

## SCHEMA ARTICOLAZIONE TERRITORIALE

- PRINCIPIO AUTONOMISTICO = riconoscimento autonomie locali, art 5 Cost:

*<<La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento>>*

L'Italia è un ordinamento giuridico pluralista, dal punto di vista sociale e territoriale: la Repubblica, una e indivisibile, è un'entità composta di tanti enti territoriali quali comunità politico-rappresentative, che hanno interessi propri e propria capacità amministrativa e finanziaria e che devono partecipare per costruire la cornice democratica della Repubblica. Ciò si risolve con una forma di stato regionale, dalla fisionomia molto varia.

- RIFORMA TITOLO V COST LEGGE COST 1/2001 = art 114 Cost. La Repubblica è formata da Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato.
  - Principio di EQUIORDINAZIONE e di LEALE COLLABORAZIONE = tutti gli enti territoriali sono posti l'uno accanto all'altro dal punto di vista testuale, cosa che gli conferisce pari dignità istituzionale: sono tutti parti fondamentali della Repubblica e l'esercizio delle rispettive prerogative deve sempre essere svolto con la consapevolezza che ciascun ente si trova in un quadro più ampio, cui contribuiscono anche gli altri.
  - Anticipa principio di SUSSIDIARIETA' ORIZZONTALE, espresso all'art 118 Cost:

*<<Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza>>*

Tramite tale principio, anticipato dall'elencazione degli enti uno di fianco all'altro ex art 114 Cost, conferma la funzione del principio autonomistico sia dal punto di vista territoriale che sociale, dovendosi l'amministrazione della cosa pubblica svolgere in modo partecipato e condiviso, garantendo il soddisfacimento degli interessi particolari delle singole comunità

- Quanti sono questi enti? PARECCHI.
  - 20 Regioni, di cui 5 'speciali' che sono Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige, a sua volta formato dalle 2 Province Autonome di Trento e Bolzano
  - 80 Province, escluse quelle autonome e alcune ex-Province in Sicilia e Friuli, sostituite recentemente da 6 consorzi comunali e 3 enti di decentramento regionali
  - 14 Città Metropolitane, es. Bari, Firenze, Bologna, Milano, Napoli, Roma, ecc...
  - 7901 Comuni, la maggior parte dei quali in Nord Italia
- Molti Comuni hanno una popolazione molto esigua, sotto i 5000 abitanti, per questo negli ultimi anni il legislatore ha promosso processi di fusione, unione e gestione associata di molte funzioni e servizi pubblici originariamente di competenza dei singoli Comuni, per costruire comunità più ampie e più proporzionate all'evoluzione socio-economica del territorio
- Anche le Province sono state spesso oggetto di tentativi di riforma, es. riforma costituzionale del 2016 che le avrebbe abolite (processo avviato dal d. l. Monti e dalla

legge Delrio), ma fu bocciata dai cittadini al referendum. La riforma avrebbe reso le Province enti di secondo grado con organi in cui i Sindaci dei comuni del territorio avrebbero avuto grande importanza (es. Presidente e Consiglio eletti dai sindaci e dai consiglieri comunali, Assemblea di tutti i Sindaci). E' comunque in corso negli ultimi anni un rilancio delle Province attraverso riforme volte a dar loro un proprio circuito politico-rappresentativo e dunque maggior autonomia.

- Le Città Metropolitane sono state istituite con la riforma del 2001 e, oltre alle funzioni delle Province, hanno ulteriori funzioni di pianificazione e organizzazione dei servizi pubblici di ambito metropolitano. Il Sindaco coincide di regola col sindaco della ex-Provincia e altri organi sono il Consiglio metropolitano, eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali del territorio, e la Conferenza metropolitana, composta dai sindaci del territorio.
- COMUNE DI ROMA = in quanto capitale della Repubblica, ha configurazione speciale, per cui è una legge STATALE a disciplinarne l'ordinamento
- *NUMERUS CLAUSUS* = al legislatore non è permesso modificare la tipologia di enti territoriali previsti dalla cost, può tuttavia determinare mutazioni territoriali, tramite vari strumenti.
- 1. **Creazione di una nuova Regione**, per fusione o scissione di alcuni territori: il nuovo ente deve avere almeno un milione di abitanti ed è necessaria una legge costituzionale:
  - Il Parlamento può adottarla solo dopo aver sentito i Consigli regionali interessati e su richiesta di tanti Consigli comunali quanti rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate
  - La proposta deve essere approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni interessate
- 2. **Spostamento di enti locali da una Regione all'altra**: è necessaria una legge statale adottata solo:
  - sentiti i Consigli regionali
  - con approvazione tramite referendum della maggioranza delle popolazioni dei Comuni o delle Province interessate
- 3. **Mutamento delle circoscrizioni comunali o provinciali ovvero creazione di nuovi Comuni o Province**:
  - Mutazioni provinciali: legge statale, iniziativa dei Comuni interessati dopo aver sentito la Regione
  - Mutazioni Comunali: legge regionale, dopo aver sentito le popolazioni interessate

