

REGIONI OGGI. QUALE LA FORMA DI GOVERNO? LA NUOVA AUTONOMIA. DEVOLUTION. “LEGGI” DIVERSE PER CITTADINI EGUALI?

di Davide Binda,
dottore in legge, studio legale e commerciale G&DG

Cosa è possibile intendere oggi per forma di governo?

Per provare a rispondere potremmo tentare di interrogarci su: “a quale organo spetta o tra quali organi regionali è distribuita la funzione di indirizzo politico?”,¹ potrebbe nascere a questo punto, un ulteriore interrogativo su cosa si debba intendere per indirizzo politico; ebbene potremmo considerare quest’ultimo come il complesso delle scelte fondamentali cui in un certo momento, deve uniformarsi l’azione della Regione, dei suoi organi e in certa misura anche quella dei cittadini.²

In quest’ambito, sarà sufficiente quindi limitarsi a definire la forma di governo come **“il complesso di rapporti che in un determinato ordinamento e in un determinato periodo si viene a stabilire tra gli organi che lo costituiscono”**; nel nostro caso, Consiglio regionale, Presidente della Regione e Giunta.

Doveroso sottolineare come la forma di governo non rappresenti un elemento statico, bensì come la stessa si trovi a subire continue trasformazioni dovute all’evoluzione della società e dell’ordinamento; sarà quindi interessante analizzare dette modificazioni che, dall’introduzione dell’ordinamento regionale nell’anno 1970, hanno segnato la forma di governo che ci proponiamo di analizzare, tenendo presente che proprio la sorta di principio di “autonomia regionale” che si sta venendo a delineare nel panorama legislativo italiano rende possibile la diversificazione di leggi e regolamenti tra regione e regione, sia in materia di diritto amministrativo, sia di diritto del lavoro, diritto civile e così come in altri campi. Il panorama che ci si presenta, non permette di esimersi dal guardare al futuro con apprensione, visto che risulta pauroso che un cittadino di una regione possa trovarsi a gode-

¹ Si veda L. Paladin, *Diritto Costituzionale*, Padova: Cedam, 1998, p. 54 sgg.

² Dette scelte vengono rappresentate dalla definizione di indirizzo politico e quindi delle forme di espressione del potere.

re/non godere di certi diritti od obblighi semplicemente perché calabrese o piemontese, pur essendo *italiano*.

Per addentrarci correttamente nel merito della questione appare necessaria una digressione storica che ci fornirà il “*la*” per un’analisi più dettagliata. Il processo costitutivo delle autonomie regionali ordinarie si è rivelato lento e accidentato. L’VIII disposizione transitoria costituzionale prevedeva che le elezioni dei Consigli regionali destinati ad operare sulla base del Titolo V della carta costituzionale fossero indette entro un anno dall’entrata in vigore del dettato normativo, il termine è stato poi prorogato al 30 ottobre 1949 e successivamente al 31 dicembre 1950, rimanendo comunque in entrambi i casi disatteso. L’unico passo in avanti compiuto durante la prima legislatura risultò costituito dalla legge 10 febbraio 1953, n. 62 dal titolo: *Costituzione e funzionamento degli organi regionali*, che però non ebbe seguito per più di un decennio. Troviamo il primo vero e proprio “giro di vite” soltanto sul finire degli anni sessanta con l’approvazione della legge 17 febbraio 1968, n. 108, disciplinante l’elezione dei Consigli regionali di diritto comune; e fu proprio su questa base che vennero indette le prime elezioni consiliari del 7 giugno 1970, poco dopo l’approvazione della legge finanziaria del 16 maggio. Proseguendo si riscontra l’approvazione di una serie di decreti legislativi che contemplavano il trasferimento dallo Stato alle Regioni delle funzioni amministrative nelle materie indicate dall’art. 117 Cost., ma il quadro si venne a completare con il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

E’ opinione generale tra i giuristi che neanche a questo punto la questione trovasse la propria strada per quello che concerneva la definizione delle rispettive competenze, visto che il continuo fiorire di leggi regionali e di varie leggi statali continuava a suscitare controversie politiche e dottrinarie. Carico ulteriore è stato inoltre apportato dal capo primo della “Legge Bassanini” del 15 marzo 1997, n. 59 che ha delegato l’esecutivo a conferire alla regioni e agli enti autonomi locali funzioni e compiti amministrativi in tutte le materie che la legge stessa non riservava allo Stato, quindi spaziando ben oltre l’*elenco* fornito dal dettato costituzionale.

A questo punto del nostro percorso ci imbattiamo nella cosiddetta riforma del Titolo V della Costituzione che non risulta certo rappresentare una assoluta novità nel quadro del panorama riformistico federalista, pur costituendo un punto di svolta basilare nella novazione dell’ordinamento statale-regionale.³ La riforma può essere presentata come il “culmine di un proces-

³ Si ottiene infatti un completo ribaltamento dei ruoli che si avevano tra centro e periferia.

so riformatore, avviato, a legislazione vigente, dalle leggi Bassanini sul cosiddetto federalismo amministrativo e dal contestuale massiccio trasferimento di competenze dal centro alla periferia”.⁴ Essa rappresenta quindi una risposta alla discrasia creata tra funzioni legislative e amministrative, e alla sperimentazione di una nuova forma politica regionale, che dagli anni '90 ha portato all'elezione diretta e contestuale del Presidente della Giunta e dell'organo rappresentativo.

La legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, recante Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione, e la legge di revisione costituzionale n. 1 del 22 novembre 1999 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle regioni) rappresentano quindi la volontà di omogeneizzare la nuova forma di governo introdotta nel 1995 (c.d. Legge Tatarella) e allo stesso tempo di riformare organicamente il quadro costituzionale predisponendolo al cambiamento, non uscendo dalla concezione unitaria di ordinamento “repubblicano”.

Punto di partenza obbligato per un'analisi approfondita che ci permetta di ben comprendere l'evolversi delle riforme è rappresentato dalla legge 23 febbraio 1995 n. 43, che dalle basi gettate con il cosiddetto “Mattarellum”⁵ a livello nazionale, si trova ad estendere i principi della democrazia maggioritaria alle elezioni a livello regionale.

Introducendo l'elezione diretta dei Presidenti delle regioni ordinarie e modificando la pregressa legge del 17 febbraio 1968 n.108, detta legge si è trovata a fare i conti con i vincoli costituzionali dettati ex art. 122⁶ Cost., la cui revisione, non praticabile in breve tempo, avrebbe consentito il coordinamento di riforma elettorale e cambiamento della forma di governo. In sostanza, la 43/95 costituisce il substrato per la costituzionalizzazione di detto processo che avviene con la sua ricezione all'interno dell'art. 5 della legge di revisione costituzionale n.1 del 1999.⁷

⁴ Si veda a riguardo A. Zorzi Giustiniani, “Potestà statutaria e forma di governo regionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione”, in Giuseppe Volpe (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa: Plus-Università di Pisa, 2003, p. 35 sgg.

