "*diritto di asilo*" risultano inseriti *ex novo* rispetto al testo risultante dagli emendamenti approvati nella seduta dell'Assemblea della Camera del 23 aprile 1998. Quel testo constava solo di *politica estera e rapporti internazionali* insieme con *immigrazione e condizione giuridica dello straniero*.

Il testo approvato dalla Bicamerale era più composito e riguardava una serie di materie che - alla luce delle scelte poi fatte - si direbbero eterogenee e che forse, al momento dell'approvazione sembravano unite dalle funzioni "classiche" della rilevanza esterna: la feluca, la toga, la spada, la moneta. Le materie erano: *politica estera e rapporti internazionali; cittadinanza, immigrazione e condizione giuridica dello straniero; elezioni del Parlamento europeo; difesa e Forze armate; moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari;*

Il "*commercio con l'estero*" fa parte espressamente delle materie di legislazione concorrente, insieme con rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni. In dibattiti passati era stata anche considerata materia facente parte della "*politica estera*"¹⁷. La "*cittadinanza*" - altra materia esclusiva dello Stato - compare alla lettera i) insieme a "*stato civile e anagrafi*" e ciò fin dall'emendamento riformulativo (58.5098) che era stato poi approvato il 23 aprile 1998. Anche in Bicamerale era stato considerato facente parte della materia dell'ordinamento civile¹⁸.

La materia che tuttavia appare degna di specifica menzione è "*politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione Europea*". Chiaramente si evidenzia la condivisione della materia "rapporti internazionali" che, se dello Stato, è di sua competenza esclusiva, se delle Regioni è materia ripartita, come afferma espressamente il comma terzo, che prevede "*rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni*" tra le materie concorrenti. In sostanza dalla lettura congiunta delle due materie, quella esclusiva e quella concorrente, sembra potersi evincere la previsione di rapporti internazionali e con l'U.E. sia dello Stato che delle Regioni, ma una politica estera soltanto statale.

Tra le altre norme degne di menzione dell'articolato figura anche il quinto comma, che prevede la partecipazione delle Regioni alle fasi comunitarie "ascendenti" e "discendenti".

L'ultimo comma - dove si prevedono "accordi" che potrebbero dirsi internazionali" - Regioni-Stati stranieri e Regioni-Regioni straniere "*nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato*" - appare decisamente prefigurare una

¹⁵ Emendamento 5.158 approvato nella seduta dell'Assemblea della Camera dei Deputati del 20 settembre 2000.

¹⁶ Emendamento 5.334 approvato nella seduta dell'Assemblea della Camera dei Deputati del 20 settembre 2000.

¹⁷ Commissione parl. per le rif. Cost.\seduta pomeridiana del 17 giugno 1997, p. 1431.

¹⁸ Commissione parl. per le rif. Cost.\seduta pomeridiana del 17 giugno 1997, p. 1431.

particolarissima competenza legislativa dello Stato, strutturalmente esclusiva (perché spetta solo allo Stato) ma anche funzionalmente ripartita (perché nel suo ambito si potranno poi promuovere poi atti regionali per i quali non si può escludere la forma della legge).

Lettera b) :

immigrazione

Anche l'"immigrazione" figura tra le materie che l'esperienza costituzionale comparata assegna normalmente alla competenza dello Stato centrale. Così la Costituzione dell'Austria (art. 10, n. 3), Germania (art. 73, n. 3), Spagna (art. 149, n. 2).

L'immigrazione - come materia statale - figurava già nel testo unificato, seppur frammista - nella lettera a) - insieme alle altre materie "internazionalistiche" e così venne approvato dalla Commissione. Successivamente - nel corso del dibattito in Aula alla Camera¹⁹ - diventò materia a sé. Come già accennato nel precedente punto, l'immigrazione è sempre stata presente nell'elenco delle competenze statali esclusive, essendo semmai variata più volte la collocazione e la vicinanza delle altre materie. Così, l'immigrazione, unita nel testo approvato dalla Bicamerale alla cittadinanza ed alla "*condizione giuridica dello straniero*", veniva avvicinata durante l'esame dell'Aula alla "*politica estera e rapporti internazionali*" e - nuovamente - alla "*condizione giuridica dello straniero*".

Nel rinviare alle osservazioni sistematiche del punto precedente, può essere qui notato che le materie "*immigrazione*" e "*condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea*" appaiono materie fortemente connesse, e nei testi approvati dalla Bicamerale, erano unite insieme. Nel testo della L. cost. 3 del 2001 sono invece materie diverse (anche se, certamente, entrambe di competenza esclusiva dello Stato).

L'immigrazione è una di quelle materie per le quali l'art. 118, terzo comma, novellato dall'art. 4, prevede una legge statale che disciplini forme di coordinamento tra Stato e Regioni.

Lettera c) :

rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose

La materia non compare nei testi della Bicamerale, mentre compare fin dal testo unificato, restando invariata in tutte le fasi successive.

Come è noto, l'art. 8 della Costituzione prevede intese tra la Repubblica e le confessioni religiose. Si è già accennato, in precedenza, al rapporto tra le numerose riserve di legge della parte I della Costituzione ed il riparto delle competenze tra Stato e

¹⁹ Emendamento 5.334 approvato nella seduta dell'Assemblea della Camera dei Deputati del 20 settembre 2000.

Regione nel novellato art. 117. In questa ipotesi - senza che sia possibile dire che da ciò si possa desumere una diversa scelta (implicita) per gli altri casi - è dunque specificato a chi spetti (allo Stato) la "legge" cui si riferisce una disposizione della Parte I.

Lettera d) :

difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi

Il testo unificato alla lettera *c*) assegnava allo Stato la potestà in materia di difesa e forze armate, armi, munizioni ed esplosivi, senza cenno alla sicurezza dello Stato, materia aggiunta durante il dibattito in Aula alla Camera.

Per quanto concerne i testi della Bicamerale, invece, il testo del febbraio-marzo '98, alla lettera *b*), menzionava la difesa e le forze armate, così come anche i due testi precedenti del 4 novembre (lettera *d*) e del 30 giugno (lettera *a*). Il testo base, invece, prevedeva la potestà in materia di difesa e sicurezza.

La materia sembra avere un'evidente connessione, e forse una parziale sovrapposizione, con la materia di cui alla lettera *h*), *ordine pubblico e sicurezza*, anche se in quel caso si può immaginare che ci si riferisca alla sicurezza dei singoli, mentre, nel caso in esame, il riferimento sembra piuttosto diretto alla sicurezza delle Istituzioni. In alcuni casi, come nell'azione contro il terrorismo, il limite tra le due materie può farsi meno netto, spettando comunque entrambe allo Stato.

Lettera e) :

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

La materia attiene, nelle sue diverse componenti, talvolta con una certa ridondanza (moneta e sistema valutario) al mercato ed all'"economia" finanziaria nel suo complesso. Un cenno merita il fatto che l'economia "reale", quella relativa alla produzione, è presente - nelle materie qui in esame - solo per quanto concerne la concorrenza e non invece per quanto riguarda l'industria e la politica industriale. *Idem* dicasi per il commercio che, peraltro, è già nel sistema vigente materia ampiamente devoluta alla competenza regionale. Il testo approvato dalla Commissione (giugno '97) prevedeva, tra le materie su cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, anche la disciplina generale della produzione e dello scambio di beni e servizi.

Il testo unificato, alla lettera *d*) già disponeva un'identica formulazione. Per quanto concerne i testi della Bicamerale, sono stati spesso modificati, anche se per lo più per raggruppare sotto un'unica voce materie distribuite sotto più lettere. Nel febbraio-marzo '98 si prevedeva la potestà statale (lett. *c*) per moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela del bilancio e ordinamento tributario e contabile proprio. Il testo immediatamente precedente (novembre '97), si riferiva a moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari (lett. *f*), disciplina della concorrenza (lett. *e*) e bilancio e ordinamento tributari e contabili propri (lett. *i*). Nel testo ancora precedente (giugno

'97) alla lettera *a*) venivano menzionate moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari ed alla lettera *b*) bilancio e ordinamenti tributari e contabili propri. Il testo base, invece, attribuiva la potestà per moneta, bilancio ed ordinamenti contabili propri e giurisdizione superiore amministrativa, contabile e tributaria.

La competenza statale sulla *perequazione delle risorse finanziarie* sembra trovare conferma, ed in parte sovrapposizione, con la previsione di cui all'art.119 terzo comma nel testo novellato che richiede, appunto, una legge statale istitutiva di un fondo perequativo.

Inoltre va ricordato che nel comma successivo si menziona una materia - condivisa tra Stato e Regioni - che attiene all'*armonizzazione dei bilanci pubblici, nonché al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*.

Lettera f) :

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

Si tratta di una materia statale quasi per definizione, trattandosi per lo più di organi ed istituti appunto statali. La lettera *e*) del testo unificato si presentava d'altronde già identica e potestà nelle medesime materie era attribuita dai testi del marzo '98 (lett. *d*), nonché, con la distinzione fra organi costituzionali e istituzionali, del novembre '97 (lettere *c*, *g*, *h*) e del giugno '97 (lett. *a* e *b*). Il testo base attribuiva potestà legislativa in materia di organi costituzionali e relative leggi elettorali e elezione del Parlamento non menzionando, invece, i referendum.

Lettera g) :

ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali

Come nel precedente caso, la materia identifica un tipico ambito di pertinenza statale, per definizione. E' statale, in altre parole, la competenza sull'amministrazione statale, compresi gli enti (definiti, però, "nazionali", probabilmente in ossequio alle denominazioni storiche, posto che nel nome di molti istituti - INPS, ENPDEP, etc. - la "N" sta per "Nazionale")

Anche in questo caso la materia è così definita fin dal testo unificato. La materia non era invece menzionata dal testo della Bicamerale del marzo '98. Il testo del novembre '97 assegnava allo Stato potestà sui principi dell'attività amministrativa statale (lett. *l*). Secondo il testo del giugno 1997 erano demandati allo Stato i principi dell'organizzazione e dell'attività amministrativa statale. Il testo base, come si è già visto, menzionava la giurisdizione superiore amministrativa, contabile e tributaria.

Lettera h) :

ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale

Già nel testo unificato si prevedeva che "*ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale*", fossero materie di competenza esclusiva dello Stato, nulla dicendo in merito per quanto riguarda la legislazione concorrente. La dicitura del testo di maggioranza è stata mantenuta intatta fino all'approvazione finale. Il testo della Bicamerale del novembre '97 riportava solo ordine pubblico e sicurezza senza ulteriori specificazioni (lett. o). Il testo del giugno 1997 menzionava ordine pubblico e sicurezza personale; il testo base si riferiva solo ad ordine pubblico avendo già citato la sicurezza insieme con la difesa.

La materia qui in esame, sulla quale sono state annunciate iniziative legislative di rilievo costituzionale da parte del Governo Berlusconi, è stata ampiamente dibattuta anche nel corso dell'approvazione del testo qui in esame. Durante la seduta 774 del 20/9/2000, alla Camera, più volte si è sostenuta la necessità di una competenza regionale sulla sicurezza e l'ordine pubblico. Nella seduta 957 del 15/11/2000 in Senato, illustrando l'emendamento 3.161 che affidava alla potestà legislativa esclusiva delle regioni le materie dell'ordine pubblico e della sicurezza a livello locale, è stato sostenuto che l'Italia rimane l'unico Paese occidentale a non disporre di un sistema moderno imperniato su una polizia nazionale ed una locale, più adatta a rispondere alle esigenze di sicurezza dei cittadini.

La materia ha un'evidente connessione, e forse una parziale sovrapposizione, con la materia di cui alla lettera d), ordine pubblico e sicurezza, anche se in quel caso si può immaginare che ci si riferisca alla sicurezza delle istituzioni, mentre nel caso in esame il riferimento sembra diretto alla sicurezza dei singoli. In alcuni casi, come nell'azione contro il terrorismo, il limite, come già in precedenza osservato, può farsi meno netto, pur restando entrambe le materie di competenza statale.

La materia qui in esame, va ricordato, è una di quelle per le quali l'art. 118, terzo comma, novellato dall'art. 4, prevede una legge statale che disciplini forme di coordinamento tra Stato e Regioni.

Lettera i) :

cittadinanza, stato civile e anagrafi

Già la lettera *h* del testo unificato faceva risalire allo Stato la potestà legislativa in materia di cittadinanza, stato civile e anagrafi. Tutti i testi precedenti, ad eccezione del testo base che non ne fa menzione, menzionavano la sola cittadinanza.

Il testo che definisce la materia non chiarisce se l'attribuzione riguardi i casi e i modi o anche la gestione, che è invece una materia tradizionalmente attribuita agli enti locali.

Non è chiaro se la dizione "anagrafi" (al plurale) coinvolga anche una materia, certamente delicata, come quella relativa alle banche dati attinenti alla persona. Certamente "anagrafi" ricomprende, nonostante il contesto che porta a pensare alla tradizionale anagrafe civile, anche l'anagrafe, ad esempio, tributaria. D'altronde il

coordinamento informativo dei dati anche regionali e locali, spetta – lettera “r” del comma in esame – allo Stato.

Lettera l) :

giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa

La materia attiene alla "toga", materia spesso di competenza statale nell'esperienza comparata, pur se diversi ordinamenti federali ammettono competenze significative in materia agli stati federati. La lettera *i*) del testo unificato assegnava allo Stato potestà esclusiva in materia di giurisdizione e norme di ordinamento giudiziario; norme processuali; ordinamento civile; norme penali o che disciplinano misure di sicurezza e misure di prevenzione. Il testo uscito dall'esame referente alla Camera non prevedeva la giustizia amministrativa, aggiunta durante il dibattito in Aula. Va ricordato al riguardo il testo - non modificato dalla riforma qui in esame - dell'art. 125, secondo comma, della Costituzione, che prevede l'istituzione nelle Regioni di organi di giustizia amministrativa di primo grado secondo l'ordinamento stabilito da leggi dello Stato. Va anche ricordato che il testo dell'articolo 128 elaborato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera introduceva un sistema di organi giurisdizionali regionali che sono stati poi soppressi nel seguito dell'esame.

Si ricorda anche che l'art. 116, secondo comma, novellato prevede che per la giustizia di pace (i giudici di pace) le Regioni possono conseguire speciali forme di autonomia.

Per quanto riguarda i lavori della Bicamerale, il testo del '98 (lett. *g*), e quelli del novembre (lett. *p*) e giugno '97 (lett. *b*) menzionavano ordinamento civile e penale, ordinamenti giudiziari e relative giurisdizioni. Il testo base si riferiva solo all'ordinamento civile e ordinamento penale e relative giurisdizioni, ma non all'ordinamento giudiziario.

Lettera m) :

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

Questa "materia" appare, in realtà, una competenza trasversale capace di abbracciare molte materie a prescindere dalla competenza. Per queste caratteristiche la sua definizione è stata vivamente dibattuta, posto che - da una parte - è sembrata un limite alla competenza altrui - dall'altra - viene considerata un presidio dell'unità della Repubblica.

Il testo attuale della L. cost. n. 3 del 2001 è stato definito durante il dibattito nell'Aula della Camera.

Nel testo unificato della I Commissione della Camera, si prevedeva, tra le materie di competenza statale, la "*determinazione dei livelli minimi di garanzia da assicurare sul territorio nazionale alle prestazioni concernenti i diritti sociali*" (art. 5 co. 1 lett. 1).

Il testo unificato A.C. 4462-A manteneva l'impianto del testo proposto dal Comitato ristretto (seduta I Comm. Camera del 13/10/1999), introducendo solamente l'attributo "minimi" riferito ai "livelli di garanzia". E' interessante notare come la questione avesse avuto una sua rilevanza anche nei lavori della Bicamerale, ove all'espressione "*livelli minimi comuni*", presente nel testo approvato nel giugno '97, si preferì poi la dicitura "*livelli (...) che devono essere comunque garantiti*", non necessariamente "minimi". Il riferimento a "livelli minimi", contenuto in A.C. 4462-A, scomparirà infine nel ddl giunto in Senato (A.S. 4809) ove si parla di "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*" (art. 3 co. 1 lett. m). La ricerca della formula più appropriata fu oggetto di discussione alla Camera nella seduta 774 del 20/9/2000. La determinazione dei "livelli essenziali" sembrò, ad alcune forze politiche, un ulteriore spazio di limitazione dell'autonomia regionale; ad altre una necessaria riaffermazione di alcuni diritti comuni. In quella seduta la Camera, accogliendo una proposta di riformulazione, approvò la dicitura presente in A.S. 4809, che rimase poi invariata fino alla deliberazione finale.