Questi mutamenti sono stati particolarmente rilevanti per Comuni confinanti con Regioni a statuto speciale o con le Province Autonome di Trento e Bolzano, in modo da godere del loro sistema istituzionale più autonomo e peculiare, considerato migliore. Ciò ha stimolato le autonomie speciali ad intensificare la cooperazione con i territori di confine e anche il legislatore statale e regionale a promuovere la condizione peculiare di tali province montane
- Nonostante gli enti autonomi abbiano pari dignità istituzionale e dal punto di vista della compartecipazione al progetto collettivo e del riconoscimento reciproco, **NON HANNO LO STESSO MARGINE DI AUTONOMIA**.
  - Le Regioni hanno autonomia direttamente dalla Costituzione, ma sono comunque destinate ad avere un rapporto di dialogo-conflitto con lo Stato e le altre autonomie per quanto riguarda le competenze legislative e amministrative

- Per le altre autonomie è invece la legge statale a stabilire le loro funzioni fondamentali, i loro organi di Governo e la legislazione elettorale, in quanto queste rientrano tra le competenze esclusive dello Stato
  - **VISIONE STATO-CENTRICA** = trova le sue radici nello Stato liberale di diritto, ma ancora persistono delle tracce nello stato democratico-sociale. Consiste nell'idea, in accordo con l'eguaglianza formale di tutti i cittadini, che lo Stato debba rapportarsi a tutte le autonomie nello stesso modo, soprattutto per quanto riguarda l'azione amministrativa, indipendentemente dal diverso contesto socio-economico e culturale delle varie autonomie. Anche dopo la riforma del 2001, sia la Costituzione che le leggi statali continuano a usare questo regime di uniformità organizzativa, ad eccezione delle Regioni speciali e delle Province Autonome, pur entrando ciò in parziale disarmonia con il principio di eguaglianza sostanziale, secondo cui regimi diversi non necessariamente minacciano l'uguaglianza ma anzi possono permetterne una maggiore realizzazione.
  - **STRUMENTI DI COOPERAZIONE TRA STATO ED ENTI TERRITORIALI** = 'sistema delle Conferenze', rilanciato e strutturato nel 1997. Grazie ad esso Stato e autonomie interagiscono e si integrano contribuendo a formare un ordinamento composito, pur rimanendo preponderanti le prerogative statali. Questo sistema, nato come affermazione del principio di leale collaborazione nella prassi negli anni '80, è composto dalla Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-Città e autonomie locali, dalla 'Conferenza unificata' delle due per materie e compiti di interesse comune.
  - **CONFERENZA STATO-REGIONI** = composta da Presidente del Consiglio (o Ministro per gli Affari regionali, su delega) che la presiede, dai Presidenti di tutte le Regioni ordinarie e speciali (o loro rappresentanti o assessori), e in relazione al tema da trattare dai Ministri interessati e/o da rappresentanti di amministrazioni statali ed enti pubblici.  
**FUNZIONI:**
    - principalmente come organo consultivo del Governo per competenze o definizioni di indirizzi generali che interferiscono con materie di competenza regionale → raccoglimento di pareri obbligatori delle Regioni
    - altro settore importante è quello sanitario
    - ma in sede di conferenza si promuovono anche le intese Stato-Regioni, accordi Stato-Regioni per coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune, scambio di dati o informazioni Stato-Regioni, individuazione di criteri di trasferimenti finanziari agli enti territoriali
- CORTE COSTITUZIONALE** = la Conferenza Stato-Regioni è luogo di ideale realizzazione del principio di leale collaborazione e delle negoziazioni che sono sempre più richieste per garantire interessi pubblici sempre più complessi, che difficilmente sono ascrivibili alla ripartizione netta di competenze tra Stato e Regioni. Per questo gli è stata attribuita una valenza propriamente costituzionale.

**STATUTI DEGLI ENTI TERRITORIALI** = ogni ente ha una specifica potestà statutaria → ha un nucleo originario di autonomia, che si esprime attraverso lo statuto e che consiste nel gradiente minimo ed essenziale proprio di ogni soggetto pubblico, ossia l'auto-organizzazione.

- **STATUTI REGIONALI ORDINARI** = art 114 e 123 Cost.
  - **APPROVAZIONE:** prima del 2001 erano adottati dal Consiglio regionale e poi approvati con legge dal Parlamento. Dopo la riforma del 2001 e dunque ancora ad oggi è approvato dal solo Consiglio regionale con un processo che ricorda le leggi di

revisione costituzionale, in quanto lo Statuto stesso, per la sua connotazione garantistica, potrebbe essere paragonato a una piccola 'Costituzione regionale' sovraordinata alle altre leggi regionali: duplice approvazione ad intervallo prestabilito non minore di 2 mesi, approvazione deve essere a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio. Prima pubblicazione a fini notiziali: entro 30 giorni può essere impugnato dal Governo di fronte alla Corte costituzionale, invece entro 3 mesi può essere richiesto il referendum popolare con quorum deliberativo su richiesta di un 50esimo degli elettori della Regione o di un quinto dei membri del Consiglio regionale.