⁵ dal nome del relatore, on. Sergio Mattarella

⁶ La riforma elettorale disciplinata con la 43/95 si trovava di fatto ad introdurre l'elezione diretta del Presidente della Regione, dribblando il limite costituzionale dettato dall'art. 122, ultimo comma Cost. (elezione consiliare del Presidente e dei membri della Giunta).

⁷ Articolo 122.

Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

Procedendo con l'analisi, dobbiamo occuparci proprio di quest'ultima; immediata risulta la constatazione che la legge ha avuto come finalità principale quella di armonizzare la riforma elettorale del 1995 con la Costituzione.⁸

Esemplare banco di prova, ne è risultata la tornata elettorale del 2000 che ha dimostrato come il nuovo sistema abbia avuto la capacità di rafforzare la bipolarizzazione, nonostante il proliferare di partiti e fazioni minori.

La legge n.1 del 1999 ha portato alla novazione di alcuni articoli del nostro dettato costituzionale. Il nuovo art. 123 elenca le materie che devono formare oggetto dello statuto regionale individuando una sorta di statuto "necessario", restando comunque riconosciuta una ampia autonomia ordinamentale regionale che spazia dalla determinazione della forma di governo alla razionalizzazione e formulazione di principi fondamentali dell'ordinamento; basilare notare come ora sarà l'autonomia regionale attraverso lo statuto a individuare gli organi regionali (Presidente, Giunta, Consiglio e Consiglio delle autonomie locali). Proseguendo nell'analisi dell'articolo in questione, precisamente 2° e 3° comma, si constata l'analogia che si è venuta a creare tra il meccanismo di approvazione dello statuto e quello di approvazione delle leggi costituzionali;⁹ è infatti richiesta deliberazione a maggioranza assoluta del Consiglio regionale sulla proposta di legge, con doppia deliberazione (intervallo tra le deliberazioni non inferiore a 2 mesi). Interessante segnalare la differenziazione dall'iter seguito per le altre leggi regionali, visto che l'approvazione dello statuto era stata sottratta al visto del Commissario del Governo.¹⁰ Non apportando nulla di nuovo alle opinioni e tesi della giurisprudenza corrente, possiamo tranquillamente affermare che con la legge 1/1999 si è ottenuta la stabilizzazione e "costituzionalizzazione" (anche se provvisoria, come vedremo in seguito) del regime istituito con la legge Tatarella nel 1995.

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.

Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza.

I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.

⁸ Si veda art. 5 legge revisione costituzionale n.1 del 1999.

⁹ Si veda art. 138 Cost.

¹⁰ Si veda art. 127, 1° comma, Cost.

Necessariamente uno sguardo deve essere gettato alle importanti novità introdotte:

- la sottrazione al Consiglio della potestà regolamentare (prima era riservata in via esclusiva dall'art. 121), che porta al ripristino di un equilibrio tra potere esecutivo e legislativo in conformità a una tradizione parlamentare, e che nel contempo riconosce un ruolo di primo piano all'assemblea elettiva;
- il rafforzamento del ruolo ricoperto dal Presidente della Regione al quale sono attribuiti maggiori poteri politici e responsabilità; il Presidente si viene a trovare in una situazione di "premiership" nella Giunta con poteri di direzione politica e connessa attribuzione di responsabilità (art. 121, 2° comma, Cost. così come modificato dall'art.1 della l. cost. n. 1/1999) verso il Consiglio, il quale ha come unica via per censurare l'operato della Giunta la diretta sfiducia al Presidente. Il Presidente, inoltre, racchiude nella propria figura il potere di nomina e revoca degli assessori, che gli garantisce un ruolo di primo piano all'interno della Giunta stessa (art. 122, ultimo comma, seconda parte);
- la razionalizzazione del rapporto fiduciario tra corpo elettorale e Presidente, tesa a garantire una maggiore stabilità e rappresentatività e a scoraggiare il dilagare della presentazione di mozioni di sfiducia. Analizzando la nuova versione dell'art. 126 Cost., si nota come sia stato costituzionalizzato il procedimento di verifica di crisi di maggioranza che sostiene l'esecutivo, prevedendo quale atto di input la presentazione di una mozione di sfiducia avallata mediante firma di almeno un quinto dei membri del Consiglio, fissandone tra l'altro particolari requisiti: dai tre giorni concessi per la discussione, alla votazione condotta con appello nominale e a maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio regionale, (secondo comma). Il 3° comma si occupa invece delle conseguenze di detta sfiducia, che in caso di elezione diretta a suffragio universale, conduce allo scioglimento del consiglio e a rimettere la decisione in capo al corpo elettorale.

Principio base che emerge da questa analisi è quello del *simul stabunt, simul cadent*, che tende a impedire la costituzione di accordi o intese che non rispecchino l'esito delle urne, quindi a evitare, come sostiene lo Zorzi Giustiniani, un "**corto circuito istituzionale**".¹¹

Il disegno appena tratteggiato (legge revisione costituzionale 1/1999)

¹¹ Si veda a riguardo A. Zorzi Giustiniani, "Potestà statutaria e forma di governo regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", op. cit.

non risulta peraltro privo di critiche e osservazioni; la contestazione principe si individua nel fatto, che lo stesso viene tacciato di costituire un vero e proprio “paradosso” per il fatto di garantire, con l’art. 5, una ampia autonomia regionale per quel che riguarda la forma di governo e allo stesso tempo, di universalizzare la soluzione adottata nel 1995 dalla legge Tatarella. Immediata comunque la constatazione che ci troviamo di fronte all’attuazione di un meccanismo a natura provvisoria e transitoria, infatti detta “soluzione universale” trova applicazione finché la Regione, attraverso l’emanazione di un proprio statuto, non regoli e disciplini diversamente la “situazione”.

Volendo sintetizzare, con detta legge si arriva ad avere la contestuale elezione di Presidente regionale e Consiglio che risulteranno perciò collegati e interdipendenti, essendo il Presidente stesso membro del Consiglio.

Come definire a questo punto la forma di governo regionale che si viene a creare?

Riservandoci una breve digressione, notiamo come, fino a questo momento la forma di governo delle regioni ordinarie potesse essere definita come tipo di regime parlamentare; poco lo spazio riservato all’autonomia statutaria regionale e, del resto, notevole l’inerzia che si riscontrava da parte delle regioni stesse nell’organizzazione dei propri organi.

Non è decisamente possibile fornire una risposta univoca e sarebbe pretenzioso farlo, potremmo parlare di un modello atipico o ancora meglio di un “ibrido”, del resto notevoli sono gli indici di ambiguità riscontrabili: partendo dalla figura del presidente che cumula funzioni di rappresentanza a funzioni che gli competono in quanto vertice dell’esecutivo, all’investitura della giunta rimessa alla scelta discrezionale di quest’ultimo. Arriviamo quindi alla legge costituzionale n° 3/2001, quest’ultima, legge di riforma del Titolo V della nostra carta costituzionale, porta con sé notevoli modifiche e innovazioni che andranno accuratamente analizzate.

