

Articolo 28
(Art. 114 - Abolizione delle Province)

Art. 114 – Testo vigente	Art. 114 – Testo modificato
La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province , dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.	La Repubblica è costituita dai Comuni, 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.	I Comuni, 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.	<i>Identico</i>

L'articolo 28 modifica l'articolo 114 della Costituzione, sopprimendo il riferimento alle province quali enti costitutivi della Repubblica.

Correlata è la soppressione del medesimo riferimento negli altri articoli della Costituzione in cui esso ricorre.

In particolare, il **termine 'province'** viene meno:

- nel nuovo art. 117 Cost. (introdotto dall'art. 30), con riferimento alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento degli enti locali ed al riconoscimento della potestà regolamentare agli enti locali (secondo comma, lettera *p*), e sesto comma),
- nell'art. 118 Cost. (modificato dall'art. 31), relativamente alla titolarità di funzioni amministrative proprie e delegate (primo e terzo comma) ed all'applicazione della cd. "sussidiarietà orizzontale" (quinto comma);
- nel nuovo art. 119 Cost. (introdotto dall'art. 32), sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali, la titolarità di risorse proprie, l'autonomia fiscale, il finanziamento integrale delle funzioni, la destinazione di risorse aggiuntive e l'attuazione di interventi speciali, la titolarità di un proprio patrimonio
- nell'art. 120 Cost. (modificato dall'art. 37, comma 9), sul potere sostitutivo del Governo;
- nell'articolo 132, secondo comma, Cost. (modificato dall'art. 37, comma 12), sul passaggio di province e comuni da una regione all'altra;
- nell'art. 133, primo comma, Cost., relativo alle modifiche delle circoscrizioni provinciali e all'istituzione di nuove province, che viene integralmente soppresso (art. 37, comma 13).

Le **province vengono dunque meno quali enti costituzionalmente necessari**, dotati di funzioni loro proprie.

Si nota in proposito che mentre il riferimento alle province viene meno nell'ambito della definizione delle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*) (che attribuisce, fra l'altro, allo Stato la competenza in materia di ordinamento e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane), una **disposizione finale** del disegno di legge in esame (art. 39, comma 4) disciplina il **riparto di competenza legislativa** relativamente agli "**enti di area vasta**", attribuendo i profili ordinamentali generali alla legge statale e le ulteriori disposizioni alla legge regionale.

Attraverso questa disposizione finale, che avrà immediata applicazione al momento dell'entrata in vigore della legge costituzionale – e *che troverebbe più opportuna collocazione nell'ambito dell'articolo 117 della Costituzione* – viene introdotto dalla legge costituzionale un nuovo ente territoriale, l'"ente di area vasta".

Si ricorda in proposito che la **legge 7 aprile 2014, n. 56**, che ha istituito le città metropolitane e riordinato le province, definisce "enti territoriali di area vasta" sia le città metropolitane – che restano enti costituzionalmente necessari - che le province (art. 1, commi 2 e 3).

Dal punto di vista dell'assetto istituzionale, il presidente della provincia ed i consigli provinciali divengono organi elettivi di secondo grado, con diritto di elettorato attivo e passivo riconosciuto ai sindaci e ai consiglieri dei comuni della provincia²⁹; ad essi si affianca un nuovo organo, l'assemblea dei sindaci. Le elezioni dei nuovi presidenti della provincia e dei nuovi consigli provinciali si svolgeranno entro il 12 ottobre 2014.

La legge 56/14 determina poi le **funzioni fondamentali delle province** definendole nuovamente quali "**enti con funzioni di area vasta**" (comma 85) e definisce un procedimento estremamente articolato per la riattribuzione delle funzioni non ritenute fondamentali.

La disciplina dettata dalla legge n. 56/2014 sulle città metropolitane e sulle province sembrerebbe peraltro rivestire **carattere provvisorio**, in quanto dettata "in attesa della riforma del titolo V della parte II della Costituzione e delle relative norme di attuazione" (art. 1, comma 5 per le città metropolitane e comma 51 per le province).

Il disegno di legge costituzionale in esame espunge dal testo della Costituzione il riferimento alle "province" e prevede l'"ente di area vasta" in una

²⁹ Per le prime elezioni, sono eleggibili anche i consiglieri provinciali uscenti.

norma sul riparto di competenza legislativa. Non è invece espressamente prevista una disciplina attuativa che prefiguri in qualche modo il futuro assetto di attribuzione delle funzioni fondamentali, attualmente attribuite alle province.

Il nuovo assetto degli enti territoriali in questione appare dunque rimesso ai futuri sviluppi legislativi, in cui sarà presumibilmente precisata la configurazione dell'“ente di area vasta” (sul riparto di competenza in questo ambito, si rinvia al commento all'articolo 117).

Allo stato appare meritevole di approfondimento la questione se la nuova disciplina costituzionale escluda l'attribuzione di “funzioni proprie” o “funzioni fondamentali” ad enti locali diversi da quelli richiamati (comuni e città metropolitane), questione cui sembrerebbe potersi dare risposta positiva alla luce della nuova formulazione dell'art. 118 e dell'art. 117, secondo comma, lett. p).

Si ricorda altresì che la Commissione Affari costituzionali del Senato ha approvato in sede referente, in data 4 giugno 2014, un disegno di legge costituzionale in materia di abolizione delle province (AS 131-abb.-A).

Esso prevede, come il disegno di legge costituzionale in esame, la soppressione di tutti i richiami alle “province” nel vigente testo costituzionale.

Esso detta altresì una **disciplina transitoria** (art. 4), che prevede la cessazione delle province da ogni funzione entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale, rimettendo ad una legge ordinaria, da approvare entro il predetto termine, la disciplina dell'attribuzione delle funzioni e del trasferimento dei beni patrimoniali e delle risorse umane e finanziarie delle province soppresse.

Occorre infine ricordare che l'articolo in esame non trova diretta applicazione nelle regioni a statuto speciale, in forza del disposto dell'articolo 38, comma 11.

Si rileva peraltro che tutte le regioni a statuto speciale, secondo quanto disposto da ciascuno statuto e relative norme di attuazione, hanno competenza legislativa esclusiva in materia di enti locali in relazione all'ordinamento, alle circoscrizioni territoriali ed alla finanza³⁰.

³⁰ I riferimenti normativi sono i seguenti: Friuli-Venezia Giulia: L.cost. 1/1963 (Statuto) art. 4; DPR 114/1965 art. 8; D.Lgs. 9/1997; Valle d'Aosta: L.cost. 4/1948 (Statuto) artt. 2-3, D.Lgs. 431/1989 D.Lgs. 282/1992, Trentino-Alto Adige: DPR 670/1972 (Statuto) artt. 4, 8, 80; DPR 473/1975, D.Lgs. 268/1992. Sardegna: L.cost. 3/1948 art. 3. Sicilia: R.D.Lgs. art. 15.

Articolo 29
(Art. 116 – ‘Regionalismo differenziato’)

Art. 116 – Testo vigente	Art. 116 – Testo modificato
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.	<i>Identico</i>
La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.	<i>Identico</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.	Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n), s) e u), limitatamente al governo del territorio , possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, anche su richiesta delle stesse , sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio . La legge è approvata da entrambe le Camere, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

L'**articolo 29** modifica il **terzo comma dell'articolo 116** della Costituzione, introdotto con la riforma del 2001, che disciplina l'ipotesi di estensione di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario (c.d. "regionalismo differenziato" o "regionalismo asimmetrico" o anche "federalismo differenziato" o "a velocità variabile", sulla base del modello spagnolo).

L'**art. 116, terzo comma**, della Costituzione consente attualmente di attribuire alle Regioni a statuto ordinario - ferme restando le particolari forme di autonomia delle Regioni a statuto speciale, di cui ai primi due commi del medesimo articolo 116 (non modificati dal disegno di legge in commento) - ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie:

- tutte le materie che l'art. 117 Cost., terzo comma, attribuisce alla competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni;
- un ulteriore, limitato, numero di materie riservate dallo stesso art. 117 (secondo comma) alla competenza legislativa esclusiva dello Stato:
 - l'organizzazione della giustizia di pace;
 - le norme generali sull'istruzione;
 - la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

L'attribuzione di tali forme rafforzate di autonomia deve essere stabilita con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali: la legge deve essere approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti e il relativo contenuto è definito d'intesa con la Regione interessata .

Si tratta di quello che è stato definito appunto "regionalismo differenziato" o "regionalismo asimmetrico", in quanto consente ad alcune Regioni di dotarsi di poteri diversi dalle altre. Si viene così a delineare un sistema che consente tre diversi livelli di autonomia regionale:

- le Regioni a statuto speciale, con forme di autonomia definite dai rispettivi statuti approvati con legge costituzionale (art. 116, primo comma, Cost.);
- le Regioni a statuto ordinario che non abbiano attivato la procedura ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., le cui potestà legislative, uguali per tutte, sono quelle stabilite dall'art. 117 Cost.;
- quelle Regioni a statuto ordinario che abbiano ottenuto, ex art. 116, terzo comma, Cost., forme speciali di autonomia, che possono essere diverse da Regione e Regione.

Il procedimento previsto dall'art. 116, terzo comma, non ha peraltro mai trovato completa attuazione (*v. infra*).

Il **testo originario del disegno di legge del Governo** (A.S. 1429) prevedeva l'integrale **soppressione** di tale comma, in relazione alla parallela previsione della **facoltà della legge statale di delegare materie o funzioni di competenza esclusiva dello Stato ad una o più regioni**, introdotta dal medesimo disegno di legge (*v. infra*).

La **reintroduzione della norma** è stata disposta nel corso dell'esame del esame in sede referente al Senato, contestualmente alla soppressione della potestà legislativa delegata alle Regioni.

In luogo del disegno originario, l'impianto vigente del terzo comma dell'articolo 116 permane, seppur con **alcune** significative **modifiche**.

Innanzitutto viene **ridotto l'ambito delle materie nelle quali possono essere attribuite particolari forme di autonomia** alle regioni ordinarie. Nel testo vigente ciò è possibile per tutte le materie di competenza concorrente di cui al terzo comma dell'articolo 117 e in un novero specifico di materie di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. l), n), s)).

Nella nuova formulazione, invece, manca il riferimento al terzo comma dell'art. 117 - integralmente sostituito con la eliminazione della competenza concorrente - mentre è mantenuto il riferimento ad alcune lettere del secondo comma, peraltro riformulate dallo stesso disegno di legge di riforma, alle quali è aggiunta la lettera u), limitatamente alla materia "governo del territorio".

In sintesi:

- a) viene **confermata** la possibilità di attribuire **forme e condizioni di particolare autonomia** alle regioni nelle seguenti **materie**:
 - organizzazione della giustizia di pace;

- istruzione, ordinamento scolastico; ricerca scientifica e tecnologica;
 - tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema; ordinamento sportivo; attività culturali;
 - governo del territorio;
- b) è **introdotta la possibilità di attribuire le forme e condizioni di particolare autonomia** nelle materie **istruzione universitaria**, nel testo attuale non considerata rientrante tra le materie di competenza concorrente, e **turismo**, in conseguenza del fatto che non si tratta più di materia di competenza residuale regionale ma di materia di competenza esclusiva statale, limitatamente alle disposizioni generali e comuni;
- c) **non possono più essere oggetto di attribuzione di particolari forme e condizioni di autonomia le seguenti materie:**
- rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni;
 - commercio con l'estero;
 - tutela e sicurezza del lavoro;
 - professioni;
 - sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
 - tutela della salute;
 - alimentazione;
 - protezione civile;
 - 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;
 - coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
 - casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;
 - enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

In secondo luogo, ai fini dell'attribuzione di autonomia, è esplicitata una nuova condizione in base alla quale, oltre al rispetto dei principi di autonomia finanziaria degli enti territoriali sanciti dall'art. 119 Cost., è necessario che la regione sia in **condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio**.

Il testo vigente dell'articolo 116 richiede solo il rispetto dei principi di cui all'art. 119.

Si ricorda in proposito che la cd. legge sul federalismo fiscale (legge 5 maggio 2009, n. 42) prevede che con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della medesima legge sul federalismo fiscale (art. 14, co. 2).

Per quanto concerne il requisito dell'**equilibrio di bilancio** richiesto dall'articolo in esame ai fini dell'attribuzione di autonomia alle regioni, si rammenta che il contenuto del requisito medesimo è disciplinato **dall'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243**³¹, recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio istituito con la legge costituzionale n.1/2012.

In particolare l'art. 9 della legge n. 243/2012 prevede che i bilanci delle regioni e degli altri enti territoriali si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano:

- a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali;
- b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

Va segnalato come un **altro** riferimento all'**equilibrio di bilancio** delle regioni sia recato anche dall'**articolo 119** della Costituzione, nel quale si dispone che le stesse hanno autonomia di entrata e di spesa nel rispetto *dell'equilibrio dei relativi bilanci*, senza tuttavia ivi precisare, a differenza di quanto dispone l'articolo in esame, che si tratta di equilibrio tra le entrate e le spese. Si tratta di una **differenza** che sembrerebbe meramente **terminologica** ("equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio" nell'articolo 116 ed "equilibrio" senza ulteriori specificazioni nell'articolo 119), atteso che, in ogni caso, la definizione dell'equilibrio di bilancio risulta stabilita dall'articolo 9 della legge n. 243/2012. *Potrebbe pertanto valutarsi l'opportunità, quanto ai profili di formulazione delle norme, di uniformare le due espressioni.*

Una terza modifica riguarda il procedimento di attuazione: in particolare, **l'iniziativa della regione interessata** non è più presupposto necessario per l'attivazione del procedimento legislativo aggravato all'esito del quale sono attribuite le condizioni di autonomia, ma solo condizione eventuale: il nuovo testo dispone infatti che la legge è adottata "anche su richiesta delle regioni" (anziché "su iniziativa della Regione interessata").

Infine, l'attribuzione delle forme speciali di autonomia avviene con **legge "approvata da entrambe le Camere"** (si tratta, pertanto, di una delle ipotesi di legge bicamerale paritaria di cui al nuovo art. 70, primo comma, Cost.) **senza però richiedere la maggioranza assoluta dei componenti** (come previsto attualmente), mentre resta necessaria la già prevista intesa tra lo Stato e la regione interessata.

³¹ Si tratta di una legge c.d. rinforzata, in quanto approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (come stabilito dall'articolo 1, sesto comma, dell'articolo 81 Cost. come sostituito dalla legge costituzionale n.1/2012), e, conseguentemente, modificabile solo con le medesime modalità, come precisato dall'articolo 1, comma 2, delle legge medesima.

Come già accennato, il disegno di legge governativo prevedeva invece, nel testo originario, che, con legge dello Stato, approvata a maggioranza assoluta dei componenti della Camera, l'esercizio della funzione legislativa può essere delegato ad una o più Regioni, anche su richiesta delle stesse e per un tempo limitato, previa intesa con le Regioni interessate. In tali casi la legge disciplina l'esercizio delle funzioni amministrative nel rispetto dei principi degli articoli 118 (funzioni amministrative) e 119 (autonomia finanziaria degli enti territoriali) (AS 1429, art. 117, quinto comma, Cost., come sostituito dall'art. 26).

La delega poteva avere ad oggetto un ventaglio molto ampio di materie, potendo riguardare tutte le materie attribuite alla competenza esclusiva statale ad eccezione di: ordine pubblico e sicurezza, salvo la polizia amministrativa locale; cittadinanza, stato civile e anagrafi; giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, giustizia amministrativa, salvo l'organizzazione della giustizia di pace.

Secondo la relazione di accompagnamento al disegno di legge, la sostituzione tra i due strumenti era funzionale all'introduzione di maggiore flessibilità per garantire condizioni differenziate di autonomia, risultato che le norme vigenti non hanno sin qui consentito di realizzare. Ciò in quanto, come già detto, il procedimento previsto, piuttosto articolato, non è mai stato applicato fino alla fase finale.

Per quanto riguarda le **iniziative di attuazione** adottate, un primo tentativo fu effettuato dalla regione **Toscana** nel 2003, in materia di beni culturali³².

Successivamente diverse Regioni, al termine di percorsi avviati nel corso dell'anno 2006, hanno formalizzato iniziative di devoluzione ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost..

Il Consiglio regionale della **Lombardia** ha approvato - il 3 aprile 2007 - una Deliberazione (allegato n. 2) n. VIII/367 (pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Lombardia n. 17, serie ordinaria del 23 aprile 2007), che impegna il Presidente della Regione ad avviare il confronto con il Governo per definire e sottoscrivere un'intesa, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con riferimento ad ambiti relativi a dodici materie.

Il 18 dicembre 2007 il Consiglio regionale del **Veneto** ha approvato una delibera (n. 98) di approvazione (allegato n. 3) del Documento tecnico di proposte ai sensi dell'art. 116, terzo comma Cost., relativamente a quattordici materie³³ nonché del Provvedimento

³² Decreto della Giunta regionale della Toscana 24 marzo 2003, n. 1237, *Autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici*.

³³ Istruzione; tutela della salute; tutela e valorizzazione dei beni culturali; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; potere estero della Regione; organizzazione della giustizia di pace; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; ordinamento della comunicazione; previdenza complementare ed integrativa; protezione civile; infrastrutture; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale; governo del territorio; lavori pubblici.

consigliare con cui si dà mandato al Presidente di negoziare con il Governo, riferendo al Consiglio stesso.

Il 29 luglio 2008 il Consiglio regione del **Piemonte** ha approvato una delibera (allegato n. 4) di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione per il riconoscimento di un'autonomia differenziata della Regione Piemonte su sei materie³⁴.

Inoltre, per quanto concerne il **livello statale**, il 30 ottobre 2007 il Consiglio dei Ministri aveva avviato l'esame preliminare del disegno di legge per l'attuazione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione. Era stata firmata un'intesa tra Governo e Regione Lombardia con la quale si avviava il negoziato per verificare "le condizioni di trasferibilità di dodici competenze dallo Stato nazionale al governo regionale".

Si ricorda infine che un ultimo e più recente tentativo diretto a prevedere un procedimento per giungere all'attuazione all'art. 116, comma terzo, della Costituzione è contenuto nella legge di stabilità 2014 (art. 1, co. 571, L. 147/2013).

In tale sede, si prevede, contestualmente ad un'ulteriore revisione dei contenuti delle autonomie speciali (co. 570), una procedura per tutte le regioni a statuto ordinario finalizzata all'attuazione della disposizione costituzionale fino a quel momento non implementata (co. 571). La procedura in questione si articola sulla previsione di un termine di sessanta giorni entro il quale il Governo è tenuto ad attivarsi sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa. Il termine decorre dalla data del ricevimento delle iniziative e l'obbligo di attivazione si traduce nel dare seguito all'impulso conseguente all'iniziativa regionale finalizzata all'intesa³⁵. Ad oggi non risulta che il Governo abbia dato seguito a tali disposizioni.

Per quanto riguarda i **precedenti tentativi di riforma**, si ricorda che la riforma costituzionale del 2006 (A.S. n. 2544-D), non approvata dal referendum costituzionale che fu indetto sul relativo testo, prevedeva (art. 50) l'abrogazione dell'art. 116, terzo comma, a fronte di un novellato art. 117, quarto comma che disponeva nuove competenze regionali esclusive espresse in materia di: "a) assistenza e organizzazione sanitaria; b) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; c) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; d) polizia amministrativa regionale e locale; e) ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

³⁴ Beni paesaggistici e culturali; infrastrutture; università e ricerca scientifica; ambiente; organizzazione sanitaria; previdenza complementare.

³⁵ Il termine di sessanta giorni trova applicazione anche per le iniziative di intesa presentate dalle regioni prima dell'entrata in vigore della legge di stabilità. Inoltre il riferimento al principio di continuità degli organi e delle funzioni comporta l'applicazione del procedimento anche a quelle iniziative che siano state deliberate da componenti di organi regionali che non ne siano più membri e, quindi, anche da maggioranze eventualmente non più attuali. In tal caso, il termine decorre dalla data di entrata in vigore della legge di stabilità.

Articolo 30
(Art. 117 - Riparto di competenza tra Stato e regioni)

Art. 117 – Testo vigente	Art. 117 – Testo modificato
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.	La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali.
Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:	<i>Identico</i>
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;	a) <i>Identica</i>
b) immigrazione;	b) <i>Identica</i>
c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;	c) <i>Identica</i>
d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;	d) <i>Identica</i>
e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;	e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari e assicurativi ; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ; perequazione delle risorse finanziarie;
f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; <i>referendum</i> statali; elezione del Parlamento europeo;	f) <i>identica</i>
g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;	g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale ;
h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;	h) <i>Identica</i>
i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;	i) <i>Identica</i>
l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;	l) <i>Identica</i>
m) determinazione dei livelli essenziali	m) determinazione dei livelli essenziali

delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;	delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per la sicurezza alimentare e per la tutela e sicurezza del lavoro;
n) norme generali sull'istruzione;	n) disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica;
o) previdenza sociale;	o) previdenza sociale, ivi compresa la previdenza complementare e integrativa;
p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;	p) ordinamento , legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni;
q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;	q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; commercio con l'estero;
r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;	r) <i>Identica</i>
s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.	s) tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente e ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo;
	t) ordinamento delle professioni e della comunicazione;
	u) disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; sistema nazionale e coordinamento della protezione civile;
	v) produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia;
	z) infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale.
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	Abrogato

<p>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; 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.</p>	
<p>Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.</p>	<p>Spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche, di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese; salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di istruzione e formazione professionale, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica, nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato.</p>

	<p>Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale.</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 inadempienza.</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 dell'Unione europea e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.</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>La potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative. È fatta salva la facoltà dello Stato di delegare alle Regioni l'esercizio di tale potestà nelle materie e funzioni di competenza legislativa esclusiva. I Comuni e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, nel rispetto della legge statale o regionale.</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><i>Identico</i></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.</p>	<p><i>Identico</i></p>
<p>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><i>Identico</i></p>

L'**articolo 30** riscrive ampiamente l'articolo 117 della Costituzione, in tema di **riparto di competenza legislativa e regolamentare tra Stato e regioni.**

L'elenco delle materie è ampiamente modificato ed è soppressa la competenza concorrente, con una **redistribuzione delle materie tra competenza esclusiva statale e competenza regionale**.