- Gli Statuti possono esprimere anche indicazioni di carattere programmatico e di principio, come è accaduto per molte Regioni, ma devono comunque rispettare la Costituzione, i suoi principi e i suoi diritti, e anche i limiti di competenze legislative stabiliti dalla Costituzione per le Regioni
- **CONTENUTO NECESSARIO** secondo la Cost = forma di governo regionale, principi fondamentali di organizzazione e funzionamento dell'apparato istituzionale regionale, disciplina del diritto di iniziativa legislativa regionale, del referendum su leggi e atti amministrativi regionali e della pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali, disciplina del Consiglio delle autonomie locali come organo consultivo tra Regione ed enti locali
- **LEGGI STATUARIE** = diverse dagli statuti delle regioni ordinarie sia dal punto di vista contenutistico che da quello procedurale, sono leggi rinforzate che le autonomie speciali (dal 2001) possono approvare per raggiungere finalità permesse alle Regioni ordinarie (dal 1999) in tema di forma di governo e legislazione elettorale. Attraverso di esse, le autonomie speciali possono ad es. disciplinare la forma di governo in modo diverso da quello previsto nello statuto speciale.
- **STATUTI DI COMUNI E PROVINCE** = la potestà statutaria degli enti locali è classificata con rango regolamentare, pur rimanendo superiore agli altri regolamenti locali anche perché sono adottati con procedura aggravata: duplice approvazione a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio dell'ente locale con un intervallo non superiore a 30 giorni. Se la maggioranza è dei 2/3 dei componenti, può essere adottato anche con una sola delibera.
  - **CONTENUTO?** Dubbio. Art 117 Cost. → organizzazione dell'ente e disciplina delle funzioni ad esso attribuire. Tuttavia secondo principio di equiordinazione, per larga parte della dottrina tali statuti sono di livello para-legislativo/para-primario, capaci di occupare tutti gli spazi non riservati al legislatore statale (che sarebbero organi di governo, funzioni fondamentali, leggi elettorali)
  - CORTE DI CASSAZIONE SEZ. UN. 2005** = conferma tesi della dottrina, definendo gli statuti comunali come atti normativi atipici, di rango paraprimario/subprimario, posti cioè a metà strada tra le leggi di principio e i regolamenti, che hanno lo scopo di fissare le norme fondamentali di organizzazione dell'ente e i criteri generali per il suo funzionamento, potendo derogare leggi che non contengano principi inderogabili (es. rappresentanza processuale del sindaco).
- **STATUTI CITTA' METROPOLITANE** = configurazione costituzionale simile a quella degli statuti degli altri enti locali, tuttavia
  - **SUL PIANO CONTENUTISTICO:** oltre a norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, ha ulteriori ambiti di intervento → regolazione delle modalità e degli strumenti di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano; disciplina dei rapporti tra Comuni e loro unioni (parte della Città

metropolitana) e la stessa Città metropolitana in relazione alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane e comunali; costituzione di zone omogenee, d'intesa con la Regione, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con l'istituzione di organismi di coordinamento connessi agli organi della Città metropolitana; regolazione delle modalità in base alle quali Comuni non compresi nel territorio metropolitano possono fare accordi con la Città metropolitana.

- **FORMA DI GOVERNO DELL'ENTE:** lo statuto può determinare l'elezione diretta del Sindaco metropolitano.

Rispetto a un normale ente locale dunque, la Città metropolitana ha delle prerogative in più che le permettono di organizzare e coordinare funzioni che appartengono ad altri enti (che questi ultimi devono rispettare eseguendo o cooperando) e anche di avere un margine di manovra sulle ricomposizioni politiche per svolgere al meglio il suo ruolo.

- **PROCEDURA DI ADOZIONE DELLO STATUTO** = proposta dal Consiglio metropolitano (Sindaco metropolitano + numero variabile di consiglieri eletti), adozione o meno (senza modifiche) della proposta da parte della Conferenza metropolitana (Sindaco metropolitano + Sindaci dei Comuni del territorio metropolitano). La maggioranza è calcolata secondo un duplice criterio numerico: i voti devono rappresentare almeno un terzo dei Comuni metropolitani e anche la maggioranza della popolazione complessivamente residente.

E' un assetto compromissorio → serve a garantire che il circuito politico-rappresentativo dell'area metropolitana, a cui comunque andrebbe riconosciuto l'esercizio legittimo delle sue prerogative, abbia il maggior consenso possibile delle comunità dell'area stessa.

- **STATUTI DELLE AUTONOMIE SPECIALI** = hanno rango costituzionale e possono essere modificati solo con procedura particolare: iniziativa dello Stato e anche del Consiglio regionale, che deve comunque obbligatoriamente esprimersi se il progetto di modifica è del Governo o del Parlamento, NO possibilità di referendum. Si tratta delle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Sicilia, Sardegna e Trentino-Alto Adige, che è a sua volta diviso nelle 2 Province Autonome di Trento e Bolzano, che assorbono gran parte del ruolo della Regione e hanno un loro status di specialità riconosciuto dalla Costituzione, con rispettive attribuzioni definite nello statuto speciale.

