

Consiglio Provincia  
autonoma di Trento  
*Servizio relazioni istituzionali*

Giunta Regione  
Friuli Venezia Giulia  
*Ufficio legislativo e legale*

Osservatorio Legislativo Interregionale  
Venezia, 6 – 7 dicembre 2001

**Prime considerazioni sull'attuazione della  
legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3,  
recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione  
nell'ambito delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di  
Trento e Bolzano**

Relatore:     Laura Morandi     - Giunta Provincia autonoma di Trento  
              Gemma Pastore     - Giunta Regione Friuli Venezia Giulia

*con la collaborazione:*

dell'Avv. Giovanni Carapezza – Giunta Regione Siciliana  
del Dott. Paolo Ferrazzin – Giunta Regione Valle d'Aosta  
della Dott.ssa Maria Bonaria Aroni – Giunta Regione Sardegna  
della Dott.ssa Dorianna Fontana – Consiglio Prov. autonoma di Bolzano

**Prime considerazioni sull'attuazione  
della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3,  
recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione  
nell'ambito delle Regioni a Statuto speciale e  
delle Province autonome di Trento e Bolzano**

**1. L'art. 10 della L. Cost. n. 3/2001**

L'art. 10 della L. Cost. n. 3/2001 stabilisce che *"Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a Statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite"*.

Si ritiene che ogni forma di riflessione sull'attuazione del nuovo Titolo V, nell'ambito degli ordinamenti delle autonomie speciali, debba necessariamente prendere avvio dall'interpretazione di tale disposizione.

Dal punto di vista formale l'art. 10 si presenta agli interpreti con una evidente portata transitoria, dal momento che – in attesa dell'emanazione dei nuovi statuti costituzionali - prevede espressamente l'adeguamento immediato degli ordinamenti delle autonomie speciali alle eventuali maggiori forme di autonomia riconosciute dalla nuova Costituzione alle regioni a statuto ordinario.

In tal modo l'art. 10 anticipa i futuri statuti costituzionali, in ossequio al principio, pacificamente sancito dalla giurisprudenza costituzionale, secondo il quale le autonomie speciali, in quanto tali, non possono possedere minori prerogative delle regioni a statuto ordinario.

Va ricordato peraltro, per quanto riguarda l'intero discorso dell'adeguamento statutario ai principi della riforma, che purtroppo si è persa l'occasione in sede di approvazione della legge costituzionale per affermare una norma che prevedesse un procedimento abbreviato e la cui iniziativa fosse lasciata esclusivamente alle autonomie (a somiglianza di quanto era scritto nel primo testo della commissione bicamerale): occorre quindi in ogni caso e per ogni modifica anche di ordine per così dire materiale affrontare il procedimento di revisione dello statuto attraverso una legge costituzionale.

Questa circostanza potrà avere riflessi non indifferenti per quanto concerne il processo di adeguamento statutario, sia per i tempi che per i contenuti. Per quanto riguarda i tempi, in quanto la necessità di affrontare comunque un procedimento costituzionale aprirà probabilmente una fase non breve di ripensamento complessivo della singola realtà a statuto speciale.

Per quanto riguarda i contenuti, le conseguenze potrebbero avere una valenza positiva, considerando che potrebbe essere questa l'occasione – obbligata – per affrontare finalmente il nodo della specialità. Come è stato affermato, infatti, non sarà ragionevole limitarsi all'adeguamento, al "mero recupero dei maggiori

poteri attribuiti alla generalità delle regioni, in modo da impedire che la specialità si trasformi in una situazione deteriore"...se ci si limiterà a questo solo, le autonomie speciali diventeranno mera apparenza e finiranno per risultare vuote di contenuto effettivo, salvi forse i meccanismi privilegiati di finanziamento, che in quel contesto sarebbero del tutto ingiustificati ..." (Mor).

Quali possano essere gli spazi per "reinventare" le specialità storiche non è questa la sede per discuterne: basti solo far presente che sembra ormai arrivato il momento opportuno.

Ma per il profilo dei contenuti e dei tempi dell'adeguamento dell'ordinamento regionale ai contenuti della riforma costituzionale, va poi considerato che la necessità di affrontare un discorso articolato porterà probabilmente nel breve-medio periodo a privilegiare per una prima opera di recepimento lo strumento delle norme di attuazione nella loro massima potenzialità espansiva.

Alla luce di tale premessa si pone il problema di stabilire quali siano le "forme maggiori di autonomia" che dovrebbero essere estese alle autonomie speciali a partire dall'entrata in vigore della L. Cost. n. 3/2001, indipendentemente da un'espressa previsione in tal senso.

L'indagine che a tale fine viene svolta in questa sede si rivolge ai principali contenuti della L. Cost. n. 3/2001, con i quali, in sostanza, sono stati ridefiniti in senso federalista gli ordinamenti regionali.

Si tratta in particolare di verificare: l'autonomia speciale disegnata dai vigenti statuti a fronte della nuova definizione della potestà legislativa regionale, sia sotto il profilo dei suoi nuovi limiti, sia alla luce delle materie ad essa attribuite; gli effetti dell'esclusione del controllo governativo sulle leggi regionali (art. 127 Cost); gli obblighi derivanti alle autonomie speciali nei confronti degli enti locali alla luce dei nuovi artt. 118 e 120 Cost., soprattutto in considerazione dell'abrogazione dei controlli previsti dall'art. 130 (aspetto quest'ultimo che richiede l'unitaria trattazione anche dell'abrogazione dell'art. 125, relativo ai controlli sulle Regioni); l'applicazione dell'art. 119 Cost. sotto il particolare profilo del divieto di indebitamento per finanziare spese di investimento; infine gli effetti dell'abrogazione dell'art. 124, primo comma Cost., finalizzata all'abolizione della figura del Commissario del Governo.

In via preliminare occorre peraltro sciogliere un nodo interpretativo intrinseco alla stessa dizione dell'articolo 10 della riforma. Quando, infatti, si parla di "forme di autonomia", ci si riferisce all'ente regione, in senso letterale, oppure al complesso dell'ordinamento regionale? Le conseguenze derivanti dal passaggio interpretativo non sono di poco conto, con riferimento alla particolare posizione in cui le autonomie speciali vengono a configurarsi nei confronti del mondo delle autonomie locali in base alle competenze statutarie esclusive in materia di ordinamento degli enti locali di cui alla legge costituzionale n. 2/1993.

Nonostante vi possa essere la tentazione di percorrere la strada dell'interpretazione letterale della formula, non appare sostenibile una posizione che, tralasciando la visione complessiva dell'ordinamento ridisegnata dal nuovo titolo V, costruisca una clausola di salvaguardia del solo ente regione.

La lettura sistematica e coerente della riforma costituzionale induce a ritenere che l'art. 10 debba essere riferito non solo ed esclusivamente all'ente-Regione o Provincia autonoma, bensì all'ordinamento regionale complessivamente considerato, come delineato dalla normazione statutaria, che costituisce luogo di compiuta disciplina dei rapporti tra la comunità regionale e l'apparato nel suo insieme, con particolare riguardo ai rapporti tra la Regione e gli enti locali. D'altro canto, ritenere che l'ampliamento dell'autonomia possa essere letta ad esclusivo vantaggio dell'ente Regione contrasterebbe con il nuovo art. 114 Cost., il quale offre copertura costituzionale al principio di sussidiarietà e afferma il principio federalistico per cui tutti gli enti territoriali costituiscono la Repubblica nella sua unità, su un piano di sostanziale parità e responsabilità. L'art. 114 nell'elencare con moto ascendente senza alcuna relazione di tipo gerarchico, né indicazione di criteri di preminenza, le comunità territoriali che compongono la Repubblica, ne afferma la pari dignità istituzionale, quali enti politici territoriali costitutivi dell'ordinamento repubblicano, tutti dotati di attribuzioni variabili di poteri e di funzioni non più derivati, ma originari, perché direttamente fondati sulla Carta costituzionale.

Stabilita tale premessa, le analisi relative all'immediata applicabilità del nuovo Titolo V negli ordinamenti delle autonomie speciali devono essere formulate tenendo conto, da una parte, della previsione di norme di attuazione degli statuti delle autonomie speciali e, d'altra parte, della giurisprudenza costituzionale sinora formatasi relativamente al rapporto tra legge statale e regionale.

### **1.1 Le norme di attuazione**

Gli statuti costituzionali delle Regioni ad autonomia speciale prevedono l'emanazione di appositi decreti legislativi contenenti norme finalizzate alla loro attuazione. Tali decreti sono adottati con un particolare procedimento del quale è parte integrante il parere di commissioni paritetiche, composte da esperti nominati in numero eguale dallo Stato e dalla Regione, cosicché gli atti in questione assumono il carattere di fonti rinforzate.

Le norme di attuazione sono necessarie (così ha ritenuto la giurisprudenza della Corte costituzionale) per l'esercizio da parte delle Regioni speciali delle attribuzioni amministrative ad esse spettanti in base ai rispettivi Statuti ed in particolare sono indispensabili per realizzare concretamente il trasferimento di uffici e relative competenze da organi dello Stato-soggetto agli organi regionali.