Nell'ambito della **competenza esclusiva statale** sono enucleati casi che potrebbero definirsi di competenza esclusiva 'limitata', in quanto l'intervento del legislatore statale è circoscritto ad ambiti determinati (quali 'disposizioni generali e comuni' o 'disposizioni di principio').

Nell'ambito della **competenza regionale**, una novità appare l'individuazione di specifiche materie attribuite a tale competenza, che allo stato è individuata solo in via residuale (essendo ascrivibile ad essa tutte le materie non espressamente riservate alla competenza statale).

Di significativo rilievo è inoltre l'introduzione di una sorta di '**clausola di supremazia**', che consente alla legge dello Stato, su proposta del Governo, di intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale.

Anche i criteri di riparto della potestà regolamentare sono modificati, introducendo un parallelismo tra competenze legislative e competenze regolamentari.

I riferimenti all'ordinamento "comunitario" sono infine sostituiti con i riferimenti all'ordinamento "dell'Unione europea", al fine di adeguare la denominazione al nuovo assetto istituzionale europeo (art. 117, primo e quinto comma).

Il nuovo riparto di competenze per materie

Fin dall'approvazione nel 2001 della riforma del titolo V della parte II della Costituzione, il problema principale è stato quello di una chiara individuazione del **contenuto delle materie**, al fine di determinare una netta linea di demarcazione tra competenza statale e competenza regionale.

Nonostante siano oramai trascorsi tredici anni dalla riforma, l'attribuzione di una determinata disciplina normativa alla sfera di competenze dello Stato o delle regioni non sempre si fonda su criteri definiti, in quanto la ripartizione di competenze delineata dall'art. 117, commi secondo, terzo e quarto, Cost., pur in apparenza piuttosto rigida, dà luogo ad una serie di interferenze e sovrapposizioni fra i diversi ambiti materiali tali da rendere incerta l'attività dell'interprete. Ne deriva che, come dimostrato dall'enorme contenzioso costituzionale sul punto, per determinare i confini tra attribuzioni statali e regionali, bisogna spesso attendere l'intervento della Corte costituzionale, le cui decisioni, per loro stessa natura, soffrono del forte limite della riferibilità a singole e specifiche disposizioni e pertanto non risultano idonee alla costruzione di un *corpus* unitario e definito di principi-guida.

Le modifiche apportate dall'articolo in esame all'elenco di materie dell'articolo 117 intervengono dunque su un assetto ancora caratterizzato da forti incertezze interpretative ed applicative.

In questo paragrafo si procederà ad una sintetica esposizione delle modifiche apportate alle elencazioni delle materie dell'articolo 117.

Per una disamina degli effetti delle modifiche alle singole materie, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, si rinvia all'ultimo paragrafo.

La soppressione della competenza concorrente

Una delle principali novità del nuovo riparto di competenze legislative consiste nella **soppressione della competenza concorrente** tra Stato e regioni.

In base all'art. 117 attualmente vigente, nelle materie di competenza concorrente "spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato" (terzo comma).

Peraltro, la distinzione tra principi fondamentali e norme di dettaglio, che costituisce il *discrimen* tra competenza statale e competenza regionale, appare ben chiara in linea astratta ma comporta non pochi problemi interpretativi una volta calata sul piano concreto delle singole e specifiche disposizioni.

In linea generale, il vaglio di costituzionalità, che deve verificare il rispetto del rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio, "va inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri e obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi" (sentenze n. 16/2010, n. 237 del 2009 e n. 181 del 2006). Peraltro, il carattere di principio di una norma non è escluso, di per sé, dalla specificità delle prescrizioni, qualora la norma «risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione» (sentenze n. 44/2014, n. 16/2010, n. 237/2009, n. 430/2007).

E' sul piano concreto, come detto, che insorgono le maggiori difficoltà interpretative, in quanto, secondo la giurisprudenza costituzionale, la nozione di principio fondamentale "non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità, perché le "materie" hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo. È il legislatore che opera le scelte che ritiene opportune, regolando ciascuna materia sulla base di criteri normativi essenziali che l'interprete deve valutare nella loro obiettività." (sentenza n. 50/2005). Ne consegue che "l'ampiezza e l'area di operatività dei principî fondamentali [...] non possono essere individuate in modo aprioristico e valido per ogni possibile tipologia di disciplina normativa. Esse, infatti, devono necessariamente essere calate nelle specifiche realtà normative cui afferiscono e devono tenere conto, in modo particolare, degli aspetti peculiari con cui tali realtà si presentano» (sentenza n. 336/2005). La sentenza n. 16/2010 ha infine aggiunto che, "nella dinamica dei rapporti tra Stato e Regioni, la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale".

Nel nuovo articolo 117, le materie attualmente di competenza concorrente sono in massima parte attribuite alla competenza esclusiva statale (nuovo art. 117, secondo comma).

Nell'ambito di quest'ultima peraltro alcune materie di competenza concorrente transitano *sic et simpliciter*, per altre invece la competenza esclusiva statale è riconosciuta ma limitata a determinati ambiti (ad esempio, alle "disposizioni generali e comuni") e generalmente concorre con una competenza regionale che viene per la prima volta esplicitata (su questo punto, si dirà meglio *infra*).

Nell'ambito delle materie di competenza esclusiva dello Stato, può così delinearsi una distinzione tra:

- materie di **competenza esclusiva integralmente attribuite** a tale competenza;
- materia di **competenza esclusiva** in cui la **competenza statale convive in diverso modo con competenze regionali**.

A quest'ultimo proposito si ricorda che nella materie di propria competenza legislativa esclusiva, lo Stato è titolare anche del potere regolamentare.

Nello specifico, **tra le materie di competenza concorrente**, sono integralmente attribuite alle **competenza esclusiva statale** le seguenti:

- *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario* (salvo per gli specifici profili inerenti la regolazione in ambito regionale delle relazioni finanziarie tra enti territoriali ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica);
- *previdenza complementare e integrativa*;
- *commercio con l'estero*;
- *ordinamento sportivo*;
- *ordinamento delle professioni*;
- *ordinamento della comunicazione*;
- *produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia*.

Per le seguenti materie attualmente di competenza concorrente, la competenza esclusiva statale convive in diverso **modo con competenze regionali**:

- la *tutela della salute*, così ripartita:
 - le *disposizioni generali e comuni per la tutela della salute* spettano alla competenza esclusiva statale;
 - la *programmazione e organizzazione dei servizi sanitari* è ascritta alla competenza regionale;
- *l'alimentazione*, soppressa nell'ambito della competenza concorrente, mentre vengono ascritte alla competenza esclusiva statale le *disposizioni generali e comuni per la sicurezza alimentare*;

- la *tutela e sicurezza del lavoro*, che passa alla competenza esclusiva statale, limitatamente alle *disposizioni generali e comuni*.
- la *ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi*, così ripartita:
 - alla competenza esclusiva statale spetta la *programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica*,
 - alla competenza regionale è ascritta la *promozione dello sviluppo economico locale e l'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese*;
- la *promozione e organizzazione di attività culturali*, così ripartita:
 - è attribuita allo **Stato** la competenza legislativa esclusiva per la definizione delle *disposizioni generali e comuni sulle attività culturali*;
 - è riconosciuta alle **regioni** la competenza legislativa per la *disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali*.
- la *protezione civile*, attribuita alla competenza esclusiva statale, in cui è peraltro individuata come *sistema nazionale e coordinamento della protezione civile*.
- le materie *governo del territorio, porti e aeroporti civili e grandi reti di trasporto e di navigazione*, così ripartite:
 - sono ascritte alla competenza esclusiva dello Stato le materie *disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; infrastrutture strategiche* (materia peraltro non nominata nel testo vigente dell'art. 117) e *grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale ed internazionale*;
 - alla competenza delle regioni sono invece ricondotte le materie *pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno e dotazione infrastrutturale*.

Per altre **materie**, per le quali già nell'attuale sistema vi è una **coesistenza tra profili di competenza statale e profili di competenza regionale**, vi è una riscrittura delle relative denominazioni, spesso con un'enunciazione più ampia dei contenuti, che sono poi redistribuiti tra competenza esclusiva statale e competenza regionale. Ciò vale, in particolare, per le competenze in materia di *istruzione* e di *beni culturali*.

Per quanto riguarda l'istruzione, l'art. 117 attualmente vigente annovera le *norme generali sull'istruzione* tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, mentre attribuisce alla competenza concorrente l'*istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale*", che rientra, dunque, nella competenza residuale regionale.

L'art. 117, come modificato dal disegno di legge in esame, invece:

- attribuisce allo **Stato** la competenza legislativa esclusiva in materia di *disposizioni generali e comuni sull'istruzione* e in materia di *ordinamento scolastico e istruzione universitaria*;
- attribuisce **alle regioni** la competenza legislativa, **salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche**, in materia di *servizi scolastici*, di *istruzione e formazione professionale* e di *promozione del diritto allo studio, anche universitario*.

In materia di beni culturali, il testo attualmente vigente dell'articolo 117 annovera la *tutela dei beni culturali* tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, mentre la *valorizzazione dei beni culturali e ambientali* rientra tra le materie di legislazione concorrente.

Nell'assetto delineato dal disegno di legge in esame:

- è attribuita allo **Stato** la competenza legislativa esclusiva nella materia *tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici*
- è riconosciuta alle **regioni** la competenza legislativa per la *disciplina, per quanto di interesse regionale, della promozione dei beni ambientali culturali e paesaggistici*.

Infine, le seguenti materie di competenza concorrente non sono più nominate nel nuovo testo dell'articolo 117:

- *rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni*;
- *casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale*.

Si ricorda che il testo originario del disegno di legge del Governo (A.S. 1429) richiamava, per alcune materie, la categoria delle "norme generali" al fine di delimitare la competenza statale, già utilizzata nel vigente testo costituzionale per la materia dell'istruzione. Tale categoria è stata sviluppata dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenze nn. 279/2005 e 200/2009).

Le materie "innominate" nell'attuale art. 117 attribuite alla competenza esclusiva statale

Un'ulteriore innovazione consiste nell'enucleazione, nell'ambito della competenza esclusiva statale, di materie non nominate nel vigente testo dell'art. 117.

Fra queste, due materie nell'assetto vigente sono riconosciute di competenza regionale residuale, il **turismo** e le **forme associative dei comuni**, sia pure con pregnanti possibilità di intervento da parte del legislatore statale (*v. infra l'analisi delle materie*).

Le altre materie sono già state variamente ricondotte dalla giurisprudenza costituzionale ad ambiti di pertinenza statale.

In particolare, viene integralmente ascritta alla competenza esclusiva statale la materia *mercati assicurativi*.

Per le seguenti materie attualmente di competenza concorrente, la competenza esclusiva statale, invece, coesiste **con competenze regionali**:

- *procedimento amministrativo*, limitatamente a *quanto necessario ad assicurare l'uniformità delle norme sul territorio nazionale*;
- disciplina giuridica del *rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, limitatamente a *quanto necessario ad assicurare l'uniformità delle norme sul territorio nazionale*;
- *forme associative dei comuni*, limitatamente alle *disposizioni di principio*.

Nuova è altresì la previsione della competenza esclusiva statale in materia di *infrastrutture strategiche*, cui si accompagna l'attribuzione espressa alla competenza regionale della *dotazione infrastrutturale*, di cui si è già detto nel paragrafo precedente.

Per quanto riguarda poi la competenza in materia *ambiente ed ecosistema*, essa rimane nell'ambito della competenza esclusiva statale, ma muta denominazione da *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema* ad *ambiente ed ecosistema*.

Nell'ambito della competenza legislativa esclusiva in materia di *legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane* viene esplicitata anche la competenza in materia di *ordinamento di Comuni e Città metropolitane*.

Si rileva inoltre che la **disposizione finale** di cui all'art. 39, comma 4, primo periodo, interviene in materia di riparto di competenze legislative relativamente agli **enti di area vasta**.

Essa prevede che per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, i 'profili ordinamentali generali' sono definiti con legge dello Stato, mentre le 'ulteriori disposizioni' sono adottate con legge regionale.

Si osserva che tale disposizione, destinata ad incidere in maniera permanente sul riparto di competenze tra Stato e regioni troverebbe idonea collocazione nell'ambito dell'art. 117 Cost., anziché in una disposizione finale.

Altra novità di rilievo nell'ambito del nuovo testo costituzionale è l'**individuazione esplicita di specifiche materie nell'ambito di competenza regionale** (nuovo art. 117, terzo comma), pur mantenendosi la clausola residuale

generale in base alla quale “spetta alle regioni la potestà legislativa in ogni materia non espressamente riservata alla competenza (*rectius*: legislazione) esclusiva statale”.

Si ricorda in proposito che uno degli elementi di maggiore novità del titolo V introdotto dalla riforma del 2001 era stato individuato nel ribaltamento a 360 gradi del criterio di attribuzione delle materie: le regioni sembravano essere titolari di una competenza legislativa di carattere generale, che si estendeva a tutte le materie non espressamente attribuite alla competenza esclusiva statale o concorrente.

Senonché questa ricostruzione è stata in gran parte superata sia per l'ampiezza e la rilevanza delle materie attribuite alla competenza esclusiva statale o concorrente, sia perché la giurisprudenza costituzionale ha sempre riconosciuto un carattere espansivo a queste materie, ritenendole idonee ad incidere in vario modo sulle competenze regionali ‘innominate’.

Sin dalle sue prime sentenze in materia la Corte ha affermato, in via generale, “l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione.” (sentenza n. 370 del 2003).

Ciò ha portato a definire la competenza regionale non come un competenza ‘esclusiva’ (definizione usata solo nei primi commenti) ma come un competenza ‘residuale’ (definizione consolidatasi nella giurisprudenza costituzionale).

L'individuazione di specifiche materie in questo ambito di competenza costituisce dunque, come già ricordato, un elemento di novità, *le cui conseguenze appaiono tuttavia tutte da verificare (v. infra)*.

Per quanto riguarda le materie individuate, la maggior parte di esse deriva da una sorta di ‘**ritaglio di materie in precedenza di competenza concorrente**’ e coesiste con competenze del legislatore statale nel medesimo settore materiale.

Di esse si è già detto nell'esame delle materie rientranti nella soppressa competenza concorrente e attribuite alla competenza esclusiva statale ‘limitata’ (così è per le materie: pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno; dotazione infrastrutturale; programmazione e organizzazione dei servizi sanitari; servizi scolastici, istruzione e formazione professionale, promozione del diritto allo studio, anche universitario, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali e della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici; valorizzazione e organizzazione regionale del turismo; regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della

Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica).

Viene inoltre riconosciuta esplicitamente, nell'ambito delle competenze regionali, la materia **programmazione e organizzazione dei servizi sociali**, che appare corrispondere alla materia **servizi sociali** (o anche *politiche sociali*) già ascritta alla competenza residuale regionale nell'assetto vigente.

Viene infine attribuita alla competenza regionale la materia **rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche**.

L'attribuzione di tale potestà legislativa alle regioni non appare peraltro coerente con l'art. 57, sesto comma, Cost., che dispone che le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei componenti del Senato tra i consiglieri e i sindaci siano regolate da una legge bicamerale.

La definizione del riparto di competenze legislative tra Stato e regioni ed in particolare, la delimitazione di alcune materie afferenti alla potestà esclusiva dello Stato, pongono nuovi problemi di tipo definitorio in relazione all'individuazione del significato delle categorie utilizzate, quali: "disposizioni generali e comuni", "disposizioni di principio", "norme ... tese ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale", "profili ordinamentali generali".

In proposito, occorrerebbe verificare se tali categorie non possano riproporre gli elementi di criticità legati alla distinzione tra "principi fondamentali" e "norme di dettaglio", utilizzata dal vigente testo dell'articolo 117 in relazione alla potestà legislativa concorrente, qui soppressa.

Inoltre, la mancata coincidenza tra le nuove categorie e quelle utilizzate nel vigente art. 117 non consente, a fini interpretativi, di potersi avvalere della giurisprudenza costituzionale che si è consolidata in proposito (si pensi, ad esempio, agli orientamenti della Corte sulle "norme generali sull'istruzione").

Occorre altresì verificare le conseguenze, sul piano dei rapporti tra competenze statali e competenze regionali, dell'individuazione di specifiche materie ascritte alla competenza regionale.

Andrebbero altresì valutati i riflessi del nuovo sistema di bicameralismo differenziato, delineato dal progetto di riforma, sul "sistema delle conferenze", che finora ha svolto un ruolo significativo ai fini dell'applicazione dei criteri di riparto di competenza legislativa previsti dal vigente Titolo V.

La clausola di supremazia

Il nuovo quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione introduce una **clausola di supremazia**, che consente alla legge statale, su proposta del

Governo, di intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, e quindi in ambiti di competenza regionale, quando lo richieda:

- la **“tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica”**
ovvero
- la **“tutela dell’interesse nazionale”**.

Dalla lettura della norma non si evince la differenza in concreto tra i concetti di *tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica* e di *tutela dell’interesse nazionale*.

La nozione di **“tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica”** è già prevista nell’attuale testo costituzionale dall’articolo 120, secondo comma, tra i presupposti che giustificano l’esercizio in via straordinaria del potere sostitutivo del Governo nei confronti degli organi delle regioni e degli enti locali (ulteriori presupposti di tale potere sostitutivo sono il mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria ed il pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica).

Secondo la formulazione dell’articolo 120, secondo comma, rientra nell’alveo della tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica la **tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali**.

Si ricorda che in tale ambito materiale l’intervento del legislatore statale è del resto già pacificamente ammesso per ciò che attiene alla **“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni”**, essendo tale ambito ascritto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato dall’articolo 117, secondo comma.

Quanto alla giurisprudenza costituzionale, questa ha ricondotto l’ “unità giuridica” e l’ “unità economica” al “richiamo ad interessi ‘naturalmente’ facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall’articolo 5 della Costituzione” (sentenze n. 44 del 2014 e n. 43 del 2004).

Nella **sentenza n. 121 del 2012**, la Corte costituzionale ha ritenuto come legittimante l’esercizio del potere sostitutivo del Governo ai fini di tutela “dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” l’inerzia di una Regione nell’applicare una sentenza della Corte stessa o la sua applicazione distorta. Tale inerzia o distorta applicazione si prestano infatti a determinare “disarmonie e scompensi tra i vari territori proprio in relazione a decisioni del giudice delle leggi, che, per definizione, hanno una finalità unitaria, sia quando definiscono, sotto specifici profili, i criteri di riparto delle competenze tra Stato e Regioni, sia quando incidono sul contenuto sostanziale delle norme statali o regionali in rapporto a singole fattispecie. Gli eventuali squilibri e distorsioni in sede applicativa acquisterebbero ancor maggiore rilevanza se le decisioni costituzionali da applicare riguardassero i diritti civili e sociali delle persone, per i quali la Costituzione

prevede una tutela rafforzata quanto alla unitarietà, risultante dal combinato disposto degli artt. 117, secondo comma, lettera m), e 120, secondo comma, Cost.”

Per quanto riguarda l'**interesse nazionale** quale limite alle potestà regionali, tale riferimento è scomparso dal testo della Costituzione con la riforma del 2001 e la Corte costituzionale è stata netta, in più di un'occasione, nell'affermare che la nozione non è più invocabile, non costituendo più un limite generale all'esercizio delle competenze legislative regionali (cfr. sentenze n. 231/2012, n. 87/2006, n. 285/2005 e n. 370/2003).

Peraltro, vigente il principio per cui la *Repubblica è una e indivisibile* (art. 5 Cost.), all'interno di un sistema di rigida ripartizione delle competenze legislative, il recupero del concetto di interesse nazionale, sia pur sotto diverse spoglie, è stato di fatto effettuato dalla stessa Corte costituzionale: è accaduto dunque che gli interessi nazionali si sono fatti strada attraverso la trasformazione delle materie di competenza esclusiva dello Stato o di competenza concorrente in quelle che sono state definite “materie-funzioni” (cfr. sentenza n. 272 del 2004) o “materie-compito” (cfr. sentenza n. 336 del 2005) o finanche “materie non materie” (cfr. il “ritenuto in fatto” della sentenza n. 228 del 2004), in grado di tagliare trasversalmente le competenze regionali. Così è stato attraverso le clausole generali individuate dallo stesso art. 117, secondo comma, quali la *tutela della concorrenza*, *l'ordinamento civile*, *la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, *il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*.