Per quanto riguarda altri elementi testuali della materia, si può osservare che, nei lavori della Bicamerale, analoghi riferimenti, anche se in termini leggermente differenti (livelli minimi delle prestazioni.. diritti sociali... territorio nazionale), erano presenti in tutte le stesure. Nel testo del giugno '97 oltre ai diritti sociali era menzionata anche la tutela della salute.

I *livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali* compaiono anche nel novellato art. 120, dove si disciplinano le fattispecie che legittimano l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato.

Lettera n) :

norme generali sull'istruzione

Come è noto, in materia rileva l'art. 33 della Costituzione, secondo cui lo Stato detta norme generali sull'istruzione. Inoltre, tra le competenze che il comma successivo ripartisce tra Stato e Regioni vi è la stessa istruzione, salva l'autonomia scolastica ed esclusa la formazione professionale.

Questa duplice collocazione dell'istruzione, tuttavia, induce ad interrogarsi sulla differenza tra "norme generali" e "principi fondamentali", differenza che - dal punto di vista pratico - potrebbe rivelarsi non decisiva, posto che entrambe appartengono allo Stato.

In relazione ai lavori della Bicamerale, il testo del '98 stabiliva il diritto dello Stato a determinare con legge la disciplina generale relativa a istruzione, università e professioni, così come il testo della Commissione. Nel testo del giugno '97 (lett. c) lo Stato aveva competenza esclusiva in materia di norme generali sull'istruzione e sull'università, sui relativi titoli di studio e sulla loro utilizzazione professionale. Nel testo base si menzionava invece la competenza esclusiva in tema di ordinamento generale dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

Anche per quanto riguarda il problema dell'istruzione si ritiene opportuno ripercorrere più in dettaglio i lavori, per le considerazioni svolte a proposito della materia dell'ordine pubblico.

Nel testo dell'A.C. 4462-A elaborato dalla I^a Commissione della Camera viene annoverata tra le materie riservate allo Stato "l'istruzione universitaria" (lett. *m*), mentre la materia "istruzione" compare tra quelle materie di legislazione concorrente (secondo comma). E' durante l'esame dell'Assemblea della Camera che si definisce il testo finale: viene, infatti, accolto l'emendamento della Commissione 5.335 il quale introduce la riserva di legislazione statale sulle norme generali sull'istruzione. La formula dell'emendamento riprende l'espressione dell'art. 33 Cost. che rimane, naturalmente, invariato. Il collegamento con l'articolo 33 si giustifica proprio con l'attribuzione di competenze alle Regioni, prevista in sede di legislazione concorrente. Cade il riferimento alle Università, che rimangono, sempre ai sensi dell'art. 33, istituzioni rette dal principio di autonomia. In tale quadro si richiamano esplicitamente gli istituti dell'autonomia scolastica (vedi chiarimenti del relatore di maggioranza nella seduta 774 del 20/9/2000). Nella discussione sulle linee generali svoltasi alla Camera (seduta 619 del 12/11/1999) è stata lamentata l'eccessiva attribuzione di competenze allo Stato centrale, prendendo ad esempio proprio la materia istruzione. Prevedendo la legislazione concorrente in materia di istruzione, si finisce, secondo una posizione, con lo snaturare il concetto di autonomia scolastica. Le Regioni - è stato anche detto - potrebbero meglio gestire l'autonomia scolastica, che altrimenti finirebbe schiacciata tra una gestione autoreferenziale condotta da organismi non elettivi, sottratti al controllo democratico, ed un'amministrazione centralizzata che potrebbe neutralizzarne gli effetti positivi. Inoltre, la diversità delle realtà scolastiche nel Paese dovrebbe indurre a preferire la gestione locale e l'autoregolamentazione. Nella seduta 620 del 15/11/1999 (ripresa della discussione sulle linee generali) è stato sottolineato come la mancanza di un riconoscimento formale del principio di sussidiarietà avesse portato, di fatto, al monopolio statale dell'istruzione, condizione inaccettabile per un paese che dovrebbe democraticamente promuovere il pluralismo culturale. Nella seduta 774 del 20/9/2000 si è ritornati sulla necessità dell'applicazione del principio di sussidiarietà in materia di istruzione, con interventi di segno diverso: anche di chi, dichiarandosi favorevole al già citato emendamento 5.335, sostenne che le trasformazioni nel mondo della scuola devono essere operate con la massima prudenza nell'esigenza di mantenere un'identità culturale unitaria che non può essere completamente parcellizzata a livello regionale.

Al Senato, per quanto riguarda il problema dell'istruzione, è stato accolto dal Governo nella seduta 957 del 15/11/2000 un ordine del giorno nel quale si affermava come "*...nella fissazione dei principi fondamentali in materia di istruzione, la legislazione statale debba stabilire i seguenti punti essenziali in armonia con l'art. 33 della Costituzione: a) libertà di insegnamento; stato giuridico e carriera dei docenti; c) criteri e procedure nazionali di concorso e di assunzione; d) formulazione dei piani di studio e delle discipline*". Nella seduta 959 del 16/11/2000 si è anche proposta - senza esito - la cancellazione dell'istruzione dalle materie inserite nella legislazione concorrente, rilevando come l'autonomia regionale in tale materia fosse fortemente limitata, lasciando allo Stato contemporaneamente la proposizione di norme generali e di principi generali sulla legislazione regionale. Dello stesso tenore l'intervento di chi, nella stessa seduta, riteneva l'o.d.g. accolto dal Governo una eccessiva limitazione dell'autonomia regionale.

Lettera o) :

previdenza sociale

La materia compare tra le materie di competenza esclusiva dello Stato a seguito di un emendamento approvato dall'Assemblea della Camera (seduta del 20 settembre 2000, pag. 125). In precedenza la materia era sempre stata inclusa - fin dal d.d.l. originario del Governo - nell'elenco delle materie ripartite tra Stato e Regioni, dove attualmente appare, invece, la previdenza complementare e integrativa.

Lettera p) :

legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane

La normativa in tema di enti territoriali diversi dalla Regione, in materie istituzionali, non spetta alla Regione ma esclusivamente allo Stato.

La lettera *n*) del testo unificato conteneva già un testo sostanzialmente analogo. *Idem* si può dire per quanto concerne il testo del '98 della Bicamerale (lett. *l*), mentre i due testi precedenti del novembre '97 (lett. *q*) e del giugno '97 (lett. *b*) non menzionavano le Città metropolitane. In sede di coordinamento, alla lettera *b*), la riserva statale in materia di "legislazione elettorale e forma di governo comunale e provinciale" prevista nel testo presentato dal relatore e approvata dalla Bicamerale, era stata sostituita dalla più ampia dizione "legislazione elettorale e organi di governo comunali e provinciali": (seduta della Bicamerale a.m. del 30 giugno 1997).

Va ricordato che l'art. 114, secondo comma, come novellato, sancisce l'autonomia degli enti territoriali minori e assegna loro "*propri statuti (...) secondo i principi fissati dalla Costituzione*". Alla luce della previsione qui in esame sembra possibile anche una reciproca influenza tra statuti e legislazione statale esclusiva.

Lettera q) :

dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale

Il testo è rimasto invariato fin dalla versione originaria del progetto governativo (lett. *o*). La materia non era presente nei testi della Bicamerale.

La protezione dei confini nazionali sembra in qualche modo da connettere alle materie di cui alla lettera "b", quali difesa e sicurezza dello Stato, anche se nella lettera in esame la protezione sembra vista in un contesto di carattere prevalentemente mercantile; al riguardo andrà allora ricordata la materia - di ripartizione concorrente - del commercio con l'estero. La profilassi internazionale andrà invece correlata all'altra materia di competenza concorrente, la tutela della salute.

Lettera r) :

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

La lettera *p* del testo originario del Governo già conteneva la medesima dizione. Per quanto concerne i lavori della Bicamerale, i testi del '98 (lett. *e*) e del novembre '97 (lett. *m, n*) sono formulati nello stesso modo, ma non si fa cenno alle opere di ingegno. Nel testo di giugno '97 si parla di coordinamento informativo e statistico dei dati, ma non di pesi, né di opere di ingegno. Nel testo base questi argomenti non vengono presi in considerazione.

Si può osservare che la disciplina delle opere dell'ingegno si connette spesso alla materia dell'ordinamento civile, già di competenza statale *ex* lettera "l".

A titolo di curiosità si può osservare che rientra nel testo la dizione "locale" ("regionale e locale"), secondo lo schema semantico tradizionale, mentre in pressoché tutte le altre parti del testo si è preferito ricorrere alla dizione estesa "Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni", più rispettosa della neosancita parità degli elementi costitutivi della Repubblica.

Lettera s) :

tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali

Nel testo del disegno di legge originario del Governo, "*tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela dei beni culturali e ambientali*" erano due materie ripartite tra Stato e Regioni. La dizione compariva nella forma attuale già nel testo unificato del 13 ottobre 1999.

La possibilità di lasciare la materia alle Regioni, o di dividerla sulla base dell'ambito sovraregionale o meno dell'intervento, fu discussa nella seduta del 20 settembre 2000 alla Camera (pag. 128 - 132).

Per quanto concerne i lavori della Bicamerale, il testo del '98 (lett. *h*) e quello del novembre '97 (lett. *v*) prevedevano la potestà statale in tema di tutela dei beni culturali e ambientali e il potere di determinare con legge la disciplina generale relativa a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Il testo del giugno '97 e il testo base prevedevano la potestà normativa statale per tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e per la tutela dei beni culturali e ambientali.

La materia qui in esame appare dunque di collocazione complessa, essendo risultata spesso di incerto confine. Anche nel testo attuale va infatti osservato che la "*valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali*" è una materia concorrente tra Stato e Regioni. Il testo sembra quindi optare per una "tutela" esclusivamente statale ed una "valorizzazione" ripartita.

Tuttavia va aggiunto che, per la "tutela dei beni culturali", l'art. 118, comma terzo, novellato dall'art. 4, prevede una legge statale che disciplini forme di intesa e coordinamento tra Stato e Regioni.

Il secondo elenco: le materie di competenza concorrente.

Vengono di seguito elencate le materie di legislazione concorrente per le quali la potestà legislativa spetta alle Regioni, mentre allo Stato spetta la determinazione dei principi fondamentali.

E' stato già in precedenza osservato come i principi fondamentali non siano più esplicitamente "limiti" alla legislazione regionale, anche se potrebbe ritenersi che esercitino sostanzialmente un'analogia funzione anche nel nuovo contesto istituzionale. Come già osservato, i limiti alla legislazione regionale sono stati affrontati da una copiosa giurisprudenza della Corte Costituzionale che non è possibile trattare compiutamente in questa sede.

Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni

La materia ripartita è più volte cambiata, nel corso dell'*iter*. Nel testo iniziale del governo figurava come "*rapporti internazionali e rapporti con l'Unione europea dello Stato e delle Regioni*"; nel testo unificato del 13 ottobre 1999 era "*rapporti internazionali e rapporti con l'Unione europea delle Regioni*", nel testo definito in sede referente la dizione era diventata: "*rapporti internazionali delle Regioni*". Si veda anche quanto riportato a commento della lettera *a*) del comma precedente.

Pare trattarsi, nella dizione definitivamente adottata, di materia strettamente connessa con i commi 5 (*rapporti delle Regioni con la normativa comunitaria e con gli atti internazionali*) e 9 (*accordi internazionali delle Regioni*), nei quali si prevede una specifica legge statale di regolazione.

Commercio con l'estero

Questa materia è sempre stata presente nell'elenco di quelle ripartite, mentre non era stata inclusa nei testi della Bicamerale.

Si tratta, in generale, di una materia fortemente connessa con i temi della politica estera e, in parte, con quelli valutari, finanziari e assicurativi, nonché - in molti casi - sanitari. A questo riguardo va ricordato che il sistema valutario (lettera "*e*"), le dogane e la profilassi internazionale (lettera "*q*") fanno parte della competenza esclusiva dello Stato. L'articolo 120 - inalterato - vieta alle Regioni di disporre misure di importazione o esportazione o transito tra una regione e l'altra.

Tutela e sicurezza del lavoro

Tutela e sicurezza del lavoro sono materie che si ritrovano nelle varie versioni del progetto di legge, anche nei testi della Bicamerale. Già nel testo base del 30 giugno 1997, si prevedeva la competenza dello Stato sull'ordinamento generale della tutela e della sicurezza del lavoro.

Si può ricordare che la materia appare connessa, per quanto concerne la tutela, alla competenza esclusiva dello Stato sull'ordinamento civile (lettera "l") e - per quanto concerne la sicurezza - alla materia (concorrente) della tutela della salute.

Istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale

Il testo della Bicamerale si riferiva ad una materia composta da "istruzione, università e professioni". Il testo originario del Governo, così come il testo approvato in sede referente dalla I Commissione della Camera menzionava "istruzione" (oltreché "professioni"). Nel corso del dibattito in Assemblea a Montecitorio è stata approvata la dizione qui in esame, dopo un articolato dibattito (seduta del 20 settembre 2000) prima in riferimento alla tematica dei "livelli" minimi od essenziali (Resoconto, pagg. 105 segg.; *cfr.* anche la scheda relativa alla lettera "m" del comma precedente), quindi in riferimento alla materia di competenza ripartita qui in esame (*ibidem*, pagg. 120 e segg.). Si rinvia anche alla scheda relativa alla lettera "n" del comma precedente, che assegna allo Stato la competenza sulle norme generali sull'istruzione.

Si osserva qui che, dal combinato disposto delle due materie, sembrerebbe spettare allo Stato la competenza ad emanare sia le norme generali che i principi fondamentali. E' stato già osservato che la differenza - che in concreto potrebbe essere non semplice definire - potrebbe non incidere sostanzialmente in considerazione del fatto che sono entrambe di competenza statale. Può anche osservarsi in questa sede che, quale che sia la collocazione ritenuta, l'università non compare in alcuno degli elenchi di materie dell'art. 117. L'art. 33 u.c., tuttavia, prevede che le università abbiano ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti da leggi dello Stato.

Un'ultima osservazione riguarda l'istruzione e la formazione professionale. Il fatto che sia esclusa dalle materie ripartite e non presente tra quelle esclusive, ne fa uno dei pochi casi "indirettamente espliciti" di materia di competenza generale delle Regioni.

Professioni

Il testo della Bicamerale si riferiva ad una materia composta da "istruzione, università e professioni". Il testo originario del Governo, così come il testo approvato in sede referente dalla I Commissione della Camera, menzionava "professioni" (oltreché "istruzione"). Una delle materie presenti nel testo base (30 giugno 1997) della Bicamerale menzionava in contesto analogo "università, relativi titoli di studio e loro utilizzazione professionale" (v. il resoconto della seduta pomeridiana. del 17 giugno 1997). Si veda la seduta del 20 settembre 2000 alla Camera (pag.134) per il rigetto di un'ipotesi di esclusiva competenza Statale in questa materia.

Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi

Il testo del '98 così come quello del novembre '97 menzionavano la ricerca scientifica e tecnologica, senza riferimenti al sostegno all'innovazione per i settori produttivi. La formulazione approvata è quella del testo originario del Governo.

Tutela della salute

Nel testo originario presentato dal Governo la materia figurava come "*tutela della salute ed assistenza sanitaria*". Nei testi della Bicamerale non si faceva invece menzione dell'assistenza sanitaria.

