

LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Regione e Governo Locale

**Bimestrale di studi giuridici e politici
della Regione Emilia-Romagna**

6

**2007 · ANNO XXVIII
novembre/dicembre**

Cooperazione e competenze regionali

Approfondimenti

Indice 6.07

COOPERAZIONE E COMPETENZE REGIONALI

- 689** Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di *multilevel government* / *Roberto Bin*
- 707** La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema / *Luigi Ferraro*
- 741** Il modello dell'*amministrazione comune* delle comunicazioni tra omogeneizzazione della legislazione regionale sulle funzioni proprie, funzioni delegate e garanzie di indipendenza dei Co.re.com. / *Andrea Cardone*
- 777** Lavoro pubblico regionale: storia e regole / *Anna Trojsi*

APPROFONDIMENTI

- 823** Il caso della “tassa sul tubo” tra fiscalità ambientale e tributi regionali di scopo / *Stefano Perazzelli*
- 843** Sulle presunta incostituzionalità del *quorum* della maggioranza assoluta degli iscritti alle liste elettorali per i referendum territoriali *ex art. 132 Cost.* / *Fabio Ratto Trabucco*

Cooperazione e competenze regionali

Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di *multilevel government* ⁽¹⁾

di Roberto Bin

1. Affrontando il tema delle prassi di cooperazione tra livelli di governo nel sistema istituzionale italiano, la prima domanda che è lecito porsi è se esista davvero in Italia un sistema di “governo multilivello”. La domanda non è affatto banale. Indubbiamente sulla carta questo sistema è prefigurato: l’art. 114 della Costituzione, riscritto nel 2001, effettivamente prefigura un sistema multilivello molto articolato, che parte dal Comune per risalire su su sino allo Stato, anch’esso delineato come una delle componenti della Repubblica. Ma questo è solo il dato formale, il dato rintracciabile nel testo costituzionale: se noi infatti, a mente libera, guardassimo alle prassi legislative – prendendo a campione, per esempio, una delle varie leggi finanziarie che si sono succedute in questi anni oppure una qualsiasi legge di settore – o se esaminassimo le numerose impugnazioni statali di leggi regionali, o se ancora passassimo in rassegna la stessa prassi della legislazione regionale, non potremmo che avanzare seri dubbi sul fatto che l’Italia sia qualificabile come un sistema di governo multilivello.

Questa scissione tra il dato formale e la prassi è una chiave che mi servirà per svolgere questa relazione.

La ricerca, progettata nel 2004, aveva l’obiettivo di esaminare i sistemi di cooperazione tra i sistemi di governo, ma devo subito dire che, dal punto di vista dell’esame delle prassi, le articolazioni della ricerca hanno subito alcune amputazioni. Le

(1) Relazione al Convegno *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 14-15 giugno 2007, atti in corso di pubblicazione a cura di A. Barbera e T.F. Giupponi, Bologna, Bononia University Press.

relazioni “cooperative” tra Regioni e gli enti locali, anzitutto, sono ancora indefinibili: come le Regioni cooperino con le autonomie locali è infatti un tema ancora impossibile da mettere a fuoco. Anche in questo caso abbiamo un dato costituzionale – la prevista istituzione del Consiglio delle autonomie – ma che non è stato ancora attuato: per lo più i Consigli non sono ancora stati istituiti o, laddove erano già stati formati prima della riforma costituzionale, non sono stati ancora riformati; la legislazione che li riguarda non sembra capace ancora di conferire loro un ruolo decisionale preciso; le prassi istituzionali non ci danno alcun indicatore che ci consenta di affermare che, laddove esiste un organo regionale di rappresentanza degli enti locali, sia proprio in quella sede che si svolgano le relazioni cooperative tra i diversi livelli di governo. Mentre la definizione legislativa di questi organi non riesce a venire a capo del difficile dosaggio della rappresentanza di enti locali tra loro troppo diversi (Province e comuni, comuni capoluogo e comuni minori, comuni montani e comuni turistici ecc.), né riesce a risolvere il problema di quale ruolo attribuire ad essi (funzione consultiva o di codecisione? inseriti nel procedimento legislativo o anche in quello di alta amministrazione? interlocutori “necessari” o facoltativi, del Consiglio o anche della Giunta?), la cooperazione interistituzionale si svolge invece di regola all’esterno di quell’organismo, tramite i canali informali tipici della contrattazione politica. Il risultato è che, moltiplicando questo dato per le 22 Regioni e Province autonome, il quadro che ne esce è inesplorabile.

Di conseguenza l’attenzione si è spostata al quadro dei rapporti tra Stato e regioni: in questo ambito inevitabilmente si finisce con concentrarsi sul funzionamento del “sistema delle Conferenze”, ossia della Conferenza Stato-Regioni, della Conferenza Stato-città ed autonomie locali e della loro sommatoria, la c.d. Conferenza Unificata. Ma anche questo è un dato formale, perché la Conferenza Stato-autonomie locali di fatto non opera: negli ultimi anni (2003-2006) essa si è riunita due volte all’anno.

TAB. 1. *Numero delle riunioni della Conferenza Stato-città autonomie locali*

2000	11
2001	7
2002	6
2003	3
2004, 2005 e 2006	2

Fonte: dati tratti dal sito del Ministero degli Affari regionali

Quest'anno c'è una piccola ripresa dell'attività della Conferenza, in connessione con l'elaborazione del c.d. Codice delle autonomie: ma siamo a livelli molto lontani da quelli relativi alle altre due Conferenze. Queste hanno fatto registrare infatti un'attività estremamente intensa, in media si riuniscono una volta ogni due settimane: la Stato-Regioni si riunisce qualche volta di più, ma nella prassi le due Conferenze si riuniscono per lo più nella stessa giornata. Di più, la quantità di atti sottoposti alla deliberazione di queste due Conferenze è imponente. Gli ordini del giorno sono in genere affollatissimi e gli atti licenziati molto numerosi. Ecco qualche cifra (TAB. 2).

Naturalmente i dati numerici non ci dicono molto sulla rilevanza dei punti trattati, che sono di qualità molto diversa. Gli atti trattati sono in buona parte attinenti all'amministrazione spicciola, altri attengono al riparto finanziario, altri ancora rappresentano deliberazioni di grande rilievo politico. Tra quest'ultimi non vi sono soltanto i pareri sugli schemi degli atti normativi del Governo ma la grande varietà di intese e di accordi.

TAB. 2 – Numero delle riunioni della Conferenza Stato-Regioni e della Unificata

a) Conferenza Stato-Regioni		
Anno	Numero di sedute	Atti adottati
1990	9	59
1991	13	53
1992	8	46
1993	13	85
1994	12	75
1995	12	104
1996	11	107
1997	19	167
1998	26	201
1999	31	254
2000	24	282
2001	18	244
2002	23	230
2003	22	306
2004	14	279
2005	17	223
2006	18	325
b) Conferenza Unificata		
Anno	Numero di sedute	Atti adottati
1997(*)	6	13
1998	21	59
1999	22	131
2000	21	187
2001	22	141
2002	25	98
2003	16	82
2004	14	103
2005	14	82
2006	17	121

(*) Anno di istituzione

Fonte: dati tratti dal sito del Ministero degli Affari regionali

È stata la stessa Corte costituzionale, all'indomani dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V, a stimolare la moltiplicazione delle procedure di contrattazione. La riforma è stata l'occasione per la Corte di interrompere il trend giurisprudenziale precedente, che la vedeva continuamente coinvolta in un impervio giudizio di merito sulla dimensione degli interessi coinvolti dagli atti impugnati. L'interesse infrazionabile e perciò nazionale, l'interesse frazionabile e perciò regionale, l'interesse meramente locale erano le categorie che avevano assunto il ruolo dominante nella giurisprudenza relativa al riparto delle funzioni, applicando le quali la Corte si è ritrovata sempre più coinvolta in valutazioni di merito ingestibili con gli strumenti tipici del giudizio di legittimità. L'accentuazione della "pariordinazione" dei livelli di governo che compongono la "Repubblica", preannunciata dal riformato art. 114 Cost., è stata la base argomentativa su cui la Corte ha sviluppato una procedura che deve essere attivata ogni qual volta lo Stato voglia dettare norme su oggetti che non ricadano integralmente all'interno delle materie assegnategli dalla Costituzione, ma lambiscono interessi (e competenze) affidati in cura alle Regioni: in tutti questi numerosissimi casi vanno osservate procedure di leale collaborazione che comportano il necessario coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni (o dell'Unificata). In particolare, è stato valorizzato il meccanismo dell'intesa in Conferenza nei casi in cui lo Stato agisca "in sussidiarietà": secondo lo schema delineato nella celebre sent. n. 303/2003, quando lo Stato ritenga necessario intervenire per soddisfare esigenze unitarie, attraendo a sé funzioni amministrative di coordinamento o di programmazione, non può rendere le sue decisioni operative se prima non acquisisce l'intesa "forte" in Conferenza con l'insieme delle Regioni (e, quando necessario, degli enti locali); e parimenti condizionata all'intesa con la singola Regione interessata è l'applicazione in concreto degli atti assunti "in sussidiarietà".

È bene osservare che i meccanismi di raccordo, da un iniziale nucleo relativamente ristretto di specifici atti amministrativi, si sono così progressivamente estesi ad una ben più ampia e in-

determinata tipologia di atti politici. La prassi vede sempre più spesso iscritti nell'ordine del giorno delle Conferenze "accordi" destinati a impostare decisioni di alta politica. Alcuni esempi.

Il 20 giugno 2002 la Conferenza Unificata approva l'Intesa interistituzionale tra Stato, Regioni ed enti locali che avrebbe dovuto avviare il cd. federalismo fiscale, con trasferimento delle risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni attribuite a Regioni ed enti locali dalla riforma costituzionale del 2001, e ad individuare modalità di superamento del contenzioso in merito alla sua applicazione. Il principale frutto di questa intesa (forse l'unico, dato che nella riunione della Conferenza Unificata del successivo 19 dicembre tutti i rappresentanti del sistema delle autonomie denunciano che il Governo non solo non ha dato seguito all'intesa, ma anzi una serie di suoi atti, e in primo luogo il d.d.l. finanziaria, sono in palese contraddizione con gli obiettivi concordati con l'intesa) sarà la legge n. 131/2003, che infatti nell'art. 8.6 introduce la previsione esplicita di intese promosse dal Governo per l'armonizzazione della legislazione o il raggiungimento di posizioni o obiettivi comuni).

La Conferenza Unificata del 3 marzo 2005 approva le Linee guida per il Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013.

Nella Conferenza Stato-Regioni del 16 marzo 2006 è stato stipulato l'accordo generale di cooperazione per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari. In essa si prevedono le modalità della partecipazione regionale alla delegazione italiana in Consiglio UE e nei gruppi di lavoro Consiglio e Commissione.

Nella Conferenza Unificata del 28 marzo 2006 si raggiunge l'intesa sul Piano Sanitario Nazionale per il triennio 2006-2008.

Nella Conferenza delle Regioni il 5 ottobre 2006 viene formalizzata l'intesa sul Nuovo patto sulla salute.

Nella Stato-Regioni del 15 marzo 2007 viene raggiunto l'accordo sugli Orientamenti e obiettivi per il nuovo quadro programmatico Stato-Regioni per l'Educazione all'ambiente e allo sviluppo sostenibile.

Nella Conferenza Unificata del 29 marzo 2007 si stipula

l'Accordo tra Governo, Regioni e autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione.

All'ordine del giorno delle prossime sedute delle Conferenze sono inserite questioni come la discussione del D.p.e.f., l'Accordo quadro per la prevenzione dell'usura e per il sostegno alle vittime del racket e il Patto per la sicurezza, le "Misure per la riduzione dei costi politico-amministrativi e per la promozione della trasparenza", ecc.

Si tratta, appunto, solo di esempi scelti spigolando nei verbali delle Conferenze: servono a testimoniare però un dato di assoluto rilievo, cioè il ruolo politico che le Conferenze hanno assunto nella "via italiana" alla codecisione. Accanto a funzioni di amministrazione attiva, quali le designazioni di componenti di organi amministrativi spesso di dubbia rilevanza, le Conferenze sono regolarmente chiamate ad esprimersi sugli schemi degli atti normativi e sulle strategie politico-istituzionali di maggior rilievo. Accordi come questi, ha osservato la Corte costituzionale, "rappresentano la via maestra per conciliare esigenze unitarie e governo autonomo del territorio, poteri dominicali e interessi delle collettività amministrate": costituiscono "la via di concretizzazione del parametro della leale collaborazione che... appare anche la più coerente con la sistematica delle autonomie costituzionali, giacché obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale dei reciproci rapporti più che ad una visione verticale-gerarchica degli stessi" (sent. n. 31/2006).

2. Perché è così interessante questa esperienza? Innanzitutto perché pone il problema di individuare le "istituzioni della cooperazione" su un piano assai diverso da quello generalmente individuato dal dibattito scientifico e politico. Da un lato dobbiamo constatare che l'ipotesi di una regionalizzazione del Parlamento è ormai tramontata. Benché in sede politica si continui a ventilare l'ipotesi di una riforma costituzionale mirata a tale risultato (ma ormai il problema è dominato dall'obiettivo di superare il "bicameralismo paritario" e di sottrarre il Governo all'obbligo del doppio rapporto fiduciario, non da quello di "re-

gionalizzare” l’organo legislativo, dandovi accesso alla rappresentanza dei territori), devo confessare che tale ipotesi, al di là della sua praticabilità concreta, non convince affatto sul piano teorico. Il “Senato delle Regioni” non risolverebbe affatto il problema della rappresentanza delle Regioni nel processo legislativo, se non a condizione di cessare di essere una seconda Camera e accettare che esso diventi ciò che in Germania è il Bundesrat. Dato che il Bundesrat non è un ramo del Parlamento, vagheggiare la riforma del bicameralismo italiano secondo il modello tedesco significa appunto eliminare il bicameralismo, riducendo il Parlamento ad una sola Camera (la qualcosa sarebbe probabilmente un bene in sé) e istituire un organo che parlamentare non è.

Se dunque la prospettiva irenica e utopistica del “Senato delle Regioni” sfuma, ci troviamo di fronte invece la prospettiva concreta di un organo “cooperativo” che lavora – e lavora senza un quadro predefinito di regole. Ci sono ovviamente delle regole, come ben si sa, ma sono minime e anche piuttosto equivocate. La prassi di funzionamento delle Conferenze si svolge ben lontana da questa base normativa.

Anche qui può servire qualche dato.

A chi spetta formare l’ordine del giorno delle Conferenze? Formalmente al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro delegato. Formalmente, perché ormai si è formata una prassi “di cooperazione” per cui si contratta anche la formazione dell’ordine del giorno. Quel che più interessa è che, nella prassi, non sono le singole Regioni a reclamare l’inserimento di qualche argomento di loro interesse, ma a farlo è la Conferenza dei Presidenti delle Regioni. Essa di solito si riunisce il giorno stesso o il giorno precedente alla riunione delle Conferenze e in quella occasione si discutono gli argomenti da proporre per le riunioni successive. Non c’è però alcuna norma che preveda un tale sistema di codecisione dell’ordine del giorno: esso è appunto il frutto esclusivamente di una prassi politica di rispetto reciproco.

Con quali *quorum* strutturali e funzionali decide la Conferenza? Se guardassimo ai dati delle presenze delle Regioni alla

Conferenza Stato-Regioni non potremmo che restare sorpresi: per esempio, nelle sedute del 2007 mai sono stati presenti i rappresentanti di più di 8 regioni, presenza raggiunta per altro in solo due riunioni; mentre in altrettanti casi le Regioni rappresentate erano invece soltanto due. Tra questi due estremi fluttua il tasso di presenza dei rappresentanti delle regioni: ciò vuol dire che quanto si dice e si fa in Conferenza non importa direttamente alle Regioni. Di solito sono presenti due Presidenti di Regione, ma qualche volta anche solo uno; se sono due, per lo più rappresentano i due diversi schieramenti politici; di solito parla il Presidente della Conferenza dei Presidenti, il quale riferisce ciò che la Conferenza dei Presidenti ha discusso e deliberato nella riunione appena svoltasi. Perché gli altri Presidenti dovrebbero perdere il loro prezioso tempo? In Conferenza, di solito, sono più numerosi i rappresentanti del Governo che quelli delle regioni: un dato interessante!

Ovviamente non è immaginabile che si voti in Conferenza: le Regioni hanno già votato – semmai abbiano sentito il bisogno di contarsi – in Conferenza dei Presidenti. Non è un caso perciò che non il regolamento della Conferenza Stato-Regioni, ma il regolamento della Conferenza dei Presidenti contenga una disciplina analitica delle modalità di voto, dei *quorum* e delle maggioranze: la regola delle modalità con cui le Regioni esprimono collettivamente la loro volontà è quella autonomamente definita dalle Regioni stesse; quella volontà andrà poi comunicata al Governo dal loro “portavoce” in Conferenza Stato-Regioni. Così, per esempio, l’importante intesa sul “Nuovo patto sulla salute” è stata “stipulata” informalmente attraverso uno scambio di note tra il Ministro e il Presidente della Conferenza dei Presidenti una settimana prima della riunione della Conferenza Stato-Regioni che ha formalizzato l’intesa: in tutti i comunicati e le notizie della stampa l’intesa porta la data dello scambio di note, non quella della “ratifica” in Conferenza. Ciò non significa però che nella Conferenza dei Presidenti si sia soliti votare: le Regioni cercano di raggiungere una posizione unitaria attraverso trattative politiche e, se questa non è raggiungibile, non esitano a riferire al Governo, in sede di Conferenza, le

opinioni differenziate e irriducibili ad unità.

Del tutto all'oscuro rimane invece il problema – che con le procedure di decisione è evidentemente intrecciato – di quale sia l'efficacia giuridica delle deliberazioni raggiunte con questo complesso procedimento decisionale. È ovvio che, come ha osservato il Consiglio di Stato (parere n. 11996/2004), un eventuale parere favorevole della Conferenza non è mai “risolutivo per il superamento di tutti i problemi di costituzionalità” dell'atto che ne è stato oggetto, anche se il recepimento delle osservazioni delle Regioni può disinnescare il contenzioso. Il vero problema è però se le decisioni raggiunte in Conferenza Stato-Regione vincolino o meno le Regioni dissenzienti. È un problema che è stato posto alla Corte costituzionale un paio di volte da parte di una Regione che non aveva partecipato alla seduta: e la Corte ha risposto in modo molto sfumato, sottolineando come la Regione ricorrente non avesse manifestato “in qualche forma” il suo dissenso, neppure fuori della seduta della Conferenza (sent. n. 507/2002). Ma sul problema dell'efficacia giuridica degli accordi raggiunti in Conferenza non insisto, perché è oggetto delle relazioni di Benelli e Mainardis ⁽²⁾.

L'organizzazione stessa dei lavori delle Conferenze si è evoluta in via informale, per pura prassi. La Conferenza dei Presidenti si è organizzata per gruppi di lavoro diretti da un funzionario responsabile della Regione individuata come “capofila”; ma anche le Conferenze Stato-Regioni e Unificata sono organizzate per gruppi di lavoro “misti”, ossia comprensivi di funzionari delle amministrazioni ministeriali, regionali e locali. Questa è una prassi risalente nel tempo, ma di recente essa ha consentito una svolta nell'organizzazione dei lavori delle Conferenze stesse. La vicenda è istruttiva: nel luglio del 2006 il Ministro Lanzillotta e il Presidente delle Regioni Errani hanno discusso su come razionalizzare i lavori della Conferenza Stato – regioni, ormai travolta dalla complessità degli ordini del giorno. Di fronte alla difficoltà tecnica degli argomenti da trattare,

(2) F. BENELLI, C. MAINARDIS, *La cooperazione Stato Regioni e il seguito giurisprudenziale (con particolare riferimento alle negoziazioni delle competenze)*, in *Le Regioni*, n. 6/2007, p. 953 ss.

il rappresentante delle Regioni sosteneva l'opportunità di allargare la partecipazione ai lavori ai tecnici di sostegno dei rappresentanti regionali; ma il Ministro, preoccupata dall'affollamento che ciò avrebbe comportato, e del conseguente svilimento della natura politica dell'organo, contropropose di giungere piuttosto ad una razionalizzazione delle modalità di convocazione delle sedute, dando quel tanto di anticipo che avrebbe consentito alle Regioni di svolgere preventivamente un'istruttoria adeguata. Questa innovazione apparentemente poco significativa ha comportato invece una conseguenza di grande rilievo: seguendo l'esempio del Coreper (il Comitato dei rappresentanti permanenti che coopera con il Consiglio dell'Unione europea), gli ordini del giorno sia della Conferenza Stato-Regioni sia della Conferenza Unificata si sono scissi in due parti, secondo i risultati che l'istruttoria aveva raggiunto nei gruppi misti di lavoro: nella parte "B" dell'ordine del giorno si iscrivono gli argomenti "da intendersi già discussi salvo richiesta di dibattito", nella parte "A" gli oggetti che devono essere effettivamente discussi in quanto in sede tecnica non è stato possibile raggiungere un accordo. Il tavolo politico può così concentrarsi sulle questioni politicamente più delicate.

3. Di tutte queste trasformazioni operative e organizzative delle Conferenze non c'è traccia nella disciplina normativa, spesso neppure nei verbali delle Conferenze stesse: tutto si è sviluppato di fatto, attraverso un accordo interistituzionale del tutto informale che si è occupato di realizzare condizioni migliori per un efficiente operare di questi organi di raccordo politico e amministrativo tra centro e periferia.

A me sembra un miracolo che ciò si sia potuto realizzare in Italia. L'Italia è un paese ricco di ingegneri e di architetti costituzionali, minato da una sorta di idealismo istituzionale che porta sempre ad affrontare i problemi – e quanti ce ne sono! – non cercando di escogitare la soluzione meno complicata e "costosa" ma, anzi, iniziando sempre dal "modello", dal "disegno complessivo", dal "nodo di fondo". La riforma del Titolo V del 2001 ne è la dimostrazione: che cos'è l'art. 114 se non un "mo-

dello astratto” di *multilevel government*, l’abbozzo fantasioso di un disegno costituzionale complessivo tanto ambizioso quanto privo di concretezza, lasciato sulla carta del tutto privo degli strumenti istituzionali necessari per poter funzionare? Il problema è che i modelli astratti, frutto di un disegno tutto cerebrale e privo di aderenza alla effettività dei comportamenti istituzionali, costituiscono un salto nel vuoto e innescano conflitti tra le istituzioni, come il contenzioso Stato-Regioni davanti alla Corte costituzionale sta a dimostrare. Mentre le norme giuridiche, e le riforme costituzionali *in primis*, dovrebbero essere prodotte proprio allo scopo di prevenire e risolvere i conflitti.

È allora di indubbio interesse scoprire che in Italia, paese dominato da un approccio “giacobino” alle riforme costituzionali, nella indiscussa aspettativa che con un atto di volontà normativa si possa radicalmente trasformare la società, si stiano sviluppando invece soluzioni che – per riprendere la nota polemica contro lo spirito delle costituzioni rivoluzionarie francesi – s’ispirano invece ad una filosofia burkiana, di istituzioni che si consolidano progressivamente, dando luogo passo dopo passo ad un disegno complessivo leggibile solo in retrospettiva.

Da questo punto di vista, il modo in cui si sta venendo a formare nella prassi il sistema delle Conferenze è l’esperienza italiana che più assomiglia alle vicende attraverso le quali ha preso forma l’assetto istituzionale dell’Unione europea. La storia costituzionale europea è essenzialmente tracciata da prassi e da accordi interistituzionali, progressivamente trascritti nei Trattati: l’evoluzione istituzionale del Parlamento europeo, in particolare, è tutta costruita attraverso uno sviluppo, spesso conflittuale, delle relazioni tra le istituzioni, che si sono poi consolidate in accordi scritti e pubblicati, e che solo in seguito si sono tradotte in norme “costituzionali”. Così si è sviluppata la *governance* o se si vuole la “forma di governo” europea, non attraverso tentativi astratti di “riforma costituzionale”, i quali, anzi, sono tutti falliti. Ad ogni fallimento dei tentativi di ridefinire attraverso una revisione dei trattati la “Costituzione europea” hanno fatto seguito riassetamenti informali, di fatto, sviluppatisi attraverso le prassi e gli accordi di cui si diceva. Le tante

crisi che hanno segnato la storia dell'integrazione europea, dalla "crisi della sedia vuota" e dal compromesso di Lussemburgo in poi, hanno invece favorito la messa a fuoco dei problemi concreti di funzionamento del governo europeo e la ricerca di una soluzione modesta e informale, solo in seguito recepita dai trattati; e questa soluzione è stata possibile solo grazie al fatto che si è rinunciato a definire preventivamente il disegno astratto e di rispondere alle eterne domande che esso avrebbe comportato. Cercare di rispondere alla domanda di chi sia il sovrano in Europa significa provocare lacerazioni insanabili, mentre il modo di far esercitare al Parlamento un ruolo effettivo nel processo di bilancio o nella legislazione comunitaria nella prassi lo si è potuto trovare con relativa facilità.

4. Le prassi, dunque, cambiano le cose. Il sistema delle Conferenze ha a sua volta sperimentato prassi che hanno risposto alla forte domanda di coordinamento politico tra livelli di governo. Esse forse hanno bisogno di un consolidamento normativo, anche se però non è facile ancora individuare in quale direzione esso debba operare. Confesso che, soddisfatto del risultato di poter concludere che non è in una riforma costituzionale che si debba ricercare la risposta al problema, non sono però riuscito a trovare molto che debba essere oggetto di un intervento legislativo, di una norma giuridica. I punti critici del funzionamento sono infatti essenzialmente politici.

Nella Conferenza Stato-Regioni il nodo principale è che il sistema informale di coordinamento funziona se e soltanto se i protagonisti politici vogliono farlo funzionare. Lo dimostra la passata legislatura, in cui il Governo, pur professandosi fortemente filofederalista e pur godendo per molto tempo della presenza nella maggioranza delle Regioni di un governo politicamente amico, non ha dimostrato alcun desiderio di far funzionare davvero la Conferenza. Ci sono stati episodi eclatanti, come quello dell'approvazione del cd. Codice dell'ambiente, di cui merita ricostruire le poco edificanti vicende.

Il Consiglio dei Ministri approva lo schema di decreto legislativo – 318 articoli e oltre duecento pagine di allegati tecnici -

il 18 novembre 2005, a seguito dei pareri delle Commissioni parlamentari previsti dalla legge delega. Nel corso della seduta della Conferenza unificata del 24 novembre 2005, i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali chiedono di essere informati sullo stato di attuazione della delega legislativa; il testo del decreto viene trasmesso alle Regioni il 29 novembre 2005, ma con la successiva avvertenza – a seguito ancora delle insistenze delle Regioni - che gli allegati tecnici, “a causa della loro voluminosità”, sarebbero stati resi disponibili soltanto in rete. Il parere sul decreto legislativo viene iscritto nell’ordine del giorno della seduta della Conferenza Unificata del 15 dicembre 2005, benché il Presidente della Conferenza delle Regioni ne avesse già chiesto la sospensione per consentirne un esame adeguato. Ma il Ministro dell’Ambiente risponde per telegramma che “il Governo non intende concedere deroghe al termine fissato dalla legge per l’esame delle commissioni competenti, considerata la durata dei termini previsti dalla legge 308 del 2004 e valutato altresì il periodo di attività residua del Parlamento”. Sicché nella seduta della Conferenza Unificata del 15 dicembre 2005 il rinvio del punto all’ordine del giorno è oggetto di un “appello accorato” del Presidente Errani, a nome della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, al quale si associano i rappresentanti degli altri enti locali: l’appello è motivato dall’estrema complessità della materia, “che non attiene solo alle questioni ambientali, ma anche alla difesa del suolo, ed altro”, e che “tratta di una serie di politiche fondamentali che incrociano in modo forte, tutta l’articolazione legislativa delle Regioni e le politiche amministrative degli Enti locali”. Ma il Viceministro che rappresenta il Governo è rigido nel rifiuto della proroga: il suo argomento è che la “tutela dell’ambiente” è materia di competenza esclusiva dello Stato, e che comunque non c’era tempo, perché la delega sarebbe scaduta il giorno stesso, “desumendo ciò da quanto di sua conoscenza”: anche lui dunque non aveva fatto in tempo ad informarsi correttamente del punto all’ordine del giorno! Da un lato il Viceministro ignora – come gli viene fatto osservare – quanto la giurisprudenza costituzionale aveva già ampiamente osservato attorno alla na-

tura “trasversale” della materia e all’intreccio di competenze che su di essa si concentra; dall’altro ignora i termini stessi della delega, che sarebbe scaduta appena l’11 luglio 2006. Nella divergenza delle posizioni, il parere non poté essere espresso. Ciononostante il Consiglio dei ministri, il 19 gennaio 2006 approva “in via definitiva” il testo del decreto legislativo, mentre, nella successiva riunione della Conferenza Unificata del 26 gennaio 2006, i Presidenti delle Regioni e i rappresentanti degli enti locali presentano un ordine del giorno recante il parere negativo sullo schema di decreto, motivandolo sia nel merito che nel metodo, parere del quale il rappresentante del Governo si limitava a dichiarare di “prendere atto”. Il 10 febbraio il Consiglio dei ministri riapprovava, di nuovo “in via definitiva” il decreto legislativo, evidentemente senza alcun riesame di merito, stante l’asserita (ma inesistente) urgenza. Ma il Presidente della Repubblica, in fase di emanazione del decreto, chiede al Governo alcuni chiarimenti nel merito e in relazione al procedimento di formazione del decreto legislativo: perciò il decreto legislativo viene ulteriormente riapprovato con alcune modifiche dal Consiglio dei ministri il 29 marzo 2006, in un testo dunque formalmente (sia pure parzialmente) diverso da quello sottoposto all’esame delle Commissioni parlamentari e della Conferenza Unificata. Così il Governo raggiunge il suo obiettivo, ma pagando un prezzo non indifferente, perché il decreto è stato immediatamente impugnato dalla maggior parte delle regioni. Se il governo ritiene che il coinvolgimento delle Conferenze nei suoi faticosi procedimenti decisionali sia una perdita di tempo, si comporterà in modo poco cooperativo: ma l’alternativa alla cooperazione è la conflittualità, e il conflitto giurisdizionale davanti alla Corte costituzionale, anche a prescindere dall’esito, risulta assai spesso funesto per l’efficacia e la tempestività dell’implementazione delle decisioni assunte, come dimostrano le tormentate vicende di tante norme contenute nelle leggi finanziarie degli ultimi anni. È una questione di calcolo politico; è, appunto, un nodo politico, per risolvere il quale le leggi possono fare poco. Si possono regolare o vietare separazioni e divorzi, ma non si può per legge imporre ai co-

niugi di amarsi: allo stesso modo si possono disciplinare termini e procedure, ma che la cooperazione interistituzionale sia leale e funzioni bene è un risultato tanto auspicabile quanto impossibile da prescrivere utilmente.

5. Ovviamente tutto ciò vale anche per la Conferenza unificata, sulla quale però pesa anzitutto un problema di fondo rimasto sinora inaffrontato, un problema che attiene proprio al disegno costituzionale (sì, forse ogni tanto ci vuole un intervento anche a questo livello). In un sistema costituzionale che si vorrebbe “federale”, ma in cui non si è capaci di decidere se esso debba basarsi sulle Regioni o sulla dimensione comunale, è evidente che il funzionamento dei sistemi di coordinamento soffre di un’ineliminabile difficoltà.

Ma nel modo di operare della Conferenza unificata, in particolare, a questo problema si somma la meno elevata ma più impellente questione politica di come si formi la rappresentanza degli enti locali.

Nell’attuale assetto, nella Conferenza unificata siedono fianco a fianco due categorie di soggetti del tutto eterogenee: da un lato i presidenti di Regione, soggetti politici democraticamente investiti della rappresentanza delle collettività locali; dall’altro i rappresentanti scelti dalle associazioni di categoria degli amministratori locali, soggetti dunque che non solo legati da un vincolo di rappresentanza territoriale, ma sindacale. I primi sono politicamente responsabili nei confronti della propria collettività anche dei comportamenti assunti in Conferenza, i secondi no, essi rispondono alla loro associazione. Come tutti coloro che sono investiti di una rappresentanza di interessi, questi soggetti muovo in una prospettiva che tende a tutelare anzitutto l’uniformità di trattamento degli enti che essi rappresentano e mantenere così unita la categoria rappresentata: privilegiano quindi le soluzioni accentrate rispetto a quelle decentrate, le soluzioni uniformi rispetto a quelle differenziate. Se si vuole la riprova, basta controllare le prese di posizione, in Conferenza e fuori, ogni volta che si tratti dell’applicazione del principio costituzionale di differenziazione, parte imprescindibile di ogni consapevole discorso attorno alla sussidiarie e all’adeguatezza.

Il principio di sussidiarietà ha conquistato credito sino al punto di divenire il fulcro della riforma costituzionale (oltre che del sistema comunitario) in nome dei diritti delle persone, non delle prerogative degli enti: si ritiene che sia portando l'amministrazione al livello più prossimo ai cittadini che se ne garantiscono meglio la democraticità e l'efficienza. Ma non sempre la dimensione comunale è in grado di offrire in concreto questi obiettivi. Differenziare le funzioni amministrative attribuite agli enti locali in base alla loro capacità di farvi fronte con strutture amministrative adeguate è un'esigenza impellente per lo Stato, per le Regioni e per i cittadini stessi: ma ogni tentativo di farvi fronte è ostacolato dai rappresentanti dei comuni, che sono disposti ad accettare semmai un'articolazione dimensionale ritagliata in via generale e astratta dallo Stato piuttosto che una definita più in concreto (e quindi più corrispondente al principio di sussidiarietà) dalle singole regioni. Il lungo dibattito attorno al "codice delle autonomie" mostra con chiarezza a quali conseguenze porti questo atteggiamento. Questa "dimensione" di categoria degli interessi rappresentati finisce persino con far convergere in posizioni "unitarie", sostanzialmente filo governative e radicalmente antiregionaliste, soggetti che rappresentano livelli di governo – i comuni e le Province – che, nelle realtà concrete, hanno più ragioni di contrasto che di convergenza. I "sindacalisti" delle due categorie parlano però lo stesso linguaggio e s'intendono quanto basta a far fronte comune; i Presidenti delle Regioni parlano invece il linguaggio degli interessi politici e questo spesso li divide.

A dire il vero, non manca talvolta neppure tra i Presidenti delle Regioni una certa tendenza alla difesa "sindacale" dei loro enti; la stessa Conferenza dei Presidenti, operando nel senso della mediazione delle posizioni, tende spesso ad un appiattimento delle diversità di interessi e a scivolare nella difesa sindacale dell'autonomia regionale. Ma di solito la diversità c'è e traspare, sia per l'opposta appartenenza politica dei Presidenti, sia per la differenza degli interessi territoriali che essi rappresentano.

La compresenza di rappresentanti politici delle comunità ter-

ritoriali e rappresentanti sindacali di interessi di categoria crea insomma una strutturale difficoltà di funzionamento della Conferenza. Questo è sì un problema che richiederebbe un intervento legislativo. Si potrebbe ritenere che a monte dovrebbe essere sciolto in precedenza il nodo dell'“architettura” dello Stato delle autonomie e che perciò, in questo caso, l'evoluzione “in via di prassi” in effetti non basti. Ma, senza affrontare ardue scelte tra modelli costituzionali, sarebbe sufficiente un (modesto, ma determinante) intervento legislativo, che slegasse la nomina dei rappresentanti dei comuni dalle designazioni sindacali e la riportasse agli organismi che rappresentano gli enti locali nelle regionali, per ristabilire il necessario rapporto tra chi siede nella Conferenza e gli interessi del proprio territorio. Nessuna “purezza” di disegno costituzionale può suggerire, in una situazione particolare come quella italiana, che gli interessi delle comunità locali siano rappresentati a livello nazionale esclusivamente dalle Regioni o esclusivamente dai comuni: ma la condizione minima perché il meccanismo istituzionale di raccordo tra centro e periferia funzioni adeguatamente è che chi si ritrovi a farne parte parli almeno lo stesso linguaggio.

La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema

di Luigi Ferraro

Sommario

1. La genesi della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e le ragioni della sua debolezza. – 2. La maggiore autonomia della Conferenza dopo la riforma del Titolo V. – 3. La nuova dimensione della Conferenza in relazione alla materia comunitaria. – 4. Il contributo della legge n. 11/2005 allo sviluppo della cooperazione orizzontale. – 5. L'aspirazione della Conferenza ad essere considerata quale sede definitiva della cooperazione orizzontale. Osservazioni conclusive

1. La genesi della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e le ragioni della sua debolezza

Nel corso degli anni l'attenzione della dottrina verso la Conferenza dei Presidenti delle Regioni (o anche Conferenza delle Regioni) si è dimostrata sempre molto tiepida, probabilmente in ragione di una valutazione di scarsa incisività di tale organo sull'organizzazione territoriale della Repubblica, soprattutto nella prospettiva della costituzione di una sede di cooperazione orizzontale.

In effetti, le radici di tale scetticismo si rinvenivano in motivi innanzitutto giuridici, in quanto da più parti si dubitava, in vigenza del precedente Titolo V della Costituzione, della legittimità di eventuali accordi interregionali e dell'istituzione di organi comuni alle diverse Regioni, quantomeno con riferimento alla prospettiva globale di tutte le Regioni, in quanto già l'art. 8 d.P.R. n. 616/1977, prevedeva la possibilità di intese e di "uffici o gestioni comuni", seppure limitati ai territori finiti-

mi ⁽¹⁾. A tali ragioni si aggiungevano quelle di carattere politico; difatti il potere centrale tendeva ad avocare a sé la disciplina di tutti gli interessi comuni a più enti *sub-statali*, in forza dell'incapacità dei territori ad una loro adeguata gestione ⁽²⁾, almeno nella dimensione macroregionale. In questo modo venivano ad essere contestati i presupposti necessari e più rilevanti per lo sviluppo di un processo cooperativo attinente alle sole Regioni, tanto di tipo organico, quanto convenzionale.

A corollario di tali motivazioni, è necessario non dimenticare come l'intero ordinamento regionale sia decollato con difficoltà e con il noto ritardo rispetto all'originaria previsione della Carta costituzionale del 1948. Del resto, l'indirizzo centralista sorto con l'avvento del Regno d'Italia – ed ancora di più rafforzatosi nel ventennio fascista – se, da un lato, ostacolava l'affermarsi di una nuova realtà territoriale, oltretutto diversa da quella municipale, certamente più familiare, dall'altro, non poteva non mostrarsi culturalmente inadeguato rispetto alla prospettiva di sedi giuridiche tipiche di un modello federale, quale gli organi, appunto, di cooperazione orizzontale.

Al contrario, oggi, soprattutto dopo la complessiva riforma costituzionale del Titolo V, è necessaria la presenza dei suddetti organi, perché, come si tenterà di dimostrare nel prosieguo del lavoro con particolare riguardo alla materia comunitaria, il compito principale della cooperazione orizzontale è quello di arginare il pericolo di una decisa supremazia dello Stato nelle

(1) Cfr. F. COVINO, *Commento all'art. 117, 8° co., Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, Utet 2006, p. 2316 ss., che cita, ad esempio, anche la legge n. 745/1975 tesa a trasferire alle Regioni gli istituti zooprofilattici sperimentali, capaci di abbracciare, ciascuno, unicamente il territorio di due Regioni.

(2) Per tali motivazioni e per una compiuta illustrazione delle posizioni dottrinarie, con riguardo al periodo di vigenza dell'originario Titolo V della nostra Carta costituzionale, cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, Cedam, 1995, p. 257 s., il quale evidenzia, altresì, come le medesime perplessità, pur presenti anche nella giurisprudenza, nella dottrina e nel mondo politico tedeschi, siano state superate nella prassi che ha suggerito un ampio ricorso alla cooperazione di tipo organico. Cfr., inoltre, G. RIZZA, *Collaborazione tra enti territoriali (voce)*, in *Enciclopedia Giuridica*, VI, 1988, 3.

sedi istituzionali di cooperazione verticale ⁽³⁾. Difatti, attraverso la collaborazione tra enti *sub*-statali è possibile addivenire a quelle posizioni comuni che rafforzano la capacità di interlocuzione del livello territoriale regionale rispetto al potere centrale. Non a caso, come di seguito sarà analizzato, proprio la legge n. 11/2005, che disciplina la partecipazione delle Regioni al processo di integrazione comunitaria, assegna alla Conferenza dei Presidenti una valenza assolutamente nuova rispetto alla precedente disciplina.

Tuttavia, iniziando questa breve analisi dal momento genetico, è opportuno evidenziare come già in quella fase la Conferenza in oggetto palesasse profili di criticità.

Essa fu costituita – attraverso un atto di natura esclusivamente politica e, quindi, senza alcuna formalità giuridica – dai Presidenti delle Regioni, ordinarie e speciali, riuniti a Pomezia il 15-16 gennaio 1981, con l'intento di dare vita ad una sede di raccordo delle Regioni ⁽⁴⁾.

Va innanzitutto evidenziata la data di costituzione, che è antecedente al d.P.C.M. 12 ottobre 1983 istitutivo della nuova Conferenza Stato-Regioni. In tal modo, sembrerebbe a prima vista confermato l'indirizzo tipico di un processo federale per aggregazione – seppure quest'ultimo, com'è noto, non corrisponda all'esperienza italiana ed ancor di meno in quel periodo storico – secondo il quale il momento di cooperazione orizzontale precede quello verticale, in ragione della naturale precedenza del patto intercorso tra gli Stati membri di una costituenda Federazione.