In altre sentenze la Corte si è spinta oltre, fino ad arrivare ad affermare, nella nota sentenza n. 303 del 2003, che **“limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente [...] vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie** che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)]. Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di **unità e indivisibilità della Repubblica**.

Su queste basi, la Corte costituzionale ha dunque elaborato il principio della cd. ‘attrazione in sussidiarietà’ (o anche ‘chiamata in sussidiarietà’), che consente allo Stato di intervenire, in presenza di determinati presupposti e con alcune

limitazioni, con una disciplina di dettaglio anche in materie non riservate alla sua competenza esclusiva.

Nell'ambito dei limiti che circoscrivono l'intervento statale, pregnante rilievo ha assunto il principio di leale collaborazione. La deroga all'ordinario assetto delle competenze impone infatti di assicurare un adeguato coinvolgimento delle regioni, generalmente richiesto nella forma dell'intesa nell'ambito del sistema delle Conferenze o con la regione interessata.

In particolare, nella sentenza n. 303 del 2003, la Corte ha individuato, nel nuovo sistema delineato dalla riforma del 2001, un "elemento di flessibilità" nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Dall' "attitudine ascensionale" del principio di sussidiarietà discende che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato.

L'allocazione delle funzioni amministrative si riflette anche sulla distribuzione delle competenze legislative: se la legge può assegnare l'esercizio delle funzioni amministrative allo Stato, essa, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, può anche organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale. Ne consegue che l'attrazione allo Stato delle funzioni amministrative comporta la parallela attrazione della funzione legislativa.

I principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e rispetti il principio di leale collaborazione.

La successiva sentenza n. 6 del 2004 ha ulteriormente precisato le condizioni per l'applicazione del "principio di sussidiarietà ascendente". Affinché la legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che:

- rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni;
- detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni;
- risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine;
- risulti adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione;
- preveda adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali.

La reintroduzione del limite esplicito dell'interesse nazionale sembrerebbe pertanto di avere l'effetto non solo e non tanto di consentire l'intervento del legislatore statale in ambiti ordinariamente rimessi alla competenza regionale –

intervento già ampiamente ammesso dalla giurisprudenza costituzionale – quanto quello di rimuovere alcuni limiti che la Corte costituzionale ha individuato per circoscrivere tale intervento. Soprattutto il mancato richiamo al principio di leale collaborazione sembra infatti consentire un intervento statale anche in assenza di un coinvolgimento delle regioni, elemento invece costantemente richiesto dalla giurisprudenza costituzionale in caso di sconfinamento delle legge statale in ambiti di pertinenza regionale.

Il nuovo quarto comma dell'articolo 117 introduce peraltro un importante limite procedurale per l'attivazione della 'clausola di supremazia', consistente nella **proposta del Governo**.

L'ordinamento conosce, con riferimento a determinate tipologie di leggi, casi di iniziativa legislativa riservata al Governo (così è per i disegni di legge di bilancio ex art. 81 Cost. e per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge ex art. 77 Cost.), che risulta pertanto essere l'unico titolare di un potere di iniziativa pieno, definito anche di carattere 'universale'. In questo caso, l'introduzione di uno specifico contenuto normativo nell'ordinamento è condizionata dall'iniziativa di un determinato soggetto, il Governo in questo caso.

Secondo la relazione illustrativa del disegno di legge governativo originario, la clausola di supremazia statale è infatti "vincolata ad una precisa assunzione di responsabilità da parte del Governo per evitarne un uso non giustificato".

La fase applicativa definirà le **modalità** con cui tale clausola di supremazia si esplica nel corso del procedimento legislativo (disegno di legge del Governo, emendamento del Governo), anche tenendo conto del fatto che tale clausola non potrà essere attivata, in base al testo in esame, su iniziativa parlamentare.

La previsione di uno specifico potere di proposta sembrerebbe inoltre implicare che l'intervento del legislatore fondato sulla clausola di supremazia sia espressamente qualificato come tale, ad esempio con un riferimento espresso all'art. 117, quarto comma.

Si ricorda che le disposizioni di attivazione della clausola di supremazia seguono il procedimento legislativo con ruolo solo eventuale e rinforzato del Senato, ai sensi del nuovo articolo 70, quarto comma, Cost.

L'esperienza comparata

Come evidenziato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003, la presenza di clausole che risolvono a favore del legislatore federale il concorso di competenze tra i diversi livelli territoriali di governo si registra in molti sistemi federali. La sentenza richiama al riguardo la legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende*

Gesetzgebung) e clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)”

Per quanto riguarda l'ordinamento tedesco, la Legge fondamentale (*Grundgesetz*) dispone che il diritto federale prevale sul (letteralmente ‘rompe’) diritto del *Land* (art. 31 GG). Il Tribunale costituzionale federale ha peraltro chiarito che solo il diritto federale conforme alla Costituzione può prevalere sul diritto del *Land*, di modo che la clausola di prevalenza è intesa quale principio di preferenza per la fonte federale competente.

Un limite al potere del *Bund* è riconosciuto poi, nelle materie di competenza concorrente (***konkurrierende Gesetzgebung***), dalla cosiddetta ‘clausola di necessità’ (*Erforderlichkeitsklausel*).

Occorre in proposito ricordare che nel sistema tedesco la competenza concorrente si atteggia diversamente rispetto a quella prefigurata dal vigente art. 117, terzo comma, della nostra Costituzione (che si fonda sulla distinzione tra principi fondamentali, di pertinenza statale, e normativa di dettaglio, ascritta alla competenza regionale).

In Germania, nelle materie di competenza concorrente, i *Länder* hanno il potere di legiferare solo se e nella misura in cui il *Bund* non abbia esercitato la propria competenza legislativa (art. 72, comma 1, GG).

Un limite di carattere generale all'intervento del *Bund* in queste materia era costituito, prima della riforma del 2006, dalla ‘clausola di necessità’, che riconosce al *Bund* diritto di legiferare quando e nella misura in cui la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso, rendano necessaria una disciplina legislativa federale.

La riforma costituzionale tedesca del 2006 ha peraltro ridotto l'ambito di operatività della clausola di necessità ad alcune materie espressamente indicate, con conseguente ampliamento dei poteri del *Bund* nelle restanti materie.

D'altro canto, su questo punto viene introdotto dalla riforma del 2006 un penetrante controllo del Tribunale costituzionale federale: il *Bundesrat* o un governo regionale o il Parlamento di un *Land* possono richiedere al Tribunale costituzionale di dichiarare che non sussiste più la necessità di una disciplina legislativa federale, adottata in base alla clausola di necessità; la richiesta è subordinata alla reiezione in sede parlamentare o alla mancata adozione entro un anno di una deliberazione parlamentare sulla soppressione della disciplina federale. La decisione del Tribunale costituzionale ha valore equivalente a quello di una legge federale (art. 93, commi 2 e 3, GG).

Per completezza, occorre ricordare che, al contempo, la riforma del 2006 ha altresì riconosciuto ai *Länder* il potere di derogare alla legislazione federale in alcune specifiche materie di competenza concorrente. In tali materie la legislazione federale entra in vigore solo decorsi sei mesi dalla promulgazione, se non diversamente stabilito dal *Bundesrat*. In caso di divergenza tra legislazione federale e legislazione dei *Länder*, prevale la normativa adottata per ultima. Questo sistema può dar luogo ad una possibile reciproca rincorsa tra le due legislazioni, dando luogo a quello che è stato stigmatizzato come ‘effetto ping-pong’.

Si tratta di materie derivanti dalla soppressione della competenza legislativa cd. “di cornice”, nelle quali il *Bund*, in presenza dei presupposti previsti per la legislazione concorrente, poteva, prima del 2006, adottare solo una disciplina di principio. Le materie della competenza legislativa di cornice (previste dall’art. 75 GG, ora soppresso) sono state in parte attribuite alla competenza del *Bund*, in parte assegnate alla competenza concorrente, riconoscendo in alcuni casi – come detto – un potere di deroga dei *Länder*, in parte assegnate ai *Länder*.

In conclusione, nell’ambito della competenza concorrente (*konkurrierende Gesetzgebung*), il rapporto tra legislazione federale e legislazione dei *Länder* può configurarsi in tre modi:

per alcune materie (quali, a titolo esemplificativo, soggiorno degli stranieri, generi alimentari, disciplina stradale), il *Bund* può legiferare con il limite della clausola di necessità; la verifica sul rispetto della clausola di necessità è affidata al Tribunale costituzionale federale, secondo la procedura prevista;

per altre materie (quali, a titolo esemplificativo, il diritto civile e penale e il diritto del lavoro), la legislazione federale può intervenire anche in assenza dei presupposti previsti dalla clausola di necessità; in tale caso la competenza è molto simile alla competenza federale esclusiva, con l’unica differenza che, in assenza di legislazione federale, può intervenire la legislazione dei *Länder*;

per altre materie ancora (concernenti il governo del territorio e l’ammissione alle università) possono intervenire sia il *Bund* - anche in tal caso senza la clausola di necessità - che i singoli *Land* e, in caso di divergenza, si applica il principio della cd. *lex posterior*, per cui prevale la legge adottata per ultima.

Negli **Stati Uniti** la Costituzione affida al Congresso federale il potere di legiferare su materie elencate (art. I, sezione VIII, «*Congress shall have the power to*»), ma non dà alcuna indicazione circa il carattere esclusivo di tali competenze. L’esclusività si evince solo per alcuni poteri (affari esteri, conio della moneta, uffici postali, dichiarazioni di guerra, sez. X) per i quali agli Stati viene esplicitamente negata la possibilità di legiferare. La presenza di divieti espliciti ha fatto sì che la dottrina ritenesse, *a contrario*, che in assenza di tali divieti i poteri enumerati si dovessero intendere quali concorrenti, ossia esercitabili tanto dallo Stato federale, quanto dai singoli Stati. La presenza su una medesima materia di disciplina federale e disciplina statale pone dunque negli Stati Uniti non un problema di legittimità costituzionale, ma il problema della risoluzione di un’antinomia tra due provvedimenti legislativi parimenti legittimi. L’antinomia è risolta a favore della legge federale a seguito dell’applicazione della ***supremacy clause***.

L’art. VI, clausola 2, della Costituzione afferma infatti che «La Costituzione e le leggi degli Stati Uniti che seguiranno nel rispetto di questa, e tutti i trattati stipulate o da stipulare da parte degli Stati Uniti, in base alle loro competenze, costituiranno la ***legge suprema del Paese***; e i giudici di ogni Stato saranno tenuti a conformarsi ad essi, quali che possano essere le disposizioni in contrario nella Costituzione o nella legislazione di qualsiasi singolo Stato». In un contesto costituzionale, caratterizzato da un sindacato di costituzionalità diffuso, la prevalenza che la clausola di supremazia

assicura alla legislazione federale non conduce all'illegittimità della disciplina che cede, ma soltanto alla disapplicazione nel singolo caso, senza sottrarre interi settori materiali alla legislazione degli Stati membri.

Pertanto, la *supremacy clause* è stata utilizzata negli Stati Uniti anche per fondare la più ampia dottrina della *preemption*, in base alla quale il Congresso può precludere ai governi statali la disciplina di determinate materie potenzialmente di competenza degli Stati, anche in ambiti amministrativi. La *preemption* può essere esplicita (ma le Corti non riconoscono alla mera dichiarazione federale, contenuta nel testo normativo, valore cogente nei loro confronti e si riservano un esame autonomo) o implicita (richiedendo quindi, a maggior ragione, un esame interpretativo), e risolversi in un conflitto puntuale (*conflict preemption*) o in una più ampia incompatibilità normativa (*field preemption*) tra disposizione federale e disposizione statale.

All'interno dell'ordinamento degli Stati Uniti, inoltre, assumono particolare rilievo specifiche disposizioni costituzionali che, interpretate in maniera estensiva dalla giurisprudenza della Corte Suprema, sono andate a costituire nel tempo il fondamento della competenza legislativa federale. Tra queste, la clausola 18 dell'articolo I, sez. 8 - che elenca le materie assegnate alla competenza del Congresso federale - attribuisce al Congresso la facoltà di emanare tutte le leggi e i provvedimenti necessari ed appropriati per dare effettiva attuazione ai poteri conferitigli dalla Costituzione. Tale disposizione, nota come *necessary and proper clause*, assume particolare importanza in relazione all'ampia attribuzione di competenze sviluppata a livello giurisprudenziale, soprattutto in relazione alla cosiddetta *commerce clause* (clausola 3 della sez. 8, Art. I), la quale prevede che la Federazione regola i rapporti commerciali con i paesi esteri, nonché i rapporti commerciali tra i vari stati e con le tribù indiane. Assumono rilievo anche alcuni emendamenti alla Costituzione, relativi a diritti fondamentali dei cittadini americani, che ugualmente recano una clausola che conferisce al Congresso la possibilità di adottare la legislazione necessaria ed appropriata per l'attuazione di tali norme.

Un analogo sistema caratterizza Paesi di tradizione anglosassone, quale ad esempio l'**Australia**, la cui Costituzione contiene una disposizione (l'articolo 109) assimilabile alla *supremacy clause* (*Quando la legge di uno Stato è in contraddizione con una legge della Confederazione, questa deve avere la prevalenza e quella rimarrà in vigore solo in quanto non sia in contraddizione con l'altra*). Inoltre, il ruolo giocato dalla *commerce clause* nell'espansione per via giurisprudenziale delle competenze federali è stato qui assunto dalla clausola costituzionale che assegna al Parlamento il potere legislativo in materia di affari esteri.

In **Spagna**, l'art. 150, c. 3, della Costituzione prevede che «deliberando a maggioranza assoluta di ogni Camera» lo Stato può dettare leggi per stabilire i principi necessari ad armonizzare le disposizioni normative delle comunità autonome, anche nel caso di materie attribuite alla loro competenza, *quando così esiga l'interesse generale*». Tale clausola, tuttavia, è stata ricostruita, tanto dalla dottrina quanto dalla giurisprudenza del tribunale costituzionale, come strumento di **applicazione eccezionale**.

Il potere regolamentare

Il nuovo art. 117, sesto comma, ridefinisce il riparto di potere regolamentare tra Stato e regioni, prevedendo che la potestà regolamentare spetta allo Stato e **alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative**.

La modifica è conseguente alla soppressione della competenza concorrente. Nel sistema vigente, infatti, la potestà regolamentare è attribuita allo Stato nelle materie di competenza esclusiva, mentre è rimessa alle regioni nelle materie di competenza concorrente e residuale regionale.

Viene altresì confermata la facoltà dello Stato di delegare la potestà regolamentare nelle “*materie e funzioni*” di competenze legislative esclusiva.

Si osserva che nella formulazione dell’art. 117 la dizione “materie e funzioni” viene utilizzata solo nel sesto comma. Il testo approvato dal Senato fa riferimento, come il testo attualmente vigente, unicamente alle “materie”, mentre il testo originario del disegno di legge governativo usava sempre, la dizione “materie e funzioni”.

Un’ulteriore modifica al sesto comma dell’art. 117 introduce invece la precisazione che il **potere regolamentare** riconosciuto a **comuni e città metropolitane** (non più alle province) in ordine alla disciplina dell’organizzazione e svolgimento delle loro funzioni è esercitato nel **rispetto della legge statale o regionale**.

Tale modifica non pare peraltro avere carattere innovativo, in quanto il limite introdotto è già applicato nell’ordinamento vigente, in quanto discendente dal generale principio di legalità.

Le Regioni a statuto speciale

In base all’**articolo 38, comma 11**, del disegno di legge in esame, le disposizioni del capo IV, tra cui rientra anche l’articolo in esame **sostitutivo dell’articolo 117 Cost., non si applicano alle regioni a statuto speciale** e alle province autonome **fino all’adeguamento** dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime regioni e province autonome.

Si ricorda che, la legge costituzionale di riforma del titolo V del 2001 prevede la cosiddetta ‘clausola di maggior favore’, in base alla quale sino all’adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite (L.Cost. n. 3/2001, art. 10).

Le regioni a statuto speciale risultano dunque escluse dall’applicazione del nuovo riparto di competenze.

Si nota che questo vale sia nel caso in cui dal nuovo assetto di competenze discenda una riduzione degli ambiti di intervento di pertinenza regionale, sia nel caso in cui da tale assetto derivi un ampliamento degli ambiti di intervento.

Si viene così a creare una netta separazione tra regioni a statuto speciale e regioni a statuto ordinario nell'applicazione del titolo V, in quanto, di fatto, alle regioni a statuto speciale continuerà ad applicarsi il testo attualmente vigente.

Ciò presumibilmente determinerà l'insorgere di inedite questioni interpretative, suscettibili di dar luogo ad un nuovo contenzioso costituzionale, dovuto al fatto che una medesima disposizione andrà valutata sulla base di un diverso parametro costituzionale (Titolo V vigente e Titolo V previgente) a seconda che si riferisca a regioni ordinarie o a regioni statuto speciale.

Appare inoltre meritevole di approfondimento la questione dell'esclusione delle regioni a statuto speciale dall'applicazione della clausola di supremazia, volta ad assicurare la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e la tutela dell'interesse nazionale.

Si ricorda in proposito che gli statuti speciali, con la sola eccezione dello statuto della Regione siciliana, riconoscono l'interesse nazionale quale limite alle competenze legislative esclusive da essi attribuite (così l'art. 2 dello statuto della Valle d'Aosta, l'art. 4 dello statuto del Trentino-Alto Adige, l'art. 4 dello statuto del Friuli-Venezia Giulia e l'art. 3 dello statuto della Sardegna).

Disciplina transitoria

La disciplina transitoria in materia è dettata dall'articolo **38, comma 10**, secondo il quale le leggi regionali adottate sul base dell'assetto di competenze vigente fino alla data di entrata in vigore della legge costituzionale in esame, continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle leggi adottate ai sensi del nuovo assetto di competenze.

A differenza della riforma del titolo V del 2001, il disegno di legge in esame reca dunque una disciplina transitoria volta a regolare in passaggio al nuovo sistema di riparto delle competenze.

La disposizione transitoria riguarda peraltro solo le leggi regionali vigenti ma non le leggi statali. Non può peraltro escludersi che dal nuovo assetto di competenze possa derivare, in alcuni ambiti, un arretramento della competenza del legislatore statale a vantaggio della competenza regionale.

Si ricorda in proposito che, dopo l'entrata in vigore della riforma del titolo V del 2001, la giurisprudenza costituzionale, in assenza di una disciplina transitoria, ha elaborato il cd. "principio di continuità", sia da un punto di vista normativo che istituzionale. In base a tale principio, pur riconoscendosi in determinati ambiti

materiali il venir meno della competenza statale, la Corte ha riconosciuto la perdurante efficacia della disciplina statale vigente, fino al momento dell'esercizio da parte delle regioni delle nuove competenze (cfr., *ex multis*, sentenze n. 13 del 2004, n. 255 del 2004, n. 50 del 2005, n. 10 del 2010).

Si osserva che la norma fa riferimento solo alle leggi e non alle disposizioni di carattere regolamentare.

Articolo 30 **(Art. 117 - Segue: analisi delle materie)**

Materie attualmente di competenza concorrente

Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

La materia ***coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario***, passa dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva statale.

E' invece riconosciuta una specifica competenza regionale per gli specifici profili inerenti la *regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica.*

Tale ambito materiale appare strettamente connesso con l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa riconosciuta agli enti territoriali dell'art. 119 Cost., che viene conseguentemente modificato.

Il passaggio della materia dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva statale costituisce una restrizione della predetta autonomia finanziaria, che peraltro aveva già incontrato limitazioni sulla base dell'interpretazione affermatasi nella giurisprudenza costituzionale in materia di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Il ***coordinamento della finanza pubblica*** costituisce una materia estremamente rilevante in quanto ad essa una copiosa giurisprudenza costituzionale ha costantemente ricondotto le disposizioni statali volte al contenimento della spesa delle regioni e degli enti locali.

Sulla materia si rileva peraltro una evoluzione nella giurisprudenza della Corte costituzionale degli ultimi anni.

La Corte ha precisato, nelle prime sentenze in materia, che il legislatore statale può stabilire solo un limite complessivo che lasci agli enti territoriali ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (sentenze n. 36 del 2004 e n. 417 del 2005), mentre non può fissare limiti puntuali relativi a singole voci di spesa, vincolando Regioni e Province autonome all'adozione di misure analitiche e di dettaglio, perché verrebbe a comprimere illegittimamente la loro autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia (sentenze n. 36 del 2004; n. 417 del 2005; n. 169 del 2007; n. 120 e n. 159 del 2008; n. 237 del 2009).

Più recentemente, tuttavia, anche in considerazione della situazione di eccezionale gravità del contesto finanziario, la Corte ha fornito una lettura estensiva delle norme di principio nella materia del coordinamento della finanza pubblica. Pur ribadendo, in via generale, che possono essere ritenuti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi», la Corte ha, nei fatti, avallato le scelte del legislatore statale di introdurre vincoli specifici per il contenimento della spesa delle

regioni e degli enti locali. Possono in proposito richiamarsi, *ex multis*, la sentenza n. 262 del 2012 sulle riduzioni di spesa per incarichi di studio e consulenza, la sentenza n. 236 del 2013, sull'obbligo di soppressione o accorpamento da parte degli enti locali di agenzie ed enti che esercitino funzioni fondamentali e funzioni loro conferite, nonché le sentenze n. 198 del 2012 e n. 23 del 2014.