Esse rivestono grande importanza, in quanto integrano le disposizioni statutarie in materia organizzativa, anche specificando le stesse norme disciplinanti le competenze legislative regionali: non hanno, infatti, per oggetto la mera esecuzione del testo statutario, ma sono competenti ad esplicarsi anche *praeter statutum*, assicurando in ogni campo il coordinato esercizio delle attività regionali e statali. In questo senso anche la Corte Costituzionale è giunta più volte ad ammettere che i decreti di attuazione possano conferire alla Regione potestà amministrative più ampie di quelle previste dallo stesso Statuto, come in effetti è ampiamente avvenuto nella concreta esperienza delle singole regioni ad autonomia speciale.

Ciò è anche conseguente all'orientamento secondo il quale le Regioni a statuto speciale non possono avere meno autonomia delle Regioni a statuto ordinario: tanto è vero che negli anni '80 la stessa Corte riconobbe alle Regioni speciali la competenza in materia di attività promozionali all'estero prevista dall'art. 6 del DPR n. 616/1977 sicuramente formalmente non applicabile ad esse.

E conformemente anche la giurisprudenza della Corte dei Conti ha affermato che le norme di attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata possono dettare una disciplina aggiuntiva rispetto al contenuto degli Statuti, qualora questa sia subordinata al raggiungimento della finalità dell'attuazione dello Statuto e non sussistano espresse previsioni in contrario della Costituzione o nello Statuto stesso.

Il potere di attuazione statutaria non è condizionato dalla scadenza di un termine (come peraltro si è voluto da taluno sostenere), non viene limitato da specifici criteri direttivi e non è di carattere istantaneo, configurandosi quindi come una sorta di delega aperta di carattere permanente. La stessa legislazione statale ne ha in più occasioni rilegittimato il ruolo e la necessità (si veda ad esempio la legge n. 537/1993, ma soprattutto l'articolo 10 del decreto legislativo n. 112/1998).

Nell'ambito delle fonti i decreti di attuazione sono subordinati alla Costituzione e allo Statuto, dei quali essi possono operare una conforme applicazione, oltre che integrazione delle parti lacunose o non convenientemente elastiche. Ciò comporta che le norme di attuazione siano sindacabili dalla Corte Costituzionale.

Esse non si pongono comunque sullo stesso piano delle leggi ordinarie sia statali che regionali; prevalgono sulla legislazione regionale e ne condizionano la legittimità, sfuggono all'abrogazione ad opera di leggi statali ordinarie e conseguentemente costituiscono una fonte atipica, dotata di una competenza separata e riservata per quanto riguarda l'indicazione e la definizione delle competenze istituzionalmente trasferite dallo Stato alla Regione.

Con la recentissima sent. n. 353/2001, la Corte costituzionale ha ribadito l'assetto della materia affermando quanto segue.

"Le norme di attuazione dello statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile (sent. n. 212/1984; sent. n. 160/1985), la cui competenza ha "carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica" (sent. n. 213/1998; n. 137/1998; n. 85/1990; n. 160/1985; n. 212/1984; n. 237/1983; n. 180/1980) e pertanto prevalgono, nell'ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie, con possibilità, quindi, di derogarvi, negli anzidetti limiti (sent. n. 213/1998; n. 212/1984; n. 151/1972).

Le norme di attuazione dello statuto regionale ad autonomia speciale sono destinate a contenere, tra l'altro, non solo disposizioni di vera e propria esecuzione o integrative secundum legem, non essendo escluso un "contenuto praeter legem nel senso di integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano", con il "limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale" (sent. n. 212/1984; n. 20/1956). E' insito nelle norme di

attuazione il compito di assicurare un collegamento e di coordinare l'organizzazione degli uffici, delle attività e delle funzioni trasferite alla Regione e di quelle rimaste allo Stato, in modo che vi sia una armonizzazione dei contenuti e degli obiettivi particolari delle autonomie speciali con l'organizzazione dello Stato nell'unità dell'ordinamento giuridico (sent. n. 213/1998; n. 212/1984; n. 136/1969; n. 30/1968)."

La previsione dell'emanazione di apposite norme per l'attuazione degli statuti speciali da una parte è sicuramente una norma di garanzia nei confronti delle Regioni speciali, dal momento che viene sancita e resa obbligatoria la bilateralità del rapporto tra Stato e Regioni speciali, ma è stato opportunamente rilevato come ciò sia anche un sistema sollecitatorio del lavoro delle Commissioni paritetiche.

L'esperienza dell'attuazione del DPR n. 616/1997, avvenuta nei confronti delle Regioni speciali con un decennio di ritardo, dimostra tutto il pericolo di configurare in pratica una specialità in negativo, pericolo tuttora confermato dal ritardo con il quale le regioni si confrontano con le grandi riforme nazionali.

Per questo motivo è necessario porre l'accento sull'opportunità di affrontare a breve termine un'opera di adeguamento delle singole specialità ai contenuti della legge costituzionale 3/2001 attraverso il processo individuato dalle norme di attuazione per tutti quegli aspetti che non possano considerarsi "autoapplicativi": fondamentale appare quindi l'individuazione, sia in generale che in rapporto alla singola autonomia speciale, di quelle parti della riforma che possano essere affrontate attraverso un percorso bilaterale di contrattazione e attuazione, non coinvolgendo aspetti che debbono necessariamente essere oggetto di un passaggio di revisione costituzionale.

Va infatti ancor prima valutata *l'opzione circa la necessità e i tempi per affrontare un processo di revisione statutaria*: da un'analisi attenta delle ricadute sul sistema si potrebbe al limite arrivare a concludere che affrontare un processo legislativo di rango costituzionale – per sua natura complesso e delicato e formalmente eterocondotto – possa per taluni aspetti non rivelarsi necessario, ma anche se utile, non opportuno (almeno in un primo tempo), nella misura in cui possa più agevolmente essere portata avanti un'opera di adeguamento a livello di norme di attuazione. Queste ultime rappresenterebbero infatti uno strumento più flessibile, rapido e con maggiori spazi di concertazione

Va detto peraltro che il discorso va condotto separatamente per ogni autonomia speciale (le autonomie speciali non possono infatti essere trattate come un blocco omogeneo), sia per i diversi presupposti di carattere positivo (ogni autonomia è speciale in sé), sia per le diverse caratteristiche politico-istituzionali.

E' stato infatti già affermato che la specialità è in sé questione di forza politica e di capacità negoziale nei rapporti delle regioni tra loro e nei rapporti tra loro e lo Stato: "nel processo di costante rideterminazione degli equilibri istituzionali, vi sono regioni dotate di forza politica e capacità negoziale tali da utilizzare con successo il riferimento alla specialità e di costruire su di essa un qualche vantaggio comparativo, e altre incapaci di ottenere questo

risultato”.....”ciascuna di esse potrà spendere nel processo negoziale di costante rideterminazione degli equilibri istituzionali ragioni e idee diverse a sostegno della propria specialità per tentare di conquistare o mantenere qualche vantaggio comparativo (Pitruzzella).”

Sarebbe opportuno che l’insieme delle norme di attuazione degli statuti speciali fossero rivisitate, poiché ciò consentirebbe di individuare le modalità concrete mediante le quali si attua la maggiore ampiezza di autonomia riconosciuta alle Regioni speciali e Province autonome, in forza del disposto di cui all’art. 10 l. cost. 3/2001. Riscrivere oggi le norme di attuazione significherebbe dunque assicurarne la funzione primaria, con il fine di rideterminare e di circoscrivere, tenuto conto delle innovazioni intercorse, gli ambiti definitivi delle materie di competenza, vecchie e nuove, rendendo così più agevole il confronto con gli elenchi di materie, di volta in volta riferiti alla competenza esclusiva dello Stato o alla potestà concorrente della Regione, contenuti nel nuovo art. 117 Cost..

L’esigenza di riscrivere le norme di attuazione si concilia con l’opinione condivisibilmente espressa da chi, con riguardo alle Regioni ordinarie, ritiene necessario, quanto prima, un intervento chiarificatore del legislatore statale, volto a definire meglio i confini della materia e a individuare con maggior precisione ciò che spetta allo Stato e ciò che spetta alle Regioni, secondo criteri che, peraltro, non possono che essere di stretta interpretazione, atteso il carattere derogatorio della competenza statale.

## **1.2 Rapporto tra legge statale e regionale**

La seconda tematica, da tenere preliminarmente presente, attiene alla giurisprudenza costituzionale relativa al rapporto tra la legislazione statale di riforma e la legislazione regionale previgente

In linea teorica le antinomie tra la normativa statale di riforma e le contrastanti disposizioni legislative regionali possono essere risolte ricorrendo tanto al principio dell’abrogazione automatica di queste ultime, quanto a quello della vigenza delle stesse sino alla declaratoria della loro illegittimità costituzionale.