Ciò nonostante, è lo stesso atto di istituzione della Confe-

(3) Cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., p. 423, il quale rileva, tanto con riferimento alla fase ascendente, quanto a quella discendente, la necessità di un modello interno ispirato al principio di collaborazione, in cui è determinante il livello di cooperazione orizzontale.

(4) L'atto di costituzione della *Conferenza permanente dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome* è rinvenibile sul sito ufficiale della Conferenza medesima, www.Regioni.it. Su tale momento istitutivo v. E. BARONE RICCIARDELLI, *I punti di raccordo tra lo Stato e le rappresentanze delle autonomie locali e regionali: dialogo o scontro per l'attuazione del federalismo?*, in *Tributi locali e regionali*, n. 6, 2004, p. 811.

renza dei Presidenti delle Regioni a segnare le distanze dalle comuni esperienze federali. Si evince, infatti, al momento della sua costituzione, un carattere decisamente strumentale rispetto alla (allora) futura Conferenza Stato-Regioni ⁽⁵⁾, in quanto la prima Conferenza era innanzitutto proiettata alla realizzazione della seconda, in ragione della necessità espressa, proprio attraverso il documento istitutivo, di un rapporto con il potere centrale. Al contrario, solo successivamente, veniva richiamata – come istanza apparentemente subordinata o, comunque, esposta con una formula alquanto generica – l'esigenza di un preventivo coordinamento regionale, quale presupposto che avrebbe dovuto garantire una autonoma funzionalità della Conferenza delle Regioni. In particolare, secondo l'atto costitutivo "la Conferenza dei Presidenti delle Regioni si propone come iniziativa anticipatrice della Conferenza dei Presidenti delle Giunte Regionali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la cui costituzione è stata unanimemente proposta dalle Regioni e dalla Commissione Parlamentare per le Questioni regionali. Fin d'ora la Conferenza intende pertanto operare come momento di raccordo delle Regioni con il Governo nazionale, con il Parlamento, con il sistema degli enti locali. Più in generale la Conferenza dei Presidenti delle Regioni opererà per definire linee comuni di iniziativa e di azione su temi di generale interesse delle Regioni stesse" ⁽⁶⁾.

(5) Tale carattere strumentale è stato bene evidenziato da A. RUGGERI, *Prime osservazioni sulla Conferenza Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, n. 4, 1984, p. 714 s., secondo il quale, nella prospettiva politica, "ci si può effettivamente chiedere che senso abbia, dopo la istituzione della Conferenza Stato-Regioni, che la Conferenza dei Presidenti continui a funzionare come struttura a sé stante". Tuttavia, ancora oggi, in una prospettiva generale, L. CHIEFFI, *Il ruolo della Regione nella fase ascendente della decisione comunitaria*, in *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna*, a cura di G. Castaldi, A. Papa, Napoli, Editoriale scientifica, 2005, p. 59, sottolinea "l'equivoco determinato dalla contestuale presenza di Regioni rafforzate localmente..., e tuttavia incapaci di proiettare al centro, all'interno delle Assemblee elettive o di altri organismi statali di concertazione, le aspettative avanzate dalle proprie collettività".

(6) Il suddetto rilievo circa la strumentalità della Conferenza dei Presidenti delle Regioni rispetto alla costituenda Conferenza Stato-Regioni è, d'altronde, sottolineato dalla stessa dottrina coeva all'atto istitutivo di Pomezia. Difatti, secondo A. COMELLI, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 5, 1981, p. 1144, la pri-

L'esperienza comparata, al contrario, indica una tendenza significativamente diversa. Prendendo spunto, infatti, dal paradigma di modello federale in Europa, cioè il sistema tedesco, è possibile constatare come la sua più importante sede di cooperazione orizzontale, quale la Conferenza dei Presidenti degli esecutivi dei *Länder* (*Ministerpräsidentenkonferenz*), sia nata in un momento precedente al Consiglio federale, la cui entrata in funzione con l'approvazione della Legge fondamentale determinò l'iniziale cessazione delle attività della Conferenza. Tuttavia, successivamente, verificatasi l'impossibilità da parte del *Bundesrat* di surrogare tale sede di cooperazione orizzontale, essa fu nuovamente ricostituita, così da coesistere, nell'esercizio delle proprie funzioni, con il Consiglio federale⁽⁷⁾.

La descritta esperienza tedesca dimostra, allora, l'autonomia funzionale del suo principale organo di cooperazione orizzontale, che si manifesta addirittura nei riguardi del *Bundesrat* stesso. Viceversa, nell'esperienza italiana si istituiva la Conferenza permanente dei Presidenti delle Regioni, comprensiva di tutti gli enti *sub*-statali, in una prospettiva servente rispetto alla costituenda (di lì a poco) Conferenza Stato-Regioni. Tale contesto è motivabile, verosimilmente, con un'insufficiente consapevolezza, da parte degli attori istituzionali del tempo, delle diverse funzioni affidate all'organo di raccordo dei soli esecutivi *sub*-statali rispetto a quello di cooperazione verticale, tant'è che in modo prioritario l'atto costitutivo, secondo quanto già riferito,

ma Conferenza ha esercitato un ruolo determinante ai fini della nascita di una sede di cooperazione verticale, "un risultato reso possibile in quanto la Conferenza (dei Presidenti delle Regioni)... ha saputo porsi *come strumento di collaborazione fra i diversi livelli di potere pubblico* (corsivo nostro) al fine di superare quella frammentazione di rapporti che è in contrasto con ogni logica di programmazione".

(7) Sulla Conferenza dei Presidenti degli esecutivi dei *Länder* (*Ministerpräsidentenkonferenz*) cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., p. 260 ss., il quale precisa che essa venne ricostituita nel 1954, in seguito ad un'iniziativa bavarese. Più di recente, su tale Conferenza cfr. G. IOVINELLA, *Il sistema delle Conferenze in Germania, Austria, Spagna e Italia: note sui raccordi paracostituzionali tra Stato e autonomie politiche territoriali*, in *Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 5, 2005, p. 549 ss., il quale sottolinea il ruolo di rappresentanza dei *Länder* esercitato dalla *Ministerpräsidentenkonferenz*, nell'immediato dopoguerra, presso le potenze vincitrici del secondo conflitto mondiale.

affidava alla Conferenza dei Presidenti il compito di raccordare le Regioni con organi costituzionali centrali, primo fra tutti il Governo nazionale, oltre che con il sistema generale degli enti locali, senza che la necessità di raggiungere posizioni comuni, innanzitutto tra le stesse Regioni, venisse avvertita come pregiudiziale rispetto ad ogni altra.

Tra i temi trattati nella prima riunione non mancarono alcuni di significativo rilievo, come quelli legati alla finanza regionale e locale ed in particolare, alla luce del presente lavoro, quelli comunitari, al fine di evidenziare il ruolo delle Regioni nelle dinamiche istituzionali europee, a dimostrazione di una sensibilità territoriale che incominciava ad affermarsi su tale ultimo argomento. Non di meno, si avvertiva nel documento, pur con le ambiguità ora evidenziate, la necessità di un rapporto che non si esaurisse con l'esecutivo nazionale, ma che riguardasse anche il Parlamento e gli altri enti locali, cosicché la Conferenza dei Presidenti potesse, a cadenza trimestrale, affrontare tutte le diverse problematiche connesse alla suddetta pluralità di rapporti.

2. La maggiore autonomia della Conferenza dopo la riforma del Titolo V

L'approvazione, rispettivamente, delle leggi di revisione costituzionale n. 1/1999 e n. 3/2001 ha determinato un mutamento sostanziale del quadro normativo di riferimento, offrendo nuove prospettive alla cooperazione orizzontale.

Innanzitutto, il rinnovato contesto di equiordinazione di tutte le autonomie territoriali rispetto allo Stato, secondo quanto sancito dal riformato art. 114, comma 1, Cost., così come la prevista elezione a suffragio universale e diretto dei Presidenti delle Giunte regionali, unitamente ai nuovi poteri riconosciuti a questi ultimi, ed infine le nuove funzioni assegnate agli Statuti regionali sono tra le ragioni principali del riconoscimento di una più elevata autonomia politica in favore dei nostri enti *sub-statali*. Quest'ultima è il presupposto indispensabile affinché le

Regioni possano relazionarsi tra loro, prescindendo – almeno in una fase prodromica – dai rapporti con il potere centrale; infatti le eventuali relazioni tra le Regioni possono giustificarsi solo avendo alla base poteri e funzioni dislocati sul territorio che li legittimino.

Non di meno, va ricordato che il novellato art. 117, comma 8, Cost., prevedendo che “la legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni”, autorizza ciò che prima rappresentava, invece, un profilo problematico, in assenza di una simile disposizione⁽⁸⁾. Conseguentemente, con l’entrata in vigore del nuovo Titolo V, le diverse forme di cooperazione tra i territori *sub*-statali, tanto organiche, quanto convenzionali, trovano nella Carta fondamentale la loro principale fonte di legittimazione⁽⁹⁾, per di più anche alla luce dell’intervenuta costituzionalizzazione del principio di leale collaborazione.

In questo diverso contesto costituzionale, che ha inaugurato un processo di federalizzazione, sebbene non ancora concluso, è interessante verificare quali siano stati gli ultimi sviluppi della Conferenza dei Presidenti delle Regioni. Ciò anche alla luce dell’istituzione e dell’espansione – ormai intervenute – della Conferenza Stato-Regioni, nella quale pure si realizzano, in taluni casi, forme di cooperazione orizzontale, quando, ad esempio, il Governo si limita a registrare le designazioni dei rappresentanti regionali negli organismi a composizione mista, frutto, comunque, di un precedente accordo, seppure non ancora sanzionato, tra le Regioni⁽¹⁰⁾.

(8) Per un’analisi di questa nuova disposizione costituzionale che consente “di superare i problemi tradizionalmente connessi alla cooperazione interregionale”, cfr. F. COVINO, *Commento all’art. 117, comma 8., Cost.*, cit., p. 2314 ss., che esamina, tra gli altri, gli impulsi offerti dalla giurisprudenza costituzionale sul tema *de quo*, nonché la disciplina delle intese recepita negli statuti regionali.

(9) Nello stesso senso cfr. R. BIFULCO, *Cooperazione e separazione nel Titolo V*, in *La Repubblica delle autonomie* (seconda ed.), a cura di T. GROPPPI, M. OLIVETTI, Torino, Giappichelli, 2003, p. 270.

(10) L’ipotesi richiamata è formulata da G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni – Competenze e modalità di funzionamento dall’istituzione ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 94 s.

Per ciò che riguarda la prima delle due Conferenze non è subentrato alcun atto di formalizzazione successivo a quello istitutivo, seguendo in tal modo l'indirizzo di informalità che di solito governa, nell'esperienza comparata, le diverse sedi di cooperazione intergovernativa ⁽¹¹⁾. Non è un caso che il primo regolamento interno teso a disciplinare il funzionamento della Conferenza delle Regioni (così denominata in sostituzione della locuzione Conferenza dei Presidenti delle Regioni) sia stato approvato solamente il 9 giugno 2005!

Il perfezionamento del dettato normativo, quale risultato di una esperienza certamente più evoluta rispetto a quella coeva all'atto istitutivo, è segnato già dalla formulazione dell'art. 1, comma 1, del suddetto regolamento. Infatti, tra i compiti principali della Conferenza delle Regioni si segnala quello di "definire, promuovere *posizioni comuni* (corsivo nostro) su temi di interesse delle Regioni, elaborare documenti e proposte al fine di rappresentarle al Governo e al Parlamento e agli altri organismi centrali dello Stato e alle istituzioni comunitarie" ⁽¹²⁾.

È palese il progresso qualitativo della formula normativa, in quanto è chiara la consequenzialità dei rapporti collaborativi, che assicura alla Conferenza delle Regioni una maggiore autonomia funzionale. Prima di tutto, è necessario "definire e promuovere posizioni comuni" tra le Regioni, che consentono di "elaborare documenti e proposte" idonee per i successivi rapporti istituzionali, così da segnare una decisa inversione di tendenza rispetto a quanto statuito nell'atto costitutivo, in cui questi profili, come si è già visto, erano stati formulati in modo insufficiente e poco perspicuo. Tale indirizzo di cooperazione tra territori *sub-statali* è ulteriormente confermato dal successivo

(11) Il profilo prevalentemente informale della cooperazione organica all'interno di gran parte delle esperienze federali è sottolineato da R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2006, p. 238, secondo cui "per informalità si intende che non solo l'attività delle Conferenze non è istituzionalizzata ma anche che i risultati della medesima attività, pur avendo notevole valore politico, sono spesso privi di valore giuridico".

(12) Il regolamento della Conferenza delle Regioni è rinvenibile sul sito www.Regioni.it

comma 2, per cui la Conferenza annovera tra le sue finalità quella di promuovere “forme di coordinamento” tra le Regioni.

Allo stesso tempo il regolamento conferma come la funzione di tale sede di cooperazione regionale non si esaurisca nella prospettiva del Governo nazionale, ma, altresì, coinvolga altri organi costituzionali, quali il Parlamento, nonché le istituzioni comunitarie. Viene, in tal modo, sancito in sede regolamentare lo spirito collaborativo delle Regioni teso ad abbracciare tutte le relazioni istituzionali che, a qualunque titolo, sono sollecitate dalle nuove competenze *sub*-statali, come riformate nell’attuale Titolo V.

Questa maggiore autonomia funzionale della Conferenza dei Presidenti (*rectius*, delle Regioni) è, altresì, confermata dall’indagine svolta sulla sua attività, alla luce degli ordini del giorno, dei verbali e dei documenti approvati dalla stessa ⁽¹³⁾.

Difatti, non sono rari i casi in cui – fuori dalle dinamiche relazionali con la Conferenza Stato-Regioni – la Conferenza delle Regioni intesse rapporti con singoli Ministeri, ad esempio, ai fini della stipula di protocolli d’intesa ⁽¹⁴⁾, oppure con altri soggetti istituzionali, diversi da quelli statali, quali i Consigli regionali, attraverso la Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome. A tale ultimo proposito, è interessante citare una bozza di intesa approvata dalla Conferenza delle Regioni (seduta del 14 luglio 2005) ed intercorsa con la Conferenza dei Consigli regionali, indirizzata ad assicurare “il miglior funzionamento del sistema di governo regionale all’interno di ciascuna istituzione e nei rapporti *fra* gli esecutivi e le Assemblee in una cornice di collaborazione e di corretta relazione istituzionale”, con l’impegno, in particolare, delle Assemblee elettive ad una più efficace organizzazione

(13) Gli ordini del giorno, i verbali ed i documenti approvati in sede di Conferenza delle Regioni possono essere consultati sempre sul sito www.Regioni.it

(14) In questo senso è possibile citare, ad esempio, gli ordini del giorno del 7 e 15 marzo 2007 in cui la Conferenza avrebbe dovuto esaminare quanto relazionato dalla Commissione (interna) beni e attività culturali circa un protocollo d’intesa tra il Ministero per i Beni e le attività culturali, il Ministero della Pubblica Istruzione ed appunto la Conferenza delle Regioni per l’adesione di 800 biblioteche scolastiche al Servizio Bibliotecario Nazionale.

delle procedure consiliari, soprattutto con riguardo al procedimento legislativo, e dei Presidenti delle Regioni e delle Giunte ad una piena “realizzazione del programma e della rappresentanza della Regione”.

Allo stesso modo, non mancano esempi di audizione della Conferenza in sede parlamentare, come in occasione della discussione dei disegni di legge “finanziaria”, così che le Camere possano ascoltare in proposito le valutazioni politiche dell’organo di collaborazione delle Regioni ⁽¹⁵⁾.

Proprio in relazione ai rapporti con il Parlamento, è sintomatico citare la posizione che la Conferenza ha assunto in merito al progetto di riforma costituzionale (Atti parl. Camera 4862; Atti parl. Senato 2544) della XIV Legislatura ⁽¹⁶⁾, approvato in sede parlamentare, ma non entrato in vigore in seguito all’esito negativo del *referendum* costituzionale del 25 e 26 giugno 2006. L’organo di collaborazione dei Presidenti delle Regioni, in riferimento ad una precedente versione del testo definitivo di revisione, ebbe ad esprimere il proprio parere sul costituendo Senato federale, criticando la caratterizzazione territoriale inizialmente prescelta, cioè quella della semplice “contestualità in entrata” tra l’elezione dei senatori e delle Assemblee consiliari. Infatti, la Conferenza chiedeva una più forte specificità territoriale del futuro Senato federale, nel senso della “contestualità piena” tra elezioni dei senatori ed elezioni regionali. Le pressanti sollecitazioni della Conferenza delle Regioni interferirono cronologicamente con una fase di vivace discussione parlamentare in preparazione del testo definitivo di revisione costituzionale e sono ben note le Disposizioni Transitorie del progetto finale, in particolare l’art. 53, commi 4 e 5, in cui il Parlamento tentò, appunto, di delineare una più decisa caratterizzazione territoriale nella direzione della contestualità.

(15) Il 9 ottobre 2003, ad esempio, la Conferenza delle Regioni ha partecipato all’audizione presso le Commissioni congiunte Bilancio di Senato e Camera, proponendo emendamenti sul disegno di legge finanziaria per il 2004.

(16) Il riferimento è alle sedute della Conferenza delle Regioni del 28 giugno 2004, in vista dell’audizione parlamentare in Commissione affari costituzionali del successivo 30 giugno, e del 23 settembre 2004, in *www.Regioni.it*

Tale ultimo episodio dimostra, ulteriormente, da un lato, la pluralità dei rapporti istituzionali della Conferenza, così come richiesti dal suo nuovo regolamento, e, dall'altro, come le istanze della medesima Conferenza riescano ad essere accolte dai suoi interlocutori, a dimostrazione di un'importante capacità persuasiva dell'organo, in ragione, verosimilmente, del suo accresciuto ruolo nel sistema.

L'indagine ha rilevato, altresì, una maggiore autonomia organizzativa della Conferenza delle Regioni, difatti non sono rare le occasioni in cui si fissano sedute straordinarie (talvolta anche ordinarie) di tale organo sganciate da successive sedute della Conferenza Stato-Regioni. In realtà, nella maggior parte dei casi, le sedute della Conferenza delle Regioni effettivamente precedono di poche ore quelle della sede di cooperazione verticale, o anche della Conferenza Unificata, ma la presenza, in generale, di talune sedute non immediatamente funzionali ad un successivo incontro in Conferenza Stato-Regioni ne conferma, quantomeno, la diminuita strumentalità verso quest'ultima.

È naturale che anche più sedute della Conferenza delle Regioni – seppure non vincolate ad altre, immediatamente successive, della sede di cooperazione verticale – siano funzionali, comunque, alla formazione di una posizione unitaria degli enti *sub-statali* da confrontare successivamente con il potere centrale, tuttavia tali autonome riunioni consentono alle Regioni di addivenire a posizioni comuni e, quindi, di svolgere quella funzione prodromica ad ogni confronto con lo Stato, che risultava carente nella previsione dell'atto istitutivo di Pomezia. Per esempio, è quanto, recentissimamente, accaduto con il tema delicato del federalismo fiscale, per cui si sono rese necessarie più sedute per il raggiungimento dell'accordo all'interno della Conferenza delle Regioni, che naturalmente servirà al successivo confronto in sede di cooperazione verticale ⁽¹⁷⁾.

(17) Sul tema del federalismo fiscale la Conferenza delle Regioni, negli ultimi periodi, si è riunita il 15 febbraio 2007, per un'informativa sull'esito dell'incontro con il Governo, di poi il 4 aprile 2007, 12 aprile 2007, 18 aprile 2007, 3 maggio 2007, per arrivare alla seduta del 17 maggio 2007 in cui è stato raggiunto l'accordo tra le Regioni.

Ne consegue che, anche sotto il profilo tematico, la Conferenza delle Regioni ha raggiunto un maggiore grado di autonomia. Difatti, proprio il tema del federalismo fiscale, suggerendo la convocazione di sedute straordinarie, dimostra come non sussista più una stretta correlazione tra i temi all'ordine del giorno della Conferenza in questione e quelli della Conferenza Stato-Regioni. Non a caso, l'accordo è – in attesa del definitivo confronto con l'esecutivo nazionale – tutto interno agli enti *sub*-statali, i quali hanno stabilito, tra l'altro, “che il federalismo fiscale debba comportare il graduale superamento della distribuzione delle risorse in base alla spesa storica per tutti i livelli istituzionali a favore del fabbisogno standard per le funzioni di cui alle lettere *m*) e *p*), art. 117 della Costituzione ovvero della capacità fiscale per le altre funzioni”⁽¹⁸⁾.

Ancora, sempre di recente, la Conferenza delle Regioni ha approvato un documento in cui si avanzano proposte per la ‘Conferenza nazionale della famiglia’, che si è tenuta nei giorni 24-26 maggio 2007⁽¹⁹⁾, così come è stato adottato un ordine del giorno, nella seduta del 31 maggio 2007, in cui la Conferenza delle Regioni, suggerendo proposte concrete, “ribadisce il proprio impegno ad un lavoro comune di tutte le istituzioni per rendere più efficace ed efficiente il funzionamento delle istituzioni e della pubblica amministrazione, riducendo sovrapposizioni e costi”.

Si è inteso citare questi due esempi, praticamente coevi al momento in cui si scrive, per dimostrare come la Conferenza delle Regioni, in modo autonomo e nell'ambito ovviamente delle proprie competenze, si impegni su temi di stringente attualità politica, entrando nel circuito istituzionale delle proposte e, quindi, testimoniando la presenza delle Regioni ai fini della fase decisionale.

(18) Tale indirizzo è emerso dal documento approvato nella seduta della Conferenza del 21 giugno 2007.

(19) Il documento in oggetto è stato approvato nella seduta della Conferenza delle Regioni del 17 maggio 2007, in forza del ruolo significativo che gli enti *sub*-statali rivestono “nella promozione, sviluppo, attuazione di politiche familiari, come soggetti istituzionalmente competenti in via esclusiva o concorrente”.

Un ultimo profilo merita di essere analizzato relativamente alle dinamiche interne alla Conferenza, cioè le modalità di formazione della volontà dell'organo, che è poi alla base di ogni sua decisione. È interessante verificare, cioè, se nella fase deliberativa si realizzi uno spirito solidale tra i Presidenti delle Regioni, coagulati soprattutto da un interesse territoriale univoco nel successivo confronto con il potere centrale, o se, al contrario, prevalgano le logiche partitiche, alla luce soprattutto dell'omogeneità politica delle diverse maggioranze che sostengono le Giunte regionali rispetto al Governo nazionale.

Dall'indagine è emersa una sostanziale concordanza tra le diverse Regioni all'interno della Conferenza ⁽²⁰⁾. Infatti, nella maggior parte dei pareri o documenti approvati, così come dimostrano anche le fattispecie prima illustrate, si evince una tendenziale comunità di intenti tra i Presidenti delle Regioni, sintomatica di una volontà indirizzata al perseguimento di posizioni comuni capaci, da un lato, di privilegiare l'interesse territoriale dell'intero fronte regionale, governando, in tale modo, egoismi territoriali, che pure sussistono, e, dall'altro, di rappresentare un interlocutore politicamente qualificato nei riguardi del Governo nazionale, proprio in ragione della sua unità.

Tuttavia, non mancano episodi in cui il sistema territoriale si è disarticolato. In diverse occasioni l'unità regionale è stata sacrificata da indirizzi partitici di omogeneità rispetto alla maggioranza governativa nazionale, così da determinare una cesura nel fronte territoriale ⁽²¹⁾. Quest'ultima potrebbe, in astratto,

(20) Tale indirizzo è confermato da I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, n. 1, 2003, p. 208, secondo la quale è nella Conferenza delle Regioni "che i Presidenti si scontrano, dialogano e contrattano, producendo, per così dire, «pre-decisioni» che normalmente consentono di presentarsi compatti alla discussione con il Governo".

(21) In proposito, è significativo riportare la seduta del 15 settembre 2005, in cui la Conferenza delle Regioni ha approvato il parere sullo schema di decreto legislativo relativo alle norme generali ed ai livelli essenziali di prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione. "La Conferenza delle Regioni a maggioranza (corsivo nostro) esprime parere fermamente negativo" sull'impianto del decreto, mentre le Regioni Lombardia, Veneto, Sicilia e Molise esprimono parere favorevole, concretizzando così l'ipotesi di una divisione regionale in funzione delle maggioranze politiche nazionali. Ulteriori casi sono bene illustrati da G. CARPANI, *La*

anche essere tollerata, a condizione, tuttavia, di rappresentare, ma solo in casi isolati, la difficoltà delle Regioni di coagularsi intorno ad un'unica posizione, incapace evidentemente di rappresentare una sintesi dei differenti interessi territoriali. Al contrario, constatare la divisione in forza di quelle logiche partitiche ora citate significa contraddire radicalmente lo spirito cooperativo di tipo orizzontale. In tal modo, infatti, si verifica un radicale mutamento di prospettiva in ragione della capacità attrattiva svolta dall'esecutivo centrale, che ovviamente tende a sacrificare l'interesse regionale. La logica territoriale, in breve, verrebbe ad essere fagocitata nella prospettiva dell'interesse nazionale, che, invece, dovrebbe configurarsi come estraneo alla sede di cooperazione orizzontale, in forza della funzione riequilibratrice che quest'ultima dovrebbe svolgere proprio nei riguardi della conclamata supremazia statale.

Ad ogni modo, tali ultime ipotesi appaiono minoritarie rispetto alla generale tendenza, ora rilevata, tesa al raggiungimento di posizioni unanimemente concordate all'interno della Conferenza delle Regioni. Del resto, la stessa esperienza tedesca dimostra come l'unanimità sia il requisito essenziale⁽²²⁾ – unitamente al profilo dell'informalità, ad esso strettamente collegato – nella fase deliberativa delle sedi di cooperazione oriz-

Conferenza Stato-Regioni, cit., p. 179 ss., che, proprio in riferimento al caso descritto, sottolinea, altresì, lo stato di difficoltà del massimo rappresentante della Conferenza, infatti “siamo in presenza di un Presidente della Conferenza delle Regioni che per un verso nuovamente non riporta il giudizio di tutte le Regioni... abdicando così al «ruolo di portavoce delle Regioni» e, dall'altro, non cerca di attenuare i dissensi interni”.

(22) Il riferimento è alla già citata Conferenza dei Capi degli esecutivi dei *Länder* (*Ministerpräsidentenkonferenz*), cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., p. 261. Cfr., altresì, G. IOVINELLA, *Il sistema delle Conferenze in Germania, Austria, Spagna e Italia: note sui raccordi para-costituzionali tra Stato e autonomie politiche territoriali*, cit., p. 562 ss., che, analizzando le sedi di cooperazione in Austria, evidenzia il ruolo della Conferenza per l'integrazione dei *Länder* (*Integrationskonferenz der Länder*), composta dai Presidenti dei *Länder* e dai Presidenti dei *Ländertage*, la quale “può formulare «posizioni comuni» deliberando secondo il principio del consenso che richiede almeno cinque voti (su 9) a favore e *nessun voto contrario* (corsivo nostro)”. Con riguardo all'esperienza italiana anche I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., p. 210, conferma l'unanimità come condizione indispensabile per le Regioni, soprattutto nei confronti più difficili con il potere centrale.

zontale, in quanto consente di pervenire a quelle posizioni comuni rappresentative di un fronte coeso delle Regioni, quale *ratio* della stessa collaborazione orizzontale.

In questa prospettiva, quindi, anche le ipotesi residue di pareri concessi secondo le logiche partitiche nazionali dovrebbero ulteriormente recedere, fino a dissolversi, altrimenti sarebbe reale il timore di una definitiva sfiducia delle stesse Regioni verso l'organo in questione. Si potrebbe realizzare, cioè, un effetto perverso, in forza del quale la debolezza della Conferenza nei riguardi del Governo centrale, frutto di un consenso interno non unanime, sarebbe ulteriormente accentuata dalla conseguente incapacità di sollecitare e di attrarre lo spirito collaborativo delle Regioni. Verrebbero, così, vanificati quei profili di maggiore autonomia della Conferenza che si stanno evidenziando, i quali, al contrario, abbisognano ancora di un loro rafforzamento, che deve necessariamente realizzarsi anche attraverso un virtuoso funzionamento dell'organo, quasi come un processo di autoalimentazione, secondo gli indirizzi caratteristici di una sede di cooperazione orizzontale.

A ciò si aggiunga, com'è stato correttamente osservato, che la preferenza in sede di Conferenza delle Regioni verso l'indirizzo politico del Governo nazionale risulterebbe miope anche alla luce “della logica dell'alternanza” che al momento contraddistingue la dinamica politica nazionale, cosicché “quella che oggi è maggioranza domani potrebbe essere opposizione e un «uso politico» della Conferenza se utile nel contingente potrebbe ritorcersi contro chi l'ha propugnato e se ne è giovato”⁽²³⁾.

(23) In questo senso cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 189 (in particolare nota 26). Sul valore dei partiti politici, seppure in relazione alla Conferenza Stato-Regioni, cfr. I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., p. 210 ss.

3. *La nuova dimensione della Conferenza in relazione alla materia comunitaria*

Una delle materie in cui la Conferenza delle Regioni esercita un ruolo significativo è certamente quella comunitaria. In verità, già nella prima riunione di Pomezia, come si è ricordato in precedenza, le problematiche europee furono al centro del confronto tra i Presidenti delle Giunte, a testimonianza del valore che esse hanno sempre rivestito.

Ciò è stato, oggi, rafforzato dall'art. 1, comma 1, del nuovo regolamento della Conferenza che, tra i suoi diversi profili di disciplina, sancisce la possibilità di relazionarsi, da parte di tale organo di collaborazione, con le istituzioni comunitarie, accrescendone ulteriormente l'autonomia funzionale.

Anche in questo caso l'indagine compiuta sugli ordini del giorno, sui verbali e sulla relativa documentazione sembra avvalorare il testo normativo.

È quanto risulta dall'ordine di convocazione della Conferenza delle Regioni, per il giorno giovedì 22 marzo 2007, in occasione, ad esempio, della sessione plenaria del Comitato delle Regioni per la celebrazione del cinquantesimo anniversario dei Trattati di Roma. Tra i punti previsti all'esame di tale riunione si rammenta "la discussione sul ruolo delle Regioni italiane nell'Unione europea e sul contributo che esse possono portare al processo di integrazione europea", con la partecipazione, attraverso un intervento orale, dello stesso Presidente dell'organo comunitario. Così come non mancano documenti approvati dalla Conferenza, in cui essa si impegna a formulare proposte al Comitato delle Regioni ⁽²⁴⁾, testimoniando, di nuovo, l'esistenza di un rapporto non occasionale con l'organo di Bruxelles, naturalmente, ad essa più affine.

La nuova autonomia funzionale della Conferenza delle Re-

(24) Il riferimento è al documento approvato nella riunione di Copanello del 18 settembre 2003, *www.Regioni.it*, in cui "la Conferenza, preso atto con soddisfazione dei nuovi poteri riconosciuti al Comitato delle Regioni di ricorso alla Corte di Giustizia a tutela del principio di sussidiarietà, rilevato che questa facoltà richiederà un'adeguata articolazione procedimentale, si impegna a formulare al Comitato una proposta".

gioni è stata ulteriormente rafforzata dall'art. 5, comma 7, legge n. 11/2005, che affida in via esclusiva a quest'ultima il potere di determinare i criteri per l'individuazione dei rappresentanti regionali nei tavoli di coordinamento nazionali, affinché possa essere definita la posizione italiana in sede di Unione europea. In tale direzione si è mosso, allora, l'organo dei Presidenti nell'autonoma organizzazione interna dei lavori⁽²⁵⁾ e senza la necessità di alcuna interlocuzione istituzionale, preventiva o successiva, secondo quanto stabilito dalla richiamata disposizione legislativa. In questo modo, la Conferenza partecipa autonomamente alla formazione di uno dei livelli decisionali che contribuiscono alla determinazione della fase ascendente indiretta.

Ritornando alla seduta, prima richiamata, della Conferenza, del 22 marzo 2007, il relativo ordine del giorno precisa, altresì, che essa si è tenuta in sessione comunitaria, in conformità a quanto statuito dall'art. 4, comma 2, del regolamento, per cui "di norma, due volte all'anno viene convocata una sessione dedicata alla trattazione degli affari comunitari", manifestandosi, in tal modo, anche in questa materia una maggiore autonomia, pure sotto l'aspetto organizzativo. Ad ulteriore conferma, si cita l'art. 7, comma 1, lett. *c*), del regolamento, che, nel prevedere l'articolazione interna dei lavori della Conferenza, elenca una serie di Commissioni, tra cui quella per gli affari comunitari e internazionali, con il compito di formulare proposte all'Assemblea della Conferenza, così come di avanzare candidature negli organismi a composizione mista di competenza della Commissione (comma 6, lett. *c*). Ciò è collegato al generale potere di designazione dell'Assemblea relativamente ai rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome (art. 3, 3° co., lett. *d*)⁽²⁶⁾.

(25) Ad esempio, nell'ordine del giorno della seduta della Conferenza del 16 marzo 2006 si prevede che la Commissione per gli affari comunitari ed internazionali si occupi della determinazione dei suddetti criteri (sebbene il punto venga poi rinviato alla successiva riunione della Commissione).

(26) Riguardo a tale potere di designazione si possono citare, in via esemplificativa, la seduta del 14 dicembre 2006, in cui la Conferenza, nel proprio ordine del giorno, prevedeva il rinnovo del mandato di un esperto delle Regioni in seno alla Rappresen-

In conclusione, anche sotto il profilo tematico, in relazione alle dinamiche comunitarie, si appalesa un'acquisita e maggiore autonomia da parte dell'organo di collaborazione tra i Presidenti delle Giunte regionali. È significativo rammentare, infatti, come l'accordo raggiunto in Conferenza Stato-Regioni (16 marzo 2006) – relativo alla fissazione dei criteri per la determinazione del Capo delegazione ed in generale alla partecipazione regionale “nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea”, secondo quanto richiesto dall'art. 5, comma 1, legge n. 131/2003, ai fini della fase ascendente diretta – sia stato il frutto di una costante richiesta da parte della Conferenza delle Regioni, dimostrando, anche in quest'occasione, una sufficiente capacità persuasiva nei riguardi dei suoi interlocutori istituzionali ⁽²⁷⁾.

Allo stesso modo, va citato un recente parere della Conferenza sullo schema di d.d.l. comunitaria 2007, in cui l'organo di cooperazione ritiene necessario “un accordo in sede di Stato-Regioni, diretto a definire le modalità di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione della legge comunitaria statale, in particolare ai fini dell'individuazione delle direttive la cui attuazione è di competenza regionale” (seduta del 22 febbraio 2007). In tale guisa i Presidenti delle Re-

tanza permanente d'Italia presso l'UE; la seduta del 24 novembre 2005, in cui si è affrontato il rinnovo, per il Comitato delle Regioni, dei rappresentanti regionali; la seduta del 26 maggio 2005 è stata dedicata, tra gli altri impegni, anche alla “verifica del mandato elettorale dei componenti titolari e supplenti di parte regionale, a seguito delle ultime elezioni regionali”, in relazione al Comitato delle Regioni; ed infine la seduta del 3 marzo 2005, in cui l'ordine del giorno della Conferenza prevedeva ancora le determinazioni necessarie per il rinnovo dell'incarico di un esperto regionale all'interno della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'UE. Infine, sulla suddivisione interna dei lavori della Conferenza in 11 Commissioni, cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 143 s.

(27) In proposito, si cita l'ordine del giorno della seduta dell'1 marzo 2006, in cui “la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome esprime nuovamente l'improcrastinabile necessità di dare attuazione alle previsioni dell'art. 5 della legge 131 del 2003... come già richiesto da ultimo con l'Ordine del giorno del 24 novembre 2005”. Egualmente, nella seduta del 13 ottobre 2005 la Conferenza esamina la proposta di posizione comune su tale tema avanzata dalla Commissione (interna) affari europei e internazionali, che a sua volta si era riunita il 4 ottobre 2005.

gioni hanno aperto, con un'iniziativa autonoma, un nuovo e possibile fronte di collaborazione con lo Stato ai fini della fase discendente, manifestando, ancora una volta, una capacità di proposta su profili tematici certamente innovativi ⁽²⁸⁾.

4. *Il contributo della legge n. 11/2005 allo sviluppo della cooperazione orizzontale*

Da quanto già ora illustrato è agevole sottolineare il nuovo ruolo che la Conferenza delle Regioni è riuscito a ritagliarsi in materia comunitaria, ispirato a criteri di maggiore indipendenza, tanto da avere la possibilità di decisioni autonome, oltre che di sollecitare altri organi istituzionali nell'adempimento delle prescrizioni legislative.

Non di meno, la recente legge n. 11/2005 (cd. legge *Buttiglione*), sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo UE e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, ha contribuito in modo assai significativo ad accrescere lo spessore della Conferenza nelle dinamiche europee, divenendo, così, uno dei primi atti legislativi attributivo di una dimensione autonoma in favore dell'organo in esame. Del resto, proprio tale materia – più di ogni altra – si presta ad un decisivo ruolo svolto da un organo di cooperazione orizzontale, in quanto le Regioni sono sollecitate a recuperare quanto l'Unione europea loro sottrae, con il proprio ordinamento, in termini di competenza ⁽²⁹⁾.

(28) Ad ulteriore dimostrazione dell'autonomia tematica della Conferenza delle Regioni, si richiama la seduta del 18 settembre 2003, in cui l'organo di cooperazione dei Presidenti espresse una posizione autonoma sul progetto di Costituzione europea.

(29) Tale profilo è bene evidenziato da R. BIFULCO, *Cooperazione e separazione nel Titolo V*, cit., p. 273, per il quale “la partecipazione dei livelli regionali alle decisioni statali dirette alla formazione degli atti normativi comunitari rappresenta la «nuova frontiera» del modello cooperativo di relazioni intergovernative. Il processo di lenta erosione delle competenze dei livelli regionali (Stati membri, Regioni, Comunità Autonome), che soprattutto in Germania ha portato alla formazione di un modello cooperativo in funzione di compensazione (cd. *Unitarisierung*), non si volge più a favore del livello statale (federazione, Stato), bensì ancora più su, a favore del livello comunitario”. Per il resto, anche R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane*

La legge *Buttiglione* coinvolge diffusamente – nei diversi profili interni – non solo la “Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano”, ma anche la “Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome”. La partecipazione dell’organo di cooperazione orizzontale che interessa primariamente i Consigli regionali dimostra l’attenzione del legislatore, da un lato, nei riguardi delle Assemblee elettive territoriali, che così non rimangono ai margini del processo di integrazione europea, e, dall’altro, verso l’autonomia statutaria che, in ragione della sua competenza nella definizione della forma di governo delle Regioni, può diversamente coinvolgere, nei vari territori, gli organi regionali necessari ⁽³⁰⁾.

Entrambe le sedi istituzionali di cooperazione possono, ad esempio, avanzare osservazioni in materia comunitaria, “con l’indicazione delle iniziative assunte e dei provvedimenti conseguentemente adottati” (art. 15, comma 1, lett. *d*), legge n. 11/2005), sulle quali poi il Governo nazionale annualmente deve relazionare al Parlamento. Così come, ancora, entrambe le Conferenze sono gli organi di trasmissione nei riguardi degli enti interessati dalle decisioni adottate dal Consiglio o dalla Commissione delle Comunità europee, naturalmente nelle materie di competenza regionale (art. 14, comma 4).

all’elaborazione del diritto dell’Unione europea, in Il diritto dell’Unione europea, n. 2, 2006, p. 432, sottolinea come il coinvolgimento delle Regioni negli affari comunitari dipenda pure dalla capacità di individuare “forme e strumenti di collegamento”, affinché gli enti sub-statali possano formulare posizioni unitarie.

(30) Sul valore di entrambe le Conferenze, così come disciplinate dalla legge n. 11/2005, cfr. M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11, in Le Regioni, n. 4, 2005, p. 499, le quali evidenziano come il riferimento alle due diverse Conferenze sia “più conforme al nuovo e più rilevante ruolo assegnato dalla Costituzione sia agli esecutivi regionali nel loro complesso sia agli organi legislativi delle Regioni”, a differenza della precedente disciplina (art. 1-bis della cd. legge *La Pergola*) che prevedeva l’informativa degli enti sub-statali, da parte del Governo, unicamente attraverso la Conferenza dei Presidenti delle Regioni. Relativamente alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, v. il nuovo Statuto approvato all’unanimità dall’Assemblea plenaria del 5 ottobre 2006, in www.parlamentiregionali.it*

In particolare, è con riguardo alla fase discendente che si giustifica – sempre in ragione della forma di governo regionale – il riferimento ad ambedue le Conferenze, che sono informate dal Presidente del Consiglio degli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea (art. 8, comma 2). Infatti, i nuovi Statuti hanno compiuto scelte differenti circa lo strumento normativo di attuazione, che non è solo legislativo, con l'adozione da parte di talune Regioni, ad esempio, della legge comunitaria regionale⁽³¹⁾, ma anche regolamentare, ed in questo secondo caso la titolarità del potere è stata differentemente distribuita tra gli organi regionali esecutivi ed assembleari⁽³²⁾.

Allo stesso tempo, pur nella sostanziale conferma da parte dei diversi Statuti della forma di governo regionale sancita nel novellato Titolo V, non mancano atti di autonomia delle Regioni che hanno garantito, comunque, un potere di indirizzo ai Consigli regionali proprio in materia comunitaria⁽³³⁾. Viene così supportato quanto fissato dall'art. 8, comma 3, legge n. 11/2005, per il quale il Governo, dopo aver verificato lo stato di conformità dell'ordinamento interno agli atti comunitari richiamati al precedente comma 2, “ne trasmette le risultanze tempestivamente... alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome”, con esclusione dell'organo di cooperazione delle Giunte. Ad ogni modo, gli esecutivi delle Regioni non ne rimangono esclusi, in quanto tale informativa riguarda anche la Conferenza Stato-Regioni, ma, ciò nonostante, è chiara in questo caso la primazia dell'organo di cooperazione relativo ai Consigli.