E' stata peraltro al contempo confermata la presenza di limiti alla disciplina di fonte statutale, individuati principalmente nell'esigenza che la disciplina di contenimento delle spese rivesta un carattere transitorio, con conseguente illegittimità costituzionale dell'estensione a tempo indeterminato delle misure restrittive (sentenze n. 193 del 2012 e n. 79 del 2014).

Il passaggio della materia *coordinamento della finanza pubblica* dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva statale:

- da un lato, appare confermare quanto è andato progressivamente affermandosi nella più recente giurisprudenza costituzionale, che ha consentito l'introduzione di vincoli anche di carattere specifico alle spese degli enti territoriali;
- dall'altro, sembrerebbe poter determinare il venir meno dei vincoli al legislatore statale che la Corte costituzionale ha continuato a riconoscere sulla scorta della natura concorrente della competenza legislativa, e, *in primis*, del vincolo della necessaria limitazione temporale delle norme sul contenimento delle spese.

Per ciò che attiene al **coordinamento del sistema tributario**, nel corso degli anni, la giurisprudenza della Corte costituzionale si è quindi sforzata di enucleare il significato delle disposizioni costituzionali introdotte dalla riforma del 2001 sull'autonomia di entrata delle Regioni.

Per quanto riguarda, in generale, l'attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione e l'**esplicazione della potestà legislativa regionale** relativamente all'istituzione di tributi propri, la Corte costituzionale ha segnalato l'urgenza di realizzare il sistema di finanza regionale ivi prefigurato, "al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni" e per prevenire "rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali" (sent. n. 370 del 2003).

La sentenza n. 37 del 2004 ha indicato come **necessario presupposto** per l'attuazione del disegno costituzionale "l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali". Per quanto riguarda in particolare i **tributi locali**, la riserva di legge stabilita dall'articolo 23 della Costituzione comporta la necessità di definire l'ambito in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti sub-regionali, sforniti di poteri legislativi, e il rapporto fra quest'ultima e la legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario. La Corte ha quindi concluso che "non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale **legislazione di coordinamento** dettata dal Parlamento nazionale". Questa conclusione è stata confermata nella sentenze n. 241 del 2004 (sulla delega per la riforma del sistema fiscale statale) e n. 261 del 2004 (sulla determinazione delle basi di calcolo dei sovracanon per la produzione di energia idroelettrica).

Per quanto riguarda la specificazione della nozione di **tributo proprio**, la Corte ha affermato costantemente che nell'attuale quadro normativo **non si danno tributi che possano essere definiti propri delle regioni**, nel senso inteso dall'articolo 119 della Costituzione. Infatti, attualmente esistono soltanto tributi istituiti e disciplinati da leggi dello Stato, connotati dalla sola particolarità che il loro gettito è attribuito alle regioni. La disciplina di questi "tributi regionali" non è divenuta oggetto di legislazione concorrente, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, ma appartiene alla competenza esclusiva della legislazione dello Stato, che disciplina i casi e i limiti in cui può esplicarsi la potestà legislativa regionale. Spetta quindi al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti. Tale potestà deve tuttavia esercitarsi in armonia con i nuovi principi costituzionali: in particolare, non potrebbe sopprimere, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti alle regioni e agli enti locali dal vigente ordinamento, né configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica tali principi (sent. n. 37 del 2004).

La prima pronuncia a questo proposito è contenuta nella **sentenza n. 296 del 2003** che, su ricorso del Governo avverso la legge della regione Piemonte 5 agosto 2002, n. 20, ha dichiarato illegittime le disposizioni ivi contenute in materia di **imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)** e di **tassa automobilistica**.

La Corte ha dichiarato che l'**IRAP** non può qualificarsi tributo proprio delle regioni nel senso inteso dall'attuale articolo 119 della Costituzione, e che pertanto queste possono variarne la disciplina soltanto nei limiti consentiti dalla normativa statale in proposito, non rilevando in contrario la devoluzione del relativo gettito alle regioni stesse. Spetta quindi alle regioni soltanto una limitata facoltà di variare l'aliquota e di disciplinare le procedure applicative secondo quanto previsto dal D.Lgs. n. 446 del 1997. Quest'impostazione è stata confermata dalle sentenze n. 241 e n. 381 del 2004, che hanno deciso ricorsi delle regioni avverso leggi statali intervenute in materia di IRAP e di addizionali regionali all'IRPEF.

Analogamente, in materia di **tassa automobilistica**, la Corte, nella citata sentenza n. 296 del 2003, ha affermato che alle regioni è stato attribuito "il gettito della tassa, unitamente alla attività amministrativa connessa alla sua riscossione, restando invece ferma la disciplina statale per ogni altro aspetto sostanziale della tassa stessa". La disciplina sostanziale dell'imposta non è divenuta quindi oggetto di legislazione concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. Le successive sentenze n. 297 e n. 311 del 2003 nonché n. 455 del 2005 hanno confermato quest'impostazione.

Nei medesimi termini sono state decise controversie riguardanti il **tributo speciale per il deposito dei rifiuti solidi in discarica** (previsto dalla legge n. 549 del 1995). Le **sentenze n. 335 e n. 397 del 2005** hanno dichiarato costituzionalmente illegittime disposizioni di legge regionale che, rispettivamente, rimettevano a deliberazione della Giunta regionale il metodo di determinazione del tributo (art. 44, comma 3, della legge della regione Emilia-Romagna 14 aprile 2004, n. 7) e ne disponevano l'aumento oltre il termine fissato dalla legge dello Stato (art. 1 della legge della Regione Molise 31 agosto 2004, n. 18). Anche questo tributo deve infatti considerarsi statale e non proprio della regione, che può dunque legiferare solo nei casi e nei limiti previsti dalla legge dello Stato.

Verte in materia di IRAP, ma afferma un principio di più generale applicazione, la **sentenza n. 431 del 2004**, con cui la Corte costituzionale ha deciso il ricorso della regione Veneto avverso l'articolo 19 della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003), che prorogava agevolazioni fiscali relative all'IRAP nel settore agricolo. La Corte

ha rigettato infatti la tesi, sostenuta dalla regione, secondo cui ogni intervento sul tributo che, o per modificazione delle aliquote o per variazioni delle agevolazioni previste, comporti un minor gettito per le Regioni, dovrebbe essere accompagnato da **misure compensative** a ristoro della finanza regionale. Secondo il giudice delle leggi, la manovra fiscale dev'essere considerata nel suo insieme e non è quindi possibile, sotto questo profilo, valutare singole disposizioni. La tesi è stata ribadita in occasione di un altro giudizio (sentenza n. 155 del 2006) relativo a disposizioni dell'articolo 1, commi 347 e seguenti, della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria per il 2005) direttamente o indirettamente incidenti sulla determinazione della base imponibile dell'IRAP.

Nel corso degli ultimi anni, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha proseguito nell'opera di enucleazione del significato delle nuove disposizioni, al fine di precisarne la collocazione nel sistema giuridico e di determinare l'ambito di azione della potestà legislativa regionale la quale, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, deve espletarsi in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

In merito appare significativo segnalare quanto disposto con la **sentenza n. 102 del 2008**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'**imposta regionale sulle plusvalenze delle seconde case ad uso turistico** (prevista dall'articolo 2 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006 e successive modifiche) e dell'**imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico** (prevista dall'art. 3 della medesima legge regionale e successive modifiche).

E' infine affidata alle regioni la potestà legislativa in materia di "*regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica*".

La potestà in commento potrebbe far riferimento, sotto un profilo generale, ad alcuni istituti già operanti nell'ordinamento, sulla base di **norme legislative** rinvenibili prevalentemente nelle più recenti **leggi di stabilità annuali**, finalizzate ad agevolare a livello territoriale il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno per gli enti locali.

Tali istituti - individuabili nel **patto regionale verticale e nel patto regionale orizzontale**, la cui applicazione risulta al momento estesa fino al **2015** ad opera [articolo 1, comma 505, lett. d\), della legge n. 147/2013](#) (legge di stabilità per il 2014) – prevedono, in sostanza, la possibilità di **compensazioni orizzontali e verticali a livello regionale**, con le quali si consente alle regioni di intervenire a favore degli enti locali del proprio territorio, attraverso una **rimodulazione degli obiettivi finanziari assegnati ai singoli enti e alla regione** medesima – fermo restando il rispetto degli obiettivi complessivi posti dal legislatore ai singoli comparti - al fine di consentire agli enti locali di poter disporre di maggiori margini per l'effettuazione di spese, soprattutto in conto capitale, senza incorrere nella violazione del patto. Ciò anche in ragione delle difficoltà emerse per le spese di investimento, che in applicazione del criterio di computo dei saldi obiettivo in termini di competenza mista sono risultate fortemente compresse dai vincoli del patto, rappresentando uno dei maggiori punti di criticità dello stesso.

In particolare:

- con il "**patto regionale verticale**", disciplinato dall'articolo 1, commi 138-140, della [legge n. 220/2010](#) (legge di stabilità 2011), le regioni possono autorizzare gli **enti locali** del proprio territorio a **peggiorare il loro saldo obiettivo**, consentendo un **aumento dei pagamenti in conto capitale**, e procedere

contestualmente alla **rideterminazione del proprio obiettivo** di risparmio, per un ammontare pari all'entità complessiva dei pagamenti in conto capitale autorizzati, al fine di garantire – considerando insieme regione ed enti locali - il rispetto degli obiettivi finanziari. La legge di stabilità 2014, nell'estendere, come detto, tale misura al 2015, ha precisato (comma 506 dell'art.1) che per gli anni 2014 e 2015, le regioni e le province autonome (escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e Bolzano) che attivano il patto regionale verticale provvedono a rideterminare il loro obiettivo programmatico in termini di competenza eurocompatibile (i cui contenuti in questa sede non si dettagliano), in linea con le modifiche apportate alle modalità di calcolo dell'obiettivo di patto per regioni;

- con il **patto regionale orizzontale**, disciplinato dai commi 141 e 142 dell'[articolo 1, della legge n. 220 del 2010](#), la regione può intervenire per consentire una **rimodulazione “orizzontale” degli obiettivi finanziari tra gli enti locali del proprio territorio**, in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti sul territorio medesimo, purché venga garantito il rispetto dell'obiettivo complessivamente determinato per gli enti locali della regione. Il meccanismo si fonda sulla **cessione di “spazi finanziari” da parte dei comuni e delle province** che prevedono di conseguire un differenziale positivo rispetto all'obiettivo prefissato in favore di quelli che rischiano, invece, di conseguire un differenziale negativo rispetto all'obiettivo. Tali spazi finanziari non possono essere utilizzati dagli enti che li acquisiscono per spesa corrente discrezionale, ma soltanto per effettuare spese in conto capitale ovvero spese inderogabili ovvero spese capaci di incidere positivamente sul sistema economico. Le amministrazioni che cedono o acquisiscono spazi finanziari di patto ottengono nel biennio successivo, rispettivamente, un alleggerimento o un aggravio del proprio obiettivo. La procedura prevede che ogni **regione provveda**, dunque, a **ridefinire** e a comunicare in corso d'anno agli enti locali il **nuovo obiettivo annuale del patto** di stabilità interno, comunicando altresì al Ministero dell'economia e delle finanze tutti gli elementi informativi per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica per ciascun ente locale che partecipa al meccanismo di compensazione orizzontale.
- con il **patto regionale integrato** - introdotto come evoluzione del patto regionalizzato con l'articolo 20, comma 1, del D.L. n. 98/2011-, superando il meccanismo delle compensazioni verticali ed orizzontali si prevede la possibilità, per ciascuna regione, di concordare direttamente con lo Stato le modalità di raggiungimento dei propri obiettivi, esclusa la componente sanitaria, e quelli degli enti locali del proprio territorio, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali e, ove non istituito, con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI regionali. **Tale patto**, poi ulteriormente ridefinito dalla legge di stabilità per il 2012 (articolo 32, comma 17, legge n. 183/2011), che ne ha rinviato ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze le modalità di attuazione e le condizioni della eventuale esclusione dal 'patto concordato' delle regioni che nel triennio precedente non abbiano rispettato il patto o siano sottoposte al piano di rientro dal deficit sanitario, **non ha al momento ancora trovato applicazione**, atteso che da ultimo la legge di stabilità per il 2014 ne ha posticipato l'operatività al 2015.

Previdenza complementare ed integrativa

Il nuovo articolo 117 attribuisce alla **competenza legislativa esclusiva dello Stato** la materia della *previdenza complementare ed integrativa*, attualmente oggetto di competenza concorrente, includendola nell'ambito della *previdenza sociale*.

Lo spostamento di competenza non sembra incidere in maniera rilevante sull'attuale assetto in quanto l'esigenza di una disciplina unitaria ed omogenea in materia di previdenza sociale, che ricomprenda anche la previdenza complementare ed integrativa è stata talora richiamata dalla stessa Corte costituzionale.

Nella **sentenza n. 26 del 2013**, in particolare, la Corte ha evidenziato la stretta connessione tra la materia della previdenza sociale e quella della previdenza complementare e integrativa. Questa connessione fa sì che la materia della previdenza complementare ed integrativa possa essere attratta in un ambito rientrante nella competenza esclusiva statale (nel caso di specie individuato in un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica).

Commercio con l'estero

Anche la materia **commercio con l'estero**, attualmente di competenza concorrente, transita tra le materie di competenza esclusiva statale.

Il mutamento di competenza appare incidere in maniera limitata sull'attuale quadro di riferimento.

Sul punto non si registra un rilevante contenzioso costituzionale. La giurisprudenza costituzionale in materia riguarda la tutela del *made in Italy*, ambito materiale che è stato peraltro ricondotto dalla Corte alle *tutela della concorrenza*, di pertinenza statale (sentenza n. 175 del 2005).

Ordinamento sportivo

La materia **ordinamento sportivo** passa dalla soppressa competenza concorrente alla competenza esclusiva dello Stato.

Alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia, che ha riconosciuto precisi limiti all'intervento del legislatore nazionale, la modifica nell'assetto della competenza comporta un rafforzamento delle competenze statali.

La Corte costituzionale ha riconosciuto l'ordinamento sportivo come una delle materie in cui può trovare applicazione il principio della cd. 'attrazione in sussidiarietà' ed ha conseguentemente ammesso l'intervento statale in materia, dichiarando peraltro l'illegittimità costituzionale delle discipline che non prevedessero un adeguato coinvolgimento delle regioni (sentenza n. 424/2004).

Più recentemente, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio di un Fondo per lo sviluppo e la capillare diffusione della pratica sportiva, finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti o alla ristrutturazione di quelli già esistenti, richiamando la propria giurisprudenza in base alla quale il legislatore statale non può prevedere, in materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati ([sentenza n. 254/2013](#)).

Ordinamento delle professioni

La materia **professioni**, attualmente di competenza concorrente, viene ascritta nel nuovo art. 117 alla competenza esclusiva statale, come **ordinamento delle professioni**.

Sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, può peraltro affermarsi che l'ambito di intervento della legislazione regionale in materia risulta, già nell'attuale quadro costituzionale, piuttosto limitato.

La Corte costituzionale ha infatti più volte affermato che l'**individuazione delle figure professionali, con i relativi profili, titoli abilitanti ed ordinamenti didattici, è riservata**, per il suo carattere necessariamente unitario, **allo Stato**, rientrando nella competenza delle Regioni unicamente la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale (sentenza n. 138/2009; nello stesso senso, *ex plurimis*, . sentenze n. 98/2013, n. 300/2010, n. 131/2010, n. 328/2009, n. 57/2007, n. 424/2006 e n. 153/2006).

Le regioni non possono dunque dar vita a nuove figure professionali (sentenze n. 179 del 2008 e n. 300 del 2007). Non rileva a tal fine che il settore nel quale l'attività professionale si esplica rientri in un ambito riservato alla competenza concorrente o alla competenza residuale delle regioni, dal momento che l'attribuzione della materia delle «professioni» alla competenza concorrente corrisponde all'esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale che sia coerente anche con i principi dell'ordinamento comunitario. (sentenza n. 355 del 2005, relativa al settore sanitario, e sentenza n. 222 del 2008, relativa al settore del turismo).

La Corte ha inoltre ritenuto che la previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla regione, connessi allo svolgimento di un'attività regolamentata dalla legge, costituisca indice sintomatico della istituzione di una nuova professione. Infatti «l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale» (sentenze n. 328/2009 n. 93 del 2008, n. 300 e n. 57 del 2007 e n. 355 del 2005).

Con riferimento agli **ordini e collegi professionali**, la Corte ha altresì chiarito che la dimensione nazionale e l'infrazionabilità dell'interesse pubblico che caratterizza la normativa riguardante gli ordini e i collegi, volto a garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività, richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso e ad istituire appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria, cui affidare il compito di curare la tenuta degli albi nonché di controllare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo agli iscritti o agli aspiranti all'iscrizione (sentenza n. 405 del 2005).

Ordinamento della comunicazione

Il nuovo articolo 117 attribuisce, al secondo comma, lettera t), alla competenza esclusiva dello Stato, oltre che l'**ordinamento delle professioni**, anche l'**ordinamento della comunicazione**.

La materia fa attualmente parte di quelle di competenza concorrente che il disegno di legge in esame intende sopprimere.

Non sembra agevole identificare le ragioni che hanno indotto a considerare le materie "ordinamento delle professioni intellettuali" ed "ordinamento della comunicazione" in un unico ambito.

La modifica dell'assetto della competenza pare implicare un rafforzamento del ruolo statale, ruolo che appare peraltro già ampiamente riconosciuto in questo settore.

Appare infatti nella giurisprudenza costituzionale la tendenza a tutelare, in tale ambito materiale, l'esercizio delle funzioni unitarie da parte dello Stato, temperata dall'individuazione di procedure concertative e di coordinamento orizzontale con le Regioni quando, si ponga l'esigenza dell'"attrazione in sussidiarietà" dell'esercizio della funzione da parte dello Stato (cfr. ex plurimis la sentenza n. 303/2003) così come l'esigenza di tutela del diritto costituzionalmente garantito di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.) – preservando, comunque, spazi di differenziazione alle autonomie territoriali. A tale proposito si ricorda che la Corte costituzionale – pur sotto la vigenza del vecchio Titolo V - ha riconosciuto all'informazione la natura di "condizione preliminare (.....) per l'attuazione ad ogni livello, centrale e locale, della forma propria dello Stato democratico" nella quale "qualsivoglia soggetto o organo rappresentativo investito di competenze di natura politica" (e quindi anche le Regioni) " non può, pur nel rispetto dei limiti connessi alle proprie attribuzioni, risultare estraneo all'impiego di comunicazione di massa" (sentenza n. 348 del 1990). Ulteriori vincoli derivano inoltre dalle normative europee di settore che impongono un adeguamento alle stesse sia della fonte statale che di quelle regionali. Si è andata progressivamente stratificando una giurisprudenza costituzionale (sentt. nn. 29 del 1996; 201, 303, 307, 308, 313, 324 del 2003) secondo la quale l'attribuzione di competenza legislativa regionale diviene plausibile relativamente a taluni aspetti della materia informativa e radiotelevisiva. Tale giurisprudenza enuclea l'esercizio della competenza legislativa da parte della Regione nella misura in cui sia rispettosa delle previsioni della legislazione (statale) «di sistema».

In questo quadro, ai sensi della sentenza n. 163 del 2012, alla luce dell'istituto della chiamata in sussidiarietà, lo Stato può esercitare funzioni sia amministrative che legislative in materie di competenza concorrente e residuale quando esigenze di esercizio unitario lo richiedano, purché l'intervento statale sia proporzionato e pertinente rispetto allo scopo perseguito e non leda il principio di leale collaborazione.

In diverse occasioni la Corte ha inoltre rilevato come l'ambito materiale ordinamento della comunicazione possa "intersecarsi" con la materia di competenza esclusiva statale della *tutela della concorrenza* e con la materia di competenza concorrente *governo del territorio* (sentenza n. 336 del 2005).

Energia

Nel riparto di competenze legislative derivante dal titolo V attualmente vigente, la materia ***produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia***. È rimessa alla **competenza concorrente** tra Stato e Regioni

Il nuovo articolo 117 attribuisce invece la materia ***produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia*** alla competenza esclusiva statale (si noti che l'aggettivo è volto al plurale e risulta dunque riferibile a tutti e tre i sostantivi precedenti).

Nell'assetto vigente, l'intervento statale nel settore energetico, anche con disciplina di dettaglio, è stato più volte riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale, in applicazione del principio della cd. 'attrazione in sussidiarietà'.

Il mutamento del titolo di competenza sembra dunque avere l'effetto non tanto di consentire l'intervento statale, quanto di rimuovere le limitazioni a detto intervento che la Corte riconosce quando applica l' 'attrazione in sussidiarietà', in primo luogo il limite del rispetto del canone di leale collaborazione.