Nella prima ipotesi la legge regionale cessa di produrre i propri effetti e viene sostituita transitoriamente da quella statale sino a quando non subentri una nuova legge regionale di adeguamento ai principi di riforma. Secondo l’istituto della illegittimità sopravvenuta invece si deve ammettere che le norme prodotte dalle fonti decentrate - pur in contrasto con i nuovi principi introdotti dal legislatore statale - continuino a rimanere in vigore finché l’ente non le modifichi o non ne venga dichiarata l’illegittimità costituzionale.

La prima impostazione ha il pregio di depurare senza soluzione di continuità l’ordinamento regionale dalle norme di incompatibile applicazione, divenute illegittime in via successiva; la seconda per contro appare più coerente con il principio costituzionale di autonomia degli enti territoriali e di quello della distinzione delle fonti legislative, presupponendo detti principi che tra legge statale e quella regionale intercorre una differenza di competenza che dovrebbe inibire il ricorso all’istituto dell’abrogazione automatica dell’una rispetto all’altra.

Gli effetti abrogativi delle leggi regionali, derivanti da norme statali sopravvenute, sono appunto stabiliti dall'art. 10 della Legge Scelba con riferimento alla potestà legislativa concorrente.

Sarà interessante osservare la valutazione che tale articolo riceverà nel nuovo ordinamento delineato dalla L. Cost. n. 3/2001, anche tenuto conto che nel corso dell'ultimo decennio esso ha subito un notevole rafforzamento dalla Corte Costituzionale, la quale ha esteso gli effetti abrogativi da esso derivanti anche alle leggi regionali emanati nell'esercizio della potestà primaria dalle Regioni a Statuto speciale.

Secondo quanto affermato dalla Corte Costituzionale con la sent. n. 40/1972 il nucleo dell'interpretazione dell'art. 10 citato è costituito dall'affermazione che tra la competenza legislativa dello Stato e quella concorrente delle Regioni non c'è netta separazione di materie, concorrendo alla disciplina della stessa materia legge statale e legge regionale, l'una ponendo (e potendo successivamente modificare) i principi fondamentali e l'altra formulando norme ulteriori. In conseguenza del subentrare di nuovi principi fondamentali, ben può verificarsi l'abrogazione di precedenti norme regionali, ove ricorrano in concreto gli estremi richiesti dall'art. 15 delle Preleggi per aversi abrogazione.

Ma la Corte stessa precisa che, quando il contrasto tra principi di fonte statale e norme regionali anteriori non si configuri in termini di vera e propria incompatibilità, tale da dare luogo ad abrogazione, possa proporsi una questione di legittimità costituzionale delle norme regionali diventate difformi da nuovi principi.

Con la sent. n. 214/1985 la Corte opera poi una scelta pragmatica, legittimando l'inserimento da parte dello Stato di norme puntuali di dettaglio efficaci sino all'emanazione delle norme regionali di adeguamento: ritenendo necessario evitare il pericolo che, in assenza di adeguamento da parte delle Regioni, la preesistente legislazione regionale vanificasse quella statale successiva per tutto il tempo necessario all'emanazione delle norme di adeguamento di competenza regionale.

Si afferma così il principio della preferenza, secondo il quale ciascuna fonte può validamente espandersi negli spazi all'altra devoluti.

Successivamente ulteriori pronunce della Corte Costituzionale estendono i principi delineati anche alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni speciali.

A partire, infatti, dal 1993, la Corte Costituzionale con le sentt. nn. 296/1993, 496/1993, 497/1993 e 153/1995 ridefinisce i limiti della potestà primaria.

La Corte afferma che gli effetti della sopravvenuta legislazione statale, recante nuovi principi di riforma economico-sociale, sulle leggi regionali espressione delle competenze legislative esclusive delle Regioni speciali sono di tipo abrogativo e che essi discendono direttamente dall'art. 10 della Legge Scelba, anche nei confronti delle leggi regionali concernenti materie attribuite alla potestà primaria.

Alla luce dell'approdo cui perveniva detta giurisprudenza costituzionale, veniva generalmente riconosciuto come fosse venuta meno, con l'eccezione del Trentino-Alto Adige e delle Province autonome, l'originaria differenziazione dualistica delle autonomie speciali e ordinarie che riservava condizioni particolari alle prime.

Nei confronti della Regione Trentino Alto Adige e delle Province autonome di Trento e Bolzano trova invece applicazione la disciplina del D.Lgs. n. 266/1992, e quindi non si pongono problemi di immediata abrogazione, ma al contrario solo di adeguamento legislativo, salvo impugnativa da parte del Governo di fronte alla Corte Costituzionale qualora a detto adeguamento non si pervenga nel termine fissato.

Si ritiene ora che il nuovo quadro costituzionale potrebbe mettere in discussione la descritta giurisprudenza costituzionale, la quale è fondata in generale su rapporti tra Stato e Regioni e in particolare su rapporti tra potestà legislativa statale e regionale e tra Stato e Regioni del tutto superati.

In fine va ricordato che la Corte Costituzionale con la sent. n. 415/1994 ha applicato i principi generali in tema di abrogazione per incompatibilità tra fonti, con riferimento a fonti costituzionali, quali le norme degli statuti speciali.

Con tale decisione la Corte, infatti, ha valutato gli effetti della L. Cost. n. 2/1993 – attributiva alle autonomie speciali della potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali - affermando preliminarmente che *"...la legge n. 2/1993 disegna il quadro delle competenze delle Regioni ad autonomia speciale in materia di enti locali, privilegiando il criterio della maggiore ampiezza e di sostanziale uniformità, laddove era in precedenza vigente una disciplina piuttosto riduttiva ed eterogenea....In particolare la competenza delle Regioni a statuto speciale in materia di ordinamento di enti locali acquista carattere di esclusività e viene ad essere definita con formula identica in tutti gli statuti speciali..."*. Alla luce di tale premessa, con specifico riferimento alla questione trattata attinente all'interpretazione dell'art. 46 dello Statuto Sardo, relativo al controllo sugli atti degli enti locali, la Corte afferma che *"...la natura della potestà legislativa regionale in ordine alla materia dei controlli, dopo la riforma operata con la legge costituzionale, **diventa esclusiva**..."*

Alla luce di tale impostazione interpretativa del giudice costituzionale, la valutazione dell'impatto della riforma del Titolo V sugli Statuti costituzionali conduce a ritenere abrogate tutte le disposizioni contenute nei medesimi affette da diretta incompatibilità con le disposizioni della L. Cost. n. 3/2001.

## **2. La potestà legislativa regionale**

### **2.1 La nuova potestà legislativa regionale disegnata dalla L. Cost. n. 3/2001**

Rispetto all'assetto della potestà legislativa delle autonomie speciali, è necessario ora valutare le innovazioni introdotte con il nuovo art. 117 Cost.

Nell'ambito del dibattito in corso tra le Regioni ordinarie sono state tratte precise conclusioni interpretative, che per brevità di esposizione si riassumono sinteticamente:

- 1) lo Stato esercita la sua potestà legislativa soltanto in talune specifiche materie, mentre la potestà legislativa generale/residuale spetta alla Regione. Tale inversione rispetto al tradizionale criterio di riparto del potere normativo primario deriva dal principio di sussidiarietà cd. "verticale" (secondo cui la regola è l'allocazione dei compiti in periferia, e l'eccezione è il loro mantenimento al centro) ed è finalizzata a confermare a livello costituzionale l'impostazione delle riforme introdotte dalla riforma Bassanini.
- 2) l'art. 117 Cost attribuisce alle Regioni ordinarie due diverse potestà legislative:
  - a) la potestà legislativa concorrente (art. 117, terzo comma), la quale deve anch'essa rispettare i principi fondamentali stabiliti dallo Stato per ciascuna materia e può essere esercitata nell'ambito delle materie espressamente elencate;
  - b) la potestà legislativa di cui al quarto comma dell'art. 117, ritenuta dalle Regioni ordinarie "esclusiva", la quale si estende a qualsiasi materia non riservata allo Stato, oppure non assegnata alla legislazione concorrente Stato-Regione; non è limitata da alcun "principio fondamentale della materia", ovvero da alcuna "legge quadro/cornice" dello Stato. Il carattere "generale/residuale" di questa potestà legislativa, definita non in positivo (mediante elenchi di materie o simili), bensì in negativo (vi rientra tutto ciò che non è soggetto alla riserva statale o alla legislazione concorrente) attribuisce all'interprete, e in ultima analisi alla Corte costituzionale, l'individuazione della sua esatta portata. Peraltro le Regioni ordinarie ritengono che essa venga a comprendere sia gli ambiti già oggetto di potestà legislativa concorrente non citati nell'art. 117 Cost., sia ambiti già oggetto di semplice potestà legislativa attuativa.

Le conclusioni delle Regioni allora sono nel senso che la potestà concorrente sopravvive alla modifica costituzionale, ma viene a riguardare materie assai diverse – e spesso assai più rilevanti – rispetto a quelle tradizionali, la potestà attuativa scompare, e viene introdotta la legislazione esclusiva.

In riferimento a quest'ultima si rilevano tuttavia ricostruzioni diverse da parte di taluna dottrina.