- La scelta di rendere questi territori 'speciali' non deriva da un'esigenza unitaria, ma piuttosto dipende da fattori diversi che rendono questi territori peculiari da ancor prima della formazione della Repubblica o dell'adozione della Costituzione.

Es. scelta condizionata dalle trattative dopo la fine della WW2 e dalla necessità di 'certificare' i confini della Repubblica → riconoscimento e valorizzazione dell'autonomia di comunità etnico-linguistiche di storico insediamento, in nome dell'art 6 Cost (caso di Trentino, Friuli e Valle d'Aosta)

Es. regime diverso e più autonomo per territori tradizionalmente caratterizzati da spinte separatistiche e dalla peculiare condizione di insularità, di per sé meritevole di un intervento 'speciale' (caso di Sardegna e Sicilia).

Le successive vicende istituzionali ed evoluzioni del modello sono state poi eterogenee, aumentando la diversità tra i differenti regimi speciali.

- **TRATTI COMUNI** = competenze legislative e autonomia finanziaria, più significativi rispetto a Regioni ordinarie:

➔ **COMPETENZE LEGISLATIVE:** più ampie di quelle elencate dall'art 117 Cost per le Regioni ordinarie, ma anche **FORME DI POTESTA'** aggiuntive e diverse dalle

Regioni ordinarie. Hanno infatti una potestà di integrazione/attuazione 'a regime', cioè senza che sia necessaria delega dallo Stato, e una potestà legislativa primaria/piena, che trova i propri limiti nei principi generali dell'ordinamento giuridico, nelle norme fondamentali di riforma economico-sociale (limiti più larghi rispetto a quelli della normale potestà concorrente), nel diritto penale e privato.

COMMISSIONE PARITETICA (rappresentanti dello Stato e della Regione) = elabora una proposta o un parere obbligatorio sull'adozione di decreti legislativi di attuazione degli statuti da parte del Governo, in materie che sono espressamente riservate dallo statuto stesso a questo tipo di fonte 'mista', e che dunque non possono essere oggetto unilateralmente né di leggi statali, né regionali (o provinciali, nel caso delle Province Autonome)

- ➔ AUTONOMIA FINANZIARIA, molte peculiarità rispetto a Regioni ordinarie: compartecipazione regionale al gettito dei tributi statali correlati al territorio di ciascuna autonomia speciale, la cui determinazione dipende da 3 criteri:
  - 1) I tributi statali devono in linea di principio restare per la maggior parte all'interno del territorio di riferimento
  - 2) Le leggi statali in questione devono rispettare un principio negoziale, ossia devono uniformarsi al contenuto di uno specifico accordo tra lo Stato e l'autonomia speciale interessata

Queste particolari condizioni di autonomia sono state oggetto e sono tuttora oggetto di dibattito: da una parte le autonomie speciali vorrebbero estendere l'approccio negoziale anche alla definizione di un nuovo processo di revisione degli statuti speciali, dall'altro le Regioni ordinarie hanno sempre criticato il regime di 'specialità', concepito da loro come una sorta di privilegio che agevola l'ente e gli fornisce margini di manovra e di scelta molto più ampi.

- ➔ RISULTATO DEL DIBATTITO? Legge cost 1/2001 ha riconfermato i regimi speciali, stabilendo che le nuove norme si applicano alle autonomie speciali solo se più favorevoli. Tuttavia la Corte Costituzionale, lo Stato e le stesse autonomie hanno avviato un processo di riadeguamento progressivo ai confini delle competenze e delle potenziali interferenze dello Stato, soprattutto in materie 'trasversali' come la tutela della concorrenza e dell'ambiente. Rilevanti sono anche le limitazioni in materia finanziaria, oltre a quelle già previste dall'art 119 Cost in relazione al coordinamento finanziario, imposte dalla ratio della riforma dell'art 81 Cost in materia di bilancio, che ha comportato spesso iniziative unilaterali dello Stato e intromissioni dell'UE

- **REGIONALISMO DIFFERENZIATO** = ulteriori forme e condizioni di autonomia possono essere richieste e riconosciute anche alle Regioni ordinarie, art 116 Cost.

PROCEDURA: richiesta della Regione interessata, che può riguardare sia materie di potestà concorrente, sia materie di potestà esclusiva statale, dopo aver sentito gli enti locali del suo territorio. L'iniziativa deve comunque rispettare i principi di cui all'art 119 Cost, quindi l'integrale finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni e il coordinamento della finanza pubblica e di solidarietà e coesione. Dunque la Regione deve stipulare un'intesa con lo Stato, oggetto di una legge statale che deve essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

Questa procedura ha ripreso vita solo in anni recenti: Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna.

- 2017 = Veneto e Lombardia hanno, per confermare l'iniziativa locale, promosso consultazioni referendarie, anche per dare maggior visibilità al sostegno dell'opinione pubblica. Infatti nulla vieta alle Regioni di disciplinare autonomamente fasi anteriori a quelle previste dall'art 116 cost (Corte Cost).