Si ricorda che la Corte costituzionale, fin dalla sentenza n. 6 del 2004, ha ritenuto ammissibile un intervento dello Stato con una normativa di dettaglio nel settore energetico, pur trattandosi di materia di competenza concorrente, applicando il principio della “**attrazione in sussidiarietà**” elaborato nella sentenza n. 303 del 2003. In tale prospettiva i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel nuovo Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell’interesse pubblico sottostante all’assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata. Di conseguenza, per l’attribuzione delle competenze nel settore energetico al livello statale, assumono una peculiare valenza gli accordi, le intese e le altre forme di concertazione e di coordinamento orizzontale delle rispettive competenze, che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione.

Questa linea è successivamente confermata dalla sentenza n. 383 del 2005, che ha precisato i requisiti necessari ad assicurare in concreto la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione, individuati nella forma dell’intesa; particolare rilievo assume poi la definizione delle caratteristiche che le intese in questione debbono assumere, con la sottolineatura del carattere necessariamente paritario delle stesse.

L’applicazione dei criteri dell’ ‘attrazione in sussidiarietà’ nella materia dell’energia è stata successivamente richiamata nelle sentenze n. 165 del 2011 e n. 182 del 2013.

Salute

Dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione introdotta con la legge cost. n. 3 del 2001, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato che la materia “tutela della salute” è “assai più ampia rispetto alla precedente materia assistenza sanitaria e ospedaliera” (così, ex plurimis, Corte cost., sentt. n. 270/2005, 181/2006). In essa rientra anche l’organizzazione sanitaria, considerata “parte integrante” della tutela della salute (così espressamente Corte cost., sent. n. 371/2008): pertanto le Regioni possono legiferare in tema di organizzazione dei servizi sanitari, ma sempre nel rispetto dei “principi fondamentali” stabiliti dallo Stato (siano essi formulati in appositi atti legislativi, siano essi impliciti e dunque ricavabili per via interpretativa: così già in Corte cost., sent. n. 282/2002).

Nel nuovo articolo 117, l’ambito materiale concernente la salute è articolato nel modo seguente:

- le disposizioni generali e comuni per la tutela della salute spettano alla competenza esclusiva statale;
- la programmazione e organizzazione dei servizi sanitari è ascrivita alla competenza regionale (enumerata nel quarto comma dell’art. 117).

Il riferimento alle “disposizioni generali e comuni” in luogo dei “principi fondamentali” per la tutela della salute lascerebbe supporre che il senso sia quello di dare alla legislazione statale la disciplina comune, uniforme sul territorio, anche se di dettaglio (analogamente, ad esempio, a quanto ricavabile dalla giurisprudenza costituzionale sulle norme generali in materia di istruzione di cui al vigente art. 117, comma 2).

Se si esclude, infatti, un riparto verticale di tipo principio/dettaglio, ne deriva quindi per lo Stato la possibilità di espansione della competenza in ordine a cosa sia da intendere per disposizioni generali e comuni.

Resta da capire, inoltre, se le Regioni possano legiferare in materia di tutela della salute (per tutto ciò che non sia programmazione e organizzazione di cui al quarto comma) attraverso disposizioni particolari/non generali, in via residuale ma come ambito “innominato”.

Va considerato, altresì, che il sesto comma del nuovo articolo 117 attribuisce nuovamente allo Stato la facoltà di adottare regolamenti anche in materia di tutela della salute sebbene limitatamente alle disposizioni generali e comuni. Questo significa che potranno nuovamente essere utilizzati, ad esempio, strumenti quali gli atti di indirizzo e coordinamento in materia sanitaria che erano stati eliminati con la riforma del titolo V.

E' da considerare, infine, il ruolo che sarà attribuito nella nuova articolazione delle competenze alla Conferenza Stato-Regioni – che nel sistema vigente ha un ruolo rilevante nel raccordo delle competenze tra Stato e regione in materia sanitaria - soprattutto negli ambiti di tutela della salute che non ricadono nella programmazione e organizzazione dei servizi sanitari.

Sicurezza alimentare

A fronte della soppressione della competenza concorrente in materia “alimentazione” il nuovo articolo 117, ascrive alla competenza esclusiva statale le **disposizioni generali e comuni per la sicurezza alimentare**.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, nell'attuale vigente quadro costituzionale, la materia **sicurezza alimentare** è ascrivibile alla **tutela della salute** (sentenza n. 104 del 2014).

Tutela e sicurezza del lavoro

La materia **tutela e sicurezza del lavoro** passa dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva statale, limitatamente alle **disposizioni generali e comuni**.

Per ciò che attiene la ‘sicurezza del lavoro’, si ricorda che, pur essendo la materia attualmente ascritta alla competenza concorrente, essa ha di fatto trovato una compiuta sistemazione in una legge statale, il **testo unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro** (D.Lgs. 81/2008). Il contenzioso costituzionale è stato efficacemente prevenuto grazie alla traduzione normativa del **principio di “leale collaborazione” tra Stato e regioni** (nel frattempo affermatosi nel quadro della complessiva giurisprudenza formatasi a seguito della Legge costituzionale 3/2001 di riforma del titolo V), che ha indotto il legislatore, consapevole dell'esistenza di un'interferenza di competenze tale da non poter consentire l'assegnazione della materia all'uno o all'altro titolo competenziale, a prevedere un **ampio ricorso alla contrattazione dei contenuti normativi in sede di Conferenza Stato-regioni**, con particolare riferimento alla fase attuativa della delega legislativa.

Per quanto riguarda la ‘tutela del lavoro’ le **sentenze nn. 50 e 384 del 2005**, intervenendo sulla riforma del mercato del lavoro operata dal D. Lgs. 276/2003 (c.d. riforma Biagi), hanno sviluppato il quadro definitorio della materia, rilevando che la sua estensione viene limitata dal concorrere di altre disposizioni che definiscono le relazioni tra Stato e regioni, previste dal secondo comma dell'art. 117 (e, quindi, di competenza statale esclusiva). In particolare, nella **sentenza n. 50 del 2005**, la Corte ha chiarito, innanzitutto, che non si dubita che in detta materia rientri la disciplina dei servizi per l'impiego e, in particolare, quella del collocamento, aggiungendo però che, essendo i servizi per l'impiego predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro, possono

verificarsi i presupposti per l'esercizio della potestà statale di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" come pure che la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgere opera di intermediazione può esigere interventi normativi rientranti nei poteri dello Stato per la "tutela della concorrenza".

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

L'articolo 117, nel testo attualmente vigente, include la materia ***ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi*** fra quelle di competenza concorrente.

Il testo modificato dal disegno di legge in esame assegna invece:

alla competenza esclusiva statale la ***programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica;***

alla competenza regionale la ***promozione dello sviluppo economico locale e l'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese.***

Per ciò che attiene alla *ricerca scientifica e tecnologica*, la modifica del titolo competenziale appare in linea con quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale.

Si ricorda in proposito che, con la [sentenza n. 423/2004](#), la Corte costituzionale ha evidenziato che "la **ricerca scientifica** deve essere considerata non solo una 'materia', ma anche un '**valore**' costituzionalmente protetto (artt. 9 e 33 della Costituzione), in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati" (cfr. anche [sentenza n. 31/2005](#)). Nella **sentenza n. 188 del 2007**, la Corte ha ribadito che spetta allo Stato la determinazione dei programmi della ricerca scientifica a livello nazionale ed internazionale, sebbene alla Regione non sia precluso svolgere autonomamente una propria attività di monitoraggio sui singoli progetti dei quali ogni Regione abbia assunto, specificamente, la responsabilità della realizzazione.

Anche con riferimento al *sostegno all'innovazione* le modifiche non sembrerebbero innovare significativamente rispetto all'assetto vigente.

Nella giurisprudenza costituzionale la competenza in materia di *sostegno all'innovazione per i settori produttivi* viene generalmente richiamata congiuntamente ad altre materie. Si tratta di un ambito materiale in cui la Corte ha applicato il principio dell' 'attrazione in sussidiarietà', legittimando così l'intervento statale (cfr. sentenza n. 165 del 2007).

Attività culturali

La materia *promozione e organizzazione di attività culturali* rientra tra le materie attualmente di competenza concorrente.

Nel assetto delineato dal nuovo art. 117, a seguito della soppressione della competenza concorrente, è attribuita allo Stato la competenza legislativa esclusiva per la definizione delle *disposizioni generali e comuni sulle attività culturali* e alle regioni la competenza legislativa per la *disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali*.

Nella materia in esame la Corte ha fatto riferimento ai principi dell' "attrazione in sussidiarietà" al fine di giustificare l'intervento statale in ambiti altrimenti rimessi alla competenza regionale. In casi la Corte ha peraltro fornita una lettura 'forte' del canone

della leale collaborazione, richiedendo una concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza Stato-Regioni.

Inoltre, si ricorda che nella sentenza n. [307/2004](#) la Corte costituzionale ha affermato che lo sviluppo della cultura corrisponde a finalità di interesse generale, “il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 Cost.), anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e regioni”.

Nella [sentenza n. 255/2004](#), la Corte ha rilevato che le attività culturali “riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura”, incluse le attività di sostegno degli spettacoli.

La posizione è stata ribadita nella [sentenza n. 285/2005](#), in riferimento al sostegno delle attività cinematografiche. Nel caso specifico, la Corte, evidenziando “come il livello di governo regionale – e, a maggior ragione, quello infraregionale – appaiano strutturalmente inadeguati a soddisfare, da soli, lo svolgimento di tutte le tipiche e complesse attività di disciplina e sostegno del settore cinematografico”, ha ritenuto legittimo, sulla base della cosiddetta “chiamata in sussidiarietà”, un intervento dello Stato che abbia ad oggetto sia funzioni amministrative che non possono essere adeguatamente svolte ai livelli inferiori, sia la potestà normativa per l’organizzazione e la disciplina di tali funzioni. Al contempo, ha ritenuto indispensabile ricondurre ai moduli della concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza Stato-Regioni tutti i numerosi poteri di tipo normativo o programmatico caratterizzanti il nuovo sistema di sostegno ed agevolazione delle attività cinematografiche.

Protezione civile

La materia ***protezione civile***, attualmente di competenza concorrente tra Stato e regioni, è attribuita, nel nuovo art. 117, alla competenza esclusiva statale, in cui è peraltro individuata come ***sistema nazionale e coordinamento della protezione civile***.

La modifica dell’assetto competenziale appare in linea con quanto già affermato dalla giurisprudenza costituzionale.

Si ricorda in proposito che, con la sentenza n. 284 del 2006, la Corte ha ritenuto che la disciplina statale sugli stati di emergenza ed il potere di ordinanza (art. 5 della legge n. 225 del 1992) e sulle le funzioni in materia di protezione civile di competenza statale (art. 107 del d.lgs. n. 112 del 1998) **sono «espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, sicché deve ritenersi che esse delimitino il potere normativo regionale, anche sotto il nuovo regime di competenze legislative»** delineato dopo il 2001. Nella pronuncia, si sottolinea che **lo Stato è, dunque, legittimato a regolamentare** – in considerazione della peculiare connotazione che assumono i “principi fondamentali” quando sussistono ragioni di urgenza che giustificano l’intervento unitario del legislatore statale – **gli eventi di natura straordinaria anche mediante l’adozione di specifiche ordinanze autorizzate a derogare**, in presenza di determinati presupposti, **alle stesse norme primarie**.

La Corte, inoltre, si è pronunciata più volte sulla materia della “protezione civile” affrontando specifiche questioni riguardanti, tra l’altro, **l’edilizia nelle zone sismiche**. In tale ambito, la Corte ha sottolineato - con riferimento alla illegittimità di deroghe regionali alla normativa statale per l’edilizia in zone sismiche – che le norme sismiche dettano «una disciplina unitaria a tutela dell’incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale» (sentenze n. 201 del 2012 e n. 254 del 2010). Nella sentenza n. 64 del 2013,

si fa presente che la normativa sugli interventi edilizi nelle zone sismiche trae il proprio fondamento dall'intento unificatore del legislatore statale, il quale "è palesemente orientato ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali" (nello stesso senso, cfr. anche le successive sentenze n. 101 e n. 300 del 2013).

Governo del territorio e infrastrutture

Nell'assetto costituzionale vigente, le materie **governo del territorio, porti e aeroporti civili e grandi reti di trasporto e di navigazione** sono attribuite alla competenza concorrente tra Stato e regioni. Non è invece esplicitata la competenza in ordine alla materia **infrastrutture**.

Nel nuovo testo dell'art. 117 – che, come più volte ricordato, elimina la competenza concorrente – sono ascritte alla competenza esclusiva dello Stato le materie disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale ed internazionale.

Alla competenza delle regioni sono invece ricondotte le materie **pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno e dotazione infrastrutturale**.

Nonostante nell'articolo 117, secondo comma, la materia **governo del territorio** e le materie inerenti alle **infrastrutture** siano considerate separatamente (in quanto collocate in due diverse lettere: rispettivamente, *u*) e *z*)), appare opportuna una trattazione unitaria, in quanto esse presentano alcuni profili inscindibilmente connessi.

La Corte costituzionale è intervenuta con importanti sentenze per risolvere alcuni problemi interpretativi che si sono posti fin dall'inizio in ordine alla delimitazione della materia **governo del territorio**". Dopo aver ricondotto alla disciplina del governo del territorio i profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia (cfr. sentenze n. 303 e n. 362 del 2003), la Corte, nella sentenza n. 307 del 2003, ha affermato che il governo del territorio "comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività". L'ampiezza della materia del governo del territorio è stata poi riconosciuta anche nella sentenza n. 196 del 2004, laddove la Corte l'ha ricondotta all'"insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio".

La Corte ha, inoltre, successivamente precisato che l'ambito materiale cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una diretta od indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale va ricercato, non secondo il criterio dell'elemento materiale consistente nell'incidenza delle attività in questione sul territorio, bensì attraverso la valutazione dell'elemento funzionale, nel senso della individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività, rispetto ai quali l'interesse riferibile al «governo del territorio» e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di altri interessi differenziati (sentenza n. 383 del 2005).

Di qui una certa difficoltà a tracciare una delimitazione precisa della materia, che spesso si intreccia ad altri ambiti materiali riconducibili a competenze legislative diverse, quali la *tutela dell'ambiente*, la *tutela dei beni culturali*, l'*ordinamento civile*, la

determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, l'energia, la protezione civile. Per tale ragione, la materia del *governo del territorio* è stata più volte richiamata con riguardo a normative concernenti la difesa del suolo, la gestione dei rifiuti, la protezione civile o le infrastrutture strategiche.

Per quanto riguarda appunto le **infrastrutture**, fondamentale è la sentenza n. 303 del 2003 (in cui sono stati delineati per la prima volta i principi dell'attrazione in sussidiarietà), sulla legittimità costituzionale della cd. legge-obiettivo (L. n. 443/2001) in cui la Corte ha riconosciuto che "predisporre un programma di infrastrutture pubbliche e private e di insediamenti produttivi è attività che non mette capo ad attribuzioni legislative esclusive dello Stato, ma che può coinvolgere anche potestà legislative concorrenti (governo del territorio, porti e aeroporti, grandi reti di trasporto, distribuzione nazionale dell'energia, etc.). La disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo - prosegue la Corte - determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale che deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività".

Particolare rilievo viene attribuito ai principi di sussidiarietà e adeguatezza, nonché al principio di leale collaborazione, e la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale è subordinata l'operatività della disciplina diviene elemento valutativo essenziale.

La sentenza n. 16 del 2010 sottolinea altresì che la nozione di infrastrutture non si presta ad essere ricondotta in quella di "materie". Per infrastrutture, invece, devono intendersi le opere finalizzate alla realizzazione di complessi costruttivi destinati ad uso pubblico, nei campi più diversi, che incidono senza dubbio su materie di competenza legislativa concorrente (governo del territorio, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, coordinamento della finanza pubblica ai fini del reperimento e dell'impiego delle risorse), ma coinvolgono anche materie di competenza esclusiva dello Stato, come l'ambiente, la sicurezza e la perequazione delle risorse finanziarie.

Anche in materia di **porti e aeroporti civili** la Corte costituzionale ha fatto applicazione dei principi dell'attrazione in sussidiarietà in caso di porti **di rilevanza nazionale**, considerando comunque necessario il rispetto del principio di leale collaborazione e quindi la previsione di forme di intesa con la Conferenza Stato-regioni.

Con riferimento alla nuova competenza regionale in materia di **mobilità all'interno territorio nazionale**, può essere utile richiamare la giurisprudenza costituzionale in materia di **trasporto pubblico locale**, che ascrive tale materia alla **competenza legislativa residuale delle regioni** (sentenze n. 142 del 2008, n. 452 del 2007, n. 80 del 2006, n. 222 del 2005).

La Corte, nella sentenza n. 273 del 2013, si è tuttavia espressa nel senso della legittimità costituzionale di un fondo destinato assicurare in via generale il **concorso finanziario dello Stato al trasporto pubblico locale**, senza vincolare il legislatore regionale a uno specifico impiego delle risorse stanziare in tale settore materiale, ascrivibile alla potestà legislativa regionale. La Corte ha in proposito rilevato che, in considerazione della perdurante inattuazione dell'articolo 119 della Costituzione, a causa della mancata individuazione dei costi standard, "l'intervento dello Stato è ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso risponda all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa".

Istruzione scolastica e istruzione e formazione professionale

L'art. 117 attualmente vigente annovera le **norme generali sull'istruzione** tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, mentre attribuisce alla competenza concorrente **l'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale**, che rientra, dunque, nella competenza residuale regionale.

L'art. 117, come modificato dal disegno di legge in esame, invece:

attribuisce allo **Stato** la competenza legislativa esclusiva nelle materie **disposizioni generali e comuni sull'istruzione e ordinamento scolastico**;

attribuisce **alle regioni** la competenza legislativa, **salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche**, in materia di **servizi scolastici**, di **istruzione e formazione professionale** e di **promozione del diritto allo studio**.

La Corte Costituzionale, nella [sentenza n. 279/2005](#), ha individuato gli elementi che distinguono la categoria delle "norme generali sull'istruzione", di competenza esclusiva dello Stato, da quella dei "principi fondamentali" in materia di istruzione, destinati ad orientare le regioni negli ambiti di competenza concorrente. In particolare, la Corte ha precisato che "le **norme generali** in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale". In tal senso, le norme generali si differenziano dai "**principi fondamentali**", i quali, "pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose".

Questa impostazione è ripresa e sviluppata nella [sentenza n. 200/2009](#), che ha rilevato che **in via interpretativa** sono, in linea di principio, considerate **norme generali** sull'istruzione, fra le altre, quelle sull'**autonomia** funzionale delle istituzioni scolastiche, sull'**assetto degli organi collegiali**, sulla **parità scolastica** e sul **diritto allo studio** e all'istruzione. Appartengono, invece, alla categoria delle disposizioni espressive di **principi fondamentali** della materia dell'istruzione quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio, da un lato non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema di istruzione che caratterizza le norme generali, dall'altro **necessitano "per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale"**. Nello specifico settore dell'istruzione, la Corte ha, dunque, ritenuto che "lo svolgimento attuativo dei predetti principi è **necessario quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle regioni**, anche sotto il profilo socio-economico".

È stata dunque riconosciuta alle regioni la competenza ad legiferare in materia di **dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche** ([sentenze n. 13/2004](#) , [n. 34/2005](#), [n. 92/2011](#) e [n. 147/2012](#)).

Istruzione universitaria

La materia **università** non è espressamente citata nel vigente art. 117 Cost.

Soccorre, tuttavia, l'**art. 33, sesto comma**, Cost., che stabilisce che le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi **ordinamenti autonomi, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato**.

Nel silenzio della Costituzione, inoltre, la potestà legislativa in materia di **diritto allo studio** universitario è riconosciuta alle **regioni**, ferma restando la **competenza esclusiva dello Stato** per la **determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni**, al fine di garantirne l'uniformità su tutto il territorio nazionale (art. 3, comma 2, d.lgs. 68/2012).

Il nuovo art. 117:

attribuisce allo **Stato** la competenza legislativa esclusiva nella materia **istruzione universitaria**,

assegna alla competenza legislativa delle **regioni** la **promozione del diritto allo studio, anche universitario**.

La nuova disciplina non appare modificare significativamente l'attuale assetto delle competenze legislative.

Beni culturali, paesaggistici e ambientali

Il testo attualmente vigente dell'articolo 117 annovera la **tutela dei beni culturali** tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, mentre la **valorizzazione dei beni culturali e ambientali** rientra tra le materie di legislazione concorrente.

Nell'assetto delineato dal disegno di legge in esame:

è attribuita allo **Stato** la competenza legislativa esclusiva nella materia **tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici**

è riconosciuta alle **regioni** la competenza legislativa per la **disciplina, per quanto di interesse regionale, della promozione dei beni ambientali culturali e paesaggistici**.

A seguito delle modifiche apportate all'assetto delle competenze, vi è una estensione della materia anche ai **beni paesaggistici** e si verifica una sorta di 'sdoppiamento' della **valorizzazione dei beni**, che attualmente è di competenza concorrente e include anche la **promozione dei beni**.

A seguito del venir meno della competenza concorrente, la **valorizzazione dei beni** si divide in due: la **valorizzazione 'in senso stretto'** ascende alla competenza esclusiva statale, mentre la **'promozione'** è ascritta alla competenza regionale, per ciò che attiene ai profili di interesse regionale.