Infatti, in contrasto con la premessa di un'attribuzione di potestà legislativa esclusiva alle Regioni, parte della dottrina nega che sarebbe contestualmente precluso allo Stato di legiferare sulle materie in essa rientranti, atteso che dal testo della norma non si ricaverebbe né l'affermazione di una potestà legislativa esclusiva delle Regioni, né una preclusione della potestà legislativa dello Stato sulle materie stesse.

Invero sembrerebbe di poter cogliere la differenza fra la potestà legislativa concorrente delle regioni di cui al terzo comma, e la potestà legislativa delle stesse regioni di cui al quarto comma dello stesso art. 117 nell'assenza del limite dei principi fondamentali, sicché si tratta di una potestà legislativa, pur sempre

concorrente con quella dello Stato, ma <<pura>>, senza, cioè, il vincolo della osservanza dei principi fondamentali della materia, che sussiste invece nelle materie di legislazione regionale concorrente <<tipizzata>> di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.

Non a caso, si sostiene, le materie di legislazione concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., in quanto soggette ad una disciplina più restrittiva rispetto a quelle di cui al quarto comma dello stesso articolo sono indicate ed elencate espressamente, e quindi tipizzate e determinate.

In forza della norma di cui sopra, pertanto, non solo le Regioni possono legiferare in tutte le materie non espressamente riservate alla legislazione dello Stato, prevedendo una propria disciplina in deroga a quella prevista dallo Stato, ma anche lo Stato può prevedere una propria disciplina di carattere generale della materia in concorrenza con quella delle Regioni, senza che questa comporti, peraltro, alcuna limitazione alla potestà legislativa delle Regioni sulle materie disciplinate.

Tipicamente si può pensare alla materia del pubblico impiego, del procedimento amministrativo, dei lavori pubblici, non potendosi ovviamente inibire allo Stato la possibilità di disciplinare autonomamente il settore per la parte di rispettiva competenza: altro sarà pensare alle ricadute sul sistema delle autonomie di una disciplina statale che potrebbe facilmente essere interpretata a livello di giurisprudenza costituzionale come diretta espressione dei principi costituzionali, come una sorta di interpretazione autentica.

## **2.2 I limiti della nuova potestà legislativa concorrente (art.117 Cost.)**

### **a) il rispetto della Costituzione.**

Tale limite, comune sia alla potestà legislativa dello Stato che alla potestà legislativa, sia concorrente che residuale, delle Regioni, deriva dalla posizione sovraordinata che la Costituzione e le norme costituzionali occupano nella gerarchia delle fonti rispetto agli atti di normazione primaria, quali sono, appunto, le leggi statali e le leggi regionali.

### **b) l'adempimento degli obblighi comunitari e internazionali**

La previsione del rispetto di tali vincoli da parte della potestà legislativa regionale, non prevista nel previgente testo dell'art. 117 Cost., si giustifica in ragione della nuova posizione che le Regioni vengono ad assumere nel nuovo ordinamento di tipo federale che la riforma costituzionale ha inteso disegnare.

Nel nuovo assetto costituzionale la Regione rappresenta l'ente di riferimento principale per la disciplina legislativa della maggior parte delle materie (eccetto le sole materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato).

A conferma di tale ruolo e dell'autonoma rilevanza nell'ordinamento comunitario ed internazionale, viene riconosciuta alle Regioni potestà legislativa concorrente in materia di <<rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni>> e in materia di <<commercio con l'estero>>, come pure viene ad esse riconosciuta la possibilità di partecipare, nelle materie di loro competenza, <<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 (..)>>.

### **c) il limite delle materie;**

Per quanto riguarda il limite delle materie, deve osservarsi che esso è definito sia positivamente dall'elenco delle materie su cui le Regioni possono legiferare in concorrenza con lo Stato, sia negativamente dalle materie riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

### **d) i principi fondamentali**

La determinazione dei principi fondamentali è riservata alla legislazione dello Stato, con riferimento alle sole materie di legislazione concorrente, in cui le Regioni hanno potestà legislativa ai sensi dell'art. 117, 3° comma, Cost..

Tale limite non si applica quindi alla potestà legislativa residuale delle Regioni, per la quale valgono, in ogni caso, i limiti del rispetto della Costituzione, del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, e del rispetto della legislazione esclusiva dello Stato.

## **2.2.1 I limiti previgenti alla L. Cost. n. 3/2001**

Prima dell'entrata in vigore della L. Cost. n. 3/2001, l'art. 117 Cost. prevedeva il limite dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e il limite dell'interesse nazionale o di altre regioni.

Mentre il primo limite è stato mantenuto nel nuovo testo, il secondo non è stato riprodotto.

In dottrina si osserva al riguardo che pur non essendo stato esplicitamente ribadito il limite del rispetto dell'interesse nazionale e dell'interesse di altre Regioni deve comunque ritenersi sussistente.

Infatti il nuovo testo dell'art. 127 Cost. stabilisce al primo comma che "Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte Costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione" e il secondo comma dello stesso art. 127 Cost. stabilisce, poi, che "la Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge".

Alla luce di tale previsione, il limite del rispetto dell'interesse nazionale e di quello di altre Regioni, anche se in maniera implicita, si ritiene comunque sussistente. Esso, pertanto, continua ad essere un limite per la potestà legislativa concorrente delle Regioni sulla falsariga di quanto già espressamente stabilito dal precedente sistema di legislazione concorrente delle Regioni.

Vanno inoltre citate quelle posizioni che, radicando l'interesse nazionale nell'articolo 5 della Costituzione, in quanto espressione dell'unità dello Stato, ne reinterpretano la funzione come "clausola di supremazia", avente una variabilità

sostanziale di cui può essere interprete solo lo Stato e che può addirittura spostare la linea delle competenze (Baldassarre).

In particolare poi in dottrina si rileva anche che la legislazione esclusiva non può che essere esercitata nell'ambito del principio generale di unità dell'ordinamento emergente dall'art. 5 Cost. (C.E. Gallo). Si osserva che da tale previsione discende l'applicabilità tuttora alla competenza legislativa regionale, anche esclusiva, dei limiti che la Corte Costituzionale ha individuato per la competenza legislativa delle regioni a statuto speciale, sulla base di quanto stabilito dagli statuti costituzionali. Si tratta dei limiti derivanti dall'interesse dello Stato e delle altre regioni, dei limiti delle grandi riforme economiche e sociali, dei limiti dei principi fondamentali dell'ordinamento, del limite dei rapporti internazionali e anche del limite della funzione di indirizzo e coordinamento. Ovviamente tali limiti, che tutelano l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, dovrebbero essere interpretati in modo da tenere conto della nuova autonomia regionale disegnata dal riformato Titolo V.

La pregnanza dei limiti discendenti dall'art. 5 Cost. emergerebbe anche dal secondo comma del nuovo **art. 120 Cost.**, il quale prevede la sostituzione del Governo agli organi, tanto legislativi, quanto amministrativi, 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 richiedano 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".

Un potere sostitutivo di questo genere si giustifica solo alla luce del principio di cui all'art. 5 Cost..

Nei confronti delle autonomie speciali tuttavia si ritiene che il controllo sostitutivo di cui all'articolo 120, non possa immediatamente applicarsi, in quanto i rapporti a questo livello si trovano compiutamente disciplinati a livello statutario e di norme di attuazione e la relativa affermazione costituirebbe una "reformatio in peius" della posizione delle autonomie speciali.

Inoltre si ritiene che lo stesso rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione imponga, per le autonomie speciali, lo strumento giuridico delle norme di attuazione per l'applicazione dell'articolo 120 Cost., ai fini di una maggiore garanzia per l'autonomia stessa della Regione.

Tali conclusioni sono ulteriormente suffragate dalla considerazione che l'art. 5 del D.Lgs. n. 112/1998, relativo al potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni, non è stato ritenuto applicabile alle Regioni speciali.

### **3 Raffronto tra la nuova potestà legislativa regionale introdotta dalla L. Cost. 3/2001 e la potestà legislativa delle autonomie speciali**

#### **3.1 La tipologia e i limiti della potestà legislativa delle autonomie speciali**

I limiti stabiliti della potestà legislativa delle autonomie speciali sono definiti dagli statuti vigenti secondo uno schema relativamente conforme, nonostante la presenza di alcune peculiarità regionali (Statuto Regione Siciliana, L.Cost. 26 febbraio 1948, n. 2; Regione Sardegna L.Cost. 26 febbraio 1948, n. 3; Regione Valle d'Aosta L.Cost. 26 febbraio 1948, n. 4, Regione Friuli-Venezia Giulia, L.Cost. 31 gennaio 1963, n. 1; Regione Trentino-Alto Adige D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670).

Le autonomie speciali godono innanzitutto di **potestà legislativa primaria**, i cui limiti sono così definiti:

- Regione Siciliana art. 14: limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano;
- Regione Sardegna art. 3: Costituzione, principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica;
- Regione Valle d'Aosta art. 2: Costituzione, principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, obblighi internazionali e interessi nazionali, nonché norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica;
- Friuli Venezia Giulia art. 4: Costituzione, principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, norme fondamentali delle riforme economico-sociali e obblighi internazionali dello Stato, interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni;
- Regione Trentino-Alto Adige e Province autonome di Trento e di Bolzano artt. 4 e 8: Costituzione, principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, obblighi internazionali e interessi nazionali - tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali - nonché norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica.