Ciò ha stimolato il Governo a intraprendere trattative per raggiungere le intese previste dalla Cost, e al tempo stesso altre Regioni a formulare simili proposte. Queste trattative si sono concluse con la stipula di bozze d'intesa, il cui iter si è però arrestato

**CRITICITA'** = mancanza di una legislazione di attuazione in dettaglio della procedura ex art 116 cost; difficoltà di individuare gli strumenti per determinazione e allocazione delle risorse finanziarie necessarie per lo svolgimento delle competenze richieste con maggior autonomia; impossibilità di prendere a riferimento il 'residuo fiscale' ossia la differenza tra le entrate tributarie raccolte nella Regione e spese pubbliche nello stesso territorio (pena violazione art 119 Cost); ambiguità della nozione di 'spesa storica' ossia spesa corrispondente al costo delle funzioni statali che si vogliono trasferire. Che ruolo deve avere il Parlamento? Approvare o negare l'intesa senza poter apportare modifiche (come avviene per le intese Stato-confessioni religiose non cattoliche), oppure legge delega, oppure fissazione solo di principi che devono seguire le negoziazioni ulteriori Stato-Regione per determinare il contenuto concreto e specifico?

- XIX LEGISLATURA = rilancio operativo concreto del regionalismo differenziato: bisogna prima stabilire i LEP (livello essenziale delle prestazioni) e dei relativi costi standard per garantire sul piano nazionale e in modo uniforme la garanzia di diritti civili e sociali, ruolo svolto da una specifica commissione di esperti. Il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge 'Calderoli' che fissa principi generali e anche modalità originali procedurali da seguire nell'approvazione delle intese Stato-Regioni
- LIMITI DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO = con tale procedura, le Regioni ordinarie non diventano 'speciali' e pur avendo margini maggiori di autonomia, questi sono determinati da intese con lo Stato e sempre definiti e coordinati in modo preciso con lo Stato. Inoltre questi maggiori margini di manovra devono comunque rispettare i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, in quanto non sono concessi per motivi storico-culturali o di identità, ma piuttosto per favorire il soddisfacimento di interessi particolari, obiettivo dello Stato fissato dalla Costituzione.

### **RIPARTO DELLA POTESTA' NORMATIVA STATO-REGIONI = ART 117 COST**

- **COMMA 1:** limiti generali della potestà legislativa:
  1. **Costituzione** → può essere invocato in modo 'asimmetrico': solo lo Stato può rivolgersi alla Corte Costituzionale in via principale per contestare la legittimità di atti regionali, sia a livello di competenze che di contenuto
  2. **Diritto dell'UE** → primauté del diritto UE (regolamenti e norme con effetti diretti) e non applicazione del diritto interno contrastante. Solo le norme senza effetti diretti agiscono come parametro interposto ed è dunque sollevata una questione di costituzionalità circa la norma interna contrastante. A tutto ciò fanno eccezione i 'controlimiti', principi e diritti che nemmeno le norme a effetti diretti possono violare. Anche le leggi regionali devono dunque rispettare il diritto UE e spetta a loro dargli attuazione nelle materie di loro competenza

3. **Obblighi internazionali** → sentenze gemelle 348-349/2007 Corte Costituzionale: obblighi internazionali agiscono come parametro interposto di costituzionalità, nel caso in questione il riferimento è alla Cedu. Quindi, anzitutto il giudice deve verificare se il contrasto norma interna-Cedu non è risolvibile in via interpretativa, e in tal caso, prima di sollevare la questione di costituzionalità circa la norma interna, prima deve verificare se la norma della Cedu, per come interpretata dalla Corte di Strasburgo, è compatibile con la Costituzione.
- Esito positivo = sollevare questione di costituzionalità della norma interna
  - Esito negativo = sollevare la questione di costituzionalità della norma italiana che ha dato esecuzione alla norma della Cedu in questione
- **DISTRIBUZIONE COMPETENZE** = riforma del 2001 inverte la precedente disciplina operante dagli anni '70 al 2001, che prevedeva una clausola generale: il legislatore statale poteva intervenire in modo generale in ogni materia che presentasse un interesse nazionale. Oggi invece le competenze sono ripartite in modo tassativo tra competenze esclusive dello Stato, competenze esclusive delle Regioni e competenze concorrenti → concettualmente la potestà legislativa è maggiormente accentrata in mano alle Regioni, cui competono, quantitativamente e qualitativamente, molte più competenze e anche una potestà generale 'residuale'.
- **COMMA 2: competenze esclusive dello Stato:**
- Politica estera e rapporti internazionali, anche con l'UE, diritto di asilo e condizione giuridica degli stranieri non appartenenti all'UE
  - Immigrazione
  - Difesa e forze armate
  - Giurisdizione e norme processuali civili, penali e amministrative
  - Determinazione dei LEP dei diritti sociali e civili che devono essere garantiti a livello nazionale
  - Moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari, tutela della concorrenza, sistema tributario e contabile dello Stato, armonizzazione dei bilanci pubblici
  - Organi dello Stato e leggi elettorali, referendum, elezione del Parlamento europeo
  - Ordine pubblico e sicurezza
  - Cittadinanza
  - Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali
  - Dogane e protezione dei confini nazionali
  - Previdenza sociale
  - Norme generali sull'istruzione
  - Ordinamento e organizzazione dello Stato e di enti pubblici nazionali
  - **Legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni Province e Città metropolitane**