Passando dall’abrogazione integrale degli articoli 115-124-125-128-129-130 alla novazione di articoli base del nostro dettato costituzionale quali il 116-117-118-120-123-127, la riforma si dipana, stravolgendo ed innovando, in nome di un epocale riassetto globale del sistema delle autonomie, che pur essendo incentrato su un pluralismo di istituzioni, trova nell’ordinamento regionale il nuovo fulcro di quel “*multilevel constitutionalism*” (costituzionalismo multilivello), riscontrabile all’interno dell’ordinamento dell’Unione europea.

Si è aperta una nuova era per quello che riguarda la potestà costituente delle regioni, senza dubbio il periodo di riforme che ha preso inizio con le leggi di revisione costituzionale e ancor prima con le leggi di riforma eletto-

rale n. 276-277 del 2/8/1993,¹²n. 81 del 25/03/1993, n. 415 del 15/10/1993¹³ e n. 43/95 rappresenta un gradino di una scala molto più ampia e complessa; a questa conclusione si può del resto facilmente pervenire se si riflette sui propositi demolitori di questa riforma, che non essendo stati scoraggiati neanche dal referendum costituzionale del 7 ottobre 2001 avente per quesito: “Approvate il testo della legge costituzionale concernente “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione” approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 59 del 12 marzo 2001?”, hanno portato successivamente all’approvazione da parte del Consiglio dei ministri nella seduta del 13 dicembre 2001 dello:

Schema di disegno di legge costituzionale recante modificazioni dell’art. 117 della Costituzione.

Elaborato e caldeggiato dall’attuale ministro per le riforme istituzionali Umberto Bossi, in sostanza, il disegno di legge attribuisce alle regioni la potestà legislativa (letteralmente il potere di attivare con propria legge, quindi in maniera autonoma) in materie come l’assistenza sanitaria, la polizia locale e l’istruzione.

Detto progetto porta con se notevoli rischi e pericoli di rottura con la Costituzione. Interessante tra le altre, la tesi del Vandelli che sostiene in sintesi che il progetto di **devolution** attualmente in esame prospetta una “ipotesi derogatoria rispetto a una serie di altre disposizioni della Costituzione o di principi che da essa discendono, sì da mettere in discussione, insieme all’unitarietà del sistema, il nucleo essenziale e unificante, appunto di diritti e garanzie”.¹⁴

Il giorno 25 marzo 2004 si è avuta la prima approvazione da parte del Senato della Repubblica di detto disegno di legge, molte le perplessità e i punti da chiarire sul caso.

Volendo fare il punto della situazione occorre sottolineare come il progetto di riforma costituzionale rischi di rappresentare un’arma a doppio taglio; mentre da un lato la devolution potrebbe consentire uno snellimento “dell’apparato” e una velocizzazione, garantendo un maggior rispetto anche dei diritti costituzionali del cittadino, su un altro versante la “accentuata differenziazione” che si potrebbe venire a creare tra regione e regione grazie all’autonomia statutaria e legislativa concessa potrebbe proprio andare a minare il principio

¹² C.d. Mattarellum (dal nome del relatore on. Sergio Mattarella), leggi che hanno introdotto principi di democrazia maggioritaria per le elezioni politiche nazionali.

¹³ Leggi di riforma per elezioni amministrative comunali e provinciali. Elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia.

¹⁴ Si veda L. Vandelli, *Devolution e altre storie – Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna 2002, p. 124 sgg.

di uguaglianza (artt. 2, 3 Cost.) attraverso “prestazioni” non identiche a cittadini che, essendo comunque tutti parte dell’ordinamento statale, **dovrebbero godere di uguali diritti**.¹⁵

Non rimane a questo punto che addentrarsi nel sistema delle potestà legislative regionali, cercando di individuare le chiavi di volta del sistema possiamo soffermarci, grazie all’interpretazione di alcuni autori,¹⁶ su due “nodi”:

- a) la nuova tipologia di potestà legislativa regionale;
- b) il regime dei limiti.

Il discorso deve obbligatoriamente prendere le mosse dal testo del novellato art. 117 della Carta costituzionale che *in primis* opera una divisione tra legislazione concorrente (materie indicate dal 3° comma) e potestà legislativa a carattere residuale regionale in merito a materie non trattate nel 2° e 3° comma del succitato articolo.

Importante differenza rispetto al vecchio testo dell’articolo è la mancata menzione di un tipo di potestà integrativo–attuativa: sembra quindi ora escluso che lo Stato possa delegare la Regione a emanare norme per l’attuazione delle proprie leggi; un riscontro è peraltro possibile esaminando il sesto comma del testo dell’articolo novellato, che riporta questo possibile tipo di integrazione esclusivamente alla potestà regolamentare regionale. Entrando nel merito della questione è però possibile riscontrare opinioni e pareri di autori più cauti¹⁷ che invitano a non escludere completamente questo tipo di potestà. Si pensi del resto alle materie coperte da riserva di legge ad esclusivo appannaggio dello Stato: non essendo possibile in questo caso alcun tipo di delega, potrebbero venirsi a creare dei “blocchi” o dei “buchi” legislativi dato che le Regioni non avrebbero la possibilità di legiferare in merito; occorre inoltre sottolineare la natura compensativa e non autorizzativa¹⁸ del vecchio testo del secondo comma dell’articolo in questione; è quindi necessaria la massima prudenza nell’analisi del problema, inoltre la man-

¹⁵ Riteniamo che un quadro molto più chiaro e delineato si potrebbe avere con l’eventuale approvazione *in toto* di detto progetto di legge o di emendamenti (tra l’altro molto probabili visto il clima politico del momento e dell’attenzione posta dall’opposizione di governo) o con il suo rigetto, mentre già si sente minacciare da qualche parte politica il referendum.

¹⁶ Si veda A. Cardone, “La potestà legislativa delle regioni dopo la riforma del titolo V”, in G. Volpe (a cura di), *Alla ricerca dell’Italia federale*, Pisa, Edizioni Plus-Università di Pisa, 2003, p. 83 sgg.

¹⁷ Si veda P. Caretti, “L’assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici”, in *Le Regioni*, 6/2001, pp.1223-4.

¹⁸ Questo tipo di potestà era riconosciuto come una sorta di compensazione fornita alle Regioni rispetto alla limitata autonomia della quale godevano in campo legislativo.

cata menzione di detta potestà non potrebbe tassativamente escludere che essa sopravviva anche se solo implicitamente.

Dalle basi di questa doverosa precisazione possiamo inoltrarci nell'art.117 e occuparci del primo tipo di potestà legislativa menzionato: la potestà legislativa concorrente.

Una parte della dottrina non vede di buon occhio questo tipo di potestà, per il fatto che, già nell'interpretazione data del vecchio testo essa costituiva o era assimilata più a una limitazione, una sorta di ragnatela che riduceva l'autonomia legislativa regionale.

Altro punto focale è rappresentato dal caso nel quale si verifichi un'inerzia da parte del legislatore statale; l'alternativa tra l'obbligo da parte della Regione di attendere comunque la legislazione statale e quella invece di poter intervenire in merito, grazie alla potestà concorrente viene risolto dalla maggior parte della dottrina e degli studiosi a favore della seconda ipotesi. Diverse le argomentazioni a favore, prima tra tutte il fatto che non potrebbe essere previsto che lo Stato, attraverso la propria inerzia, sia in grado di ostruire o comunque limitare completamente l'iniziativa regionale in determinate materie, essendo tra l'altro questa costituzionalmente tutelata.