Ad esclusione della Valle d'Aosta, esse godono della **potestà concorrente** entro i seguenti limiti:

- Regione Siciliana art. 17: principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato;
- Regione Sardegna art. 4: limiti della potestà primaria e principi stabiliti dalle leggi dello Stato;
- Friuli Venezia Giulia art. 4: limiti generali della potestà primaria e principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato nelle singole materie;
- Regione Trentino, Alto Adige e Province autonome di Trento e di Bolzano artt. 5 e 9: limiti della potestà primaria e principi stabiliti dalle leggi dello Stato.

**Infine, ad esclusione della Regione Siciliana, delle Province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione Trentino-Alto, le autonomie speciali esercitano, nell'ambito delle materie indicate, anche una generale potestà integrativa e attuativa:**

- Regione Sardegna art. 5: La Regione ha facoltà di adattare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi della Repubblica, emanando norme di integrazione ed attuazione;
- Regione Valle d'Aosta art. 2: La Regione ha la potestà di emanare norme legislative di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica, entro i limiti indicati nell'articolo precedente (potestà primaria), per adattare alle condizioni regionali;
- Friuli Venezia Giulia art. 6: La Regione ha facoltà di adeguare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi della Repubblica, emanando norme di integrazione e di attuazione.

La Regione Trentino-Alto Adige esercita una **potestà integrativa**, art. 6: Nelle materie concernenti la previdenza e le assicurazioni sociali, la regione ha facoltà di emanare norme legislative allo scopo di integrare le disposizioni delle leggi dello Stato, ed ha facoltà di costituire appositi istituti autonomi o agevolarne la istituzione.

Le Province autonome di Trento e di Bolzano esercitano **potestà integrativa**, ai sensi dell'articolo 10 dello statuto, in materia di collocamento e avviamento al lavoro.

### 3.2 Incidenza della riforma costituzionale

Il descritto quadro istituzionale subisce il confronto con le riforme introdotte dalla L. Cost. 3/2001 sotto diversi aspetti.

In primo luogo vale la pena di sottolineare che sino a quando non saranno chiariti gli effettivi caratteri distintivi della potestà legislativa dell'art. 117 Cost. quarto comma, non sarà possibile delineare un corretto raffronto tra quest'ultima e la potestà legislativa primaria delle autonomie speciali.

Per quanto riguarda i limiti, ad una prima lettura tali potestà appaiono entrambe esenti dall'obbligo del rispetto dei principi fondamentali della materia e soggette a limiti comuni quali il rispetto della Costituzione e i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e internazionale.

In secondo luogo deve essere valutata la permanenza o meno dei limiti alla potestà legislativa previsti attualmente dagli statuti costituzionali, i quali prevedono espressamente il vincolo delle riforme economico sociali e dell'interesse nazionale e di altre regioni, tali limiti sanciti anche dalla giurisprudenza costituzionale.

A tale proposito l'ipotesi che si affaccia con più immediatezza è quella che porta a concludere che i nuovi limiti della potestà legislativa di cui all'art. 117 sono direttamente applicabili anche alle Regioni speciali e alle Province autonome.

Infatti, tra le parti della riforma costituzionale che comportano forme più ampie di autonomia vi è certamente la maggiore ampiezza della potestà legislativa riconosciuta alle Regioni, i cui limiti negativi sono ora rappresentati dal rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Sembrerebbe dunque sparire ogni riferimento ai precedenti

limiti costituiti dai principi generali dell'ordinamento giuridico, dalle norme fondamentali di riforma economico-sociale e dall'interesse nazionale, con ciò determinandosi il superamento delle formule statutarie di individuazione dei limiti alla potestà normativa primaria.

Tuttavia, in senso contrario, si osserva che se è vero che tali limiti non sono espressamente contemplati dalla riforma costituzionale, tuttavia la valutazione complessiva dell'applicazione dell'art. 5 Cost. nel nuovo assetto ordinamentale porta a concludere che essi continuano ad applicarsi, rimanendo pertanto immutate le attuali le previsioni statutarie.

Secondo tali orientamenti la riduzione dei limiti posti alla potestà legislativa regionale sarebbe più apparente che effettiva. E infatti il limite dei principi generali dell'ordinamento giuridico è ritenuto privo di una propria valenza autonoma e addirittura assorbito dal limite costituzionale; il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale sembra tradursi nel potere statale di definire, a garanzia dell'unità giuridica ed economica del Paese, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; il limite dell'interesse nazionale, per finire, ancorché non espressamente citato, sembra permanere nelle maglie del sistema, come principio immanente dello stesso, espressione dell'unità della Repubblica.

Un secondo motivo di riflessione attiene alla previsione (costituzionale) della potestà legislativa di integrazione e attuazione, la quale nel nuovo assetto costituzionale non è più prevista per le regioni a statuto ordinario.

Non v'è alcun dubbio peraltro che anche per le autonomie speciali dovrebbe realizzarsi ad un innalzamento di tale potestà legislativa, limitata sinora alla integrazione e attuazione di leggi statali, provvedendo all'attribuzione delle relative materie alle più ampie potestà primaria e concorrente.

Nell'immediato il problema è individuare i limiti di esercizio della potestà legislativa delle autonomie speciali nelle materie attribuite alla potestà legislativa di integrazione e attuazione.

Da una parte si avanza l'ipotesi che tale potestà sia stata direttamente eliminata dalla riforma costituzionale, ritenendo che alle Regioni speciali sia attribuita una competenza legislativa esclusiva e residuale, con i limiti indicati all'articolo 117 Cost., nelle materie attribuite alla potestà primaria e in tutte le materie che non rientrino nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117 Cost., nonché una competenza di tipo concorrente in tutte le altre materie; questo, in virtù anche del disposto di cui all'articolo 10 della l. cost. 3/2001.

D'altra parte, invece, ricordando quanto già esposto, si ritiene che la revisione del sistema costituzionale impone la necessità di ridefinire e chiarire puntualmente quali sono i confini delle materie entro i quali si esercita la competenza legislativa, rispettivamente della Regione e dello Stato.

Tale opera di revisione può essere immediatamente attivata mediante le norme di attuazione, considerata la natura e la funzione delle medesime, e considerato anche che le norme di attuazione già emanate sono nel loro complesso sono da rivedere.

Allora con riferimento al problema della potestà legislativa di integrazione e attuazione, considerato il nuovo assetto costituzionale della potestà legislativa regionale, potrebbe concludersi che in attesa dell'obbligatoria modifica degli statuti speciali, finalizzata alla eliminazione espressa della potestà di integrazione e attuazione, ovvero dell'emanazione di norme di attribuzione riguardanti le materie attualmente in essa comprese, le autonomie speciali potrebbero legiferare nelle materie in questione, ampliando i limiti della potestà medesima.

Del resto proprio in riferimento alla Regione Friuli Venezia Giulia si è già concretamente realizzato tale comportamento con l'emanazione della LR n. 32/1985 in materia di lavoro, sicuramente eccedente le potestà previste dall'art. 6 dello Statuto.

#### **4 Applicazione dell'art. 118 Cost.**

Ai fini dell'applicazione del nuovo art. 118 si ritiene necessaria una legge regionale di conferimento ai comuni delle funzioni amministrative attualmente esercitate dalla regione.

Le disposizioni contenute nel nuovo art. 118 Cost. si limitano infatti a fissare nella Carta fondamentale i principi (di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza), già introdotti nell'ordinamento nazionale dalla legge Bassanini, e ad indicare i criteri di massima per la ripartizione delle funzioni amministrative fra lo Stato, le Regioni e gli enti locali. Non pare pertanto esservi dubbio che la eventuale riallocazione delle funzioni, dipendendo dalla previa individuazione del livello ottimale di esercizio delle stesse, non possa prodursi come effetto immediato e diretto della norma costituzionale, ma richieda necessariamente l'intervento del legislatore regionale, sempre che oggetto del conferimento siano funzioni rientranti nelle materie di competenza della Regione.

A tale proposito giova riflettere sul grado di attuazione che la riforma Bassanini ha avuto nell'ambito delle regioni a statuto speciale

La Legge Bassanini n. 59/1997 perseguiva l'obiettivo di realizzare la massima autonomia regionale e locale a Costituzione invariata e il decreto legislativo attuativo n. 112/1998 disponeva quindi una generale redistribuzione di funzioni statali attraverso il conferimento di funzioni e compiti amministrativi a Regioni, Enti locali e autonomie funzionali nelle materie non già disciplinate in attuazione della medesima L. n. 59/1997.

Il sistema di conferimento delineato dalla L. n. 59/1997, e attuato principalmente con il D.Lgs. n. 112/1998, per le Regioni a Statuto speciale e per le province autonome era regolato diversamente rispetto a quanto previsto per le regioni ordinarie, dall'art. 10 di detto decreto: *"Con le modalità previste dai rispettivi statuti si provvede a trasferire alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, in quanto non siano già attribuite, le funzioni e i compiti conferiti dal presente decreto legislativo alle Regioni a statuto ordinario"*.