Sono competenze classiche del potere sovrano, in modo da riconfermare il carattere comunque unitario della Repubblica, e competenze che derivano dalla ratio dell'auto-organizzazione come nucleo originario di autonomia di un determinato ente. A queste si aggiungono interessi che di regola non sono suscettibili di una frammentazione (es. tutela della concorrenza, diritti sociali e civili, tutela dell'ambiente), salvo alcune eccezioni nei regimi dell'autonomia speciale e del regionalismo differenziato.

- **COMMA 3: potestà concorrente di Stato e Regioni** → determinazione dei principi fondamentali spetta allo Stato, legislazione in dettaglio alle Regioni (struttura già presente prima del 2001):
- Rapporti internazionali e con l'UE delle REGIONI

- Commercio con l'estero
- Tutela e sicurezza del lavoro
- Istruzione
- Professioni
- Tutela della salute
- Alimentazione
- Ordinamento sportivo
- Protezione civile
- Ricerca scientifica e tecnologica per l'innovazione di settori produttivi
- Governo del territorio
- Grandi reti di trasporto e navigazione, aeroporti e porti civili
- Ordinamento della comunicazione
- Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia
- Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario
- Valorizzazione dei beni culturali e ambientali
- Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale

L'elenco è molto ricco e in alcuni punti comprende nozioni anche molto generali, che consentono alle Regioni di assumere un ruolo molto significativo nell'applicazione concreta e specifica degli obiettivi prefissati dal legislatore statale. Ciò riflette anche la volontà della riforma di permettere alle Regioni di creare un regime amministrativo differenziato e contestualizzato.

- **COMMA 4: potestà residuale delle Regioni:** ogni materia non espressamente riservata alla legislazione statale spetta alle Regioni.  
Concettualmente così diventano le Regioni il centro di completamento dell'intero sistema produttivo delle norme giuridiche. Da un punto di vista più pratico, ciò conferisce alle Regioni una posizione di immediato e naturale riferimento per la legislazione di materie che prima della riforma erano tra le competenze concorrenti, es. caccia, pesca, formazione professionale, turismo, istruzione, ecc...

- Questa ripartizione può sembrare netta e precisa, ma nella sua applicazione concreta ha riscontrato varie problematiche, che spesso tendono a restringere l'apparente ampia potestà residuale delle Regioni.

### **QUALI SONO I PROBLEMI E LE AMBIGUITA'?**

1. **MATERIE TRASVERSALI:** materie di competenza esclusiva statale che non corrispondono a un settore omogeneo di intervento, come ad esempio quelle materie su cui lo Stato può esercitare la potestà in modo da garantire il soddisfacimento nazionale e uniforme di determinati interessi. In questi casi infatti, lo Stato può 'invadere' la potestà concorrente o addirittura residuale delle Regioni riconducendo un certo ambito materiale alla propria potestà con il pretesto che esso si riconnette a una delle materie trasversali, estendendo di fatto le proprie competenze.  
*Es. disciplina della formazione professionale dei restauratori → a primo impatto si potrebbe dire che rientra nella potestà residuale delle Regioni, eppure a un'analisi più attenta potrebbe essere ricondotta alla tutela dei beni culturali, che invece è di potestà esclusiva dello Stato*
2. **AUTOQUALIFICAZIONE:** connesso al primo punto, accentua la visione stato-centrica in quanto per capire se un determinato ambito è connesso a una delle competenze statali

e necessita quindi di una disciplina statale, si guarda alla definizione materiale di quell'ambito che lo stesso Stato offre. In altre parole, le Regioni partono svantaggiate perché è lo stesso stato a dare definizioni agli ambiti materiali ed è chiaro che dunque lo farà in modo da permettere di estendere la propria potestà.

*Es. per capire se il restauratore rientra nella competenza della tutela dei beni culturali devo guardarne la definizione materiale...ma è lo Stato stesso a offrirmi questa definizione!*

La tecnica dell'auto-qualificazione è stata molto usata nell'interpretazione costituzionale non solo per risolvere conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni (assai frequenti), ma anche per individuare i principi fondamentali che nella potestà concorrente possono fungere da limite per l'intervento delle Regioni. Il risultato è che tali principi sono stati ritrovati sì in norme di principio in senso stretto, ma anche in norme più specifiche (pur non auto-applicative), ricavabili non solo da fonti primarie ma anche regolamentari e sostanzialmente amministrative.

