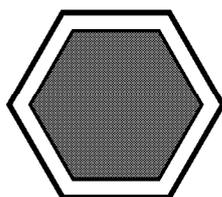


REGIONE TOSCANA

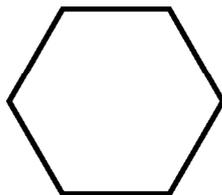
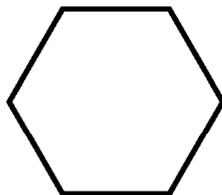
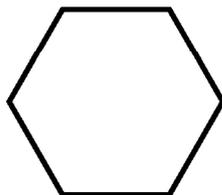
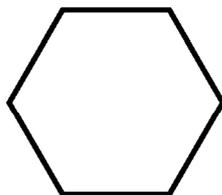
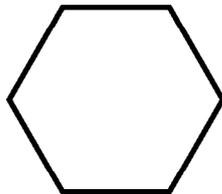


Consiglio Regionale

## Le competenze legislative regionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione



Materie di competenza della  
I Commissione consiliare  
**Affari istituzionali**



Maggio 2002

**LE COMPETENZE LEGISLATIVE  
REGIONALI DOPO LA RIFORMA  
DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE**

*Ricerca a cura delle Aree legislative  
e dei Servizi di assistenza alle Commissioni ordinarie  
del Consiglio Regionale della Toscana*

# INDICE

<b>Premessa</b>	pag. 1
<b>Parte Prima</b>	
Materie, ovvero aspetti di carattere istituzionale, di competenza della prima commissione consiliare	pag. 5
Scheda n. 1 “Rapporti internazionali e con l’U.E. della Regione”	pag. 5
Scheda n. 4 “Conclusione di accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altri Stati”	pag. 7
Scheda n. 5 “Comunicazione istituzionale”	pag. 8
Scheda n. 6 “Cooperazione alla formazione del diritto comunitario e attività di attuazione ed esecuzione di accordi internazionali”	pag. 10
Scheda n. 7 “Sistema elettorale regionale”	pag. 11
Scheda n. 8 “Ordinamento e organizzazione amministrativa della regione”	pag. 13
Scheda n. 13 “Polizia amministrativa locale”	pag. 14
Scheda n. 14 “Sanzioni amministrative”	pag. 15
Scheda n. 15/A “Procedimento e accesso”	pag. 16
Scheda n. 15/B “Privacy”	pag. 17
Scheda n. 16 “Status dei Consiglieri regionali e dei componenti la Giunta regionale”	pag. 19
Scheda n. 17 “Nomine”	pag. 20
Scheda n. 18 “Giustizia di pace”	pag. 21
Scheda n. 19 Organismi regionali di carattere istituzionale”	pag. 22
Scheda n. 20 “Attività contrattuale della Regione”	pag. 25
Scheda n. 21 “Controlli e potere sostitutivo”	pag. 26
<b>Parte Seconda</b>	
Aspetti finanziari e di bilancio di competenza della prima commissione consiliare	pag. 28
1. Finanza regionale	pag. 28
2. Bilancio	pag. 29
3. Patrimonio	pag. 29
4. Finanze e tributi degli enti locali	pag. 29
5. Casse di Risparmio, Casse Rurali e aziende di credito a carattere regionale	pag. 30
<b>Parte Terza</b>	
Profili istituzionali delle competenze regionali nei confronti degli enti locali	pag. 31
1. Premessa	pag. 31
2. I nuovi principi introdotti dalla riforma costituzionale	pag. 31
3. La competenza statale in tema di funzioni fondamentali degli enti locali	pag. 33
4. Rapporti tra le fonti normative statali, regionali e locali	pag. 34
5. Ordinamento degli enti locali	pag. 35
5.1 Ambito della materia	pag. 35
5.2 Forme associative	pag. 35
5.3 Servizi pubblici locali	pag. 35
5.4 Controlli	pag. 36
5.5 Organizzazione, dirigenza, personale	pag. 36
5.6 Segretari comunali e provinciali	pag. 36
5.7 Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali	pag. 37
6. Tributi locali	pag. 37
7. Programmazione	pag. 37
8. Sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione	pag. 38
9. Trasparenza e motivazione	pag. 39
10. Rinvio	pag. 39

## **Premessa.**

Con l'entrata in vigore della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione alle Regioni viene attribuita una competenza legislativa di due tipi:

### **a) concorrente**

analoga a quella da esse esercitata fino ad oggi e soggetta, oltre che al rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, anche ai principi fondamentali dettati dalla legislazione dello Stato (articolo 117, comma 3);

### **b) esclusiva**

di nuova formulazione, soggetta esclusivamente al rispetto della Costituzione e degli obblighi comunitari e internazionali (articolo 117, comma 4).

Taluni contestano la definizione di esclusiva attribuita alla competenza in parola, fondando l'obiezione sul fatto che il comma 4 dell'articolo 117 non qualifica come tale la potestà regionale mentre lo fa per quella statale ex comma 2. La competenza regionale sarebbe dunque da definire "residuale"; ciò non ne modificherebbe comunque i limiti che rimarrebbero quelli suddetti, enunciati dal comma 1 del medesimo articolo 117.

-----

Per quanto concerne il primo tipo di competenza – concorrente- il dettato costituzionale è esplicito, ed enumera le materie in essa ricomprese.

Nell'ambito di queste, stando alla lettera del comma 3 dell'articolo 117, si ritiene rientrino nel settore degli affari istituzionali, e quindi nella competenza della I Commissione consiliare, le seguenti:

- 1 rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni;
- 2 armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;<sup>1</sup>
- 3 casse di risparmio, casse rurali e aziende di credito a carattere regionale;<sup>2</sup>
- 4 possibilità per la Regione di concludere, nelle materie di propria competenza, accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato (nell'ambito di casi e forme disciplinati dal leggi dello Stato, art. 117 comma 9)
- 5 Può forse ipotizzarsi che rientri nel settore istituzionale anche la materia dell'ordinamento della comunicazione, esclusivamente per quanto concerne la comunicazione istituzionale.

---

<sup>1</sup> Questa voce, insieme alle altre relative a materie finanziarie e di bilancio, verrà trattata nella seconda parte della presente disamina.

<sup>2</sup> V. nota n.1.

- 6 Inoltre sembra configurabile come potestà legislativa concorrente quella attraverso cui Regioni e Province autonome possono esercitare la facoltà di cooperare alla formazione del diritto comunitario e di dare attuazione ed esecuzione agli accordi internazionali (articolo 117, comma 5); essa deve esercitarsi nel rispetto delle norme di procedura dettate dallo Stato. Che possa trattarsi di potestà legislativa lo renderebbe chiaro sia la collocazione nell'articolo 117, che detta appunto la disciplina di tale potestà legislativa, sia il riferimento a Regioni e Province autonome, che sono soggetti dotati di potestà legislativa, sia infine il fatto che in quest'ambito può configurarsi un potere sostitutivo dello Stato di natura normativa, al contrario di quanto la maggior dottrina ritiene a proposito del potere sostitutivo statale ex articolo 120, ritenuto applicabile solo all'attività amministrativa.
- 7 Infine va ricompresa fra le materie a potestà legislativa concorrente quella di disciplina del sistema elettorale regionale, in forza del dettato dell'articolo 122 della Costituzione come modificato dalla l.c. n. 1 del 1999.

Si veda, inoltre, per quanto attiene la competenza concorrente, anche quanto detto successivamente, al punto 15.

---

Più complessa appare l'individuazione delle materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva della Regione, data la natura di norma di chiusura dell'articolo 117, comma 4 e considerato che in proposito la dottrina si è espressa per ora in modo minimo e generico. In base all'esperienza fino ad oggi condotta dalle Regioni, tenendo anche conto del contenuto dell'articolo 117 previgente, oltre che della precedente novella costituzionale introdotta con l.c. n. 1 del 1999, si ritiene che possano individuarsi come materie di competenza esclusiva regionale, appartenenti all'ambito istituzionale, le seguenti:

8 ordinamento e organizzazione amministrativa della Regione.

Nell'ambito di questa rientrerebbe anche la disciplina degli enti, delle aziende e delle società a partecipazione; la disciplina di questi soggetti trova in parte fondamento nel codice civile, il cui dettato rimane di competenza esclusiva statale (articolo 117, comma 2, lettera l);

9 ordinamento degli enti locali.

Per tutto quanto concerne tale materia, che appare di cruciale importanza perché soggetta a profonde innovazioni in conseguenza della riforma costituzionale, si rinvia alla parte terza della presente relazione.

10 bilancio regionale;<sup>3</sup>

11 finanza e tributi propri e degli enti locali;<sup>4</sup>

12 patrimonio regionale;<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> v. nota n.1

<sup>4</sup> v. nota n.1

13 polizia amministrativa locale;

14 sanzioni amministrative

15 procedimento e accesso. Privacy.

Si segnala che, con riferimento alle materie del procedimento, accesso e privacy si pone il problema della natura delle sanzioni poste a presidio dei precetti dettati. La normativa statale, cui ha fatto rinvio anche la legislazione regionale intervenuta fino ad oggi nel settore, ha sanzionato penalmente le disposizioni in tema di privacy. Occorrerà dunque affrontare la generale problematica delle sanzioni, che comunque si delinea per svariati settori che sembrano configurarsi come oggetto di potestà legislativa regionale. Dovrà stabilirsi se d'ora in poi la disciplina di questi settori potrà prevedere sanzioni solo in via amministrativa, oppure, eventualità esclusa fino ad oggi, se possa considerarsi scorporabile la competenza a dettare le sanzioni dalla competenza a disciplinare nel merito la materia, mantenendo la prima in via esclusiva allo Stato e la seconda alla Regione.

Per quanto attiene al settore di cui si parla occorre comunque evidenziare che sia la disciplina del procedimento, per la parte relativa all'accesso, ad esempio, ma soprattutto quella sulla privacy possono essere considerate rientranti nell'ambito dell'ordinamento della comunicazione, che a norma dell'articolo 117, comma 3 è materia di competenza concorrente. Ciò tuttavia non risolverebbe automaticamente la problematica sulle sanzioni penali cui si faceva cenno.

16 status dei consiglieri e dei componenti la Giunta regionale

17 nomine

18 organizzazione della giustizia di pace ( in caso di attivazione della procedura ex articolo 116, comma 3).

---

19. Esaminando la vigente legislazione regionale si è poi rilevata la presenza di norme inerenti organismi regionali di carattere istituzionale quali il Difensore civico, il Consiglio delle Autonomie locali, adesso di rilievo costituzionale a norma dell'articolo 123 u.c. comma e la Commissione pari opportunità.

20. Infine, anche se attinente al più vasto ambito della materia degli appalti, rientra nelle competenze della I Commissione consiliare la disciplina dei contratti; si ritiene quindi in questa sede di dedicarle una apposita scheda di disamina.

---

<sup>5</sup> v.note n.1

Si segnala in chiusura l'esistenza di due materie che per alcuni profili generali potrebbero rientrare anche nel settore degli affari istituzionali e per le quali tuttavia si ritiene comunque che prevalga una diversa specialità.

Si tratta della materia della "professioni", soggetta a potestà legislativa concorrente a norma dell'articolo 117 comma 3, che in ragione della natura delle singole professioni cui potrà riferirsi di volta in volta rientrerà nella competenza delle Commissioni di settore.