(31) Il riferimento alla legge comunitaria regionale è proposto dallo statuto del Lazio, art. 11, comma 2, nonché dallo Statuto del Piemonte, art. 42, comma 1. Le Regioni Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna e Calabria, al contrario, richiamano tale tipo di legge, attraverso gli ordinari atti legislativi regionali.

(32) Sul punto e, comunque, per una generale trattazione della materia comunitaria in riferimento ai nuovi Statuti regionali già deliberati, o in corso di approvazione, sia consentito rinviare a L. FERRARO, *L'Europa negli statuti regionali*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2007, in corso di pubblicazione.

(33) È il caso, ad esempio, dello statuto delle Marche, art. 21, comma 2, lett. k), e dello Statuto dell'Emilia-Romagna, art. 12, comma 1, lett. a).

Tuttavia, è nell'art. 5 della suddetta legge, teso a disciplinare la fase ascendente indiretta, che si evidenzia ancora più chiaramente la *ratio* del riferimento ad entrambe le Conferenze. Infatti, nel comma 1, si statuisce che i progetti degli atti comunitari sono trasmessi dal Governo "alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, ai fini dell'inoltro alle Giunte e ai Consigli regionali e delle Province autonome". Così come, nel successivo comma 3, è stabilito che le Regioni possono avanzare osservazioni, nelle materie di propria competenza, "per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano o (corsivo nostro) della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome". In questo secondo caso la possibilità di proporre osservazioni non è affidata indistintamente ad entrambe le Conferenze – come conferma l'utilizzo della congiunzione nel testo legislativo – ma unicamente a quella Conferenza scelta dalle diverse Regioni in relazione, appunto, alla forma di governo di ciascuna, mentre, in modo opportuno, la fase informativa del precedente comma 1 è contemporaneamente rivolta ad entrambe, in quanto tanto i Consigli come le Giunte sono interessati dai progetti comunitari per le loro naturali funzioni, prescindendo dalla specifica scelta statutaria relativa ai profili organizzativi ⁽³⁴⁾.

(34) Per tali osservazioni cfr., anche, C. Odone, *La partecipazione regionale alla formazione ed attuazione del diritto comunitario*, in www.consiglio.Regione.toscana.it, 2006, p. 10 s., la quale segnala, altresì, le modalità con cui talune Regioni si stanno organizzando al loro interno al fine di inviare le proprie osservazioni. Il ruolo di filtro delle due Conferenze, "nonché l'estensione del dovere di informazione anche a vantaggio dei Consigli regionali" sono evidenziati da R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione europea*, cit., p. 434, il quale, tuttavia, conferma le riserve della dottrina su "un uso torrenziale" degli oneri di trasmissione. In una prospettiva generale, secondo G. CONTALDI, *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della riforma della legge "La Pergola"*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 3, 2005, p. 518, gli elementi di maggiore novità introdotti dalla legge n. 11/2005 sono relativi proprio alla fase ascendente, in quanto si vuole permettere alle Regioni "di conoscere e discutere il contenuto degli atti normativi comunitari nel momento in cui questi si trovano ancora allo stato di progetto".

In tale contesto, allora, si comprende ulteriormente la portata dell'accordo, prima citato, del luglio 2005, tra ambedue le Conferenze, relativo alla necessità – manifestata dal sistema – di garantire una proficua collaborazione tra Giunte e Consigli, ai fini del migliore funzionamento della forma di governo territoriale e nel rispetto delle reciproche funzioni istituzionali. In questo modo, tale intesa contribuisce a definire i ruoli dei due organi di cooperazione orizzontale, evitando ogni rischiosa sovrapposizione in un modello già sufficientemente complesso.

Ad ogni modo – oltre alla configurazione delle due differenti sedi di collaborazione – va in particolare rilevato come le suddette possibilità di avanzare osservazioni da parte di entrambe le Conferenze stimolino la cooperazione orizzontale, perché obbligano necessariamente le Regioni a collaborare nell'evidenziare i diversi profili interni interessati dai processi di integrazione europea e, quindi, ad elaborare soluzioni dinanzi ad eventuali problemi che potrebbero sorgere dal *de jure condendo* comunitario. In questo senso, perciò, si segnala il valore della legge n. 11/2005 che in modo nuovo attiva le sedi istituzionali di cooperazione tra gli enti *sub-statali* ⁽³⁵⁾, agevolando, ancora di più, l'emancipazione della Conferenza delle Regioni da un rapporto servente con la Conferenza Stato-Regioni.

Ciò appare evidente da tutti i riferimenti della legge, prima illustrati, alle sedi di cooperazione orizzontale. Difatti, non vi è alcuna dipendenza nei riguardi del Governo nazionale, come ulteriormente conferma – si ribadisce – il comma 7, dell'art. 5, in cui si affida alla sola Conferenza delle Regioni il compito di definire i criteri per l'individuazione dei rappresentanti regionali che devono partecipare ai tavoli di coordinamento nazionale.

La Conferenza Stato-Regioni viene evocata, sul tema, soltanto dal comma 10, in quanto, prima delle riunioni del Consi-

(35) Cfr. R. BIFULCO, *Il modello italiano delle Conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, cit., p. 249, il quale ritiene che la legge n. 11/2005 abbia, "molto opportunamente", assegnato alla Conferenza delle Regioni nuove competenze. In questo modo tale Conferenza diviene la sede naturale affinché le Regioni, secondo quanto afferma L. CHIEFFI, *Il ruolo della Regione nella fase ascendente della decisione comunitaria*, cit., p. 67, possano elaborare "una propria strategia" in materia comunitaria.

glio europeo e del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea, il Governo deve illustrare la propria posizione riguardo alle proposte ed alle materie di competenza regionale che sono inserite all'ordine del giorno. Al contrario, relativamente alle risultanze di tali riunioni, gli enti *sub*-statali vengono informati unicamente attraverso la Conferenza dei Presidenti delle Regioni (comma 11).

Queste ultime disposizioni legislative – pur invocando l'intervento di un ulteriore organo, quale la Conferenza Stato-Regioni, che certamente accresce la complessità del modello configurato dalla legge n. 11/2005 – sembrano comunque manifestare un chiaro utilizzo, da parte del legislatore, delle due diverse sedi di cooperazione. Infatti, quella verticale viene richiamata per dare la possibilità al Governo di illustrare la propria posizione; mentre, quando tale necessità viene meno, esaurendosi ogni obiettivo legislativo nella dinamica territoriale, allora si ricorre alla Conferenza delle Regioni. In questo modo, si appalesa ancora una volta l'autonomia di tale ultima sede di cooperazione, quale organo distinto dalla Conferenza Stato-Regioni, evidenziandosi, per di più, una sua naturale primazia rispetto alla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, in funzione del ruolo determinante delle Giunte nella fase ascendente.

Tale condizione di privilegio della Conferenza delle Regioni è confermata, altresì, dall'art. 2, legge n. 11/2005, che ha istituito il nuovo Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), con il compito “di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea” (comma 1). Alle riunioni del CIACE, nel caso in cui si trattino questioni di interesse regionale, può “chiedere di partecipare il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano o un Presidente di Regione o di Provincia autonoma da lui delegato” (comma 2).

Alla luce di quest'ultima disposizione legislativa, la partecipazione del Presidente della Conferenza delle Regioni sembra

legata ad una sua richiesta, peraltro non vincolante, così da non poter essere considerato un membro di diritto del CIACE con riguardo alle questioni di interesse regionale. Né, tanto meno, si procede ad alcuna specificazione – come egualmente accade nel regolamento governativo previsto dall'art. 2, comma 4⁽³⁶⁾ – sui poteri ed, in generale, sul ruolo esercitabile dal Presidente dell'organo di cooperazione orizzontale all'interno del CIACE⁽³⁷⁾.

Questo contesto di scarsa rappresentanza regionale nel CIACE, anche in ragione di una presenza non estesa ad altri esponenti *sub*-statali, rende ancora più necessaria una forte cooperazione orizzontale, in quanto, *rebus sic stantibus*, solo quest'ultima può creare le condizioni favorevoli ad un rafforzamento della posizione del Presidente della Conferenza nella sua interlocuzione con il potere centrale in quella sede.

Ciò appare tanto più vero alla luce di un contesto legislativo che sembrerebbe indebolire la Conferenza Stato-Regioni, almeno nella sua sessione comunitaria. Difatti, l'art. 2, comma 4, prevede la costituzione di un comitato tecnico permanente con compiti istruttori rispetto alle riunioni del CIACE e con la prevista partecipazione ai suoi lavori, oltre che dei Direttori generali o di alti funzionari, anche degli Assessori regionali competenti, “quando si trattano questioni che interessano anche le Regioni e le Province autonome”⁽³⁸⁾. Di conseguenza, nell'ipotesi in cui

(36) Con d.P.C.M. del 9 gennaio 2006 è stato approvato il regolamento per il funzionamento del CIACE, che, tuttavia, relativamente alla suddetta partecipazione del Presidente della Conferenza delle Regioni non introduce alcuna novità.

(37) Su tali profili cfr. M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, cit., p. 485 ss., che, non a caso, qualificano come “precaria” la presenza del Presidente della Conferenza delle Regioni nel CIACE, nonché C. Odone, *La partecipazione regionale alla formazione ed attuazione del diritto comunitario*, cit., p. 2 ss. Ad ogni modo, è stato il Presidente della Regione Piemonte (seduta 12 luglio 2006), in qualità di responsabile della Commissione affari comunitari, a procedere all'informativa nei riguardi della Conferenza sui risultati della prima riunione del CIACE.

(38) A fronte di una generica disposizione legislativa circa l'integrazione del comitato tecnico da parte degli assessori, si rileva l'art. 4, comma 2, del suo regolamento interno, approvato il 9 gennaio 2006, che, invece, garantisce con una formula più stringente le Regioni. Infatti, dispone che “... alle riunioni del comitato tecnico partecipa,

il CIACE, nelle sue decisioni finali, non dovesse allontanarsi da quanto già convenuto in sede tecnica, come di solito accade in casi analoghi, ciò potrebbe disincentivare le Regioni nel chiedere la convocazione della Conferenza Stato-Regioni per l'esame di un progetto di atto comunitario, in considerazione, altresì, del termine breve di 20 giorni, necessari a raggiungere l'intesa⁽³⁹⁾ (art. 5, comma 4). Invero, le Regioni potrebbero sentirsi già sufficientemente tutelate dalla sede tecnica, in quanto ivi garantite dalla loro presenza politica, senza avvertire la necessità di un ulteriore ricorso all'organo di cooperazione verticale; ciò, tuttavia, significherebbe disattendere il comma 3 dell'art. 2, secondo il quale "il CIACE svolge i propri compiti nel rispetto delle competenze attribuite dalla Costituzione e dalla legge... alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano". È evidente, per concludere, che, dinanzi ad un tale possibile scenario di depotenziamento della Conferenza Stato-Regioni in materia comunitaria, la Conferenza delle Regioni acquisirebbe ancora maggiore rilievo per la necessità di supportare la posizione del suo Presidente all'interno del CIACE.

anche in videoconferenza, un Assessore per ogni Regione e Provincia autonoma o un suo supplente, da esse designato, competente per le materie in trattazione". Per le riflessioni critiche sul comitato tecnico, cfr. M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, cit., p. 486 s.

(39) Cfr. G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 168, che qualifica tale tipo di intesa quale "debole", evidenziando le differenze con il d.lgs. n. 281/1997, in particolare il termine "che da 30 passa a 20 giorni, e il fatto che l'urgenza che abilita il Governo a prescindere non possa che essere «sopravvenuta»". Sulla brevità del termine di venti giorni, cfr., altresì, M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, cit., p. 502. Sull'attività del CIACE e sul suo numero di riunioni, al momento ancora esiguo, v. il sito www.politichecomunitarie.it/attivita

5. *L'aspirazione della Conferenza ad essere considerata quale sede definitiva della cooperazione orizzontale. Osservazioni conclusive*

Alla luce delle novità introdotte dalla legge n. 11/2005, appare chiara la nuova e maggiore autonomia di cui gode la Conferenza delle Regioni, sebbene essa non possa (e non debba) essere interpretata in termini assoluti, in quanto la Conferenza Stato-Regioni rimane comunque lo snodo principale dell'intero sistema delle Conferenze⁽⁴⁰⁾. Ciò soprattutto in mancanza di una Camera federale – che, proprio in materia comunitaria, rimane l'organo principale in cui è possibile il confronto tra i diversi livelli territoriali di governo⁽⁴¹⁾ – cosicché la Conferenza Stato-Regioni, quale sede più rilevante della cooperazione verticale, vede ancora maggiormente ampliati i propri poteri e, quindi, la propria funzione all'interno del modello delle Conferenze. Tuttavia, la stessa legge n. 11/2005 aiuta a rompere il carattere strumentale della Conferenza delle Regioni rispetto all'organo di cooperazione verticale, in modo tale da assegnare alla prima un respiro funzionale che vada ben al di là di un rapporto puramente servente nei riguardi della Conferenza Stato-Regioni⁽⁴²⁾.

Tale spirito di cooperazione orizzontale, del resto, è ulteriormente confermato da forme nuove di collaborazione che stanno interessando taluni Presidenti delle Regioni. Infatti, da ultimo, nel rispetto dell'art. 1, comma 2, del regolamento inter-

(40) In questo senso cfr. M. CARTABIA, L. VIOLINI, *op. ult. cit.*, p. 499 s., le quali, pur riconoscendo che la legge n. 11/2005 assegna alla Conferenza delle Regioni “un ruolo di rilievo”, ritengono, tuttavia, la Conferenza Stato-Regioni quale “baricentro politico di tutto il sistema”.

(41) Tale profilo è bene evidenziato da R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., p. 423 s., con particolare riferimento, naturalmente, alla fase ascendente, mentre G. IOVINELLA, *Il sistema delle conferenze in Germania, Austria, Spagna e Italia: note sui raccordi para-costituzionali tra Stato e autonomie politiche territoriali*, cit., p. 546, sottolinea come le intese raggiunte, in uno Stato federale, tra i diversi livelli territoriali di governo all'interno degli “organismi alternativi” di raccordo siano essenziali alla determinazione della politica della Federazione, anche in materia comunitaria.

(42) In proposito v., anche, G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 199.

no della Conferenza delle Regioni, si è costituito il Coordinamento dei Presidenti delle Regioni centro-meridionali, al fine di favorire un più stretto rapporto tra questi territori, in particolare per concordare una strategia condivisa sulla politica mediterranea e su quella europea. Si auspica, in proposito, il raggiungimento di “una posizione comune con la Commissione europea per quanto riguarda le richieste del Mezzogiorno in tema di Trattato per la redistribuzione dei fondi strutturali 2006-2013”⁽⁴³⁾, ad ulteriore conferma di come la materia comunitaria sia effettivo volano dei rapporti cooperativi, soprattutto in considerazione della distinta estrazione politica che caratterizza i diversi Presidenti interessati.

Il suddetto coordinamento che riguarda solo alcune delle realtà regionali non è nuovo nell’esperienza cooperativa, tant’è vero che in passato era stato stipulato un Patto per il Nord – anche se in quest’ultimo caso, al contrario, sussisteva una omogeneità politica tra i Presidenti delle diverse Regioni coinvolte – per poter “ripartire quote di popolazioni tra le Regioni ed ottenere in tal modo la possibilità di accedere a fondi comunitari”⁽⁴⁴⁾.

Tali manifestazioni non devono essere pregiudizialmente valutate in modo negativo, anzi possono dimostrare un *animus* cooperativo che pervade ogni realtà territoriale, soprattutto in considerazione di quell’*input* ascensionale che caratterizza di solito la cooperazione nei processi di federalizzazione. Tuttavia, ciò è vero a condizione che queste ulteriori forme di coordinamento non siano funzionali ad incrinare il rapporto di unità

(43) Sul tema cfr. *La prima Conferenza dei Presidenti delle Regioni centro-meridionali (Pescara, 4 luglio 2005)*, in *Documenti della Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2-3, 2005, p. 467.

(44) Cfr. I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni – Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006, p. 281, la quale richiama l’intesa di Genova del 9 giugno 2000, cioè il Patto per il Nord, in cui le Regioni Friuli, Liguria, Lombardia e Piemonte mostravano “di voler correre da sole verso il federalismo”, fuori dalle sedi cooperazione e, quindi, in contrasto con l’inerzia del Governo nazionale. Sul punto, cfr. ID., *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., p. 215 ss., nonché G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 182, che, rispetto ad esperienze analoghe, sottolinea “l’opera di composizione assicurata dalla Conferenza delle Regioni”.

a cui tende anche la cooperazione orizzontale⁽⁴⁵⁾, ma solo ad evidenziare differenti sensibilità che devono, comunque, ricomporsi all'interno della Conferenza delle Regioni, *a fortiori* esulando dalle logiche politico-partitiche. Insomma, "l'importante è che i momenti di protagonismo delle singole Regioni non alterino l'identificazione istituzionale in un più ampio «sistema-Regioni»"⁽⁴⁶⁾ e che, quindi, forme endogene di coordinamento non vengano utilizzate quale strumento di rottura del fronte regionale.

Dinanzi a questo diverso contesto di autonomia, allora, la Conferenza delle Regioni, come si è analizzato in precedenza, ha adottato per la prima volta un regolamento interno di disciplina dei propri lavori, a testimonianza di una nuova consapevolezza dei suoi stessi membri sull'avvenuto potenziamento di tale organo. Difatti, nel preambolo si riconosce "che il funzionamento della Conferenza – sino ad ora assicurato da determinazioni di volta in volta assunte dalla prassi – richiede ormai un quadro di regole volte a dare maggiore efficacia, certezza e funzionalità allo svolgimento dei lavori".

Tra le diverse articolazioni della Conferenza⁽⁴⁷⁾, in particolare, è il Presidente ad esercitare un ruolo di rilievo, tanto sotto il profilo interno, in ragione del suo potere di convocazione dell'Assemblea, con riunioni a cadenza mensile (art. 4, comma 1, art. 5, comma 4, lett. *a*), ma soprattutto per la sua funzione di rappresentare la Conferenza (art. 5, comma 4, lett. *b*), al punto da configurarlo "sulla scena politica come rappresentante di un nuovo soggetto istituzionale: il sistema regionale"⁽⁴⁸⁾.

(45) R. BIFULCO, *Leale collaborazione (principio di)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, Giuffrè, 2006, p. 3358, sottolinea come, in generale, la leale collaborazione sia funzionale al principio di unità.

(46) Cfr. I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni*, cit., p. 282.

(47) Le articolazioni della Conferenza sono costituite dall'Assemblea, dal Presidente, dal Vicepresidente, dall'Ufficio di Presidenza e dalle già citate Commissioni (art. 2).

(48) Cfr. I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, cit., p. 240, nonché ID., *Contro la Camera delle Regioni*, cit., p. 286 s., la quale, relativamente alla cadenza delle riunioni dell'Assemblea, oltre ad altri profili rinvenibili nel regolamento, evidenzia "una volontà di consolidamento istituzionale dell'organo e quasi una mutazione della sua natura, sia pure *de facto* e per una sorta di auto-proclamazione, da associazione spontanea di natura privatistica ad organo pienamente

A conferma di ciò si ricorda come tale figura sia stata ulteriormente rafforzata da quanto prima illustrato circa la funzione che la legge n. 11/2005 assegna, appunto, al Presidente della Conferenza, quale unico rappresentante regionale all'interno del CIACE. Anzi, la precedenza cronologica dell'intervento legislativo rispetto all'adozione del regolamento da parte dell'organo di cooperazione orizzontale sembra avvalorare la tesi dell'aumentato rilievo della Conferenza ad opera proprio della legge n. 11/2005 – ed in generale della materia comunitaria – tanto che solo successivamente si è proceduto alla predisposizione del testo regolamentare interno, ad ulteriore riprova, peraltro, di uno sviluppo della cooperazione orizzontale quale risultato di una progressiva stratificazione di interventi tesi ad assegnare nuove funzioni e, quindi, una maggiore autonomia agli enti *sub-statali*.

A fronte di questa nuova valenza della Conferenza delle Regioni, non si è mancato di sottolineare la necessità di un suo ulteriore riconoscimento, non più limitato alla fonte regolamentare, bensì alla legge, quasi a sancire il suo nuovo ruolo anche attraverso la forza giuridica della disciplina ⁽⁴⁹⁾.

Si avanzano, tuttavia, talune perplessità relativamente all'opportunità di una maggiore formalizzazione della Conferenza delle Regioni. Infatti, l'esperienza comparata dimostra “il *carattere prevalentemente informale della cooperazione*”, che riguarda il momento istitutivo delle Conferenze, affidato ai soggetti interessati, nonché, addirittura, la medesima composizione degli organi di cooperazione ed anche lo svolgimento delle loro riunioni. In questi casi, la prassi degli Stati federali è aliena dal criterio della rigidità, che invece sarebbe sostenuta, ovviamente, dal ricorso alla fonte legislativa, capace di mortificare, così, profili importanti di autonomia ⁽⁵⁰⁾.

incardinato nella cornice istituzionale”. Per alcune valutazioni critiche sul ruolo del Presidente della Conferenza delle Regioni, cfr., altresì, G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., p. 199 s.

(49) In questo senso cfr. G. CARPANI, *op. ult. cit.*, p. 199, per il quale “potrebbe essere coerente riconoscere (in legge) quel ruolo che la Conferenza delle Regioni si è acquistata sul campo”.

(50) Sui diversi profili richiamati è esplicito R. BIFULCO, *Il modello italiano delle*

La ragione che giustifica i caratteri dell'informalità risiede nella conseguente *elasticità* delle procedure, idonea a favorire il collegamento e l'unanimità degli accordi, di cui si è trattato in precedenza, tra i diversi soggetti territoriali ⁽⁵¹⁾. A tale proposito, seppure *a contrario*, è emblematica in Europa l'esperienza spagnola. Difatti, la Costituzione di quel Paese disciplina la cooperazione convenzionale di tipo orizzontale, tanto da stabilire che “gli statuti prevedono le ipotesi, i requisiti e i termini in cui le Comunità Autonome possono stipulare accordi tra loro per la gestione e per la prestazione di servizi di propria competenza, come pure il carattere e gli effetti della corrispondente comunicazione alle *Cortes* Generali. Nelle altre ipotesi gli accordi di cooperazione tra le Comunità Autonome necessitano della autorizzazione delle *Cortes* Generali” (art. 145, comma 2).

La prassi *autonomica* della Spagna indica, in proposito, come gli accordi raggiunti tra le diverse *Comunidades Autónomas* siano stati un numero esiguo, in quanto ostacolati dalla “eccessiva rigidità con la quale tanto la Costituzione come gli Statuti hanno previsto la collaborazione orizzontale” ⁽⁵²⁾. In questo caso, infatti, il sistema si è fortemente irrigidito, poiché, da un lato, si è optato per la previsione costituzionale della cooperazione orizzontale, quindi ricorrendo alla massima formalizzazione garantita da tale fonte, e, dall'altro, si è contemplata una disciplina, quale l'art. 145, comma 2, della Costituzione spagnola, che si presenta come estremamente complessa, anche in ragione

Conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali, cit., p. 238 s., secondo il quale, “la formalizzazione legislativa – vale a dire la previsione con legge dell'istituzione delle Conferenze, delle loro strutture organizzative (segreterie), delle soluzioni procedimentali e funzionali – è per lo più sconosciuta” nella prospettiva comparata con i modelli federali.

(51) Il richiamo alla spontaneità ed all'elasticità nelle forme orizzontali di cooperazione è effettuato ancora da R. BIFULCO, *Cooperazione e separazione nel Titolo V*, cit., p. 269, che poi collega lo sviluppo di questo tipo di cooperazione al principio della separazione delle competenze, in quanto ogni Stato membro di una Federazione è libero di disporre.

(52) Così si esprime E. ALBERTÍ ROVIRA, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, in *Documentación Administrativa*, n. 240, 1994, p. 110 ss., il quale manifesta anche le ragioni politiche alla base dello scarso ricorso da parte delle Comunità Autonome agli accordi interterritoriali. Nella medesima direzione, per la dottrina italiana, cfr. R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., p. 257 ss.

del precedente comma 1, teso a sancire il divieto di federazione tra le entità *sub*-statali di quel Paese.

Non è questa la sede, ovviamente, per entrare nel merito delle scelte effettuate dal Costituente spagnolo, tuttavia appare chiaro come l'opzione in favore di una disciplina eccessivamente rigida dissuada le pratiche cooperative, che invece sono incentivate dall'informalità e, quindi, dall'assenza di rigidità nelle dinamiche interterritoriali ⁽⁵³⁾.

Per concludere ed alla luce di quanto brevemente illustrato nel presente lavoro, l'esperienza della Conferenza delle Regioni sembrerebbe confermare che – mentre in un ordinario processo di federalizzazione per aggregazione la solidarietà tra i territori *sub*-statali fonda il modello di cooperazione e, quindi, precede il rapporto di collaborazione di tipo verticale – al contrario, in un'evoluzione federale di tipo disgregativa, come in Italia, la cooperazione verticale ha favorito l'effettiva realizzazione del principio di autonomia nei riguardi delle Regioni, così che, solo successivamente, si sono potute realizzare forme di cooperazione orizzontale ⁽⁵⁴⁾. Di conseguenza, risultano simmetricamente invertite le “normali” dinamiche cooperative all'interno di uno Stato composto.

Tutto ciò giustifica il ritardo con cui si sono attivati in Italia i meccanismi collaborativi tra gli enti *sub*-statali e lo stato attuale della Conferenza delle Regioni, pur con le cautele prima espresse, sembra configurare, quantomeno, come iniziato un percorso cooperativo di tipo orizzontale, anche nella prospettiva dei rapporti collaborativi che si stanno sviluppando tra talune di esse all'interno dello stesso organo territoriale.

In questo contesto le dinamiche di integrazione europea rappresentano uno stimolo rilevante per il processo cooperativo, in quanto quest'ultimo è funzionale al recupero del ruolo delle

(53) È quanto rileva anche E. ALBERTÍ ROVIRA, *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, cit., p. 129, che sottolinea come le Comunità Autonome abbiano fatto ricorso a pratiche informali e non previste di collaborazione territoriale.

(54) Sul punto e sull'evoluzione delle dinamiche cooperative in Italia, cfr. R. BIFULCO, *Il modello italiano delle Conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, cit., p. 241 s.

Regioni, non solo nella fase ascendente, ma anche in quella discendente, in quanto, ovviamente, la partecipazione regionale alla formazione del diritto comunitario ne agevolerà poi la sua applicazione nelle materie di competenza *sub*-statale.

In ragione di ciò, allora, nella prospettiva della cooperazione orizzontale – ed in particolare della nostra Conferenza delle Regioni – non c'è spazio per le logiche di omogeneità partitica agli indirizzi del Governo nazionale, nel caso in cui ciò produca una rottura del fronte territoriale, poiché la coesione tra gli enti *sub*-statali deve necessariamente fare premio su qualunque altra necessità. Nell'ipotesi contraria sarebbe compromessa quella omogeneità di posizioni, quale condizione indispensabile per divenire interlocutori di rilievo nei riguardi del potere centrale. In questo senso, sarà dunque interessante continuare a verificare la futura evoluzione dei rapporti all'interno della Conferenza delle Regioni, in specie il consenso, che si coagula intorno ai pareri, e gli sviluppi delle ulteriori forme di coordinamento a cui prima si è fatto cenno, nella consapevolezza che solo una loro evoluzione nella direzione della maggiore coesione territoriale potrà rappresentare il collante finale per considerare irrevocabilmente acquisita la costituzione nel nostro sistema di un organo di cooperazione orizzontale.

Il modello dell'*amministrazione comune* delle comunicazioni tra omogeneizzazione della legislazione regionale sulle funzioni proprie, funzioni delegate e garanzie di indipendenza dei Co.re.com.

di Andrea Cardone

Sommario

1. *Il governo delle comunicazioni e il “mito” dell’amministrazione comune.* – **2.** *Le funzioni proprie dei Co.re.com. nella disciplina regionale: omogeneizzazione come garanzia o come limite?* – **3.** *Le funzioni delegate dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: dimensione attuale e prospettive future (in particolare l’esperienza dei R.o.c.).* – **4.** *Composizione e formazione dei Co.re.com. nella legislazione regionale.* – **4.1.** *(segue): I Co.re.com. come Autorità indipendenti?* – **5.** *I limiti dell’attuale amministrazione comune e le ipotesi sul futuro del governo regionale delle comunicazioni.* – **6.** *Un’appendice conclusiva: la materia dell’«ordinamento della comunicazione» nella prospettiva dei Co.re.com.*

1. Il governo delle comunicazioni e il “mito” dell’amministrazione comune

Come noto, la legge n. 249 del 1997 all’art. 1, comma 13, definisce i Comitati regionali per le comunicazioni – da istituirsi con leggi regionali – “funzionalmente organi” dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, attraverso cui assicurare le esigenze di decentramento sul territorio delle funzioni in tema di comunicazioni.

È altrettanto noto, però, che la nascita dei Co.re.com. è stata preceduta da innumerevoli ed eterogenei tentativi di coinvolgere le Regioni nel settore delle comunicazioni e dell’informazione, sebbene, in base all’assetto costituzionale precedente alla riforma del 2001, l’esercizio della potestà legislativa nel settore suddetto fosse riservato in via esclusiva allo Stato.

A spingere verso tale coinvolgimento sono state, in primo luogo, le diverse pronunce della Corte costituzionale che, nel tempo, hanno riconosciuto crescenti spazi all'intervento normativo delle Regioni nella materia delle comunicazioni. La mente corre, innanzitutto, alla prima, pionieristica, sentenza in materia radiotelevisiva, ossia la n. 59 del 1960 ⁽¹⁾, ma anche alla n. 105 del 1972 ⁽²⁾ ed alla n. 225 del 1974 ⁽³⁾ che hanno avviato un'opera di progressiva erosione delle attribuzioni riservate allo Stato nell'attività radiotelevisiva, con l'esposizione dei cd. "comandamenti" dettati al legislatore, il quale – come noto – si è conformato a tali moniti già con la legge n. 103 del 1975. Legge, quest'ultima, che – tra le altre cose – ha previsto, all'art. 5, l'elezione dei Comitati regionali per i servizi radiotelevisivi (Co.re.rat.) da parte dei Consigli regionali, con compiti consultivi, propulsivi e di regolamentazione dell'accesso alle trasmissioni regionali della Rai.

A fronte di tale nuova normativa e delle sue deformazioni determinate dalla logica della lottizzazione partitica che aveva dominato la composizione del Consiglio di amministrazione della Rai travolgendo l'effettività della partecipazione regionale ⁽⁴⁾, la Corte è intervenuta ancora diverse volte sul punto ⁽⁵⁾, sostenendo sempre che lo sviluppo dell'informazione in ambito locale dovesse essere considerato presupposto ineludibile di un sistema democratico multilivello, essenziale per praticare in concreto uno Stato di ispirazione pluralista ⁽⁶⁾.

(1) Corte cost. 13 luglio 1960, n. 59, in *Giur. cost.*, 1960, p. 759 ss.

(2) Corte cost. 15 giugno 1972, n. 105, in *Giur. cost.*, 1972, p. 1196 ss.

(3) Corte cost. 10 luglio 1974, n. 225, in *Giur. cost.*, 1974, p. 1775 ss.

(4) Come noto, infatti, la legge del 1975 prevedeva che, dei dieci membri del Consiglio di amministrazione, quattro fossero scelti tra rappresentanti espressi dai Consigli regionali. Di recente ricostruisce il ruolo assolutamente recessivo delle Regioni rispetto ai partiti nell'individuazione di tali soggetti A. BARBERA, *Intervento alla Tavola Rotonda del Convegno "Regioni e servizio pubblico radiotelevisivo"* (Bologna 3 - 4 febbraio 2006), in questa *Rivista*, supplemento 1/2006, p. 234.

(5) Tra tutte si vedano: Corte cost. n. 202 del 1976, in *Giur. cost.*, 1976, p. 1267 ss.; Corte cost. 14 luglio 1988, n. 826, *ivi*, 1988, p. 3893 ss.; Corte cost. 6 marzo 1993, n. 112, *ivi*, 1993, p. 2118 ss.; Corte cost. 7 dicembre 1994, n. 420, *ivi*, 1994, p. 3716 ss.

(6) P. CARETTI, *L'evoluzione del servizio pubblico in Italia*, in questa *Rivista*, supplemento 1/2006, pp. 31-2.

Nella prospettiva imposta dalla giurisprudenza costituzionale, quindi, l'informazione, rappresentando una, se non la, condizione preliminare per l'attuazione dello Stato democratico, non costituiva più un settore estraneo alle enumerate competenze normative delle Regioni, ma un valore essenziale perseguibile ad opera di (e condiviso da) ogni soggetto pubblico rappresentativo ed investito di funzioni di indirizzo politico. Con le categorie sviluppate da dottrina e giurisprudenza costituzionale *post* riforma del Titolo V potrebbe oggi dirsi che in quegli anni la materia in questione veniva progressivamente assumendo lo statuto costituzionale della trasversalità *ante litteram*. Nella prospettiva indicata, infatti, sono stati il pluralismo rappresentativo ed il pluralismo informativo a rendere lo Stato e le Regioni enti politici sempre più compartecipi delle funzioni normative coinvolte ⁽⁷⁾.

È in tale quadro normativo e giurisprudenziale in continua evoluzione che – dopo un quindicennio di sostanziale stasi, in cui l'abbandono del monopolio pubblico radiotelevisivo non aveva inciso sul ruolo delle Regioni nel governo del settore – si è inserita la cd. legge Maccanico, la quale configura i Co.re.com. come organi di un'*amministrazione comune*, che ha in parte come referenti le Regioni ed in parte l'Autorità di garanzia nazionale, con compiti di natura composita, per conto delle Regioni e per conto dell'Autorità. Non a caso, infatti, tali organi sono istituiti con leggi regionali, ma sulla base di principi comuni, definiti d'intesa tra l'Autorità e la Conferenza permanente Stato-Regioni.

Allo stato attuale della legislazione statale e della giurisprudenza costituzionale sembra, quindi, potersi affermare che i Co.re.com. presentino una doppia natura: sono organi regionali dal punto di vista strutturale e delle modalità di funzionamento; organi riconducibili all'area di influenza dell'Autorità nazionale ove si abbia riguardo alle funzioni concretamente delegate ed esercitabili ⁽⁸⁾. Se, poi, si volesse preliminarmente guardare ai

(7) Si veda, in tal senso, M. AVVISATI, *Autorità e funzioni di regolazione nel sistema delle comunicazioni locali*, in *Democrazia e diritto*, 2005, p. 92 ss.

(8) In questo senso si veda l'autorevole opinione di E. CHELI, *Intervento* alla Seconda

Co.re.com. inquadrando la loro natura sullo sfondo dell'evoluzione subita dal regionalismo italiano a partire dagli anni Settanta, si potrebbe dire che la loro anfibologica natura si presenta agli occhi dell'interprete come il concreto inveramento, dal punto di vista organico, della scelta progressivamente maturata nell'ordinamento di impostare i rapporti tra Stato, nelle sue diverse articolazioni territoriali e funzionali, e Regioni in termini di collaborazione e cooperazione e non più, invece, di separazione e subordinazione⁽⁹⁾.

Per poter concretamente verificare fino a che punto il processo in atto ha trovato piena attuazione in relazione al funzionamento dei Co.re.com., è necessario, a sommo parere di chi scrive, volgere lo sguardo a tre distinti aspetti, che possono essere così sinteticamente individuati: *a)* profili di differenziazione della disciplina regionale delle "funzioni proprie"; *b)* dimensione ed importanza delle "funzioni delegate"; *c)* garanzie di indipendenza e professionalità nella composizione dell'organo.

Solo, infatti, dalla considerazione analitica, ed allo stesso tempo congiunta, di questi tre profili potrà scaturire un contributo non meramente ricostruttivo alla valutazione del grado di integrazione funzionale dei diversi livelli di governo tecnico-territoriale nel settore delle comunicazioni. E ciò per l'evidente ragione che comprendere l'esatta collocazione dei Co.re.com. in questa fase di transizione tanto del nostro regionalismo che del sistema del diritto pubblico dell'informazione complessivamente considerato significa anzitutto fare il punto sull'attuale configurazione che tali organi hanno assunto per effetto della

Sessione del congresso delle Regioni, Roma, Palazzo Montecitorio, 29 giugno 2001, in *www.parlamentiregionali.it*, p. 2, il quale definisce i Co.re.com. come "organi misti in rapporto diretto tanto con la sfera regionale quanto con l'apparato dell'Autorità". Ancor più esplicitamente parla di "natura bifronte" F. DONATI, *L'ordinamento amministrativo delle comunicazioni*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 72.

(9) Cfr. P. SICONOLFI, *Funzioni e ruolo dei Co.re.com.*, in questa *Rivista*, supplemento 1/2006, p. 104; F. DEL CAMPO, *Legislazione "concorrente" in materia di comunicazione e "modello Co.re.com."*, ivi, 2007, pp. 7-9 ma soprattutto E. CHELI, *Intervento alla Tavola Rotonda del Convegno "Regioni e servizio pubblico radiotelevisivo"*, cit., p. 214, il quale sottolinea che il fattore tecnologico legato allo sviluppo dei processi di convergenza rende "sempre più sfumata la linea distintiva che in questa materia corre tra interesse nazionale e interesse regionale".

legislazione che ne ha definito i profili funzionali ed organizzativi.

D'altro canto, la ricostruzione che ci si propone di effettuare dovrebbe consentire anche di comprendere l'esatta misura in cui il "diritto della convergenza" ⁽¹⁰⁾ ha portato ad un'*amministrazione unica* di settore non solo dal punto di vista *funzionale* dei rapporti tra i vari livelli territoriali ma anche da quello *materiale* dell'integrazione del governo della radiotelevisione e della comunicazione politica (in cui – come detto – già operavano i Co.re.rat.) con quello delle telecomunicazioni.

2. *Le funzioni proprie dei Co.re.com. nella disciplina regionale: omogeneizzazione come garanzia o come limite?*

Se si prendono le mosse dalle funzioni esercitate, ci si avvede immediatamente che i Co.re.com. sono attributari di due distinti gruppi di funzioni, ossia le funzioni proprie – quali organi di consulenza delle Regioni nella materia delle comunicazioni – e le funzioni delegate dall'Autorità centrale. Il che, non si può non accennarlo, accentua la loro ambivalente e diarchica natura. I Comitati, infatti, appaiono, da un lato, strumenti necessari per un migliore svolgimento a livello locale dei compiti dell'Autorità nazionale e, dall'altro, potenziali destinatari di tutte le funzioni di governo, garanzia e controllo proprie della medesima Autorità quando le relative attività insistono in maniera circoscritta sul territorio regionale. Il risultato è un rilevante allonta-

(10) Come noto, con tale espressione (valorizzata soprattutto da P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione: stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, teatro e cinema*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 140) ci si riferisce all'evoluzione ordinamentale, indotta dallo sviluppo dei mezzi tecnologici, che ha progressivamente sfumato la distinzione/separazione tra diritto delle telecomunicazioni e diritto della radiodiffusione. Sul punto, cfr. P. COSTANZO, *Problemi costituzionali delle telecomunicazioni*, in F. BONELLI, S. CASSESE (a cura di), *La disciplina giuridica delle telecomunicazioni*, Milano, Giuffrè, 1999; E. CHELI, *Conclusioni*, in G. MORBIDELLI, F. DONATI (a cura di), *Comunicazioni: verso il diritto della convergenza?*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 183. Più in generale, sui rapporti tra evoluzione tecnologica e normativa in materia di telecomunicazioni, cfr. P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 308 ss.

namento dal semplice schema dell'avvalimento che, ai sensi della l. n. 223 del 1990, consentiva al Garante per l'editoria e la radiotelevisione e al Ministero di settore di avvalersi dei già ricordati Co.re.rat. per lo svolgimento delle loro funzioni.

Tentando una sintesi del materiale legislativo analizzato, pare potersi notare che le funzioni proprie dei Comitati vengono, in alcuni casi, suddivise per categoria (attraverso una ricorrente tripartizione: funzioni di consulenza per il Consiglio e la Giunta regionale, funzioni gestionali e funzioni di controllo) ⁽¹¹⁾, in altri elencate, senza alcuna suddivisione tipologica, oppure ancora, semplicemente richiamate facendo riferimento alla normativa statale e regionale.

Si devono ricordare, innanzitutto, tra le funzioni proprie dei Comitati, generalmente previste dalle discipline istitutive, il parere sullo schema del piano nazionale di assegnazione e di ripartizione delle frequenze trasmesso alle Regioni ai sensi dell'art. 1, comma 6 della l. n. 249 del 1997 ⁽¹²⁾, lo svolgimento di attività consultiva in merito ai provvedimenti consiliari e di Giunta ⁽¹³⁾, la realizzazione di analisi, studi e ricerche di settore

(11) Cfr. l.r. Calabria 22 gennaio 2001 n. 2, art. 3; l.r. Campania 1 luglio 2002 n. 9, art. 12; l.r. Piemonte 7 gennaio 2001 n. 1, art. 14; l.r. Valle d'Aosta 4 settembre 2001 n. 26, art. 12.