Tale disposizione ribadiva incontestabilmente che il trasferimento di nuove funzioni alle autonomie speciali poteva avvenire esclusivamente attraverso

l'emanazione di apposite norme di attuazione. Tale assunto deve essere confermato anche alla luce della L. Cost. n. 3/2001.

Nei confronti degli enti locali si prevedeva poi che nelle materie regionali elencate dall'art. 117 Cost. spettasse alle Regioni definire la redistribuzione delle funzioni fra gli stessi.

Lo stato di attuazione sinora raggiunto della riforma Bassanini nell'ambito delle autonomie speciali allora condiziona fortemente l'attuazione dell'art. 118 Cost., il quale attribuisce ai Comuni l'esercizio di funzioni amministrative e sancisce che i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale.

Dalla rilevazione effettuata risulta quanto segue:

- Regione siciliana

La Regione siciliana ha emanato la legge regionale 10/2000 (Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana. Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali. Istituzione dello sportello unico per le attività produttive. Disposizioni in materia di protezione civile. Norme in materia di pensionamento), il cui titolo V disciplina in via programmatica e non di immediata applicabilità il conferimento di funzioni agli enti locali.

- Regione Sardegna

Non sono ancora state emanate leggi regionali per il conferimento di funzioni agli Enti locali. Sono in corso le attività per l'attuazione del D.Lgs. n. 112/1998, che è stato recepito in toto dalla Regione con le norme di attuazione di cui al D.Lgs. 234/2001.

Oltre a tale decreto attuativo, sono state emanate norme di attuazione in materia di lavoro, sempre in attuazione della L. n.59/1997. E' stato inoltre recentemente concordato con l'Ufficio del Commissario straordinario per l'attuazione del D.Lgs. n. 112/1998 lo schema di DPCM per il trasferimento alla Regione delle risorse per l'esercizio delle funzioni inerenti alle agevolazioni alle imprese. Lo schema ha avuto il parere favorevole della Conferenza Stato-Regioni del 22 novembre u.s., ed è quindi di prossima emanazione il DPCM. Essendo tale DPCM il primo, la Regione Sardegna non ha ancora esercitato alcuna funzione trasferita in attuazione del D.Lgs. n. 112/1998.

- Provincia autonoma di Trento

Per quanto concerne l'attuazione del D.Lgs 112/1998, va precisato che a livello di norme di attuazione il percorso è già stato in gran parte effettuato, non dovendosi quindi predisporre adeguamenti istituzionali di carattere significativo: si vedano le norme di attuazione in materia di trasporto ferroviario locale (D.Lgs n. 174/2001), in materia di demanio idrico ed energia (D.Lgs. 463/1999), in materia di viabilità (D.Lgs. n. 320/1997), collocamento e avviamento al lavoro (d. lgs. 430/1995) e in materia di comunicazioni e trasporti (D.Lgs. n. 429/1995). Per l'esercizio di nuove funzioni non sono state trasferite risorse, salvo un finanziamento parziale in caso di deleghe.

Non è ancora stata approvata una legge provinciale generale di conferimento di funzioni agli enti locali, dovendosi fare a tale proposito riferimento al disegno di legge provinciale n.67 concernente "Promozione delle autonomie, attuazione del principio di sussidiarietà e riordino dell'organizzazione della Provincia autonoma di Trento".

- Regione Valle d'Aosta

Per il conferimento di funzioni agli enti locali è stata emanata la legge regionale 7 dicembre 1998, n. 54 (Sistema delle autonomie in Valle d'Aosta), con la quale la Regione ha già provveduto a disciplinare, in ossequio al principio di sussidiarietà sancito dalla Carta europea dell'autonomia locale ratificata con la legge 30 dicembre 1989, n. 439, il conferimento delle funzioni amministrative regionali agli enti locali della Valle d'Aosta.

Tale legge, nel riservare alla Regione l'esercizio delle funzioni di legislazione, programmazione e controllo nelle materie individuate dallo Statuto speciale e dalle relative norme di attuazione, nonché delle funzioni amministrative di interesse esclusivamente regionale, di quelle attinenti ad esigenze di carattere unitario o che risultino incompatibili con le dimensioni dei Comuni, associati nelle Comunità montane, ha infatti previsto il conferimento ai Comuni di tutte le residuali funzioni amministrative non espressamente riservate alla Regione.

L'individuazione delle funzioni di competenza regionale è demandata a specifico provvedimento legislativo della Regione che, già predisposto nei primi mesi di quest'anno e già discusso in sede tecnica e nell'ambito del Consiglio permanente degli enti locali, sarà verosimilmente esaminato dalla Giunta regionale entro il prossimo mese di dicembre.

L'attuazione del D.lgs. 112/1998 è ancora in itinere; a tale fine è in fase di conclusione un complesso lavoro di analisi dei contenuti delle norme di attuazione attualmente in vigore, alla luce delle disposizioni contenute nel D.Lgs. 112 (e nei precedenti decreti legislativi di trasferimento nelle materie non ricomprese nel medesimo D.Lgs. 112), finalizzato alla elaborazione di un pacchetto di norme di attuazione da sottoporre all'esame della Commissione paritetica.

Le uniche funzioni conferite in attuazione della legge Bassanini riguardano il settore del collocamento e delle politiche attive del lavoro, di cui il D.Lgs. 183/2001 ha disposto la delega alla Regione, rinviando all'emanazione di apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali che saranno oggetto di trasferimento da parte dello Stato.

Si segnala infine che non sono state esercitate nuove funzioni in attuazione diretta del D.Lgs. 112/1998.

- Regione Friuli Venezia Giulia

La Regione Friuli Venezia Giulia ha recentemente emanato la legge regionale 15 maggio 2001, n. 15 (Disposizioni generali in materia di riordino della Regione e conferimento di funzioni e compiti alle Autonomie locali), avente mera natura programmatica e di principio. Tale legge infatti provvede, in conformità quanto statuito dalla L. n. 59/1997, a stabilire i principi alla luce dei quali

dovranno essere disposti i trasferimenti di funzioni agli enti locali delineando una procedura della quale è parte integrante la formazione di un programma annuale di trasferimento da parte della Giunta regionale e il parere del Consiglio regionale e dell'Assemblea delle autonomie locali. Va peraltro segnalato che le disposizioni procedurali della LR n. 15/2001 sono state attualmente superate dall'inserimento direttamente nella bozza di legge finanziaria di disposizioni relative al conferimento di funzioni agli enti locali in materia di lavoro, di cooperazione, di trasporti.

## **5. Controlli sugli atti delle Regioni**

La materia dei controlli è stata quella sulla quale più vivacemente si è svolto il primo dibattito relativo all'attuazione della L. Cost. 3/2001. Tuttavia le questioni insorte hanno trovato una rapida composizione nel senso di ritenere che la riforma abbia inteso eliminare ogni controllo preventivo di legittimità, perché non rispondente alla nuova concezione dei rapporti tra stato, regioni e enti locali con la conseguente abrogazione immediata dei controlli preventivi sugli atti.

I controlli sugli atti delle regioni non sono più compatibili con il quadro dei rapporti tra Stato e Regioni e infatti incide fortemente sulla materia la valutazione dell'art. 114 Cost., con il quale il legislatore costituzionale ha elevato al massimo livello il principio di sussidiarietà, già introdotto con la L. n. 59/1997, ed ha espressamente qualificato gli enti locali territoriali presenti nell'elencazione del comma 1 in termini di autonomia, rendendo paritaria la loro posizione istituzionale, pure nel rispetto dei principi Costituzionali.

In coerenza con l'impostazione dell'art. 114 Cost., l'articolo 9 della L. Cost. n. 3/2001, ha abrogato il comma 1 dell'articolo 125 Cost., sopprimendo i residui controlli sugli atti amministrativi delle Regioni.

Le Regioni hanno quindi ritenuto – con posizione condivisa dal Governo – che tali atti non devono più essere sottoposti ad alcuna forma di controllo preventivo, a partire dalla data di entrata in vigore della legge stessa. Ciò è stato riferito anche agli atti adottati prima di tale data ed inviati al controllo, per i quali non fosse concluso il procedimento di controllo: si ritiene infatti che con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001 il potere di controllo non possa più essere esercitabile visto che il legislatore statale non ha più alcuna competenza in merito, e sia esclusa ogni ultrattività della norma abrogata.

Tali conclusioni – in sede tecnica – sono state ritenute valide sia per le Regioni a statuto ordinario sia per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome. Per queste ultime infatti l'articolo 10 della legge costituzionale n.3/2001 dispone che le norme della legge stessa "che prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite" si applichino immediatamente, in pendenza dell'adeguamento dei rispettivi statuti.