Quindi la materia della Protezione civile, tradizionalmente assimilata al vasto ambito di materie afferenti l'assetto del territorio.

---

Una riflessione generale e conclusiva. La riforma si è mossa verso una modifica della forma di Stato. Questa non può dirsi effettivamente compiuta, manca se non altro la formulazione nominalistica in questo senso. Infatti nel nuovo testo di Costituzione non si parla mai di federalismo, o di stato federale, tuttavia, nei fatti si è avuto un mutamento degli equilibri fra le componenti della Repubblica più profondo di quello che avrebbe prodotto una mera riforma del riparto di competenze. E' proprio il settore istituzionale a risentire più fortemente di questa innovazione e dunque in questo settore dovrà compiersi il massimo sforzo per riconfigurare correttamente le competenze della Regione, tenendo conto che si aprono ambiti nei quali potrà essere necessario dettare disposizioni, ambiti che tuttavia, come si è già detto, non sono definibili come "materie". Si ricorda a questo proposito ciò che può riferirsi in via generale al tema dei rapporti tra Stato e Regione nel cui contesto si inserisce il già menzionato aspetto dei poteri sostitutivi; su un altro versante si richiama la tematica dei rapporti Regione – altri enti di governo infraregionali, con lo spaccato della programmazione. Tutto questo non potrà immaginarsi rimesso esclusivamente alla regolazione statale.

21. E' dunque da approfondire, fra l'altro, un settore che potrebbe denominarsi dei controlli e dei poteri sostitutivi.

La disamina che segue è stata divisa, per comodità di esposizione, in tre parti: la prima contenente le schede relative alle materie ed agli aspetti, di carattere istituzionale, di competenza della 1<sup>a</sup> commissione, redatta, al pari della premessa, dall'Area giuridico-legislativa in materia istituzionale; la seconda, relativa agli aspetti finanziari e di bilancio, ancora di competenza della 1<sup>a</sup> commissione, redatta dall'Area di assistenza generale alla 1<sup>a</sup> commissione; la terza, relativa ai profili istituzionali delle competenze regionali nei confronti degli enti locali, redatta dall'Area di assistenza generale al Consiglio delle autonomie locali.

## **PARTE PRIMA**

**materie, ovvero aspetti, di carattere istituzionale,  
di competenza della prima commissione consiliare.<sup>6</sup>**

### **SCHEDA N. 1**

**Materia: rapporti internazionali e con l'Unione europea della Regione**

Materia di nuova denominazione, soggetta a potestà legislativa **CONCORRENTE**; figura infatti come prima delle materie elencate dall'articolo 117, comma 3. Essa quindi non esisteva a livello costituzionale precedentemente alla riforma del titolo V anche se le Regioni, dalla loro costituzione ad oggi, hanno comunque costruito e cresciuto un ruolo internazionale in diversi settori e particolarmente a livello comunitario (Regioni d'Europa). La definizione della materia si presenta piuttosto difficile tenuto conto dell'ampiezza e varietà di configurazioni che possono assumere i "rapporti" internazionali e comunitari. Sicuramente si ha una connessione con le materie oggetto delle successive schede n. 5 e soprattutto n. 7, relative, rispettivamente, alla conclusione di accordi e intese da parte delle Regioni con enti territoriali di altri Stati e alla partecipazione delle Regioni al processo di formazione del diritto comunitario e di attuazione degli accordi internazionali.<sup>7</sup>

Si coglie l'occasione per chiarire un aspetto che ad avviso di questo ufficio potrebbe suscitare incertezza: a fronte di una sicura appartenenza alla potestà legislativa concorrente tanto della materia che qui si illustra che di quella di cooperazione alla formazione del diritto comunitario e di quella della attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali, l'attività di attuazione del diritto comunitario si ritiene che vada soggetta alla potestà legislativa propria della singola materia cui la norma comunitaria è riferita. Potrà dunque trattarsi anche di potestà legislativa esclusiva della Regione (es. in materia di agricoltura)

### **Principali riferimenti normativi**

#### ***In ambito statale:***

- Legge 16 aprile 1987, n. 183 (Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari)
- legge 9 marzo 1989, n. 86 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari) cd La Pergola.

#### ***In ambito regionale:***

---

<sup>6</sup> La numerazione delle schede riportate in questa parte è riferita alla numerazione delle singole voci della premessa; i vuoti nella numerazione corrispondono alle voci che vengono trattate nella parte seconda e terza.

<sup>7</sup> E' in itinere il disegno di legge d'iniziativa governativa n. 50 del 19 aprile 2002, cd. La Loggia. Con esso lo Stato detta quelle norme di principio necessarie per rendere operative le funzioni delle Regioni e degli enti locali previste dal nuovo titolo V della Costituzione. In particolare gli articoli 1, 2 e 3 concernono l'attuazione della presente materia.

legge regionale 16 maggio 1994, n.37 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione degli obblighi comunitari). Si tratta di una legge che, ancorché tuttora formalmente in vigore, è da ritenersi in gran parte superata o, comunque, desueta.

legge regionale 21 ottobre 1997, n. 76 (Riconoscimento e misure a sostegno dell'attività dell'associazione italiana per il Consiglio dei Comuni d'Europa (AICCRE) – Federazione regionale della Toscana.

***In ambito comunitario:***

Sembra utile tenere presente anche la normativa europea che comprende i trattati istitutivi di C.E. (Roma 1957 e le successive modifiche di Maastricht del 1992 e di Amsterdam del 1997), CECA (Parigi 1951), EURATOM o CEEA (Roma 1957).

Hanno un rilievo inoltre le pronunce della Corte costituzionale italiana e della Corte di giustizia della Comunità in materia di applicabilità e rango del diritto comunitario all'interno del nostro ordinamento.

**Principi ricavabili dalla legislazione statale vigente**

Nel settore dei rapporti internazionali e comunitari delle Regioni il disegno di legge La Loggia, citato in nota, verrà a costituire la fonte di principi e di procedure cui le Regioni dovranno attenersi nell'esercizio della nuova competenza legislativa attribuitale dalla riforma costituzionale. La legislazione statale vigente infatti (legge 86/1989 e legge 183 1987) oltre ad essere oggetto di cospicue modifiche da parte dello stesso disegno di legge, più che costituire legislazione di principio rappresenta prevalentemente un dettato di procedure, per cui non sarebbe possibile attraverso di essa compiere quella operazione di deduzione dei principi che lo stesso disegno di legge statale ritiene debba essere effettuata (a ciò delegando il governo) per dare fondamento alla legislazione regionale in materie concorrenti.

## **SCHEDA N. 4**

**Materia: conclusione di accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altri Stati.**

Materia soggetta a potestà legislativa **CONCORRENTE** che trova la sua fonte nell'articolo 117, comma 9 della Costituzione.

E' facoltà attribuita ex novo alla Regione dalla riforma del titolo V, da esercitarsi nell'ambito dei casi e con le forme disciplinati da legge dello Stato, dunque entro limiti più circoscritti di quelli costituiti da mere norme di principio quali quelle cui devono attenersi le Regioni nelle materie a potestà legislativa concorrente.

Peraltro non si ritiene che principi siano desumibili dall'ordinamento ad oggi vigente e la disposizione non sarà applicabile fin tanto che lo Stato non avrà dettato apposite e necessarie disposizioni<sup>8</sup>.

Si tratta di competenza di particolare rilievo poiché sembra conferire (cosa tuttavia dai più contestata, e difficilmente configurabile all'interno del vigente sistema repubblicano) una sorta di personalità di diritto internazionale delle Regioni. Dovrà chiarirsi, e sarà la legge dello Stato a farlo, come le regioni vengano a siglare l'accordo e come sia lo Stato a rimanervi impegnato.

---

<sup>8</sup> V. nota n.7

## **SCHEDA N. 5**

### **Materia: comunicazione istituzionale**

Rientra nell'ambito della materia "Ordinamento della comunicazione" soggetta a potestà legislativa **CONCORRENTE** a norma dell'articolo 117, comma 3 della Costituzione.

Si tratta dell'attività di comunicazione svolta dalle pubbliche amministrazioni.

In particolare essa concerne:

- a) l'informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici;
- b) la comunicazione rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica e organizzativa;
- c) la comunicazione interna realizzata nell'ambito di ciascun ente;
- d) la pubblicità legale ed obbligatoria degli atti pubblici.

### **Principali riferimenti normativi**

#### ***In ambito statale***

- legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni);
- legge 22 febbraio 2000, n. 28 (Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica), articolo 9.

Per quanto concerne le attività della lettera d) la normativa di riferimento è costituita da:

- D.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana);

#### ***In ambito regionale***

Solo per quanto concerne le attività della lettera d)

- legge regionale 20 gennaio 1995, n. 9 (Disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di accesso agli atti), articoli 40 – 44;
- legge regionale 15 marzo 1996, n. 18 (Ordinamento del bollettino Ufficiale della regione Toscana e norme per la pubblicazione degli atti) .<sup>9</sup>

Collegamenti sono presenti con la materia del procedimento e dell'accesso in particolare per quanto riguarda le comunicazioni dovute dal responsabile del procedimento. (vd. legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di accesso ai documenti amministrativi).

### **Principi desumibili dalla legislazione statale vigente**

Si ricorda che il Disegno di legge governativo n. 50 del 19 aprile 2002 cd. La Loggia, in precedenza citato, all'articolo 1, comma 3 afferma che le Regioni possono legiferare nelle materie soggette a potestà legislativa concorrente sulla base dei principi "desumibili" dalla legislazione vigente, quindi, al comma 4, individua nel Governo il soggetto delegato alla ricognizione dei principi esistenti nell'ordinamento, prevedendo poi una particolare

---

<sup>9</sup> E' in itinere la proposta di legge regionale in materia di Informazione e Comunicazione e di disciplina del CoReCom, che dedica ampia parte dell'articolato alla tematica della comunicazione istituzionale.

procedura di valutazione e verifica del decreto governativo attraverso un parere della conferenza Stato - Regioni oltre che delle Camere.

In attesa che il disegno di legge concluda il suo iter si ritiene di segnalare quanto segue.

La legge 150 del 2000 costituisce fonte di principi per la legislazione regionale per quanto attiene al capo I (articoli da 1 a 10), ciò per esplicita disposizione della legge stessa. In tali articoli la legge detta:

- 1) l'enunciazione dei principi di trasparenza e efficacia dell'azione amministrativa come informatori della attività di informazione e comunicazione
- 2) la definizione della materia (che si è riportata in apertura della presente scheda);
- 3) la definizione di forme, strumenti e prodotti attraverso cui si esplicano le attività di informazione e comunicazione;
- 4) natura e modalità dei messaggi di utilità sociale,
- 5) principi relativi alla formazione professionale del settore;
- 6) strutture preposte alle attività quali "portavoce", "URP" e "Uffici stampa".

Occorre inoltre tenere presente anche la citata disposizione dell'articolo 9 della legge 28 del 2001 nella quale è prescritta l'interruzione delle attività di comunicazione istituzionale nel periodo di campagna elettorale.