La materia, come già osservato in precedenza rispetto ad altri temi, è tra quelle per le quali è stata preannunciata un'iniziativa del Governo tesa a rafforzare il ruolo delle Regioni. La volontà, da parte di alcune forze politiche, di attribuire potestà legislativa esclusiva alle Regioni per quanto riguarda la sanità emerse chiaramente durante i lavori in Assemblea. Alla Camera furono presentati emendamenti volti a cancellare il riferimento alla "tutela della salute" tra le materie di legislazione concorrente: vedi, al riguardo, specialmente la seduta n. 959 del 16/11/2000 in Senato. L'attribuzione della materia alle Regioni si informava - secondo i proponenti - ai principi di efficienza e responsabilità, anche se doveva essere contestualmente istituito un fondo di perequazione per venire incontro alle esigenze di solidarietà (di analogo tenore erano stati taluni interventi, in sede di discussione generale, durante la seduta 954 del 14/11/2000). C'era anche chi si dichiarava a favore di tale emendamento, rimanendo fermi i principi della prima parte della Costituzione ed il mantenimento dei livelli essenziali nelle prestazioni concernenti i diritti sociali. Di segno opposto altri interventi tesi a ricordare come alle Regioni dovessero rimanere i compiti di programmazione, organizzazione e gestione dei servizi sanitari. In una lettura più ampia degli argomenti in discussione, c'è chi ricordava come, non solo in materia sanitaria, la riforma della Costituzione in esame rimanesse fondata sull'impianto costituzionale che prevede le "due fondamenta della legge di principio statale e della legge di dettaglio regionale"; in tale quadro l'equilibrio tra principio e dettaglio sarebbe venuto a delinearsi come "una funzione dell'equilibrio politico-istituzionale complessivo". Il sistema regionale nel suo complesso sarebbe però - secondo tale tesi - rafforzato dalla legge in esame, con l'asse dell'equilibrio che si sposterà inesorabilmente a favore delle Regioni, pur rimanendo fermo l'impianto generale del precedente art. 117 della Costituzione. A tale ricostruzione si opponeva chi, pur concordando con l'analisi, ne dava una valutazione di segno inverso: già nella seduta 957 del 15/11/2000 in Senato erano state espresse perplessità sulla stessa nozione di legislazione concorrente, in particolare per la materia sanitaria che costituisce l'80% del bilancio di una Regione. Durante la discussione finale (seduta 961 del 17/11/2000), si evidenziava come le maggiori divergenze tra i Poli fossero sorte proprio sulle materie della sanità e della scuola.

Alimentazione

Già i primi testi definiti nell'ambito dei lavori della Bicamerale prevedevano la competenza ripartita del controllo delle sostanze alimentari, materia che poi divenne semplicemente, in tutti i testi, "*alimentazione*".

Ordinamento sportivo

Anche in questo caso, i primi testi definiti nell'ambito dei lavori della Bicamerale già prevedevano la competenza ripartita sull'ordinamento sportivo (una prima dizione prevedeva l'*ordinamento nazionale delle attività sportive*).

Protezione civile

Anche la *protezione civile* è stata una materia costantemente inclusa tra quelle ripartite tra Stato e Regioni.

Governo del territorio

La materia qui in esame compare dapprima nei testi della Bicamerale semplicemente come "*territorio*", e così è riportata anche nel testo originario del Governo. Essa non figura più nel testo approvato in sede referente alla Camera, ma viene poi nuovamente introdotta durante il dibattito nell'assemblea di Montecitorio. Nella seduta del 20 settembre 2000, (pag. 142 e segg.) si dà conto delle ragioni di tale scelta e del "tiro alla fune" sulla materia. In particolar modo il dibattito si focalizza sul rapporto tra l'ampiezza della dizione qui in esame e la materia "*edilizia ed urbanistica*" per la quale viene detto dai relatori che "sono già materie regionali e tali restano" e - successivamente - che l'espressione "governo del territorio" ha natura tecnico-giuridicanel(la) quale i profili edilizi ed urbanistici non vengono affrontati e restano, quindi, di competenza regionale".

Dal dibattito parlamentare dunque, si evince l'intenzione di considerare "*edilizia ed urbanistica*" materie pienamente regionali.

Porti e aeroporti civili

Il testo approvato in sede referente a Montecitorio menzionava solo le "*grandi reti di trasporto e navigazione*". Per quanto concerne i testi della Bicamerale, il riferimento qui in esame era assente. E' nella seduta d'Aula del 25 aprile 1998 che vengono

introdotti alla Camera riferimenti testuali ai temi del trasporto, della comunicazione e dell'energia.

Sull'inserimento della dizione qui in esame si è discusso soprattutto nella seduta del 20 settembre 2000 alla Camera, nella quale il relatore ha più volte chiarito che, pur non essendo specificato "*di rilievo nazionale*" per ragioni di carattere generale inerenti all'intera architettura della riforma, così andrebbe intesa la materia, restando gli altri porti ed aeroporti nella competenza esclusiva regionale. Con la materia in esame, pertanto, le Regioni avrebbero esteso la loro competenza, potendo concorrere - a differenza di prima - anche su porti ed aeroporti nazionali (pagg. 146-148 del resoconto).

Grandi reti di trasporto e di navigazione

Il testo originario del Governo già menzionava le "*grandi reti di trasporto e navigazione*". Per quanto concerne i testi della Bicamerale il riferimento qui in esame era posto (senza riferimento alla navigazione) tra le competenze esclusive dello Stato. In seguito all'esame d'Aula fu spostato tra le competenze "ripartite".

Ordinamento della comunicazione

Il testo originario del Governo già menzionava la materia qui in esame. Per quanto concerne i testi della Bicamerale, vi era un riferimento alla "*poste e telecomunicazioni*" tra le materie di piena competenza statale. Il riferimento, nella forma qui in esame, venne introdotto alla Camera come materia ripartita, nella seduta d'Aula del 25 aprile 1998.

Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

Il testo originario del Governo già menzionava la materia qui in esame. Per quanto concerne i testi della Bicamerale, essa era inclusa tra quelle di piena competenza statale. Il riferimento, nella forma adottata definitivamente, venne introdotto alla Camera come materia ripartita, nella seduta dell'Assemblea del 25 aprile 1998.

Previdenza complementare e integrativa

La lettera "o" del comma precedente pone tra le materie di competenza esclusiva dello Stato la *previdenza sociale*, che compariva nel progetto di legge originario del Governo nell'elenco delle materie ripartite tra Stato e Regioni. Sulla differente assegnazione che la novella costituzionale effettua tra "previdenza sociale" - di competenza dello Stato - e la *previdenza complementare e integrativa* - di competenza

concorrente - l'assemblea di Montecitorio si è intrattenuta nella seduta del 20 settembre 2000 (pag. 125)

Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

Nella dizione "*armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica*", la materia era presente fin dal testo originario del Governo.

Nel comma precedente, alla lettera "e" figura, quale competenza esclusiva dello Stato, la materia del "*sistema tributario e contabile dello Stato*". Inoltre, va ricordato che il novellato art. 119 assegna autonomia tributaria agli enti territoriali (Regioni incluse) "*secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*".

La presenza del termine "coordinamento", nella descrizione della materia, può prefigurare problemi interpretativi, quando – pur potendosi configurare l'individuazione di "principi generali" di coordinamento – si tenti di meglio definire l'ambito di una normativa (regionale) di dettaglio del coordinamento.

Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali

E' già stato osservato - a proposito della lettera "s" del comma precedente - che la materia dell'ambiente e dei beni culturali si è spesso caratterizzata nei dibattiti per una collocazione, tra Stato e Regioni, difficile e spesso di incerto confine. Considerato che la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali é rimessa alla competenza esclusiva statale, sembra potersi identificare un punto di equilibrio che è stato posto tra una "tutela" esclusivamente statale ed una "valorizzazione" ripartita.

Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale

Si tratta di materie inserite per la prima volta nel testo del disegno di legge durante l'esame dell'Assemblea di Montecitorio, nella seduta del 21 settembre 2000 (pag. 3 del resoconto).

Si ricorda che il credito, seppur non espressamente menzionato, appare sostanzialmente identificabile nell'ambito delle materie di esclusiva competenza statale di cui alla lettera "g" del comma precedente.

Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale

Come nella competenza prima citata, si tratta di materie inserite per la prima volta durante l'esame dell'Assemblea di Montecitorio nella seduta del 21 settembre 2000 (pag. 3 del resoconto).

Anche in questo caso si ricorda che il credito, seppur non espressamente menzionato, appare sostanzialmente identificabile nell'ambito delle materie di esclusiva competenza statale di cui alla lettera "g" del comma precedente.

La competenza generale delle Regioni

Il **quarto comma** contiene una disposizione-chiave di tutta la riforma: quella che assegna la potestà legislativa alle Regioni in tutte le materie non ricomprese negli elenchi del secondo comma (materie esclusivamente statali) e del terzo comma (materie ripartite).

Il comma non utilizza, come già osservato, l'espressione "esclusiva(mente)" a proposito della legislazione regionale, come fa invece al secondo comma con quella statale. Certamente valgono per la competenza regionale non ripartita gli stessi limiti posti anche allo Stato dal primo comma (rispetto della Costituzione, vincoli comunitari, obblighi internazionali). Inoltre sembrerebbe poter incidere sulla legislazione regionale la normativa (esclusiva) statale consentita dalla competenza "trasversale", come quella derivante dai "livelli essenziali" di cui alla lettera "m" del secondo comma.

Peraltro, è opportuno ricordare che anche nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni a Statuto speciale, vi sono dei limiti, in parte richiamati dagli Statuti stessi ed in parte definiti dalla giurisprudenza costituzionale. Se ed in che misura questi limiti varranno anche per l'accresciuta competenza non concorrente delle Regioni, è un punto di non agevole definizione.

Per quanto concerne le materie di competenza regionale, in quanto "innominate", individuarle con certezza e completezza non è agevole. Come si è visto, il testo normativo stesso suggerisce la *polizia amministrativa locale* e l'*istruzione (e formazione) professionale*. Gli atti preparatori inducono a ritenere inclusi l'urbanistica e la mancata menzione di materie importanti come l'industria e l'agricoltura portano a considerarle di competenza regionale.

Il rapporto tra competenze legislative delle Regioni e riserve di legge poste in altri articoli della Costituzione - specie nella parte I - non è di agevole definizione.

Ricordando che la formulazione qui in esame assegna la competenza regionale "per ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato", si osserva che si possono trovare diversi tipi di riserva di legge nella Costituzione:

- quelle che si riferiscono espressamente a leggi dello Stato (come l'art. 33 u.c., sulle università)
- quelle innominate, in materie regionali (come l'art. 45 u.c., sull'artigianato)
- quelle innominate in materie statali (come l'art. 25 sulla precostituzione del giudice naturale)
- quelle innominate in materie di incerta collocazione (come l'art. 40, sul diritto di sciopero).

Specialmente per la quarta categoria di leggi l'attribuzione della competenza non è facile e potrebbe dar luogo a problemi interpretativi.

Regioni ed atti comunitari ed internazionali

Il **comma quinto** riguarda l'attività internazionale delle Regioni. Va preliminarmente osservato che l'articolo cita espressamente anche le Province Autonome di Trento e Bolzano, quali attrici parimenti legittimate all'esercizio dei poteri e delle funzioni previste. Tuttavia l'esplicita dizione potrebbe riflettersi in termini di incertezza circa l'ambito operativo delle altre previsioni del testo riferite alle sole Regioni e non anche alle Province autonome.

Il comma riguarda sia la c.d. "fase ascendente" (la partecipazione delle Regioni all'elaborazione degli atti comunitari), che la c.d. "fase discendente" (attuazione del diritto comunitario ed internazionale).

Per quanto riguarda il primo aspetto si afferma che la Regione - e la Provincia autonoma - partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari.

Per quanto riguarda il secondo aspetto si dispone che la Regione - e le Province autonome - provvedano all'attuazione ed all'esecuzione tanto di accordi internazionali che di atti dell'Unione europea.

L'attribuzione è effettuata per le materie di competenza.

La disciplina in concreto è rinviata ad una legge dello Stato ("*nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato*"). La stessa legge cui si fa rinvio dovrà anche disciplinare il potere sostitutivo in caso di inadempimento. Si rinvia alla scheda relativa all'art. 6 - che novella l'art. 120, secondo comma - per quanto concerne la disciplina del potere sostitutivo definita dall'articolo stesso che prevede un'analogia riserva di legge.

Va ricordato che il progetto di riforma approvato dalla Bicamerale prevedeva un titolo VI (artt. 114-116) appositamente dedicato alla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea. Il titolo conteneva più norme, le prime delle quali riguardavano il ruolo dello Stato. L'articolo qui in esame ha "attratto" - per la verità già fin dal dibattito dell'Aula della Camera del 30 aprile 1998 - le norme di quel Titolo VI concernenti le regioni, che erano originariamente contenute all'art. 116, che regolava sia la "fase discendente" che quella "ascendente". La differenza di maggior rilievo, con il testo definitivamente adottato, è che il testo della Bicamerale non includeva gli atti internazionali, che ora invece vengono previsti. In una precedente versione l'articolo includeva pure la possibilità che le Regioni potessero ricorrere - attraverso il Governo - agli organi comunitari, avverso atti comunitari invasivi di loro competenze.

Il riparto della funzione regolamentare

La distribuzione tra Stato e Regione della potestà regolamentare appare, ad una prima lettura, improntata - **nel comma sesto** - a quello stesso criterio del parallelismo che oggi soprassedie alla ripartizione delle funzioni amministrative.

La potestà regolamentare spetta così allo Stato nelle materie di sua competenza legislativa esclusiva, mentre spetta alle Regioni nelle materie di competenza legislativa regionale.

Un elemento nuovo - e che non sposa il principio del "parallelismo" - è che la potestà regolamentare nelle materie su cui concorrono Stato e Regioni spetta alle Regioni. Inoltre, è prevista la possibilità di delegare il potere regolamentare alle Regioni anche nelle materie di competenza statale. Da ciò dovrebbe derivare l'incompetenza dello Stato a regolamentare le materie sulle quali determina solo i principi fondamentali.

Ad una più approfondita lettura, pertanto, il riparto appare privilegiare l'attribuzione alle Regioni piuttosto che allo Stato: alle prime spetta infatti la competenza sulle materie proprie, su quelle ripartite e su quelle statali delegate. Allo Stato spetta solo la competenza sulle materie statali non delegate.

Per quanto concerne invece la potestà regolamentare degli altri enti territoriali (Comuni, Province e Città metropolitane) essa è attribuita con riferimento alla disciplina dell'organizzazione degli enti stessi e dello svolgimento delle funzioni a esso attribuite.

La potestà regolamentare non trovava nel testo previgente della Costituzione una disciplina articolata, né per quanto concerne il riparto tra Stato e Regioni, né per quanto concerne il ruolo degli altri enti territoriali. Il riparto di competenze in ordine alle funzioni amministrative veniva fatto sulla base dell'art. 118, il quale - in ossequio al già ricordato principio del "parallelismo" - assegnava alla Regione le funzioni amministrative per le materie di sua competenza e per quelle statali che lo Stato intendeva delegare. Come si ricorderà nella scheda relativa all'art. 4 (che novella il citato art. 118) si conferiva tuttavia rilievo al ruolo "amministrativo" degli enti locali con altre due disposizioni:

- le funzioni di interesse esclusivamente locale possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali.
- la Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici.

Si rinvia pertanto alla parte relativa all'art. 4, osservandosi peraltro fin d'ora che il sistema che complessivamente ne risulta appare imperniato, salvo eccezioni, su una potestà regolamentare regionale ed un'attribuzione amministrativa - anche qui salvo eccezioni - ai comuni.

Parità tra sessi

In una sede atipica il **comma settimo** in esame dispone anche che le leggi regionali rimuovano ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovano la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La norma, che appare di natura programmatica, si inserisce in un contesto certamente correlato agli articoli 3 e 51 della Costituzione.

Considerata la non agevole definizione delle conseguenze immediate della disposizione, ci si può solo limitare qui a ricordare che norme di natura elettorale, sia a livello nazionale che locale, contenenti disposizioni tese a promuovere la parità dei sessi nella rappresentanza, sono state ritenute costituzionalmente illegittime dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 422/95²⁰).

²⁰ La sentenza così - tra l'altro - si esprimeva: “(...) È' ancora il caso di aggiungere, come ha già avvertito parte della dottrina nell'ampio dibattito sinora sviluppatosi in tema di "azioni positive", che misure quali quella in esame non appaiono affatto coerenti con le finalità indicate dal secondo comma dell'art.3 della Costituzione, dato che esse non si propongono di "rimuovere" gli ostacoli che impediscono alle donne di raggiungere determinati risultati, bensì di attribuire loro direttamente quei risultati medesimi: la ravvisata disparità di condizioni, in breve, non viene rimossa, ma costituisce solo il motivo che legittima una tutela preferenziale in base al sesso. Ma proprio questo, come si è posto in evidenza, è il tipo di risultato espressamente escluso dal già ricordato art. 51 della Costituzione, finendo per creare discriminazioni attuali come rimedio a discriminazioni passate.

Questa Corte nel corso degli anni dal suo insediamento ad oggi, ogni qual volta sono state sottoposte al suo esame questioni suscettibili di pregiudicare il principio di parità fra uomo e donna, ha operato al fine di eliminare ogni forma di discriminazione, giudicando favorevolmente ogni misura intesa a favorire la parità effettiva. Ma, val la pena ripetere, si è sempre trattato di misure non direttamente

Accordi interterritoriali

I commi ottavo e nono riguardano la possibilità che la Regione ha di concludere intese territoriali con altre regioni (comma ottavo), ma anche con altri enti di altri Stati e con altri Stati (comma nono).