Come concretamente si attingeranno le nuove competenze sulla valorizzazione e promozione dei beni culturali e paesaggistici (nonché, per la promozione, anche dei beni ambientali) è opera lasciata all'interprete. Il nuovo riparto appare peraltro trovare fondamento in una giurisprudenza costituzionale che ha riconosciuto margini di intervento al legislatore statale anche in ambiti a stretto rigore riguardanti la valorizzazione dei beni.

Si ricorda in proposito che la Corte Costituzionale, con [sentenza n. 9/2004](#), ha reso una definizione delle due funzioni di 'tutela' e 'valorizzazione': la **tutela** "è diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale", mentre la **valorizzazione** "è diretta, soprattutto, alla fruizione del bene culturale, sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest'ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione ed ai modi di questa".

Si ricorda, inoltre, che il d.lgs. n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) ha fornito una serie di definizioni importanti tra le quali quelle di "beni paesaggistici", di "patrimonio culturale" e di "valorizzazione".

Successivamente all'adozione del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la Corte, nella [sentenza n. 232/2005](#), ha richiamato, ai fini del riparto di competenze, le disposizioni in esso contenute: tale testo legislativo, secondo la Corte, ribadisce l'**esigenza dell'esercizio unitario delle funzioni di tutela dei beni culturali** (art. 4, co.

1) e, nel contempo, stabilisce, però, che siano non soltanto lo Stato, ma anche le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni ad assicurare e sostenere la conservazione del patrimonio culturale e a favorirne la pubblica fruizione e la valorizzazione (art. 1, co. 3).

In particolare, nella [sentenza n. 401/2007](#) la Corte ha evidenziato la **possibilità per le regioni di integrare la normativa in materia di tutela dei beni culturali, con misure diverse ed aggiuntive** rispetto a quelle previste a livello statale.

Tale posizione è stata ripresa nella [sentenza n. 194/2013](#), che ha altresì precisato che la potestà legislativa delle regioni può essere legittimamente esercitata, non in una posizione antagonista rispetto allo Stato, ma in funzione di salvaguardia diversa ed aggiuntiva, in riferimento a quei beni che non sono qualificati come "culturali" dalla normativa statale ma che possono, invece, presentare un qualche interesse "culturale" in relazione al patrimonio storico e culturale di una determinata comunità regionale o locale.

Per quanto riguarda i beni paesaggistici, il riconoscimento del **valore primario della tutela del paesaggio** è contenuto in numerose sentenze della Corte costituzionale (si veda, ex multis, la sentenza n. 196/2004 in materia di condono edilizio). Nella sentenza n. 367 del 2007, inoltre, la Corte chiarisce che "la **tutela ambientale e paesaggistica**, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, **precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni** in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Nella sentenza n. 51 del 2006 la Corte riconosce che il "**titolo di competenza legislativa nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"**", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione" è **comprensivo** "tanto **della tutela del paesaggio** quanto della tutela dei beni ambientali o culturali".

Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni

La competenza concorrente in materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni viene meno tout court.

Soccorre in tal caso l'art. 117, nono comma, Cost. non modificato dal disegno di legge in esame, secondo il quale 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.

Può in proposito richiamarsi la sentenza della Corte costituzionale n. 378 del 2007, che, in base al principio della unitarietà della rappresentazione della posizione italiana nei confronti dell'Unione europea, ha negato che una provincia autonoma potesse ascrivere direttamente alla propria competenza il potere di mantenere "rapporti" con l'Unione europea, prescindendo dalle leggi dello Stato.

Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale

Anche la competenza concorrente in materia di casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale scompare sic et simpliciter.

Il semplice venir meno della competenza non sembrerebbe peraltro sufficiente a considerare la materia ascritta alla competenza residuale regionale, venendo in gioco la competenza esclusiva statale in materia di moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari e assicurativi o anche in materia di ordinamento civile (a quest'ultima materia la giurisprudenza costituzionale riconduce la disciplina delle fondazioni di origine bancaria: cfr. sentenze n. 300 del 2003 e n. 438 del 2007).

Le materie “innominate” nell’attuale art. 117 attribuite alla competenza esclusiva statale

Turismo

In base all'art. 117 attualmente vigente, il **turismo**, materia non menzionata nella competenza esclusiva statale e nella competenza concorrente, rientra nell'ambito della **competenza residuale delle regioni**.

Nel nuovo assetto costituzionale invece, le **disposizioni generali e comuni sul turismo** sono attribuite alla competenza esclusiva statale, mentre spetta alle regioni la competenza in materia di **valorizzazione e organizzazione regionale del turismo**.

Nonostante la materia risulti integralmente di competenza regionale, nel sistema vigente la giurisprudenza costituzionale ha comunque riconosciuto spazio alla legge statale, in applicazione dei principi – e con i limiti – della cd. ‘attrazione in sussidiarietà.’

Dal mutamento competenziale disposto con il nuovo art. 117 deriva comunque un deciso rafforzamento del ruolo del legislatore statale in questo ambito materiale.

In particolare, in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale, nonostante la materia del turismo appartenga «alla competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (sent. n. 94 del 2008, n. 214 e n. 90 del 2006), non è esclusa la possibilità «per la legge di attribuire funzioni legislative al livello statale e di regolarne l'esercizio», vista l'importanza del settore turistico per l'economia nazionale. Come ha rilevato la Corte «la chiamata in sussidiarietà a livello centrale è legittima soltanto se l'intervento statale sia giustificato nel senso che, a causa della frammentazione dell'offerta turistica italiana, sia doverosa **un'attività promozionale unitaria**; d'altra parte, l'intervento deve essere anche **proporzionato** nel senso che lo Stato può attrarre su di sé non la generale attività di coordinamento complessivo delle politiche di indirizzo di tutto il settore turistico, bensì soltanto ciò che è necessario per soddisfare l'esigenza di fornire al resto del mondo un'immagine unitaria. Infine, lo Stato deve prevedere il **coinvolgimento delle Regioni**, non fosse altro perché la materia turismo, appartenendo oramai a tali enti territoriali, deve essere trattata dallo Stato stesso con atteggiamento lealmente collaborativo (Corte cost., sent. n. 214 del 2006, punti 8-9 diritto; sent. n. 76 del 2009, punti 2-3)».

Il riconoscimento al legislatore statale del titolo all'intervento attraverso il meccanismo dell'attrazione in sussidiarietà è stato più volte ribadito (sentenze n. 80 del 2012, n. 76 del 2009, n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006).

Si deve inoltre segnalare la ricorrente affermazione, nella giurisprudenza della Corte, della **necessità di un intervento unitario del legislatore statale** in materia di turismo in considerazione delle esigenze di valorizzare tale settore (fondamentale risorsa economica del Paese) a livello interno e internazionale e di ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica italiana (sent. n. 76/2009, n. 88/2007, n. 214/2006).

Forme associative degli enti locali

Nell'ambito della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, viene enucleata una nuova competenza in materia di **disposizioni di principio sulle forme associative dei comuni**.

In tale materia, si è registrata un'evoluzione nella giurisprudenza costituzionale. La Corte costituzionale ha infatti ascrivito questa materia alla competenza legislativa residuale regionale, sancendo in un primo momento l'illegittimità costituzionale delle disposizioni ordinamentali dettate al riguardo dal legislatore statale. Successivamente la Corte, pur mantenendo immutato il titolo competenziale di riferimento, ha ritenuto ammissibile un intervento del legislatore statale in forza della competenza concorrente in materia di **coordinamento della finanza pubblica**, legittimando peraltro anche interventi dalla chiara natura ordinamentale.

La giurisprudenza costituzionale in tema di forme associative di enti locali ha riguardato, soprattutto, le comunità montane, che rappresentano «un caso speciale di unioni di Comuni, create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare, in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei comuni montani, “funzioni proprie”, “funzioni conferite” e funzioni comunali» (sentenza n. 244 del 2005).

Peraltro, la Corte ha ritenuto che il richiamo alla competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. sia, in tale ambito, inconferente, giacché l'ordinamento delle comunità montane è riservato alla competenza legislativa residuale delle Regioni, pur in presenza della qualificazione di dette comunità come enti locali contenuta nel testo unico degli enti locali, in quanto le stesse non sono contemplate dall'art. 114 Cost. (oltre che dalla citata lettera p).

Tuttavia, la Corte ha rilevato che un titolo di legittimazione statale per intervenire nell'ambito anzidetto comunque si rinviene nei principi fondamentali di «**coordinamento della finanza pubblica**», ove la disciplina dettata, nell'esercizio di siffatta potestà legislativa concorrente, sia indirizzata ad obiettivi di contenimento della spesa pubblica (sentenze n. 151 del 2012, n. 91 del 2011, n. 326 del 2010, n. 27 del 2010 e n. 237 del 2009).

Sulla base di queste argomentazioni, la sentenza n. 22 del 2014 ha ritenuto infondate le questioni di legittimità costituzionale riferite ad una normativa in materia di unione di comuni che disciplinava aspetti ordinamentali quali gli organi, lo statuto, le funzioni, in quanto finalisticamente orientata al contenimento della spesa pubblica (nello stesso senso, cfr. anche sentenza n. 44/2014).

Ordinamento degli enti locali

Nell'ambito della competenza legislativa esclusiva in materia di *legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane* viene esplicitata anche la competenza in materia di **ordinamento** di Comuni e Città metropolitane.

Si ricorda in proposito che, secondo la Corte costituzionale, “spetta al legislatore statale [...] disciplinare i profili organizzativi concernenti l'ordinamento degli enti locali”, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. (sentenze n. 229 del 2013 e n. 159 del 2008).

Enti di area vasta

La **disposizione finale** di cui all'art. 39, comma 4, primo periodo, interviene in materia di riparto di competenze legislative relativamente agli **enti di area vasta** (circa la previsione in legge costituzionale di questi nuovi enti, si rinvia al commento all'art. 28, in tema di abolizione delle province).

Essa prevede che per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, i **'profili ordinamentali generali'** sono definiti con legge dello **Stato**, mentre le **'ulteriori disposizioni'** sono adottate con **legge regionale**.

Si ricorda in proposito che tale disposizione rientra tra le disposizioni del testo suscettibili di immediata applicazione, ai sensi dell'art. 40.

Si osserva che tale disposizione, destinata ad incidere in maniera permanente sul riparto di competenze tra Stato e regioni troverebbe più opportuna collocazione nell'ambito dell'art. 117 Cost., anziché in una disposizione finale.

Si ricorda in proposito che il testo originario del disegno di legge governativo (AS 1429) attribuiva alla competenza esclusiva statale la materia *ordinamento degli enti di area vasta* (inserendola nell'art. 117, secondo comma, lettera p)).

La previsione è stata spostata tra le norme finali nel corso dell'esame in sede referente e successivamente modificata dall'Assemblea del Senato.

Mercati assicurativi

Viene esplicitata la competenza esclusiva statale in materia di **mercati assicurativi**. Tale modifica non sembrerebbe peraltro avere una significativa portata innovativa, in quanto la materia già appare riconducibile alle materie di competenza esclusiva statale *tutela del risparmio e mercati finanziari e ordinamento civile* (per la riconduzione della disciplina dell'assicurazione obbligatoria dei veicoli all'*ordinamento civile*, cfr. sentenza della Corte costituzionale n. 428 del 2004).

Norme sul procedimento amministrativo

La materia del **procedimento amministrativo**, non prevista nel testo vigente dell'articolo 117, è attribuita alla competenza esclusiva statale limitatamente alle norme tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale.

Anche in tal caso la modifica pare confermare quanto già emerge dalla giurisprudenza costituzionale.

Secondo la Corte costituzionale, infatti, "il **procedimento amministrativo non è una vera e propria materia**, atteso che lo stesso, in relazione agli aspetti di volta in volta disciplinati, può essere ricondotto a più ambiti materiali di competenza statale o regionale entro i quali **la disciplina statale regola in modo uniforme i diritti dei cittadini** nei confronti delle pubbliche amministrazioni. (sentenza n. 401/2007).

La giurisprudenza costituzionale più recente ha inoltre ricondotto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni* concernenti i diritti civili e sociali anche norme di semplificazione amministrativa, quali quelle sull'introduzione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), in quanto "anche l'attività amministrativa, [...] può assurgere alla qualifica di 'prestazione' (quindi, anche i procedimenti amministrativi in genere), della quale lo Stato è competente a fissare un 'livello essenziale' a fronte di una specifica pretesa di individui,

imprese, operatori economici ed, in generale, di soggetti privati” (sentenze n. 207 e n. 203 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 121 del 2014)».

Norme sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche

Come già visto per il procedimento amministrativo, anche la materia della **disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche** è attribuita alla competenza esclusiva statale limitatamente alle norme tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale.

La modifica appare in linea con la giurisprudenza costituzionale che ascrive alla competenza esclusiva statale in materia di *ordinamento civile* la disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, anche regionali, in quanto rapporto di diritto privato.

La Corte costituzionale riconduce invece alla competenza residuale regionale il momento della costituzione del rapporto di pubblico impiego, in considerazione della sua natura pubblicistica.

Occorrerebbe dunque chiarire se nell'ambito della “disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche” rientri anche il momento della costituzione del rapporto di pubblico impiego regionale.

Analizzando la giurisprudenza costituzionale nel dettaglio, pacifica è sempre stata l'attribuzione alla competenza esclusiva dello Stato della disciplina del pubblico impiego dei **dipendenti statali e degli enti pubblici nazionali**, in quanto ascrivibile alla materia *ordinamento civile* o alla materia *ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali*.

Più articolata è la questione in merito alla competenza sui rapporti di lavoro del **personale delle regioni**, che è ascritta dalla giurisprudenza costituzionale:

- all'**ordinamento civile** e, dunque, alla competenza esclusiva dello Stato, relativamente ai profili privatizzati del rapporto, dato che “la intervenuta privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico vincola anche le Regioni” (sentenza n. 2/2004);
- all'**ordinamento e organizzazione amministrativa delle regioni**, e, quindi, alla competenza residuale regionale, relativamente ai profili “pubblicistico-organizzativi”(sentenza n. 233/2006).

Con riguardo alla materia **ordinamento civile**, la sentenza n. 95/2007 ha affermato che il rapporto di impiego alle dipendenze di regioni ed enti locali, essendo stato “privatizzato” (ai sensi dell'art. 2 D.Lgs. n. 165 del 2001), è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati ed è, perciò, **soggetto alle regole che garantiscono l'uniformità di tale tipo di rapporti** (nello stesso senso, sentenza n. 19/2013). Nella sentenza n. 189/2007, la Corte ha ribadito che i principi fissati dalla legge statale in materia di rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali “privatizzato” costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e ha precisato che detti principi si impongono anche alle Regioni a statuto speciale (nello stesso senso sentenze n. 234 e n. 106/2005; n. 282/2004).

Per quanto attiene alla competenza regionale residuale in materia di **ordinamento e organizzazione amministrazione delle regioni**, la Corte costituzionale ha sempre ricondotto in questo ambito la disciplina dei **concorsi per l'accesso al**

pubblico impiego regionale, in ragione dei suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima correlazione con l'attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost. (sentenze n. 100/2010, n. 95/2008, n. 380/2004, n. 4/2004).

Si ricorda infine che la disciplina dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni si interseca inoltre con la competenza concorrente in tema di **coordinamento della finanza pubblica**, cui sono riferibili le disposizioni nazionali volte al **contenimento delle spese di personale degli enti territoriali**.

Ambiente ed ecosistema

Per quanto riguarda la competenza in materia *ambiente ed ecosistema*, essa rimane nell'ambito della competenza esclusiva statale, ma muta denominazione da **tutela dell'ambiente e dell'ecosistema** ad **ambiente ed ecosistema**.

La modifica sembrerebbe assumere carattere sostanziale, in quanto proprio la connotazione finalistica (derivante dal riferimento alla 'tutela') ha fatto sì che la Corte costituzionale desse una lettura estensiva di questo ambito materiale di competenza.

La Corte ha infatti ripetutamente affermato che "non si può discutere di materia in senso tecnico, perché la tutela ambientale è da intendere come valore costituzionalmente protetto, che in quanto tale delinea una sorta di «materia trasversale», in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali, fermo restando che allo Stato spettano le determinazioni rispondenti ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale" (*ex multis*: sentenze n. 278/2012, n. 171/2012, n. 20/2012, n. 235/2011, n. 191/2011, n. 225/2009, n. 12/2009, n. 378/2007);

Nella sentenza n. 225/2009, (e analogamente, *ex plurimis*, nelle sentenze nn. 12/2009, 30/2009, 61/2009, 164/2009, 220/2009, 249/2009, 315/2009) che la «tutela dell'ambiente» ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, l'ambiente, e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso e si pone in evidenza un dato di rilevante importanza: sullo stesso bene (l'ambiente) "concorrono" diverse competenze, le quali, tuttavia, restano distinte tra loro, perseguendo autonomamente le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline .

Dunque, la competenza statale, quando è espressione della tutela dell'ambiente, costituisce "limite" all'esercizio delle competenze regionali, anche in altri ambiti materiali. Le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, debbono dunque rispettare la normativa statale di tutela dell'ambiente, ma possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, etc.) livelli di tutela più elevati.

La sentenza n. 58 del 2013 ha ribadito che «interventi specifici del legislatore regionale sono ammessi nei soli casi in cui essi, pur intercettando gli interessi ambientali, risultano espressivi di una competenza propria della Regione (sentenza n. 398 del 2006)»; ed «è consentito alla legge regionale incrementare gli standard di tutela dell'ambiente, quando essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della Regione e non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 66 del 2012, n. 225 del 2009, n. 398 del 2006, n. 407 del 2002)».

Le materia di competenza regionale

Come già rilevato, la maggior parte delle nuove materie di competenza regionale deriva da una sorta di 'ritaglio' di materie in precedenza di competenza concorrente e coesiste con competenze del legislatore statale nel medesimo settore materiale (così è per le materie: *pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno; dotazione infrastrutturale; programmazione e organizzazione dei servizi sanitari; servizi scolastici, istruzione e formazione professionale, promozione del diritto allo studio, anche universitario, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche,; disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali e della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici; valorizzazione e organizzazione regionale del turismo; regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica*).

Di esse si è già detto nell'esame delle materie rientranti nella soppressa competenze concorrente.

Servizi sociali

Tra le materie di competenza regionale, il nuovo art. 117 individua espressamente la materia ***programmazione ed organizzazione dei servizi sociali***.

Nell'attuale sistema di riparto delle competenze, la materia ***servizi sociali*** (talora definita anche come *politiche sociali*), in quanto non nominata né tra gli ambiti di competenza esclusiva statale né tra quelli di competenza concorrente, è pacificamente attribuita dalla giurisprudenza costituzionale alla competenza residuale regionale (cfr., *ex plurimis*, sentenze n. 296 del 2012, n. 61 del 2011, n. 121 del 2010, n. 10 del 2010, n. 168 del 2008, n. 166 del 2008, n. 50 del 2008 e n. 300 del 2005).

Tale competenza residuale regionale è peraltro destinata ad intrecciarsi con la competenza esclusiva statale in materia di ***determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale***.

I rapporti tra i due ambiti materiali sono messi a fuoco nella sentenza della Corte costituzionale n. **297 del 2012**. Secondo la Corte, l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., che sancisce la competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, pone, in tema di livelli essenziali di assistenza socio-assistenziale (LIVEAS), una riserva di legge che deve ritenersi rinforzata (in quanto vincola il legislatore ad apprestare una garanzia uniforme sul territorio nazionale) e relativa (in quanto, considerata la complessità tecnica della determinazione dei livelli delle prestazioni, essi possono essere stabiliti anche in via amministrativa, purché in base alla legge). La determinazione dei LIVEAS non esclude peraltro che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela (sentenze n. 207 e n. 10 del 2010; n. 322 e n. 200 del 2009; n. 387 del 2007; n. 248 del 2006).

La specifica procedura per la determinazione dei LIVEAS introdotta dal legislatore statale dopo la riforma del titolo V del 2001 (art. 46, comma 3, legge n. 289/2002) non ha peraltro mai trovato applicazione.

In base alla giurisprudenza costituzionale, dunque, la *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni* si riferisce alla fissazione dei livelli strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto (*ex plurimis*, sentenze n. 248 del 2011, n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008); dunque essa può essere invocata in relazione a specifiche prestazioni delle quali le norme statali definiscono il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 222 del 2013, n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005, n. 423 del 2004). Siffatto parametro costituzionale consente, infatti, una restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione (sentenza n. 387 del 2007) e, appunto per questo, esso, da un lato, **non permette allo Stato di individuare il fondamento costituzionale della disciplina di interi settori materiali** (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005). Dall'altro, può, invece, essere invocato anche nei particolari casi in cui la determinazione del livello essenziale di una prestazione non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità di garanzia dallo stesso prevista, espressiva anche dello stretto legame esistente tra tale parametro ed i principi di cui agli artt. 2 e 3, comma secondo, Cost., che garantiscono i diritti inviolabili dell'uomo e l'uguaglianza in senso sostanziale dei cittadini (sentenze n. 62 del 2013 e n. 10 del 2010).