Nuova e di attualità appare la *querelle* che si è venuta a sviluppare attorno alle cosiddette leggi cornice o quadro; la Costituzione infatti non esplicita se spetti all'ordinamento statale un obbligo di dettare i principi in determinate materie tramite leggi-cornice.

Due le opinioni che si sono venute a creare in giurisprudenza: da una parte i "conservatori" che sottolineano che la prassi fino ad oggi seguita non debba essere messa in discussione e quindi che i principi fondamentali della materia debbano essere enucleati dalla legislazione vigente, dall'altra troviamo chi sostiene che nel nuovo disegno legislativo il ruolo marginale riservato allo Stato comporti che esso, se desidera dettare norme di principio, sia tenuto a farlo attraverso questo tipo di legislazione. In proposito risulta da segnalare che dubbi e discordanze sull'intervento e l'inerzia statale in relazione ai principi sono stati in parte fugati dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 282 del 2002 che ha chiarito da un lato, che "*la nuova formulazione dell'art. 117, primo comma, esprime l'intento di una più netta distinzione tra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione fondamentale dei principi della materia*", e dall'altro, che "*ciò non significa che i principi possono trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo*", con la conseguenza che, "*specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà*

svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore.”¹⁹

Doveroso a questo a questo punto occuparci del problema opposto: ci troviamo nel caso in cui mentre lo Stato ha fornito i principi e i cardini sulla materia, è la Regione a risultare inoperante e inerte; per quanto riguarda questa situazione la risposta può agilmente essere rinvenuta nel novellato art. 120, 2° comma che prevede un apposito potere statale sostitutivo da esercitare in una serie di casi tassativamente previsti. La norma si riferisce esplicitamente agli organi della Regione per individuare i soggetti alla cui inerzia lo Stato può sopperire; spontaneo però sorge l'interrogativo circa la possibilità che tale potere venga esercitato anche nei casi in cui il Consiglio perfezioni, con una norma di dettaglio, il principio dettato dalla legge statale. Seguendo le opinioni maggiormente rispettose degli equilibri istituzionali si ricava che la funzione legislativa non debba essere inclusa nell'elenco delle funzioni sostitutive, sembrando che detta possibilità di *sostituzione* sia stata progettata per operare nell'ambito più ristretto della funzione amministrativa. Certamente questa teoria non pretende di essere assoluta anche perché occorre tenere presente che detto potere sostitutivo potrebbe essere operato dal Parlamento nazionale in applicazione del principio di sussidiarietà, che come sostiene il Caretti,²⁰ rappresenta un vero e proprio “ascensore” legislativo.

Possiamo poi passare ad occuparci della potestà legislativa a carattere residuale, ci riferiamo nello specifico al quarto comma dell'art. 117: “Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”, detta novella ha completamente rivisitato l'articolo visto che, la potestà legislativa residuale passa completamente alla competenza regionale non appartenendo più alla competenza statale. È il caso di affermare che il senso della riforma si trova nel riposizionare una linea di confine tra potestà statale e regionale, in direzione del “federalismo”.

Interessante osservare che, a seguito della riforma, il sistema adottato nella Costituzione italiana, di fornire elenchi enumerativi delle materie di competenza, rispecchia una pratica europea che prende le origini dalla Costituzione austriaca del 1920 (notevole il contributo apportato da Hans Kelsen); unico neo riscontrabile in questo tipo di dettato normativo è rappresentato dal fatto che dette summenzionate liste tassative rischiano di paralizzare il sistema; si pensi a quanti contenziosi potrebbero venire instaurati

¹⁹ Estratto dalla Sentenza della Corte Costituzionale n. 282 del 2002.

²⁰ Si veda P. Caretti, “L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici”, in *Le Regioni*, 6/2001, p. 1229.

davanti alla Corte costituzionale per stabilire a quale organo appartenga la competenza in materie non incluse in succitati elenchi; inoltre occorre tenere presente che l'ordinamento e la società risultano in continuo movimento, e divenire e quindi fornendo elenchi tassativi si corre il rischio che questi ultimi non risultino più attuali anche a breve distanza di tempo, facendo sì che il dettato costituzionale "invecchi" non riuscendo a rimanere al passo con l'evolversi dell'ordinamento stesso.

Per ciò che riguarda la potestà regolamentare occorre riconoscere come anche in questo campo siano notevoli le innovazioni apportate dalla riforma del Titolo V ad opera della L.3/2001. L'attenzione deve essere focalizzata su due norme che dovremo provare a interpretare, e nello specifico il VI comma dell'articolo 117²¹ e l'articolo 121.²² Prima di tutto bisogna sottolineare come

²¹ Articolo 117.

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

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- 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;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della

la rielaborazione di questi due articoli non sia avvenuta contestualmente, bensì l'art. 121 è stato innovato con la legge di riforma costituzionale n. 1/1999, mentre l'articolo 117 ha trovato la propria riformulazione nel più ampio progetto di riforma della legge n. 3/2001.

Sintetizzando, fino al 1999 il Consiglio regionale si trovava ad essere titolare sia della funzione legislativa che di quella regolamentare, ciò comportava un mancato interesse a differenziare i due tipi di potestà. È stato con la legge n. 1 del 1999 che si è aperto il meccanismo innovatore, semplicemente attraverso l'eliminazione dall'art. 121 della Carta costituzionale delle parole "e regolamentari", togliendo quindi al Consiglio detto tipo di potestà; il rimanente lavoro è stato operato con la legge n. 3/2001 che ha completamente ridisegnato i rapporti tra stato e regioni.

Risulta di non difficile intuizione come le norme costituzionali non siano state formulate in modo da fugare ogni dubbio; rimangono quindi interrogativi, i quali cercheremo brevemente di dipanare, circa la titolarità del potere e la tipologia dei regolamenti.

Le norme costituzionali che stiamo esaminando non permettono di definire in modo sicuro a quale organo appartenga detta competenza e vari sono i risultati ai quali si potrebbe pervenire. Occorre in questo contesto riuscire a "comprendere e interpretare correttamente" l'articolo 121; tenendo comunque conto del fatto che ci troviamo in una fase transitoria e in un clima di inerzia da parte delle regioni ad approvare gli statuti.

Due le alternative che si prospettano all'orizzonte: da una parte un'au-

comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

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

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

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

tomatica attribuzione di detta potestà alla Giunta, dall'altra una via può essere scorta nel mero rinvio a una decisione statutaria successiva, senza quindi che si addivenga ad una immediata sottrazione al Consiglio.