(12) Cfr. l.r. Abruzzo 24 agosto 2001 n. 45, art. 14, comma 2; l.r. Basilicata 27 marzo 2000 n. 20, art. 13, punto 2); l.r. Calabria 22 gennaio 2001 n. 2, art. 3, lett. a), punto 1); l.r. Campania 1 luglio 2002 n. 9, art. 12, comma 2, lett. a), punto 1); l.r. Emilia-Romagna 30 gennaio 2001 n. 1, art. 13, comma 2, lett. a); l.r. Friuli-Venezia Giulia 10 aprile 2001 n. 11, art. 23; l.r. Lazio 3 agosto 2001 n. 19, art. 12, comma 2, lett. a); l.r. Liguria 24 gennaio 2001 n. 5, art. 13, comma 2; l.r. Lombardia 28 ottobre 2003 n. 20, art. 9, comma 2, lett. a); l.r. Marche 27 marzo 2001 n. 8, art. 10, comma 2, lett. a); l.r. Molise 26 agosto 2001 n. 18, art. 13, comma 2, lett. a); l.r. Piemonte 7 gennaio 2001 n. 1, art. 14, comma 1, lett. a), punto 1); l.r. Puglia 28 febbraio 2000 n. 3, art. 13, comma 2; l.r. Sardegna 24 febbraio 1994 n. 7, art. 5, comma 2, lett. a); l.r. Sicilia 26 marzo 2002 n. 2, art. 101, comma 3 e l.r. 12 gennaio 1993 n. 12, art. 5, comma 1; l.r. Toscana 25 giugno 2002 n. 22, art. 29, comma 1, lett. a), punto 2); l. p. Trento 16 dicembre 2005 n. 19, art. 12, comma 1, lett. b), punto 2); l. p. Bolzano 18 marzo 2002 n. 6, art. 4, comma 1, lett. f); l.r. Umbria 11 gennaio 2000 n. 3, art. 16; l.r. Valle d'Aosta 4 settembre 2001 n. 26, art. 12, comma 1, lett. a), punto 1); l.r. Veneto 10 agosto 2001 n. 18, art. 11, comma 1, lett. a).

(13) Cfr. l.r. Abruzzo 24 agosto 2001 n. 45, art. 14, comma 2, lett. b) e comma 3; l.r. Basilicata 27 marzo 2000 n. 20, art. 13, punti 2) e 3); l.r. Calabria 22 gennaio 2001 n. 2, art. 3, lett. a), punti 3) e 5); l.r. Campania 1 luglio 2002 n. 9, art. 12, comma 1, lett. a), punti 3) e 5); l.r. Emilia-Romagna 30 gennaio 2001 n. 1, art. 13, comma 2, lett. c)

(¹⁴), nonché la predisposizione di rapporti relativi allo stato di sviluppo del settore nella specifica realtà regionale (¹⁵).

Dall'analisi delle elencazioni delle funzioni proprie previste dalle singole leggi regionali emerge, inoltre, la pressoché gene-

ed e) e comma 3, lett. b); l.r. Friuli Venezia Giulia 10 aprile 2001 n. 11, art. 7, comma 4; l.r. Lazio 3 agosto 2001 n. 19, art. 12, comma 2, lett. c); l.r. Liguria 24 gennaio 2001 n. 5, art. 13, comma 2; l.r. Lombardia 28 ottobre 2003 n. 20, art. 9, comma 2, lett. b) e d); l.r. Marche 27 marzo 2001 n. 8, art. 10, comma 2, lett. e); l.r. Molise 26 agosto 2001 n. 18, art. 13, comma 2, lett. e) e comma 3; l.r. Piemonte 7 gennaio 2001 n. 1, art. 14, comma 1, lett. a), punti 3) e 5); l.r. Puglia 28 febbraio 2000 n. 3, art. 13, comma 2, lett. b); l.r. Sardegna 24 febbraio 1994 n. 7, art. 5, comma 2, lett. c) e art. 6, comma 1; l.r. Sicilia 26 marzo 2002 n. 2, art. 101, comma 3 e l.r. 12 gennaio 1993 n. 12, art. 5, comma 1; l.r. Toscana 25 giugno 2002 n. 22, art. 29, comma 1, lett. a), punti 1) e 4); l. p. Trento 16 dicembre 2005 n. 19, art. 12, comma 1, lett. a), punti 1) e 5) e lett. b), punto 3); l. p. Bolzano 18 marzo 2002 n. 6, art. 4, comma 1, lett. a), b); l.r. Valle d'Aosta 4 settembre 2001 n. 26, art. 12, comma 1, lett. a), punti 3) e 5); l.r. Veneto 10 agosto 2001 n. 18, art. 11, comma 1, lett. c) e d).

(14) Cfr. l.r. Calabria 22 gennaio 2001 n. 2, art. 3, lett. a), punti 3), 5), 6) e 9); l.r. Campania 1 luglio 2002 n. 9, art. 3, comma 2, lett. a), punti 3), 5), 6) e 9); l.r. Emilia-Romagna 30 gennaio 2001 n. 1, art. 13, comma 2, lett. c) e comma 4; l.r. Friuli Venezia Giulia 10 aprile 2001 n. 11, art. 7, comma 4; l.r. Lazio 3 agosto 2001 n. 19, art. 12, comma 2, lett. l) e q); l.r. Lombardia 28 ottobre 2003 n. 20, art. 9, comma 2, lett. d), g) ed i); l.r. Marche 27 marzo 2001 n. 8, art. 10, comma 2, lett. n); l.r. Molise 26 agosto 2001 n. 18, art. 13, comma 2, lett. c); l.r. Piemonte 7 gennaio 2001 n. 1, art. 14, comma 1, lett. a), punti 3), 5), 6) e 9); l.r. Sicilia 26 marzo 2002 n. 2, art. 101, comma 3 e l.r. 12 gennaio 1993 n. 12, art. 5, comma 5; l.r. Toscana 25 giugno 2002 n. 22, art. 29, comma 1, lett. a), punti 4), 5) e 9); l. p. Bolzano 18 marzo 2002 n. 6, art. 4, comma 1, lett. e); l.r. Umbria 11 gennaio 2000 n. 3, art. 25, comma 3; l.r. Valle d'Aosta 4 settembre 2001 n. 26, art. 12, comma 1, lett. a), punti 3), 5), 6) e 10); l.r. Veneto 10 agosto 2001 n. 18, art. 11, comma 1, lett. i).

(15) Cfr. l.r. Abruzzo 24 agosto 2001 n. 45, art. 17, comma 3, lett. a); l.r. Basilicata 27 marzo 2000 n. 20, art. 15, punto 3), lett. a); l.r. Calabria 22 gennaio 2001 n. 2, art. 10, comma 2; l.r. Campania 1 luglio 2002 n. 9, art. 3, comma 2, lett. a), punti 4) e 9); l.r. Emilia-Romagna 30 gennaio 2001 n. 1, art. 15, comma 3, lett. a); l.r. Friuli Venezia Giulia 10 aprile 2001 n. 11, art. 11, comma 2; l.r. Lazio 3 agosto 2001 n. 19, art. 14, comma 2; l.r. Liguria 24 gennaio 2001 n. 5, art. 15, comma 3, lett. a); l.r. Lombardia 28 ottobre 2003 n. 20, art. 12, comma 2; l.r. Marche 27 marzo 2001 n. 8, art. 12, comma 2; l.r. Molise 26 agosto 2001 n. 18, art. 17, comma 3, lett. a); l.r. Piemonte 7 gennaio 2001 n. 1, art. 14, comma 1, lett. a), punti 4) e 9) e art. 15, comma 2, lett. a); l.r. Puglia 28 febbraio 2000 n. 3, art. 15, comma 3, lett. a); l.r. Sardegna 24 febbraio 1994 n. 7, art. 11; l.r. Sicilia 26 marzo 2002 n. 2, art. 101, comma 3 e l.r. 12 gennaio 1993 n. 12, art. 10; l.r. Toscana 25 giugno 2002 n. 22, art. 29, comma 1, lett. a), punto 9) e art. 31, comma 2; l. p. Trento 16 dicembre 2005 n. 19, art. 15, comma 2, lett. a); l. p. Bolzano 18 marzo 2002 n. 6, art. 5, comma 5; l.r. Umbria 11 gennaio 2000 n. 3, art. 27, comma 2; l.r. Valle d'Aosta 4 settembre 2001 n. 26, art. 12, comma 1, lett. a), punto 10) e art. 14, comma 3, lett. a); l.r. Veneto 10 agosto 2001 n. 18, art. 14, comma 2.

ralizzata attribuzione di altre funzioni. Si fa riferimento, in special modo: alla funzione di vigilanza, in collaborazione con l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente, sul rispetto della normativa nazionale e regionale relativa ai limiti di esposizione alle radiofrequenze compatibili con la salute umana⁽¹⁶⁾; alla tenuta dell'archivio dei siti delle postazioni delle emittenti radiotelevisive e degli impianti di trasmissione e/o ripetizione dei segnali di telefonia fissa e mobile⁽¹⁷⁾; all'attività di monitoraggio sull'utilizzazione dei fondi destinati alle emittenti private locali per la pubblicità⁽¹⁸⁾.

Se, poi, si passa ad indagare più da vicino il novero delle funzioni proprie nella prospettiva degli ambiti materiali di intervento, si possono rinvenire quattro macroaree tematiche comuni alla gran parte delle leggi regionali analizzate: monitoraggio e vigilanza, comunicazione politica ed istituzionale, accesso radiotelevisivo e, infine, sostegno alle imprese⁽¹⁹⁾.

a) Le attività di monitoraggio e vigilanza sui *media* locali sono tra i più rilevanti compiti svolti dal Co.re.com., sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo e ricomprendono, oltre ad un monitoraggio trimestrale per il Consiglio regionale sulle trasmissioni di informazione istituzionale di alcuni programmi radiofonici e televisivi locali, anche forme di collaborazione con i Comitati ministeriali preposti all'attuazione dei codici di autoregolamentazione su "Televendite", "Tv e minori" e "Internet e minori", forme di monitoraggio per il rispetto della

(16) Cfr. l.r. Calabria, 22 gennaio 2001 n. 2, art. 3, lett. c); l.r. Campania, 1 luglio 2002 n. 9, art. 12, lett. c); l.r. Lazio, 3 agosto 2001 n. 19, art. 12, lett. n); l.r. Molise, 26 agosto 2002 n. 18, art. 13, comma 7, lett. a); l. p. Trento, 16 dicembre 2005 n. 19, art. 12, lett. c); l.r. Valle d'Aosta, 4 settembre 2001 n. 26, art. 12, lett. c), n. 1; l.r. Veneto, 10 agosto 2001 n. 18, art. 11, comma 1, lett. p).

(17) Così l.r. Campania, 1 luglio 2002 n. 9, art. 12, lett. b), n. 1; l.r. Emilia-Romagna 30 gennaio 2001 n. 1, art. 13, lett. i); l.r. Lazio, 3 agosto 2001 n. 19, art. 12, lett. o); l.r. Marche, 27 marzo 2001 n. 8, art. 10, lett. m); l.r. Molise, 26 agosto 2002 n. 18, art. 13, comma 6, lett. a); l.r. Veneto, 10 agosto 2001 n. 18, art. 11, lett. m).

(18) Cfr. l.r. Calabria, 22 gennaio 2001 n. 2, art. 3, lett. a), n. 4; l.r. Campania, 1 luglio 2002 n. 9, art. 12, lett. a), n. 4; l.r. Sardegna, 24 febbraio 1994 n. 7, art. 5, comma 2, lett. d); l.r. Valle d'Aosta, 4 settembre 2001 n. 26, art. 12, lett. a), n. 4.

(19) Più precisi riferimenti si trovano nei *Programma di attività 2007* predisposti dai vari Commare.com. nell'ambito della pianificazione annuale delle proprie attività istituzionali.

par condicio nelle trasmissioni dedicate alle attività istituzionali del Consiglio regionale e la vigilanza sulla diffusione sui mezzi di comunicazione di massa di ricerche e sondaggi promossi o realizzati dalla Regione.

b) Per quanto concerne la comunicazione politico-istituzionale, l'attività del Comitato riguarda sia i periodi di campagna elettorale o referendaria sia quelli "ordinari". Nei primi è tenuto a svolgere l'attività di verifica del rispetto della *par condicio*, così come introdotta dalla l. n. 28 del 2000 e modificata dalla l. n. 313 del 2003 ed integrata, per ciascuna elezione, da specifiche delibere di attuazione emanate dall'Autorità nazionale e dal Codice di autoregolamentazione delle emittenti private locali. Nei periodi, invece, non interessati da campagne elettorali o referendarie il Comitato collabora con la sede regionale della Rai alla programmazione delle tribune politiche tematiche a diffusione regionale, scegliendo, d'intesa con le forze politiche, i temi da trattare, individuando i soggetti politici partecipanti e ripartendo i tempi di intervento. Esso, inoltre, è di sovente chiamato a svolgere attività consultiva in materia di politiche regionali sull'informazione e la comunicazione di pubblica utilità⁽²⁰⁾.

c) Va anche ricordato che, in tema di accesso radiotelevisivo, il Co.re.com è competente, in base alla l. n. 103 del 1975, ad effettuare l'istruttoria e l'esame delle richieste per l'accesso ad uno spazio settimanale sulla Rai regionale provenienti da soggetti collettivi a ciò abilitati (associazioni culturali, partiti politici, sindacati, confessioni religiose, ecc.), nonché ad adottare le relative delibere di ammissione o esclusione dai programmi.

d) Infine, per quanto riguarda il sostegno alle imprese, le televisioni locali che intendono beneficiare dei contributi ministeriali, ai sensi dell'art. 45, comma 3, della l. n. 448 del 1998 (legge finanziaria 1999) e delle successive leggi finanziarie,

(20) Su questa funzione cfr. R. BIN, *Assemblee elettive e comunicazione istituzionale*, in questa *Rivista*, supplemento 1/2006, p. 71, il quale osserva come dall'analisi dei *Programmi di attività* si desume che il suo esercizio è sostanzialmente trascurato dai Co.re.com.

devono presentare apposita domanda al Co.re.com che ha il compito di accertare i requisiti richiesti e predisporre la relativa graduatoria. Il Comitato, inoltre, fornisce un parere non vincolante sui progetti presentati dalle imprese di comunicazione per l'accesso alle agevolazioni finanziarie destinate dalla Regione allo sviluppo del sistema dell'informazione locale. Da ultimo, si tenga presente che la maggior parte dei Co.re.com. aggiornano e/o gestiscono gli Elenchi o Registri regionali delle imprese radiotelevisive e/o di editoria locale, laddove istituiti dalle leggi regionali al fine di consentire ai soggetti iscritti di accedere alle iniziative di sostegno regionale del settore ⁽²¹⁾.

Da quanto sin qui sommariamente detto emerge con una certa nettezza che la legislazione regionale che ha attribuito ai Co.re.com. le funzioni proprie è contraddistinta da un elevato grado di omogeneità. Tale circostanza si presta ad ispirare considerazioni di segno opposto. Per un verso, infatti, l'esistenza di una fitta e condivisa trama di funzioni estese su tutto il territorio nazionale, ancorché esercitate da organi di livello regionale, garantisce l'uniformità della disciplina e, conseguentemente, del livello di tutela accordato alle posizioni soggettive dei privati (utenti ed imprese) dal governo locale delle comunicazioni. Per l'altro, però, la sostanziale omogeneità delle scelte effettuate dai legislatori regionali denota una scarsa valorizzazione delle peculiarità locali, tanto dal punto di vista culturale che da quello politico-socio-economico. Nel complesso pare potersi dire che qualsivoglia punto di equilibrio tra uniformità e differenziazione il legislatore intenda raggiungere, la consapevolezza del *trade off* tra garanzia generalizzata e valorizzazione dell'*acquis* regionale insito nella definizione delle funzioni proprie del Comitato rappresenta certamente un fondamentale

(21) Cfr. l.r. Calabria 22 gennaio 2001 n. 2, art. 3, lett b), punto 3); l.r. Campania 1 luglio 2002 n. 9, art. 12, comma 1, lett. b), punto 3); l.r. Molise 26 agosto 2001 n. 18, art. 13, comma 6, lett. a); l.r. Piemonte 7 gennaio 2001 n. 1, art.14, comma 1, lett. b), punto 3); l.r. Sardegna 24 febbraio 1994 n. 7, art. 5, comma 3, lett. b); l.r. Umbria 11 gennaio 2000 n. 3, art. 12; l.r. Valle d'Aosta 4 settembre 2001 n. 26, art. 12, comma 1, lett. b), punto 3) e art. 14, comma 3, lett. a); l.r. Veneto 10 agosto 2001 n. 18, art. 11, comma 1, lett. o).

viatico per l'edificazione di un efficiente sistema di *governance* locale delle comunicazioni.

3. *Le funzioni delegate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni: dimensione attuale e prospettive future (in particolare l'esperienza dei R.o.c.)*

Le funzioni delegate dall'A.g.com, che ne stabilisce anche i principi e criteri direttivi di svolgimento, sono state oggetto nel tempo di un progressivo rafforzamento.

Alla delibera dell'Autorità nazionale n. 53/1999, con cui è stato adottato il regolamento per la definizione delle funzioni delegabili, comprendenti, in linea di principio, tutte le funzioni di governo, garanzia e controllo di rilevanza locale del sistema delle comunicazioni, è seguita, infatti, l'approvazione, il 23 giugno 2003, dell'accordo quadro tra l'Autorità garante, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome, nonché la Conferenza dei Presidenti di Assemblea dei Consigli regionali e delle Province autonome. Tale accordo ha fissato i criteri per l'esercizio delle funzioni delegate e ha prefigurato il contenuto delle singole convenzioni. Esse hanno durata triennale, ma sono tacitamente rinnovabili, salvo motivata determinazione di una delle parti, da far precedere da una ricognizione congiunta delle funzioni effettivamente delegabili, degli interventi richiesti e delle risorse finanziarie disponibili.

A questo proposito, l'accordo ha convenuto di ripartire le risorse disponibili tra le varie Regioni in ragione di una quota fissa ed una quota rapportata alla popolazione, alla superficie ed al numero delle emittenti televisive e radiofoniche attive aventi sede sul territorio regionale.

L'accordo quadro ha, inoltre, posto il principio di leale collaborazione quale elemento fondante del rapporto convenzionale, impegnando le parti ad istituire commissioni paritetiche per la risoluzione di eventuali problemi di coordinamento.

Fissati i principi generali, è stata prevista una prima fase di attuazione, di durata semestrale, relativa a cinque deleghe,

comprendenti la vigilanza in materia di tutela dei minori, la vigilanza in materia di sondaggi, la tutela del diritto di rettifica, la conciliazione delle controversie concernenti i servizi di telecomunicazione e, infine, la vigilanza sul rispetto della normativa *antitrust* nel mercato dell'editoria regionale. Quest'ultima delega è, poi, come noto, venuta meno a causa dell'abrogazione dell'art. 3, co. 1, della l. n. 67 del 1987 da parte dell'art. 28, comma 1, lett. b), della l. n. 112 del 2004.

È stata, inoltre, prevista l'attuazione di cinque ulteriori deleghe (vigilanza in materia di diritti di interconnessione e di accesso, di conformità dei servizi e dei prodotti, nonché delle modalità di distribuzione degli stessi, tenuta del Registro degli operatori di comunicazione e monitoraggio delle trasmissioni radiotelevisive locali), previo periodico riscontro della disponibilità finanziaria e dell'adeguatezza delle strutture.

In relazione a queste cinque ulteriori deleghe, pare opportuno evidenziare la posizione all'avanguardia sostenuta dal Comitato toscano e da quello lombardo, i quali hanno richiesto all'Autorità la concessione, anche in via sperimentale, di tutte le deleghe, in particolare di quella sul R.o.c. (Registro degli operatori della comunicazione) e di quella sul monitoraggio delle emittenti regionali. Nello stesso senso si è mossa anche la meritoria azione della Regione Emilia-Romagna, la quale già dal 2004 ha adottato un "Catasto regionale degli impianti di telecomunicazione" finalizzato all'azione di governo, di pianificazione, controllo e vigilanza nel settore regionale delle telecomunicazioni. Lo stesso Direttore del Servizio Relazioni Istituzionali dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, intervenendo al "Salone della Comunicazione Pubblica" del 2004, ha chiarito che tali iniziative si pongono in piena sintonia con la prossima devoluzione ai Co.re.com della tenuta del R.o.c. ⁽²²⁾.

Giova, inoltre, ricordare che sulla base di uno schema-tipo di convenzione approvato dall'A.g.com. con la delibera n.

(22) Cfr. il comunicato stampa relativo all'evento sul sito istituzionale della Regione Emilia-Romagna, disponibile all'indirizzo internet [/www.regione.emilia-romagna.it/cons_stmp/visualizza.asp?id_comunicato=17468](http://www.regione.emilia-romagna.it/cons_stmp/visualizza.asp?id_comunicato=17468).

402/2003 sono state, quindi, approvate le convenzioni con i singoli Comitati regionali.

Coerentemente con la scelta dell'istituto della delega, il quale presuppone una scissione tra titolarità ed esercizio delle funzioni amministrative, le convenzioni prevedono che le funzioni delegate vengano esercitate sulla base degli indirizzi stabiliti dall'Autorità centrale, la quale resta competente, comunque, ad assicurare il necessario coordinamento sull'intero territorio nazionale e ad intervenire in sostituzione dei Comitati, in caso di inerzia, ritardo, inadempimento o ripetuta violazione delle direttive impartite, previa contestazione dell'addebito ⁽²³⁾.

(23) Il procedimento di sostituzione delineato risulta, dunque, pienamente compatibile con i principi posti da quella giurisprudenza costituzionale che ha chiarito l'ammissibilità di poteri sostitutivi ulteriori rispetto a quelli attribuiti al Governo dal novellato testo dell'art. 120, comma 2, Cost. (per una completa rassegna di tale giurisprudenza – e della dottrina che l'ha commentata – si veda, di recente, L. BUFFONI, *Alcuni spunti per un inquadramento dogmatico della sostituzione amministrativa alla luce dell'evoluzione della funzione di controllo*, in *Nuove Autonomie*, n. 2-3, 2006, p. 399 ss.; ID., *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle Autonomie. Saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione*, in corso di pubblicazione per i tipi della Giappichelli, cap. IV, § 4; S. PAJNO, *I poteri sostitutivi nei confronti degli enti territoriali*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 407 ss.; C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 289 ss.). In particolare, come noto, la legittimità costituzionale delle previsioni legislative che hanno introdotto poteri sostitutivi atipici è stata vagliata dalla Corte costituzionale con riguardo alla presenza di meccanismi idonei a salvaguardare il grado di autonomia riconosciuto al soggetto sostituito. Sotto questo punto di vista, dunque, la giurisprudenza costituzionale ha finito per tipizzare una serie di istituti (come la previa diffida, il decorso necessario di un termine, l'inesauribilità della funzione amministrativa) che esprimono la regolarità strutturale minima del procedimento sostitutivo. Nel rilevare che la disciplina dettata nella materia in esame risulta in armonia con i principi statuiti dal Giudice costituzionale non può, però, non osservarsi che la giurisprudenza sommariamente richiamata è venuta maturando in relazione ai poteri sostitutivi che sono riconosciuti al livello di governo territoriale "superiore" nei confronti di quello "inferiore". Il rilievo non pare privo di importanza se si pone mente al fatto che la Corte ha sempre ricostruito tali poteri con riguardo alle funzioni amministrative c.d. "proprie", ricollegando la titolarità degli interventi sostitutivi alla responsabilità politica del soggetto attivo della sostituzione. Nel caso di specie, invece, il potere sostitutivo si spiega tutto nella logica del rapporto tra delegante e delegato, in cui la sostituzione assolve al compito di consentire al primo di correre al necessario riparo in tutti quei casi in cui l'inerzia del sostituito lo espone a responsabilità in relazione al mancato esercizio di funzioni di cui esso resta pur sempre titolare. Ciò, però, non toglie naturalmente nulla al fatto che gli accorgimenti

Procedendo con l'analisi della prassi applicativa delle singole convenzioni di recepimento, tutte dal tenore letterale pressoché identico, emerge, tuttavia, come i Co.re.com. abbiano, almeno in materia di tutela dei minori in ambito televisivo locale ed in quella di vigilanza della pubblicazioni e della diffusione dei sondaggi sui *media* locali, un ruolo esclusivamente di controllo e monitoraggio (*i.e.* ausiliario) sulla rispondenza della condotta degli operatori privati alla normativa di settore, rimanendo del tutto privi di poteri di intervento diretto e repressivo.

Più incisivo sembra, invece, il ruolo dei Comitati nella tutela del diritto di rettifica nel settore radiotelevisivo locale.

Tale diritto consiste nella facoltà, riconosciuta a soggetti di cui siano state diffuse immagini o ai quali siano state attribuite opinioni, atti o dichiarazioni contrarie a verità da parte di una radio o di una televisione, di richiedere all'emittente la diffusione di proprie dichiarazioni di replica, in condizioni paritarie rispetto all'affermazione iniziale.

In tali casi, il Co.re.com. verifica la fondatezza della richiesta ed ordina, eventualmente, la rettifica. In caso di inadempimento, il Comitato trasmette la documentazione all'A.g.com. che può decidere l'irrogazione di sanzioni. Anche in quest'eventualità, pertanto, il potere realmente repressivo è rimasto in capo all'Autorità nazionale. A ciò si deve aggiungere che la possibilità del soggetto di rivolgersi al Comitato o all'Autorità per ottenere la tutela indicata non esclude la facoltà di un ricorso al giudice ordinario ai sensi dell'art. 700 c.p.c. per la tutela dell'identità personale⁽²⁴⁾.

La delega relativa al tentativo obbligatorio di conciliazione fra utenti e gestori dei servizi di telecomunicazione, infine, conferisce un potere istruttorio ai Comitati, che hanno trenta giorni

procedurali ricordati, ancorché non possano considerarsi direttamente imposti dallo "statuto costituzionale del potere sostitutivo" delineato dalla giurisprudenza della Consulta, debbano considerarsi quanto mai opportuni, visto che nel caso di specie la delega si declina in senso autonomistico-territoriale, imponendo il massimo grado di rispetto del livello "inferiore", anche se tale livello può essere considerato un livello di governo solo in senso tecnico-settoriale.

(24) Sul punto, per tutti, R. ZACCARIA, *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, Padova, Cedam, 2004, p. 240 ss.

di tempo per concludere il procedimento conciliativo, con contestuale sospensione dei termini per l'azione giurisdizionale⁽²⁵⁾. Di recente, l'A.g.com., con deliberazione n. 137 del 2007, ha introdotto un *Regolamento sulle procedure di risoluzione delle controversie tra operatori di comunicazioni elettroniche ed utenti*, il quale prevede, tra l'altro, l'adozione da parte del Co.re.com. di provvedimenti temporanei diretti a garantire la continuità dell'erogazione del servizio o a far cessare forme di abuso o di scorretto funzionamento da parte dell'operatore (art. 5, comma 3), la possibilità per le parti di comparire personalmente, anche a mezzo di videoconferenza (art. 9, commi 1 e 2) e l'esperibilità del tentativo di conciliazione anche in via telematica dinnanzi agli "organi di composizione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo", di cui all'articolo 141, co. 2 e 3, del Codice del consumo.

Tale funzione delegata dei Co.re.com., nata in un'ottica deflattiva e di semplificazione del contenzioso, è, peraltro, stata da alcuni⁽²⁶⁾ reputata lesiva del principio di uguaglianza in quanto costringerebbe gli utenti dei servizi di telecomunicazioni ad esperire una fase conciliativa, a differenza delle altre categorie di consumatori legittimati ad adire immediatamente l'autorità giudiziaria. Tali remore appaiono, però, eccessive ove si tenga conto che, da un lato, tentativi obbligatori di conciliazione non sono affatto sconosciuti ad altri rami dell'ordinamento che coinvolgono valori costituzionali non meno rilevanti e delicati (ad es. il diritto del lavoro), dall'altro, la giurisprudenza costituzionale è pacifica nell'affermare che la facoltà di agire in giudizio per la difesa dei propri diritti ed interessi legittimi non può essere in alcun modo compressa da forme di arbitrato obbligatorio⁽²⁷⁾.

(25) Sui profili procedurali della tutela accordabile in questa sede vedi F. DONATI, *L'ordinamento amministrativo delle comunicazioni*, cit., p. 216 ss.

(26) Tra tutti, F. LUONGO, *L'improcedibilità dell'azione giudiziaria e la conciliazione obbligatoria nelle controversie con gli organismi di telecomunicazioni*, in www.filodiritto.com.

(27) Ciò fondamentalmente a partire dalla celebre sentenza n. 152 del 1996 (su cui, per una prima approssimazione, S. CASSESE, *Arbitrato e diritto comune della pubblica amministrazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 6, p. 523), con cui – come noto – è

Del resto, sul punto dell'obbligatorietà del previo tentativo di conciliazione fra utenti e organismi di telecomunicazione si è, non a caso, più volte pronunciata la giurisprudenza di merito, sostenendo che l'omesso esperimento non fosse ostativo al promovimento diretto dell'azione giudiziaria⁽²⁸⁾. Tale interpretazione diventa, però, oggi difficilmente percorribile alla luce dell'art. 3 del citato Regolamento che prevede espressamente l'improcedibilità dell'azione giurisdizionale fino a che non sia stato esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione dinanzi al Co.re.com competente per territorio. Sul punto non si può che ribadire che il tentativo di conciliazione dovrebbe essere considerato, se opportunamente ricostruito, un esempio di *Alternative Dispute Resolution* (c.d. *A.D.R.*), avente natura simile ad un negozio processuale, ispirato alla transazione reciproca fra le richieste delle parti⁽²⁹⁾. Solo se così "congegnato", il ten-

stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 16 della legge 10 dicembre 1981, n. 741, che prevedeva un arbitrato obbligatorio per la risoluzione delle controversie in materia di opere pubbliche.

(28) Tra tutte si veda: Giudice di Pace di Taranto, 18 dicembre 2004, n. 5623; Giudice di Pace di Bari, 19 settembre 2005; Giudice di Pace di Bari, 1 luglio 2005. *Contra*, nel senso dell'improponibilità dell'azione giudiziaria in assenza del previo tentativo di conciliazione innanzi al Co.re.com, cfr. Giudice di Pace di Genova, Sez. I, 9 gennaio 2006; Giudice di Pace di Bologna, Sez. III, 29 aprile 2004. Sul punto vedi anche Corte cost. (ord.), 24 marzo 2006, n. 125, in *Consulta on line*, di manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, della legge 31 luglio 1997, n. 249, e degli artt. 3, 4 e 12 della Del. A.g.com. 19 giugno 2002, n. 182/02/CONS, sollevata, per l'appunto, in riferimento agli artt. 3, 24 e 25 Cost. Sulla medesima norma la Corte si è pronunciata anche con la recensissima sentenza 30 novembre 2007, n. 403, in *Consulta on line*, la quale ha chiarito che l'interpretazione conforme a Costituzione impone di ritenere che il mancato esperimento del tentativo di conciliazione non è da considerare preclusivo neppure della tutela giurisdizionale cautelare.

(29) Sui metodi alternativi per la risoluzione delle controversie si vedano, anche al fine di reperire ulteriori indicazioni bibliografiche, i lavori di M. P. CHITI, *Le forme di risoluzione delle controversie con la pubblica amministrazione alternative alla giurisdizione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, p. 1 ss.; S. CADEDDU, *Strumenti alternativi di soluzione delle controversie tra erogatori e utenti di servizi pubblici*, ivi, 2001, p. 679 ss.; G. DELLA CANANEA, *La risoluzione delle controversie nel nuovo ordinamento dei servizi pubblici*, ivi, p. 737 ss.; G. GRECO, *Le procedure di conciliazione nelle direttive comunitarie sui servizi pubblici*, ivi, p. 755 ss.; e, più di recente, L. BEDINI, *Le Alternative Dispute Resolutions (ADR) e il "servizio giustizia" nel contesto costituzionale*, in A. MASSERA (a cura di), *Le tutele procedurali. Profili di diritto comparato*, Napoli, Jovene, 2007, p. 221 ss.

tativo di conciliazione potrebbe sottrarsi ai dubbi di costituzionalità sollevati con riferimento, come ovvio, all'art. 24 della Costituzione. Rappresenterebbe, cioè, soltanto una strada ulteriore ed alternativa per la soluzione delle controversie in materia di comunicazioni, idonea a limitare la tutela in via giurisdizionale solo nel senso che, una volta scelto tale percorso extragiudiziario attraverso la presentazione dell'istanza al Co.re.com., non sarà più possibile adire l'autorità giudiziaria ordinaria fino a quando non sarà interamente esaurito il giudizio innanzi al Comitato. D'altro canto, che in nessun caso la disciplina in questione possa essere considerata una deroga di settore al divieto costituzionale di istituire giudici speciali è inequivocabilmente testimoniato dalla circostanza che il tentativo obbligatorio di conciliazione è previsto solo se l'iniziativa da cui si origina il contenzioso proviene dall'utente contro il gestore del servizio ma non viceversa.

Ad ogni modo, è da sottolineare che in caso di fallimento della fase conciliativa, l'Autorità centrale recupera la funzione delegata, su richiesta congiunta delle parti o del solo utente, con la conseguente apertura di una fase contenziosa interamente gestita dall'A.g.com., destinata a concludersi, dopo un'istruttoria informata al principio del contraddittorio, con un provvedimento vincolante. Naturalmente, tale provvedimento sarà poi impugnabile dinnanzi all'autorità giurisdizionale amministrativa, con la particolarità che il relativo giudizio seguirà il rito abbreviato delineato dall'art. 23 *bis* della l. n. 1034 del 1971, così come introdotto dall'art. 4 della l. n. 205 del 2000. I Comitati, in definitiva, rivestono in tale campo il ruolo di semplici arbitri con giudizio limitato, in quanto efficace solo se ad esito positivo.

Dalla sintetica analisi dei profili funzionali, sembra potersi concludere che i compiti affidati ai Comitati sono, per lo più, riconducibili ad attività di monitoraggio del settore delle comunicazioni a livello locale. Non pare, quindi, azzardato ricondurre le funzioni svolte dai Comitati alla categoria ferrariana dell'ausiliarità, idonea a ricomprendere tanto le funzioni consultive quanto quelle di controllo sotto l'egida della dimensione

garantistica ⁽³⁰⁾. A tale categoria, invece, restano estranee la maggior parte delle funzioni normative e sanzionatorie, le quali sembrano, in linea di massima, essere state trattenute dall'Autorità centrale. A tale regola tendenziale fa eccezione la situazione di alcune Regioni, tra cui, per esempio, la Regione Toscana. Il Co.re.com. Toscana, infatti, ai sensi delle leggi statali in materia e della propria legge regionale istitutiva che, all'art. 29, prevede espressamente, tra le funzioni proprie, quella in materia di regolamentazione dell'accesso radiofonico e televisivo regionale, con atto adottato nella seduta del 23 aprile 2002 e modificato con la delibera n. 13 del 14 dicembre 2004, ha approvato il *Regolamento per l'accesso radiofonico e televisivo regionale*, disponendo, in tal modo, in chiave eteronoma le norme generali ed astratte relative all'accesso dei gruppi esponenziali alla sede regionale della concessionaria pubblica ⁽³¹⁾

4. *Composizione e formazione dei Co.re.com. nella legislazione regionale*

Esaurita l'analisi dei profili funzionali, è necessario saggiare l'attuale configurazione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di Co.re.com. sotto il profilo organico-strutturale. Tale disciplina offre, infatti, l'occasione per chiarire quale sia l'effettivo tasso di differenziazione che è venuto maturando nelle esperienze regionali che hanno percorso la via indicata dal legislatore statale. Segnatamente, nell'analizzare la disciplina regionale va tenuto presente che, con la delibera n. 52 del 1999, l'Autorità nazionale di garanzia aveva adottato gli indirizzi generali destinati a guidare l'attività dei legislatori regionali, con l'intento di armonizzare quanto più possibile la disciplina istitutiva dei Co.re.com. con quella prevista dalla l.

(30) G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, Giuffrè, 1956, *passim*.

(31) Per un'altra eccezione si veda il *Regolamento attuativo per l'accesso a spazi autogestiti su radio e televisioni private locali dell'Emilia-Romagna*, approvato dal Co.re.com. Emilia-Romagna con delibera n. 16/II/2005 del 15 luglio 2005.

n. 249 del 1997 ⁽³²⁾.

Per quanto qui di più prossimo interesse, la delibera prevede che i membri dei Comitati debbano possedere i “necessari requisiti di competenza ed esperienza nel settore della comunicazione nei suoi aspetti culturali, giuridici, economici e tecnologici” e che “diano garanzia di assoluta indipendenza sia dal sistema politico istituzionale che dal sistema degli interessi di settore”, con una conseguente elencazione dei casi di incompatibilità sia per le cariche politiche sia per innumerevoli cariche economiche e professionali ⁽³³⁾.

In tema di organizzazione e funzionamento, inoltre, la delibera detta alcuni indirizzi che prevedono forme di consultazione di soggetti esterni, pubblici e privati, la presentazione al Consiglio regionale ed all’Autorità nazionale di un programma annuale di attività e di una relazione a consuntivo dell’attività svolta, la ripartizione del finanziamento dei Comitati tra Regioni ed Autorità nazionale e, infine, una struttura effettivamente indipendente, determinata nella sua consistenza organica in sede regionale, d’intesa con l’Autorità stessa.

Dall’analisi comparata delle varie leggi regionali istitutive dei Co.re.com. emerge come tali criteri siano stati formalmente rispettati, pur se con lievi differenze.

Se consideriamo la composizione dei Comitati, l’indicazione contenuta nella delibera di cui sopra (cinque membri, compreso il Presidente) è stata seguita da numerose Regioni ⁽³⁴⁾; altre,

(32) Sul punto, si veda meglio *infra*, § 4.1.

(33) Il puntuale regime di incompatibilità previsto dal n. 6) della delibera in questione riguarda: a) le cariche politiche, ed in particolare quelle di: membro del Parlamento europeo e nazionale, del Governo, dei Consigli o delle Giunte regionali, provinciali e comunali; Sindaco; Presidente o direttore, di nomina governativa, parlamentare o dei Consigli e delle Giunte regionali, provinciali e comunali, di enti pubblici economici e non; titolare di incarichi elettivi o di rappresentanza in partiti politici; b) le cariche economico-professionali, ed in particolare quelle di: amministratore o dipendente di imprese pubbliche o private operanti nel settore radiotelevisivo o delle telecomunicazioni, della pubblicità, dell’editoria anche multimediale, della rilevazione dell’ascolto e del monitoraggio della programmazione, a livello sia nazionale che locale; dipendente regionale; titolare di rapporti di collaborazione o consulenza attivi con i soggetti sopra indicati.

(34) Si veda: l.r. Abruzzo, 24 agosto 2001 n. 45, art. 3, comma 1; l.r. Basilicata, 27 marzo 2000 n. 20, art. 3, comma 1; l.r. Calabria, 22 gennaio 2001 n. 2, art. 5, comma

avvalendosi della possibilità di prevedere una composizione più ampia in relazione alle dimensioni della Regione, hanno, per converso, previsto, in un caso, una composizione allargata a sei membri ⁽³⁵⁾, più spesso a sette membri ⁽³⁶⁾, in un isolato caso a otto membri ⁽³⁷⁾, fino ad arrivare in alcuni casi addirittura a nove ⁽³⁸⁾.

Di estrema delicatezza appare il profilo attinente al procedimento di nomina dei singoli componenti e del Presidente dei Comitati, laddove l'Autorità ha sì previsto un forte coinvolgimento dei Consigli regionali, con idonee garanzie del ruolo delle opposizioni, ma non ha, al contempo, escluso la possibilità di una nomina del Presidente ad opera direttamente della Giunta, sentita la competente Commissione consiliare, con un modello, quindi, tendenzialmente bilanciato tra organo di indirizzo/controllo politico ed organo esecutivo.

Quanto all'elezione dei componenti dei Comitati, tutte le Regioni, tranne la Sicilia, hanno previsto l'elezione da parte del Consiglio regionale e quasi tutte, tranne la Provincia di Bolzano, le Marche ed il Lazio, hanno introdotto un meccanismo di voto a garanzia delle opposizioni consiliari, con voto variamente limitato da uno a cinque.

La Regione Sicilia, senza distinguere tra semplici componenti e Presidente, prevede che, dei cinque membri, due siano designati dal Presidente della Regione, due dal Presidente dell'Assemblea Regionale e uno dall'Assessore regionale per il

1; l.r. Friuli-Venezia Giulia, 10 aprile 2001 n. 11, art. 8, comma 1; l.r. Molise, 26 agosto 2002 n. 18, art. 3, comma 1; l.r. Puglia, 28 febbraio 2000 n. 3, art. 3, comma 1; l. p. Trento, 16 dicembre 2005 n. 19, art. 3, comma 1; l.r. Sicilia, 26 marzo 2002 n. 2, art. 101, comma 1; l.r. Umbria, 11 gennaio 2000 n. 3, art. 18, comma 1; l.r. Valle d'Aosta, 4 settembre 2001 n. 26, art. 3, comma 1.

(35) Cfr. l. p. Bolzano, 18 marzo 2002 n. 6, art. 2, comma 1.

(36) Cfr. l.r. Lazio, 3 agosto 2001 n. 19, art. 3, comma 1; l.r. Liguria, 24 gennaio 2001 n. 5, art. 3, comma 1; l.r. Lombardia, 28 ottobre 2003 n. 20, art. 2, comma 1; l.r. Marche, 27 marzo 2001 n. 8, art. 2, comma 1; l.r. Toscana, 25 giugno 2002 n. 22, art. 21, comma 1; l.r. Veneto, 10 agosto 2001 n. 18, art. 3, comma 1.