Come ricordato nella già citata sentenza n. **297 del 2012**, la forte incidenza della competenza in materia di *determinazione dei livelli essenziali* sull'esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle regioni (sentenza n. 8 del 2011; n. 88 del 2003) è stata talora ritenuta tale da esigere che il suo esercizio si svolga attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione (sentenze n. 330 e n. 8 del 2011; n. 309 e n. 121 del 2010; n. 322 e n. 124 del 2009; n. 162 del 2007; n. 134 del 2006; n. 88 del 2003), salvo che ricorrano ipotesi eccezionali in cui la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni «non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità [...] di protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana», tanto da legittimare lo Stato a disporre in via diretta le prestazioni assistenziali, senza adottare forme di leale collaborazione con le Regioni (sentenza n. 10 del 2010, a proposito della social card, ricondotta ai LEP e messa in connessione con gli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.). Proprio in ragione di tale impatto sulle competenze regionali, lo stesso legislatore statale, nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie o di assistenza sociale, ha spesso predisposto strumenti di coinvolgimento delle Regioni (nella forma dell'«intesa») a salvaguardia delle competenze di queste.

Rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche

La materia ***rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche***, non contemplata nell'attuale assetto delle competenze, viene assegnata nel nuovo testo dell'articolo 117 alla **competenza legislativa regionale**.

Tale modifica appare innovare significativamente il riparto di competenze vigente, nel quale la ***materia elettorale*** è attribuita alla competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lett. f), *peraltro non modificato dal disegno di legge in esame*) e, in base

alla giurisprudenza costituzionale, al legislatore statale è riconosciuto un ruolo fondamentale in tema ***tutela delle minoranze linguistiche***.

Si ricorda in proposito che, secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 159 del 2009), "l'attuazione in via di legislazione ordinaria dell'art. 6 Cost. in tema di tutela delle minoranze linguistiche genera un modello di riparto delle competenze fra Stato e Regioni che non corrisponde alle ben note categorie previste per tutte le altre materie nel Titolo V della seconda parte della Costituzione, sia prima che dopo la riforma costituzionale del 2001. Infatti, il legislatore statale appare titolare di un proprio potere di individuazione delle lingue minoritarie protette, delle modalità di determinazione degli elementi identificativi di una minoranza linguistica da tutelare, nonché degli istituti che caratterizzano questa tutela, frutto di un indefettibile bilanciamento con gli altri legittimi interessi coinvolti ed almeno potenzialmente confliggenti [...]"

A tale proposito, la Corte ha avuto occasione di affermare che il legislatore statale «dispone in realtà di un proprio potere di doveroso apprezzamento in materia, dovendosi necessariamente tener conto delle conseguenze che, per i diritti degli altri soggetti non appartenenti alla minoranza linguistica protetta e sul piano organizzativo dei pubblici poteri – sul piano quindi della stessa operatività concreta della protezione – derivano dalla disciplina speciale dettata in attuazione dell'art. 6 della Costituzione» (sentenza n. 406 del 1999). Si tratta, inoltre, di un potere legislativo che può applicarsi alle più diverse materie legislative, in tutto od in parte spettanti alle Regioni. Peraltro, malgrado tutte queste caratteristiche, ci si trova dinanzi ad una potestà legislativa non solo limitata dal suo specifico oggetto, ma non esclusiva (nel senso di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost.), dal momento che alle leggi regionali spetta l'ulteriore attuazione della legge statale che si renda necessaria”.

Articolo 31
(Art. 118 - Funzioni amministrative)

Art. 118 – Testo vigente	Art. 118 – Testo modificato
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.	Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.
	Le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori.
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 Comuni e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.
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.	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 in materia di tutela dei beni culturali e paesaggistici.
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.	Stato, Regioni, Città metropolitane 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.

L'**articolo 31**, che non ha subito modifiche nel corso dell'esame da parte del Senato, **modifica l'articolo 118 della Costituzione**, che disciplina l'attribuzione delle funzioni amministrative ai diversi livelli di governo secondo i principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale, che sono mantenuti nella attuale declinazione costituzionale.

La novità più significativa riguarda, infatti, l'introduzione di una disposizione aggiuntiva (che diventa il secondo comma dell'articolo 118), che fa riferimento alle **modalità di esercizio delle funzioni amministrative**, mentre il testo vigente riguarda solo l'*attribuzione* delle funzioni amministrative.

In particolare, è stabilito che le funzioni amministrative sono esercitate "in modo da assicurare la **semplificazione** e la **trasparenza dell'azione**

amministrativa, secondo criteri di **efficienza** e di **responsabilità** degli amministratori".

Con tale previsione, vengono elevati a rango costituzionale alcuni principi generali dell'attività amministrativa, in parte già ricondotti dalla giurisprudenza costituzionale ai canoni del buon andamento di cui all'articolo 97, primo comma, Cost. ed enucleati nella legge sul procedimento amministrativo (L. n. 241/1990).

Si ricorda, in merito, che l'art. 1 della legge n. 241 del 1990, sui principi generali dell'attività amministrativa, fa attualmente riferimento ai criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza oltre che ai principi dell'ordinamento comunitario.

La nuova disposizione distingue tra **finalità** di semplificazione e trasparenza e **criteri** di efficienza e di responsabilità.

Sul piano dei significati, la **semplificazione dell'azione amministrativa** ha rappresentato costantemente a partire dagli anni Novanta dello scorso secolo un obiettivo qualificante del programma complessivo di riforma della pubblica amministrazione, tanto da diventare principio fondamentale dell'ordinamento giuridico. I più importanti istituti generali di semplificazione del procedimento amministrativo sono regolati dalla L. n. 241/1990 e comprendono la conferenza di servizi; gli accordi tra pubbliche amministrazioni; i pareri e le valutazioni tecniche; la segnalazione certificata di inizio attività ed il silenzio assenso. Più in generale, espressione della semplicità dell'azione amministrativa è il principio di non aggravamento del procedimento amministrativo sancito dall'articolo 1, co. 2, della L. n. 241/1990, che ammette deroghe solo per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria.

Sulla semplificazione quale principio fondamentale dell'azione amministrativa, v. le sentenze della Corte nn. 282/2009 e 336/2005. Sulla riconducibilità di norme di semplificazione amministrativa nella materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, v. sentenze n. 207 e n. 203 del 2012, sentenza n. 62 del 2013.

Per quanto riguarda la **trasparenza**, si tratta di principio già presente nel testo della legge n. 241, ed in particolare nella parte relativa alla tutela del diritto di accesso ai documenti amministrativi, volta ad assicurare, appunto, la trasparenza e l'imparzialità dell'attività amministrativa (art. 22 legge 241/1990). In quel contesto la trasparenza è intesa quale strumento teso a garantire lo svolgimento corretto dell'azione amministrativa, della quale i soggetti interessati sono posti in condizione di verificarne direttamente l'efficienza e l'imparzialità. Inoltre, anche il principio di trasparenza è espressamente richiamato nei criteri generali dell'attività amministrativa di cui all'articolo 1 della L. 241/1990. Ai principi di pubblicità e di trasparenza dell'azione amministrativa la Corte costituzionale (sentenze n. 104/2006, n. 377/2007 e n. 310/2010) ha riconosciuto il valore di principi generali, diretti ad attuare sia i canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 97, primo comma, Cost.), sia la tutela di altri interessi costituzionalmente protetti, come il diritto di difesa nei confronti della stessa amministrazione (artt. 24 e 113 Cost.). Più di recente, la Corte ha ribadito come l'art. 97 della Costituzione sia ispirato alla soddisfazione delle finalità sia di trasparenza che di efficienza dell'operato della p.a. (sentenza n. 30/2012).

L'**efficienza** della pubblica amministrazione è determinata dal rapporto intercorrente tra i risultati raggiunti dall'azione amministrativa e la quantità delle risorse impiegate. Anche tale principio è espressamente richiamato nei criteri generali dell'attività amministrativa di cui all'articolo 1 della L. 241/1990. Secondo la giurisprudenza costituzionale, insieme con l'**efficacia** dell'azione amministrativa, che concerne la capacità di conseguire gli obiettivi che si erano preventivamente fissati. Tali criteri sono derivati dal principio di buon andamento che è stato, di volta in volta, identificato con la predisposizione di strutture e moduli di organizzazione volti ad assicurare un'ottimale funzionalità (sentenza n. 234 del 1985); o rappresentato come obiettivo di tempestività e efficienza o come esigenza generale di efficienza dell'azione amministrativa (sentenze n. 404 del 1997 n. 40 del 1998); o definito "principio di efficienza" (sentenza n. 104 del 2007); o inteso come economicità di gestione e contenimento dei costi dei servizi pubblici (sentenze n. 60 del 1991 e n. 356 del 1992).

La nuova affermazione di principi pertiene all'esercizio delle funzioni amministrative *tout court*. Pertanto, essi attengono all'azione amministrativa di tutti i livelli di governo (Stato, regioni, città metropolitane, comuni).

In tale quadro, l'uso del termine "amministratori", utilizzata nel nuovo testo, può determinare incertezze interpretative. Di norma, tale locuzione è in uso per gli "amministratori locali" (con definizione contenuta nell'art. 77 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali di cui al D.Lgs. n. 267/2000³⁶) o regionali, intendendo i componenti degli organi di governo degli enti locali e regionali, ovvero per gli amministratori di società, aziende ed enti. Più raramente è utilizzata in relazione a soggetti a livello statale.

In altri termini, non appare chiaro se con la disposizione si intende far riferimento alla responsabilità degli organi esecutivi a livello locale o, più in generale, alla responsabilità delle amministrazioni.

Più in generale, considerato l'oggetto della disposizione introdotta, si valuti l'opportunità di coordinare la modifica proposta con le disposizioni previste nel Titolo II, sezione II, della Costituzione, dedicata alla Pubblica amministrazione, con particolare riferimento al citato art. 97.

Nella parti attualmente vigenti, l'articolato del 118 resta immutato, fatta eccezione per:

- la **eliminazione del termine "Province"** in tutto il corpo dell'articolo, in linea con l'espunzione del termine da tutto il testo costituzionale (v. la scheda riferita all'articolo 28, che modifica l'art. 114 Cost.);

³⁶ Ai sensi del comma 2, per amministratori si intendono i sindaci, anche metropolitani, i presidenti delle province, i consiglieri dei comuni anche metropolitani e delle province, i componenti delle giunte comunali, metropolitane e provinciali, i presidenti dei consigli comunali, metropolitani e provinciali, i presidenti, i consiglieri e gli assessori delle comunità montane, i componenti degli organi delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali, nonché i componenti degli organi di decentramento.

- l'ampliamento degli ambiti per i quali la legge statale disciplina forme di **coordinamento amministrativo** tra Stato e Regioni. In particolare, il quinto comma dell'art. 118, ribadendo che spetta alla legge statale disciplinare forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie "immigrazione" e "ordine pubblico e sicurezza" (art. 117, secondo comma, lett. *b*) e *h*)), nonché con riferimento alla tutela dei beni culturali, inserisce accanto a quest'ultima la **tutela dei beni paesaggistici**, ragionevolmente per adeguare la dizione a quella, identicamente mutata, di cui alla pure novellata lett. *s*) del comma secondo dell'art. 117.

Articolo 32

(Art. 119 - Autonomia finanziaria degli enti territoriali)

Art. 119 – Testo vigente	Art. 119 – Testo modificato
<p>I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.</p>	<p>I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.</p>
<p>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.</p>	<p>I Comuni, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri e dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, in armonia con la Costituzione e secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.</p>
<p>La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.</p>	<p><i>Identico.</i></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.</p>	<p>Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti assicurano il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni, sulla base di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza.</p>
<p>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>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, 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, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti</p>	<p>I Comuni, 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, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione</p>

di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.	sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.
---	---

L'articolo 32 modifica l'articolo 119 della Costituzione, che disciplina l'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

La proposta in esame provvede, in primo luogo, ad eliminare il riferimento alle Province contenuto nei commi primo, secondo, quarto, quinto e sesto dell'articolo 119, in linea con l'espunzione del termine da tutto il testo costituzionale (v. la scheda riferita all'articolo 28, che modifica l'art. 114 Cost.).

Con la riscrittura del **secondo comma** - dedicato alla finanza ordinaria degli enti territoriali - inoltre si prevede che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali vada esercitata, oltre che in armonia con la Costituzione, anche secondo "quanto disposto dalla legge dello Stato" a fini di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Tale previsione appare connessa con la modifica apportata all'articolo 117 Cost., laddove viene ricondotta alla competenza esclusiva dello Stato la materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (attualmente materia di legislazione concorrente).

Si ricorda che il **testo vigente dell'articolo 119 Cost.** stabilisce che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali è esercitata in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; tale disposizione, letta in combinato con l'articolo 117, terzo comma, che ricomprende tra le materie di legislazione concorrente il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, comporta anzitutto la potestà per ogni regione di istituire tributi nel rispetto dei principi della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, nonché dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario fissati dalla legislazione statale. Anche a comuni, province e città metropolitane è riconosciuta autonomia di entrata e la facoltà di stabilire ed applicare tributi propri. Tuttavia, sebbene l'articolo 119 ponga formalmente sullo stesso piano regioni ed enti locali, la riserva di legge di cui all'articolo 23 della Costituzione - che sancisce che nessuna potestà patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge - preclude a questi enti l'esercizio di una potestà impositiva diretta analoga a quella delle regioni.

Anche la disponibilità di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio viene ricondotta - con il nuovo testo e a differenza di quello vigente - alla necessaria armonia con la Costituzione, oltre che a quanto disposto, nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato come prevista dal novellato testo dell'articolo 117 Cost., dalla legge statale.

Legge, quest'ultima che, in base al nuovo art. 70 Cost., sarà adottato con il nuovo procedimento legislativo ordinario, a prevalenza Camera, con ruolo eventuale e non rinforzato del Senato (ex art. 70, terzo comma).

Non risulta modificata nell'impianto, la disciplina dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa e dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie. È peraltro da rilevare che tale disciplina potrà ovviamente risentire, come effetto del nuovo assetto delle competenze legislative stabilito dal novellato articolo 117 Cost, della maggiore incidenza che la competenza esclusiva statale sul coordinamento di finanza pubblica potrà produrre sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali, rispetto al diritto costituzionale che, anche a seguito dei numerosi interventi della Corte costituzionale, è attualmente vivente in materia.

Per quanto concerne invece la riscrittura del **quarto comma** - dedicato al c.d. principio del parallelismo tra le funzioni esercitate dall'ente territoriale e il complesso delle risorse necessarie per esercitare tali compiti - si stabilisce che le risorse di cui dispongono gli enti territoriali "assicurano" il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite sulla base - **dopo una modifica apportata dal Senato** - di **indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno** che promuovono condizioni di efficienza - laddove il testo costituzionale vigente prevede che le risorse degli enti territoriali "consentono" di finanziare in modo integrale le funzioni pubbliche loro attribuite.

Il riferimento a tali indicatori sembrerebbe correlato alla più recente evoluzione del disegno del cd. Federalismo fiscale. Allo stato, il nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali è delineato dalla legge delega sul federalismo fiscale (**legge n. 42 del 2009**) che segna il superamento del sistema di finanza derivata attraverso l'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa agli enti decentrati, nel rispetto dei principi di solidarietà, riequilibrio territoriale e coesione sociale sottesi al nostro sistema costituzionale.

A tal fine la legge n. 42 del 2009 stabilisce la struttura fondamentale delle entrate di regioni ed enti locali, definisce i principi che regoleranno l'assegnazione di risorse perequative agli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento e delinea gli strumenti attraverso cui sarà garantito il coordinamento fra i diversi livelli di governo in materia di finanza pubblica. Nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la legge delega distingue le spese che investono i diritti fondamentali di cittadinanza (sanità, assistenza, istruzione) e quelle inerenti le funzioni fondamentali degli enti locali - per le quali si prevede l'integrale copertura dei fabbisogni finanziari - rispetto a quelle che, invece, vengono affidate in misura maggiore al finanziamento con gli strumenti propri della autonomia tributaria, per le quali si prevede una perequazione delle capacità fiscali, ossia un finanziamento delle funzioni che tiene conto dei livelli di ricchezza differenziati dei territori.

Per le suddette funzioni concernenti i diritti civili e sociali, spetta allo Stato definire i livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e di appropriatezza; ad essi sono associati i fabbisogni *standard* necessari ad assicurare tali prestazioni;

La determinazione dei **fabbisogni standard** costituisce quindi un fondamento della fiscalità delineata dalla legge n. 42 del 2009, in quanto è alla base (sia per il complesso delle autonomie territoriali che per ogni singolo ente) della sequenza: costi standard, differenza tra fabbisogno/costo standard e risorse fiscali dell'ente, perequazione integrale, con il concorso dello Stato, del fabbisogno per quanto concerne i livelli essenziali delle prestazioni e perequazione "parziale" (riferita alla capacità fiscale) per le altre funzioni.

Premesso che è ancora mancante la definizione con legge dei livelli essenziali delle prestazioni nei settori diversi dalla sanità, si segnala che la disciplina generale sui criteri per la determinazione dei fabbisogni è stata da tempo dettata, in attuazione della legge delega suddetta, con il **decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216**. Tuttavia, benché il metodo delle attribuzioni di fabbisogno definitive per tutte le funzioni fondamentali degli enti locali sia pressoché completato da parte dei soggetti incaricati (principalmente la SOSE), la **definizione del nuovo assetto**, che in base al decreto legislativo sopradetto avrebbe dovuto essere a regime dal 2014, **è ancora da completare**.

Al momento risulta pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale un solo provvedimento, vale a dire il **D.P.C.M. del 21 dicembre 2012** (G.U. del 5 aprile 2013), recante le note metodologiche per i fabbisogni standard delle funzioni fondamentali di polizia locale per i Comuni e dei servizi del mercato del lavoro per le Province.

Un successivo schema di D.P.C.M., recante l'adozione delle note metodologiche e del fabbisogno standard per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo, ha terminato il suo iter di esame. Nella seduta del 23 luglio 2014 il Consiglio dei ministri ha approvato il provvedimento in via definitiva, ma non risulta ancora pubblicato sulla Gazzetta ufficiale.

Nel luglio 2013 la COPAFF ha inoltre approvato ulteriori note metodologiche, relative al fabbisogno standard per le province concernenti le funzioni di istruzione pubblica e gestione del territorio, mentre nel dicembre 2013 ha adottato le note metodologiche e del fabbisogno *standard* per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni di istruzione pubblica, viabilità e trasporto pubblico locale, gestione del territorio e ambiente, settore sociale e asili nido per quanto riguarda i Comuni, e alle funzioni nel campo dei trasporti, della tutela ambientale e della polizia provinciale per quanto riguarda le Province.

Tali note metodologiche sono state approvate in via preliminare dal Consiglio dei ministri nella seduta del 23 luglio 2014: su di esse dovrà esprimersi la Conferenza Stato-città e autonomie locali, per essere poi trasmesse alla Commissione bicamerale e alle Commissioni Bilancio di Camera e Senato per il relativo parere.

Pare suscettibile di approfondimento la collocazione nel **quarto comma** del richiamo a "indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza" quale "base" di riferimento su cui sembra commisurarsi

l'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche di comuni, delle città metropolitane e delle regioni.

Infatti, la somma di tutte le risorse indicate nei commi precedenti (tributi e entrate propri, compartecipazioni e fondo perequativo), in tal caso, sembra destinata a osservare il limite dei fabbisogni *standard* (tale limite non riguarda infatti solo la perequazione, come previsto invece dalla legge 42/09 con riguardo a taluni tipi di spesa). Di conseguenza, l'ente che non dovesse rispettare gli indicatori di riferimento, anche per fornire eventuali servizi ulteriori, non parrebbe avere strumenti per recuperare la risorse mancanti.

Si ricorda, infine, che l'articolo 119 della Costituzione è già stato oggetto di recente modifica con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 ("Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale"), le cui disposizioni si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo al 2014.

Articolo 33
(Art. 120 - Potere sostitutivo del Governo)

Art. 120 – Testo vigente	Art. 120 – Testo modificato
<p>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.</p>	<p><i>Identico</i></p>
<p>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.</p>	<p>Il Governo, acquisito, salvi i casi di motivata urgenza, il parere del Senato della Repubblica, che deve essere reso entro quindici giorni dalla richiesta, può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane 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 e stabilisce i casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente.</p>

L'**articolo 33** – introdotto nel corso della prima lettura al Senato - **modifica l'articolo 120, secondo comma**, della Costituzione, che disciplina il c.d. "**potere sostitutivo**" del Governo nei confronti delle autonomie territoriali.

La modifica introduce nel **procedimento di attivazione** del potere del Governo il **parere preventivo del Senato della Repubblica**, stabilendo che il parere deve essere reso entro quindici giorni dalla richiesta.

In base alla formulazione della disposizione, il parere risulta obbligatorio (deve essere richiesto) e non vincolante (può essere disatteso).

Con una modifica approvata dall'Assemblea del Senato, è stato specificato che il parere del Senato è acquisito **fatti salvi i casi di motivata urgenza**.

Tale precisazione si pone in relazione con quanto previsto dalla L. n. 131/2003, che attribuisce al Consiglio dei ministri, nei casi di assoluta urgenza, il potere di adottare i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame (*v. immediatamente infra*).

Si ricorda che, in base al testo della **Costituzione vigente** (art. 120, secondo comma), 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;
- mancato rispetto della normativa comunitaria;
- di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica;
- 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.