Da ciò discenderebbe l'abrogazione delle disposizioni degli statuti speciali che prevedono il controllo preventivo di legittimità sugli atti delle Regioni speciali e delle Province autonome di Trento e Bolzano da parte della Corte dei conti, ovvero da parte della Commissione di coordinamento per la Regione Valle d'Aosta, per sopravvenuta incompatibilità con l'abrogazione dell'art. 125, primo comma, Cost., disposta dall'art. 9 della L. Cost. 3/2001.

In realtà, nonostante qualche tentativo di interpretazione in questo senso, attualmente risulta che presso le autonomie speciali continuano ad essere esercitati i controlli preventivi di legittimità da parte della Corte dei Conti sugli atti amministrativi, aderendo così ad una visione riduttiva della formula dell'articolo 10 della riforma, con l'eccezione della Regione Valle d'Aosta. Nella Regione Friuli Venezia Giulia è in fase di approfondimento l'orientamento espresso da parte della Giunta regionale favorevole all'abolizione dei controlli.

## **6 Controlli sugli atti degli enti locali**

L'art. 9 della L. Cost. n. 3/2001 ha abrogato l'art. 130 Cost. il quale stabiliva che *“Un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali. In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione.”*

Richiamando quanto già osservato in tema di controlli sugli atti amministrativi delle Regioni, si osserva che anche rispetto ai controlli degli enti locali la L. Cost. 3/2001, lungi dall'aver introdotto una norma programmatica, ha abrogato direttamente la disposizione costituzionale che era a fondamento dei controlli medesimi senza necessità alcuna che intervenga una successiva attuazione alla sua disposizione. Le regioni ordinarie hanno quindi ritenuto che i controlli regionali sugli atti degli enti locali non hanno più alcun fondamento costituzionale, risultando caducate, ai sensi dell'art. 15 delle preleggi, tutte le leggi che detti controlli disciplinavano.

Analizzando la svolta operata con la legge 3/2001, si nota come l'abrogazione dell'articolo 130 Cost. completi il disegno normativo del legislatore della seconda metà degli anni '90, fornendo anche copertura costituzionale alle leggi 59/1997 e 127/1997 ed esaltando l'autonomia degli enti locali, in ossequio al principio di equiordinazione degli enti stabilito dall'art. 114 Cost..

Del resto l'articolo 126, comma 1, del D.lgs 267/2000 prevede espressamente il controllo preventivo di legittimità *“di cui all'articolo 130 della Costituzione”* sugli atti degli enti locali. Ora, l'espresso richiamo alla norma costituzionale posta a fondamento dei controlli deve necessariamente far concludere che il legislatore ordinario ha voluto radicare l'esercizio dei controlli alla vigenza della norma medesima. Pertanto, non esistendo più quella norma, il controllo previsto dal D.lgs 267/2000 non può essere esercitato.

Si ritiene quindi che l'abrogazione dell'articolo 130 Cost. travolga con sé gli articoli 126, 127, 128, comma 1, 133, 134, 135, comma 2, 163, comma 1, 174, commi 3, secondo periodo, e 4, 227, comma 2, ultimo periodo, 239, comma 2, lettera a), del testo unico degli enti locali, nonché tutte le altre leggi regionali riguardanti gli organi di controlli, nelle parti volte a fissare modalità e termini per l'esercizio del controllo.

Restano vigenti, invece, le disposizioni sui Co.Re.Co., contenute sia nel testo unico, sia nelle leggi regionali, fermo rimanendo che ora sarà solo la legge

regionale a regolamentarne il funzionamento e a decidere se e con quali compiti gli organi di controllo potranno essere mantenuti.

Restando così le cose, i comitati di controllo potranno ancora, ad esempio, diffidare gli enti locali che non abbiano approvato il bilancio di previsione nei termini ed anche nominare il commissario, avviando la procedura di scioglimento, trattandosi di partecipazione alla procedura di controllo sugli organi e non sugli atti. E', invece, da escludere che le leggi regionali possano reintrodurre i controlli *ex novo*, nonostante la Costituzione novellata non lo vieti espressamente.

Le leggi ordinarie, infatti, debbono rispettare il principio di costituzionalità, da ritenere speculare al principio di legalità degli atti amministrativi. Appare del tutto evidente, allora, che una legge ordinaria finalizzata a reintrodurre i controlli sugli atti degli enti locali si porrebbe in contraddizione con l'eliminazione degli stessi, operata dal legislatore costituente.

Le stesse Regioni ordinarie, in sede tecnica, hanno formalizzato analoghe conclusioni affermando la riforma costituzionale ha inteso eliminare ogni "controllo preventivo di legittimità", ma che tuttavia la Regione può intervenire, utilizzando i nuovi spazi di potestà legislativa, ma solo per introdurre nuovi meccanismi di verifica e monitoraggio, diversi dai tradizionali controlli preventivi di legittimità, e basati, ad esempio, sulla sua nuova competenza concorrente in materia di "armonizzazione di bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (che potrebbe fondare un nuovo sistema di controllo sui bilanci degli enti locali) oppure sulla necessità di un monitoraggio sulle funzioni conferite agli enti locali (non più quindi, controlli per tipo di atti, ma controlli per tipo di attività).

A fronte di tali ultime condivisibili conclusioni, deve essere verificata la posizione concretamente assunta dalle autonomie speciali, stante la sicura applicabilità dell'art. 10 della L. Cost. n. 3/12001 in riferimento all'abrogazione dell'art. 130.

Le autonomie speciali ai sensi della Legge costituzionale 2/1993 godono di potestà primaria in materia di ordinamento degli enti locali, potestà primaria che comprende anche la competenza a regolare i controlli sui medesimi (C.Cost. n. 415/1994).

Considerati i limiti della potestà primaria si ritiene che quanto sin qui osservato in linea generale sull'eliminazione dei controlli a seguito della riforma costituzionale debba necessariamente applicarsi anche alle Regioni speciali e alle Province autonome di Trento e Bolzano.

Risulta attualmente che le autonomie speciali abbiano assunto le seguenti decisioni.

- Regione Valle d'Aosta

Per la Regione Valle d'Aosta il Presidente della Regione ha inviato a tutti gli enti locali della Valle d'Aosta una lettera-circolare con la quale, ritenuti immediati gli effetti sull'ordinamento regionale dell'abrogazione dell'art. 130 Cost., ha dichiarato cessata l'attività di controllo da parte della Co.re.co (in Valle d'Aosta, Commissione regionale di controllo). che sola permane per gli atti degli enti

infraregionali, diversi da Comuni e Comunità montane (ad es. Comitato regionale per la gestione venatoria, Consorzerie, Ipab, ecc.).

- Regione Trentino–Alto Adige e Province autonome

Con circolare del 10 ottobre 2001, a firma della presidente, la Regione Trentino Alto Adige ha comunicato alle Province autonome di Trento e di Bolzano, ai comuni, ai comprensori alle comunità comprensoriali e ai consorzi di comuni B.I.M. che l'abrogazione dell'articolo 130 Cost. determina per la parte relativa al controllo preventivo di legittimità e di merito sugli atti la caducazione dell'articolo 54, primo comma, n. 5 dello statuto, laddove individua la giunta provinciale come organo che esercita un potere ormai espunto dall'ordinamento. Il rafforzamento dell'autonomia locale ai sensi della riforma costituzionale non fa peraltro venire meno la necessità di mantenere il controllo sugli organi, nella misura in cui sia necessario a garantire la funzionalità degli enti. In allegato alla circolare vengono individuate le disposizioni regionali sull'ordinamento dei comuni che vengono considerate non più vigenti a decorrere dall'entrata in vigore della riforma.

La successiva circolare dell'assessore agli enti locali della Provincia Autonoma di Trento di data 15 ottobre conferma che "Con particolare riguardo al controllo di legittimità sugli atti del comune, l'abrogazione dell'articolo 130 della Costituzione travolge l'istituto stesso, per effetto dell'articolo 2, comma 4 del D.lgs. 266/1992, laddove, in materia di rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, dispone "l'immediata applicabilità nel territorio regionale della leggi costituzionali...". Tuttavia la soppressione dell'articolo 130 non comporta la perdita da parte della giunta provinciale delle espressioni del potere di vigilanza e tutela ad esse attribuite dall'articolo 54 dello statuto.

- Regione Friuli Venezia Giulia

La Giunta regionale della Regione Friuli Venezia Giulia nel corso della seduta del 27 novembre 2001 ha convenuto che, a seguito dell'entrata in vigore della L. Cost. 3/2001 cessa il controllo preventivo di legittimità sugli atti della Regione e analogamente il controllo di legittimità effettuato dalla regione sugli atti degli enti locali.

Non risulta al contrario che la Regione Siciliana e la Regione Sardegna abbiano ancora assunto espressioni determinazioni sulla questione.

## **7 Controlli sulle leggi regionali**

Il testo dell'articolo 127 della Costituzione, così come sostituito dall'articolo 8 della legge costituzionale n. 3/2001, elimina qualsiasi controllo preventivo sulle leggi regionali, e consente al Governo soltanto di promuovere la questione di legittimità costituzionale quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione.

Le Regioni ordinarie hanno considerato tale disposizione immediatamente operativa, e il Governo ha condiviso tale posizione.