(37) Cfr. l.r. Piemonte, 7 gennaio 2001 n. 1, art. 3, comma 1.

(38) Si vedano: l.r. Campania, 1 luglio 2002 n. 9, art. 3, comma 1; l.r. Emilia-Romagna, 30 gennaio 2001 n. 1, art. 3, comma 1; l.r. Sardegna, 24 febbraio 1994 n. 7, art. 2, comma 1.

bilancio e le finanze.

Per quanto concerne l'elezione del Presidente, molte Regioni hanno optato per la sua nomina, tra gli altri componenti, ad opera del solo Consiglio regionale ⁽³⁹⁾. Altre Regioni, invece, hanno previsto la nomina effettuata d'intesa tra Presidente della Giunta e Presidente del Consiglio ⁽⁴⁰⁾, oppure la nomina del Consiglio su proposta della Giunta ⁽⁴¹⁾, delineando un ruolo meramente ratificatorio del Consiglio stesso.

La Provincia di Bolzano ha, infine, previsto una nomina del Presidente e del Vice Presidente, appartenenti a gruppi linguistici differenti, ad opera della sola Giunta provinciale ⁽⁴²⁾, men-

(39) Così l.r. Basilicata, 27 marzo 2000 n. 20, art. 3, comma 3; l.r. Calabria, 22 gennaio 2001 n. 2, art. 5, comma 3; l.r. Marche, 27 marzo 2001 n. 8, art. 3, comma 1; l.r. Molise, 26 agosto 2002 n. 18, art. 3, comma 3; l.r. Piemonte, 7 gennaio 2001 n. 1, art. 3, comma 3; l.r. Puglia, 28 febbraio 2000 n. 3, art. 3, comma 3; l.r. Sardegna, 24 febbraio 1994 n. 7, art. 2, comma 5; l.r. Veneto, 10 agosto 2001 n. 18, art. 3, comma 3.

(40) Si vedano: l.r. Abruzzo, 24 agosto 2001 n. 45, art. 3, comma 2; l.r. Friuli-Venezia Giulia, 10 aprile 2001 n. 11, art. 8, comma 2; l.r. Lombardia, 28 ottobre 2003 n. 20, art. 2, comma 1; l.r. Toscana, 25 giugno 2002 n. 22, art. 21, comma 2; l.p. Trento, 16 dicembre 2005 n. 19, art. 3, comma 2; l.r. Valle d'Aosta, 4 settembre 2001 n. 26, art. 3, comma 2.

(41) Cfr. l.r. Campania, 1 luglio 2002 n. 9, art. 3, comma 2; l.r. Emilia-Romagna, 30 gennaio 2001 n. 1, art. 3, comma 5; l.r. Liguria, 24 gennaio 2001 n. 5, art. 3, comma 2; l.r. Umbria, 11 gennaio 2000 n. 3, art. 18, comma 2.

(42) Per la legittimità costituzionale di tale previsione, contemplata all'art. 2, co. 2 della l.p. Bolzano, 18 marzo 2002 n. 6, si veda Corte cost., 15 ottobre 2005, n. 312, in *Consulta on line*, la quale ha statuito che "non è fondata, in riferimento all'art. 117 commi 2, lettera m), e 3, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 comma 2, l.p. Bolzano 18 marzo 2002 n. 6, nella parte in cui dispone che il Comitato provinciale per le comunicazioni è composto dal Presidente e dal Vicepresidente, che devono appartenere a gruppi linguistici diversi, nominati dalla Giunta provinciale all'inizio di ogni legislatura, nonché da quattro ulteriori componenti eletti dal Consiglio provinciale a scrutinio segreto". A tale conclusione la Corte giunge senza sottovalutare il dato che, nell'ambito della disciplina dei Comitati decentrati per le comunicazioni, l'Autorità nazionale di garanzia, nella delibera d'indirizzo n. 52 del 28 aprile 1999 (adottata ai sensi dell'art. 1, comma 13, l. n. 249 del 1997) ha stabilito che, a tutela delle opposizioni consiliari, le nomine dei componenti dei Comitati predetti debbono essere di competenza del solo organo consiliare (sia esso regionale o provinciale), escluso il Presidente, il quale può essere nominato direttamente dall'esecutivo (sempre regionale o provinciale). L'evidente contrasto della disciplina impugnata con l'appena ricordato atto di indirizzo viene, però, considerato superabile in virtù della considerazione che l'attribuzione alla Giunta provinciale del potere di nomina, oltre che del Presidente, anche del Vicepresidente del Comitato (che debbo-

tre la Regione Lazio ha optato per la nomina da parte del Presidente della Giunta, sentita la competente Commissione consiliare permanente⁽⁴³⁾.

Tutte le Regioni recepiscono, invece, la previsione sulla competenza ed esperienza dei membri e sulla loro assoluta indipendenza con articolate enumerazioni dei casi di incompatibilità, che, almeno nel contenuto minimo, non si discostano da quanto previsto dalla delibera n. 52/1999⁽⁴⁴⁾.

Ultimo aspetto degno di nota in questa sede appare la durata in carica dei Co.re.com.: la maggior parte delle Regioni⁽⁴⁵⁾ ha recepito il termine di cinque anni proposto dall'Autorità, mentre altre⁽⁴⁶⁾ l'hanno corretto, agganciandolo alla durata della

no appartenere necessariamente a gruppi linguistici diversi), pur derogando alla predetta delibera, è pienamente conforme allo statuto speciale, che vincola la legislazione provinciale a garantire la rappresentanza delle minoranze linguistiche locali.

(43) L.r. Lazio, 3 agosto 2001 n. 19, art. 3, comma 1.

(44) Come osserva F. DONATI, *op. ult. cit.*, p. 73, nota 122, in questo quadro normativo sostanzialmente omogeneo si segnala l'originalità della più volte citata disciplina regionale marchigiana, la quale – all'art. 4 – esclude che possano far parte del Co.re.com. i funzionari pubblici preposti o assegnati ad uffici cui compete la vigilanza sugli enti od istituti interessati (comma 1, lett. b)), nonché gli amministratori, i titolari o i loro parenti o affini fino al quarto grado, i soci o dipendenti delle imprese pubbliche o private operanti nel settore radiotelevisivo o delle telecomunicazioni, della pubblicità, dell'editoria anche multimediale, della rilevazione dell'ascolto e del monitoraggio della programmazione, a livello sia nazionale sia locale (comma 1, lett. e)). La norma, inoltre, estende l'incompatibilità – con una clausola residuale – a chiunque si trovi in posizione di influenza dominante nei confronti delle suddette imprese sia perché contravviene alla disciplina del codice civile sia perché somma alla proprietà dei soggetti sopra indicati le partecipazioni degli appartenenti allo stesso nucleo familiare.

(45) Cfr. l.r. Abruzzo, 24 agosto 2001 n. 45, art. 4, comma 1; l.r. Basilicata, 27 marzo 2000 n. 20, art. 3, comma 4; l.r. Emilia-Romagna, 30 gennaio 2001 n. 1, art. 3 bis, comma 1; l.r. Friuli-Venezia Giulia, 10 aprile 2001 n. 11, art. 8, comma 5; l.r. Lazio, 3 agosto 2001 n. 19, art. 3, comma 3; l.r. Liguria, 24 gennaio 2001 n. 5, art. 3, comma 4; l.r. Lombardia, 28 ottobre 2003 n. 20, art. 2, comma 1; l.r. Marche, 27 marzo 2001 n. 8, art. 2, comma 2; l.r. Molise, 26 agosto 2002 n. 18, art. 3, comma 5; l.r. Piemonte, 7 gennaio 2001 n. 1, art. 3, comma 4; l.r. Puglia 28 febbraio 2000 n. 3, art. 3, comma 5; l.r. Toscana, 25 giugno 2002 n. 22, art. 21, comma 3; l.r. Sicilia, 26 marzo 2002 n. 2, art. 101, comma 2; l.r. Umbria, 11 gennaio 2000 n. 3, art. 18, comma 3; l.r. Valle d'Aosta, 4 settembre 2001 n. 26, art. 3, comma 4.

(46) Cfr. l. p. Bolzano, 18 marzo 2002 n. 6, art. 2, comma 2; l.r. Calabria, 22 gennaio 2001 n. 2, art. 5, comma 4; l.r. Campania, 1 luglio 2002 n. 9, art. 3, comma 3; l.r. Sardegna, 24 febbraio 1994 n. 7, art. 2, comma 4; l. p. Trento, 16 dicembre 2005 n. 19, art. 3, comma 3; l.r. Veneto, 10 agosto 2001 n. 18, art. 3, comma 6.

legislatura e consolidando, così, il collegamento con la maggioranza politica.

Quasi tutte le Regioni, infine, hanno previsto la non immediata rieleggibilità dei membri dei Comitati⁽⁴⁷⁾, fatta eccezione, da un lato, per le Regioni Puglia e Friuli-Venezia Giulia, le quali tacciono sul punto e, dall'altro, per la Sardegna, la quale ha previsto espressamente la loro eleggibilità per non più di due mandati⁽⁴⁸⁾.

4.1. (segue): *I Co.re.com. come Autorità indipendenti?*

Esaminata brevemente la duplice natura dei Comitati (organi a struttura regionale e, al contempo, organi di decentramento territoriale dell'Autorità centrale) e la loro struttura organizzativa, non resta che verificare quanto, nella prassi attuativa, gli stessi Comitati possano dirsi concretamente percepibili come una vera e propria autorità di regolazione e, così, saggiare la tenuta di quelle ricostruzioni dottrinali che li configurano quali modelli di Autorità amministrative indipendenti di tipo regionale nel settore dell'informazione locale (49). Si tratta, in altri termini, di capire se i Co.re.com., sospesi – come visto – tra attuazione delle deleghe concesse e prossimi conferimenti di funzioni, possano allo stato attuale della loro configurazione essere

(47) Cfr. l.r. Abruzzo 24 agosto 2001 n. 45, art. 4, comma 1; l.r. Basilicata 27 marzo 2000 n. 20, art. 3, punto 4; l.r. Calabria 22 gennaio 2001 n. 2, art. 5, comma 4; l.r. Capania 1 luglio 2002 n. 9, art. 3, comma 3; l.r. Emilia-Romagna 30 gennaio 2001 n. 1, art. 3 *bis*, comma 1; l.r. Lazio 3 agosto 2001 n. 19, art. 3, comma 4; l.r. Liguria 24 gennaio 2001 n. 5, art. 3, comma 4; l.r. Lombardia 28 ottobre 2003 n. 20, art. 2, comma 1; l.r. Marche 27 marzo 2001 n. 8, art. 2, comma 2; l.r. Molise 26 agosto 2002 n. 18, art. 3, comma 5; l.r. Piemonte 7 gennaio 2001 n. 1, art. 3, comma 4; l.r. Sicilia 26 marzo 2002 n. 2, art. 101, comma 2; l.r. Toscana 25 giugno 2002 n. 22, art. 21, comma 3; l. p. Trento 16 dicembre 2005 n. 19, art. 3, comma 3; l. p. Bolzano 18 marzo 2002 n. 6, art. 2, comma 2; l.r. Umbria 11 gennaio 2000 n. 3, art. 18, comma 3; l.r. Valle d'Aosta 4 settembre 2001 n. 26, art. 3, comma 4; l.r. Veneto 10 agosto 2001, art. 3, comma 7.

(48) Cfr. l.r. Sardegna, 24 febbraio 1994 n. 7, art. 2, comma 6.

(49) In questo senso, L. BIANCHI, *Le autorità regionali indipendenti*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, vol. III, 2001, p. 297 ss. e F. DONATI, *op. ult. cit.*, p. 74, il quale assimila – sotto questo punto di vista – i Co.re.com. al Difensore civico regionale.

ricondotti al modello delle Autorità indipendenti.

Per quanto concerne i requisiti soggettivi, spie disvelatrici dell'indipendenza di un'Autorità operante in ambito nazionale sono normalmente considerate, come noto, da un lato, l'assoluta mancanza di condizionamenti e forme di controllo da parte dei gruppi di potere (politico, economico e sociale), dall'altro, la capacità di promuovere un proprio indirizzo tecno-politico di settore ⁽⁵⁰⁾.

Le Autorità svolgono, infatti, come altrettanto noto, una funzione di garanzia nei confronti di quei valori costituzionali che per essere tutelati ed attuati abbisognano di specifiche conoscenze tecniche; funzione che richiede l'assenza di condizionamenti derivanti dall'indirizzo politico di maggioranza e la riconduzione del valore costituzionale da difendere unicamente ad un proprio e tecnicizzato indirizzo ⁽⁵¹⁾.

Tutto ciò richiede, però, come ovvio, particolari forme di garanzia, oltre che nel funzionamento dell'Autorità, anche nella nomina dei componenti, nei loro requisiti di eleggibilità e nella durata e revocabilità del mandato.

Alla luce di quanto osservato in precedenza ⁽⁵²⁾, non sembra potersi ravvisare nei Co.re.com. il requisito dell'indipendenza strutturale e funzionale, consustanziale alle Autorità amministrative autenticamente indipendenti. In relazione alle modalità di investitura, infatti, i membri dei Comitati sono eletti dai Consigli regionali e, malgrado i prescritti requisiti di competenza, esperienza ed assoluta indipendenza dal sistema politico-istituzionale e da quello degli interessi economici di settore, non emerge, tranne rari casi, alcuna disposizione che espressamente garantisca la partecipazione delle minoranze o la previsione di maggioranze qualificate.

Oltre a ciò, si deve ricordare che la durata dei Comitati è pari a cinque anni o addirittura espressamente collegata alla durata

(50) Per tutti, cfr. M. PASSARO, *Le amministrazioni indipendenti*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 36 ss.

(51) Cfr. S. NICCOLAI, *I poteri garanti e le autorità amministrative indipendenti*, Pisa, Ets, 1996, p. 98 ss. e p. 248.

(52) Vedi *supra*, § 4.

della legislatura consiliare, mentre una normativa che avesse voluto tutelare realmente il requisito dell'indipendenza dalla contingente maggioranza politica avrebbe dovuto più correttamente prevedere una sfasatura nella durata delle cariche, ad esempio, con una durata in carica del Co.re.com. pari a sei anni. Si osserva, inoltre, che il ricorso, come visto operato da alcune Regioni⁽⁵³⁾, al voto limitato per l'elezione dei membri non risulta necessariamente sufficiente per garantire un effettivo coinvolgimento delle minoranze⁽⁵⁴⁾.

Anche la previsione, in molte leggi istitutive dei Comitati, di una elezione del Presidente ad opera della Giunta regionale sembra rafforzare la qualificazione dei Comitati stessi quali espressione della maggioranza politica regionale, contribuendo ad un "conflitto fra potenziale vocazione regolatoria degli organi e loro intrinseca derivazione politica"⁽⁵⁵⁾.

D'altro canto, le considerazioni svolte⁽⁵⁶⁾ sulla relativa inconsistenza delle funzioni normative e sanzionatorie svolte nella prassi dai Comitati e, soprattutto, sull'eccezionalità delle competenze regolatorie inducono a ritenere che, anche dal punto di vista funzionale, non siano riscontrabili in capo agli stessi i poteri caratterizzanti l'attività propria di una Autorità amministrativa indipendente.

Pressioni per la modifica dello stato attuale potrebbero derivare dalla legittimazione dei Comitati in ambito statutario, così come prevedono l'art. 73 dello Statuto della Regione Liguria e l'art. 53, comma 2, dello Statuto della Regione Marche⁽⁵⁷⁾. Del tutto singolare, invece, il caso della Regione Puglia, il cui Statuto, all'art. 50, prevede un organo, con sede presso il Consiglio

(53) *Ibidem*.

(54) A. SPADARO, *Elezione della Giunta: sei problemi di diritto parlamentare regionale nell'analisi di un "caso" controverso*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987, p. 292.

(55) In questi termini, M. AVVISATI, *op. ult. cit.*, p. 98.

(56) Si veda *supra*, § 3.

(57) Su cui cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi organi regionali "non necessari"*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 366, il quale osserva che la menzione a livello statutario di tali organi è il segno tangibile "della centralità del fenomeno della comunicazione nella società attuale", nonché delle accresciute competenze regionali in materia.

regionale, denominato “Comitato per l’informazione e la comunicazione” e contraddistinto sempre dalla sigla Co.re.com., il quale viene investito di tutte le funzioni in materia di “tutela della conoscenza e trasparenza dell’azione legislativa e amministrativa”, con contestuale devoluzione alla legge regionale del compito di organizzarne e disciplinarne tutti i profili strutturali e funzionali. La peculiarità del caso risiede nella circostanza che, a differenza di quanto previsto nelle altre Regioni citate, non ci si trova dinnanzi alla legittimazione statutaria di un organo preesistente ma alla previsione di un nuovo organo, con la stessa sigla, il quale si aggiunge al Comitato già previsto dalla legislazione regionale vigente senza che sia chiarito espressamente quale sia il rapporto intercorrente tra i medesimi. Ad ogni modo, per quanto è dato comprendere in attesa della disciplina attuativa, sembra trattarsi di un organo consultivo del Consiglio specializzato in materia di comunicazione istituzionale. In termini più generali, proprio prendendo spunto dalla vicenda pugliese, pare potersi dire che siffatta duplicazione di organi non giova alla funzionalità del sistema, nella misura in cui pone le premesse per l’insorgenza di conflitti di competenza, determina indebolimento dell’indirizzo tecnico-politico di settore e rende più complesso il coordinamento dell’azione pubblica⁽⁵⁸⁾. E ciò pare tanto più vero in quei casi in cui, come in quello di specie, nulla osta a che le funzioni attribuite all’istituendo organo vengano invece affidate alla cura di quello preesistente, potenziandone l’attività.

5. *I limiti dell’attuale amministrazione comune e le ipotesi sul futuro del governo regionale delle comunicazioni*

Nel paragrafo introduttivo di questo scritto ci si è proposti di

(58) Così anche L. COEN, *Comunicazione e specialità regionale: il quadro normativo previsto dal progetto di nuovo Statuto del Friuli-Venezia Giulia*, in questa *Rivista*, 2007, p. 93, commentando criticamente la scelta statutaria della Regione Lazio (cfr. art. 34 st.) di istituire una Commissione consiliare di vigilanza sul pluralismo dell’informazione.

verificare fino a che punto si sia concretizzato, con riferimento ai Co.re.com., il modello dell'*amministrazione comune* delle comunicazioni, tanto dal punto di vista *materiale*, ossia dell'integrazione del governo della radiotelevisione e della comunicazione politica con quello delle telecomunicazioni, quanto da quello *funzionale*, ossia dell'embricazione dei diversi livelli di governo tecnico-territoriale nel settore delle comunicazioni.

Quanto al primo profilo, in forza delle considerazioni svolte sulle funzioni proprie e su quelle delegate, pare di poter osservare che le delibere dell'Autorità garante ma, soprattutto, la legislazione regionale e le relative prassi hanno determinato una progressiva unificazione degli ambiti materiali tradizionalmente individuati dalle due sfere della radiotelevisione (e comunicazione politica) e delle telecomunicazioni. Ancorché si possa continuare a segnalare una prevalenza delle attività riconducibili alla prima delle due sfere, infatti, appare innegabile che oggi i Co.re.com. sono ormai impegnati in entrambe e che tale impegno si realizza attraverso moduli procedimentali, organizzativi e forme di garanzia sostanzialmente unitari.

Meno soddisfacenti, invece, le conclusioni che è dato trarre in ordine all'integrazione funzionale dei Co.re.com. con il livello tecnico di governo statale. A tal proposito, infatti, si può osservare che la rilevata inadeguatezza delle previsioni legislative dettate a garanzia dell'autonomia ed indipendenza dell'organo dall'indirizzo politico regionale rendono difficile che esso possa agire in sintonia con l'Autorità garante, la quale opera in tutt'altro ordine di rapporti col potere politico e dispone di rilevanti poteri sanzionatori e paranormativi.

Per tale ragione, secondo alcuni, la più radicale rivitalizzazione dei Co.re.com. sarebbe quella derivante da una formale regionalizzazione dell'Autorità centrale, ipotizzabile dopo la collocazione della materia dell'ordinamento della comunicazione nell'ambito della potestà legislativa concorrente⁽⁵⁹⁾. In tale ultimo caso, si darebbe vita ad un sistema multilivello, co-

(59) Sul punto G. GRASSO, *Autorità amministrative indipendenti e Regioni tra vecchio e nuovo Titolo V della Costituzione. Alcuni elementi di discussione*, in AA. VV., *Scritti in Onore di Fausto Cuocolo*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 617 ss.

stituito da un'Autorità statale federata, disciplinata da una legge statale recante i principi generali e da singole Autorità regionali, istituite da leggi regionali, partecipanti alla nomina dei membri dell'Autorità centrale ed esercenti le funzioni non espressamente attribuite all'Autorità nazionale.

Tale configurazione appare, tuttavia, recessiva se considerata alla luce dei recenti interventi comunitari ⁽⁶⁰⁾ che, almeno nella materia delle telecomunicazioni, propendono, invece, per un'unica Autorità nazionale, al fine di favorire il processo di convergenza e liberalizzazione dei mercati e dei servizi di comunicazione elettronica ⁽⁶¹⁾.

Si potrebbe, allora, pensare ad un coordinamento tra i livelli territoriali di tipo orizzontale ⁽⁶²⁾, con una legge statale indicativa dei principi fondamentali e recettiva dei principi comunitari e con un rafforzamento delle leggi regionali istitutive dei Comitati.

In questa direzione sembra porsi anche il d.lgs. n. 177 del 31 luglio 2005 (cd. testo unico in materia radiotelevisiva), laddove stabilisce che le funzioni dell'Autorità centrale relative al rispetto dei diritti fondamentali nel settore delle comunicazioni e le sue competenze risalenti anche alle previgenti leggi di settore (in particolare alle leggi nn. 223/1990, 481/1995 ed, infine, 249/1997) siano svolte anche attraverso i Co.re.com.

Ciò potrebbe favorire un significativo aumento delle funzioni dei Comitati, per volontà dello stesso legislatore nazionale, concretantesi non solo nell'attribuzione di funzioni in nuovi

(60) Si veda, ad esempio, il pacchetto di Direttive comunitarie del 2002 (specialmente la direttiva 2002/21/CE), intervenute a regolamentare il settore delle comunicazioni elettroniche.

(61) Senza, peraltro, ritenere che la normativa comunitaria (secondaria) possa incidere sulla distribuzione delle competenze istituzionali degli ordinamenti interni. In tal senso, P. BILANCIA, *Autorità amministrative indipendenti tra Europa, stato e regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2003, p. 150. Per una ricostruzione dei rapporti tra Commissione europea ed Autorità nazionali nel settore delle telecomunicazioni cfr. S. AMADEO, *La disciplina comunitaria delle comunicazioni. Tra regolamentazione "decentrata" e liberalizzazione del mercato*, in questa *Rivista*, supplemento 1/2006, p. 39 ss.

(62) Si pensi ai già esistenti Coordinamento nazionale Co.re.com. e Assemblea nazionale dei Presidenti Co.re.com.

settori, ma anche nella differenziazione tipologica delle funzioni, non più di mera vigilanza, ma, altresì, di reale regolazione, ossia normative e sanzionatorie.

Si potrebbe, inoltre, pensare di passare da un sistema di conferimento di funzioni tramite delega ad un sistema di tipo collaborativo in cui gli obiettivi vengano previamente concordati e definiti da tutti i soggetti interessati, fino a poter arrivare ad una enumerazione delle funzioni dell'Autorità centrale, necessarie a mantenere una certa uniformità in ambito nazionale, lasciando in via residuale alle Autorità regionali decentrate le funzioni inerenti le specifiche realtà locali.

Non senza qualche forzatura, la possibile attribuzione di funzioni normative e, nella specie, regolamentari ai Comitati, quali Autorità di regolazione regionali, potrebbe trovare, del resto, il proprio fondamento nell'art. 117, comma 6, Cost. che, come noto, ha comportato la sottrazione delle materie di competenza concorrente, quale quella in esame, al potere di normazione secondaria dello Stato e, di conseguenza, anche delle Autorità indipendenti centrali e la sua simmetrica attribuzione alle amministrazioni regionali⁽⁶³⁾.

Tale potere di intervento regolamentare dovrà, tuttavia, essere circoscritto a quei settori della materia dell'ordinamento della comunicazione in cui non sia possibile riscontrare un interesse nazionale bisognoso di una disciplina unitaria.

Il potere di regolamentazione potrebbe, infine, trovare esplicazione a livello di organizzazione interna dei Comitati, con una sorta di autonormazione che rispetti i caratteri dei codici di autoregolamentazione operanti nel settore a livello nazionale. Primo esempio in tal senso si rinviene nell'allegato A) alla l.r. Calabria 22 gennaio 2001, istitutiva del Co.re.com., recante un Codice etico rivolto ai componenti del Comitato stesso, i quali, al momento dell'accettazione dell'incarico e dell'investitura

(63) Per una ricognizione degli attuali confini della potestà normativa dell'Autorità centrale alla luce della prassi attuativa della disciplina istitutiva, cfr. diffusamente F. DONATI, V. BONCINELLI, *I regolamenti dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2003-2004*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 119 ss.

formale, devono rendere apposita dichiarazione con la quale si obbligano ad osservarne le disposizioni.

6. *Un'appendice conclusiva: la materia dell'“ordinamento della comunicazione” nella prospettiva dei Co.re.com.*

Le riflessioni fin qui svolte rappresentano il contesto giuridico minimo che è necessario tenere presente per comprendere la rinnovata importanza che l'argomento in esame assume alla luce della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione e, in special modo, dell'art. 117, comma 3 che, come noto, riconduce alla potestà legislativa concorrente la materia dell'“ordinamento della comunicazione”⁽⁶⁴⁾. In particolare, si tratta di comprendere quali siano le forme concrete attraverso cui la sintesi dell'unità politica, culturale e linguistica del Paese si può auspicabilmente comporre con la varietà delle culture e delle identità locali. E, quindi, in definitiva, di apprezzare come in questa “sensibilissima” materia alla definizione dei principi fondamentali da parte dello Stato si può aggiungere l'articolazione regionale delle disposizioni di dettaglio⁽⁶⁵⁾.

È questa, infatti, la chiave di lettura che al costituzionalista sembra più idonea per dare una risposta alle sempre più pressanti domande “di differenziazione” che provengono dalle composite realtà sociali ed economiche circa l'effettivo significato e le prospettive di sviluppo dei Co.re.com. A tal fine, però, è innanzitutto necessario individuare i contenuti dell'“ordinamento della comunicazione”.

La formula, infatti, nella “sua absolutezza semantica”⁽⁶⁶⁾, potrebbe indurre a pensare che tutte le forme di comunicazione, sia quelle interindividuali e riservate che quelle pubbliche ed

(64) Cfr. P. CARETTI, *I Corecom nel sistema locale delle comunicazioni*, in *Le Regioni*, 2005, p. 339 ss.

(65) Ancora in tal senso, M. AVVISATI, *op. ult. cit.*, p. 92 ss.

(66) L'espressione si deve ad A. PACE, *L'ordinamento della comunicazione tra la riforma del 2001 e la controriforma del 2005*, in questa *Rivista*, supplemento 1/2006, p. 46.

impersonali, trasmesse con qualsiasi mezzo, possano essere ricondotte nell'ambito della competenza legislativa concorrente e nella corrispondente competenza amministrativa delle Regioni.

Anche al fine di delimitare l'ambito di un futuro intervento regionale di riforma dei Co.re.com., pare tuttavia opportuno rilevare in questa sede che tale ricostruzione non può essere condivisa per un duplice ordine di motivi.

In primo luogo, perché nel nostro ordinamento non esiste una specifica disciplina settoriale per la materia della comunicazione intesa in senso così ampio, ma unicamente “[...] una serie di spezzoni normativi che disciplinano i diversi segmenti di cui si compone il sistema della comunicazione sociale, [...] ancora lontani da un vero e proprio ordinamento”⁽⁶⁷⁾.

In secondo luogo, perché l'art. 15 della Costituzione conferisce alle comunicazioni interindividuali e personali, tali per la riservatezza che si ritiene essere assicurata da un certo mezzo di comunicazione, una tutela contenutistica e procedimentale che esclude qualsiasi intervento del legislatore regionale⁽⁶⁸⁾.

Da qui deriva l'esclusiva competenza del legislatore statale relativamente alla disciplina attuativa dell'art. 15 della Costituzione.

Pertanto, ai fini dell'individuazione contenutistica della materia in esame, sarebbe opportuno discorrere non dell'“ordinamento della comunicazione” in quanto tale (ossia monoliticamente ed indistintamente considerato) ma di un “ordinamento delle comunicazioni”, intendendo con tale locuzione solo le te-

(67) Così P. CARETTI, *Il ruolo delle Regioni nell'ordinamento della comunicazione. Profili generali e problemi aperti*, in ID., *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 128. Nello stesso senso, A. VALASTRO, *Il futuro dei diritti fondamentali in materia di comunicazione dopo la riforma del Titolo V*, in AA. VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, Cedam, 2003, p. 860 ss. ed A. PACE, *op. e loc. ult. cit.*

(68) In questo senso, A. PACE, in *Art. 15*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro it., 1977, p. 80 ss.; ID., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, II ed., Padova, Cedam, 1992, p. 241 ss.; ID., *Appendice di aggiornamento 2002 alla cit. Problematica*, Padova, Cedam, 2002, p. 12 ss.; ID., *L'ordinamento della comunicazione tra la riforma del 2001 e la controriforma del 2005*, cit., p. 46.

lecomunicazioni e la radiotelevisione. Una significativa conferma in questa direzione pare potersi trarre proprio dall'appena tentata disamina della disciplina nazionale e regionale in tema di Co.re.com. Soprattutto dopo la ricordata abrogazione dell'art. 3, comma 1, della l. n. 67 del 1987 da parte dell'art. 28, co. 1, lett. b), della l. n. 112 del 2004 (che – come detto ⁽⁶⁹⁾ – ha fatto venir meno la delega dell'Autorità nazionale in tema di vigilanza sul rispetto della normativa *antitrust* nel mercato dell'editoria regionale), infatti, l'articolazione territoriale del governo tecnico del settore delle “comunicazioni” si è strutturata come comprensiva delle sole competenze in materia di telecomunicazioni e radiotelevisione. Detto altrimenti, tutte le funzioni, proprie e delegate, che i Co.re.com. sono chiamati ad esercitare dal complesso sistema normativo ed istituzionale fin qui sommariamente ricostruito finiscono più o meno direttamente per accreditare l'idea che a tali due ambiti debba considerarsi tendenzialmente limitata la materia “ordinamento della comunicazione”.

Tale ricostruzione, del resto, pare in sintonia con il modo in cui gli stessi soggetti istituzionali hanno interpretato le funzioni loro assegnate. In particolare, significativa pare la visione complessiva del sistema che traspare dalle considerazioni dell'allora Presidente dell'A.g.com., il quale, subito dopo l'entrata in vigore della modifica del Titolo V della Costituzione ⁽⁷⁰⁾, ha rilevato come l'espressione “ordinamento della comunicazione” debba essere ritenuta coincidente con il sistema delle comunicazioni declinato al plurale e riferito sia al settore delle telecomunicazioni che a quello radiotelevisivo (una sorta di ordinamento delle comunicazioni elettroniche), di cui si occupano la l. n. 249 del 1997 e le sue successive modificazioni.

(69) *Supra*, § 3.

(70) Cfr. l'Audizione di E. CHELI del 27 novembre 2001, in PRIMA COMMISSIONE PERMANENTE DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, vol. I, Roma, Senato della Repubblica, 2002, p. 169. Nello stesso senso, si veda E. CARLONI, *L'ordinamento della comunicazione dopo (ed alla luce della) riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 1015 ss. e, più di recente, A. PACE, *op. ult. cit.*, p. 48.

Pare, inoltre, opportuno sottolineare in questa sede come la formula lessicale non distingua, in alcun modo, tra ambito nazionale e locale, potendo indurre a ritenere che la potestà legislativa regionale di dettaglio possa riguardare tanto le diffusioni elettroniche e le trasmissioni radiotelevisive regionali, quanto quelle nazionali. Tale tesi, però, si scontra non tanto con la riconduzione alla potestà legislativa statale dei principi fondamentali della materia, quanto con la potestà esclusiva statale in materia di limiti alla manifestazione del pensiero a tutela dell'onore dei privati e delle istituzioni, del buon costume, etc. (ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *h*) e *l*)⁽⁷¹⁾, in materia elettorale (ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *p*) ed, infine, in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *m*)⁽⁷²⁾. Sembrerebbe, pertanto, necessario, per la disciplina contenutistica delle comunicazioni elettroniche e delle trasmissioni radiotelevisive nazionali o interregionali, l'intervento di accordi nazionali o interregionali, vincolanti per le singole legislazioni regionali e, presumibilmente, da concordare e armonizzare in sede di Conferenza dei Presidenti delle Regioni⁽⁷³⁾.

Devono, dunque, considerarsi escluse dall'"ordinamento delle comunicazioni" l'editoria, la stampa, la cinematografia, il teatro e le poste.

Per quanto concerne i primi due settori, il ruolo del legislatore regionale non può che limitarsi alla disciplina delle provvidenze economiche erogabili, implicitamente assicurata dalla forma di Stato democratico⁽⁷⁴⁾.

(71) Si vedano in tal senso A. PACE, *Considerazioni finali*, in G. MORBIDELLI, F. DONATI (a cura di), *Comunicazioni: verso il diritto della convergenza?*, cit., p. 180 e M. OROFINO, *L'"ordinamento della comunicazione" tra direttive comunitarie e riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 77.

(72) Cfr. Corte cost., n. 282 del 2002, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2012 ss. e n. 88 del 2003, *ivi*, 2003, p. 700 ss.

(73) In tal senso, A. PACE, *L'ordinamento della comunicazione*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, disponibile all'indirizzo internet www.associazionedeicostituzionalisti.it.

(74) A. PACE, *L'ordinamento della comunicazione tra la riforma del 2001 e la controriforma del 2005*, cit., p. 51 ss., il quale chiarisce che il diverso regime di stampa e televisione si giustifica storicamente in forza della circostanza che solo la prima, e

Conferma di ciò si rinviene nell'eloquente circostanza che la competenza dell'A.g.com. in materia di editoria e stampa era, anche prima della riforma cd. "Gasparri", limitata alla tutela *ex post* della concorrenza; tutela che, ai sensi dell'art. 117, comma 2 lett. e), è – come noto – riservata alla competenza esclusiva (e trasversale) dello Stato. Dall'Allegato "A" dell'Accordo quadro del 25 giugno 2003, tra A.g.com., Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali e delle Province autonome, emergeva, infatti, che l'unico oggetto disciplinato riguardante l'editoria consiste, per l'appunto, nella "vigilanza sull'applicazione della normativa *antitrust*, con riferimento al mercato dell'editoria quotidiana in ambito regionale". Tale dato normativo, d'altro canto, rende anche ragione del perché si sia correttamente sostenuto che nella potestà legislativa concorrente in materia di comunicazione non può rientrare nemmeno la disciplina delle situazioni giuridiche soggettive concernenti la libertà d'impresa editoriale⁽⁷⁵⁾.

La mancata inclusione, invece, della disciplina del cinema e del teatro trova spiegazione nella necessità di garantire e tutelare in eguale misura a tutti i cittadini italiani, senza differenze territoriali, le relative situazioni giuridiche soggettive, risolvendosi nei diritti di libera manifestazione del pensiero e di espressione artistica. A ciò si aggiunga, inoltre, la ricomprensione di "tutte le attività riconducibili all'elaborazione e diffusione della cultura", compreso, quindi, lo spettacolo (entro cui si collocano sia le manifestazioni teatrali che quelle cinematografiche), nella competenza legislativa concorrente regionale della "valorizzazione dei beni culturali e ambientali" e nella "promozione e organizzazione di attività culturali"⁽⁷⁶⁾. L'esclusione, infine, del-

non la seconda, "ha sempre goduto della sua stretta prossimità con la libertà individuale di manifestazione del pensiero".

(75) P. STANCATI, *La inclusione della materia "ordinamento della comunicazione" nell'art. 117, comma 3, Cost.: aspetti problematici della libertà di manifestazione del pensiero "regionalizzata" e del "federalismo della informazione"*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 722 ss.

(76) Così la Corte costituzionale nelle sentenze nn. 255 del 2004 e 285 del 2005, con commento, tra gli altri, di P. CARETTI, *Le competenze in materia di spettacolo: la*

le poste dall'“ordinamento delle comunicazioni”, ancorché ricadenti tra i settori di competenza del Ministero delle comunicazioni (ma non anche tra quelli dell'A.g.com., né tra gli oggetti disciplinati dalla l. n. 249 del 1997), sembra trovare conferma nell'esigenza di garantire in tutto il territorio nazionale regole uniformi per l'erogazione del servizio postale⁽⁷⁷⁾. La disciplina dei servizi postali è, inoltre, fortemente influenzata dalla normativa comunitaria che impone agli Stati membri di garantire un servizio di qualità uniforme sul mercato unico⁽⁷⁸⁾.

Per concludere, sembra quindi emergere nella materia della comunicazione, secondo l'*actio finum regundorum* sopra tentata, un ruolo regionale decisamente secondario, per lo più di compartecipazione alla stesura di alcune normative statali, con una limitata apertura a spazi di innovazione e differenziazione regionale, ma con una importante valorizzazione, seppure ancora parziale, di moduli cooperativi e collaborativi che sembrano spingere verso il superamento di un sistema di legislazione concorrente improntato ad una rigida separazione di competenze⁽⁷⁹⁾.

In questa prospettiva un ruolo centrale sembra poter essere occupato proprio dalla disciplina regionale che regola la costituzione ed il funzionamento dei Co.re.com. L'analisi fin qui condotta dimostra, infatti, che proprio la normazione regionale dei profili strutturali, ma soprattutto funzionali, dei Co.re.com. può rappresentare uno dei crocevia fondamentali attraverso cui

Corte “riscrive” il decreto legislativo in tema di cinematografia, in *Giur. cost.*, 2005, p. 2830 ss.; M. BELLETTI, *Il nuovo riparto di competenze Stato-Regioni tra continuità, ultrattività ed urgenza*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo www.forumcostituzionale.it. In dottrina cfr. anche A. VALASTRO e G. GARDINI, in R. ZACCARIA e altri, *L'ordinamento della comunicazione tra Stato e Regioni*, in V. CERULLI IRELLI e C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo*, Roma, Aracne, 2004, p. 273.

(77) Sul punto, si veda L. MAGRONE, *Le poste*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, tomo III, II ed., Milano, Giuffrè, 2003, p. 2335 ss.

(78) Si veda la direttiva 2002/39/CE del Consiglio e del Parlamento europeo, attuata con d.lgs. 23 dicembre 2003, n. 384. Vedi anche, L. MAGRONE, *op. ult. cit.*, p. 2385.

(79) In questo senso, cfr. E. CARLONI, *L'ordinamento della comunicazione alla luce della legislazione regionale (2001-2005)*, in *Le Regioni*, 2005, p. 798 ss.

far passare un'effettiva differenziazione autonomistica degli ordinamenti locali della comunicazione. E ciò tanto con riguardo alla progressiva creazione di un vero e proprio governo tecnico di settore a tutela dei diritti e delle libertà fondamentali dei cittadini, quanto in relazione all'aspetto, complementare, della previsione dei presupposti legislativi perché possano aversi nuove forme di sperimentazione sull'erogazione e sulla fruizione dei contenuti mediatici; il che costituisce – con ogni evidenza – il fine più macroscopico, e percepibile all'esterno, che ogni processo di differenziazione normativa in questo settore dovrebbe perseguire.

Lavoro pubblico regionale: storia e regole (*)

di Anna Trojsi

Sommario

1. Premessa. – **2.** Il riparto di potestà legislativa in materia di impiego pubblico regionale prima della l.cost. n. 3/2001: differenza tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale. – **3.** L'evoluzione della disciplina del lavoro pubblico regionale: gli anni '70 e '80. – **4.** Continua. Gli anni '90: le ripercussioni della c.d. "privatizzazione" del pubblico impiego sulla disciplina del lavoro regionale; le peculiarità del sistema di contrattazione collettiva, differenziato per le Regioni a statuto ordinario e per quelle ad autonomia speciale. – **5.** Il riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni in materia di lavoro pubblico regionale, dopo la l.cost. n. 3/2001: tra "ordinamento civile" e "ordinamento e organizzazione amministrativa della Regione". La persistente vincolatività del d.lgs. n. 165/2001 per i profili "privatizzati" del rapporto di lavoro regionale. – **6.** Continua. L'ambito di competenza (statutaria, legislativa e regolamentare) della Regione e i limiti di tale competenza (in particolare, i vincoli finanziari per le Regioni, derivanti dall'esigenza di "coordinamento della finanza pubblica"). – **7.** La conferma del sistema della contrattazione collettiva. – **8.** La peculiarità della dirigenza regionale: maggiore estensione dell'ambito di competenza regionale. – **9.** Il lavoro pubblico regionale negli Statuti e nelle leggi regionali successivi al 2001.

1. Premessa

È difficile dire se si possa parlare, sul piano sistematico, dell'esistenza di un "diritto regionale del lavoro" in senso tecnico. Né è questa la sede appropriata per affrontare *funditus* un tema così complesso e delicato, se non altro per la difficoltà dell'inquadramento formale nel diritto privato o nel diritto pubblico, alla stregua della classica *summa divisio* dell'ordinamen-

(*) Il presente saggio costituisce una versione sintetica e rielaborata della Parte II della Voce *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, destinata al Digesto delle Discipline Privatistiche – Sezione Commerciale, Torino, Utet.

to giuridico.