Il **comma ottavo** concerne le intese tra Regioni, per le quali si profila una procedura di ratifica con legge regionale che potrebbe configurarsi in modo non dissimile da quello tradizionalmente adottato in ambito statale.

Il fine che la disposizione prevede per le intese interregionali sottoposte a ratifica è quello del "*migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni*". La Costituzione previgente non prevedeva tra le fonti una legge regionale di ratifica di intese interregionali.

L'articolo non sembra prevedere esplicitamente accordi o intese tra Regioni e Stato italiano, a meno che la previsione non si ritenga implicita nel secondo comma che parla genericamente di "Stati" senza limitare, invero, la nozione ai soli Stati esteri.

Il **comma nono** prevede - come detto - accordi della Regione con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato.

Due i limiti previsti:

incidenti sui diritti fondamentali, ma piuttosto volte a promuovere l'eguaglianza dei punti di partenza e a realizzare la pari dignità sociale di tutti i cittadini, secondo i dettami della Carta costituzionale.

C'è ancora da ricordare che misure quali quella in esame si pongono irrimediabilmente in contrasto con i principi che regolano la rappresentanza politica, quali si configurano in un sistema fondato sulla democrazia pluralistica, connotato essenziale e principio supremo della nostra Repubblica.

È opportuno, infine, osservare che misure siffatte, costituzionalmente illegittime in quanto imposte per legge, possono invece essere valutate positivamente ove liberamente adottate da partiti politici, associazioni o gruppi che partecipano alle elezioni, anche con apposite previsioni dei rispettivi statuti o regolamenti concernenti la presentazione delle candidature. A risultati validi si può quindi pervenire con un'intensa azione di crescita culturale che porti partiti e forze politiche a riconoscere la necessità improcrastinabile di perseguire l'effettiva presenza paritaria delle donne nella vita pubblica, e nelle cariche rappresentative in particolare. Determinante in tal senso può risultare il diretto impegno dell'elettorato femminile ed i suoi conseguenti comportamenti.

Del resto, mentre la convenzione sui diritti politici delle donne, adottata a New York il 31 marzo 1953, e la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione, adottata anch'essa a New York il 18 dicembre 1979, prevedono per le donne il diritto di votare e di essere elette in condizioni di parità con gli uomini, il Parlamento europeo, con la risoluzione n. 169 del 1988, ha invitato i partiti politici a stabilire quote di riserva per le candidature femminili; è significativo che l'appello sia stato indirizzato ai partiti politici e non ai governi e ai parlamenti nazionali, riconoscendo così, in questo campo, l'impraticabilità della via di soluzioni legislative.

Spetta invece al legislatore individuare interventi di altro tipo, certamente possibili sotto il profilo dello sviluppo della persona umana, per favorire l'effettivo riequilibrio fra i **sessi** nel conseguimento delle cariche pubbliche elettive, dal momento che molte misure, come si è detto, possono essere in grado di agire sulle differenze di condizioni culturali, economiche e sociali.

Resta comunque escluso che sui principi di eguaglianza contenuti nell'art. 51, primo comma, possano incidere direttamente, modificandone i caratteri essenziali, misure dirette a raggiungere i fini previsti dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione". (...)

1. Un primo limite attiene all'oggetto: accordi e intese sono infatti possibili solo nelle materie di competenza;
2. il secondo limite è innominato, ma attiene sia all'oggetto che alla procedura. Si fa infatti rinvio ai casi ed alle forme che saranno disciplinate da una legge dello Stato

Il testo dei due commi corrisponde, con alcune variazioni, a quello dell'art. 61 del testo della Bicamerale, sottoposto all'esame dell'Assemblea della Camera che lo ha parzialmente modificato. Tra le differenze di maggior rilievo:

- non si prevedeva una legge regionale di ratifica, ma si effettuava un rinvio alla legge regionale perché disciplinasse forme e modi delle intese,
- era previsto un assenso previo del governo alle intese "internazionali" delle Regioni, che poteva essere anche tacito (l'assenso del Governo era richiesto anche nel testo unificato del 13/10/1999),
- era prevista la possibilità che il Governo richiedesse motivatamente alla regione il recesso da determinate intese.

Alla Camera, in Aula, nel corso della seduta del 19 novembre 1999, è stato osservato, a proposito dell'art. 6, dove erano in precedenza contenuti i due commi in esame che (pag. 9 e segg.) l'articolo introduce un dato di assoluta novità, ampiamente dibattuto e presente nei diversi progetti di riforma costituzionale. L'innovazione - è stato detto - contempera, in effetti, due aspetti fondamentali, che devono riuscire a coesistere positivamente: l'esigenza dell'autonomia gestionale delle regioni e l'esigenza della cooperazione nazionale. Il modello normativo che si invoca - è stato chiarito - è mutuato dalla Costituzione tedesca, che prevede la possibilità per i *Länder* di stipulare accordi internazionali nelle materie di propria competenza; ciò che il legislatore italiano si sforza di evitare è la patologia evidenziata da quel sistema, ove si è determinata una forma di concorrenza dei *Länder* nei confronti dello Stato federale in materia di politica estera. La patologia viene aggravata da due aspetti: la partecipazione attiva dei *Länder* alla produzione della legislazione statale e la forte struttura amministrativa dei *Länder* a fronte del debole apparato amministrativo dello Stato federale. Si tratta di problemi - si apprende dalla lettura degli atti - che si intende eliminare in radice ricorrendo a filtri adeguati e, quindi, consentendo alle regioni di operare nei casi e nelle forme disciplinati da leggi dello Stato.

Articolo 4
(Funzioni amministrative e sussidiarietà)

| <i>Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3</i> | <i>Testo della Costituzione precedente alle modifiche</i> |
|---|---|
| <p><i>Art. 4</i> 1. <i>L'articolo 118 della Costituzione è sostituito dal seguente:</i></p> <p>«<i>Art. 118</i> <i>Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.</i></p> <p><i>I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.</i></p> <p><i>La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.</i></p> <p><i>Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».</i></p> | <p>Art. 118 Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali.</p> <p>Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative. La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici.</p> |

Le funzioni amministrative

Le funzioni amministrative - ai sensi dei **commi 1 e 2** - sono attribuite ai Comuni, salvo che sia diversamente disposto.

Come è noto, l'art. 118 della Costituzione, prima delle modifiche in esame, assegna va alle Regioni le funzioni amministrative, sia quelle relative alle materie di competenza regionale, sia quelle ulteriori che lo Stato poteva delegare. Le funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale, tuttavia, potevano essere attribuite alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali con legge della Repubblica.

La Regione - titolare, come detto delle funzioni amministrative - le esercitava normalmente delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici.

Il sistema costituzionale precedente prevedeva quindi la titolarità generale delle funzioni amministrative in capo alla Regione, con due correttivi a vantaggio degli enti territorialmente più ristretti: la possibilità che lo Stato conferisse loro direttamente la cura di interessi esclusivamente locali e la delega che le Regioni erano tenute "normalmente" ad effettuare.

La legge c.d. "Bassanini" (15 marzo 1997, n. 59) prevede, con la forza propria della legislazione ordinaria, il conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti amministrativi "*ai sensi (...) dell'art. 118 della Costituzione*" (art. 1.1)

Il conferimento alle regioni ed agli enti locali è fatto "nell'osservanza del principio di sussidiarietà" (di cui all'articolo 4, comma 3, lettera a), della stessa legge 59). La legge conferisce tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici. La legge esclude dall'applicazione le funzioni e compiti riconducibili ad un elenco di materie che lo Stato si riserva (sul tema delle materie di competenza dello Stato, restando le altre di competenza regionale *cfr.* scheda all'art. 3 del testo, che novella l'art. 117 della Costituzione).

Il comma in esame assegna chiaramente le funzioni amministrative ai Comuni. La possibilità di un diverso esercizio può darsi solo per assicurarne l'unitarietà, e sembra richiedere un intervento normativo, statale o regionale. Sembra doversi dire quindi superato il criterio del "parallelismo", posto che - siano le competenze legislative statali o regionali - tutte le funzioni amministrative spettano - a meno che non sia diversamente ed esplicitamente detto - ai Comuni.

L'assegnazione delle funzioni amministrative ai Comuni era contenuta, in modo più ampiamente circostanziato, anche nei testi via via approvati dalla Bicamerale. L'art. 56 comma 2 - che seguiva il comma sulla sussidiarietà - attribuiva "*ai Comuni la generalità delle funzioni regolamentari e amministrative anche nelle materie di competenza legislativa dello Stato o delle Regioni, ad eccezione delle funzioni espressamente attribuite dalla Costituzione, dalle leggi costituzionali o dalla legge alle Province, alle Regioni o allo Stato, senza duplicazione di funzioni e con l'individuazione delle rispettive responsabilità*". Un testo ancora più esplicito nell'indicare una chiara

volontà di conferire ai Comuni, salvo eccezioni, anche le funzioni amministrative nelle materie di competenza statale.

Sussidiarietà ed altri principi

Lo stesso comma primo fin qui esaminato fa riferimento ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Tale riferimento segue l'inciso secondo cui le funzioni amministrative possono essere attribuite anche ad enti costitutivi della Repubblica diversi dai Comuni (Stato compreso), ma sembra potersi invero attribuire anche all'intero comma. Le funzioni amministrative sono - sulla base di quei principi - attribuite al Comune, se non altrimenti specificato, oppure dell'ente che meglio è in grado di assicurare l'esercizio unitario, se, ancora una volta, tale conferimento è conforme ai suddetti principi. Il riferimento sembra quindi poter funzionare da salvaguardia nei confronti di un eventuale "esproprio" di funzioni amministrative da parte di un ente territorialmente più ampio (Stato e/o Regione, titolari di potestà legislativa) a danno di un ente territorialmente meno ampio.

I principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza compaiono per la prima volta nella Costituzione. Trovano spazio in un testo dedicato alle funzioni amministrative, pur essendo riferibili anche ad un più ampio contesto di attività.

Per quanto concerne il principio di sussidiarietà - forse il più diffuso nel dibattito pubblico - esso entra a far parte del linguaggio comune specialmente a seguito del rafforzamento dei vincoli della Comunità europea (l'articolo 3.B. del Trattato di Maastricht si riferisce al principio di sussidiarietà per la disciplina dei settori non coperti dalla sua esclusiva competenza), pur se i concetti di base sono certamente preesistenti.

Nei lavori della Bicamerale il riferimento a tale principio si trova nell'articolo 56, poi collocato al centro del dibattito sulla sussidiarietà "verticale ed orizzontale". Semplificando si tratta - nel primo caso - dell'opportunità che sia svolto a livello territorialmente superiore solo ciò che non può essere meglio e più utilmente svolto a livello territorialmente inferiore, e - nel secondo caso - di rimettere al soggetto pubblico solo ciò che non può essere meglio e più utilmente svolto dal soggetto privato; nella dinamica di costruzione del testo all'interno di tali concetti hanno anche trovato posto, in uno spazio per così dire intermedio tra pubblico e privato, anche le "formazioni sociali" ex art. 2 della Costituzione. La c.d. "sussidiarietà orizzontale" è stata un punto di particolare attrito tra le forze politiche (cfr. al riguardo il dibattito della seduta della Bicamerale di giovedì 18 settembre 1997).

Nel testo qui in esame la sussidiarietà trova - come già osservato - consacrazione costituzionale in riferimento alle funzioni amministrative (oltre che al potere sostitutivo ex art. 120 secondo comma). Nella versione approvata in sede referente alla Camera essa veniva più ampiamente riferita - insieme con il principio di differenziazione - all'esercizio delle funzioni pubbliche.

Il principio di sussidiarietà - nella legislazione ordinaria vigente - trova un suo precipitato nell'art. 4, comma 3, lettera (a) della legge 15 marzo 1997, n. 127. Qui il principio - che soprassedie al conferimento di funzioni amministrative agli enti locali ed alle regioni (v. anche *post*) - si esplica nell'attribuzione "*della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane,*

secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati".

Se il contenuto essenziale del principio di sussidiarietà consiste nell'adottare le decisioni al livello più vicino possibile ai cittadini (i livelli di governo superiore intervengono solo se e nella misura in cui gli obiettivi prefissati non possono essere realizzati meglio a livello inferiore) va ricordato per dovere di completezza che il dibattito sulle conseguenze pratiche, e quindi sull'applicazione del principio in questione, è ampio e composito. Nella specie la norma di legge ordinaria vigente dispone che, in attuazione di questo principio, la generalità dei compiti e delle funzioni dovrà essere attribuita a Comuni, Province e Comunità montane. Restano escluse solo le funzioni incompatibili con le relative dimensioni; inoltre dovrà essere favorito l'assolvimento dei compiti di rilevanza sociale da parte di famiglie, associazioni e comunità, attribuendo le responsabilità all'autorità *"territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati"*.

Il senso della norma appare quello di assicurare un reticolo diffuso di assolvimento di compiti e di esercizio di funzioni, secondo uno schema sintetizzabile in tre punti: la generalità dei compiti e delle funzioni spetta a Comuni, Province e Comunità montane; le responsabilità vanno attribuite all'autorità più vicina ai cittadini; va favorito l'intervento delle "cellule" sociali: famiglie, associazioni, comunità. Il criterio di vicinanza pertanto non resta puramente geografico-territoriale, bensì di funzionalità dell'ente, (coerentemente al significato proprio del principio di sussidiarietà) nel senso di attribuire le responsabilità - compatibilmente con l'assetto delle competenze generali dell'ente territoriale - preferibilmente all'ente che cura gli interessi della comunità di minore consistenza (concretamente, per fare un esempio, con preferenza al comune, poi alla provincia, poi alla regione), con attenzione all'apporto delle componenti "private" della società.

Anche il principio di differenziazione trova spazio nello stesso art. 4 della legge 127 citata. Si tratta infatti di un altro tra i 10 principi che - come detto - presiedono al conferimento di funzioni amministrative. La legge lo specifica (lettera "g" del comma 3) quale "differenziazione nell'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi".

Nella relazione all'Assemblea della Camera contenente la parte "sugli enti locali" - seduta del 12 novembre - si motiva (p. 19) che il principio è presente perché né enti locali né Regioni sono tutti uguali: appare perciò congruo tenere conto delle molte differenze, a partire da quelle dimensionali.

Anche il principio di adeguatezza è previsto dal più volte citato art. 4 della legge 127 (lettera (g) del comma 3), in correlazione "all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni". Questo terzo principio non era presente nel testo uscito dall'esame referente ed è stato aggiunto in Aula alla Camera²¹.

²¹ Può essere utile verificare quali, tra i 10 principi dettati dall'art. 4 della legge 127/97 non sono presi in considerazione dal testo costituzionale in esame, a differenza dei tre "costituzionalizzati" (sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza). I principi non riprodotti sono: il principio di

Titolarità di funzioni amministrative e competenza.

Il **secondo comma** dispone che gli enti di ampiezza territoriale inferiore alle Regioni (Comuni, Province e Città metropolitane) siano titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

Il testo non appariva nella versione approvata in Commissione ed è stato aggiunto in Aula. Come si vedrà nell'ultimo paragrafo, il dibattito in aula sull'articolo in esame è stato quasi completamente assorbito dalla questione della c.d. "sussidiarietà orizzontale" e dal rapporto pubblico/privato. Scarsi sono dunque gli elementi ricavabili dal dibattito rispetto al testo in esame.

Rappresenta un elemento di rilievo il riferimento ai tipi di fonte che possono conferire funzioni amministrative: la legge statale o regionale. La portata pratica della norma, tuttavia, non risulta di immediata percezione, salvo che la dizione appare complessivamente improntata ad uno spirito realistico. Essa si riferisce solo agli enti infraregionali, anche se tanto lo Stato che la Regione possono anch'essi essere titolari di funzioni amministrative (sia pure alle condizioni poste dal primo comma). Inoltre prevede funzioni amministrative "proprie" anche di Città metropolitane e Province, quando - ai sensi del comma precedente - solo ai Comuni sono "attribuite" funzioni in generale, mentre agli altri enti infraregionali esse sono "conferite".

Nei testi della Bicamerale (art. 56) la titolarità delle funzioni amministrative compete, rispettivamente, a tutti gli enti, dai Comuni allo Stato, secondo omogeneità ed adeguatezza.