La prima soluzione viene sostenuta col fatto che l'approvazione del nuovo articolo 121 avrebbe determinato l'abrogazione o perdita di efficacia delle diverse disposizioni statutarie, che assegnavano, ricalcando la Costituzione, la competenza al Consiglio, inoltre significativo per i sostenitori della teoria risulta che, analizzando il IV comma di detto articolo, si distingue il potere di promulgazione delle leggi da quello di emanazione dei regolamenti. Sull'altro versante, diverse risultano le motivazioni addotte: la riforma dell'articolo viene letta semplicemente come obiettivo per eliminare una riserva di competenza del Consiglio; una riforma quindi non contestuale che attraverso una fase provvisoria verrà a risolversi e definirsi solamente con le attribuzioni fornite dalle regioni mediante gli statuti. Questa seconda corrente di pensiero sembrerebbe del resto suffragata sia da un'ordinanza della Corte costituzionale, che da una sentenza del TAR della Lombardia. Per quanto riguarda l'ordinanza 30 marzo 2001 n. 87 della Corte costituzionale è possibile intuire tra le righe quanto segue: la Corte non dice né che i Consigli rimangono titolari della funzione regolamentare fino all'emanazione degli Statuti, né che la Giunta sia automaticamente legittimata ad esercitare il potere regolamentare, ma, pare, si limiti a lasciare la massima libertà di disciplina agli statuti di determinare i soggetti competenti ad esercitare il potere, nonché le modalità e le varie tipologie di atti, non escludendo così neanche il Consiglio, che, in sede di prima interpretazione, pareva completamente estromesso dall'esercizio di tale potere. Del resto ancora più esplici-

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

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

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

²² Articolo 121.

Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente.

Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere.

La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni.

Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica.

cita la pronuncia del Tar Lombardia del 28 febbraio 2002 n. 868 che, in modo palese, esclude l'automatico trasferimento della potestà regolamentare sulla Giunta, in quanto la norma costituzionale "lascia libera ciascuna Regione di individuare nell'esercizio delle sue prerogative di autonomia garantita, l'organo titolare della funzione regolamentare".²³

In definitiva è quindi possibile concordare con quanti sostengono che non risulta concepibile il mantenimento della potestà regolamentare in capo al Consiglio (del resto principio contrario alla riforma), ma nemmeno deve essere dato per scontato il fatto che detto potere sia affidato alla Giunta, non essendo del resto inderogabile tale tipo di attribuzione da parte dello statuto.

Concludiamo la prima parte di questo articolo analizzando il riformato testo dell'articolo 123²⁴ della nostra Carta costituzionale.

"Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali".

Così si chiude il primo comma dell'art. 123 Cost. e come possiamo osservare diverse risultano le materie a disposizione della potestà statutaria regionale.²⁵ L'innovazione maggiormente significativa rispetto al previgente testo dell'articolo 123 è costituita dalla riserva statutaria nell'indicazione di principi concernenti sia la costruzione dei rapporti tra le istituzioni politiche regionali, sia le modalità di esercizio delle funzioni amministrative, sia la

²³ Si veda E. Catelani, "La potestà regolamentare delle regioni", in Giuseppe Volpe (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa: Plus-Università di Pisa, 2003, p. 119 segg.

²⁴ Articolo 123.

Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione.

Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.

In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.

ricerca della forma di governo attraverso l'individuazione di funzioni d'indirizzo politico, piuttosto che la creazione di nuove regole per l'elezione del presidente regionale.

Il procedimento di approvazione ora previsto dall'art. 123, 2° comma è senza dubbio servito a far riconoscere al "nuovo" statuto una propria dignità ed autonomia portandolo, attraverso l'esclusiva approvazione e modificazione attribuita al Consiglio, a un ruolo indipendente e primario: si pensi che in precedenza era necessaria l'approvazione parlamentare del testo predisposto e votato dal Consiglio regionale; tra l'altro anche in caso di emendamenti apportati dalle Camere detto statuto rimaneva imputato al Consiglio stesso, tanto che in dottrina vi fu chi arrivò a definirlo come mera legge approvativa o addirittura come legge atipica.

Il clima riformista che non ha peraltro esaurito la propria forza e il proprio slancio, non sta certo giovando e facilitando la stesura ed elaborazione degli statuti. Il lavoro stesso delle commissioni incaricate di redigere i nuovi statuti progredisce in modo irregolare e discontinuo, certamente aggravato dalla difficoltà di ricondizionare "la forma di governo" regionale in presenza dell'"istituto": sfiducia-scioglimento e dall'altra parte il rischio che detti statuti essendo infarciti di troppe norme diventino un conglomerato di grandi principi e valori difficilmente "praticabili", assegnando un ruolo di centro gravitazionale "troppo" importante in campo statutario-legislativo all'autonomia regionale.²⁶

Il primo tassello del nuovo quadro che si sta venendo a creare è rappresentato dall'approvazione dello Statuto della Regione Calabria. Lo sta-

²⁵ La legge statutaria è approvata dal Consiglio della Regione con legge regionale approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti attraverso due deliberazioni successive non intervallate da un periodo inferiore ai due mesi. Importante novità è rappresentata dal fatto che non è più necessaria l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo ed anzi, non essendo più previsto un controllo di legittimità preventivo, l'unica "azione" possibile rimane attribuita al Governo che ha la facoltà di impugnare lo statuto dinnanzi alla Corte costituzionale.

Da sottolineare inoltre la figura del referendum al quale detta legge può venire sottoposta, su istanza di un cinquantesimo degli elettori della Regione o da parte di un quinto dei componenti del Consiglio regionale. Entrambe le ipotesi prese in considerazione devono rispettare limiti temporali perentori al di là dei quali l'intervento non risulta più possibile: passiamo dai 30 giorni dalla pubblicazione previsti per l'impugnazione governativa ai tre mesi previsti, a decorrere dalla data di pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione, per la richiesta di interrogazione referendaria.

²⁶ Certamente, l'approvazione degli statuti costituisce quindi per le regioni un passo decisivo ma anche molto rischioso, si potrebbe paragonare la situazione a quella di un equilibrista che si muove e procede lungo una fune; ovviamente si dovrà fare molta attenzione a non "cadere", rischiando di vanificare o portare all'eccesso il senso delle riforme.

tuto, il primo ad essere stato approvato dopo la riforma, ha nello specifico rivisitato le leggi elettorali regionali stravolgendo il meccanismo delle elezioni. La carta ha previsto la figura di un vicepresidente più forte, un sistema elettorale basato su una sorta di suffragio universale e diverse altre fattispecie. Nello specifico, per ciò che riguarda questo articolo, ci occuperemo brevemente dell'impugnazione governativa concernente gli articoli 50, (comma 5) e 51 di detto Statuto, articoli che sono perfettamente in grado di esemplificare il nuovo tipo di autonomia regionale.