Una cosa, però, è certa: in tanto si può parlare della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni regionali, in quanto si accetti l'esistenza di un settore dell'ordinamento, nel quale le regole sul lavoro promanano, almeno in parte e per i profili consentiti dalla Costituzione, dalla potestà legislativa regionale.

L'impiego pubblico regionale è stato, infatti, anch'esso investito dal processo di trasformazione istituzionale, realizzato a partire dalla seconda metà degli anni '90 e culminato con l'approvazione delle due l.cost. 22 novembre 1999, n. 1 ("Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni") e 18 ottobre 2001, n. 3 ("Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione"): intese, com'è noto, al rafforzamento complessivo del ruolo delle Regioni (e degli enti locali), tanto sul piano dell'esercizio delle competenze normative (art. 117 Cost.), quanto su quello dello svolgimento delle funzioni amministrative (art. 118 Cost.) e dell'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.).

La ricostruzione della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni regionali, all'indomani di tali riforme, implica, perciò, la risposta, fondamentale, a tre quesiti:

1) se, ed in che misura, sia cambiato il riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni in materia, e quindi la distribuzione, tra questi, della competenza a fissare la disciplina del lavoro regionale, rispetto all'assetto precedente alle riforme;

2) conseguentemente, se, ed in quali limiti, debbano ritenersi ancora vincolanti per le Regioni la normativa sull'impiego pubblico dettata in via generale dal legislatore statale (oggi contenuta nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165) e il sistema delle fonti di disciplina del rapporto di lavoro pubblico predisposto da tale legislatore, con la contrattazione collettiva e quella individuale accanto alla fonte legislativa;

3) infine, quali tratti distintivi della regolamentazione del lavoro alle dipendenze delle varie Regioni emergono dagli Statuti e dalle leggi regionali.

Anche a livello regionale, come si vedrà, risulta confermata la peculiarità del lavoro pubblico rispetto al lavoro privato. Inoltre, il regime giuridico dell'impiego pubblico regionale si caratterizza per alcuni tratti di specialità supplementari, derivanti dalla differenziazione: tra lavoro alle dipendenze delle Regioni a statuto ordinario e lavoro alle dipendenze delle Regioni a statuto speciale, da una parte; e tra personale regionale di livello non dirigenziale e dirigenza, dall'altra parte.

Per una migliore comprensione dell'assetto vigente è, comunque, opportuno ripercorrere preliminarmente le tappe dell'evoluzione dell'impiego regionale.

2. Il riparto di potestà legislativa in materia di impiego pubblico regionale prima della l.cost. n. 3/2001: differenza tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale

In base all'assetto di competenze legislative delineato dalla versione originaria dell'art. 117 della Costituzione (precedente alla novella della l.cost. n. 3/2001), alle Regioni a statuto ordinario era attribuita potestà legislativa concorrente con lo Stato nella materia dell'"ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione". In tale materia, pertanto, le Regioni potevano emanare norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, e purché tali norme non fossero in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni. Inoltre, la Costituzione prevedeva una graduazione nell'ambito delle fonti regionali sull'ordinamento e sull'organizzazione della Regione, in quanto la legge regionale doveva intervenire nel rispetto delle "norme relative all'organizzazione interna della Regione", stabilite dallo Statuto "in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica", ai sensi dell'art. 123, comma 1, Cost. (nel testo previgente rispetto alla l.cost. n. 1/1999).

Secondo una consolidata interpretazione della norma, effettuata dalla Corte costituzionale, la materia dell'"ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regio-

ne” di cui all’art. 117 Cost. è sempre stata considerata come comprensiva della materia dell’“ordinamento del personale regionale” (a sua volta, inclusiva della disciplina del rapporto d’impiego): lo “stato giuridico ed economico” del personale regionale è stato, cioè, fin da subito ritenuto una componente dell’“ordinamento degli uffici”, in quanto strumentale all’autonomia amministrativa e organizzativa della Regione; ciò, a conferma della stretta connessione tra organizzazione pubblica e regime del personale ⁽¹⁾.

La previsione dell’art. 117 Cost. va, comunque, letta insieme alla VIII Disposizione transitoria e finale della Costituzione, e in particolare al comma 3 di questa, secondo cui “leggi della Repubblica regolano il passaggio alle Regioni di funzionari e di dipendenti dello Stato, anche delle amministrazioni centrali, che sia reso necessario dal nuovo ordinamento. Per la formazione dei loro uffici le Regioni devono, tranne che in casi di necessità, trarre il proprio personale da quello dello Stato e degli enti locali”. Ciò, in quanto tale norma ha contribuito – insieme ad una “visione rigida” del limite dei principi fondamentali (nonché dell’interesse nazionale) – a determinare, di fatto, il sostanziale appiattimento della legislazione regionale su quella

(1) V., in particolare, Corte cost. 10 luglio 1968, n. 93; 3 marzo 1972, n. 40; 14 luglio 1972, n. 147; 30 gennaio 1980, n. 10; 29 settembre 1983, n. 277; 29 settembre 1983, n. 278; 19 dicembre 1984, n. 290; 8 giugno 1987, n. 217; 27 ottobre 1988, n. 1001; 18 luglio 1989, n. 407; 30 luglio 1993, n. 359; e 18 novembre 2000, n. 507. Dato l’intreccio tra potestà statale e potestà regionale, la Corte (25 luglio 1984, n. 219, richiamata da Corte cost. 20 marzo 1985, n. 72) esprimeva, inoltre, l’auspicio che i rapporti tra Stato e Regioni ubbidissero “assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali”.

Sul riparto di competenze legislative in materia di lavoro pubblico regionale, prima della novella costituzionale del 2001, v. V. BALDINI, *Commento all’art. 1*, in A. CORPACI, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dell’organizzazione, dei rapporti di lavoro e del processo nelle amministrazioni pubbliche. Commentario al d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni e integrazioni*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 1999, p. 1054; L. ZOPPOLI, *Riforma del pubblico impiego e disciplina del personale regionale*, in *Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1993, p. 27; L. ZOPPOLI, *Neoregionalismo e contrattualizzazione del lavoro pubblico*, in F. CARINCI, M. D’ANTONA (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2000, tomo I, p. 75.

statale in materia di pubblico impiego dell'amministrazione centrale, nonostante gli spazi di competenza appunto riconosciuti alle Regioni dall'art. 117 Cost. Una tendenza che più volte la Corte costituzionale aveva tentato, non sempre con esiti favorevoli, di contrastare, appunto nell'intento di valorizzazione della potestà regionale: sottolineando che l'autonomia legislativa delle Regioni sarebbe stata vanificata se la disciplina del settore avesse continuato ad essere modellata sugli schemi delle amministrazioni di provenienza del personale trasferito, e che lo stato giuridico dei dipendenti regionali avrebbe dovuto essere considerato in funzione dell'ordinamento degli uffici e delle complessive caratteristiche dell'ente Regione, con tutte le sue peculiarità, a rischio di essere compromesse qualora la Regione avesse dovuto, invece, conformarsi all'apparato statale ⁽²⁾.

Diverso l'ambito della potestà legislativa delle Regioni ad autonomia speciale (e delle Province autonome di Trento e di Bolzano). Esse, infatti, sono state dotate, dai rispettivi statuti (che, com'è noto, hanno forza giuridica di leggi costituzionali), di potestà legislativa "primaria" o "piena" nella materia dell'"ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale" ⁽³⁾. A dif-

(2) Corte cost. n. 10/1980; n. 277/1983; e n. 278/1983.

(3) Art. 14, comma 1, lett. *p*) e *q*), Statuto della Sicilia (l.cost. 26 febbraio 1948, n. 2), che puntualizza, però, che lo "stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione" deve essere "in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato"; art. 3, comma 1, lett. *a*), Statuto della Sardegna (l.cost. 26 febbraio 1948, n. 3); art. 2, comma 1, lett. *a*), Statuto della Valle d'Aosta (l.cost. 26 febbraio 1948, n. 4); art. 4, comma 1, n. 1 (per la Regione Trentino-Alto Adige), e art. 11, comma 1, n. 1 (per le Province di Trento e di Bolzano), Statuto del Trentino Alto Adige (l.cost. 26 febbraio 1948, n. 5); art. 4, comma 1, n. 1, Statuto del Friuli-Venezia Giulia (l.cost. 31 gennaio 1963, n. 1), che però riduce di molto la portata effettiva di tale competenza, prevedendo, all'art. 68, comma 2, che "le norme sullo stato giuridico ed il trattamento economico del personale del ruolo regionale devono uniformarsi alle norme sullo stato giuridico e sul trattamento economico del personale statale".

Lo Statuto del Friuli-Venezia Giulia contiene, in più rispetto agli statuti delle altre Regioni ad autonomia speciale, una disciplina transitoria in materia di personale regionale. Secondo l'art. 67, infatti: "la Regione provvederà alla prima costituzione dei propri uffici, di norma, con personale comandato dai Comuni, dalle Province e dagli uffici dello Stato" (comma 1); "spetta al Consiglio regionale determinare il numero e le qualifiche dei dipendenti statali dei quali richiede il comando" (comma 2); "i comandi sono disposti dalle amministrazioni dalle quali dipendono gli impiegati, previa

ferenza delle Regioni a statuto ordinario, dunque, quelle ad autonomia speciale non sono mai state soggette al limite del rispetto dei principi fondamentali di legislazione statale, ma a quelli – meno pervasivi, previsti dagli stessi Statuti – del rispetto dei “principi generali dell’ordinamento giuridico della Repubblica” e delle “norme fondamentali delle riforme economico sociali della Repubblica”⁽⁴⁾ (oltre che degli “obblighi internazionali” e degli “interessi nazionali”, come le Regioni ordinarie; nonché dell’“armonia con la Costituzione”)⁽⁵⁾.

C’è, comunque, da osservare che, in realtà, la distanza tra Regioni ordinarie e Regioni speciali si è rivelata, in alcuni casi, più teorica che reale e ricca di implicazioni pratiche, quanto ad ampiezza della potestà legislativa esercitata e ad originalità delle discipline e degli istituti regolati, soprattutto per quelle Regioni ad autonomia differenziata i cui Statuti, come appena ac-

intesa con la Giunta regionale” (comma 3). Secondo, poi, l’art. 68: “con legge regionale saranno stabilite le modalità per l’inquadramento nei ruoli organici della Regione del personale indicato dall’articolo 67” (comma 1); e “per il personale statale inquadrato nei ruoli organici della Regione si opera una corrispondente riduzione nei ruoli organici dello Stato” (comma 3).

(4) Riguardo, in particolare, alle “norme fondamentali di riforma economico-sociale” – secondo Corte cost. 25 luglio 1984, n. 219; 27 dicembre 1991, n. 493; 1 luglio 1993, n. 296; e 18 ottobre 1996, n. 352 – esse devono essere individuate in base non alla “mera qualifica formale, riconosciuta alle disposizioni dallo stesso legislatore”, ma alla “natura oggettiva” di queste, desumibile dal possesso di alcune caratteristiche, quali: la “profonda innovatività del contenuto normativo, tenuto conto anche delle motivazioni e delle finalità perseguite dal legislatore”; l’“incidenza su settori di importanza essenziale per la vita economico-sociale della comunità intera”; la “caratterizzazione delle norme come principi generali, che esigono un’attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale”; la “motivazione politico-sociale” (l’essere, cioè, il frutto della “valutazione della situazione sociale ed economico-finanziaria, operata dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità politica” e “componente essenziale di un disegno di politica economica”); e il “perseguimento di un obiettivo primario connesso ad una legge di riforma”. Di conseguenza, “il carattere eccezionale e temporaneo, o procedimentale, delle norme non conduce necessariamente a escludere la qualificazione di norma fondamentale di riforma economico-sociale, quando la natura dell’intervento sia tale da indurre a classificare la disposizione che lo prevede nella categoria delle norme in considerazione”.

(5) Corte cost. 5 luglio 1973, n. 112; 20 aprile 1978, n. 45; 20 marzo 1978, n. 21; 30 giugno 1988, n. 726; 23 luglio 1992, n. 356; 31 dicembre 1993, n. 496; e 21 ottobre 2003, n. 314. Solo lo Statuto della Sicilia si discosta da questa previsione, disponendo che la potestà legislativa esclusiva deve essere esercitata “nell’ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato”.

cennato, se da una parte riconoscevano potestà piena alle Regioni in materia di personale, dall'altra poi raccomandavano, in concreto, al legislatore regionale di conformarsi alle norme sul pubblico impiego statale, non diversamente da quanto stabilito dalla legislazione nazionale di trasferimento del personale statale alle Regioni a statuto ordinario, in attuazione dell'VIII Disposizione transitoria e finale della Costituzione, come si vedrà nel paragrafo successivo ⁽⁶⁾.

3. *L'evoluzione della disciplina del lavoro pubblico regionale: gli anni '70 e '80*

Le Regioni ad autonomia speciale e quelle a statuto ordinario, com'è noto, hanno seguito percorsi distinti dal punto di vista dell'evoluzione storica, con riflessi di rilievo anche sulle vicende del personale. Mentre, infatti, le prime cominciarono ad operare subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1948, appunto in seguito all'approvazione dei rispettivi Statuti, ai sensi dell'art. 116 Cost. (tranne il Friuli-Venezia Giulia, costituito nel 1963), le seconde, pur essendo anch'esse previste dalla Costituzione (art. 131), sono state concretamente istituite solo nel 1970, non essendo stata, fino a quel momento, emanata la legislazione statale di attuazione.

L'art. 17 della l. 16 maggio 1970, n. 281 ("Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario") delegò, infatti, il Governo alla regolamentazione del passaggio alle Regioni, ai sensi della Disposizione VIII transitoria della Costituzione, delle funzioni ad esse attribuite dall'art. 117 Cost. e del relativo personale statale. In attuazione di tale disposizione, furono appunto emanati, nei primi anni '70, numerosi decreti del Presidente della Repubblica, che disposero il trasferimento alle Regioni del contingente del personale statale di ruo-

(6) Sulla tendenza degli enti territoriali (incluse le Regioni, pure quelle a statuto speciale) a conformarsi alla disciplina del pubblico impiego statale, v. C. GERACI, Voce *Impiego negli enti locali*, in *Enc. Dir.*, vol. XX, 1970, pp. 372 e 378; M.S. GIANNINI, Voce *Impiego pubblico (profili storici e teorici)*, in *Enc. Dir.*, vol. XX, 1970, p. 296.

lo e non di ruolo, con effetto dalla data d'inizio dell'esercizio delle funzioni amministrative statali conferite, prevedendo: che l'immissione nei ruoli e nei contingenti regionali di detto personale sarebbe stata, poi, effettuata con la prima legge regionale d'istituzione dei ruoli regionali; che, fino all'inquadramento nei ruoli o contingenti regionali, al predetto personale avrebbero continuato ad applicarsi le norme relative allo stato giuridico ed al trattamento economico, nonché alla previdenza, assistenza e quiescenza dei dipendenti dello Stato; e che la legge regionale sull'inquadramento nei ruoli regionali del personale delle amministrazioni dello Stato avrebbe dovuto, in ogni caso, salvaguardare le posizioni di carriera ed economiche già acquisite, al momento del passaggio, nel ruolo statale di provenienza. Analoga disciplina fu prevista dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che – in attuazione della delega di cui all'art. 1 della l. 22 luglio 1975, n. 382 – completò il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni (artt. 112, 122, 123, commi 1 e 3, e 124, comma 1) ⁽⁷⁾.

È a queste clausole di salvezza della posizione giuridico-economica del personale statale trasferito che viene imputata la responsabilità dell'eccessiva delimitazione della potestà regionale e della, già accennata, conformazione della legislazione regionale alla disciplina del personale statale. Nel tentativo di ridimensionarne gli effetti, la Corte costituzionale affermò che le clausole in questione perseguivano “unicamente la transitoria

(7) Su questa legislazione statale degli anni '70, che operò il decentramento di funzioni alle Regioni e il trasferimento del personale, v. M. RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978, sp. p. 187 ss. Si veda, inoltre, l'art. 35 della l. 20 marzo 1975, n. 70 (“Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente”, c.d. “riforma del parastato”), sul “personale degli enti dipendenti delle Regioni”: che, “fermi restando i poteri di costituzione, soppressione e fusione degli enti pubblici operanti nelle materie attribuite alla loro competenza secondo l'articolo 117 della Costituzione”, assegnò alle Regioni a statuto ordinario (“che non hanno nella materia competenza legislativa primaria”) il potere di regolare, con proprie leggi, “lo stato giuridico, il trattamento economico e l'indennità di fine servizio del personale degli enti pubblici sottoposti al loro controllo o alla loro vigilanza”, “nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dalla legge” (tra i quali, quello della “disciplina mediante accordi sindacali” del trattamento economico e dello stato giuridico dei dipendenti, per la parte non prevista dalla legge).

esigenza di evitare una *reformatio in peius* dello *status* dei dipendenti statali interessati”, ritenendo questa l’interpretazione che meglio si armonizzava con l’autonomia legislativa regionale in materia; viceversa, “caricata di significati ulteriori e trasformata in un vincolo permanente anziché transitorio, la conservazione delle “posizioni di carriera” avrebbe finito per rendere impossibile un’organica disciplina dello stato giuridico dei dipendenti regionali, dando invece luogo ad una composita e poliedrica legislazione di risulta, inevitabilmente modellata sui vari stati giuridici delle varie amministrazioni ed istituzioni di provenienza del personale trasferito: con la grave conseguenza di pregiudicare per un indefinito periodo di tempo, non solo il trattamento del personale stesso, ma l’assetto ed il funzionamento degli uffici regionali”⁽⁸⁾.

In assenza di un’apposita legge-cornice statale in tema di pubblico impiego, poi, le Regioni avrebbero dovuto desumere i principi fondamentali del settore “dalle leggi vigenti” (art. 9, l. 10 febbraio 1953, n. 62, sostituito dall’art. 17, comma 3, della l. n. 281/1970): e cioè, da tutte le leggi statali succedutesi nel tempo per disciplinare i più vari rapporti d’impiego (e non da singole leggi, come il solo statuto degli impiegati civili dello Stato: d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3), facenti capo allo Stato-apparato come anche agli altri enti pubblici, comprese le stesse Regioni, e pertanto anche dagli stessi statuti regionali (intanto

(8) Corte cost. n. 10/1980. Altrettanto chiara era stata la Corte costituzionale nei confronti dell’art. 67 della l. 10 febbraio 1953, n. 62: che – insieme agli articoli 65 e 66 della stessa legge, in materia di prima costituzione degli uffici regionali e di inquadramento nel ruolo regionale del personale statale e degli Enti locali comandato – costituiva l’unico tentativo di disciplina del personale regionale precedente al 1970; e, secondo il quale, “le norme sullo stato giuridico ed il trattamento economico del personale di ruolo regionale devono uniformarsi alle norme sullo stato giuridico ed il trattamento economico del personale statale e comunque non possono disporre un trattamento economico più favorevole”. La Corte (3 marzo 1972, n. 40) dichiarò, infatti, incostituzionale la prima parte della disposizione, perché, “ove la legge regionale dovesse uniformarsi alle *norme* (anziché ai *principi*) di fonte statale, verrebbe ad assumere inammissibilmente contenuto meramente integrativo”; e reputò, invece, legittima la previsione del divieto di un trattamento economico più favorevole, in quanto principio fondamentale legittimamente posto dalla legge statale e “pienamente rispondente a quei canoni di buona amministrazione che l’art. 97 Cost. vuole siano generalmente osservati nell’organizzazione dei pubblici uffici”.

approvati nel 1971, e che talvolta seguivano “una linea divergente dai criteri informatori del tradizionale assetto del pubblico impiego statale”) ⁽⁹⁾.

In effetti, la prima legge-cornice in materia è stata la l. 29 marzo 1983, n. 93 (la “Legge quadro sul pubblico impiego”), come precisato dall’art. 1, secondo cui: “le disposizioni della presente legge costituiscono principi fondamentali ai sensi dell’art. 117 Cost. Le amministrazioni... delle Regioni a statuto ordinario... si attengono ad esse ciascuna secondo il proprio ordinamento” (comma 1); ed inoltre, “i principi desumibili dalle disposizioni della presente legge costituiscono, altresì, per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica” (comma 2).

Tale portata della legge deriva dal fatto che essa costituì “il punto di approdo di un dibattito politico, sociale e dottrinale ultra decennale” e una “svolta di rilievo storico, nell’ambito del pubblico impiego”, in quanto sanzionò “il definitivo abbandono di un sistema che fino a pochi anni fa era tutto incentrato sul momento autoritativo, in favore di un altro sistema che al contrario faceva perno sul consenso dei soggetti interessati” ⁽¹⁰⁾. Con questa legge si intese realizzare un “delicato bilanciamen-

(9) Così Corte cost. n. 10/1980; e 19 dicembre 1984, n. 290. Come esempi di principi e norme di carattere generale in materia di stato giuridico ed economico del personale regionale, contenuti negli Statuti regionali degli anni '70, v., tra quelli ancora in vigore: art. 47, Statuto della Lombardia (l. 22 maggio 1971, n. 339); art. 51, Statuto del Veneto (l. 22 maggio 1971, n. 340); art. 47, Statuto del Molise (l. 22 maggio 1971, n. 347); art. 68, Statuto della Campania (l. 22 maggio 1971, n. 348); art. 48, Statuto della Basilicata (l. 22 maggio 1971, n. 350).

Tra le più significative leggi regionali “organiche” di questo periodo, in materia di ordinamento degli uffici, stato giuridico e trattamento economico del personale regionale, v. poi: l.r. Lazio 29 maggio 1973, n. 20; l.r. Umbria 9 agosto 1973, n. 33; l.r. Toscana 6 settembre 1973, n. 54; l.r. Lombardia 25 novembre 1973, n. 48; l.r. Veneto 26 novembre 1973, n. 25; l.r. Campania 16 marzo 1974, n. 11; l.r. Puglia 25 marzo 1974, n. 18; l.r. Basilicata 25 luglio 1974, n. 16; l.r. Piemonte 12 agosto 1974, n. 22; l.r. Calabria 28 marzo 1975, n. 9; l.r. Liguria 16 ottobre 1979, n. 34; l.r. Molise 8 maggio 1980, n. 12. Sulla legislazione regionale in materia di impiego pubblico degli anni '70, v. V. BELLINI, *L'impiego pubblico nell'ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 1977; S. CASSESE, *Principi e tendenze dell'impiego pubblico regionale*, in *Quaderni Formez*, 1974, n. 3, p. 16.

(10) Corte cost. n. 219/1984; e 20 luglio 1992, n. 341.

to” tra diversi interessi costituzionali, quali: il “principio della contrattazione collettiva (art. 39 Cost.)”, il “principio dell’autonomia legislativa regionale” (con conseguente riserva di legge statale e regionale, *ex* artt. 97 e 117 Cost., da cui l’inflessibile carattere “unilaterale” della disciplina del rapporto d’impiego pubblico) e il “principio del coordinamento nazionale delle legislazioni delle Regioni” (se pure per via cooperativa) ⁽¹¹⁾.

Tra i principi posti dalla legge, il più rilevante era, infatti, senza dubbio quello della “disciplina in base ad accordi” per alcune materie, sia nella sede nazionale che in quella delle Regioni e delle Province di Trento e di Bolzano (art. 3) ⁽¹²⁾, con la speculare riserva delle altre materie alla “disciplina di legge” (statale o regionale e delle Province autonome, nell’ambito di rispettiva competenza), ovvero, “sulla base della legge, per atto normativo o amministrativo, secondo l’ordinamento dei singoli enti o tipi di enti” (art. 2).

Esso diede vita ad un significativo cambiamento nell’ambito delle fonti dell’impiego pubblico, in quanto fu appunto riconosciuta funzione normativa agli accordi sindacali, seppur bisognosi di recepimento in regolamenti statali o in leggi regionali, rispettivamente per l’impiego statale e per quello regionale; mentre, in precedenza, erano ammesse soltanto fonti eteronome, quali la legge e i regolamenti, nonché gli atti amministrativi, con esclusione di ogni fonte consensuale. Anche se, infatti, in realtà già prima della l. n. 93/1983 era diffusa la prassi di predeterminare le condizioni dei rapporti di lavoro, pure dei dipendenti delle Regioni, mediante “accordi collettivi nazionali”, essi non erano, però, dotati di un vero e proprio valore giuridico, né potevano considerarsi vincolanti, non potendosi riconoscere loro “un significato diverso da quello di un mero fatto po-

(11) Corte cost. n. 217/1987, ripresa da Corte cost. n. 1001/1988.

(12) Tra le materie rimesse agli accordi sindacali, si segnalano: il regime retributivo; l’identificazione delle qualifiche funzionali, in rapporto ai profili professionali e alle mansioni; l’orario di lavoro, la sua durata e distribuzione; il lavoro straordinario; i criteri per l’attuazione della mobilità del personale (art. 3, nn. 1, 3, 5, 6 e 9, l. n. 93/1983).

litico, ancorché rilevante come tale, di fronte al quale il potere della Regione di disciplinare l'organizzazione dei propri uffici e l'ordinamento delle carriere *ex art. 117 Cost.* restava del tutto integro, libero cioè di seguire le proprie autonome valutazioni e di discostarsi pertanto dal contenuto dell'accordo stesso", mancando la condizione della previsione di questi da parte di una legge statale ⁽¹³⁾.

Non a caso, la giurisprudenza costituzionale concentrò l'attenzione proprio sulla compatibilità con la competenza regionale in materia di ordinamento degli uffici *ex art. 117 Cost.*, della disciplina degli accordi sindacali per il comparto del personale delle Regioni a statuto ordinario, contenuta nell'art. 10 della l. n. 93/1983, secondo cui: "la delegazione della pubblica amministrazione è composta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per la funzione pubblica da lui delegato, che la presiede, dal Ministro del tesoro, dal Ministro del bilancio e della programmazione economica e dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale e da un rappresentante per ogni Regione designato dalle stesse" (comma 1); "al Consiglio dei Ministri spetta la verifica delle compatibilità finanziarie" (comma 2); infine, "la disciplina contenuta nell'accordo è approvata con provvedimento regionale in conformità ai singoli ordinamenti" (comma 3). La Corte dichiarò, infatti, illegittimo il comma 3 dell'art. 10, "nella parte in cui non prevede che la legge regionale approvativa dell'accordo possa apportare gli adeguamenti resi necessari dalla "disciplina di legge" in materia di ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto, prevista dal precedente art. 2 e quelli richiesti dalle altre peculiarità del rispettivo ordinamento, nonché dalle disponibilità del bilancio regionale" ⁽¹⁴⁾; in seguito a tale pronuncia, il comma 3 dell'art. 10 fu integrato dall'art. 2 della l. n. 426/1985, appunto con l'introduzione di tale "clausola di adeguamento" per le Re-

(13) Corte cost. n. 217/1987. Su tali accordi, v. V. BELLINI, S. CERMINARA, *I contratti di lavoro dei dipendenti delle Regioni a Statuto ordinario. Note e commento*, Milano, Giuffrè, 1981; M. RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, cit., p. 200.

(14) Corte cost. n. 219/1984, richiamata da Corte cost. n. 72/1985 e n. 217/1987.

gioni ⁽¹⁵⁾.

La disciplina degli accordi decentrati riguardanti le Regioni era, invece, contenuta nell'art. 14 della l. n. 93/1983, secondo cui: "la delegazione della pubblica amministrazione è composta dal titolare del potere di rappresentanza o da un suo delegato, che la presiede, e da una rappresentanza dei titolari degli uffici ai quali si riferiscono gli accordi stessi" (comma 4); e "agli accordi decentrati, ove necessario, si dà esecuzione, per le amministrazioni diverse dallo Stato, mediante atto previsto dai relativi ordinamenti" (comma 5).

(15) Le implicazioni della "clausola di adeguamento" per le Regioni furono chiarite da Corte cost. 14 febbraio 1989, n. 38: essa era finalizzata alla soddisfazione di "necessità particolari" e di "esigenze peculiari" della Regione interessata, "di una situazione particolare e diversa, che richieda una disciplina radicalmente differenziata rispetto a quella dettata per le altre Regioni". La stessa sentenza (insieme a Corte cost. n. 217/1987 e 20 luglio 1990, n. 339) puntualizzò, poi, la natura di detti accordi sindacali, e cioè quella di "previe intese comportanti un *vincolo direttivo di massima* verso il legislatore regionale" (salvo il potere di modifica o di integrazione di quest'ultimo), di "un atto di cooperazione fra le parti sociali e le parti pubbliche (Governo e Regioni) direttamente interessate alla disciplina normativa del personale e degli uffici regionali, volto ad attuare un coordinamento preventivo di massima della legislazione regionale, al fine di garantire un'uniformità di trattamento giuridico e retributivo nei confronti dei dipendenti delle varie Regioni a statuto ordinario e una politica di bilancio responsabile". V. anche Corte cost. 27 ottobre 1988, n. 1003: che affermò "la non spettanza allo Stato del potere di recepire, con decreto del Presidente della Repubblica, la disciplina posta dall'accordo sindacale con riferimento al personale delle Regioni e degli enti da esse dipendenti", in quanto questo decreto avrebbe introdotto, nel procedimento di formazione della disciplina dell'impiego regionale, una fase che l'art. 10 della legge n. 93 espressamente escludeva, che avrebbe potuto "condizionare indebitamente la sfera dell'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione, attraverso vincoli di contenuto del decreto presidenziale nei confronti del successivo provvedimento regionale". Infine, Corte cost. 27 ottobre 1988, n. 1001 ritenne l'inclusione del personale delle Regioni ordinarie in un unico comparto, comprendente anche il personale di altri enti locali e funzionali (Comuni, Province, ecc.) (d.P.R. 5 marzo 1986, n. 78), di per sé, non idonea a determinare una lesione della sfera costituzionalmente garantita alla Regione in materia di ordinamento del personale, in relazione tanto al carattere preliminare di tale procedura rispetto alla stipula dei successivi accordi sindacali, quanto all'ampiezza dei poteri riconosciuti alla Regione in sede di recepimento degli stessi accordi, poiché "l'effetto lesivo per la sfera delle competenze regionali" poteva eventualmente manifestarsi solo con riguardo ai "contenuti specifici di tali accordi, contenuti né definiti né pregiudicati al momento della conclusione della procedura di determinazione del comparto tracciata nell'art. 5 della legge n. 93".

4. *Continua. Gli anni '90: le ripercussioni della c.d. "privatizzazione" del pubblico impiego sulla disciplina del lavoro regionale; le peculiarità del sistema di contrattazione collettiva, differenziato per le Regioni a statuto ordinario e per quelle ad autonomia speciale*

Il lavoro regionale è stato, poi, investito dalla importante riforma del pubblico impiego degli anni '90: realizzata dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (recante la "Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego", in attuazione della delega contenuta nell'art. 2 della l. 23 ottobre 1992, n. 421), oggetto di numerose modifiche successive (ad opera, in particolare, dei d.lgs. 4 novembre 1997, n. 396 e 31 marzo 1998, n. 80, attuativi della delega dell'art. 11 della l. 15 marzo 1997, n. 59); ed i cui contenuti, poi, sono confluiti nel d.lgs. n. 165/2001, contenente le "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", disciplina attualmente vigente, a sua volta in seguito modificato (tra gli interventi più rilevanti, si segnala quello della l. 15 luglio 2002, n. 145, contenente le "Disposizioni per il riordino della dirigenza statale").

Mediante tale complesso percorso di riforma si è inteso realizzare la c.d. "privatizzazione del pubblico impiego" che, tecnicamente, si compone di tre elementi:

1) l'unificazione normativa tra lavoro pubblico e lavoro privato, in base alla quale ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche si applica la disciplina sul lavoro privato contenuta nel codice civile e nelle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le disposizioni speciali contenute nello stesso decreto 165, che prevalgono sulla disciplina generale del lavoro privato limitatamente a quei profili del rapporto specificamente regolati (ad esempio, mansioni e responsabilità disciplinare) (art. 2, comma 2, d.lgs. n. 165/2001);

2) la contrattualizzazione, conseguenza dell'unificazione normativa, con l'affermazione della natura contrattuale-privata-

tistica del rapporto di lavoro pubblico e il riconoscimento del contratto individuale e del contratto collettivo come fonti di tale rapporto, accanto alla legge (art. 2, comma 3, d.lgs. n. 165/2001); la contrattazione collettiva – articolata nei tre livelli, quadro, nazionale di comparto ed integrativo – si svolge su tutte le materie relative al rapporto di lavoro ed alle relazioni sindacali (ovviamente nel rispetto della disciplina dei vari istituti, contenuta nella legislazione sul lavoro privato o nel d.lgs. n. 165/2001) ed esercita un'efficacia diretta, senza più necessità di recepimento in una fonte eteronoma, regolamento statale o legge regionale (art. 40, d.lgs. n. 165/2001);

3) l'unificazione della giurisdizione, col passaggio dal giudice amministrativo al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, della competenza per le controversie relative ai rapporti di lavoro pubblico (art. 63, d.lgs. n. 165/2001).

Anche a tale normativa è stata attribuito il valore, nei confronti delle Regioni ordinarie, di legislazione-cornice e, nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale, di norma fondamentale di riforma economico-sociale. L'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001 – che ha riprodotto le previsioni di cui all'art. 2, comma 2, della l. n. 421/1992 e all'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 29/1993 – stabilisce, infatti, in via generale, che le disposizioni del decreto costituiscono “principi fondamentali” ai sensi dell'art. 117 Cost., col conseguente obbligo per le Regioni a statuto ordinario di attenersi ad esse “tenendo conto delle peculiarità dei rispettivi ordinamenti”; ed inoltre, che i principi desumibili dall'art. 2 della l. n. 421/1992, e successive modificazioni, e dall'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni e integrazioni, costituiscono, per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano, “norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica”, con l'opportuna differenziazione della posizione di queste rispetto alle Regioni ordinarie, intesa a preservare il carattere esclusivo della competenza riconosciuta in tema dagli statuti alle Regioni speciali e alle Province auto-

nome⁽¹⁶⁾. Analogamente, poi, con specifico riferimento alla dirigenza pubblica, l'art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001 (già art. 27-*bis*, d.lgs. n. 29/1993, aggiunto dall'art. 17 del d.lgs. n. 80/1998), dispone che "le Regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare, adeguano ai principi dell'articolo 4 e del presente Capo (sulla "Dirigenza") i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità"⁽¹⁷⁾.

La generalità di tali formule ha reso più difficile distinguere tra "principi fondamentali" e "norme di dettaglio": questo ha portato a ritenere vincolanti per le Regioni la maggior parte delle disposizioni del d.lgs. n. 165/2001, tranne quelle specificamente destinate al personale statale⁽¹⁸⁾.

Non v'è dubbio che, tra i principi fondamentali enucleabili dal decreto, particolare rilevanza abbia assunto quello della "contrattualizzazione"⁽¹⁹⁾: che, però, ha richiesto la predisposi-

(16) Corte cost. 7 novembre 1994, n. 383. L'art. 70, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001, in attuazione dell'art. 2, comma 3, della l. n. 421/1992, dispone, inoltre, la salvezza, per la Regione Valle d'Aosta e per la Provincia autonoma di Bolzano, delle competenze in materia, delle norme di attuazione e della disciplina sul bilinguismo (e, per la Provincia di Bolzano, anche della riserva proporzionale di posti nel pubblico impiego).

(17) La versione originaria della norma, contenuta nell'art. 13, comma 3, del d.lgs. n. 29/1993, aggiunto dall'art. 3 del d.lgs. n. 470/1993 – secondo cui "le Regioni a statuto ordinario, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i propri ordinamenti ai principi del presente capo" (sulla "Dirigenza") – era stata, invece, dichiarata illegittima da Corte cost. n. 383/1994, perché aveva cancellato la distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali, imponendo, in tema di dirigenza, ad entrambe l'identico obbligo di adeguamento ai principi del d.lgs. n. 29/1993 e aggravando in tal modo il vincolo previsto per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome dalla legge delega n. 421/1992, incorrendo, dunque, in un eccesso di delega (*ex art. 76 Cost.*) che si rifletteva in una lesione delle competenze delle Regioni speciali e delle Province autonome. Secondo il comma 2 dell'art. 27 del d.lgs. n. 165/2001, inoltre, le Regioni hanno l'obbligo di trasmettere, entro due mesi dalla adozione, le deliberazioni, le disposizioni ed i provvedimenti adottati in attuazione del comma 1 alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che ne cura la raccolta e la pubblicazione.

(18) Ciò, nonostante l'invito di Corte cost. 30 luglio 1993, n. 359, a non considerare le norme del decreto come fonte di "vincolo assoluto e generalizzato per le Regioni", per cui le Regioni avrebbero dovuto osservarle "non indiscriminatamente, ma nella misura in cui tali disposizioni siano suscettibili di esprimere, per il loro contenuto e la loro formulazione, un principio fondamentale e non una norma di dettaglio".

(19) S. BATTINI, *Autonomia regionale e autonomia negoziale nella disciplina del rap-*

zione di una disciplina peculiare per la contrattazione nazionale del comparto Regioni-Autonomie locali ⁽²⁰⁾, al fine di renderla compatibile con la sfera dell'autonomia regionale, mediante l'introduzione di strumenti di compensazione della limitazione dell'ambito di intervento consentito alla legge regionale dall'art. 117 Cost. (derivante dalla introduzione del principio della "disciplina in base ad accordi"), volti a garantire "una partecipazione adeguata ed effettiva delle Regioni alle attività ed alle procedure della contrattazione, tanto alla fase della formazione e della trattativa che a quella della sottoscrizione dei contratti collettivi, ove le stesse vengano ad investire, con carattere vincolante, la disciplina dei rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle stesse Regioni e degli enti regionali" ⁽²¹⁾.

Le "soluzioni organizzative e procedurali" adottate dal legislatore consistono, infatti: nella designazione di uno dei cinque componenti del comitato direttivo dell'ARAN da parte della Conferenza dei Presidenti delle Regioni ⁽²²⁾ e nell'obbligo di consultazione della Conferenza unificata Stato-Regioni e Stato-Città, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, circa la nomina del presidente dell'Agenzia (art. 46, comma 6); nella costituzione, per il comparto Regioni-Autonomie locali, di un comitato di settore "nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle regioni, per le amministrazioni regionali e per le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, e dell'ANCI e dell'UPI e dell'Unioncamere, per gli enti locali rispettivamente rappresentati" (art. 41, comma 3, lett. a)), con poteri di indirizzo preventivo, nei confronti dell'ARAN, rispetto alle trattative per i

porto di lavoro dei dipendenti pubblici, in *Le Regioni*, 1996, p. 689.

(20) Detto comparto è stato istituito dall'Accordo quadro del 19 luglio 1993 (recepito in d.p.c.m. 30 dicembre 1993, n. 593) e confermato dai successivi Accordi quadro del 2 giugno 1998, del 18 dicembre 2002 e dell'11 giugno 2007; esso è comprensivo, quanto all'ambito regionale, del personale delle Regioni a statuto ordinario e degli enti pubblici non economici dipendenti dalle Regioni a statuto ordinario.

(21) Corte cost. n. 359/1993; e 18 ottobre 1996, n. 352. V. anche Corte cost. 18 novembre 2000, n. 507.

(22) Altri tre componenti del direttivo dell'ARAN sono designati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Funzione Pubblica, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica; il quinto componente è designato dall'ANCI e dall'UPI.

rinnovi contrattuali e negli altri casi in cui è richiesta un'attività negoziale dell'ARAN (artt. 41, comma 1, e 47, comma 1) ⁽²³⁾; nell'obbligo dell'ARAN di informazione costante dei comitati di settore sullo svolgimento delle trattative (art. 47, comma 2) e, una volta raggiunta l'ipotesi di accordo, di acquisizione del parere favorevole del comitato di settore sul testo contrattuale e sugli oneri finanziari diretti e indiretti che ne conseguono a carico dei bilanci delle amministrazioni interessate, da esprimere entro cinque giorni dalla comunicazione dell'Aran (art. 47, co. 3) ⁽²⁴⁾; infine, nell'obbligo di previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni e con la Conferenza Stato-Città, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri (di concerto col Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica), circa la designazione dei tre esperti da cui la Corte dei Conti può acquisire elementi istruttori e valutazioni ai fini della certificazione di compatibilità dei costi contrattuali con gli strumenti di programmazione e di bilancio, per la certificazione dei contratti collettivi delle amministrazioni delle Regioni e degli Enti locali

(23) Questa disciplina, imperniata sulla istituzione dei comitati di settore, è stata introdotta dal d.lgs. n. 396/1997. La disciplina precedente – predisposta dall'art. 17 del d.lgs. n. 470/1993, che novellò l'art. 50, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 29/1993, in adempimento della sentenza della Corte costituzionale n. 359/1993 – prevedeva che l'ARAN, nello svolgimento della sua attività, si attenesse alle direttive impartite, per il personale dipendente dalle Regioni e dagli enti regionali, da un'intesa tra il Presidente del Consiglio dei Ministri e la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano (in rappresentanza delle amministrazioni regionali). Tali direttive riguardavano, tra l'altro: i criteri generali della disciplina contrattuale del pubblico impiego e delle sue vicende modificative; i criteri di inquadramento; le disponibilità finanziarie totali, con riferimento ai documenti di programmazione finanziaria e di bilancio approvati dal Parlamento, ed il totale della spesa per retribuzioni; i criteri per l'attribuzione, in sede di contrattazione decentrata, di voci della retribuzione legate ai rendimenti e ai risultati del personale e della gestione complessiva; gli *standard* di rendimento e di risultato e i criteri per verificarli. Sul tema, v. M. RICCI, *Contrattazione collettiva e regime delle autonomie dopo la riforma «riformata»*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 1998, IV, p. 741.