La lettura congiunta dei due commi porta a ritenere che la fonte che conferisce le funzioni amministrative sia la legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze: non è espressamente previsto di chi sia la competenza a conferire le funzioni nelle materie ripartite e se, in altre parole, il conferimento di funzioni da parte dello Stato possa valere nell'ambito della "determinazione di un principio fondamentale".

Speciale coordinamento in determinate materie

Il **terzo comma** riserva ad una legge statale la disciplina di forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle seguenti materie:

- immigrazione; (lettera "b" del secondo comma dell'articolo 117)
- ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale (lettera "h" del secondo comma dell'articolo 117)

completezza, il principio di efficienza e di economicità, il principio di cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali, i principi di responsabilità ed unicità dell'amministrazione, il principio di omogeneità, il principio della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi, il principio di autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali.

Considerando il contesto all'interno del quale è posto l'articolo dovrebbe trattarsi di coordinamento amministrativo.

Anche per la materia della tutela dei beni culturali (che è parte della lettera "s" del secondo comma dell'articolo 117, che tuttavia in questo caso non viene richiamato) vi è una riserva che, peraltro, non riguarda solo "*forme di coordinamento*" ma "*forme di intesa e di coordinamento*". Nella misura in cui la seconda dizione è più ampia della precedente, ne risulterebbe una particolare attenzione del legislatore costituzionale circa l'attività in materia di beni culturali. A proposito dei beni culturali può essere ricordato che si tratta di materia per la quale lo Stato può conferire "particolare" autonomia anche alle Regioni a Statuto ordinario (art. 116, comma terzo, come novellato dall'art. 2 del testo qui in esame).

La "sussidiarietà orizzontale"

Nella seduta del 20 settembre 2000, nell'assemblea della Camera, sono venuti al confronto due emendamenti²² entrambi relativi al ruolo dell'autonomia privata o dei cittadini singoli associati rispetto all'attribuzione di funzioni (pubbliche o amministrative). In sostanza il dibattito (*cf.* in particolare le pagg. da 6 a 33 del resoconto: a pag. 12 si trovano citati i due testi a confronto) si è concentrato sulla c.d. "sussidiarietà orizzontale". Sul tema l'assemblea della Camera è ritornata nella successiva seduta del 21 settembre (*cf.* da pag. 57 a pag. 87 del resoconto), essendo stato trattato sia in riferimento all'art. 2 - sull'esercizio delle funzioni pubbliche - sia in relazione all'art. 6. Con una diversa numerazione degli emendamenti, tuttavia, la sostanza politica del dibattito è proseguita senza soluzione di continuità; il testo in esame trova radice nella seconda delle due proposte emendative citate.

Il dibattito dunque sul comma in esame ha assunto proporzioni di rilievo, in rapporto al complesso della discussione, e - in più tratti - si è spinto fino ad abbracciare l'ampio e complesso tema del rapporto tra pubblico e privato.

Si ricorda che l'art. 56 del testo di riforma della Costituzione giunto all'esame dell'Aula nel febbraio del 1998, disponeva che "*nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonoma iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali, le funzioni pubbliche sono attribuite a Comuni, Province, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà e differenziazione. La titolarità delle funzioni compete rispettivamente a Comuni, Province, Regioni e Stato, secondo i criteri di omogeneità e adeguatezza. La legge garantisce le autonomie funzionali.*"

²² Pisanu 2.65 e Boato 6.22.

Articolo 5
(Federalismo fiscale)

| Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 | Testo della Costituzione precedente alle modifiche |
|--|--|
| <p>L'articolo 119 della Costituzione è sostituito dal seguente:</p> <p>«Art. 119</p> <p><i>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.</i></p> <p><i>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.</i></p> <p><i>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. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti».</i></p> | <p>Art. 119</p> <p>Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.</p> <p>Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali in relazione a bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.</p> <p>Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.</p> <p>La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.</p> |

L'art. 5 - che novella l'art. 119 della Costituzione - riguarda la complessa e dibattuta²³ tematica del federalismo fiscale.

Il testo giunto all'esame del Senato consta di sei commi:

Il **primo comma** prevede l'autonomia finanziaria di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. L'autonomia riguarda tanto l'entrata che la spesa.

Il previgente testo dell'art. 119 prevedeva autonomia finanziaria solo per le Regioni. L'autonomia spettava nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinavano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.

La legge costituzionale n. 3, nel testo del comma in esame, afferma l'autonomia finanziaria degli enti locali senza limiti e condizioni - ma la norma va letta nel contesto delle altre disposizioni dei commi che seguono - mentre il testo della Bicamerale (sostanzialmente identico, nella prima parte) definiva l'autonomia nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi.

Ai principi di coordinamento fa già riferimento il **comma secondo**, il quale prevede che, nel primo periodo, Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni abbiano risorse autonome e, in un secondo periodo, che stabiliscano ed applichino

²³ L'articolo sul "federalismo fiscale" è stato uno tra i più modificati nelle varie fasi dei lavori della "bicamerale" ed il dibattito intorno ad esso è stato tra i più vivaci e complessi. Risulta dal complesso della discussione una netta percezione che a questo articolo sia legata la realizzazione in concreto di molte delle affermazioni, talora di natura programmatica, contenute in altri articoli del testo. Va anche tenuto presente che il tema del "federalismo fiscale" ha da alcuni anni uno svolgimento di rilievo a livello di legislazione ordinaria.

L'art. 6 del testo base adottato il 3/4 giugno 1997 confermava a Comuni, Province, Regioni e Stato "completa autonomia finanziaria" (comma 1). Il comma 2 si preoccupava di evitare la "doppia imposizione" nei tributi locali, mentre il comma 3 specificava che i tributi statali erano destinati all'esercizio delle specifiche funzioni, alla restituzione agli enti locali in base alla provenienza, nonché alla perequazione ed alla solidarietà. Il comma 4 disciplinava i beni demaniali.

Il testo approvato dalla Bicamerale nella seduta del 30 giugno 1997 riportava all'art. 64 la disciplina del tema in esame. Il testo definiva come "elemento costitutivo dell'autonomia regionale" l'"autonomia finanziaria e tributaria", ed elencava tre categorie di entrate, oltre ai fondi perequativi. Nelle tre categorie vennero elencate analiticamente diverse fonti di entrate tra le quali, tributi propri, addizionali e sovrimposte (lett. a dell'art. 64, c. 1), quote di: tributi erariali (lett. b), nonché proventi da vendite, tariffe e contributi (lett. c). Il secondo comma, ancora nell'ambito dell'autonomia finanziaria delle Regioni, rinviava ad una legge statale le "ripercussioni" dell'attività di una Regione su un'altra in relazione all'esercizio dell'autonomia.

Il comma 3 riguardava invece l'autonomia finanziaria degli enti locali - disciplinati perciò separatamente - che in sostanza ricalcava - elencando le corrispondenti fonti - la ripartizione delle risorse destinate alle Regioni: tuttavia l'autonomia finanziaria degli enti locali trovava un suo limite implicito nella legge statale cui si rinviava (mentre per le Regioni non era disposto analogo rinvio). Il comma 4 riguardava il patrimonio sia di Regioni che di enti locali (per il demanio si rinviava ad una legge statale); il comma 5 riguardava i limiti all'indebitamento (con formulazione più analitica rispetto a quella qui in esame), alla garanzia dello Stato ed alle spese pluriennali. Il comma 6 rinviava ad una legge il coordinamento dell'attività finanziaria di Regioni ed enti locali.

Il testo che perveniva all'esame dell'Aula della Camera era un testo ancora più marcatamente diverso ad assai più articolato rispetto a quello fin qui esaminato, a conferma della dinamicità del dibattito e della complessità dei problemi e delle soluzioni via via individuate. L'art. 62 che usciva dalla Bicamerale constava infatti di ben sette commi che - in più di un caso - oltre ai rinvii della legge contenevano norme che tendevano ad essere direttamente operative e quantificabili.

tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Si ricorda che l'art.117, comma terzo, pone tra le materie ripartite tra Stato e Regioni (per le quali lo Stato determina solo i principi fondamentali) proprio l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Il testo approvato in Bicamerale non faceva riferimento al concetto di "risorse" che appare, invece, nel testo della proposta del Governo (AC 5830) ed è poi rimasto in tutte le versioni successive del testo.

Il periodo successivo dello stesso comma secondo stabilisce che gli enti territoriali dispongano di compartecipazioni ai tributi erariali, riferiti al loro territorio²⁴. Benché apparentemente la disposizione non sia quindi ricompresa nel limite, precedentemente citato, dell'*"armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario"*, va ricordato che in questa sede si parla di tributi dello Stato, sui quali l'art. 117 novellato afferma la sua competenza esclusiva (sistema tributario e contabile dello Stato, lettera "e", *in parte qua*). Per le compartecipazioni sembra quindi lo Stato - titolare esclusivo - a dover effettuare il coordinamento per così dire "dall'alto", mentre il coordinamento tra le diverse categorie dei tributi propri sembrerebbe doversi sostanziare con strumenti diversi, almeno in parte concordati tra i diversi livelli territorialmente costitutivi della Repubblica. I principi di coordinamento attengono sia al "sistema tributario" - e quindi all'aspetto di sostanza di carattere più propriamente fiscale -, sia alla "finanza pubblica", e quindi all'aspetto di metodo, relativo almeno in parte alle questioni di carattere formale, contabile e procedimentale ed alla loro connessione con le spese.

Sia per quanto concerne i tributi propri, che per quanto riguarda le compartecipazioni, il testo della Bicamerale conteneva disposizioni assai articolate (art. 62 c. 2, 3 e 4) tese ad assicurare, tra l'altro (comma 2), la metà del gettito complessivo delle entrate tributarie erariali, al netto di risorse definite annualmente e destinate alle *"esigenze indivisibili della comunità nazionale"*. Tale ammontare risultava peraltro essere cosa diversa dal fondo perequativo (su cui *cfr.* quanto si dirà successivamente). Per quanto concerne le compartecipazioni la disposizione ne definiva (comma 3) alcune caratteristiche e le legava ad alcuni parametri quali: l'autosufficienza finanziaria, la capacità fiscale per abitante, le spese ordinarie per le funzioni degli enti territorialmente meno ampi, l'uniformità delle quote per tutte le regioni. Inoltre si definivano (comma 4) le quote da sottrarre dalle risorse da ripartire con riferimento a finalità quali il servizio del debito pubblico, le calamità naturali, lo sviluppo equilibrato. Rispetto a queste articolate disposizioni nel testo della legge costituzionale n. 3 mancano disposizioni di rango costituzionale relative alla ripartizione tra gli enti territoriali di risorse derivanti da tributi erariali (finanza derivata).

²⁴ Nella relazione all'assemblea della Camera (seduta del 12 novembre) il relatore per la parte "sui rapporti con gli enti locali" ha chiarito che (p. 22) "le autonomie locali partecipano alla distribuzione delle grandi imposte erariali sulla base di un principio ancora una volta desunto dall'ordinamento tedesco: quello secondo il quale le grandi imposte erariali dovranno essere, in una parte, da stabilire con legge, restituite alle comunità territoriali dalle quali sono state tratte. Abbiamo preferito non utilizzare il termine specifico di «restituzione», ma l'espressione relativa alla riferibilità dell'imposta al territorio dalla quale proviene, in buona sostanza, esprime lo stesso concetto. Pertanto, le regioni e le collettività territoriali, anche se in misura più limitata, diventano padrone della parte di tributi che esse stesse hanno contribuito a formare".

Il **comma terzo** prevede che la legge dello Stato istituisca un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante²⁵. Va ricordato al riguardo che l'art. 117 novellato pone tra le materie di competenza statale esclusiva, oltre al sistema tributario e contabile dello Stato, la perequazione finanziaria (lettera "e", *in parte qua*). Prima della riforma la Costituzione non prevedeva alcun fondo perequativo.

Il testo del comma terzo è passato inalterato nelle varie fasi a partire dalla proposta iniziale del Governo. Il testo della Bicamerale conteneva - anche in questo caso - un comma assai articolato relativo al fondo perequativo, (art. 62 c. 5²⁶) che, tra l'altro, definiva le finalità del fondo e ne prevedeva come beneficiarie (dirette) le Regioni. Può essere ricordato che il parametro, utilizzato nel comma in esame in riferimento al fondo perequativo di "capacità fiscale per abitante", era utilizzato nel testo della Bicamerale in riferimento alla partecipazione degli enti territoriali al gettito dei tributi erariali (art. 62 c.3).

L'assenza di vincoli di destinazione è stata una costante della disciplina del fondo perequativo fin dal dibattito nella Bicamerale (cfr. art. 62 c.2).

²⁵ Il termine "Capacità fiscale per abitante" compare nell'articolo 65 del testo base della Bicamerale adottato il 3 e 4 giugno 1997; poi viene trasfuso nell'articolo 62 del testo risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti. Il testo era stato discusso nel Comitato forma di Stato: nella seduta pomeridiana del 25 marzo 1997, si ribadisce la necessità di fare riferimento alla capacità fiscale delle regioni, onde sollecitarne l'efficienza organizzativa nella riscossione delle imposte; viene inoltre ricordato che il riferimento alla nozione di capacità fiscale è stata individuata durante i lavori del Comitato Speroni: tuttavia ha in seguito ritenuto tale nozione non del tutto convincente, ipotizzando il riferimento al concetto di potenzialità fiscale, con valenza economica più precisa. Nella plenaria antimeridiana del 17 giugno la formula di capacità fiscale per abitante viene definita "straordinaria...", oggettivamente misteriosa, frutto dell'evoluzione della specie che partì dal concetto di reddito reale medio pro capite e poi diventò capacità fiscale potenziale, ora è capacità fiscale per abitante". Ancora si afferma che "sostanzialmente si fa riferimento...al livello di reddito pro capite per regioni". Nella seduta del 21 ottobre 1997, si sostiene poi che "si ricorre a termini come «autosufficienza finanziaria», «capacità fiscale», «spese per le funzioni ordinarie»; sarebbe un errore far conto su questi termini come se si trattasse di grandezze assolute, poiché sono concetti abbastanza virtuali. È difficile definire in astratto cosa sia la capacità fiscale per abitante, cosa sia l'autosufficienza finanziaria, quali siano le spese per le funzioni ordinarie; chi amministra sa bene che tutto questo può determinare ordini di grandezza assolutamente diversi. Penso quindi sia opportuno sottolineare che tutti questi concetti dovranno essere in qualche modo specificati e trovare concretezza nella legge bicamerale che darà attuazione al meccanismo individuato in via di principio. È ovvio che dipende dalle politiche concrete cosa può essere un'autonomia finanziaria, quindi dovrà esserci un momento in cui convenzionalmente si darà una sostanza più definita a questi concetti e quel momento non potrà che essere la legge bicamerale. "

²⁶ "Con legge è istituito un Fondo perequativo dal quale sono erogati i trasferimenti annui a favore delle comunità regionali nelle quali la capacità fiscale per abitante sia inferiore a parametri definiti dalla legge stessa, o siano superiori i costi necessari all'erogazione dei servizi cui il Comune, la Provincia e la Regione sono tenuti. Scopo del Fondo è quello di consentire alle Regioni beneficiarie, alle Province e ai Comuni, di svolgere le funzioni ed erogare i servizi di loro competenza ordinaria ad un livello di adeguatezza medio ed in condizioni di massima efficienza ed economicità. La costituzione e la distribuzione del Fondo sono definite con legge secondo parametri uniformi ed oggettivamente determinabili, stabiliti per un periodo pluriennale."

Il **comma quarto** prevede che le risorse di cui ai commi precedenti - entrate e tributi propri, compartecipazione a tributi erariali, fondi perequativi - consentano a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Precedentemente alla riforma, il testo dell'art. 119 comma secondo della Costituzione, nell'assegnare alle Regioni tributi propri e quote di tributi erariali specificava che l'attribuzione veniva fatta in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.

Per quanto riguarda il testo della Bicamerale, un riferimento alla corrispondenza tra risorse e compiti, e quindi alla necessità di adeguatezza, di sufficienza, attraverso cui si parametrano le risorse assegnate al complesso delle funzioni da svolgere, può essere ritrovato nell'art. 62 c. 3. In tale comma si prevedeva che la compartecipazione integrasse i tributi propri *"fino al raggiungimento dell'autosufficienza finanziaria.. in riferimento alle funzioni ordinarie che...devono svolgere"*. Un riferimento specifico al fondo perequativo, invece, si ritrovava nell'art. 62 c.5 nella parte in cui disponeva l'erogazione nel caso in cui *" i costi sono superiori all'erogazione dei servizi cui sono tenuti"*. Il comma in esame si presenta invece onnicomprensivo e racchiude tutti i vari tipi di risorse, sotto il vincolo della corrispondenza integrale con le funzioni. Si ricorda - a proposito della necessità di correlare risorse a funzioni - che il rispetto dell'art. 119 è richiesto dall'art. 2 che, novellando l'art. 116, consente di conferire alle Regioni a statuto ordinario forme e condizioni particolari di autonomia.