Il presidente del Consiglio dei ministri con ricorso depositato il 12 settembre 2003 ha sollevato questione di legittimità costituzionale circa l'articolo 50, comma 5²⁷ dello Statuto calabrese apportando la motivazione che una disciplina regionale del regime contrattuale dei dirigenti regionali si troverebbe a violare l'articolo 117 della Costituzione, nello specifico, il secondo comma alla lettera l). Detta norma che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia "ordinamento civile", in quanto ad essa questa sarebbero riconducibili sia gli aspetti chiave del rapporto di lavoro avente carattere privato che quello pubblico, oltre alla normazione sul diritto sindacale, risulterebbe chiaramente incompatibile con l'art. 50 dello Statuto calabrese. Viene sottolineato come una palese conferma di ciò, provenga dal documento approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome del 21 marzo 2002, che espressamente afferma: "Poiché il rapporto di lavoro pubblico è stato fatto rientrare nella disciplina privatistica, possiamo quindi concludere che, parimenti ai lavoratori privati, anche per quelli alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, il legislatore regionale trova un limite invalicabile nella contrattazione nazionale, che può a sua volta ricevere regolamentazione di sostegno da parte del legislatore regionale". D'altro canto la Regione partendo dalla propria ammissione che "sicuramente la disciplina sostanziale del rapporto di lavoro, quella contenuta nelle leggi civili, può essere attratta alla competenza legislativa dello Stato nell'ambito della materia *ordinamento civile*", osserva che a tale materia non potrebbero però essere riportate le procedure e le modalità della contrattazione collettiva, che come ben si sa, sono da ritenersi riservate all'au-

²⁷ Art.50, comma 5:

"Nell'esercizio della potestà statutaria, legislativa e regolamentare, la Regione provvede a disciplinare il regime contrattuale dei dirigenti, l'attribuzione e la revoca degli incarichi, l'accertamento delle responsabilità e la comminazione delle sanzioni, nonché ad istituire il ruolo dei dirigenti della Regione e il ruolo dei dirigenti del Consiglio regionale.

tonomia degli enti locali. La ricorrente sottolinea tra l'altro che parte di detto tipo di contrattazione già alla data del ricorso si svolgeva in sede regionale e in ambito locale.

In sostanza l'argomentazione regionale sostiene che la norma statutaria si limiterebbe a richiamare la realtà che già risultava presente; la Regione quindi disciplina con propri provvedimenti normativi adottati *ad hoc* il regime contrattuale dei dirigenti, ovviamente limitandosi alla parte della materia che risulta di propria competenza.²⁸

Da rilevare come la Corte costituzionale abbia dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 50, comma quinto, dello Statuto calabrese in riferimento all'articolo 121 della Costituzione. La Corte argomenta che l'impugnativa governativa verso lo Statuto si limita alla "parte in cui attribuisce alla potestà statutaria, legislativa e regolamentare della Regione la disciplina del regime contrattuale dei dirigenti", poiché in quel modo si riconoscerebbero alla Regione stessa competenze riservate allo Stato ai sensi dell'articolo 117, comma secondo. Nella sentenza viene chiarito come la Regione Calabria riconosca in modo palese che la disciplina sostanziale del rapporto di lavoro, quella per intenderci, contenuta nelle leggi civili, possa essere esercitata a livello di competenza legislativa dello Stato nell'ambito della materia "ordinamento civile"; peraltro rileva anche che dovrebbe essere escluso che a questa materia possano essere riconducibili le procedure e le modalità della contrattazione collettiva.²⁹

²⁸ Troviamo anche una risposta in relazione al problema sollevato relativamente al documento redatto dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome il 21 marzo 2002, con la quale la Regione sottolinea come il documento preciserebbe che all'interno della disciplina del rapporto di lavoro pubblico, risultano compresi profili disciplinati dal regime pubblicistico e quindi di competenza esclusiva delle Regioni.

²⁹ Come abbiamo visto precedentemente la tesi regionale sostiene che queste ultime debbano ritenersi riservate all'autonomia degli enti direttamente interessati. La Corte quindi non interpretando come implausibile la tesi della Regione Calabria che sosteneva che l'articolo 50, comma 5 si limitasse a richiamare il fatto che la Regione disciplinasse con provvedimenti normativi il regime procedimentale della contrattazione con i propri dirigenti vi si adegua e l'accoglie facendola propria. Viene peraltro aggiunto che con la intervenuta privatizzazione e contrattazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici, vengono vincolate anche le Regioni, le quali pur godendo, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, di poteri legislativi propri in tema di organizzazione amministrativa e di ordinamento del personale, deve rilevarsi che la legislazione statale non esclude in materia una nicchia riservata alla competenza legislativa regionale, dal momento che viene palesemente previsto che: "le Regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare (...) adeguano ai principi dell'articolo 4 e del presente Capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità (...)"

Il successivo articolo 51³⁰ dello Statuto regionale calabrese è stato impugnato dal Governo per violazione dell'articolo 123, primo comma, della Costituzione, in quanto avrebbe a oggetto l'esercizio della potestà normativa tributaria della Regione e quindi regolerebbe una materia non facente parte di quelle che, secondo la norma costituzionale, possono costituire oggetto di disciplina da parte del corpo di norme statutario.

Le difese della resistente prendono le basi dal fatto che l'articolo 51 porterebbe con sé una disciplina tale da costituire "essenzialmente una ripetizione del dettato costituzionale", in quanto i suoi primi quattro commi riprodurrebbero quasi fedelmente le disposizioni dell'articolo 119 della Costituzione, limitandosi per alcune di queste a "svolgerne i contenuti". Nello specifico è possibile effettuare un riscontro con il secondo comma dell'articolo 51, il quale stabilisce che la Regione deve esercitare con la legge la propria competenza in materia di applicazione di entrate e tributi propri, specificando i contenuti di questa competenza. Per ciò che concerne il terzo comma, alla lettera b), che prevede il coinvolgimento della Regione nel procedimento di definizione, da parte dello Stato, dell'entità e delle modalità di distribuzione del fondo perequativo; ed infine per il quinto comma che riproduce l'articolo 120 della nostra carta costituzionale.

³⁰ Articolo 51

(Autonomia finanziaria della Regione)

1. La Regione dispone di risorse autonome ed ha autonomia finanziaria di entrata e di spesa.
2. In armonia con la Costituzione e secondo i principi di finanza pubblica e del sistema tributario, la Regione, con legge, applica tributi ed entrate proprie, individuando il presupposto dell'imposizione, i soggetti passivi, la base imponibile e le aliquote. La legge regionale definisce altresì le modalità di accertamento e di riscossione dei tributi regionali.
3. La Regione inoltre:
 - a) dispone di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al proprio territorio;
 - b) partecipa alla definizione, da parte dello Stato, dell'entità e delle modalità di distribuzione del fondo perequativo previsto dalla legge statale per i territori con minore capacità fiscale;
 - c) accede alle risorse statali aggiuntive, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, nonché per rimuovere gli squilibri economici e sociali e per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.
4. La Regione ha un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. La Regione, inoltre, può ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento.
5. La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.
6. Nel rispetto dei principi di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica, la legge può prevedere strumenti di controllo della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Concludiamo con il sesto comma, che prevedeva l'attribuzione alla Regione del potere di stabilire, con legge, forme di controllo della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, previsione del resto rispettosa delle norme costituzionali.³¹

L'opinione della Regione sulla norma impugnata è che essa risulterebbe conforme alla Costituzione e alla legge statale di attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001. Si sottolinea poi come le censure apportate con il ricorso concernerebbero non il mero contenuto della norma in questione, bensì la semplice esistenza di una disciplina statutaria in materia e quindi troverebbero la propria base fondante nel fatto che le linee generali dell'organizzazione finanziaria e tributaria della Regione non sarebbero assimilabili al concetto di "principi dell'organizzazione".