(24) Secondo quest'ultima norma, inoltre, in caso di divergenza nella valutazione degli oneri, rispetto a quella effettuata dal Governo, e ove il comitato di settore disponga comunque per l'ulteriore corso dell'accordo, resta in ogni caso escluso qualsiasi concorso dello Stato alla copertura delle spese derivanti dalle disposizioni sulle quali il Governo ha formulato osservazioni; come pure, ai sensi del comma 7, resta escluso ogni onere aggiuntivo a carico del bilancio dello Stato nell'ipotesi in cui il comitato di settore non si esprima entro il termine di cui al comma 3.

(art. 47, comma 4) ⁽²⁵⁾.

Con riguardo, poi, alla contrattazione collettiva di livello decentrato-integrativo, vale anche per le Regioni la regola generale secondo cui materie, limiti, soggetti, procedure negoziali e durata di questa sono stabiliti dal contratto collettivo nazionale (art. 40, comma 3, d.lgs. n. 165/2001).

Quanto alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, ferma restando la obbligatorietà anche per loro del principio della “riserva di contrattazione collettiva” per la materia del personale (costituendo questo “norma fondamentale di riforma economico-sociale” ⁽²⁶⁾), esse non sono, invece, tenute al rispetto di detto procedimento di contrattazione collettiva, né dei contenuti del contratto collettivo nazionale del comparto Regioni-Autonomie locali, data la maggiore autonomia regolativa di queste, per le quali la legge ha previsto soltanto che “possono avvalersi, per la contrattazione collettiva

(25) Secondo l'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001, inoltre, l'esito della certificazione deve essere comunicato dalla Corte dei Conti all'ARAN, al comitato di settore e al Governo; se questo è positivo, il Presidente dell'ARAN sottoscrive definitivamente il contratto collettivo; se, invece, non lo è, l'ARAN, sentito il comitato di settore o il Presidente del Consiglio dei Ministri, assume le iniziative necessarie per adeguare la quantificazione dei costi contrattuali ai fini della certificazione, ovvero, qualora non lo ritenga possibile, convoca le organizzazioni sindacali ai fini della riapertura delle trattative (commi 5 e 6); la procedura di certificazione dei contratti collettivi deve concludersi entro quaranta giorni dalla sottoscrizione dell'ipotesi di accordo, decorsi i quali i contratti sono efficaci, fermo restando che, ai fini dell'esame dell'ipotesi di accordo da parte del Consiglio dei Ministri, il predetto termine può essere sospeso una sola volta e per non più di quindici giorni, per motivate esigenze istruttorie dei comitati di settore o del Presidente del Consiglio dei Ministri; in ogni caso, i contratti divengono efficaci trascorso il cinquantacinquesimo giorno dalla sottoscrizione dell'ipotesi di accordo, che è trasmesso dall'ARAN, corredato della prescritta relazione tecnica, al comitato di settore entro tre giorni dalla predetta sottoscrizione (comma 7). Secondo l'art. 48, infine, per le pubbliche amministrazioni diverse da quelle dello Stato gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale sono determinati a carico dei rispettivi bilanci in coerenza con i parametri previsti dagli strumenti di programmazione e di bilancio di cui all'art. 1-bis della l. 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni e integrazioni (comma 2); e l'autorizzazione di spesa relativa al rinnovo dei contratti collettivi è disposta nelle stesse forme con cui vengono approvati i bilanci, con distinta indicazione dei mezzi di copertura (comma 4).

(26) Corte cost. n. 352/1996; e 20 luglio 2006, n. 308, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2006, II, p. 700, con nota di M. MONTINI, *Il contratto collettivo quale strumento di regolazione della spesa pubblica*.

di loro competenza, di agenzie tecniche istituite con legge regionale o provinciale ovvero dell'assistenza dell'ARAN" (art. 46, comma 13, d.lgs. n. 165/2001) ⁽²⁷⁾. Le Regioni ad autonomia speciale e le Province autonome sono, pertanto, libere di predisporre una propria disciplina della contrattazione collettiva e del sistema di relazioni sindacali e, nell'ambito di questa, di stipulare contratti collettivi regionali (e provinciali) per il personale alle loro dipendenze, vincolati all'osservanza soltanto della legislazione statale in materia di rapporto di lavoro pubblico, in quanto, appunto, non sottoposti al contratto nazionale di comparto.

Data l'importanza della riforma, quasi tutte le Regioni si sono dotate, nel corso degli anni '90, di una propria legislazione di adeguamento: nella quale è stata dedicata particolare attenzione alla dirigenza (regolandone qualifica, accesso, incarichi, compiti, controlli, valutazione, responsabilità); mentre, con riguardo al personale di livello non dirigenziale, oggetto di disciplina sono state, fondamentalmente, le dotazioni organiche, il reclutamento, la mobilità, la formazione, le incompatibilità, le relazioni sindacali e la partecipazione dei lavoratori ⁽²⁸⁾. Le Re-

(27) Sempre con riferimento alle Regioni speciali e alle Province autonome, il d.lgs. n. 165/2001 ha previsto che, "per quanto riguarda i diritti e le prerogative sindacali delle organizzazioni sindacali delle minoranze linguistiche, nell'ambito della Provincia di Bolzano e della Regione Valle d'Aosta, si applica quanto previsto dall'art. 9 del d.P.R. 6 gennaio 1978, n. 58, e dal d.lgs. 29 dicembre 1989, n. 430" (art. 42, comma 11); inoltre, "ai sindacati delle minoranze linguistiche della Provincia di Bolzano e delle Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia, riconosciuti rappresentativi agli effetti di speciali disposizioni di legge regionale e provinciale o di attuazione degli statuti, spettano, eventualmente anche con forme di rappresentanza in comune, i medesimi diritti, poteri e prerogative, previsti per le organizzazioni sindacali considerate rappresentative in base al decreto 165; per le organizzazioni sindacali che organizzano anche lavoratori delle minoranze linguistiche della Provincia di Bolzano e della Regione della Valle d'Aosta, i criteri per la determinazione della rappresentatività si riferiscono esclusivamente ai rispettivi ambiti territoriali e ai dipendenti ivi impiegati" (art. 43, comma 13).

(28) Tra le leggi più significative, si segnalano: l.r. Liguria 20 giugno 1994, n. 26; l.r. Emilia-Romagna 4 agosto 1994, n. 31; l.r. Basilicata 2 marzo 1996, n. 12; l.r. Calabria 13 maggio 1996, n. 7; l.r. Lazio 1 luglio 1996, n. 25; l.r. Lombardia 23 luglio 1996, n. 16; l.r. Veneto 10 gennaio 1997, n. 1; l.r. Abruzzo 13 gennaio 1997, n. 3; l.r. Puglia 4 febbraio 1997, n. 7; l.r. Molise 8 aprile 1997, n. 7; l.r. Campania 21 aprile 1997, n. 12; l.r. Umbria 22 aprile 1997, n. 15; l.r. Piemonte 8 agosto 1997, n. 51; l.r.

gioni ad autonomia speciale, nell'ambito di tale legislazione attuativa, hanno, poi, provveduto anche alla regolamentazione della contrattazione collettiva, articolata nei due livelli regionale (o provinciale) e decentrato-integrativo per unità amministrativa periferica, individuandone materie, soggetti negoziali (con la creazione di ARAN regionali, per la rappresentanza della parte pubblica), procedimento e oneri⁽²⁹⁾.

Occorre, infine, sottolineare che la portata e gli effetti della "privatizzazione" dell'impiego pubblico, per le Regioni (come pure per le Autonomie locali), possono essere compresi appieno solo se questa viene letta insieme alle altre riforme amministrative cc.dd. "a Costituzione invariata" degli anni '90, con le quali essa si è combinata: e, in particolare, a quelle realizzate dalle "leggi Bassanini" (l. n. 59/1997; l. 15 maggio 1997, n. 127; l. 16 giugno 1998, n. 191), attuate con vari decreti legislativi (tra cui, il più importante è il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112), che hanno operato nella direzione del decentramento amministrativo e del massiccio trasferimento di funzioni e compiti dallo Stato alle Regioni e agli enti locali, in applicazione del "principio di sussidiarietà". Dagli indirizzi legislativi complessivamente emersi, si trae conferma del fatto che le sorti e l'assetto del pubblico impiego regionale continuano ad essere, anche in tempi recenti, legate, almeno in parte, alle scelte generali circa l'allocazione delle funzioni amministrative tra i livelli di governo⁽³⁰⁾.

Abruzzo 14 settembre 1999, n. 77; l.r. Toscana 17 marzo 2000, n. 26. Su tale legislazione, v. A. LOFFREDO, *La legislazione regionale in materia di dirigenza ed ordinamento degli uffici*, in G. LISELLA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Nuovi strumenti giuridici nelle autonomie locali*, Napoli, Esi, 2000, p. 207; G. NATULLO, *I rapporti di lavoro nella legislazione regionale dopo la riforma del pubblico impiego*, in G. LISELLA, L. ZOPPOLI (a cura di), *Nuovi strumenti giuridici nelle autonomie locali*, cit., p. 233.

(29) Artt. 5-9, l.p. Bolzano 10 agosto 1995, n. 16; artt. 37-47, l.r. Valle d'Aosta 23 ottobre 1995, n. 45; artt. 4 e 61-63, l.r. Friuli-Venezia Giulia 27 marzo 1996, n. 18; artt. 54-61, l.p. Trento 3 aprile 1997, n. 7; l.r. Friuli-Venezia Giulia 9 settembre 1997, n. 31; artt. 5 e 58-66, l.r. Sardegna 13 novembre 1998, n. 31; artt. 24-29, l.r. Sicilia 15 maggio 2000, n. 10.

(30) Il d.lgs. n. 112/1998 ha, infatti, affidato a decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri il compito di individuare i beni e le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da ripartire tra le Regioni (e gli enti locali) a seguito del conferimento di funzioni, e in particolare le modalità e le procedure di trasferimento e i cri-

5. *Il riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni in materia di lavoro pubblico regionale, dopo la l.cost. n. 3/2001: tra “ordinamento civile” e “ordinamento e organizzazione amministrativa della Regione”. La persistente vincolatività del d.lgs. n. 165/2001 per i profili “privatizzati” del rapporto di lavoro regionale*

Come anticipato, questo intenso processo riformatore si è consolidato grazie alla riscrittura del Titolo V della Parte II della Costituzione, ad opera delle l.cost. n. 1/1999 e n. 3/2001.

Il nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione ha prodotto la modifica del riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni in materia lavoro pubblico regionale. Esso, infatti, viene oggi ricondotto, in parte, all'“ordinamento civile”, e quindi alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lett. l), Cost.), per i profili “privatizzati” del rapporto, in quanto appartenenti al “diritto civile”, così che “la intervenuta privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico vincola anche le Regioni”; ed, in parte, per i rimanenti profili “pubblicistico-organizzativi” del rapporto – sottratti dal legislatore statale alla privatizzazione-contrattualizzazione, e di conseguenza ancora rientranti nel diritto pubblico – all'“ordinamento e organizzazione amministrativa regionale” (che è “comprensiva dell'incidenza della stessa sulla disciplina del relativo personale”) e quindi alla potestà legislativa “residuale” della Regione. Ciò, in applicazione della “clausola di residualità” del comma 4 dell'art. 117 Cost., non essendo tale ultima materia ricompresa tra quelle di cui ai commi 2 e 3 dello stesso

teri di ripartizione del personale: al quale, ferma restando l'autonomia normativa e organizzativa degli enti territoriali riceventi, è comunque garantito il mantenimento della posizione retributiva già maturata, nonché la possibilità di optare per il mantenimento del trattamento previdenziale previgente; ma, una volta inquadrato nei ruoli delle Regioni, ad esso si applica la disciplina sul trattamento economico prevista dal contratto collettivo nazionale di lavoro per il comparto Regioni-Autonomie locali (art. 7, commi 4 e 5; queste disposizioni sono state attuate con d.P.C.M. 14 dicembre 2000, n. 446, che, all'art. 6, comma 1, ha precisato anche che al personale trasferito sono riconosciute a tutti gli effetti la continuità del rapporto di lavoro e l'anzianità di servizio maturata presso l'amministrazione di provenienza).

articolo, ed anzi rinvenendosi nella competenza esclusiva statale solo l'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" (art. 117, comma 2, lett. g), Cost.).

Questo nuovo assetto è stato individuato dalla giurisprudenza costituzionale⁽³¹⁾, che ha anche chiarito la riferibilità dell'at-

(31) Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 2, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 9, con nota di F. GHERA, *Il lavoro alle dipendenze delle Regioni alla luce del nuovo art. 117 Cost.*; 15 novembre 2004, n. 345; 6 dicembre 2004, n. 379; 14 dicembre 2004, n. 380; 16 giugno 2006, n. 233, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2006, II, p. 663, con note di G. GARDINI, *Lo spoils system al primo vaglio di costituzionalità: le nomine fiduciarie delle Regioni sono legittime, ma la querelle resta aperta*, e di R. SALOMONE, *Spoils-system regionale e riparto di competenza: via libera dalla Consulta* (ma anche in *Dir. Lav. Merc.*, 2006, p. 711, con nota di M. CERBONE, *Limiti costituzionali dello spoils system della dirigenza regionale*; e in *Le Regioni*, 2007, p. 133, con nota di F. MERLONI, *Primi incerti tentativi di arginare lo spoils system nelle Regioni*); 21 marzo 2007, n. 95; 12 giugno 2007, n. 184; e 14 giugno 2007, n. 189. Viceversa, in una prima sentenza (Corte cost. 24 luglio 2003, n. 274, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2003, II, p. 588, con nota di R. SALOMONE, *Il lavoro pubblico regionale e il nuovo art. 117 Cost. all'esame della Corte costituzionale*), la Corte aveva affermato, pur se in maniera incidentale, la riconducibilità al quarto comma dell'art. 117 Cost., e quindi alla potestà legislativa "residuale" delle Regioni, dell'intera "materia dello stato giuridico ed economico del personale della Regione e degli enti regionali": una posizione non più sostenuta, in quanto non conforme all'evoluzione attuale del pubblico impiego, dal momento che lo "stato giuridico ed economico" del personale, come parte dell'"ordinamento e organizzazione amministrativa" dell'ente, evoca un assetto risalente e superato dell'impiego pubblico, fondato sulla collocazione di questo nel regime pubblicistico e sul rapporto di "supremazia speciale" della pubblica amministrazione nei confronti dei propri impiegati. Su questa giurisprudenza costituzionale, v. in particolare, R. SALOMONE, *Titolo V della Costituzione e lavoro pubblico privatizzato: i primi orientamenti della Consulta*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2004, II, p. 1147; R. SALOMONE, *Il diritto del lavoro nella riforma costituzionale*, Cedam, Padova, 2005, p. 171 ss.; R. SALOMONE, *Nuova riforma costituzionale e lavoro pubblico. Osservazioni a margine della cd. devolution (legge cost. 18 novembre 2005)*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2006, I, sp. p. 56 ss.; A. TROISI, *Lavoro pubblico e riparto di potestà normativa*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2005, I, p. 491. Conforme alla giurisprudenza costituzionale, la dottrina maggioritaria: v. E. ALES, *Contratti di lavoro e pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 48 ss.; A. BELLAVISTA, *Federalismo e lavoro pubblico regionale*, in AA.VV., *Diritto del lavoro. I nuovi problemi. L'omaggio dell'accademia a Mattia Persiani*, Cedam, Padova, 2005, vol. I, sp. p. 8 ss.; A. BELLAVISTA, *Ordinamento civile, diritto del lavoro e regionalismo*, in *Dir. Merc. Lav.*, 2003, p. 531 ss.; M. CALCAGNILE, *L'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Regioni ed i principi dell'ordinamento amministrativo*, in *www.federalismi.it*, 2004, n. 16; F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro*, in questa *Rivista*, 2003, p. 260 ss.; F. CARINCI, *Una riforma "conclusa". Fra norma scritta e prassi applicativa*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Utet, Torino,

tuale riparto di potestà legislativa, tanto alle Regioni a Statuto ordinario quanto a quelle a Statuto speciale ⁽³²⁾.

2004, tomo I, p. LXXII ss.; A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1318-1319; A. CORPACI, *Appunto su lavoro pubblico e Titolo V*, in *www.astrid-online.it*, 2002; G. D'AURIA, *Il lavoro pubblico dopo il nuovo Titolo V (Parte seconda) della Costituzione*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2001, E, p. 753; G. D'AURIA, *Titolo V cost. e lavoro pubblico: prime e provvisorie considerazioni*, in *www.astrid-online.it*, 29 maggio 2002; G. D'AURIA, *Variazioni su lavoro pubblico, organizzazione amministrativa e Titolo V (Parte seconda) della Costituzione*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2005, I, sp. p. 13 ss.; L. DE ANGELIS, *Federalismo e rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, in *Foro It.*, 2003, V, c. 26 ss.; A. GARILLI, *Diritto del lavoro e nuovo assetto dello Stato*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2004, I, p. 355 ss.; G. GENTILE, *Il lavoro pubblico: disciplina attuale e prospettive evolutive*, in G. FERRARO (a cura di), *Sviluppo e occupazione nel mercato globale*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 431 ss.; F. LISO, *Articolo 117 e lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, in *www.astrid-online.it*, 2002; F. SCARPELLI, *Federalismo e diritto del lavoro*, in *Quad. Rass. Sind.*, 2003, n. 1, pp. 31-33; T. TREU E ALTRI, *Diritto del lavoro e federalismo*, in V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo*, il Mulino, Bologna, 2004, p. 199 ss.; L. ZOPPOLI, *Pubblica amministrazione e diritti del lavoro nella stagione di federalismo e devolution*, in *Lav. Dir.*, 2001, sp. p. 475; L. ZOPPOLI, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la regolazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni: come ricomporre i "pezzi" di un difficile puzzle?*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, suppl. al n. 1, sp. p. 156 ss.; L. ZOPPOLI, *La (piccola) «controriforma» della dirigenza nelle amministrazioni pubbliche non statali: prime riflessioni critiche*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, I, sp. p. 918 ss.; L. ZOPPOLI, *Applicabilità della riforma del lavoro pubblico alle Regioni e riforma costituzionale*, in F. CARINCI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., tomo I, p. 54 ss. Di diverso avviso, E. GIANFRANCESCO, *La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro*, in *Le Regioni*, 2005, p. 527 ss., che riconduce la disciplina del personale regionale interamente all'"ordinamento e organizzazione amministrativa" della Regione.

(32) In particolare, secondo Corte cost. n. 95/2007 e n. 189/2007, infatti, come effetto della privatizzazione, con la riconduzione dell'impiego pubblico alla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati, il legislatore statale è legittimato ad effettuare una "compressione dell'autonomia privata nel settore del pubblico impiego sia dello Stato che delle Regioni e degli enti locali", in quanto "le norme e i principi fissati dalla legge statale in materia, nell'intero settore del pubblico impiego, costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale"; di conseguenza, la legge statale, in tutti i casi in cui interviene a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, costituisce un limite alla competenza regionale nella materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e dello stato giuridico ed economico del relativo personale".

Da ciò si deduce la peculiarità e, al tempo stesso, l'importanza del ruolo attribuito al legislatore statale dalla riforma costituzionale del 2001: mediante la scelta dei profili del rapporto di lavoro pubblico da "privatizzare", e quindi da ricondurre all'"ordinamento civile", esso, in sostanza, li avoca a sé e contemporaneamente determina, per esclusione, quelli invece da considerare di natura "ordinamentale-organizzativa" e perciò da mantenere in regime pubblicistico, delimitando, in tal modo, per il lavoro regionale, la sfera di competenza legislativa delle Regioni sull'"ordinamento e organizzazione amministrativa", che risulta inversamente proporzionale all'estensione dei confini della "privatizzazione" ⁽³³⁾.

E, poiché è piuttosto ampio l'ambito della privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico, quanto meno per il personale di livello non dirigenziale – avendo il legislatore statale ricondotto al diritto privato e alla competenza della contrattazione collettiva praticamente quasi tutte le materie relative al rapporto di lavoro e alle relazioni sindacali (art. 2, commi 2 e 3, e art. 40, comma 1, d.lgs. n. 165/2001; v. anche art. 11, comma 4, lett. a), l. n. 59/1997) – se ne deve dedurre la vincolatività, anche per il pubblico impiego regionale, della corrispondente disciplina contenuta nel d.lgs. n. 165/2001, in quanto appunto rientrante nell'"ordinamento civile" di competenza esclusiva statale, con un effetto di chiarificazione della portata e del grado di applicazione di questa normativa statale al lavoro regionale, rispetto alle precedenti ambiguità derivanti dalla difficoltà di enucleare dalla stessa i "principi fondamentali".

(33) Considera questo un "risultato paradossale", R. SALOMONE, *Titolo V della Costituzione e lavoro pubblico privatizzato: i primi orientamenti della Consulta*, cit., p. 1156. V. inoltre, L. DE ANGELIS, *Federalismo e rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*, cit., cc. 31-32; E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Cedam, Padova, 2005, pp. 318-319; A. TROISI, *Lavoro pubblico e riparto di potestà normativa*, cit., p. 515 ss.; L. ZOPPOLI, *Neoregionalismo e sistema delle fonti del diritto del lavoro*, in M. RUSCIANO (a cura di), *Problemi giuridici del mercato del lavoro*, Jovene, Napoli, 2004, p. 19.

6. *Continua. L'ambito di competenza (statutaria, legislativa e regolamentare) della Regione e i limiti di tale competenza (in particolare, i vincoli finanziari per le Regioni, derivanti dall'esigenza di "coordinamento della finanza pubblica")*

Di conseguenza, gli spazi della competenza regionale sono limitati solo ad alcuni profili del rapporto di lavoro pubblico non privatizzati, riconducibili all'"ordinamento e organizzazione amministrativa". E cioè, in sostanza: i "concorsi per l'accesso al pubblico impiego" ⁽³⁴⁾; la fissazione dei criteri e dei parametri per la definizione delle "dotazioni organiche" del personale ⁽³⁵⁾; le "incompatibilità" ⁽³⁶⁾; nonché le "misure organizzative" di gestione del personale (ad esempio: il provvisorio trasferimento di sede o l'assegnazione ad altro incarico del dipendente pubblico condannato con sentenza di primo grado per reati contro la pubblica amministrazione ⁽³⁷⁾; o le iniziative di formazione del personale ⁽³⁸⁾).

Per questi aspetti "pubblicistico-organizzativi" del rapporto di lavoro vi è un rafforzamento della potestà legislativa delle Regioni, in quanto quelle a statuto ordinario non sono più obbligate all'osservanza dei "principi fondamentali" stabiliti dalle leggi dello Stato, come secondo il previgente art. 117 Cost.; e, parimenti, quelle a statuto speciale (e le Province autonome) non sono più tenute a rispettare le "norme fondamentali di ri-

(34) Corte cost. n. 380/2004, che motiva tale riconduzione con la circostanza che la disciplina dei concorsi, "per i suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima correlazione con l'attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost., è sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato". Così pure Corte cost. 24 gennaio 2005, n. 26. Sul tema dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego, v. in generale, V. LUCIANI, *Selezione del personale e contratto di lavoro pubblico e privato*, Jovene, Napoli, 2002.

(35) Corte cost. 27 gennaio 2005, n. 37.

(36) Corte cost. 12 aprile 2005, n. 147; e 23 febbraio 2007, n. 50, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2007, II, p. 527, con nota di A. ABIGNENTE, *Sulla ripartizione costituzionale della competenza legislativa in materia di esercizio della professione medica da parte degli ospedalieri*.

(37) Corte cost. 4 maggio 2005, n. 172.

(38) Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 3; 13 gennaio 2004, n. 4; e 26 gennaio 2005, n. 31.

forma economico-sociale della Repubblica”⁽³⁹⁾.

Da qui, la sopravvenuta inapplicabilità delle clausole di cui agli artt. 1, comma 3, e 27, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001; e la sostanziale coincidenza, per le Regioni ordinarie e quelle speciali, degli ambiti di potestà legislativa loro riservati per la disciplina del rispettivo personale (come pure di quelli loro sottratti, perché oggetto di “privatizzazione” e dunque di regolamentazione statale)⁽⁴⁰⁾.

La competenza regionale per i profili organizzativi del rapporto si caratterizza, inoltre, per la particolare graduazione e articolazione delle fonti. Allo Statuto regionale spetta, infatti, la determinazione dei “principi fondamentali” di organizzazione e funzionamento della Regione (art. 123, comma 1, Cost.)⁽⁴¹⁾. Nell’ambito di tali principi, la legge regionale stabilisce la disciplina vera e propria dell’organizzazione (art. 117, comma 4, Cost.). Ai regolamenti regionali può, inoltre, essere attribuita una funzione quanto meno attuativa e specificativa, di integrazione e completamento della disciplina legislativa regionale dell’organizzazione (art. 117, comma 6, Cost.), in considerazione della particolare natura di queste fonti, più agili e flessibili, e quindi più rispondenti alle diversificate e mutevoli esigenze di regolazione dell’organizzazione, sulla scia di una ormai affermata tendenza alla delegificazione e alla semplificazione normativa⁽⁴²⁾.

(39) Ciò, in base all’art. 10 della l.cost. n. 3/2001, secondo cui le particolari “forme di autonomia” emergenti dal nuovo art. 117 Cost. in favore delle Regioni ordinarie si applicano anche alle Regioni a Statuto speciale ed alle Province autonome, se “più ampie” rispetto a quelle già attribuite dai rispettivi statuti: così pure Corte cost. n. 274/2003.

(40) G. LOY, *Le competenze delle Regioni a Statuto speciale in materia di lavoro alla luce della modifica del Titolo V della Costituzione italiana*, in A. DI STASI (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 36; *contra*, M. MARINELLI, *Federalismo e diritto del lavoro: il caso della Sicilia*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2004, I, pp. 412-414.

(41) Corte cost. 14 giugno 2007, n. 188.

(42) Anche se l’esercizio di tale potestà è, di fatto, inibita alle Giunte regionali di quelle Regioni, in cui non sono stati approvati i nuovi Statuti, o modificati quelli precedenti che, in conformità al previgente art. 121, comma 2, Cost., assegnavano al Consiglio regionale la potestà regolamentare. Ciò, in conseguenza del riconoscimento, da parte di Corte cost. 21 ottobre 2003, n. 313 (in *Le Regioni*, 2004, p. 636, con

La potestà legislativa regionale per i profili ordinamentali-organizzativi dei rapporti di lavoro pubblico, pur essendo “piena”, è sottoposta ad alcuni limiti⁽⁴³⁾: in primo luogo, ovviamente all’obbligo di rispetto della Costituzione⁽⁴⁴⁾, nonché

note di E. BALBONI, *La potestà regolamentare regionale nel quadro dell’autonomia statutaria*, e di P. GIANGASPERO, *Statuti regionali ordinari e potere regolamentare regionale*, della riserva di competenza dello Statuto regionale in merito all’attribuzione alla Giunta e/o al Consiglio regionale della potestà regolamentare, stante la sua attinenza ai rapporti tra gli organi costituzionali della Regione. Da qui, la illegittimità delle disposizioni di quelle leggi regionali (v. ad esempio, l.r. Lazio 18 febbraio 2002, n. 6) che – interpretando la eliminazione, dal comma 2 dell’art. 121 Cost., della competenza del Consiglio regionale con riguardo alla potestà regolamentare, come liberalizzante tale potestà, e quindi come immediata attribuzione di questa alla Giunta – hanno già demandato a regolamenti di organizzazione della Giunta regionale spazi di disciplina dei profili pubblicistici dei rapporti di lavoro. Sul punto, v. A. LUCARELLI, *Forme di governo e potere regolamentare nel regime transitorio regionale (a margine di Corte cost. n. 313 del 2003)*, in questa *Rivista*, 2003, p. 899. Né è possibile ritenere corretta la soluzione di sopperire alla persistente carenza di potere regolamentare in capo alle Giunte, tramite il ricorso ad atti organizzativi di natura amministrativa – direttive, atti amministrativi generali e, in ogni caso, delibere di Giunta – data la dubbia capacità normativa di questi: ed essendo, peraltro, in generale sempre sconsigliabile un abuso degli atti amministrativi con funzione impropriamente normativa.

(43) Su cui, v. E.M. MASTINU, *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni regionali nel Titolo V della Costituzione*, in *Riv. Giur. Lav.*, 2007, I, sp. p. 376 ss.

(44) Tra le disposizioni della Costituzione in materia di impiego pubblico, si segnalano: gli artt. 28, 51, 54, ma soprattutto 97 e 98 Cost., nei quali campeggiano i principi di imparzialità e buon andamento dell’amministrazione, e la regola generale del concorso pubblico per l’accesso agli impieghi. In particolare, l’obbligo per il legislatore regionale di osservare il principio costituzionale del concorso, posto dall’art. 97, comma 3, Cost. – che può essere derogato solamente in presenza di peculiari situazioni giustificatrici, del tutto eccezionali, o di straordinarie ragioni di interesse pubblico, che ne dimostrino la ragionevolezza, e con il limite della necessità di garantire il buon andamento dell’amministrazione pubblica – già affermato dalla giurisprudenza sotto il precedente quadro costituzionale (v. Corte cost. 30 ottobre 1997, n. 320), è stato ribadito più volte dalla giurisprudenza recente, con riguardo sia al reclutamento dall’esterno, sia alla progressione dei dipendenti a qualifiche superiori: cfr. Corte cost. n. 274/2003; 6 luglio 2004, n. 205; 21 aprile 2005, n. 159; 3 novembre 2005, n. 407; 28 dicembre 2005, n. 465; 16 febbraio 2006, n. 62; 3 marzo 2006, n. 81; 26 maggio 2006, n. 205, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2007, II, p. 195, con nota di B. DI GIACOMO RUSSO, *Il pubblico impiego regionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale*; e 9 novembre 2006, n. 363, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2007, II, p. 269, con nota di G. ZILIO GRANDI, *Il concorso pubblico quale strumento ordinario di accesso alle pubbliche amministrazioni, tra regola costituzionale e prassi*, e in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2007, II, p. 244, con nota di M. FERRETTI, *Principio del concorso pubblico e accesso alla qualifica dirigenziale nelle regioni a statuto speciale*. Sul tema, v. G. GARDINI, *Note a margine del lavoro pubblico dopo l’entrata in vigore del nuovo Titolo V, parte*

dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali (cui sono assoggettate tutte le potestà legislative: art. 117, comma 1, Cost.); all'osservanza, poi, dei "principi generali di organizzazione pubblica", dettati dal legislatore statale in attuazione della Costituzione⁽⁴⁵⁾; infine, ai limiti derivanti dalla intersezione con profili riconducibili a materie di competenza legislativa esclusiva statale o concorrente Stato-Regione (di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost.).

A tale ultimo proposito, occorre sottolineare che gli intrecci più frequenti sono con la materia dell'"armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica", di cui all'art. 117, comma 3, Cost. Nell'esercizio di questa competenza, il legislatore statale è legittimato a fissare "principi fondamentali volti al contenimento della spesa corrente" anche delle Regioni, con l'obiettivo "di contenere entro limiti prefissati una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico, co-

II, della Costituzione. La progressione verticale tra esigenze di garanzia e di efficienza, in Lav. Pubbl. Amm., 2002, I, p. 525.

(45) Il fondamento del potere del legislatore statale di dettare "principi generali di organizzazione pubblica", valevoli per tutte le amministrazioni, incluse le Regioni, è rintracciabile nella funzione di detto legislatore di soddisfacimento della persistente esigenza di assicurare "l'unitarietà dell'ordinamento", cioè di tutela diretta di interessi di carattere generale esistenti e di beni non suscettibili di valutazioni differenziate: che, con riguardo all'organizzazione amministrativa, si traduce nella necessità di garantire condizioni minime di uniformità, nel territorio nazionale, delle regole basilari e degli elementi caratterizzanti di tale organizzazione, strumentali al perseguimento dell'obiettivo ultimo della realizzazione di un esercizio unitario della funzione pubblica (in questo senso, v. anche Corte cost. 15 dicembre 2004, n. 388). Tra questi "principi generali di organizzazione pubblica", è possibile, senza dubbio, ricomprendere quelli alla base del processo di trasformazione del pubblico impiego, enunciati, ovvero desumibili, dalle due norme di delega (art. 2, l. n. 421/1992; e art. 11, l. n. 59/1997) e trasfusi nel d.lgs. n. 165/2001. Sul punto, v. anche A. TROISI, *Dirigenza regionale e dirigenza locale: il riparto di potestà normativa*, in *Le Regioni*, 2007. Rimane, inoltre, ferma l'opportunità di concordare tali principi generali con le Regioni interessate, secondo una modalità di conduzione "concertata" delle relazioni interistituzionali, ispirata al criterio della leale collaborazione, in via di progressivo consolidamento: si veda, in proposito, il recente esempio dell'"Intesa sul lavoro pubblico e sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche. Per una nuova qualità dei servizi e delle funzioni pubbliche", sottoscritta, il 6 aprile 2007, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, dal Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, dai Presidenti dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM, e dalle Organizzazioni sindacali.

stituita dalla spesa complessiva per il personale”, in quanto esso “ha rilevanza strategica ai fini dell’attuazione del patto di stabilità interno”. Questi principi – solitamente posti dalle leggi finanziarie statali – devono, ai fini della loro legittimità rispetto all’area di competenza regionale, limitarsi a “prescrivere criteri e obiettivi” di riequilibrio della finanza pubblica (con la previsione, ad esempio, di tetti complessivi, anche transitori, al disavanzo o alla spesa corrente, o di parametri generali di contenimento della spesa), ma “non imporre nel dettaglio le modalità e gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi”, tramite “preetti specifici e puntuali sull’entità della spesa” o sulla “destinazione delle risorse proprie delle Regioni”. È, infatti, al legislatore regionale – nell’esercizio della competenza in materia di “organizzazione della propria struttura amministrativa” e dell’autonomia finanziaria di cui all’art. 119 Cost. – che spetta la determinazione delle “misure necessarie”, in concreto, a raggiungere l’obiettivo di contenimento delle uscite, “tenendo conto delle diverse esigenze dei vari settori dell’amministrazione regionale”, dovendo riconoscersi “agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i vari ambiti e obiettivi di spesa”. In questi limiti, i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica “devono ritenersi applicabili anche alle autonomie speciali, in considerazione dell’obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all’azione di risanamento della finanza pubblica”, nonché del fatto che gli Statuti speciali “non attribuiscono agli enti ad autonomia speciale competenze legislative che possano essere lese da principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica attinenti alla spesa”⁽⁴⁶⁾.

(46) Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 4, in *Dir. Lav.*, 2005, II, p. 3, con nota di D. BOLOGNINO, *La collocazione del “lavoro pubblico” tra Stato e Regioni nel nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione*; 17 dicembre 2004, n. 390, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2005, II, p. 787, con nota di S. CALIANDRO, *Il blocco delle assunzioni tra coordinamento della finanza pubblica e autonomia degli enti territoriali*; 14 novembre 2005, n. 417, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2005, II, p. 1102, con nota di G. MARAZZITA, *Il difficile equilibrio tra l’autonomia di spesa delle Regioni e il potere statale di «coordinamento»*; 15 dicembre 2005, n. 449; 10 marzo 2006, n. 88; n. 95/2007; 17 maggio 2007, n. 169; e 5 dicembre 2007, n. 412. Sul punto, v. anche R. SALOMONE, *Il lavoro pubblico e la*

7. La conferma del sistema della contrattazione collettiva

Dalla ricostruzione dell'attuale assetto delle fonti in materia di lavoro pubblico regionale discende la persistente vincolatività, per le Regioni, della disciplina del sistema di relazioni sindacali e della contrattazione collettiva, distinta nei livelli nazionale e integrativo, contenuta nel d.lgs. n. 165/2001⁽⁴⁷⁾. Ciò in quanto, come già anticipato, l'ambito della "contrattualizzazione" del rapporto di lavoro pubblico – vale a dire la sfera di competenza attribuita dal legislatore statale alla contrattazione collettiva – coincide con quello della "privatizzazione" del rapporto (art. 2, comma 3, e art. 40, co. 1, d.lgs. n. 165/2001) e quindi appartiene all'"ordinamento civile"; di conseguenza, il "principio della regolazione mediante contratti collettivi" dei rapporti di lavoro dei dipendenti pubblici, costituendo un "tipico limite di diritto privato", vincola anche le Regioni, tanto quelle a statuto ordinario, quanto quelle ad autonomia speciale⁽⁴⁸⁾. Con la opportuna precisazione che deve considerarsi, in tal modo, confermata anche la differenza di regolamentazione, tra Regioni a statuto ordinario e Regioni ad autonomia speciale, introdotta dal d.lgs. n. 165/2001, con la particolare libertà, per queste ultime, di determinazione dei soggetti e delle procedure

legge «finanziaria 2002»: verso il primo conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni?, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, 1, p. 237.

(47) Sul tema, v. L. BORDOGNA, *Verso un maggiore decentramento della struttura contrattuale nel settore pubblico? Un confronto pubblico-privato*, in *Quad. Rass. Sind.*, 2002, n. 4, p. 83; M. GENTILE, *Dopo il nuovo Titolo V della Costituzione. La contrattazione nel comparto Regioni e Autonomie locali*, in *Quad. Rass. Sind.*, 2003, n. 3, p. 227; M. RICCIARDI, *La contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni. Luci, ombre e pregiudizi*, in *Lav. Dir.*, 2004, p. 651 ss.; A. TROISI, *Lavoro pubblico e riparto di potestà normativa*, cit., p. 523 ss.; A. VISCOMI, *Prime riflessioni sulla struttura della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni nella prospettiva della riforma costituzionale*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, suppl. al n. 1, p. 165; L. ZOPPOLI, *La ricerca di un nuovo equilibrio tra contrattazione nazionale e contrattazione integrativa. Il comparto Regioni/Autonomie locali*, in *Quad. Rass. Sind.*, 2002, n. 4, p. 99. Sul livello integrativo della contrattazione collettiva, v. poi, R. SOLOPERTO, *La contrattazione integrativa decentrata nel comparto delle Regioni e delle Autonomie locali*, in AA.VV., *L'impiego pubblico negli enti locali*, in *Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2007, n. 30, p. 209.

(48) Corte cost. n. 189/2007; nonché Corte cost. n. 2/2004 e n. 95/2007.

della contrattazione collettiva.

Il parallelismo tra “privatizzazione” e “contrattualizzazione” impedisce la sovrapposizione della contrattazione collettiva (specie quella nazionale) rispetto alla normativa regionale (e viceversa), operando esse in ambiti separati: la prima regola, infatti, i profili del rapporto di lavoro pubblico ricondotti dal legislatore statale al diritto privato (e così avvocati alla propria potestà legislativa) e perciò in ogni caso sottratti alla potestà legislativa regionale, mentre non può intervenire sugli aspetti del rapporto di lavoro rimasti in regime pubblicistico, che sono invece riservati alla competenza del legislatore regionale ⁽⁴⁹⁾.

Ciò conferma, e in un certo senso rafforza, la funzione attribuita alla contrattazione collettiva nazionale di comparto in questo settore: quella, cioè, di fissare una disciplina di base del rapporto di lavoro alle dipendenze delle Regioni uniforme su tutto il territorio nazionale, e quindi di garanzia dell’“unitarietà delle condizioni minime”, come contrappeso della tendenza crescente dell’ordinamento alla differenziazione delle discipline.

Dall’ambito dell’“ordinamento civile”, di competenza statale, devono ritenersi, però, esclusi due aspetti della contrattazione collettiva: da una parte, i profili finanziari di questa, rientranti nella materia del “coordinamento della finanza pubblica”, di competenza concorrente Stato-Regione ⁽⁵⁰⁾; e, dall’altra par-

(49) Un riscontro di tale interpretazione si trae anche dal Documento della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome del 21 marzo 2002, sull’“Impatto della legge costituzionale n. 3/2001 su “Rapporto di lavoro pubblico e ruolo delle Regioni nella contrattazione collettiva” con particolare riferimento al comparto Regioni Autonomie locali”: secondo cui, “poiché il rapporto di lavoro pubblico è stato fatto rientrare nella disciplina privatistica, parimenti ai lavoratori privati, anche per quelli alle dipendenze delle pubbliche Amministrazioni, il legislatore regionale trova un limite invalicabile nella contrattazione nazionale, che può a sua volta ricevere una regolamentazione di sostegno da parte del legislatore regionale”.

(50) Corte cost. n. 4/2004; 22 luglio 2004, n. 260; e n. 169/2007. In queste pronunce la Corte ha individuato, tra i “principi fondamentali volti al contenimento della spesa corrente”, dettati dal legislatore statale (nelle leggi finanziarie degli ultimi anni: es. art. 16, comma 7, l. 28 dicembre 2001, n. 448; art. 33, comma 4, l. 27 dicembre 2002, n. 289; art. 3, comma 49, l. 24 dicembre 2003, n. 350; art. 1, comma 202, l. 23 dicembre 2005, n. 266) in materia di contrattazione collettiva, ad esempio: quello secondo il quale gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali sono a carico delle ammini-

te, le “procedure” e le “modalità” della contrattazione collettiva (di livello integrativo), ritenute riservate all’autonomia degli enti (Regioni) direttamente interessati ⁽⁵¹⁾.