Il **comma quinto** prevede risorse statali aggiuntive ed interventi statali speciali a favore di tutti gli enti territoriali. Le finalità di tali ulteriori risorse sono molteplici:

1. promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale
2. rimuovere gli squilibri economici e sociali
3. favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona,
4. provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni,

I punti 1 (in formulazione diversa) e 4 erano contenuti nel testo iniziale presentato dal Governo, i punti 2 e 3 sono stati aggiunti durante il dibattito in Commissione alla Camera. Il comma sembra far riferimento ad una forma di sovvenzione (almeno prevalentemente: ma potrebbe trattarsi anche di risorse di differente natura) condizionate al raggiungimento di certe finalità, con le quali lo Stato finanzia obiettivi che non sembrerebbero trovare interamente sede tra le competenze proprie delle Regioni. Il complesso delle finalità appare di contenuto ampio, in misura tale da far ritenere considerevole la possibilità che lo Stato finanzia obiettivi propri facendoli realizzare agli altri enti territoriali. Tuttavia ci si potrebbe interrogare sulla praticabilità di operazioni che, in ipotesi, non sia possibile far ricadere nell'elenco degli obiettivi (in altre parole, sulla tassatività o meno dell'elenco). Gli obiettivi di cui al punto 2 (rimuovere gli squilibri) sembrano potersi considerare unitamente alle previsioni sul fondo perequativo, dato che condividono con questo l'iniziativa statale e le finalità di riequilibrio.

Il comma sembra in qualche modo trovare un proprio antecedente nel precedente testo dell'art. 119, comma terzo, che prevedeva contributi speciali dello Stato a singole Regioni per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole.

Il **comma sesto** riguarda in primo luogo l'attribuzione del patrimonio di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, secondo i principi generali che si rinviano ad una legge statale.

Gli stessi enti possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, senza garanzia dello Stato sui prestiti contratti.

La struttura del testo è rimasta sostanzialmente la stessa nei vari passaggi dalla Bicamerale alla formulazione definitivamente approvata. Tuttavia la Bicamerale individuava il Comune come titolare "generale" del demanio, salvo che la legge riservasse agli altri enti, compreso lo Stato, beni demaniali perché essenziali allo svolgimento delle loro specifiche funzioni.

Il comma quarto del vecchio articolo 119 rinvia alla legge statale la determinazione delle modalità con cui la Regione (e solo essa) si vedeva attribuito un proprio demanio e patrimonio.

Articolo 6
(Libera circolazione e poteri sostitutivi)

| Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 | Testo della Costituzione precedente alle modifiche |
|---|--|
| <p><i>L'articolo 120 della Costituzione è sostituito dal seguente:</i></p> <p>«ART. 120</p> <p>«<i>Art. 120. - La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.</i></p> <p><i>Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».</i></p> | <p>Art. 120</p> <p>La Regione non può istituire dazi d'importazione o esportazione o transito fra le Regioni.</p> <p>Non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni.</p> <p>Non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro.</p> |

L'articolo 6, che novella l'art. 120 della Costituzione contiene due norme - rispettivamente al primo ed al secondo comma - piuttosto eterogenee tra loro. Nel testo

della Bicamerale giunto all'esame dell'assemblea di Montecitorio, le due disposizioni costituivano i due commi finali dell'articolo 58 relativo alle competenze legislative, trovando quindi la loro *sedes materiae* in quello che, nel testo qui in esame, sarebbe l'articolo che novella l'art. 117.

Il **comma primo** contiene un divieto alle Regioni di porre limiti alla libera circolazione di persone e beni, ed a quella fondamentale forma di servizio che è il lavoro. La norma - a parte talune differenze formali nella struttura del periodo - si presenta per lo più analoga a quella dell'articolo previgente, con modeste eccezioni non meno formali, specie per la parte relativa al lavoro, dove il testo della legge costituzionale in esame si presenta più sintetico e utilizza l'espressione "*diritto al lavoro*", mentre il testo precedente riferiva a '*professione, impiego o lavoro*' (si rammenti, però, che l'art. 35 - nella parte I - impegna la Repubblica a tutelare il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni).

Commentando un comma che appare quindi sostanzialmente analogo a quello originario, si può solo osservare che il divieto appare ancora riferito alle sole Regioni, e non agli altri enti territorialmente meno ampi ma - nella nuova impostazione - parimenti costitutivi della Repubblica. Si può presumere che ciò accada perché il divieto di porre limitazioni alla circolazione di beni e servizi è riferibile soprattutto all'esercizio della funzione legislativa.

Il **comma secondo** propone invece una norma totalmente innovativa rispetto alla Costituzione vigente, perché prevede il potere del Governo di sostituirsi ad organi di Regioni, Città metropolitane Province, Comuni, in taluni casi:

1. in caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria;
2. in caso di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica;
3. se lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.

L'innovazione consiste nel fatto che trova disciplina di rango costituzionale una fattispecie finora svolta a livello di legislazione ordinaria, pur con diversi e significativi interventi della Corte costituzionale.

Le fattispecie previste dalla norma si presentano con caratteristiche diverse.

Nel primo caso (*'mancato rispetto di norme internazionali e comunitarie'*) sembrerebbe di trovarsi di fronte a comportamenti prevalentemente commissivi, piuttosto che omissivi: ciò in riferimento al fatto che, in un'altra sede (art. 117, comma quinto: *cfr.* scheda), una previsione di attività sostitutiva è contenuta anche per l'inadempienza - delle sole Regioni - nell'attuazione e nell'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea. Tuttavia, un raccordo tra le due previsioni posto sul piano del "fare" (mancato rispetto) e del "non fare" (inadempienza) non pare del tutto congruo, dato che il non dare attuazione ad una previsione di fonte comunitaria significa anche non rispettare quel disposto e che è inadempimento anche l'adempimento non esatto. Certo, la previsione di un potere "sostitutivo" sembrerebbe doversi riferire ad un "non fare" - e questa è l'ipotesi più conosciuta - pur se non sembra

da potersi escludere che la sostituzione possa avvenire - quantomeno su piano amministrativo - previa rimozione dell'atto che integra "il mancato rispetto". La materia si presenta complessa (specie in un sistema che riduce al minimo il sistema dei controlli: *cf.* art. 9) e su di essa sarà chiamata a disporre la legge cui rinvia l'ultimo capoverso. Tale legge dovrà presumibilmente essere una legge statale, essendo lo Stato (il Governo) l'unico titolare del potere sostitutivo, e non essendosi adottato un modello secondo cui ogni livello può sostituirsi a quello immediatamente meno ampio (Stato su Regione, Regione su Città, etc.).

La seconda ipotesi (*'pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica'*) era l'unica originariamente prevista nel primo testo della Bicamerale ed è rimasta inalterata (salvo l'aggiunta dell'aggettivo "grave") fino al testo in esame. Si tratta di una previsione che può farsi rientrare nelle fattispecie riferibili alle ragioni di necessità ed urgenza. Dal punto di vista comparato si può ricordare l'art. 155 della Costituzione spagnola che articola in due ipotesi (dell'inadempienza e dell'agire pregiudizievole) le circostanze che legittimano l'intervento sostitutivo del Governo.

La terza ipotesi (*'tutela dell'unità giuridica o economica e dei livelli essenziali delle prestazioni'*) non era presente nel testo della Bicamerale a proposito dei poteri sostitutivi; un riferimento ai "livelli" (di adeguatezza in riferimento ai quali gli enti locali dovevano erogare i servizi) era invece contenuto nella norma (art. 62) relativa al c.d. "federalismo fiscale". Il testo in esame è stato dunque frutto dell'elaborazione del dibattito alla Camera, prima in Commissione, poi in Aula. Il testo della Commissione faceva in realtà riferimento alla "*tutela dell'uniformità delle condizioni di vita*"; nella seduta del 26 settembre 2000 il testo è stato modificato nella forma qui riportata. Il dibattito (*cf.* specialmente pagg. 58 e seguenti del resoconto) si è soffermato specialmente sulla portata e sull'ampiezza della possibilità dell'intervento sostitutivo dello Stato. L'*unità giuridica ed economica* riecheggia l'*unità* citata dall'art. 5 della Costituzione – posto nei principi fondamentali – ma, nel comma in esame, il riferimento non vale come limite generale, ma come condizione dell'esercizio del potere sostitutivo (e quindi in un ambito specifico e circostanziato).

Si ricorda che l'art. 117 novellato contiene, tra le competenze esclusive dello Stato (lettera "m") la "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*". Sulla questione dei "livelli" in riferimento alla materia del federalismo fiscale, si veda anche quanto riportato alle pagine 27-28 del resoconto della citata seduta del 26 settembre.

Il periodo in esame si conclude dichiarando che il potere di sostituzione prescinde dai confini territoriali dei governi locali. La condizione, che in astratto potrebbe essere riferita solo all'ultima ipotesi che legittima l'intervento sostitutivo (*livelli essenziali ed uniformità*), sembra coerente con la natura del potere sostitutivo nel suo complesso, in quanto esso non è limitato dai confini delle diverse competenze.

Il comma demanda poi alla legge ordinaria il compito di fissare le garanzie per il rispetto dei principi di:

- ✓ sussidiarietà;
- ✓ leale collaborazione;

Del principio di sussidiarietà si è già brevemente detto nella scheda relativa all'art. 5 che novella l'art. 118. Il principio di "leale collaborazione" (o "cooperazione" o ancora "coordinamento") fra Stato e Regioni, introdotto dalla giurisprudenza costituzionale ed ormai consolidatosi, *"trova il suo diretto fondamento nell'art. 5 Cost."* (sent. 242/97, 19/97) e deve dunque *"governare i rapporti tra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi"* (sent. 242/97; cfr anche sentt. n. 151/86, 341/96, 55/01). Il principio viene qui esteso ai rapporti dello Stato con tutti gli enti locali.

Articolo 7
(Consiglio delle autonomie locali)

| Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 | Testo della Costituzione precedente alle modifiche |
|---|--|
| <p>All'articolo 123 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:</p> <p>«In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali».</p> | <p>Art. 123</p> <p>Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del <i>referendum</i> su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.</p> <p>Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione.</p> <p>Lo statuto è sottoposto a <i>referendum</i> 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 <i>referendum</i> non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.</p> |

Il testo è stato aggiunto alla Camera durante il dibattito in Aula (seduta del 26 settembre 2000, pag. 79). L'emendamento che introduceva l'articolo aggiuntivo ha - in parte - riaperto il dibattito sulle forme e sulle condizioni di operatività di una camera delle autonomie. In Toscana ed in Umbria un consiglio delle autonomie locali è stato già istituito con legge regionale (rispettivamente, L.R. n. 22/98, modificata con L.R. 36/2000, e L.R. 34/98, modificata con L.R. 10/2000). La maggior parte delle altre

regioni ha istituito - sempre con legge - una conferenza permanente Regione-enti locali per il coordinamento delle rispettive competenze.

Il testo sembra incidere in realtà su quella forma di governo regionale che il comma primo dell'art. 123 (nel testo risultante dalle modifiche apportate dalla Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, e rimasto ora invariato) rimette allo Statuto, quanto meno nel rapporto Regioni-enti territoriali infraregionali. Appare incerto infatti quale margine resterebbe ad una Regione che così volesse configurare una "Camera degli enti locali" con compiti più ampi di quelli meramente consultivi.

Articolo 8
(Ricorso per incostituzionalità)

| Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 | Testo della Costituzione precedente alle modifiche |
|--|---|
| <p>L'articolo 127 della Costituzione è sostituito dal seguente:</p> <p>«ART. 127</p> <p><i>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.</i></p> <p><i>La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte Costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge».</i></p> | <p>Art. 127</p> <p>Ogni legge approvata dal Consiglio regionale è comunicata al commissario che, salvo il caso di opposizione da parte del Governo deve vistarla nel termine di trenta giorni dalla comunicazione.</p> <p>La legge è promulgata nei dieci giorni dalla apposizione del visto ed entra in vigore non prima di quindici giorni dalla sua pubblicazione. Se una legge è dichiarata urgente dal Consiglio regionale, e il Governo della Repubblica lo consente, la promulgazione e l'entrata in vigore non sono subordinate ai termini indicati.</p> <p>Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, la rinvia al Consiglio regionale nel termine fissato per l'apposizione del visto.</p> <p>Ove il Consiglio regionale la approvi, di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere. In caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza.</p> <p>(N.B. per i riferimenti all'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948 cfr. testo della scheda di commento)</p> |

Il testo dell'art. 8 - che novella l'art.127 della Costituzione - riguarda il "controllo" reciproco dello Stato e delle Regioni sulle proprie competenze avverso leggi che esorbitano dalla rispettiva competenza.

In generale, i "controlli" di tipo preventivo - che nel testo previgente dell'art. 127 erano solo quelli dello Stato sulle leggi regionali - sono eliminati, lasciando solo il controllo successivo giurisdizionale (di costituzionalità) su piano di parità, vale a dire che l'accesso diretto alla Corte è possibile sia da parte dello Stato avverso la legge regionale, sia da parte della Regione avverso l'atto statale o di altra regione.

Nel sistema previgente la legge regionale andava comunicata al commissario per il visto governativo, che precedeva la promulgazione. Questa norma è stata eliminata insieme alla cadenza temporale, oltreché del visto stesso, della promulgazione e dell'entrata in vigore, con il connesso potere di autorizzare l'entrata in vigore "abbreviata" per le leggi dichiarate urgenti (prevista dal secondo comma dell'articolo 127 nel testo originario).

Scompare inoltre quella particolare forma di controllo preventivo "di merito" consistente nel ricorso che il Governo poteva effettuare rimettendo la questione di merito, sulla legge riapprovata dalla Regione, al giudizio delle Camere riunite per contrasto "*con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni*" (art. 127, comma quarto, *in parte qua*). La Corte Costituzionale - in questo contesto - aveva la "competenza sulla competenza": decideva cioè se la questione fosse di merito o di competenza.

Nel testo in esame resta, invece, ma viene profondamente ridisegnato (**comma primo**), il controllo di legittimità costituzionale, vale a dire la possibilità che il Governo ha di impugnare una legge regionale che ritiene ecceda la competenza della Regione. La principale differenza con la disciplina che viene modificata consiste - come anticipato - nel fatto che il ricorso ha per oggetto una legge già pubblicata (ricorso successivo, entro sessanta giorni dalla pubblicazione) e non una legge non ancora promulgata (ricorso preventivo, entro quindici giorni dalla comunicazione della riapprovazione);

Il **comma secondo** prevede che un'analogha - ma non identica - possibilità di impugnare una legge (o un atto avente valore di legge) dello Stato o di un'altra Regione spetti anche ad ogni Regione che si ritenga lesa nella propria sfera di competenza.

Le differenze - limitate, dal punto di vista testuale - tra i due commi del nuovo articolo 127 consistono in:

- ✓ il primo comma si riferisce ad una legge regionale (ricorso dello Stato), il secondo (ricorso della regione) ad una legge o "ad un atto avente valore di legge" dello Stato o di un'altra regione. Il confronto tra i due commi potrebbe essere ritenuto significativo nel valutare la possibilità della Regione di emanare "decreti-legge regionali", ipotesi che sembrerebbe dunque esclusa anche nel nuovo ordinamento.
- ✓ il primo comma prevede un ricorso su una legge (regionale) che "*ecceda la competenza*", il secondo su una legge dello Stato o di un'altra regione che "*leda la competenza*" della regione ricorrente. Non è agevole definire con certezza - specie

sul piano concreto - le conseguenze giuridicamente rilevanti della diversa dizione: se si ritenesse possibile "eccedere senza ledere" (più difficile immaginare di poter "ledere senza eccedere") si direbbe la prima ipotesi più circoscritta della seconda, caratterizzata anche (a differenza della prima) da una "lesione" attuale.