La norma costituzionale rinvia ad una legge le procedure di garanzia per l'esercizio del potere nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

In attuazione della disposizione costituzionale vigente, è stato approvato l'**art. 8 della legge 131 del 2003** (cd. "La Loggia") in base al quale:

- la sostituzione, che può essere richiesta dalle stesse Regioni o dagli enti locali, deve riguardare solo "provvedimenti dovuti o necessari";
- è prevista una procedura collaborativa: diffida dell'ente ad adempiere entro un tempo congruo, scaduto il quale il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato, adotta il provvedimento;
- i provvedimenti che il Governo adotta nell'esercizio del potere sostitutivo possono avere natura "anche normativa";
- se la sostituzione è disposta nei confronti degli enti locali deve ispirarsi al principio di sussidiarietà e leale collaborazione.

In relazione alla procedura, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, assegna un congruo termine per adottare i provvedimenti. Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato adotta i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomina un apposito commissario.

Nel caso l'esercizio dei poteri sostitutivi riguardi Comuni, Province o Città metropolitane, il commissario provvede, sentito il Consiglio delle autonomie locali qualora tale organo sia stato istituito.

Nei casi di assoluta urgenza, il Consiglio dei ministri adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame.

Non appaiono univoche le conseguenze della mancata espressione del parere nel termine di quindici giorni; la sancita doverosità dell'espressione del parere ("..deve essere reso..") sembra comunque indurre a ritenere che, decorso il termine, il Governo possa comunque procedere in assenza del parere.

Al medesimo secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione è stato inoltre previsto che la legge stabilisce i **casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali** dall'esercizio delle rispettive funzioni "quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente".

Viene quindi introdotta, nella Carta costituzionale, una previsione di responsabilità per grave dissesto finanziario dell'ente regionale o locale che, ove accertata (*risulta peraltro da definire con quali modalità*), comporta l'esclusione dall'esercizio della funzione di governo regionale e locale secondo le modalità che saranno stabilite dalla legge.

In proposito, si ricorda che in attuazione della legge sul federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009), il **D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149 (c.d. decreto premi e sanzioni)**, ha introdotto una disciplina sanzionatoria nei confronti degli enti che non rispettano gli obiettivi finanziari e, invece, sistemi premiali verso gli enti che assicurano qualità dei servizi offerti e assetti finanziari positivi.

Per quanto riguarda gli **enti locali**, il decreto prevede che qualora il presidente della provincia o il sindaco siano riconosciuti dalla Corte dei conti come aventi **responsabilità nel dissesto finanziario del rispettivo ente**, la "responsabilità politica", comporta la sanzione dell'incandidabilità per una durata decennale alle cariche elettive locali, nazionali ed europee, nonché il divieto di ricoprire posizioni di governo negli enti territoriali o cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici.

Meccanismi analoghi di responsabilità politica per i casi di grave dissesto finanziario erano previsti per gli **organi regionali**, ma la **Corte costituzionale**, con **sentenza 16-19 luglio 2013, n. 219** ne ha dichiarato l'**illegittimità costituzionale**.

In particolare, il decreto elencava le condizioni al cui verificarsi si determina la **fattispecie di "grave dissesto finanziario"** riferito al **disavanzo sanitario**. Il manifestarsi di tale fattispecie costituiva grave violazione di legge e determinava la **rimozione del presidente della Giunta regionale** per "responsabilità politica nel proprio mandato di amministrazione della Regione", ove sia accertato dalla Corte dei conti che le condizioni del dissesto siano riconducibili alla sua diretta responsabilità, con dolo o colpa grave, disponendosi conseguentemente la nomina di un commissario *ad acta*.

In proposito, la Corte, con la sentenza citata, ha rilevato che il potere sanzionatorio è disciplinato secondo **profili contrari al modello costituzionale dell'art. 126** e al principio di **ragionevolezza**. In primo luogo, nel procedimento costituzionale non è prevista la **Corte dei conti**, alla quale invece il decreto affida un **procedimento** di accertamento di responsabilità di cui non sono chiariti presupposti, natura e tempo di svolgimento; questa **incertezza procedimentale** contrasta con la necessità costituzionale di un "immediato allontanamento" dalla carica della persona che la occupa (sentenza n. 12 del 2006), immediatezza che i tempi del giudizio contabile, diversi da quelli della politica, non possono assicurare. Per queste caratteristiche del procedimento la fattispecie disciplinata "non sarebbe davvero "eccezionale" (sentenza n. 50 del 1959), e tale da giustificare un "atto di penetrante ingerenza" (sentenza n. 81 del 1979) nell'autonomia regionale". Perciò, "l'organo di governo della Regione viene assoggettato ad un procedimento sanzionatorio, di per sé contraddittorio rispetto all'urgenza del decidere, e comunque dai tratti così indefiniti, da rendere incerte le prospettive di esercizio della carica, in danno dell'autonomia regionale".

In secondo luogo, il **parere della Commissione per le questioni regionali**, che non è vincolante nell'art. 126 Cost., nel decreto legislativo è disciplinato in modo da avere un effetto limitativo del potere del Presidente della Repubblica che, quindi, ad esso deve uniformarsi.

Questi due profili sono ritenuti quindi non coerenti con il disegno costituzionale che ha "attribuito al Capo dello Stato e al Governo, l'uno rappresentante dell'unità nazionale e l'altro garante dell'indirizzo politico generale, il compito di valutare il grado di responsabilità implicato dalla violazione di legge, giacché anche da esso si desume l'ampiezza e la gravità dell'inadempimento".

Ulteriore elemento di difformità è, ad avviso della Consulta, nel fatto che, mentre l'art. 126 Cost. fonda la rimozione dalla carica sul fatto che al Presidente della regione è imputabile una grave violazione di legge, nel procedimento dell'art. 2 la rimozione è stabilita per il Presidente in quanto commissario ad acta chiamato ad esercitare per lo Stato un potere sostitutivo. Quindi gli inadempimenti relativi al piano di rientro, che coinvolgono anche il Consiglio regionale, in realtà "esulano dalla piena ed esclusiva imputabilità agli organi di vertice della Regione".

Si segnala, inoltre, che l'art. 37, co. 9, del disegno di legge contiene una **modifica di coordinamento** con la quale sono espunti dall'articolo in esame tutti i riferimenti alle Province, in conseguenza della soppressione disposta ai sensi del nuovo art. 114 della Costituzione.

I precedenti progetti di riforma costituzionale

Per quanto riguarda le **precedenti proposte di riforma**, si segnala che, dopo la riforma del Titolo V, solo la legge costituzionale di riforma della parte seconda della Costituzione approvata nella XIV Legislatura (pubblicata nella "Gazzetta Ufficiale" n. 269 del 18 novembre 2005), non entrata in vigore a seguito dell'esito del *referendum* del 25 e 26 giugno 2006, ridisegnava il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma. In particolare, precisava che lo Stato (non più il Governo) potesse sostituirsi a Regioni (ed enti locali) nell'esercizio delle funzioni legislative, oltre che di quelle amministrative (il rinvio era, nel loro complesso, alle funzioni attribuite dagli articoli 117 e 118). Le ragioni per le quali poteva essere esercitato il potere sostitutivo continuavano ad essere quelle già individuate dall'attuale art. 120, alle quali si aggiungeva la precisazione che tale esercizio dovesse avvenire nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

Articolo 34
(Art. 122 - Limiti agli emolumenti dei componenti degli organi regionali)

Art. 122 – Testo vigente	Art. 122 – Testo modificato
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.	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 e i relativi emolumenti nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione.
	Art. 37, comma 11
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.	Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e alla Camera dei deputati , ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.

L'**articolo 34**, approvato dal Senato nel medesimo testo presentato dal Governo, **modifica l'articolo 122, primo comma, della Costituzione**, al fine di porre un limite agli emolumenti dei componenti degli organi regionali.

Per effetto della modifica apportata, infatti, si prevede che con la **legge statale** ivi prevista (la medesima fonte che disciplina i principi fondamentali del sistema di elezione e dei casi di [ineleggibilità](#) e di [incompatibilità](#) del [Presidente](#) e degli [altri componenti della Giunta regionale](#) e dei [consiglieri regionali](#), nonché la durata degli organi) siano stabiliti anche **gli emolumenti** spettanti al Presidente e agli altri membri degli organi elettivi regionali, sì che non possano comunque superare **l'importo di quelli spettanti ai sindaci dei comuni capoluogo di regione.**

Altra disposizione concernente i consigli regionali è contenuta all'articolo 39, comma 2, del disegno di legge (alla cui scheda si rinvia), che vieta la **corresponsione di rimborsi o analoghi trasferimenti monetari a carico della finanza pubblica in favore dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali.**

Pertanto, con le modifiche introdotte:

- la **determinazione degli emolumenti dei consiglieri regionali viene sottratta all'autonomia regionale** per essere **assegnata alla legge statale.**

La legge rientra nel novero delle leggi bicamerali paritarie ai sensi del nuovo art. 70, primo comma.

Il termine “emolumenti” sembrerebbe riferirsi a ciascuna componente del trattamento economico dei consiglieri.

A seguito della riforma operata dalle leggi costituzionali 1 del 1999³⁷ e 2 del 2001³⁸ a tutte le regioni è stata attribuita potestà legislativa in merito alla forma di governo, al sistema di elezione e ai principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Nell'ordinamento vigente ciascuna regione disciplina con legge, oltre che l'elezione del Consiglio regionale e del presidente della Regione, anche l'organizzazione e il funzionamento degli organi regionali, tra cui rientra la determinazione degli emolumenti e rimborsi spettanti ai consiglieri.

In tale ambito, **gli statuti regionali** riconoscono ai consiglieri la corresponsione di indennità di carica e di funzione (o indennità senza alcuna specificazione), il rimborso delle spese sostenute per l'espletamento del mandato, le indennità differite (al termine del mandato) e, in alcuni casi, l'assegno vitalizio.

Ciascuna regione disciplina questi oggetti con proprie leggi e, in taluni casi, con regolamenti interni del Consiglio regionale o deliberazioni di altra natura. In alcuni casi la legge regionale fissa il principio e demanda la puntuale determinazione di indennità e rimborsi a successive a deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

I **limiti** che incontra la disciplina regionale sono rappresentati dai principi posti dalla legislazione dello Stato, anche con riferimento ai 'principi di coordinamento della finanza pubblica'. Negli ultimi anni, infatti, sono state emanate diverse disposizioni al fine di determinare un risparmio per la spesa pubblica che hanno coinvolto anche le regioni. Per la ricostruzione normativa delle disposizioni introdotte in materia e della giurisprudenza formata sul punto, **si rinvia alla scheda di lettura dell'articolo 39, co. 2.**

- è introdotto, a livello costituzionale, un **limite massimo** agli emolumenti dei **Presidente della giunta regionale** e dei **consiglieri regionali**, individuato con **l'importo spettante ai sindaci dei comuni capoluogo di regione**.

Il limite individuato fa peraltro riferimento ad un parametro (importo spettante ai sindaci dei comuni capoluogo di regione) che non è unitario, ma che varia da comune a comune in base ad una serie di fattori, innanzitutto, ma non solo, in base alla dimensione demografica dell'ente.

³⁷ Le modifiche apportate dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 agli articoli 121, 122 e 123 della Costituzione, hanno conferito alle **regioni a statuto ordinario** potestà legislativa in materia elettorale nei «limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica». Ciascuna regione, inoltre, adotta uno statuto che ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento.

³⁸ La legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 modifica gli statuti speciali della regione **Siciliana, della Valle d'Aosta, della Sardegna, del Friuli-Venezia Giulia e del Trentino-Alto Adige**, al fine di conferire anche a tali regioni la competenza legislativa sulla forma di governo, sul sistema di elezione dei consiglieri, del Presidente e degli altri componenti della Giunta, nonché sulla disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità.

La norma pare pertanto prestarsi in sede applicativa a diverse interpretazioni (a titolo meramente esemplificativo, si potrebbe fare riferimento ad un limite uguale per tutti, pari all'importo massimo spettante ai sindaci di comune capoluogo, o potrebbe invece considerarsi, per ciascuna regione, l'importo spettante al sindaco del relativo capoluogo). *Sembrerebbe dunque opportuna una specificazione in proposito.*

La **disciplina delle indennità e degli altri emolumenti degli amministratori degli enti locali** trova la sua base normativa nell'articolo 82 del TUEL - testo unico degli enti locali (D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) successivamente modificato dal D.L. 31 maggio 2010, n. 78.

L'articolo 82 del TUEL introduce alcuni parametri relativi al trattamento economico degli amministratori locali, demandando la determinazione della misura base delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza ad un **regolamento ministeriale**, adottato con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia. Tra i criteri di determinazione monetaria vige quello dell'articolazione delle indennità in rapporto con la dimensione demografica degli enti. La disposizione è stata attuata con il **D.M. 4 aprile 2000, n. 119**. Tale decreto prevede, oltre all'importo dell'indennità base e dei gettoni di presenza, alcune maggiorazioni in dipendenza di determinate condizioni demografiche e finanziarie.

Inoltre, l'articolo 82 TUEL prevede che le misure delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza **possono essere incrementate** (se l'ente non versa in stato di dissesto finanziario) **o diminuite con delibera consiliare o della giunta**, sulla base di valutazioni e scelte politiche e di gestione (co. 11).

Il **D.L. n. 78/2010**³⁹ (art. 5, co. 6-11) ha provveduto a ridisciplinare la materia rinviando anche in questo caso ad un nuovo decreto ministeriale ai fini sia della riduzione delle vigenti indennità, secondo fasce parametriche rapportate inversamente al fattore demografico, sia della quantificazione del gettone di presenza. Tale decreto non risulta ancora approvato e "deve pertanto ritenersi ancora vigente il precedente meccanismo di determinazione dei compensi" (così la Corte dei conti, sezione unite, deliberazione 24 novembre 2012, n. 1).

Per gli importi dell'indennità è dunque necessario fare riferimento a quelli indicati dal D.M. del 2000, diminuiti del 10% ad opera della L. 23 dicembre 2005 n. 266 (art. 1, comma 54).

La determinazione degli emolumenti da corrispondere ai componenti di organi elettivi regionali, rientra nella autonomia organizzativa e nella potestà legislativa riconosciuta alle regioni in materia di sistema elettorale, organizzazione e funzionamento degli organi regionali.

A seguito della riforma operata dalle leggi costituzionali 1 del 1999⁴⁰ e 2 del 2001⁴¹ a tutte le regioni è stata attribuita potestà legislativa in merito alla forma di governo, al

³⁹ Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (conv. 26 febbraio 2011, n. 10), recante *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, conv. da L. 26 febbraio 2011, n. 10.

⁴⁰ Le modifiche apportate dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 agli articoli 121, 122 e 123 della Costituzione, hanno conferito alle **regioni a statuto ordinario** potestà legislativa in materia elettorale nei «limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica».

sistema di elezione e ai principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Nell'ordinamento vigente ciascuna regione disciplina con legge, oltre che l'elezione del Consiglio regionale e del presidente della Regione, anche l'organizzazione e il funzionamento degli organi regionali, tra cui rientra la determinazione degli emolumenti e rimorsi spettanti ai consiglieri e ai gruppi consiliari.

I limiti che incontra la disciplina regionale sono i principi posti dalla legislazione dello Stato, anche con riferimento ai 'principi di coordinamento della finanza pubblica'. Negli ultimi anni, infatti, sono state emanate diverse norme al fine di determinare un risparmio per la spesa pubblica che hanno coinvolto anche le regioni.

Per quanto riguarda gli emolumenti sia per i consiglieri che per i gruppi è intervenuto, da ultimo, l'art. 2 del decreto legge 174/2012⁴² che con la finalità della riduzione dei costi della politica nelle regioni, ha stabilito una serie di misure che incidono principalmente sulle spese per gli organi regionali, tra cui:

- la riduzione dell'indennità di consiglieri ed assessori;
- la riduzione dell'assegno di fine mandato;
- il divieto di cumulo di indennità e emolumenti;
- l'introduzione dell'anagrafe patrimoniale degli amministratori regionali;
- la riduzione dei contributi ai gruppi consiliari.

Queste misure, tuttavia, non sono immediatamente applicabili, in quanto, proprio in virtù della competenza legislativa regionale, esse devono essere adottate dalle regioni; il citato art. 2, infatti, condiziona l'erogazione dell'80% dei trasferimenti alle regioni – peraltro applicabile alle sole regioni a statuto ordinario - all'adozione, da parte regionale delle misure di risparmio⁴³.

Ciascuna regione, inoltre, adotta uno statuto che ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento.

⁴¹ La legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 modifica gli statuti speciali della regione **Siciliana, della Valle d'Aosta, della Sardegna, del Friuli-Venezia Giulia e del Trentino-Alto Adige**, al fine di conferire anche a tali regioni la competenza legislativa sulla forma di governo, sul sistema di elezione dei consiglieri, del Presidente e degli altri componenti della Giunta, nonché sulla disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità.

⁴² D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213 recante *Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*.

⁴³ Al fine di chiarire i limiti che incontra la legislazione regionale vigente nell'ambito in oggetto, è utile ripercorrere brevemente la vicenda delle norme – e della relativa giurisprudenza - che, al fine di produrre un risparmio per la spesa pubblica, hanno inciso sull'organizzazione degli organi regionali.

Una prima disposizione in tal senso è contenuta nell'articolo 14 del decreto-legge n. 138/2011 (legge di conversione n. 148/2011). La norma determina il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del presidente della giunta regionale, in relazione alla popolazione della regione; nonché il numero massimo di assessori (pari ad un quinto del numero dei componenti del consiglio regionale). La norma impone inoltre altre misure volte ad una riduzione dei costi dell'apparato politico regionale (riduzione di tutti gli emolumenti percepiti da consiglieri ed assessori, commisurazione dell'indennità alla effettiva partecipazione alle sedute, nonché il passaggio ad un sistema previdenziale di tipo contributivo) e ad un miglioramento del controllo delle spese dello stesso (istituzione del Collegio dei revisori dei conti).

I parametri fissati dall'art. 14 del D.L. n. 138/2011 si configurano come "conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica" solo nei confronti delle regioni a statuto ordinario. Decide così la Corte costituzionale, con la sentenza 198/2012, sui ricorsi di molte regioni avverso la norma in questione. Sia per gli emolumenti che per il numero dei consiglieri la tecnica legislativa è quella di stabilire un limite complessivo che "lascia alle Regioni un autonomo margine di scelta". Anche le disposizioni che prevedono che il trattamento economico dei consiglieri regionali debba essere commisurato all'effettiva partecipazione ai

La nuova previsione dell'art. 122 Cost., primo comma, ha rilievo anche ai fini delle previsioni dell'articolo 9 del disegno di legge, che, come si è detto (v. *supra*), interviene sull'**articolo 69 della Costituzione** prevedendo che i soli membri della Camera dei deputati ricevano una **indennità stabilita dalla legge**. Il trattamento economico dei senatori sindaci e dei senatori consiglieri regionali eletti in secondo grado **sarà infatti quello spettante per la carica di rappresentanza territoriale che rivestono**.

Per quanto riguarda l'**entrata in vigore** delle disposizioni richiamate:

- la norma che modifica l'art. 122 Cost., introducendo un limite massimo per gli emolumenti dei consiglieri regionali, da prevedere con legge della Repubblica (da approvare con procedimento bicamerale paritario ex art. 70, primo comma) è di **immediata applicazione** (ai fini dell'adozione dell'atto legislativo richiamato), ai sensi dell'articolo 40 dedicato all'entrata in vigore del provvedimento;
- la norma che modifica l'art. 69 Cost., limitando la corresponsione della indennità parlamentare ai soli membri della Camera dei deputati, si applica, ai sensi del citato art. 40 del disegno di legge, "**a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere**".

Si ricorda, altresì, tra le norme di coordinamento finale, la **novella al secondo comma dell'articolo 122 Cost.**, onde **abrogare** - in conseguenza della nuova composizione prevista per il Senato dall'art. 57 Cost. - il **divieto di appartenere** ad un Consiglio o Giunta regionale e contemporaneamente al Senato medesimo (articolo 37, comma 11).

Si rammenta infine che le disposizioni del capo IV, che includono quella di cui all'art. 122 Cost., **non si applicano alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano** fino all'adeguamento dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime (art. 38, comma 11, del disegno di legge).

Il limite massimo agli emolumenti dei consiglieri regionali non troverà dunque applicazione nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome.

lavori del Consiglio, e che il loro trattamento previdenziale debba essere di tipo contributivo, "pongono precetti di portata generale per il contenimento della spesa" e sono perciò indenni da censure di legittimità.

Articolo 35
(Art. 126 - Commissione parlamentare
per le questioni regionali)

Art. 126 – Testo vigente	Art. 126 – Testo modificato
<p>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.</p>	<p>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 previo parere del Senato della Repubblica.</p>
<p>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.</p>	<p><i>Identico</i></p>
<p>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 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.</p>	<p><i>Identico</i></p>

L'**articolo 35** modifica l'art. 126 della Costituzione, che disciplina il **procedimento di scioglimento del Consiglio regionale** e la rimozione del Presidente della Giunta.

La proposta in esame prevede che il relativo decreto motivato del Presidente della Repubblica debba essere adottato **previo parere del Senato della**