## **SCHEDA N. 6**

**Materia: cooperazione alla formazione del diritto comunitario e attività di attuazione ed esecuzione di accordi internazionali.**

La materia trova fondamento nell'articolo 117, comma 5 della Costituzione. Si tratta di materia soggetta a potestà legislativa **CONCORRENTE** poiché può essere esercitata solo nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato che disciplina altresì le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La costituzionalizzazione della potestà legislativa regionale è nuova, ma non nuova per le Regioni l'attività di partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario e alla fase di attuazione del diritto comunitario.

### **Principali riferimenti normativi**

Si veda scheda n. 1 per riferimenti normativi, commenti e nota.

### **Principi desumibili dalla legislazione statale vigente**

Anche in questo caso vale quanto detto alla scheda n. 1, circa la necessità di attendere il dettato di principi e procedure da parte dello Stato (ddl. La Loggia); tuttavia, per lo specifico aspetto della partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari oltre all'articolo 2 del ddl. La Loggia, può essere tenuto presente il contenuto del titolo II della legge 183 del 1987 e soprattutto gli articoli 12 e 13 per quanto concerne il diritto (e le modalità) di informazione delle regioni ordinarie e speciali. nell'ambito del processo di formazione degli atti stessi. Si segnala che la relazione al ddl. cd. La Loggia annuncia la predisposizione di un disegno di legge di ulteriore modifica della legge 86 del 1989 con previsione di disposizioni in questo specifico settore, inoltre riconferma la possibilità per le Regioni di dare diretta attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di loro competenza (esclusiva o concorrente).

## **SCHEDA N. 7**

**Materia: sistema elettorale regionale**

Materia assegnata alla potestà legislativa **CONCORRENTE** a norma dell'articolo 122, comma 1 della Costituzione e, pertanto, assoggettata nei "principi fondamentali" alle determinazioni del legislatore statale.

### **Principali riferimenti normativi**

#### ***In ambito statale***

Legge 23 aprile 1981, n. 154 (Norme in materia di ineleggibilità e incandidabilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al servizio sanitario nazionale).<sup>10</sup>

Legge 17 febbraio 1968, n. 108 e successive modificazioni (Norme per l'elezione dei Consigli regionali delle regioni a statuto normale);

Decreto legislativo 30 dicembre 1992 n.502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria a norma dell'articolo 1, L. 23 ottobre 1992, n. 421);

Legge 23 febbraio 1995, n.43 (Nuove norme per la elezione dei Consigli delle regioni a statuto ordinario);

Legge 3 giugno 1999, n.157 (Nuove norme in materia di rimborso per le spese per le consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici);

Legge 22 febbraio 2000 n.28 (Disposizioni per la parità di accesso di informazione durante la campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica).

#### ***In ambito regionale***

Legge regionale 14 aprile 1995, n. 65 (Disciplina delle spese relative alla campagna elettorale per le elezioni regionali: attuazione della Legge 23 febbraio 1995, n.43);

Si segnala la problematica conseguente all'abrogazione della Legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezione e nomine presso le Regioni e gli enti locali), nella sua interezza da parte dell'articolo 274 del decreto legislativo 267 del 2000 (T.U.E.L.), che ha poi rinnovato la disciplina in materia solo per quanto attiene le figure degli amministratori locali, lasciando un vuoto normativo con riferimento alle cariche elettive regionali.

---

<sup>10</sup> La disposizione citata è stata abrogata dal decreto legislativo 267 del 2000 per tutto quanto concerne gli amministratori locali, rimane in vita dunque per le parti attinenti ai Consiglieri regionali. Si segnala, inoltre, che è in itinere un disegno di legge d'iniziativa governativa approvato il 25.01.2002. (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, comma 1 della Costituzione) che modifica la vigente legge. Con riferimento al ddl governativo si segnala quanto segue: l'articolo 4 ultimo comma del ddl prevede la contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta con il rinnovo del Consiglio regionale, mentre la scelta del sistema di elezione spetta alla Regione (vedi anche l'articolo 5. Disposizioni transitorie, della legge costituzionale. 22 novembre 1999, n.1). A tale proposito si veda l'Audizione del Coordinatore della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province Autonome, On. Riccardo Nencini, alla Commissione affari costituzionali del Senato in data 11 Aprile 2002, rinvenibile sul sito del Consiglio regionale alla voce "Documentazione: Titolo V Costituzione".

A seguito della riforma del titolo V della Costituzione nell'ambito della materia elettorale regionale si inserisce uno spaccato nuovo che è quello relativo alle pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive.

L'articolo 117, comma 7 della Costituzione sancisce "Le leggi regionali....promuovono la parità di accesso alle cariche elettive tra donne e uomini".

Si tratta di un ambito della materia elettorale correlato con gli articoli 3 e 51 della Costituzione, attinente alla materia dei diritti fondamentali: allo Stato spetta il compito di stabilire il "livello essenziale della prestazione" concernente il diritto (articolo 117, 2 comma, lett.m) e di prevedere strumenti a tutela del rispetto da parte della Regione (articolo 120, 2 comma. ).<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> A proposito delle quote riservate in ragione del sesso, allo scopo di favorire l'accesso delle donne alle cariche elettive, è comunque da ricordare che è intervenuta la Corte Costituzionale (sent.422/95, Foro it., 1995,I,3386), dichiarandone l'illegittimità costituzionale proprio in violazione dell'articolo 3 suddetto e fissando alcuni importanti principi in materia; è, comunque, da valutare se, alla luce del nuovo dettato costituzionale, tale sentenza mantenga inalterato il proprio valore

## SCHEDA N. 8

### Materia: **ordinamento e organizzazione amministrativa della Regione**

La denominazione è tratta dalle competenze della 1° Commissione consiliare come definite dal vigente Regolamento interno. Tuttavia espressioni simili si trovano nel regolamento interno del Senato della Repubblica a proposito della 1° Commissione.

Si ritiene vi rientrino tutti i provvedimenti che attengono alla organizzazione dell'amministrazione regionale e al suo ordinamento generale. Dunque la legislazione riguardante la struttura e il personale regionale; nell'ambito della struttura si ritiene vi rientrino anche le modalità di esercizio delle funzioni proprie a mezzo, eventualmente, di enti, aziende e società. Quest'ultimo aspetto determina rapporti con la disciplina civilistica di alcuni istituti per i quali la Regione sarebbe vincolata alla configurazione per essi dettata dal codice civile.

Si ricorda infatti che la materia "ordinamento civile" è ricompresa fra quelle in competenza esclusiva dello Stato a norma dell'articolo 117, comma 2, lettera l); tuttavia vi sono orientamenti della dottrina per i quali tale espressione dovrebbe essere intesa in senso restrittivo per cui potrebbe non rientrarvi, ad esempio, il settore delle società.<sup>12</sup>

Quale che sia l'orientamento che finirà per prevalere circa l'ambito da ricomprendere nell'ordinamento civile, comunque si ritiene che l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa della Regione sia materia soggetta a potestà legislativa **ESCLUSIVA** della Regione stessa poiché non viene menzionata come concorrente o esclusiva dello Stato in alcuna parte della Costituzione; si ritiene inoltre che nulla osti all'esercizio di una potestà esclusiva nell'ambito della quale vengano utilizzati strumenti e istituti la cui disciplina sia dettata in modo predefinito dalla legislazione statale.

### **Principali riferimenti normativi**

**In ambito statale:** (fermo restando che laddove sia confermata la natura di potestà legislativa esclusiva della Regione la normativa statale potrà non essere considerata)

D.lgs 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)

### **In ambito regionale**

Articoli 57 e 59 dello Statuto in materia di enti dipendenti e società a partecipazione regionale;

legge regionale 21 agosto 1989, n. 51 (Testo unico delle leggi sul personale) per le parti ancora in vigore.

legge regionale 17 marzo 2000, n. 26 (Riordino della legislazione regionale in materia di organizzazione del personale)

Sia a livello statale che regionale non esiste una legislazione generale in materia di enti o aziende; esiste invece legislazione regionale di settore, istitutiva e di regolamentazione di singoli enti o aziende. Ad essa si fa rinvio.

---

<sup>12</sup> Vd. Elisabetta Lamarque, "Osservazioni preliminari sulla materia "Ordinamento civile" di esclusiva competenza statale", in *Le Regioni*, Il Mulino n. 6, 2001.

## **SCHEDA N. 13**

### **Materia: polizia amministrativa locale**

L'articolo 117, comma 2, lettera h) della Costituzione, come sostituito dall'articolo 3, comma 1 della legge costituzionale n. 3 del 2001, attribuisce la competenza in fatto di ordine pubblico e sicurezza alla potestà legislativa esclusiva statale, espungendo da essa lo spaccato della polizia amministrativa locale; in conseguenza di ciò, e mancando qualsiasi altra specifica previsione in ordine a essa, si ritiene che tale materia ricada nella potestà legislativa **ESCLUSIVA** della Regione.

Già competenza concorrente della Regione a norma del previgente articolo 117, essa concerne il complesso di "tutte le regolazioni e le conseguenti potestà di autorizzazione e di vigilanza intese a prevenire i danni che l'attività di volta in volta considerata può arrecare alla salute pubblica, alla incolumità, alla pubblica fede e alla sicurezza pubblica". La polizia amministrativa è quindi materia trasversale che si connette a più materie settoriali.

Dalla polizia amministrativa è esclusa la polizia di sicurezza, definibile come l'attività di prevenzione e di repressione a tutela di interessi generali la cui tutela resta devoluta allo Stato (v. articolo 1 T.U.P.S.).

### **Principali riferimenti normativi**

#### ***In ambito statale***

Ante titolo V riformato troviamo il disposto del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art.9 che stabilisce che nelle materie di propria competenza la Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità montane sono anche " titolari delle funzioni di polizia amministrativa, funzioni che spettano alla Regione anche nelle materie ad essa delegate.

#### ***In ambito regionale***

Legge regionale 9 marzo 1989, n.17 "Norme in materia di Polizia Municipale"

Legge regionale 28 dicembre 200, n.81 "Disposizioni in materia di sanzioni amministrative", incide sulla materia per quanto concerne l'applicazione delle sanzioni connesse alle specifiche materie oggetto della polizia amministrativa.

## **SCHEDA N. 14**

Materia: **sanzioni amministrative**

Qualche perplessità è sorta circa la possibilità di configurare come materia quella delle sanzioni amministrative dato il loro carattere strumentale rispetto alle singole materie al cui presidio di volta in volta sono poste. Tuttavia, la presenza nell'ordinamento regionale di una legge generale di disciplina ha fatto sì che si ponesse il problema di collocare per il futuro la competenza a legiferare in questo settore.

Si ritiene che si tratti di materia di carattere istituzionale, soggetta a potestà legislativa **ESCLUSIVA** della Regione.

Al suo interno dovrà essere comunque tenuta presente la problematica del rapporto con gli enti locali considerato il conferimento di potestà sanzionatorie agli enti che esercitano le funzioni di amministrazione attiva cui le sanzioni accedono.

### **Principali riferimenti normativi:**

#### ***In ambito statale:***

- la legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale);
- legge 25 giugno 1999, n. 205 (Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al sistema penale e tributario);
- legge 22 marzo 2001, n. 85 (Delega al Governo per la revisione del nuovo codice della strada).