Il fatto che sostanzialmente l'articolo in esame elimini il controllo preventivo di costituzionalità (e di merito) e disciplini quello successivo, rende necessario un confronto con la normativa contenuta nell'art. 2²⁷ della legge costituzionale n.1 del 1948 - intitolata, tra l'altro, ai giudizi di costituzionalità. E' questa infatti la norma che - trovando ulteriore svolgimento nella legge ordinaria n. 87 del 1953 - disciplina la materia in esame. Rispetto a questo testo la legge costituzionale in esame sembra regolare pressoché l'intera materia oggetto delle fonti sopra citate. Vi sarebbero cioè le condizioni per poter ritenere l'art. 2 della legge cost. n. 2 del 1948 abrogato implicitamente. Certamente restano prive di contenuto normativo alcune disposizioni connesse (come ad esempio l'art. 31 della legge n. 87 che si riferisce al controllo preventivo previsto dall'art. 127 u.c. nella versione originaria).

I testi via via approvati durante le diverse fasi dei lavori della "Bicamerale" contenevano previsioni analoghe a quelle dell'attuale legge costituzionale. Nel testo base approvato il 3 giugno 1997, il ricorso diretto era concesso anche ai Comuni ed alle Province per tutelare le proprie competenze amministrative. Successivamente si aggiunsero, fra i titolari del potere di ricorso, anche le Città metropolitane.

Nel testo unificato del Comitato ristretto (13 ottobre 1999), si prevedeva il ricorso dello Stato non solo per "eccesso di competenza" ma anche - più in generale - per "violazione della Costituzione".

²⁷ Art. 2. - Quando una Regione ritenga che una legge od atto avente forza di legge della Repubblica invada la sfera della competenza ad essa assegnata dalla Costituzione, può, con deliberazione della Giunta regionale, promuovere l'azione di legittimità costituzionale davanti alla Corte nel termine di 30 giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente forza di legge.

Una legge d'una Regione può essere impugnata per illegittimità costituzionale, oltre che nei casi e con le forme del precedente articolo e dell'art. 127 della Costituzione, anche da un'altra Regione, che ritenga lesa da tale legge la propria competenza. L'azione è proposta su deliberazione della Giunta regionale, entro 60 giorni dalla pubblicazione della legge.

Articolo 9

(Modifica del territorio di Regioni; abrogazione di articoli)

| <i>Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3</i> | <i>Testo della Costituzione precedente alle modifiche</i> |
|--|--|
| <p data-bbox="280 495 354 527"><i>Art. 9.</i></p> <p data-bbox="280 600 800 831"><i>Al secondo comma dell'articolo 132 della Costituzione, dopo le parole: «Si può, con» sono inserite le seguenti: «l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante».</i></p> <p data-bbox="280 1461 800 1587"><i>L'articolo 115, l'articolo 124, il primo comma dell'articolo 125, l'articolo 128, l'articolo 129 e l'articolo 130 della Costituzione sono abrogati.</i></p> | <p data-bbox="816 495 922 527">Art. 132</p> <p data-bbox="816 562 889 594">1.(...)</p> <p data-bbox="816 632 1336 831">2. Si può, con referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.</p> <p data-bbox="816 873 1076 905">(TESTO RISULTANTE:</p> <p data-bbox="889 909 1295 1346">Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della provincia o delle province interessate e del comune o dei comuni interessati, espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i consigli regionali, consentire che province e comuni che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra".)</p> <p data-bbox="865 1451 1295 1503">(Per i testi degli articoli della Costituzione abrogati cfr. <i>infra</i>)</p> |

L'articolo 9 contiene due disposizioni eterogenee.

Con il **comma primo** è stato modificato l'art. 132, comma 2 della Costituzione, che riguarda le modifiche territoriali interne alla Regione (le modifiche al numero delle Regioni sono trattate nel comma primo, che resta invariato).

La parte sulla quale incide il comma in esame riguarda il *referendum*, la cui previsione viene maggiormente articolata nella novella. In materia vigono le disposizioni della legge 25 maggio 1975, n. 352, Titolo III, dove, in particolare all'art. 42, si dispone - tra l'altro - che la richiesta del *referendum* per il distacco da una regione di una o più province, ovvero di uno o più comuni, deve essere corredata delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente dei consigli provinciali e dei consigli comunali delle province e dei comuni di cui si propone il distacco, nonché di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della restante popolazione della regione dalla quale è proposto il distacco delle province o comuni predetti, e delle deliberazioni, identiche nell'oggetto, rispettivamente di tanti consigli provinciali o di tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo della popolazione della regione alla quale si propone che le province o i comuni siano aggregati.

Il comma qui in esame richiede l'approvazione della maggioranza delle popolazioni (il termine "popolazioni" è mutuato dalla dizione del primo comma) delle province e dei comuni interessati. Quali siano gli enti "interessati" non è precisato, anche se pare ragionevole affermare che sono "interessati" gli enti il cui territorio subisce variazioni. Il testo introdotto, sostanzialmente corrispondente alle versioni precedenti, sembra prevedere un *referendum* svolto a livello infraregionale. Il testo, anche nella versione novellata, continua a menzionare una legge della Repubblica.

Con il **comma secondo** sono state abrogate numerose disposizioni della Costituzione - molte delle quali facenti parte dell'area dei controlli - ritenute incompatibili con il testo approvato. La relazione della commissione presentata dagli on. A. Soda e V. Cerulli Irelli alla Camera, il 19 febbraio 2001, sottolinea che "il disegno riformatore sancisce la pari dignità costituzionale di tutti gli enti politici territoriali che sono contitolari dei poteri e delle attribuzioni che sono manifestazioni della volontà popolare. A questo rinnovato assetto dei rapporti tra stato e autonomie è da collegare la prevista soppressione di tutte quelle norme costituzionali nelle quali sia presente un'impronta statalista ed anche formalista cioè gli articoli che concernono i controlli di legittimità sugli atti sia delle regioni sia degli enti locali, quelli relativi al commissario di governo, e alle circoscrizioni di decentramento amministrativo statale in periferia".

Va sottolineato al riguardo, prima di passare in rapida rassegna gli articoli della Costituzione che sono stati abrogati, che precedenti versioni del testo vietavano espressamente alcuni tipi di controllo dello Stato sulla Regione e delle Regioni sugli enti locali, modificando a tal fine il testo - ad esempio - degli articoli 125 e 130. Non è certo che il divieto esplicito possa essere ritenuto del tutto equivalente alla mera abrogazione: si consideri, ad esempio, il Commissario di Governo che, eliminato come figura di livello costituzionale, non necessariamente per ciò diviene "incostituzionale".

| |
|--|
| Art. 115: " Le regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione". |
|--|

L'abolizione dell'articolo 115 della Costituzione si connette al fatto che l'autonomia regionale, nel nuovo testo adottato, viene sancita dall'art. 114, secondo

comma, insieme con quella degli altri enti di cui è costituita la Repubblica. Parallelamente, viene abrogato anche l'art. 128 (cfr.).

Art. 124: " Un commissario del Governo, residente nel capoluogo della regione, soprintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla regione".

La figura del commissario del Governo veniva considerata dall'orientamento prevalente un organo periferico dell'esecutivo, con compiti di sovrintendenza e coordinamento tra le funzioni amministrative statali e regionali. La legge n. 400 del 1988 ("*Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della presidenza del consiglio dei ministri*") ha definito i compiti di tale organo nell'ambito dell'attività dell'esecutivo: esso ha il compito a) di assicurare a livello regionale l'unità di indirizzo e l'adeguatezza dell'azione amministrativa, sovrintendendo alle funzioni esercitate dagli organi amministrativi dello Stato e coordinando l'attività degli organi amministrativi statali decentrati sul territorio regionale; b) di coordinare, d'intesa con il Presidente della regione, le attività amministrative esercitate dallo Stato con quelle esercitate dalla regione; c) di svolgere una funzione di raccolta di dati, notizie, informazioni utili allo svolgimento delle funzioni statali e di quelle regionali; d) di segnalare al Governo la mancata adozione da parte della regione degli atti delegati e provvede al compimento dei relativi atti sostitutivi; e) di proporre al Presidente del Consiglio iniziative in ordine ai rapporti tra Stato e regione e l'adozione di direttive per le attività delegate; f) di riferire periodicamente al governo sulla propria attività.

Sull'abrogazione dell'art. 124 si è svolto un articolato dibattito nell'Aula della Camera nella seduta del 26 settembre 2000 (pagg. 87-91), e ciò perché - a differenza di molti testi precedenti fin dalla Bicamerale - il testo approvato in sede referente non ne prevedeva l'abrogazione.

Si è già accennato al fatto che l'abrogazione dell'art. 124 non comporta necessariamente il venir meno di tutta la disciplina che ne regola la figura a livello di legge ordinaria.

Art. 125.1: " Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della regione è esercitato in forma decentrata da un organo dello stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica. La legge può in determinati casi ammettere il controllo di merito al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale. "

L'art. 125, comma secondo, riguarda gli organi di giustizia amministrativa di primo grado, con una disposizione che resta intatta nel nuovo testo.

Anche il controllo di legittimità sugli atti amministrativi regionali, previsto dal comma 1 dell'art. 125, viene abolito alla luce delle modifiche introdotte nel Titolo V della Costituzione. L'articolo 125 prevedeva un controllo generale di legittimità sugli atti amministrativi della Regione. A tale articolo fu data attuazione con l'art. 41 della legge 62 del 1953 ("*Costituzione e funzionamento degli organi regionali*"), che istituiva la Commissione di controllo sugli atti amministrativi regionali. Un indirizzo teso a ridurre l'area dei controlli in questione si era già chiaramente evidenziato a livello di

legislazione ordinaria, prima con il D.lgs. 40 del 1993 ("*Revisione dei controlli amministrativi dello Stato sulle regioni*"), poi con l'art. 17 della legge 127/1997.

Anche in questo caso può esservi incertezza circa l'esatta portata della mera abrogazione sulle funzioni e sull'organo.

Art. 128: "Le province e i comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della repubblica che ne determinano le funzioni".

L'articolo 128 sanciva l'autonomia delle formazioni territoriali 'minori', Province e Comuni, entro i limiti posti da leggi generali della Repubblica (mentre per le Regioni i limiti erano indicati nei principi fissati nella Costituzione). L'abrogazione della disposizione - parallelamente a quella dell'art. 115 - è motivata dalla presenza della nuova formulazione proposta per l'art. 114, dove è riconosciuta una pari autonomia a ciascun ente costitutivo della Repubblica.

Art. 129: "Le province e i comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale.
Le circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento".

Questo articolo riconosceva che l'ambito territoriale comunale e provinciale poteva anche rappresentare una circoscrizione di decentramento statale e regionale. Il modello del decentramento amministrativo, per il quale lo Stato è dotato di un'organizzazione periferica capillare, veniva applicato in virtù di questo articolo della Costituzione anche alla Regione, con la conseguenza inevitabile di disegnare così un rapporto tra enti non nettamente paritario.

La dottrina ha in genere sottolineato che nella realtà la previsione costituzionale che riguarda le strutture circondariali ha avuto una scarsa applicazione.

Art. 130: "Un organo della regione, costituito nei modi stabiliti da legge della repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle province, dei comuni, e degli altri enti locali.
In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione".

L'abrogazione dell'articolo 130 della Costituzione si riconnette al nuovo sistema dei rapporti tra le regioni e gli enti locali instaurato dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

L'articolo 130 prevedeva che un organo della regione, la cui costituzione era disciplinata da legge dello stato, esercitasse il controllo di legittimità sugli atti degli enti locali. Nel testo originario del disegno di legge la soppressione dei controlli preventivi di legittimità e merito sugli atti degli enti locali era espressamente dichiarata in un articolo che poi fu soppresso nel corso della discussione. Nella relazione presentata alla Camera, si leggeva: "*Sui rapporti tra gli enti locali e la Regione, si deve segnalare l'importante novità rappresentata dalla soppressione dell'istituto dei controlli preventivi esterni di legittimità o di merito sugli atti amministrativi, adesso affidato all'organo regionale di controllo. (...) Questo punto, estremamente significativo sul versante della*

realizzazione della piena autonomia degli enti locali, è altresì significativo sul versante dei rapporti, perché viene definitivamente superato il modello dell'ente locale subordinato, nella sua autonomia, all'organo regionale di controllo (...)".

Anche in questa materia, come già osservato, si era da tempo delineato un indirizzo riduttivo a livello di legislazione ordinaria, e può esservi incertezza circa l'esatta portata della mera abrogazione sulle funzioni e sull'organo.

Articolo 10

(Conferimento transitorio alle Regioni a statuto speciale di maggiore autonomia)

| | |
|---|--|
| Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 | |
| <i>1. Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.</i> | |

Il testo non modifica la Costituzione, ma contiene una norma transitoria che si salda in qualche modo con le questioni affrontate *sub* art. 2 che novella l'art.116 (*cfr.*). Come in quella sede, infatti, si affrontava il problema dell'eventuale e futuro raggiungimento, da parte delle Regioni a statuto ordinario, dell'autonomia propria delle Regioni differenziate, qui si dispone - questa volta in modo immediatamente efficace - per il raggiungimento da parte delle Regioni differenziate del livello di autonomia che la riforma complessivamente conferisce alle Regioni a statuto ordinario, nella misura in cui a queste ultime venga attribuita un'autonomia più ampia.

Come conseguenza del testo le Regioni ad autonomia differenziata si vedono attribuire quelle competenze delle Regioni a statuto ordinario che i propri Statuti non prevedono. L'articolo in esame non sembra richiedere, come richiede invece il novellato articolo 116, il rispetto dei principi di carattere fiscale (art. 119) né la consultazione degli enti locali, né, peraltro, l'iniziativa o l'assenso della stessa Regione ad autonomia differenziata. La norma si configura come immediatamente efficace nell'espandere l'autonomia. La Regione a statuto speciale non sembra neppure poter optare per la conservazione di un meno ampio grado di autonomia, come può fare invece la Regione a Statuto ordinario.

La norma precisa che è "*sino all'adeguamento dei rispettivi statuti*" che viene conferita la maggiore autonomia.

Articolo 11

(La Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata)

| | |
|--|--|
| <p>Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3</p> | |
| <p><i>Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.</i></p> <p><i>2. Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti</i></p> | |

I nuovi poteri della Commissione

L'articolo 11 prevede la possibilità che la Commissione parlamentare per le questioni regionali sia integrata in modo speciale e, in questa veste, sia titolare di un rilevante potere consultivo sui progetti di legge in materie "regionali". Il parere della Commissione integrata, infatti, se "disatteso" dalla Commissione referente, costringe l'Assemblea all'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti.

Tale affermazione va tuttavia circostanziata per quanto riguarda tempi, modi e oggetto.

Il "rinvio" alla riforma del regolamento del Senato e della Camera

In primo luogo va sottolineato che la Commissione non è immediatamente integrata né, pertanto, titolare di queste speciali funzioni per la sola entrata in vigore della legge costituzionale. E ciò perché la norma prevede che "*i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere*". Si tratterebbe dunque di una facoltà delle assemblee parlamentari. Sembra pertanto preliminarmente in tutti e due i rami del Parlamento una riforma regolamentare che dia "attuazione"²⁸ al disposto costituzionale, probabilmente dopo "opportuni accordi" tra Camera e Senato. Anche se le camere infatti potrebbero decidere diversamente, ciascuna nella propria autonomia, la lettera della norma (che usa il plurale e la congiunzione "e") non sembra rendere possibile sostanziali divergenze nei testi approvati, in relazione alla composizione della Commissione integrata. Differenze potranno al più riguardare aspetti attuativi ulteriori e diversi (*cf. infra*).

Sembrirebbe che i regolamenti parlamentari, eventualmente adottando anche soluzioni diverse, potrebbero "integrare" la Commissione anche ad altri fini, oltre quelli previsti dal secondo comma in riferimento alla speciale funzione consultiva, secondo uno spettro non predeterminabile di possibilità tale da comprendere integrazioni "intermittenti", integrazioni stabili ed altre forme sulle quali il Regolamento sembra poter avere ampi margini di operatività.

L'integrazione della Commissione

In secondo luogo, come si è qui sopra accennato, titolare della funzione è la Commissione integrata con la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali.

Poiché questa partecipazione è esattamente ciò che costituisce l'oggetto della riforma regolamentare, è prevedibile che in quella sede si definiscano in primo luogo le modalità di identificazione dei "rappresentanti". Non è agevole stabilire quali potrebbero essere queste modalità, (e quindi quali possano essere i numeri e la composizione della partecipazione) non solo per la mancanza di precedenti in termini, ma anche perché i regolamenti parlamentari non sono fonti subordinate alla legge, ma in qualche modo "parallele"²⁹, e quindi ciò che le leggi già dispongono in materie analoghe potrebbe non essere, o non essere ritenuto, significativo.