L'articolo 51 inoltre non sarebbe illegittimo per la possibilità lasciata agli Statuti di arricchirsi di contenuti nuovi ed eventuali. Quest'ultima affermazione risulta suffragata dal fatto che già esistono diverse disposizioni del genere contenute nel Titolo I dello Statuto, riguardante i principi fondamentali.

A questo punto non rimane che rilevare come la Corte costituzionale anche in questo caso abbia dichiarata non fondata la questione di legittimità.

La Corte sottolinea come il Presidente del Consiglio abbia impugnato l'articolo in questione solo perché: "disciplinando la potestà normativa tributaria della Regione, statuisce su materie che non rientrano tra quelle che l'articolo 123 della Costituzione attribuisce agli statuti regionali, e che consistono nella forma di governo e nei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento", violando così l'articolo 123, primo comma del nostro dettato costituzionale.

La tesi governativa non viene peraltro condivisa dalla Corte, dal momento che la riflessione dottrinarica e la giurisprudenza della stessa³² riconoscono da molto tempo la legittimità dell'esistenza, oltre ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili ed eventuali contenuti sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti delle Regioni, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo³³ (tra l'altro, non poche risultano essere le disposizioni del genere che sono contenute all'interno dello Statuto calabrese e non sono state impuginate).

³¹ Dette forme di controllo sono previste in conseguenza della soppressione dei controlli eteronomi realizzata dalla legge costituzionale n.3 del 2001, che peraltro non impedisce l'introduzione all'interno di ciascun ente di forme di controllo endogeno dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

³² Per maggiori approfondimenti si vedano le sentenze n. 829 e 921 del 1988 della Corte costituzionale.

³³ Dubbi sono sorti in merito a questi possibili eventuali ed ulteriori contenuti per ciò che concerne la loro efficacia giuridica. Per approfondimenti si veda sentenza n. 171/99 Corte costituzionale.

Da notare come peraltro i riferimenti a tale potestà contenuti nell'articolo 51 dello Statuto, non vanno oltre una parafrasi di quanto contenuto nei commi secondo, terzo e quinto dell'articolo 119, nonché nel primo comma dell'articolo 120 della Costituzione.

Questi due esempi tratti dal primo statuto regionale emanato dimostrano come la potestà legislativa e regolamentare regionale abbia e stia subendo notevoli variazioni arrivando ad occupare un ruolo di grande rilievo.

Giunti a questo punto, tenendo tra l'altro presente l'opinione autorevole della Corte costituzionale, diventa insindacabile l'autonomia riconosciuta alle Regioni e il fatto che esse siano in grado di intervenire in campi del diritto e della legislazione che ineriscono direttamente la vita del "cittadino".

Dopo una approfondita digressione storica che ha portato allo sviluppo del sistema attualmente presente e dopo aver considerato nello specifico lo Statuto calabrese per ciò che concerne due suoi punti che sottolineano il fatto che la diversificazione della legislazione regionale sia ormai all'ordine del giorno, arriveremo a discorrere circa il titolo vero e proprio di questo articolo. Trattando nello specifico alcuni articoli di statuti regionali vedremo come questa nuova autonomia stia portando e porterà a una diversificazione sempre più ampia e per certi sensi meno gestibile.

La domanda che ci poniamo e che proveremo a dissertare riguarda il fatto se il permettere tale diversificazione sarà fonte di maggior snellimento degli apparati e quindi sarà in grado di snellire il sistema burocratico-legislativo-economico o se invece queste conquiste non riusciranno a reggere il peso apportato dal rovescio della medaglia, quindi quel diverso trattamento che i cittadini riceveranno.

Diversi i fenomeni che si potrebbero venire a creare in questo senso, partendo dal semplice malcontento popolare, per arrivare ad una sorta di "emigrazione" da regione a regione giustificata a seconda delle proprie "esigenze" e dai diritti che uno statuto regionale piuttosto che un altro potrebbe riconoscere.

Continuando nell'analisi, incontriamo il primo statuto regionale a passare indenne al vaglio governativo, dopo la riforma introdotta sulla legge costituzionale n.1 del 1999 che è quello della Regione Puglia, approvato con deliberazione n. 165 del 3, 4 e 5 febbraio 2004 in seconda lettura, e pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione n. 17 dell'11 febbraio 2004.

Il primo articolo dello Statuto approvato definisce la Puglia una "regione autonoma fondata sul rispetto della dignità, dei diritti, delle libertà della persona umana e sui valori che hanno informato quanti si sono battuti per la Liberazione e per la riconquista della democrazia nel nostro Paese". Nel testo

vengono poi ricordati la “storia plurisecolare di culture, religiosità, cristianità e laboriosità delle popolazioni che abitano la Puglia” e “il carattere aperto e solare del territorio” che ne fanno un “ponte dell’Europa verso le genti del Levante e del Mediterraneo”. Risulta valorizzato anche il principio di sussidiarietà, presupposto fondamentale dell’azione di governo e si fa riferimento all’identità territoriale della Puglia, alle tradizioni, alla vocazione di pace espressa dalla comunità pugliese.

Quello che però colpisce esaminando questo Statuto è rappresentato dal dettato dei Titoli V e VI. Nell’articolo 50 si parla di un Ufficio di difesa civica, di un Consiglio generale per i pugliesi nel mondo e del CO.RE.COM (Comitato regionale per l’informazione e la comunicazione). Già dall’individuazione di questi “nuovi” enti che non trovano riscontro all’interno di altri ordinamenti regionali, riscontriamo un primo esempio della diversificazione oggettiva che potrebbe venirsi a creare nella tutela del singolo. Ironizzando ed esagerando, lo scrivente che potrebbe essere campano piuttosto che ligure, non avrebbe lo stesso diritto ad avere un consiglio generale che si occupi dei suoi problemi nel mondo?

Certo si tratta di una provocazione, che vuole però portare a riflettere sull’argomento. Proseguendo si trovano diversi altri spunti; nell’articolo 51 si parla dell’azione amministrativa all’interno della Regione, ebbene i criteri e i principi di detta sorta di azione sono fissati con legge regionale, quindi due cittadini italiani potrebbero venire ad essere assoggettati a leggi diverse in campo amministrativo semplicemente perché uno cittadino pugliese, come sottolinea lo Statuto e l’altro no. Il cittadino pugliese inoltre in base all’articolo 53 dello Statuto stesso, può godere dell’istituzione di particolari intese tra la propria Regione e i suoi comuni, che lo aiutino per l’adempimento e il disbrigo di qualunque provvedimento amministrativo che lo riguardi. Fortunato il cittadino pugliese verrebbe da scrivere! Arriviamo a questo punto ad analizzare l’articolo 57 sull’autonomia finanziaria; qui troviamo lo stesso principio già espresso dallo Statuto calabrese, ovvero la Regione ha la possibilità di individuare tributi propri, fissando apposite aliquote, indicando i soggetti passivi e le basi imponibili. Quello che preme sottolineare è come una sorta di vera e propria differenziazione si stia venendo a creare tra le diverse istituzioni regionali. Certo sarebbe possibile obiettare che una differenziazione esisteva già tra le Regioni, si pensi alla divisione tra regioni a regime ordinario e alle 5 regioni a statuto speciale unite alla presenza delle due province autonome di Trento e Bolzano. Occorre comunque rammentare che con la legge di revisione costituzionale n.2/2001 parte di questa differenziazione a livello di governo regionale è stata eliminata: infatti con detta legge il Parlamento ha deciso di esten-