#### ***In ambito regionale:***

legge regionale 28 dicembre 2000, n. 81 (Disposizioni in materia di sanzioni amministrative)

Non si segnalano le disposizioni statali e regionali relative alle sanzioni specificamente attinenti a singoli settori.

## **SCHEDA N. 15 A)**

### **Materia: procedimento e accesso**

La materia non sembra potere essere ricompresa in nessuna di quelle attribuite alla competenza statale o a quella concorrente; si ritiene quindi che essa sia soggetta a potestà legislativa **ESCLUSIVA** regionale. Tuttavia si ricorda, come già accennato nella scheda relativa alla comunicazione istituzionale, che alcuni aspetti della disciplina del procedimento e dell'accesso attengono in qualche modo al settore della comunicazione (es. comunicazioni dovute dal responsabile del procedimento). Sembra comunque che tale profilo non sia così preminente da richiamare l'intera materia del procedimento nell'ambito della potestà legislativa concorrente. Sembra però opportuno tenere conto che i principi espressi in questo settore dalla normativa statale vigente, quali, ad esempio, la trasparenza e la speditezza dell'azione amministrativa, costituiscono espressione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione espresso dall'articolo 97 della Costituzione e rappresentano un dato culturale ormai acquisito nel nostro ordinamento. Quindi, una assoluta libertà di disciplina da parte della Regione che venga a negare tali principi potrebbe legittimamente motivare un intervento statale a tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (articolo 120, comma 2 della Costituzione).

### **Principali riferimenti normativi**

#### ***In ambito statale***

Legge 7 agosto , 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi)

Legge 15 maggio 1997, n. 127 (misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo) articolo 17.

Legge 8 marzo 1999, n. 50 (Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi – legge di semplificazione 1998)

Legge 24 Novembre 2000, n. 340 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi)

#### ***In ambito regionale***

Legge regionale 20 gennaio 1995, n. 9 (Disposizioni in materia di procedimento amministrativo)

## **SCHEDA N. 15 B)**

Materia: **privacy**

Si tratta di materia strettamente connessa con quella del procedimento. Essa rappresenta specificazione in ordine ai casi che costituiscono eccezione alla regola della trasparenza dell'attività amministrativa, affermata e disciplinata appunto dalla normativa sul procedimento e l'accesso. Tuttavia la riconducibilità della complessiva problematica della privacy nell'ambito della materia "Ordinamento della Comunicazione", soggetta a potestà legislativa concorrente a norma dell'articolo 117, comma 3 Cost., porterebbe a ritenere anche la materia della privacy soggetta a potestà **CONCORRENTE**.

Essa comprende la disciplina della tutela dei dati personali (persone fisiche e giuridiche), le esimenti alla sua applicazione e la disciplina delle modalità di trattamento dei dati personali quando la loro raccolta e la loro tenuta sono consentite.

Si ricorda, come accennato nella premessa generale alle schede, che in questo settore si pone il problema della natura della sanzioni poste a tutela dei precetti. Infatti la legge statale sulla tutela della riservatezza sanziona penalmente la violazione delle prescrizioni da essa poste; mentre la competenza in materia penale è del tutto assente per il legislatore regionale, che potrebbe quindi presidiare i suoi precetti solo con sanzioni amministrative (salvo immaginare un rinvio a specifica legislazione statale solo per gli aspetti sanzionatori della disciplina).

### **Principali riferimenti normativi**

#### ***In ambito statale:***

legge 31 dicembre 1996, n. 675 (Tutela delle persone e degli altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali);

#### ***In ambito regionale:***

legge regionale 20 gennaio 1995, n. 9 (Disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di accesso agli atti), articolo 44.

### **Principi desumibili dalla legislazione statale vigente**

Si ricorda che il disegno di legge governativo n. 50 del 19 aprile 2002 cd. La Loggia, in precedenza citato, all'articolo 1, comma 3 afferma che le Regioni possono legiferare nelle materie soggette a potestà legislativa concorrente sulla base dei principi "desumibili" dalla legislazione vigente, quindi, al comma 4, individua nel Governo il soggetto delegato alla ricognizione dei principi esistenti nell'ordinamento, prevedendo poi una particolare procedura di valutazione e verifica del decreto governativo attraverso un parere della conferenza Stato - Regioni oltre che delle Camere.

In attesa che il disegno di legge concluda il suo iter si ritiene di segnalare quanto segue.

Nell'ambito della legge 675 del 1996, per espressa disposizione, costituiscono principio per la legislazione regionale le norme del capo I concernente le finalità dell'intervento, le definizioni, l'ambito di applicazione (assai vasto, esteso al trattamento da chiunque compiuto nei confronti di persone sia fisiche che giuridiche) e i casi particolari di esclusione dall'applicazione della legge. Tuttavia, ad un esame più attento, ampie parti della legge appaiono espressione di principi. Sembra opportuno considerare tali le norme dettate in tema di informazione e consenso dell'interessato, di diritti di questo, e soprattutto

le norme del capo IV della legge dedicate ai dati particolari ovvero alla categoria dei dati sensibili, per i quali sono previste maggiori tutele.

## **SCHEDA N. 16**

**Materia: status dei Consiglieri regionali e dei componenti la Giunta regionale**

La materia presenta due aspetti: quello concernente le prerogative, i doveri e la condizione giuridica dei consiglieri, che rientra fra la materia statutaria regionale (l'articolo 123, comma 1 della Costituzione cita "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) e quella concernente le aspettative, i permessi, gli oneri previdenziali, assistenziali, ecc.. di competenza legislativa **ESCLUSIVA** regionale.(articolo 117 comma 1 della Costituzione).

### **Principali riferimenti normativi**

#### ***In ambito statale***

articolo 51 della Costituzione

articolo 122, comma 4 della Costituzione:" i consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni";

a mero titolo conoscitivo si segnala il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267 Testo unico in materia di ordinamento degli enti locali, in particolare in particolare l'articolo 78 che disciplina i doveri e la condizione giuridica degli amministratori nell'esercizio delle proprie funzioni;

Legge 13 agosto 1979, n.384 Trattamento dei rappresentanti italiani in seno al Parlamento Europeo;

Decreto Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n.917 (articolo 47) Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi;

#### ***In ambito regionale***

Statuto della Regione toscana (articolo 11 Indennità);

Legge regionale 21 marzo 2000, n.38 (Disposizioni relative allo status di componente della Giunta regionale);

Legge regionale 13 giugno 1983, n.48 e successive modificazioni. (Norme sulla previdenza, l'assicurazione infortuni e l'indennità di fine mandato ai consiglieri della regione Toscana);

Legge regionale 13 giugno 1988, n.47 e successive modificazioni (Indennità e rimborso spese ai consiglieri regionali);

Legge regionale 4 agosto 1986, n.37 (Trattamento economico di missione dei consiglieri regionali);

Legge regionale 23 luglio 1991, n.38 (Norme per il riconoscimento dell'Associazione agli ex consiglieri regionali).

Per la parte relativa all'elettorato passivo si rimanda alla scheda n.19.

## **SCHEDA N. 17**

**Materia: nomine**

Si tratta del settore che concerne le norme poste a disciplina delle nomine e designazioni di competenza della Regione Toscana. Dove per nomina si intende l'atto finale che attribuisce l'incarico e per designazione l'atto che individua uno o più soggetti che altro organismo o ente è competente a nominare. Si tratta per lo più di norme di procedura che non attengono al merito degli incarichi da svolgere, ma solo alle modalità di formazione delle nomine e designazioni, alla richiesta di requisiti generici ai candidati, alla proroga della funzioni, nei termini in cui è consentita, e al rinnovo degli incarichi.

Non sembra di poter ricomprendere il settore in esame entro l'ambito delle materie individuate dalla Costituzione vigente come soggette a potestà legislativa concorrente né esclusiva dello Stato, si ritiene pertanto che si tratti di materia soggetta a potestà legislativa **ESCLUSIVA** della Regione

### **Principali riferimenti normativi**

#### ***In ambito statale***

Legge 15 luglio 1994, n. 444 (Disciplina della proroga degli organi amministrativi)

#### ***In ambito regionale***

legge 8 marzo 1979, n. 11 (Norme sulle nomine e designazioni dei rappresentanti della Regione in enti e organismi esterni);

legge regionale 21 giugno 1983, n. 49 (Disposizioni per la pubblicità della situazione patrimoniale dei titolari di cariche elettive e di cariche direttive di alcuni enti);

legge regionale 29 agosto 1983, n. 68 (Norme di attuazione dell'articolo 18 della Costituzione e della legge 25 gennaio 1982, n. 17 in materia di associazioni segrete e norme per garantire la pubblicità della situazione associativa dei titolari di cariche elettive o di nomine e designazioni regionali);

legge regionale 30 dicembre 1992, n. 61 (Disciplina transitoria del rinnovo degli organi amministrativi di competenza della Regione Toscana);

legge regionale 8 aprile 1995, n. 45 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 8 marzo 1979, n. 11 concernente norme sulle nomine e designazioni dei rappresentanti della Regione in enti e organismi esterni).

Legge regionale 2 gennaio 2002, n. 2 (Soppressione del Comitato regionale di controllo

Legge regionale 31 ottobre 2001, n. 53 (Disciplina dei Commissari nominati dalla Regione).

## **SCHEDA N.18**

**Materia: giustizia di pace**

L'articolo 116, comma 2 della Costituzione, prevede che per la giustizia di pace le Regioni possono conseguire, su iniziativa della Regione stessa, particolari forme di autonomia. Si verrebbe ad avere quindi, in caso di attivazione della procedura prevista nel nuovo testo costituzionale, una competenza esclusiva, ed anzi, secondo gli interpreti, anche una più avanzata forma di autonomia in questo settore.

### **Principali riferimenti normativi**

Legge 30 aprile 1995, n. 374 (legge istitutiva del giudice di pace e competenze civili)  
Decreto legislativo 28 agosto 2000 n. 274 (disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace)

## **SCHEDA N. 19**

**Materia: organismi regionali di carattere istituzionale - Commissione Pari opportunità; Consiglio delle autonomie locali; Difensore civico.**

### **Commissione pari opportunità.**

La commissione pari opportunità presenta la particolarità di essere stata istituita con legge regionale anziché prevista dal regolamento interno del Consiglio regionale e di non essere una Commissione consiliare tipica: essa infatti non è composta da Consiglieri regionali e non entra nel procedimento di approvazione degli atti legislativi e amministrativi. La legge istitutiva la designa come organo consultivo del Consiglio e della Giunta regionale, essa formula proposte, esprime pareri sui provvedimenti legislativi ed amministrativi della Regione, promuove studi e convegni sulla condizione femminile. E' composta da un numero massimo di 20 donne, elette con voto limitato dal Consiglio regionale.

Si segnala qui che il nuovo articolo 117 riformato dalla recente novella costituzionale, al comma 7 sancisce che "le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne...."

Non si tratta di disposizione che incide direttamente sulle competenze della Commissione di cui si tratta che, come si diceva, non entra in modo necessitato nel procedimento legislativo; tuttavia è norma di nuovo rilievo costituzionale che conferisce grande impulso alla legislazione regionale in materia di diritti e conseguentemente in fatto di azioni in favore della parità fra i sessi.

Si ricorda che comunque la materia si pone sicuramente in rapporto con la competenza esclusiva statale ex articolo 117, comma 2 lettera m) in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale<sup>13</sup>.