3. **MODALITA' DI ESERCIZIO DELLA POTESTA' STATALE:** lo Stato può disciplinare le proprie competenze esclusive anche tramite fonti regolamentari (d'altronde la divisione tra Stato e Regioni non è gerarchica, ma di competenze). Ancora le definizioni materiali dei vari ambiti da disciplinare sono quelli della 'vecchia' legislatura, cioè la riforma costituzionale non è stata accompagnata da un'attuazione legislativa statale in grado di rinnovare anche le definizioni delle materie e delle funzioni ad esse correlate. Tutto ciò ha portato la riforma a sovrapporsi, senza sostituire completamente, l'assetto previgente, ostacolandone molto l'effettiva riuscita
4. **DIRITTO DELL'UE:** per quanto riguarda la sua attuazione, la responsabilità grava tutta sullo Stato, per cui esso ha prerogative rafforzate rispetto alle Regioni. Infatti spetterebbe alle Regioni il compito di attuare diritto UE in materie di loro competenza residuale, tuttavia in caso di loro inerzia lo Stato può sostituirsi al potere regionale e dargli esso stesso attuazione, anche tramite regolamento. L'attuazione statale si applica soltanto finché le Regioni non adottino la propria disciplina. Invece nelle materie di competenza concorrente è lo Stato a dare attuazione al diritto UE dettando i principi fondamentali. Infine nelle materie di potestà esclusiva statale il Governo può esercitare un potere di indirizzo e coordinamento, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni
5. **INTERPRETAZIONI DELLA CORTE COSTITUZIONALE:** in riferimento al diritto dell'Unione, la Corte ha spesso sancito la preminenza delle competenze statali, in casi di complessi intrecci di materie, specialmente in quelle trasversali che sono volte a tutelare in modo omogeneo interessi oggetto di discipline europee. Inoltre è stata riconosciuta allo Stato la facoltà di dettare, nelle materie concorrenti, norme più dettagliate in quegli ambiti in cui si debba applicare il diritto UE.

Al di fuori del diritto UE, la Corte si ritrova a risolvere spesso conflitti di attribuzione Stato-Regioni e ha cercato di dare flessibilità al riparto netto sancito dalla Costituzione, razionalizzando le potenziali possibilità di interferenza dello Stato:

- **INTERPRETAZIONE DELLA LEGGE SCELBA:** lo Stato può disciplinare materie concorrenti anche con norme di dettaglio, che costituiscono il punto di riferimento finché la disciplina regionale di dettaglio non viene approvata. A quel punto la legge statale risulta abrogata, ma resta comunque la possibilità dello Stato di portare dinanzi alla Corte la legge regionale per motivi di illegittimità costituzionale
- **INTERPRETAZIONE TEOLOGICA,** per norme che sembrano caratterizzate da intrecci di materie regionali e statali: per capire a chi spetta una determinata

competenza è necessario capire lo scopo principale per il quale quelle norme sono state realizzate e vedere se esso è riconducibile a una determinata competenza. Se ciò non è possibile, ma comunque entrano in gioco competenze esclusive dello Stato, si può realizzare una cooperazione amministrativa tra Stato-Regione per compensare l'invasione statale con il principio di leale collaborazione, oppure si può anche riconoscere al legislatore il ruolo di definire un punto di incontro tra gli interessi costituzionali in gioco. Spesso quindi si tratta di criteri che tendono a privilegiare la potestà statale.

- **PRINCIPI DI SUSSIDIARIETA', DIFFERENZIAZIONE ED ADEGUATEZZA**, art 118 Cost: si riferisce al riparto delle funzioni di amministrazione, ma queste portano inevitabilmente con sé anche funzioni legislative (causa principio di legalità), cui gli stessi principi devono applicarsi. La Corte Costituzionale nel 2003, pronunciandosi su un caso in cui lo Stato aveva esercitato unilateralmente e dettagliatamente potestà su materie non di sua competenza esclusiva, ha stabilito che secondo il principio di sussidiarietà lo Stato POSSA intervenire in tutti i casi in cui l'amministrazione regionale risulti insufficiente e solo a livello statale quella determinata questione possa essere trattata in modo idoneo. Ciò facendo però, sono comunque necessarie intese con le Regioni relative a tali decisioni amministrative, perché si sta comunque entrando in una materia che sarebbe di competenza concorrente o addirittura residuale.

Successivamente l'esigenza di intese Stato-Regioni per mezzo del sistema delle Conferenze è stata estesa a tutti i casi in cui lo Stato voglia provvedere (a fenomeni complessi che attraversino contemporaneamente materie statali e regionali) con legge delega e dunque decreto legislativo. Anche se a primo impatto possa sembrare un approccio estensivo delle facoltà delle Regioni, esse hanno solo un ruolo consultivo e di negoziazione, mentre l'iniziativa rimane prettamente statale e unilaterale

- ➔ **RISULTATO?** La potestà residuale delle Regioni non è così ampia come possa sembrare a una prima lettura.

**POTESTA' REGOLAMENTARE TRA STATO E REGIONI** ➔ ART 117 COMMA 6 COST: la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di potestà esclusiva, salvo delega alle Regioni, spetta alle Regioni in ogni altra materia.