dere, con opportuni adattamenti, la forma di governo “transitoria” individuata ed introdotta con la precedente legge di riforma, anche alle regioni a statuto speciale. Quello che quindi preme di evidenziare è che ci troviamo tuttora in un momento di transizione molto complesso e risulta di davvero difficile individuazione la strada che le diverse realtà regionali si troveranno a percorrere, chiaramente quindi quest’articolo non vuole rappresentare la soluzione al quesito che ci siamo posti in partenza ne pretende di individuare risposte più plausibili di altre, semplicemente vuole essere il punto di partenza di alcune riflessioni o spunti che portano al confronto, al dibattito e che permettono lo sviluppo di nuove teorie.

Partendo da queste motivazioni, occorre prendere in considerazione un ulteriore statuto regionale, balzato agli onori della cronaca, nello specifico focalizzando l’attenzione in Toscana.

Tra gli aspetti più qualificanti della nuova Carta, troviamo l’elezione diretta del Presidente della Giunta, l’aumento del numero dei consiglieri fino a 65, la persecuzione del fine de “la valorizzazione e la tutela della famiglia fondata sul matrimonio” e “il riconoscimento delle altre forme di convivenza”, la promozione, nel rispetto dei principi costituzionali, dell’estensione del diritto di voto agli immigrati

Profonda eco e ampi dibattiti sono stati suscitati proprio dall’approvazione da parte della Commissione per lo Statuto dell’articolo 4, quello sulle finalità prioritarie che la Regione persegue. Nel lungo elenco figurano due distinti commi: rispettivamente “g” ed “h”, che prevedono come appena riportato “la valorizzazione e la tutela della famiglia fondata sul matrimonio” e “il riconoscimento delle altre forme di convivenza”. La formulazione, ampiamente discussa in Commissione negli ultimi mesi, è frutto di un delicato compromesso tra chi chiedeva l’equiparazione tra la famiglia e qualsiasi altra coppia di fatto e chi invece, sulla scorta del dettato costituzionale, chiedeva la tutela e la promozione della famiglia “fondata sul matrimonio”, istituto da tenersi distinto e su un piano diverso dalle altre forme di convivenza.

L’argomento ha fornito basi per una intensa attività di dibattito in materia, con lo schierarsi della Conferenza episcopale toscana, le associazioni laiche per i diritti civili e le organizzazioni come l’Arcigay.

Per la prima volta comunque si veniva a sancire, a livello legislativo regionale, la possibilità di una sorta di tutela per le coppie di fatto, riconoscendo a dette coppie alcuni dei diritti civili che erano precedentemente attribuite solo a coppie sposate unite dal vincolo del matrimonio.

Questa possibilità riconosciuta dallo Statuto alle coppie di fatto, le

diversificava, fornendo loro maggiori “diritti”, rispetto ad una coppia di fatto di un’altra regione.

Per ciò che concerne il comma h di questo articolo, così come per altri sette articoli è stata presentata l’impugnazione governativa, in data 3 agosto 2004. Lasciandone da parte il risultato e le discussioni scaturitene ci rendiamo conto di come, anche in questo caso, l’autonomia legislativo-regolamentare regionale sia stata in grado di produrre delle modificazioni di rilievo.

In sintesi quello che sta accadendo a livello di governo e legislazione regionale, è che ci stiamo ritrovando a salire i gradini di quella lunga scala rappresentata dall’istituzione degli enti regionali, delle riforme, delle continue modificazioni e innovazioni apportate dalle leggi di revisione costituzionale e dal principio della “devolution”, principio che vede nel decentramento amministrativo, e non solo, la possibilità di un migliore funzionamento dell’intero “sistema” italiano. L’unica accortezza che ci sentiamo di suggerire nell’inerpicarci lungo i gradini di questa scala lunga e lenta da salire, è costituita dal fatto che occorre fare affidamento a quel saldo corrimano che è rappresentato dalla nostra carta costituzionale, nello specifico dei suoi articoli 2, 3, 4 e seguenti.

Lo spunto di riflessione che ci si prefigge di far emergere da tutta questa analisi vuole essere che, la forma di governo regionale che si verrà a definire prendendo le mosse dall’attuale “ibrido”, dovrà garantire al cittadino di una regione di non essere messo in condizioni diverse da quello di un’altra. Sarebbe quindi perlomeno auspicabile che detta sorta di autonomia regionale, apportatrice di notevoli modificazioni giudicate positive e di progresso legislativo, potesse venire temperata in una sorta di Consiglio regionale-nazionale o comunque a livello superiore. Permettere quindi, il miglioramento della funzionalità dell’intero sistema italiano, ricordando che per migliorarlo davvero, occorre anche un contemporaneo adeguamento di tutti i suoi singoli ingranaggi, altrimenti il rischio a cui si andrebbe incontro sarebbe costituito dall’inceppamento dello stesso con le gravi conseguenze che si possono immaginare.

Bibliografia

Fonti-Leggi-Documenti:

- **Costituzione della Repubblica italiana**, a cura di G. De Nova, Milano, Zanichelli, 2004;
- **Legge 10 febbraio 1953, n. 62** Costituzione e funzionamento degli organi regionali;
- **Legge 15 marzo 1997, n. 59**, (legge Bassanini);
- **Legge di revisione costituzionale n. 1 del 22/11/99**. Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni;
- **Legge di revisione costituzionale n. 2 del 31/01/2001**. Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale;
- **Legge di revisione costituzionale n. 3 del 18/10/2001**. Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione;
- **Schema di disegno di legge costituzionale recante modificazioni dell'articolo 117 della Costituzione**; 13 dicembre 2001

Monografie e articoli:

- **Cardone, A.** "La potestà legislativa delle regioni dopo la riforma del titolo V", in G. Volpe (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, Edizioni Plus-Università di Pisa, 2003, p. 83 sgg;
- **Caretti, P.** "L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici", in *Le Regioni*, 6/2001, pp.1223-9;
- **Catelani, E** "La potestà regolamentare delle regioni", in Giuseppe Volpe (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa: Plus-Università di Pisa, 2003, p. 119 sgg;
- **Paladin, L.** *Diritto Costituzionale*, Padova: Cedam, 1998, p. 54 sgg;
- **Vandelli, L.** *Devolution e altre storie – Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna 2002, p. 124 sgg;
- **Zorzi Giustiniani, A.** "Potestà statutaria e forma di governo regionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione", in Giuseppe Volpe (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa: Plus-Università di Pisa, 2003, p. 35 sgg;

Sentenze della Corte Costituzionale:

- n. 829 del 1988;
- n. 921 del 1988;
- n. 171 del 1999;
- n. 282 del 2002.