Si è osservato che il nuovo art. 127, immediatamente efficace, eliminando una fase del procedimento di emanazione delle leggi regionali e modificando i presupposti della legittimazione governativa al ricorso, determina **l'abrogazione**

**per incompatibilità** di tutte le norme di legge che disciplinano o richiamano il controllo preventivo di legittimità ed il ricorso preventivo alla Corte Costituzionale sulle leggi regionali. Sono coinvolte da tali effetti abrogativi anche le disposizioni degli statuti speciali.

Pertanto dal giorno dell'entrata in vigore della riforma costituzionale non si procede più all'invio per la sottoposizione ai controlli governativi delle deliberazioni legislative, le quali sono invece inviate al Presidente della Regione (o della Provincia, per le Province autonome), per la promulgazione e la pubblicazione.

Infine, l'abrogazione del precedente art. 127 determina anche la scomparsa (con effetto immediato) del cd. controllo di merito del Parlamento sulle leggi regionali, attivabile dal Governo in caso di contrasto di interessi (fattispecie che peraltro non ha mai trovato pratica attuazione) e parimenti deve considerarsi eliminato l'istituto della promulgazione parziale, il quale traeva presupposto dal procedimento governativo di controllo delle leggi.

Tali innovativo assetto della materia è stato accolto oltre che dalle regioni ordinarie anche dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome, con l'eccezione della Regione Siciliana.

Nell'ambito della stessa il controllo preventivo delle leggi è assolutamente peculiare, in quanto lo Statuto speciale prevede un sistema di impugnazione diretta delle leggi regionali affidato al Commissario dello Stato (art. 8, 27 e 28 St.),.

L'Assemblea regionale siciliana, sottolineando che il Commissario dello Stato è un organo concepito con carattere di imparzialità a tutela della delimitazione costituzionale della sfera di competenza rispettivamente dello Stato e della Regione Siciliana, ha ritenuto che un'immediata scomparsa del sistema di controllo e impugnazione delle leggi ad esso affidato comporterebbe un ulteriore appiattimento dell'autonomia speciale della Regione Siciliana, privandola di un elemento fortemente caratterizzante. Conseguentemente ha invitato il presidente della Regione a continuare ad applicare l'articolo 28 dello Statuto speciale (il quale stabilisce che le leggi dell'Assemblea regionale sono inviate entro tre giorni dall'approvazione al Commissario dello Stato, il quale entro i successivi cinque giorni può impugnarle davanti alla Corte Costituzionale).

## **8 Consiglio delle autonomie**

La revisione della Costituzione condurrà necessariamente ad una ridefinizione del rapporto dei vari livelli di governo. Da un lato la regione con funzioni ordinamentali e la provincia con funzioni di regolazione, coordinamento impulso e sostegno, dall'altro le autonomie locali con quelle di vera e propria gestione.

In quest'ottica dovranno essere sfruttate ampiamente le potenzialità del novellato articolo 123 della Costituzione, laddove riconosce un ruolo fondamentale al Consiglio delle autonomie.

A questo proposito giova in questa sede verificare in che misura l'ordinamento delle autonomie speciali risulta attualmente conforme alla costituzionalizzazione Consiglio delle autonomie.

La Regione Siciliana con l'art. 43 della legge regionale n. 6/1997 (Programmazione delle risorse e degli impieghi. Contenimento e razionalizzazione della spesa e altre disposizioni aventi riflessi finanziari sul bilancio della Regione) ha previsto l'istituzione della Conferenza permanente Regione-Autonomie locali per il coordinamento delle politiche locali nel territorio della Regione, con compiti di informazione, consultazione e raccordo in relazione agli indirizzi di politica generale del Governo regionale che incidono sulle funzioni proprie o delegate dei Comuni e delle Province.

Nella Regione Sardegna è presente una Conferenza Regione-Enti locali, istituita con DPGR del 1993, con funzioni meramente consultive. Tale Conferenza è stata riattivata come tavolo politico di concertazione per l'attuazione del D.Lgs. n. 112/1998. E' stato quindi presentato al Consiglio regionale un disegno di legge per la modifica della natura e il potenziamento dei compiti della conferenza. Il Consiglio tuttavia non lo ha ancora preso in esame.

Nella Regione Valle d'Aosta l'art. 60 della legge regionale n. 54/1998 istituisce il Consiglio permanente degli enti locali, quale organismo di rappresentanza degli enti locali della Valle d'Aosta, dotato di autonomia funzionale ed organizzativa. Analogamente alle funzioni che il nuovo art. 123 Cost. riconosce al Consiglio delle autonomie locali, la legge regionale attribuisce al citato Consiglio permanente una generale competenza consultiva e propositiva sull'attuazione della LR 54/1998 e sui rapporti tra Regione ed enti locali. In particolare, il Consiglio permanente:

- a) esamina argomenti di interesse generale per i Comuni e gli altri enti locali della Regione;
  - b) può proporre qualsiasi iniziativa di interesse generale per gli enti locali, nonché rivolgere alla Regione proposte ed istanze alle quali l'amministrazione regionale è tenuta a dare tempestiva risposta;
  - c) esprime parere su tutti i disegni di legge regionali che interessino gli enti locali;
  - d) esprime parere su proposte di provvedimenti amministrativi a carattere generale o regolamentare ad esso sottoposti dalla Giunta regionale (art. 65, LR 54/1998).
- La Regione Friuli-Venezia Giulia con la legge regionale n. 15/2001 (Disposizioni generali in materia di riordino della Regione e conferimento di funzioni e compiti alle Autonomie locali) ha istituito l'Assemblea delle autonomie locali, quale organo unitario di rappresentanza del sistema delle autonomie locali, di raccordo e consultazione permanente tra Regione e autonomie locali. L'assemblea interviene nei processi decisionali della Regione riguardanti: l'ordinamento delle autonomie locali, il conferimento agli enti locali di funzioni e compiti amministrativi, i disegni di legge finanziaria e di approvazione del bilancio regionale e la proposta di piano regionale di sviluppo.

Per quanto riguarda la Provincia autonoma di Trento, con l'articolo 68 del disegno di legge provinciale n. 149 (Misure collegate con la manovre di finanza pubblica per l'anno 2001) viene configurata l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali, quale organo di concertazione, consultazione e proposta fra la Provincia e le autonomie locali. Una Conferenza delle autonomie locali (anticipatrice del consiglio delle autonomie) è di fatto presente nell'ordinamento provinciale dal 1999 con il compito prioritario delle riforme istituzionali, grazie ad un protocollo d'intesa siglato tra Provincia e i rappresentanti dei comuni.

## **9 Commissario di Governo**

L'articolo 9 della L. Cost. 3/2001 ha abrogato il primo comma dell'art. 124 Cost, il quale prevedeva che *"Un commissario del Governo, residente nel capoluogo della Regione soprintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla Regione"*.

Le Regioni in sede tecnica hanno osservato che tale abrogazione comporta l'eliminazione della copertura costituzionale alla figura del Commissario di Governo. Tuttavia secondo le Regioni sussiste il dubbio che l'abrogazione dell'articolo 124 determini una abrogazione diretta tutte le disposizioni di legge ordinaria che disciplinano le funzioni di sovrintendenza sull'amministrazione periferica statale e di coordinamento con quella regionale, prima attribuite al Commissario.

Per quanto riguarda le previsioni relative al Commissario di Governo contenute negli statuti speciali si ritiene che debbano essere considerate abrogate solo quelle relative alle funzioni già esercitate dallo stesso e divenuti incompatibili con il nuovo assetto costituzionale.

## **10 Divieto di indebitamento**

Per quanto riguarda l'applicabilità alle autonomie speciali del divieto di indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, previsto dal nuovo art. 119, si osserva che, sotto un profilo di stretta interpretazione e tenuto conto dell'art. 10 della L.Cost. n. 3/2001, potrebbe escludersi l'applicazione del medesimo alle autonomie speciali.

Tuttavia sembra condivisibile l'orientamento contrario secondo il quale tale divieto di indebitamento è vincolante anche per le Regioni speciali e le Province autonome in ossequio ai principi costituzionali tra i quali i principi di uguaglianza e di buon andamento.

Si segnala a tale proposito che l'art. 74 dello Statuto speciale della Regione trentino Alto Adige e l'art. 52 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia già contengono tale principio in conformità alla nuova norma costituzionale.

A tale proposito poi il Presidente della Commissione di Coordinamento per la Valle d'Aosta, in sede di controllo del provvedimento legislativo concernente "Intervento finanziario per la copertura del disavanzo dell'Azienda regionale sanitaria U.S.L. della Valle d'Aosta per l'anno 2000", nel quale è prevista la contrazione di un mutuo passivo, in data 23 ottobre 2001, pur apponendo il visto

al provvedimento, ha osservato che l'ultimo comma dell'articolo 119 Cost., come modificato in sede di riforma del titolo V, costituzionalizza in capo alle Regioni ed agli enti locali la possibilità di contrarre mutui per la sola categoria delle spese di investimento ravvisando quindi, con l'entrata in vigore della riforma, una possibile questione di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale ai sensi del nuovo articolo 127 Cost..