- Se lo Stato delega alle Regioni potestà regolamentare in una determinata sua materia esclusiva, solo le Regioni potranno approvare regolamenti, pur nel rispetto della legge statale e del proprio statuto
- Se invece lo Stato delega funzioni amministrative, ma NON potestà regolamentare, possiamo avere diverse possibili letture.
  - L'attribuzione di funzioni amministrative comporta anche la necessità di disciplinarle: le Regioni possono farlo tramite legge o regolamento, in forza del principio di legalità
  - Le Regioni devono limitarsi all'esercizio delle funzioni attribuite, mentre la loro disciplina resta da essere posta dallo Stato

Inoltre la potestà regolamentare delle Regioni in materia concorrente deve comunque seguire i principi fondamentali dettati dallo Stato.

- **RAPPORTO CON POTESTA' NORMATIVA ENTI LOCALI** = art 117 comma 6 Cost:

*<<I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite>>*

Più possibili interpretazioni:

- Riserva di potestà regolamentale in capo agli enti locali: come già riferito a proposito degli statuti locali (che possono derogare leggi statali per principi derogabili), questa fonte sembrerebbe avere la meglio su ambiti in cui il legislatore né statale né regionale possa intervenire
  - Riserva di potestà regolamentare in capo a Stato e Regioni, sia sulle funzioni proprie dell'ente locale che su quelle conferite dal legislatore statale o regionale stesso (distinzione non sempre semplice). In questa ipotesi lo spazio operativo degli enti locali risulterebbe estremamente esiguo
- **POTESTA' NORMATIVA DEGLI ENTI LOCALI** = in generale e in senso più ampio delle considerazioni fatte dell'art 117 co 6 cost, esiste o no, specialmente per interessi costituzionali non disciplinati dal legislatore? Visualizzando i regolamenti adottati a livello locale da molti Comuni nell'ultimo decennio, sembrerebbe di sì e hanno introdotto soluzioni organizzative e procedurali anche molto innovative.

**E PER QUANDO RIGUARDA IL RIPARTO CON LE AUTONOMIE SPECIALI?** I criteri generali sono stabiliti all'interno dei singoli statuti speciali, che sembrano riprendere la 'vecchia' disciplina costituzionale per le Regioni ordinarie anteriore al 2001:

- **POTESTA' PRIMARIA:** limiti → principi generali dell'ordinamento giuridico e norme fondamentali delle riforme socio-economiche
- **POTESTA' CONCORRENTE:** analoga a quella delle Regioni ordinarie, non presente nello statuto della Valle d'Aosta, limite → principi fondamentali della legislazione statale
- **POTESTA' INTEGRATIVA/ATTUATIVA:** consente alle autonomie speciali di adattare la legislazione statale alle proprie specificità in alcune materie

Ulteriori limiti generali: diritto privato e penale. Inoltre, l'ordinamento degli enti locali è materia regionale e non statale e può dunque differenziarsi dalla disciplina statale.

➔ **CLAUSOLA DI MAGGIOR FAVORE** = a seguito della riforma del 2001, le nuove norme si applicano anche alle autonomie speciali ma solo nelle parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

Ciò comporta:

- Riconoscimento della potestà legislativa residuale e conseguente arricchimento delle prerogative dell'autonomia speciale in merito a materie originariamente non presenti nelle potestà preesistenti e a materie che erano di potestà concorrente o primaria, che dunque sono promosse a un regime di intensità maggiore
- Estensione dei paralleli limiti previsti per tali 'nuove' materie, es. materie trasversali
- Le autonomie speciali restano in potere di definire l'ordinamento dei propri enti locali
- Scomparsa di forme di controllo preventivo sulla legittimità di leggi regionali, originariamente previsto dalla stessa Costituzione. Solo la Sicilia fa eccezione: ancora lo statuto speciale prevede una procedura peculiare che permette l'impugnazione delle leggi regionali da parte di un Commissario dello Stato dinanzi alla Corte Costituzionale

Anche nel riparto di competenze tra Stato e autonomie speciali si risente comunque della tendenza interpretativa stato-centrica: ad es. per l'invocazione di ambiti materiali di influenza dell'UE e dunque di titoli corrispondenti a potestà esclusive statali, oppure per mezzo della classificazione all'interno degli statuti speciali di specifiche parti di legislazione statale come limiti alla potestà normativa di Regioni speciali e Province autonome

➤ FONTI PECULIARI DELLE AUTONOMIE SPECIALI:

- Leggi statuarie = *vedi sopra*
- Norme di attuazione degli statuti = espressione di una competenza del tutto riservata, sul piano materiale, in quanto solo tramite questa fonte è possibile trasferire nuove funzioni amministrative alle autonomie speciali, ma anche sul piano procedurale, in quanto sono adottati dal Governo con specifici decreti del PR, previo parere obbligatorio della commissione paritetica, che si sostituisce al controllo parlamentare in questo frangente.

Le autonomie speciali non hanno fatto ricorso a questo tipo di fonte in modo omogeneo, ma nella maggior parte dei casi lo hanno fatto per fare modifiche importanti degli statuti, aumentando le materie in cui possono vantare particolari prerogative e instaurando nella prassi una negoziabilità diffusa nel regime dei rapporti con lo Stato