### **Principali riferimenti normativi**

#### ***In ambito statale***

Articoli 3, 51 e 117, comma 7 della Costituzione;

Legge 22 giugno 1990, n.164 (Istituzione della Commissione nazionale per la pari opportunità fra uomo e donna).

Legge 10 aprile 1991, n.125 (Azioni positive per la realizzazione della parità uomo donna nel lavoro);

#### ***In ambito regionale***

Legge regionale 23 febbraio 1987 n. 14 (Istituzione della Commissione regionale per la promozione di pari opportunità tra uomo e donna) e successive modificazioni

Legge regionale del 20 luglio 1992, n.32 (Azioni positive per le dipendenti regionali);

---

<sup>13</sup> E' stato votato al Senato della Repubblica, in data 29 maggio 2002, il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1213, concernente la modifica dell'articolo 51 della Costituzione che prevede l'integrazione del vigente testo costituzionale con un comma del seguente tenore : "A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini".

## **Difensore Civico regionale**

Organismo previsto dal vigente statuto regionale. Esso cura, a richiesta dei singoli cittadini, il regolare svolgimento delle loro pratiche presso l'amministrazione regionale. La legge regola le modalità e i modi intervento del difensore civico stesso.

Il Difensore civico ha ampliato nel tempo i suoi poteri d'intervento sia ad opera della legislazione statale che regionale. Si veda in proposito anche la scheda relativa ai controlli e poteri sostitutivi.

### **Principali riferimenti normativi**

#### ***In ambito statale***

Legge 15 maggio 1997, n.127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo), art.16 e art.17 commi 38,39,45;

Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi degli enti locali ) articolo 136

Legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate) articolo 36

legge 24 novembre 2000, n. 340 (Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi) articolo 15.

#### ***In ambito regionale***

Legge regionale 1 giugno 1983, n.36 (Norme per la salvaguardia dei diritti dell'utente dei servizi delle Unità sanitarie locali), articoli da 21 a 29;

Legge regionale 12 gennaio 1994, n. 4 (Nuova disciplina del Difensore civico);

Legge regionale 13 agosto 1998, n.66 (Modifica della legge regionale 7 luglio 1992, n.31 Disciplina del controllo sugli atti degli enti locali e della L.R. 7 novembre 1994, n.81 Recepimento del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29. Modifiche all'ordinamento della dirigenza e della struttura operativa regionale), articolo 21;

Legge Regionale 14 ottobre 1999, n.52 (Norme sulle concessioni, le autorizzazioni e le denunce d'inizio delle attività edilizie Disciplina dei controlli nelle zone soggette al rischio sismico. Disciplina del contributo di concessione. Sanzioni e vigilanza sull'attività urbanistico/edilizia. Modifiche ed integrazioni alla Legge regionale 23 maggio 1994, n.39 e modifica della legge regionale 17 ottobre 1983, n.69), articolo 7.

### **Consiglio delle autonomie locali.**

Il nuovo articolo 123 della Costituzione eleva a rango costituzionale l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali come organo consultivo della Regione. Si discute comunque in dottrina se esso possa avere anche altre funzioni data l'espressione letterale del testo costituzionale che potrebbe anche voler configurare la funzione consultiva quale contenuto minimo essenziale della competenza di tale organismo. La Costituzione designa quella dell'istituzione del suddetto organismo come materia statutaria. Tuttavia la Regione Toscana , già prima della riforma costituzionale, aveva proceduto con legge alla istituzione del Consiglio delle Autonomie locali presso il Consiglio regionale, quale organo di consulenza della Regione, assegnandogli compiti nell'ambito dell'iter legislativo.

Data la stretta attinenza di questo argomento con la tematica degli enti locali si rinvia alla specifica relazione sull'argomento di cui alla parte terza della presente relazione.

## **Principali riferimenti normativi**

### ***In ambito statale***

Articolo 123, comma 4 della Costituzione

### ***In ambito regionale***

Legge regionale 21 marzo 2000, n. 36 (Nuova disciplina del Consiglio delle autonomie locali)

## SCHEDA 20

### Materia: **attività contrattuale della Regione**

La delimitazione/definizione della materia non è agevole: in prima approssimazione si può far coincidere con la disciplina generale che regola la formazione della volontà contrattuale dell'Ente e le modalità di individuazione del contraente.

Occorre tener presente che si tratta di materia che ha carattere trasversale che viene inevitabilmente in rapporto con discipline di settore le quali possono essere di competenza esclusiva dello Stato o concorrente.

Alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione la materia in esame, non essendo riconducibile a quelle elencate dai commi 2 e 3 dell'articolo 117 Cost., sembra doversi considerare oggetto di potestà legislativa **ESCLUSIVA** della Regione.

Pertanto la disciplina che si potrà dare deve ritenersi soggetta soltanto ai limiti previsti dall'articolo 117, comma 1 Cost. (rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali).

#### **Principali riferimenti normativi:**

##### ***in ambito comunitario***

Direttiva 93/37/CEE (procedure di aggiudicazione appalti lavori)

Direttiva 93/36/CEE (procedure di aggiudicazione appalti forniture)

Direttiva 92/50/CEE (procedure di aggiudicazione appalti di servizi)

***In ambito statale*** (fermo restando che laddove sia confermato che si tratta di potestà legislativa esclusiva della Regione, la normativa statale potrà non essere considerata)

Legge 109/1994 (legge quadro in materia di lavori pubblici)

D.Lgs. 358/1992 (attuazione di direttive comunitarie in materia di pubbliche forniture)

D.Lgs. 157/1995 (attuazione della direttiva 92/50/CEE )

R.D. 2440/1923 (nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato)

R.D. 827/1924 (regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato)

##### ***In ambito regionale***

L.R. 12/2001 (disciplina dell'attività contrattuale della Regione) e relativo regolamento di attuazione.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Si ricorda che è in questi giorni all'esame del Consiglio una pdl di modifica della legge in oggetto.

## **SCHEDA N.21**

### **Materia: controlli e potere sostitutivo**

Si tratta di un ambito di disciplina direttamente connesso con l'ampia problematica dei rapporti fra Regione, Stato ed Enti locali, come ridelineati, oltre che dalla riforma istituzionale cd. Bassanini, soprattutto dalla novella costituzionale del titolo V. Per quanto riguarda il rapporto con gli enti locali, e salvo il rinvio alla scheda specificamente dedicata al loro ordinamento, dalla riforma emerge un dato: sono venute meno le norme costituzionali che davano fondamento al controllo sugli atti degli enti locali. La Regione Toscana ha ritenuto che l'abrogazione della disposizione costituzionale rendesse impossibile il configurarsi di forme di controllo preventivo di legittimità sugli atti degli enti locali, ha pertanto ritenuto opportuno procedere alla soppressione dei Comitati regionali di controllo, con riallocazione ad altri organismi delle funzioni da essi svolte fondate sull'abrogato articolo 130 della Costituzione; in particolare ha attribuito al Difensore civico regionale poteri sostitutivi per l'adozione degli atti obbligatori di finanza locale. (si vd. in proposito anche la scheda sugli organismi regionali di carattere istituzionale relativamente al Difensore civico).

Sempre in tema di controlli, con il venire meno dell'articolo 130 della Costituzione è cessato anche il controllo preventivo sulle leggi regionali da parte del Governo statale.

A seguito della riforma rimangono quindi i poteri sostitutivi in materia di finanza locale che la Regione Toscana ha affidato al Difensore civico regionale. In proposito si ricorda che è in corso, innanzi alla Corte costituzionale, un contenzioso con lo Stato che ha impugnato la legge regionale n. 2 del 2002 di riallocazione in capo al Difensore civico regionale dei suddetti poteri sostitutivi

Lo Stato afferma che si tratterebbe di materia di competenza statale in base al disposto dell'articolo 117 comma 2, lettera p) e che infatti la fattispecie è disciplinata dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) articolo 136; ove quest'ultima disposizione richiedesse modifiche queste sarebbero da apportare nella medesima sede ad opera esclusiva del legislatore statale.

Con la riforma del titolo V della Costituzione si configura invece ex novo il potere sostitutivo del governo statale nei confronti di Regioni ed enti locali introdotto dall'articolo 120, comma 2 del nuovo titolo V della Costituzione. La maggior dottrina ad oggi ritiene che si tratti di potere esercitabile solo nell'ambito di funzioni amministrative e non anche legislative, fondandosi su due principali argomentazioni: l'attribuzione al Governo (e non allo Stato) del potere di intervento, la menzione degli enti locali non dotati di potestà legislativa fra i soggetti nei cui confronti può esercitarsi il potere. Tuttavia la posizione non è univoca; autorevoli giuristi ritengono che i presupposti dell'intervento sostitutivo depongano a favore di una interpretazione nel senso della possibilità di intervento anche legislativo, attraverso lo strumento del decreto legge che consenta poi un vaglio parlamentare dell'intervento statale in sede di conversione.

Maggior concordia in dottrina si ravvisa circa la possibilità di esercizio in ambito legislativo del potere sostitutivo previsto dall'articolo 117, comma 5, dove si dispone l'intervento statale in caso di inadempienza regionale nell'attuazione ed esecuzione di accordi internazionali e atti U.E.

Il disegno di legge cd. La Loggia (n. 50 del 2002) di adeguamento dell'ordinamento alla legge costituzionale 3/2002, all'articolo 3, comma 6 prevede una disciplina dell'intervento

sostitutivo statale ex articolo 117, comma 5; e all'articolo 5 del potere sostitutivo ex articolo 120 Cost.

Si segnala che per una parte della dottrina sarebbe configurabile un potere sostitutivo regionale nei confronti degli enti locali, logicamente derivabile dalla disposizione dell'articolo 120, comma 2 della Costituzione.

### **Principali riferimenti normativi**

#### ***In ambito statale:***

- D.lgs 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

#### ***In ambito regionale:***

- legge regionale 2 gennaio 2002, n. 2 (Soppressione del Comitato regionale di controllo e disposizioni in materia di cessazione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali e di esercizio di poteri sostitutivi del Difensore civico)

- legge regionale 31 ottobre 2001 , n. 53 (Disciplina dei Commissari nominati dalla Regione)

Non si fa menzione in questa sede dei controlli interni in quanto si ritiene che essi rientrino nella materia del personale e comunque in quella più ampia dell'organizzazione amministrativa della Regione.

## **PARTE SECONDA**

### **aspetti finanziari e di bilancio di competenza della prima commissione consiliare<sup>15</sup>**

#### **1. FINANZA REGIONALE**

Per quanto concerne l'autonomia finanziaria è necessario far riferimento, più che all'art.117, al nuovo art.119 della Costituzione. Tale articolo non tiene conto delle distinzioni operate dal 117 che individua la competenza esclusiva dello Stato, quella concorrente e quella residuale di competenza regionale.