Può allora solo citarsi, per completezza di informazione, che la Commissione ritrova nella legge ordinaria la fonte di dettaglio della propria composizione, che la giurisprudenza costituzionale più recente tende a considerare "ente locale" non solo la Provincia, il Comune ma anche la Comunità montana, e che le Città metropolitane dovrebbero considerarsi enti da rappresentare al pari degli altri. Il decreto legislativo n.

²⁸ Per la verità il testo prevede solo che la norma regolamentare disciplini la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione, non l'ambito o gli effetti del procedimento consultivo, già analiticamente dettati dalla norma stessa. Poiché tuttavia, è solo la Commissione così integrata che può emettere i pareri "rinforzati", senza previa modifica del regolamento tali pareri non potrebbero essere espressi.

²⁹ Non ci si sofferma in questa sede sul complesso problema della collocazione del regolamento nelle fonti normative e del rapporto con la legge come fonte.

281 del 1997 ha istituito (art. 8) la Conferenza "unificata" dove siedono rappresentanti, oltre che dello Stato, anche delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali.

L'ambito dei poteri della Commissione

La funzione consultiva rafforzata si esercita sui progetti di legge riguardanti le materie di legislazione concorrente (art. 117, terzo comma, nuovo testo) e l'autonomia finanziaria (art. 119, nuovo testo)

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

In pratica, la Commissione si esprime in modo "rafforzato" sui progetti di legge statali che contengono i principi fondamentali validi per la legislazione regionale.

L'art. 119 sull'autonomia finanziaria³⁰ delinea una materia ampia dove - tra l'altro - è esplicito il riferimento a principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a un fondo perequativo istituito con legge dello Stato, a risorse

³⁰ Art. 119. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

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

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

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. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti».

aggiuntive ed interventi speciali (dello Stato), a principi generali sul patrimonio di Regioni ed enti locali.

Effetto della pronuncia della Commissione integrata

Se la Commissione esprime, sui progetti di legge relativi alle materie sopra ricordate, un parere contrario o un parere favorevole che sia però condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate³¹, e la Commissione referente non vi si sia adeguata, su quelle parti del testo l'Assemblea deve deliberare a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

In sostanza il testo approvato in sede referente, che diverga da quello auspicato dalla Commissione per le questioni regionali, va approvato in Aula con una maggioranza che, nelle vigenti disposizioni della Costituzione o del Regolamento, è richiesta solo per deliberazioni di particolare rango quali la seconda deliberazione sui disegni di legge costituzionale o la modifica del Regolamento. Il modello adottato, con particolare "forza procedurale", è quello - già esistente nei regolamenti parlamentari - per cui, la non osservanza del parere di una commissione da parte di un'altra, comporta conseguenze procedurali sostanzialmente consistenti in un aggravio delle modalità di approvazione.

La maggioranza speciale è richiesta solo sulle parti dove c'è divergenza, non per le votazioni dove si sottopone ad approvazione un testo sul quale la Commissione per le questioni regionali non si è espressa o si è espressa in modo favorevole.

In relazione a quest'ultimo aspetto, la rilevanza del parere della Commissione questioni regionali sembra incidere sulle decisioni dell'Assemblea (alzando il *quorum*) solo se la Commissione referente dissente dal parere. Stando alla lettera della norma non sembra che, nel caso la Commissione referente condivida il testo preferito dalla Commissione per le questioni regionali, l'Assemblea debba impiegare il *quorum* rafforzato per approvare un diverso testo. Altra questione potrebbe porsi in relazione alla portata dell'"adeguamento" (identità formale o equivalenza sostanziale di testi ?) della Commissione referente rispetto al parere della Commissione (questioni simili si pongono quando una legge si sovrappone ad un *referendum* abrogativo in corso). Un aspetto di non agevole definizione è anche quello degli effetti del parere sull'esame svolto da Commissioni in sedi diverse da quella referente.

Un potere "temporaneo"?

L'art. 11 stabilisce che è "*sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione*" che i regolamenti parlamentari possono prevedere la speciale integrazione. In sostanza: fino ad una riforma costituzionale del Parlamento (al Parlamento è infatti intitolato il Titolo I della Parte II della Costituzione).

³¹ Non sembrerebbe sufficiente pertanto l'espressione di condizioni generali o generiche. La *ratio* di ciò sembrerebbe doversi identificare nella difficoltà di definire poi - in mancanza di un dato testuale "specificamente formulato" - se la Commissione referente si sia o meno adeguata.

Poiché una legge costituzionale di riforma del Parlamento può abrogare o confermare la norma qui in esame - e quindi eliminare o mantenere la Commissione e i suoi poteri - nonché modificarli, estenderli o limitarli, sembra che la questione della temporaneità della Commissione integrata si ponga solo nell'improbabile caso che la riforma costituzionale del Parlamento non disponga neppure implicitamente in materia.

ALLEGATO

**Testo a fronte degli articoli 114-133 della Costituzione
nel testo vigente e previgente**

| | |
|--|---|
| Testo degli articoli 114-133 della Costituzione risultanti dalle modifiche apportate dalle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001 | Testo degli articoli 114-133 della Costituzione vigente prima delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001 |
|--|---|

| | |
|--|---|
| <p>Art. 114. – La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento. (*)</p> | <p>Art. 114 - La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni.</p> |
| <p>abrogato</p> | <p>Art. 115 - Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione.</p> |
| <p>Art. 116. – Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale. La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell’articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all’organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.</p> | <p>Art. 116 - Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d’Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali.</p> |

(*) Sono riportati in carattere neretto i testi di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001; sono riportati in carattere corsivo i testi di cui alla legge costituzionale n. 1 del 1999; sono riportati in carattere normale i testi della Costituzione vigente prima delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001.

Testo degli articoli 114-133 della Costituzione risultanti dalle modifiche apportate dalle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001

Testo degli articoli 114-133 della Costituzione vigente prima delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001

Art. 117. – La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- immigrazione;
- rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
- organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; cittadinanza, stato civile e anagrafi; giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- norme generali sull'istruzione; previdenza sociale;
- legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo

Art. 117 - La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni:

- ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;
- circoscrizioni comunali;
- polizia locale urbana e rurale;
- fiere e mercati;
- beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria e ospedaliera;
- istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica;
- musei e biblioteche di enti locali;
- urbanistica;
- turismo ed industria alberghiera;
- tramvie e linee automobilistiche d'interesse regionale;
- viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale;
- navigazione e porti lacuali;
- acque minerali e termali;
- cave e torbiere;
- caccia;
- pesca nelle acque interne;
- agricoltura e foreste;
- artigianato. Altre materie indicate da leggi costituzionali.

Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.

Testo degli articoli 114-133 della Costituzione risultanti dalle modifiche apportate dalle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001

Testo degli articoli 114-133 della Costituzione vigente prima delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001

| | |
|---|--|
| <p>statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.</p> <p>Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.</p> <p>Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.</p> <p>Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.</p> <p>Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempimento.</p> | |
|---|--|

| <p align="center">Testo degli articoli 114-133 della Costituzione risultanti dalle modifiche apportate dalle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001</p> | <p align="center">Testo degli articoli 114-133 della Costituzione vigente prima delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001</p> |
|---|--|
| <p>La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.</p> <p>Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.</p> <p>La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni. Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.</p> | |
| <p>Art. 118. Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.</p> <p>I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.</p> <p>La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere <i>b)</i> e <i>h)</i> del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.</p> <p>Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.</p> | <p>Art. 118 - Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali.</p> <p>Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative.</p> <p>La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici.</p> |

| <p align="center">Testo degli articoli 114-133 della Costituzione risultanti dalle modifiche apportate dalle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001</p> | <p align="center">Testo degli articoli 114-133 della Costituzione vigente prima delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001</p> |
|--|--|
| <p>Art. 119. – I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.</p> <p>Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.</p> <p>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. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.</p> | <p>Art. 119 - Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.</p> <p>Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.</p> <p>Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.</p> <p>La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.</p> |
| <p>Art. 120. – La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, nè adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, nè limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale. Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle</p> | <p>Art. 120 - La Regione non può istituire dazi d'importazione o esportazione o transito fra le Regioni.</p> <p>Non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni.</p> <p>Non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o</p> |

| <p align="center">Testo degli articoli 114-133 della Costituzione risultanti dalle modifiche apportate dalle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001</p> | <p align="center">Testo degli articoli 114-133 della Costituzione vigente prima delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001</p> |
|---|--|
| <p>Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.</p> | <p>lavoro.</p> |
| <p><i>Art. 121 - Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente.</i> <i>Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere.</i> <i>La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni.</i> <i>Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica.</i></p> | <p>Art. 121 - Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente. Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative e regolamentari attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere. La giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni. Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; promulga le leggi ed i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo centrale.</p> |
| <p><i>Art. 122 - Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.</i></p> <p><i>Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.</i></p> | <p>Art. 122 - Il sistema d'elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei consiglieri regionali sono stabiliti con legge della Repubblica.</p> <p>Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio regionale e ad una delle Camere del Parlamento o ad un altro Consiglio regionale.</p> |

| <p align="center">Testo degli articoli 114-133 della Costituzione risultanti dalle modifiche apportate dalle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001</p> | <p align="center">Testo degli articoli 114-133 della Costituzione vigente prima delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001</p> |
|---|--|
| <p><i>Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza. I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.</i></p> | <p>Il Consiglio elegge nel suo seno un presidente e un ufficio di presidenza per i propri lavori. I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Il Presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti.</p> |
| <p><i>Art. 123 - Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione. Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.</i></p> <p>In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.</p> | <p>Art. 123 - Ogni Regione ha uno statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica.</p> |

| <p align="center">Testo degli articoli 114-133 della Costituzione risultanti dalle modifiche apportate dalle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001</p> | <p align="center">Testo degli articoli 114-133 della Costituzione vigente prima delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001</p> |
|--|---|
|--|---|

| | |
|--|--|
| <p align="center">abrogato</p> | <p>Art. 124 - Un Commissario del Governo, residente nel capoluogo della Regione, soprintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla Regione.</p> |
| <p align="center">primo comma: abrogato</p> <p>Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione.</p> | <p>Art. 125 - Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica. La legge può in determinati casi ammettere il controllo di merito, al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale.</p> <p>Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione.</p> |
| <p><i>Art. 126 - Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.</i></p> <p><i>Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione.</i></p> <p><i>L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso</i></p> | <p>Art. 126 - Il Consiglio regionale può essere sciolto, quando compia atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, o non corrisponda all'invito del Governo di sostituire la Giunta o il Presidente, che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni. Può essere sciolto quando, per dimissioni o per impossibilità di formare una maggioranza, non sia in grado di funzionare. Può essere altresì sciolto per ragioni di sicurezza nazionale.</p> <p>Lo scioglimento è disposto con decreto motivato del Presidente della Repubblica, sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica. Col decreto di scioglimento è nominata una Commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale, che indice le elezioni entro tre mesi e provvede all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e agli atti improrogabili, da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio.</p> |

| <p>Testo degli articoli 114-133 della Costituzione risultanti dalle modifiche apportate dalle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001</p> | <p>Testo degli articoli 114-133 della Costituzione vigente prima delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001</p> |
|--|--|
| <p><i>comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio.</i></p> | |
| <p>Art. 127. – Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione. La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge.</p> | <p>Art. 127 - Ogni legge approvata dal Consiglio regionale è comunicata al Commissario che, salvo il caso di opposizione da parte del Governo, deve vistarla nel termine di trenta giorni dalla comunicazione. La legge è promulgata nei dieci giorni dall'apposizione del visto ed entra in vigore non prima di quindici giorni dalla sua pubblicazione. Se una legge è dichiarata urgente dal Consiglio regionale, e il Governo della Repubblica lo consente, la promulgazione e l'entrata in vigore non sono subordinate ai termini indicati. Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, la rinvia al Consiglio regionale nel termine fissato per l'apposizione del visto. Ove il Consiglio regionale l'approvi di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere. In caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza.</p> |
| <p>abrogato</p> | <p>Art. 128 - Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni.</p> |
| <p>abrogato</p> | <p>Art. 129 - Le Province e i Comuni sono anche circoscrizioni di decentramento statale e regionale. Le circoscrizioni provinciali possono essere suddivise in circondari con funzioni esclusivamente amministrative per un ulteriore decentramento.</p> |

| <p align="center">Testo degli articoli 114-133 della Costituzione risultanti dalle modifiche apportate dalle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001</p> | <p align="center">Testo degli articoli 114-133 della Costituzione vigente prima delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001</p> |
|---|--|
| <p align="center">abrogato</p> | <p>Art. 130 - Un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali. In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione.</p> |
| <p>Art. 131 - Sono costituite le seguenti Regioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Piemonte; - Valle d'Aosta; - Lombardia; - Trentino-Alto Adige; - Veneto; - Friuli-Venezia Giulia; - Liguria; - Emilia-Romagna; - Toscana; - Umbria; - Marche; - Lazio; - Abruzzi; - Molise; - Campania; - Puglia; - Basilicata; - Calabria; - Sicilia; - Sardegna. | <p>Art. 131 - Sono costituite le seguenti Regioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Piemonte; - Valle d'Aosta; - Lombardia; - Trentino-Alto Adige; - Veneto; - Friuli-Venezia Giulia; - Liguria; - Emilia-Romagna; - Toscana; - Umbria; - Marche; - Lazio; - Abruzzi; - Molise; - Campania; - Puglia; - Basilicata; - Calabria; - Sicilia; - Sardegna. |
| <p>Art. 132 - Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con <i>referendum</i> dalla maggioranza delle popolazioni stesse. Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante referendum e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali,</p> | <p>Art. 132 - Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con <i>referendum</i> dalla maggioranza delle popolazioni stesse. Si può, con <i>referendum</i> e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.</p> |

| | |
|--|---|
| Testo degli articoli 114-133 della Costituzione risultanti dalle modifiche apportate dalle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001 | Testo degli articoli 114-133 della Costituzione vigente prima delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001 |
|--|---|

| | |
|--|--|
| consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra. | |
| <p>Art. 133 - Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione.</p> <p>La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.</p> | <p>Art. 133 - Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione.</p> <p>La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.</p> |

Ultime pubblicazioni del Servizio Studi

| | | |
|--------------|--|-------------------------------|
| 61/I | Il nuovo riparto delle competenze tra Stato e Regione (La competenza legislativa concorrente) | <i>Dossier</i> |
| 61/II | Il nuovo riparto delle competenze tra Stato e Regione (La competenza legislativa concorrente) | <i>Dossier</i> |
| 62 | A.S. 699-A Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002) | <i>Schede di lettura</i> |
| 63 | Nazioni Unite: Prevenzione dei conflitti armati e missioni di pace (per la delegazione di osservatori parlamentari presso la "settimana ministeriale" della 56a assemblea generale delle Nazioni Unite 9 - 16 novembre 2001) | <i>Documentazione di base</i> |
| 64 | Nazioni Unite: lotta alla povertà e sviluppo (per la delegazione di osservatori parlamentari presso la "settimana ministeriale" della 56a assemblea generale delle Nazioni Unite 9-16 novembre 2001) | <i>Documentazione di base</i> |
| 65 | La IV Conferenza ministeriale dell'Organizzazione Mondiale del Commercio | <i>Dossier</i> |
| 66 | Fase ascendente e fase discendente del contenzioso italiano a Strasburgo (A.S. n. 498) | <i>Dossier</i> |
| 67 | L'Alto Commissario della Nazioni Unite per i rifugiati (per l'audizione dell'Alto Commissario Ruud Lubbers, prevista presso il Senato il 9 Novembre 2001) | <i>Documentazione di base</i> |
| 68 | Disegno di legge A.S. 188. Legge quadro in materia di contabilità ambientale dello Stato, delle regioni e degli enti locali. | <i>Schede di lettura</i> |
| 69 | A.S. n. 801 di conversione del decreto-legge 28 settembre 2001, n. 355 "Disposizioni urgenti in materia di lavoro supplementare nei rapporti di lavoro a tempo parziale e di opzione sui sistemi di liquidazione delle pensioni, nonché di regolarizzazione di adempimenti tributari e contributivi per i soggetti colpiti dal sisma del 13 e 16 dicembre 1990 in talune province della regione siciliana" Testo approvato dalla Camera dei deputati | <i>Schede di lettura</i> |