L'art.119 individua quattro fonti di entrata: le entrate proprie, le quote di partecipazione al gettito di tributi erariali, le quote di partecipazione al fondo perequativo, le risorse aggiuntive e gli interventi speciali. Quanto precede consente, tra l'altro, di esprimere le seguenti considerazioni:

- le Regioni hanno autonomia finanziaria oltre che nella spesa anche nell'entrata, significando ciò una potestà normativa regionale su ogni elemento costitutivo del tributo regionale, in quadro di certezza, sufficienza delle risorse e programmabilità di esse. Appare ovvio che l'attuazione del principio di autonomia tributaria presuppone anche che le entrate tributarie regionali non debbano essere condizionate da interventi statali senza preventive intese Regione-Stato;
- le Regioni hanno il potere di istituire ed applicare tributi ed entrate proprie (art.119 comma 2) in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (competenza concorrente ex art.117). Dal combinato delle due norme surrichiamate si rileva una piena autonomia regionale nello stabilire ed applicare tributi ed entrate proprie (con conseguente potere di gestire tali tributi) restando allo Stato il compito di definire i "principi fondamentali". Ciò costituisce indubbiamente un ampliamento delle precedenti competenze regionali.
- Risulta costituzionalizzato il principio del congruo finanziamento delle funzioni regionali anche con la istituzione a livello statale di un fondo perequativo (senza vincolo di destinazione) per i territori con minore capacità fiscale; deve essere approfondito il concetto del termine "territorio" usato, in sede di art.119, in luogo di "Regione".
- Non risultano determinati a livello costituzionale i criteri di finanziamento delle ulteriori forme di autonomia (eventuali) di cui all'art.116. E' da ritenere che essendo tali forme ulteriori di autonomia attribuite con legge statale (approvata a maggioranza assoluta dalle Camere) dovrà tale legge provvedere in merito.
- Per quanto concerne i limiti all'esercizio dell'autonomia finanziaria occorre far riferimento ai principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (materia concorrente ex 117). Si tratta probabilmente del punto più delicato per soddisfare da un lato l'esigenza delle Regioni di esercitare la propria autonomia finanziaria senza "invasioni di campo" e quella dello Stato di svolgere la propria funzione di coordinamento e di armonizzazione. E' un equilibrio che sarà presumibilmente trovato con molta fatica, anche tenendo conto dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'U.E. e dal rispetto del patto di stabilità.
- In tema di sanzioni amministrative la potestà regionale risulta ampliata, in quanto la Regione dovrà tener conto solo dei principi fondamentali della legislazione statale (uno

---

<sup>15</sup> Questa parte della relazione attiene alle materie indicate ai punti numero 2, 3, 10, 11 e 12 della premessa.

dei quali può essere, ad esempio, quello della congruità della sanzione rispetto all'infrazione), senza dover sottostare a normative di dettaglio che in passato hanno costituito anche oggetto di ricorsi governativi alla Corte Costituzionale. Assume particolare rilievo il fatto che uno di tali ricorsi non è stato riproposto alla luce del nuovo testo costituzionale.

## **2. BILANCIO**

In materia di bilancio occorre rilevare preliminarmente che la legislazione regionale è recentissima (L.R.6 agosto 2001, n.36), in attuazione del decreto Legislativo 76/2000. La filosofia è quella classica della legge quadro statale e legge regionale di attuazione. Nel merito è opportuno sottolineare che, nonostante il testo del Decreto Legislativo si presti a considerazioni tutt'altro che benevole sia nel metodo che nel merito (ma non è questa la sede per sviluppare l'argomento), il risultato ottenuto con la legge regionale può senz'altro considerarsi positivo, per le sostanziali innovazioni apportate alla struttura del bilancio e per un più stretto collegamento con la legislazione in tema di programmazione.

Le questioni che si pongono con il nuovo testo costituzionale riguardano la compatibilità dell'impianto del bilancio –documento contabile- con le competenze statali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (competenza concorrente). Sotto tale profilo la recente legislazione sui bilanci statali, regionali e degli enti locali può far ritenere che, sostanzialmente – quanto meno sotto il profilo della armonizzazione degli impianti dei documenti contabili - siano già stati fatti notevoli progressi.

Diversa appare invece la questione relativa al coordinamento della finanza pubblica, per la quale si fa rinvio al paragrafo relativo alla finanza regionale.

## **3.PATRIMONIO**

E' necessario premettere che l'accezione "patrimonio" non può intendersi "materia", per cui le valutazioni da fare sono da un lato più semplici e dall'altro più complesse.

Per la gestione del patrimonio regionale propriamente detto si può ritenere che il nuovo 117 abbia confermato se non addirittura ampliato le competenze regionali, in quanto in tema di competenza esclusiva regionale, può ritrovarsi una qualche fattispecie di patrimonio comunque riconducibile a potestà regionali. I vincoli che permangono sono quelli dati dal Codice Civile (artt.822 e segg). Si porrà probabilmente, comunque caso per caso, laddove si tratti di patrimonio strettamente funzionale all'esercizio di competenze settoriali, l'esigenza di una armonizzazione di tali norme con quelle generali. In ogni caso l'art.119 ha innovato il preesistente ordinamento quanto meno nel fatto che le Regioni hanno un loro patrimonio attribuito secondo principi generali dettati dalla legge dello Stato. Scompare il demanio regionale (e sull'argomento c'è da capire il senso di questo stralcio; probabilmente, anche se possono sorgere questioni di coerenza con il Codice Civile- si vorrebbe sostituire il concetto di demanio regionale con quello di patrimonio indisponibile)

## **4. FINANZA E TRIBUTI DEGLI ENTI LOCALI**

Tale materia, da annoverare tra le competenze esclusive regionali, rappresenta una novità, salvi i rapporti finanziari già in essere tra Regione ed Enti locali per il finanziamento delle funzioni prima delegate, poi trasferite.

E' da tener presente che le principali risorse finanziarie comunali sono date dall'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI), la TARSU, la TOSAP, oltre all'Imposta sulla pubblicità. Si tratta di tributo in gran parte istituiti negli anni 90 (D.Lgs 504/92, D.Lgs. 507/93 ecc.) che hanno profondamente innovato in tema di finanza locale: E' infine da aggiungere l'addizionale IRPEF (analoga a quella regionale) istituita con D.Lgs. 360/98. Particolare significato, per i Comuni, assumono le entrate derivanti dal pagamento, da parte dei cittadini interessati, di oneri di urbanizzazione e simili, per concessioni edilizie ecc.

Occorre in generale considerare il portata del nuovo art.118 che attribuisce ai Comuni la titolarità primaria delle funzioni amministrative, salvo che la legge attribuisca tali funzioni ad altri livelli di governo, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Tali principi si trovavano, seppure in una logica diversa, nella Legge 59/97. Poiché ai sensi dell'art.119 i principi costituzionali per la finanza degli enti locali diventano gli stessi di quelli definiti per le Regioni, proprio il nuovo 119 dovrà costituire il riferimento per la costruzione delle future leggi sulla finanza regionale, tenendo ovviamente conto che, a differenza delle Regioni, gli enti locali non hanno potestà legislativa e conseguentemente non hanno competenza in materia di coordinamento del sistema tributario e della finanza pubblica (materia concorrente).

L'estrema complessità della materia è data dalla necessità di salvaguardare più esigenze e cioè garantire agli enti locali il potere di stabilire ed applicare tributi propri (salvo il vincolo, costituzionalmente stabilito, che i tributi non possono che essere imposti in base alla legge) ed individuare il livello istituzionale con potestà legislativa per legittimare gli enti locali ad assumere iniziative in materia tributaria (regione? – stato?). Essendo in materia tributaria la competenza regionale solo di natura concorrente e riguardando il solo coordinamento del sistema tributario, non appare sostenibile che la legge regionale possa essere fonte normativa per la istituzione di nuovi tributi locali.

Quanto sopra esposto depone a favore di una legislazione di coordinamento che proponga uno schema generale di attribuzione delle diverse fonti tributarie ai diversi livelli di governo, definisca regole per le compartecipazioni locali al gettito di tributi erariali, fissi regole generali su limiti accettabili di differenze di trattamento del contribuente nei diversi enti locali.

## **5. CASSE DI RISPARMIO, CASSE RURALI E AZIENDE DI CREDITO A CARATTERE REGIONALE**

Prima della riforma un limitato decentramento di funzioni normative e amministrative era previsti per alcune regioni a Statuto speciale ed anche la formulazione adottata confermerebbe tale tesi. Peraltro, come affermato dal Governatore della Banca d'Italia Antonio Fazio in sede di indagine conoscitiva presso la I<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato (12.12.2001), il nuovo testo costituzionale "utilizza una terminologia impropria che fa riferimento a categorie di banche non più esistenti nel nostro ordinamento".

Il primo problema che si pone è quindi quello di una legislazione attuativa della riforma che da una lato risolva le questioni predette e, dall'altro, e soprattutto, tenga conto sia delle direttive comunitarie di coordinamento sia del fatto che con il Testo Unico del 1993 "è stata completata la realizzazione del mercato unico bancario a livello europeo" (ancora il Governatore Fazio).

Allo stato attuale si possono ritenere imprescindibili le esigenze di preservare la coerenza complessiva dell'ordinamento bancario interno e di garantire una efficace e autonoma gestione della vigilanza.

## **PARTE TERZA**

### **profili istituzionali delle competenze regionali nei confronti degli enti locali<sup>16</sup>**

#### **1. Premessa**

Uno degli aspetti più rilevanti della riforma prodotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 è dato dalla radicale trasformazione del sistema amministrativo, con il completamento, a livello costituzionale, di quel lungo processo di grandi riforme che ha avuto le sue tappe fondamentali nella legge n. 59 del 1997, nella conseguente ampia normativa di attuazione nella quale rientra in primo luogo il decreto legislativo n.112 del 1998, nonché nelle normative di riforma dell'ordinamento degli enti locali, poi raccolte nel Testo unico di cui al d.lgs. n. 267 del 2000.

Il complesso di questi molteplici interventi ha innovato profondamente l'intero assetto dei poteri amministrativi nel segno di una forte valorizzazione del sistema delle autonomie regionali e locali rispetto alla precedente supremazia dello Stato.

La riforma costituzionale del Titolo V ha portato a compimento questo processo, elevandone al rango costituzionale i principi fondamentali ed impegnando tutti i soggetti istituzionali ad una loro piena attuazione. In particolare, le Regioni sono chiamate ad attuare i nuovi principi costituzionali nell'opera di riscrittura dei propri Statuti che era stata già avviata per effetto della precedente legge costituzionale n. 1 del 2000.

#### **2. I nuovi principi introdotti dalla riforma costituzionale**

I principi innovativi in materia di assetto dei poteri amministrativi, o comunque su essi incidenti, introdotti dalla riforma attuata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 sono numerosi e di grande rilievo:

a) riconoscimento della equiordinazione di tutti gli enti pubblici territoriali - che la Costituzione elenca significativamente a partire dal livello minore: Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato - quali elementi costitutivi della Repubblica, su un piano di pari dignità istituzionale e con il conseguente superamento della precedente posizione di supremazia dello Stato (art.114 comma 1 Cost.);

---

<sup>16</sup> Questa parte della relazione attiene alle materie indicate al punto 9 della premessa.

b) nuova configurazione dell'assetto delle competenze amministrative, con l'affermazione della titolarità su di esse, in via principale ed ordinaria, da parte dei Comuni e con il conseguente superamento del precedente modello che si fondava sul parallelismo tra la funzione legislativa e quella amministrativa (art.118, comma 1);

c) affermazione dei connessi principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione, in base ai quali, stante che l'attribuzione della competenza al livello più ravvicinato ai cittadini deve coniugarsi con l'efficienza e l'economicità dei servizi erogati, l'allocazione delle funzioni amministrative di cui sopra si è detto può essere modificata dalla legge statale o regionale nei casi in cui si renda necessario assicurarne l'esercizio unitario ad un livello territoriale maggiore (ancora art.118, comma 1);

d) riserva alla competenza esclusiva dello Stato della determinazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane nonché dei loro organi di governo e della legislazione elettorale (art. 117, comma 2, lettera p) e affermazione che detti enti sono titolari di funzioni amministrative proprie e di ulteriori funzioni ad essi conferite con legge statale o regionale (art. 118, comma 2);

e) riconoscimento dell'autonomia statutaria degli Enti locali (art. 114, comma 2) nonché della loro potestà normativa regolamentare per quanto attiene alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni ad essi attribuite (art. 117, comma 8);

f) previsione di un necessario organo di raccordo di carattere consultivo tra Regione ed enti locali, il Consiglio delle autonomie locali, da disciplinarsi in sede di statuti regionali (art. 123, comma 4);

g) eliminazione del regime dei controlli sugli atti degli enti locali da parte della Regione, attraverso l'abrogazione dell'art.130 della Costituzione;

h) affermazione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti locali, al pari delle Regioni, e del principio di idoneità delle risorse rispetto alle funzioni attribuite; le risorse degli enti locali sono individuate in risorse autonome, compartecipazioni al gettito erariale riferibile al proprio territorio, fondo perequativo statale (art. 119).

Ne risulta un ordinamento istituzionale di tipo policentrico che si discosta quindi sensibilmente dal modello federalista classico, nel quale i poteri si dividono tra due soggetti istituzionali: lo Stato federale e gli Stati regionali federati. Non a caso lo stesso termine "federale", originariamente utilizzato nel titolo della riforma è poi stato eliminato in sede di approvazione finale. Una trasformazione del sistema in senso federale proprio implicherebbe la piena attribuzione agli Stati regionali federati della disciplina degli enti locali all'interno dei rispettivi territori.

L'insieme di queste disposizioni delinea un organico ed ampio scenario di profonda riforma ma, proprio per questo, presenta anche, su molti ed importanti aspetti, complessi problemi interpretativi, in ordine ai quali anche i primi contributi provenienti dalla dottrina giuridica hanno evidenziato alcune difformità di

valutazione che peraltro sembrano ora, almeno in parte, tendere a ricomporsi, con il procedere del dibattito e dell'analisi.

### **3. La competenza statale in tema di funzioni fondamentali degli enti locali**

Un primo aspetto problematico è costituito dal fatto che lo Stato è competente in via esclusiva ad identificare con propria legge le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane nonché a definirne gli organi e la legge elettorale. Queste materie sono quindi precluse ad ogni intervento legislativo della Regione.

La categoria delle "funzioni fondamentali" con riferimento agli enti locali non era presente nell'ordinamento prima di questa riforma e sulla sua definizione non c'è concordia in dottrina. In particolare, si dibatte sul punto se dette "funzioni fondamentali" costituiscano o meno una categoria sostanzialmente coincidente con quella delle "funzioni proprie" di cui parla l'art. 118, comma 2. Certamente la tesi della coincidenza delle due categorie deve discostarsi dagli elementi letterali del testo costituzionale ed anche da quelli sistematici rappresentati dai due diversi articoli e contesti in cui le due espressioni sono state usate dal costituente.

In ogni caso è da ritenere che rientri in questa competenza legislativa statale l'individuazione, in termini di principi generali e non di disposizioni analitiche di dettaglio, delle attribuzioni necessarie ed uguali per tutti gli enti locali di uno stesso livello, cioè di quelle attribuzioni che, insieme alla normativa elettorale ed a quella in materia di organi, definiscono i caratteri istituzionali essenziali dell'ordinamento comunale, di quello provinciale e di quello metropolitano, così come attualmente avviene nell'ordinamento positivo mediante il TUEL (si è detto di come il nuovo Titolo V abbia costituzionalizzato molti elementi di riforma già precedentemente introdotti nell'ordinamento in base a fonti di rango inferiore).

Non sembra invece accettabile una diversa interpretazione che conduca a ritenere che l'individuazione di tali funzioni possa concernere anche materie sulle quali lo Stato non ha potestà legislativa esclusiva ma che rientrano invece nell'ambito della legislazione concorrente o di quella generale ed esclusiva delle Regioni, configurando così un ritaglio di competenza legislativa trasversale a favore dello Stato che, per il carattere indeterminato della sua ampiezza, non sarebbe coerente con i principi di fondo che sono alla base della riforma del titolo V.

Per quanto attiene alle funzioni amministrative "proprie" degli enti locali si può ritenere che esse siano costituite sia dalle attribuzioni per così dire "storicizzate" nell'ordinamento, che non potrebbero quindi più essere limitate o eliminate, sia da competenze "libere", non previste e non definite dalle leggi ma esercitabili dagli enti locali quali enti esponenziali delle rispettive comunità aventi fini generali, come tali chiamati a perseguire gli interessi delle comunità stesse nelle forme e con le azioni di volta in volta ritenute necessarie, nel rispetto dell'ordinamento giuridico ma senza la necessità di una espressa previsione normativa eteronoma.

A queste, si aggiungono infine le funzioni "conferite" agli enti locali dalle leggi statali o regionali, secondo le rispettive competenze.

#### 4. Rapporti tra le fonti normative statali, regionali e locali

Un ulteriore profilo problematico di grande rilievo è quello riguardante la delimitazione del nuovo rapporto tra fonti legislative e regolamentari dello Stato e delle Regioni e fonti regolamentari locali.

La potestà regolamentare locale trova un riconoscimento costituzionale nella disposizione dell'art. 117, comma 6, che sancisce che "I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite". Questa disposizione, che ha come precedenti nell'ordinamento analoghe disposizioni presenti nella legge "Bassanini" e nel Testo unico sull'ordinamento locale, diviene ora espresso limite costituzionale alla potestà normativa statale e regionale.

Non appare tuttavia condivisibile la tesi, peraltro rilevata minoritaria nello sviluppo del dibattito dottrinale, che individua in questa disposizione costituzionale una riserva assoluta di fonte regolamentare locale, tale da rendere costituzionalmente illegittima ogni normativa statale o regionale afferente a tale ambito di materia.

Appare invece più convincente trarre dalla norma costituzionale l'interpretazione che, in primo luogo, l'esercizio della potestà legislativa statale e regionale, ferma restando la supremazia della fonte primaria rispetto a quella regolamentare, dovrà caratterizzarsi per contenuti di principio e di disposizione generale, salvaguardando e valorizzando la potestà normativa locale di dettaglio, in ordine alla quale la Costituzione esprime un orientamento preferenziale connesso al principio di sussidiarietà.

In secondo luogo è da ritenere che i regolamenti degli enti locali inerenti all'organizzazione ed allo svolgimento delle funzioni a qualunque titolo attribuite agli enti stessi non debbano trovare limiti ulteriori rispetto alla legge e siano quindi prevalenti sui regolamenti statali e regionali che, in tale ambito, possono eventualmente avere solo un carattere recessivo, cioè destinato a cedere a fronte dell'effettivo esercizio del potere regolamentare locale<sup>17</sup>.

Peraltro si deve rilevare che il fatto di ammettere norme regolamentari statali o regionali, sia pure a carattere recessivo, in materia di competenza regolamentare locale, se da un lato risponde certamente ad esigenze di immediatezza nell'attuazione delle normative e delle procedure e consente agli enti locali di poter intervenire in modo meditato e nei tempi possibili, può tuttavia prestarsi sia a contestazioni di legittimità, costituendo esse pur sempre uno sconfinamento di competenza, sia a rilievi di opportunità, per il fatto di determinare una minore certezza del diritto nei confronti dei destinatari delle norme.

Resta comunque la difficoltà di definire con esattezza in via di principio l'ambito riservato alla regolamentazione locale, posto che i concetti di organizzazione e di svolgimento delle funzioni si prestano ad interpretazioni molto differenziate per quanto attiene alla loro ampiezza.

Il potere regolamentare degli enti locali deve ritenersi proprio anche delle loro forme associative, finalizzate alla gestione unitaria delle funzioni locali, laddove dette forme associative assumano un carattere istituzionale stabile.

---

<sup>17</sup> E' da ritenere quindi illegittima una legge regionale che, intervenendo in materia di organizzazione e svolgimento di funzioni locali, nel rinviare determinate discipline ad un successivo regolamento della stessa Regione, attribuisca al regolamento medesimo la potestà di dichiarare alcune proprie norme inderogabili da parte degli enti locali. Solo la legge, infatti, secondo l'interpretazione prevalente e qui accolta, può costituire un legittimo limite alla potestà regolamentare locale costituzionalmente garantita.

## **5. Ordinamento degli enti locali**

### **5.1. Ambito della materia**

Le considerazioni di cui sopra guidano l'analisi relativa alla delimitazione della competenza regionale in materia di ordinamento degli enti locali, materia che, secondo la definizione attualmente espressa nell'art. 1 del TUEL, "enuncia espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per la loro autonomia normativa".

Se è vero che detta materia attiene ora alla competenza residuale della Regione non essendo espressamente indicata, come tale, nella competenza esclusiva statale o in quella concorrente, è tuttavia da considerare che essa incontra due limiti molto rilevanti, da un lato nella competenza esclusiva statale in materia di organi, norme elettorali e funzioni fondamentali, di cui si è detto, e dall'altro nella autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali, cui spetta la disciplina dell'organizzazione degli enti stessi.

All'interno di queste coordinate si colloca l'ambito di competenza regionale, i cui confini saranno fortemente condizionati dal modo in cui lo Stato eserciterà la propria competenza esclusiva.

### **5.2. Forme associative**

Rientra certamente nella competenza regionale un tema di primaria importanza quale quello della disciplina, della promozione e del sostegno delle unioni di comuni, comunità montane, comunità isolate ed altre forme di gestione associata delle funzioni locali, che costituiscono uno snodo fondamentale del sistema, senza il quale, stante le attuali dimensioni e le connesse capacità operative di molti comuni, un pieno conferimento di competenze non potrebbe prodursi o comunque non potrebbe essere efficacemente esercitato.

La competenza regionale deve quindi esercitarsi nel rispetto della libertà associativa degli enti locali ma assicurando l'attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione (vedi il successivo punto 8).

Alla luce dei criteri di cui sopra occorre quindi valutare se l'attuale LR n. 40/2001, in materia di promozione e sostegno alla gestione associata di funzioni da parte degli enti locali, risulta conforme al nuovo ordinamento costituzionale. In prima approssimazione, tale conformità sembra ritenersi sussistente.

Si ritiene che nella competenza ordinamentale regionale sulle forme associative locali debbano rientrare anche gli aspetti (attualmente definiti dal TUEL) relativi agli organi di dette forme associative ed al loro sistema elettorale, in quanto la già citata riserva di competenza dello Stato di cui all'art. 117, comma 2, lettera p) è riferita esclusivamente a Comuni, Province e Città metropolitane e non anche alle loro forme associative.

### **5.3. Servizi pubblici locali**

E' controversa la competenza in materia di servizi pubblici locali: su di essa, come è noto, pende una questione di legittimità costituzionale promossa dalla Regione Toscana contro l'art. 35 della legge finanziaria per l'anno 2002 che interviene pesantemente nella regolazione di questa materia, materia che dovrebbe invece

ritenersi di competenza regionale in quanto non citata nella competenza esclusiva o concorrente dello Stato, né afferente, in quanto tale, alle competenze statali "trasversali" inerenti alla tutela della concorrenza od alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Attualmente, a parte il succitato art. 35 della legge finanziaria, la materia è regolata dagli artt. da 112 a 123 del TUEL che disciplinano: forme di gestione; aziende speciali ed istituzioni; società per azioni con partecipazione minoritaria degli enti locali; trasformazione delle aziende speciali in società per azioni; tariffe dei servizi; regime del trasferimento dei beni; società di trasformazione urbana; contratti di sponsorizzazione.

Per alcuni dei suddetti aspetti la competenza regionale incontra certamente il limite di quella statale in materia di diritto civile ma può altresì incontrare ulteriori limitazioni afferenti alla competenza "trasversale" dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

Deve inoltre essere garantito un ambito di intervento regolamentare per gli enti locali.

#### **5.4. Controlli**

E' altresì oggetto di contrasto, e pende al riguardo anche in questo caso una questione di legittimità costituzionale che riguarda direttamente la Regione Toscana, l'eventuale estensione della competenza regionale anche alla materia dei controlli, con particolare riferimento all'esercizio dei poteri sostitutivi.

Se infatti l'avvenuta abrogazione dell'art. 130 Cost. ha comportato il venir meno *ipso iure* dei controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali, così come di quelli sui loro statuti, precedentemente affidati al CoReCo, si controverte invece sulla sussistenza o meno di una competenza anche regionale a disciplinare i poteri sostitutivi nei confronti degli stessi enti locali, stante la previsione dell'art. 120 Cost. che riserva alla "legge" tale disciplina.

I controlli interni (di regolarità amministrativa e contabile, di gestione, delle prestazioni dirigenziali, dell'adeguatezza delle scelte, del rapporto tra obiettivi e risultati) rientrano invece nella competenza statutaria e regolamentare dei singoli enti.

#### **5.5. Organizzazione, dirigenza, personale**

L'ordinamento degli uffici degli enti locali è rimessa alla rispettiva autonomia statutaria e regolamentare mentre sulla materia del pubblico impiego e della dirigenza pubblica del comparto regioni ed enti locali la Regione ha acquisito una nuova competenza, che non è da ritenersi condizionata neppure dai principi fondamentali del decreto n. 29/1993 non essendo questa materia elencata nell'ambito della competenza statale concorrente.

Al momento nessuna Regione ha mostrato di voler fare uso di questa ampia competenza, continuando ad affidarsi all'ARAN per una contrattazione di livello nazionale, molto sostenuta anche dalle organizzazioni sindacali.

#### **5.6. Segretari comunali e provinciali**

Si tratta di materia controversa, attualmente disciplinata dagli artt. da 97 a 106 del TUEL, sulla quale alcuni enti locali già rivendicano piena competenza nell'ambito

dei propri poteri di autorganizzazione, ma che potrebbe ritenersi invece afferente alla competenza regionale sull'ordinamento locale. Non trattandosi di "organi" degli enti, ma solo di strumenti tecnici ed ordinamentali, non dovrebbe invece più ritenersi materia di competenza statale.

### **5.7. Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali**

La materia è attualmente disciplinata da tutta la parte II del TUEL.

Su di essa vi è competenza regionale concorrente – e quindi nel rispetto dei principi fondamentali definiti con legge dello Stato – per quanto riguarda la "armonizzazione dei bilanci pubblici" ed il "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario".

Sull'estensione della competenza regionale emergono attualmente tra i commentatori posizioni non univoche e che il recente disegno di legge c.d. "La Loggia" non contribuisce a chiarire, in quanto non affronta minimamente la materia. Nell'ambito della propria competenza la regione potrebbe comunque definire norme di raccordo tra atti di bilancio ed atti programmatici, al fine dell'armonizzazione del sistema regionale di programmazione.

## **6. Tributi locali**

Tutta la materia della finanza pubblica è completamente ridefinita dall'art.119 Cost. (si rinvia per questo alla specifica scheda) che garantisce agli enti locali, al pari della regione, autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Restano invece alla competenza statale la perequazione delle risorse finanziarie ed i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Tuttavia i due livelli di autonomia, regionale e locale, non sono in realtà sullo stesso piano. Gli enti locali non dispongono di potestà legislativa e non possono quindi né istituire nuovi tributi né intervenire in alcun modo sulla disciplina dei tributi esistenti se non ove ciò sia espressamente previsto dalla legge, statale o regionale (il dibattito attualmente in corso in Toscana sulla c.d. "tassa di scopo" costituisce un esempio di questo assunto).

L'autonomia degli enti locali in questa materia dovrà quindi essere assicurata sia mediante la loro effettiva partecipazione alle scelte regionali di politica fiscale, sia mediante una strutturazione dei tributi che assicuri certezza di risorse e lasci comunque agli stessi enti locali significativi margini di scelta in ordine all'attuazione dei tributi stessi (come, del resto, già avviene per alcuni tributi locali o regionali le cui aliquote sono rimesse alla determinazione dell'ente locale o della regione entro un *range* determinato).

## **7. Programmazione**

Pur non costituendo propriamente una materia quanto piuttosto un metodo di svolgimento di funzioni pubbliche, la programmazione merita un cenno di riferimento in quanto concerne comunque le modalità di operare degli enti locali ed i rapporti tra questi ultimi e la regione.

La riforma costituzionale non fa alcun riferimento diretto al tema della programmazione ma dal complesso delle norme innovate può ricavarsi che la programmazione regionale nei confronti degli enti locali sarà condizionata:

- a) quanto ai suoi contenuti, dall'esercizio di varie competenze statali, in particolare di quelle attinenti alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, alla tutela della concorrenza, alla definizione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio;
- b) quanto alle risorse, dall'attuazione del già citato principio di autonomia finanziaria di entrata e di spesa di cui all'art. 119 Cost. che non riguarda solo la regione ma anche gli enti locali e che pertanto comporta che gli interventi finanziari regionali ed il riparto delle risorse dovranno avvenire in un contesto di effettiva compartecipazione da parte degli stessi enti locali;
- c) quanto alle procedure, dalla necessità di assicurare, come già sopra si è detto, il concorso degli enti locali alla definizione degli obiettivi programmatici nonché alla loro specificazione ed attuazione.

Alla luce dei suddetti criteri, può ritenersi che l'attuale normativa regionale di riferimento, costituita dalla LR n. 49/1999, mantenga nel suo insieme una sostanziale conformità ai principi costituzionali. Dovranno invece essere oggetto di verifica e probabilmente di modifica per l'adeguamento ai principi sopra richiamati molte disposizioni attinenti a specifiche procedure di programmazione attualmente presenti in varie leggi regionali di carattere settoriale.

## **8. Sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione**

Il principio che regola il conferimento di funzioni da parte dello Stato e delle Regioni, con proprie leggi e nell'ambito delle rispettive competenze, è quello di sussidiarietà, che privilegia il livello territoriale minore, quello comunale, e che consente il conferimento di funzioni agli altri soggetti istituzionali solo come eccezione al principio generale, motivata dall'esigenza di "assicurare l'esercizio unitario".

Il principio di sussidiarietà si unisce infatti strettamente, nel dettato costituzionale, con i connessi principi di differenziazione e di adeguatezza.

In tal senso, il conferimento dovrà esser frutto di un'attenta e compartecipata valutazione dell'idoneità dei comuni ad esercitare secondo efficienza ed economicità, in forma singola o associata, le funzioni amministrative da attribuire e solo qualora tale idoneità non fosse riscontrata è consentito conferire a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato le funzioni stesse.

Il principio di differenziazione, unitamente a quello di adeguatezza, implica la possibilità di allocare determinate funzioni ad alcuni enti locali anziché alla generalità di essi, sulla base di motivate ragioni attinenti alle caratteristiche delle funzioni oggetto del conferimento.

In ogni caso, l'allocazione delle risorse non deve ritenersi irreversibile: ove mutasse lo scenario che ha presieduto ad una determinata scelta di allocazione, la Regione, così come lo Stato, potrà motivatamente provvedere ad un diverso conferimento.

La compartecipazione alla valutazione degli elementi che determinano le scelte sul conferimento delle funzioni è elemento essenziale di questo sistema.

Travolto il parallelismo tra la titolarità della funzione legislativa e quella della funzione amministrativa, alcuni commentatori individuano nella riforma costituzionale il delinearsi di un nuovo parallelismo tra la titolarità di una determinata funzione ed il concorso alla disciplina della funzione stessa, secondo una visione della produzione normativa non più tanto per singoli atti in sé

compiutamente definiti quanto per processi compartecipati nei quali i diversi livelli ed ambiti di competenza si integrano fra loro.

Certo è che per la realizzazione del nuovo sistema di ripartizione delle funzioni amministrative e delle relative risorse non si potrà prescindere da un confronto permanente tra la Regione e gli Enti locali: in sede di revisione statutaria questo aspetto dovrà essere compiutamente disciplinato e dovrà trovare il proprio cardine nel Consiglio delle autonomie locali di cui all'art.123 Cost.

## **9. Trasparenza e motivazione**

L'assoluta rilevanza, nel nuovo ordinamento costituzionale, del principio di compartecipazione alle scelte porta ad evidenziare l'esigenza che gli elementi di tale processo decisionale siano in qualche modo esplicitati nella stessa legge con la quale vengono conferite le funzioni. L'ordinamento giuridico comunitario, come è noto, ha già introdotto la motivazione degli atti normativi, che viene espressa in modo ampio ed articolato nel preambolo degli atti stessi. Non vi è alcun impedimento normativo che ostacoli l'introduzione di una analoga soluzione anche nel nostro ordinamento e, per restare a livello regionale, lo statuto e una successiva legge regionale sulla produzione normativa potrebbero disporre in tal senso. Ciò avrebbe anche evidenti effetti sulla impugnativa delle leggi e sul relativo giudizio di costituzionalità, consentendo più agevolmente di individuare eventuali elementi attinenti alla logicità e coerenza interna del provvedimento legislativo.

In via subordinata può essere presa in considerazione la più ridotta ipotesi di prevedere e disciplinare l'obbligo di riportare le motivazioni e l'esito delle procedure di partecipazione nell'ambito della relazione d'accompagnamento alla legge.

## **10. Rinvio**

I temi affrontati nella presente scheda e le possibili soluzioni in molti aspetti ancora problematici in essa evidenziati saranno fortemente condizionati dalle scelte che saranno compiute in due atti di grande rilievo attualmente in fase di elaborazione:

- a) lo statuto regionale, che dovrà stabilire i caratteri fondamentali della sussidiarietà istituzionale all'interno dell'ordinamento regionale e disporre in ordine al Consiglio delle autonomie locali;
- b) la legge generale per l'attuazione della riforma costituzionale ( è stato recentemente presentato al Parlamento il disegno di legge c.d."La Loggia).

Su questi aspetti la presente scheda potrà essere opportunamente integrata in una successiva fase di elaborazione.