Dalla stessa analisi dei contratti collettivi nazionali di lavoro del personale del comparto Regioni-Autonomie locali, stipulati dopo il 2001, si trae riscontro della continuità, di funzioni e ambito di disciplina, del contratto collettivo rispetto al periodo precedente, e della assenza di ripercussioni della riforma costituzionale sull’assetto, sulla configurazione e sui contenuti della contrattazione collettiva, come pure anche soltanto di previsioni introdotte per tener conto della nuova posizione istituzionale delle Regioni. Difatti, il CCNL per il quadriennio normativo 2002-2005 e il biennio economico 2002-2003, stipulato il 22 gennaio 2004, espressamente ha mantenuto valide, quanto al sistema di relazioni sindacali, la regolamentazione disposta dal precedente CCNL dell’1 aprile 1999 “con le modifiche riportate” nel Titolo II del contratto stesso (art. 3, comma 1); analogamente, quanto alla disciplina del rapporto di lavoro, ha puntualizzato, con una norma finale di carattere generale, che “per quanto non previsto nel presente CCNL, e in attesa della sottoscrizione del testo unificato delle disposizioni contrattuali del comparto, restano confermate, ove non disapplicate, le discipline dei contratti collettivi nazionali di lavoro già stipulati dal 6 luglio 1995 al 5 ottobre 2001” (art. 45, comma 1), cui ha apportato, nel Ti-

strazioni di competenza nell’ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci; l’obbligo per i comitati di settore di attenersi, in sede di deliberazione degli atti di indirizzo riguardanti i dipendenti del comparto Regioni-Autonomie locali, ai criteri indicati per il personale dipendente dallo Stato e di provvedere alla quantificazione delle risorse necessarie; le regole (verifiche congiunte tra comitati di settore e Governo in merito alle implicazioni finanziarie della contrattazione collettiva di comparto; metodologie e criteri di riscontro anche a campione; obbligo di invio, da parte degli organi di controllo interno, al Ministero dell’economia di informazioni sui costi della contrattazione integrativa secondo un unitario modello di rilevazione predisposto dal medesimo Ministro) strumentali rispetto al fine di valutare la compatibilità, con i vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale, della spesa in materia di contrattazione integrativa. Specificamente sulla parte della sentenza n. 4/2004 relativa ai vincoli alla contrattazione integrativa, v. poi, P. VOCI, *La contrattazione integrativa negli enti locali tra vincoli di finanza pubblica e spinte autonomistiche*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2004, III, p. 752.

(51) Corte cost. n. 2/2004.

tolo III, solo alcune integrazioni ⁽⁵²⁾.

Al tempo stesso, però, la contrattazione collettiva nazionale pare intenzionata a farsi carico – almeno in parte, e ovviamente per le tornate future – delle istanze, rafforzatesi in seguito alla riforma costituzionale del 2001, di distinzione degli ambiti di contrattazione collettiva per il personale delle Regioni e per quello delle Autonomie locali, in considerazione delle accentuate differenze tra i due tipi di enti, anche con riguardo alle competenze normative in materia di disciplina del personale: l'Accordo quadro per la definizione dei comparti di contrattazione per il quadriennio 2006-2009, dell'11 giugno 2007, pur mantenendo “ferma l'unicità del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali”, ha, infatti, stabilito che “nell'ambito del CCNL sarà istituita una sezione contrattuale specifica delle Regioni” (art. 9, comma 3).

In attesa di questi sviluppi, occorre comunque rilevare che la disciplina delle condizioni dei rapporti individuali di lavoro e delle relazioni sindacali del personale regionale, desumibile dalla contrattazione collettiva del comparto in vigore – che però, è bene ricordarlo, vincola soltanto le Regioni a statuto ordinario – è sostanzialmente conforme al nuovo riparto di potestà normativa, non occupandosi questa dei profili oggi ricondotti alla competenza regionale: non sono, infatti, oggetto di regolamentazione né i concorsi, né le dotazioni organiche, né tanto meno le incompatibilità ⁽⁵³⁾.

(52) Su questo CCNL, v. AA.VV., *Organizzazione e lavoro negli enti locali*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005; R. SOLOPERTO, *Le novità del CCNL del personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali 2002-2005: le relazioni sindacali*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2004, I, p. 61; R. SOLOPERTO, *Le novità del CCNL del personale del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali: il sistema di classificazione ed il trattamento economico*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2004, I, p. 443.

(53) Tale disciplina si ricava appunto dalla combinazione delle disposizioni dei contratti collettivi nazionali del comparto sinora stipulati, e cioè: il CCNL per il quadriennio normativo 1994-1997 e il biennio economico 1994-1995, del 6 luglio 1995; il CCNL integrativo del CCNL stipulato il 6 luglio 1995, del 13 maggio 1996; il CCNL di revisione del sistema di classificazione professionale, del 31 marzo 1999; il CCNL per il quadriennio normativo 1998-2001 e il biennio economico 1998-1999, dell'1 aprile 1999; il CCNL del 14 settembre 2000, successivo a quello dell'1 aprile 1999; il CCNL per il quadriennio normativo 2002-2005 e il biennio economico 2002-2003, del 22 gennaio 2004. Il trattamento economico dei dipendenti è, poi, regolato anche dai

8. *La peculiarità della dirigenza regionale: maggiore estensione dell'ambito di competenza regionale*

Alcune differenze, rispetto al personale regionale in genere, presenta la disciplina della dirigenza. Ciò, in quanto per questa è più esteso l'ambito di competenza legislativa residuale delle Regioni, essendo numerosi i profili del rapporto di lavoro dirigenziale – e tra i più rilevanti e caratterizzanti di tale rapporto – riconducibili all'“ordinamento e organizzazione amministrativa”, perché appunto strettamente connessi con le specificità dell'ordinamento e dell'organizzazione dell'attività dell'amministrazione: e cioè, oltre al reclutamento e ai sistemi di accesso ai ruoli della dirigenza e alle incompatibilità, in particolare gli incarichi dirigenziali ⁽⁵⁴⁾, nonché la responsabilità dirigenziale e le relative misure sanzionatorie ⁽⁵⁵⁾.

CCNL dei bienni economici intermedi: il CCNL per il biennio economico 1996-1997, del 16 luglio 1996; il CCNL per il biennio economico 2000-2001, del 5 ottobre 2001; il CCNL per il biennio economico 2004-2005, del 9 maggio 2006. Si veda, inoltre, l'Accordo del 14 maggio 2007, con cui è stato istituito il Fondo Nazionale di Previdenza Complementare per i lavoratori dei comparti delle Regioni e delle Autonomie Locali e del Servizio Sanitario Nazionale.

(54) Corte cost. n. 233/2006 (in questa sentenza la Corte ha puntualizzato, però, che appartengono all'“ordinamento civile” le ricadute della disciplina dell'incarico dirigenziale sul sottostante rapporto di lavoro di diritto privato, ovvero gli effetti del regime dell'incarico sul contratto di lavoro); e 19 dicembre 2006, n. 422.

(55) Corte cost. 27 gennaio 2005, n. 36.

Non a caso, a conferma della valenza fondamentale “pubblicistico-organizzativa” del rapporto di lavoro dirigenziale, nella normativa statale la disciplina della “Dirigenza” è collocata all'interno della parte dedicata alla “Organizzazione” (Titolo II, Capo II, d.lgs. n. 165/2001). Sul tema, v. A. BOSCATI, *La dirigenza degli enti locali fra logica fiduciaria e logica manageriale: il rapporto con gli organi politici ed il nodo degli incarichi*, in AA.VV., *L'impiego pubblico negli enti locali*, in *Quad. Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2007, n. 30, sp. p. 120 ss.; M.T. CARINCI, D. CASALE, *Dirigenza delle Regioni*, in F. CARINCI, S. MAINARDI (a cura di), *La Dirigenza nelle Pubbliche Amministrazioni. Dal modello unico ministeriale ai modelli caratterizzanti le diverse amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 2005, I, sp. p. 426 ss.; M. RUSCIANO, *La dirigenza degli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in www.aislo.it, 2004; M. RUSCIANO, *Riforma federalista e dirigenza regionale: il caso della Campania*, in *Scritti in onore di Vincenzo Buonocore*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 685; A. TROISI, *Potestà legislativa e dirigenza regionale*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2007, I, p. 57; A. TROISI, *La dirigenza regionale: assetto delle competenze legislative e principio di distinzione tra politica e amministrazione*, in A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Il governo delle regioni tra politica e amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2007, p.

Di conseguenza, si presentano più ridotti, rispetto al personale non dirigente, i profili del rapporto riconducibili alla potestà legislativa dello Stato in materia di “ordinamento civile”, in quanto “privatizzati” e “contrattualizzati” dal legislatore statale⁽⁵⁶⁾: in sostanza, uno dei più rilevanti, annoverabili con sicurezza tra questi, è il trattamento economico dei dirigenti, rimesso alla competenza della contrattazione collettiva (nazionale e integrativa) per le aree dirigenziali e della contrattazione individuale (art. 24, d.lgs. n. 165/2001).

Da qui, la sostanziale inapplicabilità alla dirigenza regionale della disciplina della dirigenza pubblica contenuta nel d.lgs. n. 165/2001⁽⁵⁷⁾; e una maggiore libertà, per le Regioni, di determinazione del regime giuridico, e per tale via della configurazione stessa, da conferire alla propria dirigenza⁽⁵⁸⁾.

Nell'esercizio di tale, pur ampia, potestà normativa per gli aspetti ordinamentali-organizzativi del rapporto dei dirigenti, le Regioni devono, comunque, osservare alcuni “principi generali di organizzazione pubblica”. Tra questi, quello sul quale è stata, in particolare, focalizzata l'attenzione è il cd. “principio di distinzione tra politica e amministrazione” (art. 2, comma 1, lett. g), n. 1), l. n. 421/1992; art. 3, d.lgs. n. 29/1993; art. 11, comma 4, l. n. 59/1997; art. 4, d.lgs. n. 165/2001). Esso è stato, infatti,

101; A. TROJSI, *Dirigenza regionale e dirigenza locale: il riparto di potestà normativa*, cit.

(56) Del resto, l'opportunità di sottrarre alla privatizzazione gli aspetti del rapporto di lavoro della dirigenza pubblica più strettamente legati all'organizzazione risulta espressa dalla Corte costituzionale fin dalla sentenza 25 luglio 1996, n. 313, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1997, II, p. 36, con nota di E. GRAGNOLI, *Imparzialità del dipendente pubblico e privatizzazione del rapporto*.

(57) Così Corte cost. n. 233/2006; 23 marzo 2007, n. 104, in *Arg. Dir. Lav.*, 2007, II, p. 997, con nota di M.C. CATAUDELLA, *La Corte costituzionale dichiara incostituzionale lo spoils system una tantum*, e in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2007, II, con nota di G. FONTANA, *La dirigenza pubblica tra Scilla e Cariddi salvata dalla Corte costituzionale? Commento alle sentenze n. 103 e 104 del 2007*; e n. 412/2007.

(58) Sulla opportunità di parlare di “dirigenze pubbliche”, declinato al plurale, v. F. CARINCI, *Il lento tramonto del modello unico ministeriale: dalla “dirigenza” alle “dirigenze”*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2004, I, p. 833; A. CORPACI, *Unicità o pluralità di modelli per la dirigenza pubblica?*, in *Le Regioni*, 2002, p. 927; M. RUSCIANO, *La dirigenza pubblica locale: tra vecchie impostazioni e nuove tendenze*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2002, I, p. 893; M. RUSCIANO, *Contro la privatizzazione dell'alta dirigenza pubblica*, in *Dir. lav. merc.*, 2005, p. 621.

ritenuto a tal punto centrale da determinare la restrizione della legittimità di meccanismi di cd. “*spoils system*”⁽⁵⁹⁾ a livello regionale soltanto agli “incarichi dirigenziali di livello generale (“apicali””, e “non anche a quelli di livello non generale”, in quanto questi ultimi “non sono conferiti direttamente dal vertice politico e quindi non sono legati ad esso dallo stesso grado di contiguità che connota gli incarichi apicali”; ai fini della compatibilità con i principi di ragionevolezza e di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione garantiti dagli artt. 3 e 97 Cost., la revoca dell’incarico dirigenziale non di vertice deve, al contrario, essere “connessa all’esito negativo della valutazione circa il conseguimento di risultati e obiettivi da parte del dirigente”, e dunque non rimessa alla “discrezionale volontà” del dirigente di livello superiore, ma sottoposta ad un “obbligo di valutazione e di motivazione”, in ossequio al “principio del giusto procedimento”⁽⁶⁰⁾.

Con riguardo, poi, all’ambito della contrattazione collettiva, analogamente a quanto riscontrato per il personale dipendente di livello non dirigenziale, anche nei confronti dei dirigenti del

(59) Lo *spoils system* costituisce una deroga rispetto al principio di distinzione tra politica e amministrazione, poiché instaura “un rapporto fondato sull’*intuitus personae* tra l’organo politico che conferisce l’incarico ed il soggetto che lo riceve ed è responsabile verso il primo dell’efficienza dell’amministrazione”; esso, solitamente, consiste nella “commisurazione della durata degli incarichi dirigenziali a quella degli organi di indirizzo politico della Regione”, con la decadenza automatica dell’incarico al cambio dell’esecutivo regionale.

(60) Corte cost. n. 233/2006 e n. 104/2007. Su questa giurisprudenza, v. S. BATTINI, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2006, p. 911; M.C. CATAUDELLA, *Lo spoils system una tantum di nuovo al vaglio della Corte costituzionale*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2007, II, p. 183 ss.; M.C. CATAUDELLA, *La Corte costituzionale dichiara incostituzionale lo spoils system una tantum*, cit., p. 1003; P. CERBO, *La cessazione anticipata degli incarichi dirigenziali fra gestione, politica e legge*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2007, I, sp. p. 457 ss.; C. D’ORTA, *Cinque proposte per una reale funzionalità delle pubbliche amministrazioni*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2007, I, p. 442 ss.; E. GRAGNOLI, *Lo spoils system e l’imparzialità del dipendente degli enti locali*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2007, I, p. 25; G. NICOSIA, *Le opinioni della Corte costituzionale su spoils system, fiducia e imparzialità negli incarichi di funzione dirigenziale: il “caso Speciale” è davvero speciale?*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2007, II, p. 497; M. RUSCIANO, *Dirigenze pubbliche e spoils system*, in *www.astrid-online.it*, 30 agosto 2007; A. TROISI, *Potestà legislativa e dirigenza regionale*, cit., p. 72 ss.; A. TROISI, *Dirigenza regionale e dirigenza locale: il riparto di potestà normativa*, cit.

comparto delle Regioni e delle Autonomie locali – raggruppati nell'Area II come autonoma area di contrattazione collettiva ⁽⁶¹⁾ – i contratti collettivi hanno mantenuto una sostanziale continuità rispetto al periodo precedente al 2001.

Il CCNL dell'Area della dirigenza del comparto Regioni-Autonomie locali per il quadriennio normativo 2002-2005 e per il biennio economico 2002-2003, del 22 febbraio 2006 ⁽⁶²⁾, infatti, ha disposto espressamente la conferma del sistema delle relazioni sindacali previsto dal CCNL del 23 dicembre 1999, con le modifiche apportate dagli articoli del contratto stesso (art. 3, comma 1), ed implicitamente anche quella della disciplina del rapporto individuale di lavoro, limitandosi ad effettuare solo alcune integrazioni a disposizioni dei contratti precedenti. In particolare, esso è intervenuto sulla disciplina degli incarichi e su quella della responsabilità dirigenziale, conservando l'unicità della regolamentazione di tali aspetti per i dirigenti delle Regioni e per quelli degli enti locali, senza tenere in considerazione la modifica degli ambiti di competenza in materia, nonostante sia – come già evidenziato – più marcata la differenza di regime giuridico tra i due tipi di enti con riferimento alla dirigenza, rispetto al rimanente personale.

Il nuovo assetto costituzionale induce, al contrario, a dubitare della applicabilità ai dirigenti regionali della disciplina contrattuale collettiva degli istituti estranei alla sfera “privatizzata” del rapporto, in quanto riservati piuttosto alla competenza legislativa delle Regioni ⁽⁶³⁾.

(61) Art. 2, comma 1, Accordo quadro del 23 settembre 2004, che ha confermato, in questa parte, l'Accordo quadro del 25 novembre 1998.

(62) Su cui, v. R. SOLOPERTO, *Il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro della dirigenza del Comparto Regioni Autonomie Locali per il quadriennio normativo 2002-2005 e per il biennio economico 2002-2003*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2006, I, p. 304.

(63) I contratti collettivi nazionali dell'Area della dirigenza del comparto Regioni-Autonomie locali, da cui trarre la regolamentazione dei rapporti di lavoro e delle relazioni sindacali, sono: il CCNL per il quadriennio normativo 1994-1997 e il biennio economico 1994-1995, del 10 aprile 1996; il CCNL per il quadriennio normativo 1998-2001 e il biennio economico 1998-1999, del 23 dicembre 1999; il CCNL per il quadriennio normativo 2002-2005 e il biennio economico 2002-2003, del 22 febbraio 2006. Il trattamento economico dei dirigenti – articolato, fondamentalmente, nelle tre

9. *Il lavoro pubblico regionale negli Statuti e nelle leggi regionali successivi al 2001*

Passando, infine, all'analisi delle fonti regionali (statuti e leggi) in materia di lavoro pubblico successive alla riforma del 2001, è possibile rilevare, come dato generale, la rispondenza delle scelte effettuate dalle Regioni – circa gli ambiti di intervento e il tipo di disciplina introdotta – al riparto di competenze emerso dal nuovo quadro costituzionale; ed anzi, un atteggiamento di prudenza, e talvolta una certa timidezza, nella produzione normativa. Tant'è vero che lo statuto giuridico degli impiegati regionali non presenta ad oggi, in nessuna Regione, peculiarità degne di nota, ritrovandosi puntualmente tutti gli istituti caratteristici dell'impiego statale, e rinvenendosi alcune differenze al massimo nei contenuti della disciplina dei concorsi e della dirigenza, con la persistenza, per il resto, della tendenza alla conformazione alla normativa nazionale, in sostanziale continuità rispetto alla legislazione regionale degli anni precedenti attuativa del d.lgs. n. 29/1993.

Cominciando dai “nuovi” Statuti regionali – approvati in attuazione dell'art. 123 Cost., come modificato dalla l.cost. n. 1/1999 – non è dato rintracciare in questi disposizioni particolarmente numerose e significative sul personale regionale. Per lo più, essi si sono limitati:

1) a ricordare quali siano le fonti di disciplina del rapporto di lavoro del personale regionale (principi costituzionali, legge statale, contratto collettivo nazionale e integrativo, legge e regolamenti regionali), con “disposizioni meramente ricognitive del rapporto fra legislazione e contrattazione, alla luce dei principi costituzionali, nella disciplina del rapporto di lavoro del personale regionale”⁽⁶⁴⁾;

voci dello “stipendio tabellare”, della “retribuzione di posizione” e della “retribuzione di risultato” – è, poi, disciplinato anche dai CCNL dei bienni economici intermedi, e cioè: il CCNL per il biennio economico 1996-1997, del 27 febbraio 1997; il CCNL per il biennio economico 2000-2001, del 12 febbraio 2002; il CCNL per il biennio economico 2004-2005, del 14 maggio 2007.

(64) Così Corte cost. n. 379/2004. V. art. 23, comma 3, Statuto della Puglia (l.r. 12 maggio 2004, n. 7); art. 48, commi 1 e 3, Statuto delle Marche (l.r. 8 marzo 2005, n.

2) ad affermare l'inquadramento dei dipendenti della Regione in due ruoli organici distinti e autonomi, facenti capo rispettivamente al Consiglio e alla Giunta regionali ⁽⁶⁵⁾;

3) a sottolineare l'importanza della formazione professionale del personale regionale ⁽⁶⁶⁾;

4) infine, a promuovere le pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso all'impiego e agli incarichi regionali ⁽⁶⁷⁾.

L'unica disposizione in materia di relazioni sindacali è quella dell'art. 53, comma 3, dello statuto del Lazio, secondo cui "l'amministrazione regionale assicura al proprio personale l'effettivo esercizio dei diritti fondamentali dei lavoratori ed in particolare di quelli sindacali; promuove altresì le relazioni sindacali con le organizzazioni rappresentative dei dipendenti al fine di valorizzare la professionalità di ciascun lavoratore e di migliorare la qualità e quantità dei servizi resi alla collettività".

Gli statuti si sono soffermati, invece, in maniera più attenta sulla dirigenza regionale. In particolare, quasi tutti hanno enunciato il principio di distinzione tra politica e amministrazione, ribadendolo come principio cardine dell'assetto organizzativo della Regione e talvolta fornendo, al contempo, anche indica-

1); art. 62, comma 3, Statuto dell'Emilia-Romagna (l.r. 31 marzo 2005, n. 13); art. 33, comma 1, Statuto dell'Umbria (l.r. 16 aprile 2005, n. 21); art. 70, comma 3, Statuto della Liguria (l.r. 3 maggio 2005, n. 1); art. 54, comma 1, seconda parte, Statuto dell'Abruzzo (l.r. 28 dicembre 2006, n. 1). In particolare, numerosi statuti hanno assegnato un ruolo preminente ai regolamenti, nella disciplina dell'organizzazione e del personale: cfr. art. 43, comma 6, Statuto della Puglia; art. 43, comma 3, art. 49, comma 3, e art. 50, comma 1 e 2, Statuto della Calabria (l.r. 19 ottobre 2004, n. 25); art. 47, comma 2, lett. d), e art. 53, comma 1, Statuto del Lazio; art. 62, comma 2, Statuto dell'Emilia-Romagna; art. 33, comma 1, Statuto dell'Umbria; art. 42, comma 2, e art. 70, comma 1, Statuto della Liguria.

(65) Art. 23, comma 2, Statuto della Puglia; art. 49, comma 3, Statuto della Calabria; art. 28, comma 4, Statuto della Toscana (l.r. 11 febbraio 2005, n. 1); art. 96, comma 2, Statuto del Piemonte (l.r. 4 marzo 2005, n. 1); art. 48, comma 2, Statuto delle Marche, che attribuisce inoltre alla legge regionale il compito di prevedere i criteri e le forme per la mobilità tra i due ruoli; art. 43, comma 2, e art. 47, comma 3, Statuto dell'Umbria; art. 16, comma 3, lett. f), art. 42, comma 2, e art. 70, comma 1, Statuto della Liguria.

(66) Art. 52, comma 3, Statuto della Toscana; art. 33, comma 3, Statuto dell'Umbria; art. 70, comma 4, Statuto della Liguria.

(67) Art. 53, comma 4, Statuto del Lazio (l.r. 11 novembre 2004, n. 1); art. 70, comma 3, Statuto della Liguria; art. 42, comma 4, Statuto dell'Abruzzo.

zioni al legislatore regionale circa le caratteristiche da far assumere, in concreto, alla relazione tra politica e dirigenza, intervenendo principalmente sulla materia degli incarichi dirigenziali ⁽⁶⁸⁾.

Con riguardo, poi, alla legislazione regionale, occorre rilevare che non sono molte le leggi “organiche”, di riforma complessiva dell’ordinamento dell’organizzazione e della struttura amministrativa e del personale regionale, approvate successivamente alla riforma costituzionale del 2001. A questa tipologia, è possibile ricondurre solo gli interventi legislativi in materia delle Regioni Marche ⁽⁶⁹⁾, Emilia-Romagna ⁽⁷⁰⁾, Lazio ⁽⁷¹⁾, Liguria ⁽⁷²⁾, Toscana ⁽⁷³⁾, Umbria ⁽⁷⁴⁾ e Puglia ⁽⁷⁵⁾.

(68) Art. 50, comma 2 e 4-6, Statuto della Calabria; art. 48, comma 3, art. 53, comma 1 e 2, e art. 55, comma 1, Statuto del Lazio; art. 53, comma 1-4, Statuto della Toscana; art. 95, Statuto del Piemonte; art. 46, Statuto delle Marche; art. 62, comma 1, Statuto dell’Emilia-Romagna; art. 31, Statuto dell’Umbria; art. 69, Statuto della Liguria; artt. 53 e 42, comma 1 e 2, Statuto dell’Abruzzo. Sul punto, v. G. COLETTA, *Qualche considerazione in tema di statuti regionali e rapporto tra organi di governo e dirigenza pubblica*, in A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Il governo delle Regioni tra politica e amministrazione*, cit., p. 89; A. TROJSI, *La dirigenza regionale: assetto delle competenze legislative e principio di distinzione tra politica e amministrazione*, cit., p. 129 ss.

(69) L.r. Marche 15 ottobre 2001, n. 20 (“Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione”), in realtà precedente, pur se di poco, alla riforma del 2001, ma oggetto di revisione da parte di diverse leggi successive – in particolare, le l.r. 12 maggio 2003, n. 8, 23 febbraio 2005, n. 14, e 1 agosto 2005, n. 19 – e dunque implicitamente confermata, con riguardo ai contenuti non modificati da queste; e l.r. Marche 30 giugno 2003, n. 14 (“Riorganizzazione della struttura amministrativa del Consiglio regionale”), modificata dalla l.r. 13 maggio 2004, n. 10.

(70) L.r. Emilia-Romagna 26 novembre 2001, n. 43 (“Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna”), modificata dalla l.r. 6 giugno 2006, n. 7.

(71) L.r. Lazio 18 febbraio 2002, n. 6 (“Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza e al personale regionale”), modificata dalla l.r. 30 luglio 2002, n. 27.

(72) L.r. Liguria 15 aprile 2002, n. 18 (“Organizzazione degli uffici del Consiglio regionale”).

(73) L.r. Toscana 5 agosto 2003, n. 44 (“Ordinamento della dirigenza e della struttura operativa della Regione. Modifiche alla legge regionale 17 marzo 2000, n. 26 (Riordino della legislazione regionale in materia di organizzazione e personale)”), modificata dalla l.r. 3 maggio 2007, n. 27; e l.r. Toscana 17 gennaio 2003, n. 7 (“Autonomia organizzativa del Consiglio regionale”).

(74) L.r. Umbria 1 febbraio 2005, n. 2 (“Struttura organizzativa e dirigenza della Presidenza della Giunta regionale e della Giunta regionale”); e l.r. Umbria 12 giugno

Quanto alla disciplina dei rapporti di lavoro del personale, queste leggi si sono occupate soprattutto di ruoli e dotazioni organiche, reclutamento e progressione di carriera, formazione e aggiornamento professionale, pari opportunità, incompatibilità e mobilità; con riguardo alla dirigenza, ribadendo il principio di distinzione tra politica e amministrazione⁽⁷⁶⁾, esse hanno, invece, provveduto a disciplinare tutti gli istituti fondamentali del rapporto (accesso; ruolo e qualifica; dotazione organica; funzioni e competenze; delega di funzioni; incarichi; mobilità; controlli e valutazione; responsabilità; comitato dei garanti; dirigenti con contratto a tempo determinato)⁽⁷⁷⁾.

Tra le Regioni ad autonomia speciale, il Friuli-Venezia Giulia è l'unica ad essere intervenuta in materia dopo il 2001 in maniera significativa, mediante l'approvazione di diverse leggi, benché per lo più con la tecnica della novellazione della legislazione precedente, cioè della l.r. n. 18/1996⁽⁷⁸⁾. Si tratta di

2007, n. 21 ("Struttura organizzativa e dirigenza del Consiglio regionale").

75 L.r. Puglia 21 marzo 2007, n. 6 ("Norme sull'autonomia organizzativa, funzionale e contabile del Consiglio regionale").

76 V. art. 2, comma 2, 3 e 4, artt. 4, 5, 16 e 23, art. 27, comma 5, e art. 29, comma 1, l.r. Marche n. 20/2001; art. 33, comma 1, artt. 34 e 35, comma 1-4, e artt. 37, 41 e 42, l.r. Emilia-Romagna n. 43/2001; art. 2, comma 1, artt. 4 e 7, art. 8, comma 1, artt. 10 e 12, comma 1, art. 20, comma 1 e 2, artt. 22, 23 e 37, comma 7, art. 38, comma 1 e 2, e art. 40, l.r. Lazio n. 6/2002, nonché art. 2 del reg. attuativo 6 settembre 2002, n. 1; art. 1, comma 2, lett. a), art. 8, comma 2, e art. 12, l.r. Marche n. 14/2003; art. 6, comma 1, art. 11, comma 10, e art. 12, comma 1 e 2, l.r. Toscana n. 44/2003; art. 2, comma 1, lett. a), e art. 7, comma 2, l.r. Umbria n. 2/2005.

(77) Per un'analisi della disciplina della dirigenza in questa legislazione regionale, v. M. CERBONE, *La dirigenza regionale tra politica e amministrazione nella legislazione e negli statuti regionali*, in A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Il governo delle Regioni tra politica e amministrazione*, cit., p. 151; A. TROJSI, *La dirigenza regionale: assetto delle competenze legislative e principio di distinzione tra politica e amministrazione*, cit., p. 132 ss. Cfr. inoltre, specificamente sulla disciplina regionale in materia di valutazione dei dirigenti, M. BARBIERI, *Sulla valutazione della dirigenza nella legislazione delle Regioni a statuto ordinario*, in *Dir. Lav. Merc.*, 2004, p. 469; A. DAMIANO, *I sistemi di valutazione della dirigenza nelle Regioni: un'analisi comparata*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, 2006, III, p. 1257.

(78) L.r. Friuli-Venezia Giulia 27 marzo 2002, n. 10 ("Disposizioni in materia di personale e organizzazione degli uffici"); l.r. Friuli-Venezia Giulia 13 agosto 2002, n. 20 ("Disciplina del nuovo sistema di classificazione del personale della Regione, nonché ulteriori disposizioni in materia di personale"); l.r. Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2002, n. 34 ("Norme in materia di personale e modifiche alle leggi regionali 18/1996, 20/2002 e 24/2002"); l.r. Friuli-Venezia Giulia 20 agosto 2003, n. 15

una normativa di particolare interesse, soprattutto con riguardo: da un lato, alla disciplina del comparto unico del pubblico impiego regionale e locale e dell'Agazia regionale per la rappresentanza negoziale (A.Re.Ra.N.)⁽⁷⁹⁾; e, dall'altro lato, alla disciplina della dirigenza, oggetto di ampia delegificazione⁽⁸⁰⁾.

(“Disposizioni urgenti concernenti l'agenzia regionale per lo sviluppo rurale, l'alienazione di beni regionali e il personale regionale”); l.r. Friuli-Venezia Giulia 17 febbraio 2004, n. 4 (“Riforma dell'ordinamento della dirigenza e della struttura operativa della Regione Friuli-Venezia Giulia. Modifiche alla legge regionale 1 marzo 1988, n. 7 e alla legge regionale 27 marzo 1996, n. 18”); l.r. Friuli-Venezia Giulia 15 aprile 2005, n. 8 (“Disposizioni in materia di personale regionale, di comparto unico del pubblico impiego regionale e di personale del Servizio sanitario regionale”); l.r. Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2005, n. 19 (“Norme in materia di comparto unico del pubblico impiego regionale e locale, nonché di accesso all'impiego regionale”, oggetto di Corte cost. 21 novembre 2006, n. 391, che ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità); infine, l.r. Friuli-Venezia Giulia 27 novembre 2006, n. 23 (“Disposizioni urgenti in materia di personale”).

(79) Sulla specialità del sistema di relazioni sindacali per il pubblico impiego regionale nel Friuli-Venezia Giulia (e sull'A.Re.Ra.N.), v. M. BROLLO, *Le politiche del lavoro regionali: un caso di osservazione*, in AA.VV., *Diritto del lavoro. I nuovi problemi. L'omaggio dell'accademia a Mattia Persiani*, cit., tomo I, pp. 33-34.

(80) L'art. 6, comma 1, della l.r. Friuli n. 4/2004 ha, infatti, sostituito l'art. 3 della l.r. n. 18/1996, demandando al regolamento di organizzazione della Giunta regionale tale disciplina (funzioni dirigenziali e ipotesi di avocazione; incarichi; contratti a tempo determinato; valutazione), nonché quella della dotazione organica complessiva (comma 2), e disponendo l'abrogazione, a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento, delle disposizioni legislative e regolamentari, espressamente indicate dal medesimo, con esso incompatibili (comma 8). In attuazione di tali norme, è stato approvato il “Regolamento di organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti regionali” del Friuli-Venezia Giulia (d.P.G.r. 27 agosto 2004, n. 277, modificato dai d.P.G.r. 21 aprile 2005, n. 110 e 12 maggio 2006, n. 993).

Il comma 5 del novellato art. 3 della l.r. n. 18/1996 ha stabilito, poi, che le materie di cui al comma 2 (quelle oggetto di delegificazione), con riferimento al Consiglio regionale, sono disciplinate con atti di autorganizzazione del Consiglio medesimo, secondo le modalità previste dal proprio regolamento interno, previo confronto con le organizzazioni sindacali.

Approfondimenti

Il caso della “tassa sul tubo” tra fiscalità ambientale e tributi regionali di scopo

di Stefano Perazzelli

Sommario

1. I tributi di scopo e la nuova fiscalità regionale. – 2. La vicenda del tributo. – 3. L’epilogo. – 4. Conclusioni.

1. I tributi di scopo e la nuova fiscalità regionale

L’attuale assetto costituzionale dei poteri regionali in materia di autonomia finanziaria risulta sprovvisto di un’effettiva *vis* innovativa quanto alla possibilità da parte dei legislatori regionali di prevedere nuove forme di prelievo. Ciò vale perché, fino al momento in cui il legislatore statale non emanerà la legge recante i principi generali di coordinamento, è “*preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali*”, così come è ancora “*da ritenersi spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti*”⁽¹⁾. Quello che emerge da una ricostruzione attenta della realtà fattuale delle relazioni centro-periferia porta a condividere la metafora avanzata in dottrina ⁽²⁾ secondo la quale il sistema finanziario locale italiano sarebbe simile a un motore in attesa di carburante.

In questo quadro di stallo i tributi paracommutativi ⁽³⁾ pos-

(1) Corte cost., sentenza n. 37 del 2004, *Giur. cost.*, 2004, p. 550.

(2) L. ANTONINI, *La Corte assegna l’IRAP alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il “tubatici” siciliano*, nota a sentenza n. 296/2003, in *Le Regioni*, 2004, p. 242.

(3) “I tributi causali, o paracommutativi, sono quelli che hanno quale presupposto un potenziale vantaggio goduto dal contribuente, o la necessità di compensare un costo

sono divenire i primi strumenti di cui le Regioni potranno avvalersi per reperire in maniera autonoma parte delle proprie entrate, fermo restando il rispetto del cd. principio di contenenza (le Regioni possono legittimamente imporre nuovi tributi nelle materie su cui ordinariamente esercitano la propria potestà legislativa). Tale tipo di prelievo si caratterizza per il fatto di avere quale presupposto “*un potenziale vantaggio goduto dal contribuente, o la necessità di compensare un costo causato dal contribuente e che quindi ben si distingue dall'imposta per la sua natura causale*”⁽⁴⁾.

Nell'ambito di tale forma di prelievo troviamo i tributi di scopo in cui ciò che rileva maggiormente non è, come nella generalità degli altri tributi, il rapporto intercorrente tra ente impositore e contribuente (relazione tra soggetto attivo e soggetto passivo) quanto la fase susseguente che attiene al finanziamento della spesa attuata con le risorse ottenute. Ciò che caratterizza questa forma di prelievo è il vincolo apposto al suo gettito. Esso deve essere inderogabilmente destinato a specifiche finalità (fissate *a priori*) dal momento che dette finalità costituiscono la *ratio* fondamentale che presiede alla sua istituzione, l'elemento fondante che ne legittima il prelievo verso i contribuenti tenuti al suo pagamento⁽⁵⁾.

Il quadro di stallo in cui la disciplina della potestà impositiva degli enti locali è venuta a trovarsi rende necessaria l'individuazione di nuovi tributi che si attaglino alle esigenze dei suddetti enti mostrando una particolare attitudine a rendere agevole (e soprattutto possibile, dopo l'emanazione della legge di coordinamento) il concreto esercizio della loro autonomia finanziaria. Da questo punto di vista, i tributi paracommutativi ed i tributi di scopo risultano per la loro natura, per le caratteristi-

causato dal contribuente, e che quindi ben si distinguono dall'imposta, per sua natura acausale.” in: L. DEL FEDERICO, *Tributi di scopo e tributi paracommutativi: esperienze italiane ed europee. Ipotesi di costruzione del prelievo*, in *Tributi locali e regionali*, n. 2, 2007, p. 182.

(4) L. DEL FEDERICO, *Tasse, tributi paracommutativi e prezzi pubblici*, Torino, 2000, p. 180 ss.

(5) A. D'AURO, *Tributi di scopo e prospettive della finanza locale*, in *La finanza locale*, 2007, n. 9, p. 33.

che delle fattispecie imponibili, per il collegamento con le materie di legislazione esclusiva e con le funzioni amministrative delle Regioni e degli enti locali, tendenzialmente estranei rispetto di salvaguardia del sistema *ex art. 53* della Costituzione, per cui concretano strumenti impositivi ottimali nell'ambito della finanza territoriale ⁽⁶⁾.

In questa prospettiva, si va progressivamente affermando l'idea che la fiscalità degli enti locali debba fondarsi su uno stringente rapporto tra "cosa tassata" e "cosa amministrata", allo scopo di rendere maggiormente percepibile la responsabilità della gestione delle risorse in tal modo percepite. L'idea di correlare le risorse attinte da cespiti che siano riconducibili o posti in collegamento con i servizi erogati dall'ente risponde all'esigenza di responsabilizzare gli enti che attuano la tassazione, in un processo continuo e costante di avvicinamento tra le decisioni di spesa e quelle di prelievo ⁽⁷⁾.

Da ultimo occorre notare che, nonostante le notevoli potenzialità che i tributi di scopo presentano per quanto riguarda il reperimento di nuove basi imponibili per gli enti locali, la concreta strutturazione del prelievo deve tener conto di due ordini di criticità: in primo luogo, la proliferazione di varie imposte di scopo rischierebbe di vanificare i buoni risultati ottenuti in termini di semplificazione della disciplina fiscale. In secondo luogo, l'introduzione di forme di prelievo di scopo deve essere sempre valutata alla stregua del principio di capacità contributiva di cui all'articolo 53 della Costituzione. Anche per questa ragione le prospettive di tale forma di prelievo appaiono, in prospettiva, incoraggianti soprattutto nel settore ambientale.

In attesa della compiuta attuazione dell'articolo 119 della Costituzione è proprio questa la strada battuta da due Regioni a statuto speciale (nell'ambito delle maggiori forme di autonomia concesse dai rispettivi statuti) che hanno posto in essere due misure di prelievo impostate sulla struttura dei tributi di scopo. Il primo tra gli esempi citati è quello della Regione Sardegna

(6) L. DEL FEDERICO, *Tributi di scopo e tributi paracommutativi*, cit., p. 183.

(7) L. ANTONINI, *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 9 ss.

che, con legge regionale n. 4 del 2006, ha introdotto alcuni tributi regionali tesi, nel loro complesso, alla tassazione del turismo per finalità di tutela ambientale⁽⁸⁾. Tale disciplina presenta seri dubbi di compatibilità col diritto interno e quello comunitario⁽⁹⁾ ed è attualmente al vaglio della Corte costituzionale.

La seconda delle esperienze regionali in materia di tributi di scopo è stata condotta dalla Regione Sicilia e si è conclusa con la recente sentenza della Corte di Giustizia del 21 giugno 2007 relativa alla causa C-173/05 che ha posto definitivamente fine alla travagliata esistenza del c.d. “tubatico” o “tassa sul tubo” istituito con legge regionale n. 2 del 26 marzo 2002.

Il prelievo era espressamente qualificato come “tributo ambientale” il cui gettito avrebbe dovuto essere destinato al finanziamento di “*investimenti finalizzati a ridurre e prevenire il potenziale danno ambientale derivante dalle condotte installate sul territorio della Regione siciliana*”, con particolare riguardo alle “*iniziative volte alla salvaguardia, alla tutela e al miglioramento della qualità dell’ambiente [...] nelle aree interessate dalla presenza di tali condotte*”⁽¹⁰⁾.

Presupposto del tributo era la proprietà di gasdotti ricadenti nel territorio della Regione siciliana e classificabili nella “prima specie” ai sensi del decreto emanato dal Ministero dell’Interno in data 24 novembre 1984 (ovvero quelli di dimensioni maggiori). Il volume delle condotte andava a costituire la base imponibile.

2. La vicenda del tributo

In concreto, il tributo è risultato applicabile ad un unico soggetto passivo costituito dalla società algerina Sonatrach, princi-

(8) Per approfondimenti si rimanda a M. BARBERO, *Spunti di riflessione sul “federalismo fiscale sardo”*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*.

(9) L. DEL FEDERICO, *Tassazione sul turismo: le iniziative della Regione Sardegna tra principi costituzionali e vincoli comunitari*, in *Diritto del turismo*, 2006, n. 3, p. 290.

(10) Legge Regione Sicilia n. 2 del 2002, articolo 6, comma 1.

pale fornitore dell'italiana Snam Rete Gas. Il prelievo si è atteggiato immediatamente come un onere fiscale gravante su di una merce (gas metano algerino) importata da un paese estero, commercializzata su tutto il territorio nazionale ed esportata in altri Stati europei.

L'onere derivante dall'introduzione del tributo sarebbe stato facilmente traslato sugli utenti finali nazionali e comunitari sotto forma di incremento tariffario se il mercato del gas in Italia non fosse sottoposto alla vigilanza dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (di seguito Autorità). La traslazione dell'imposta non si è infatti verificata poiché il d.lgs. n. 164 del 2000⁽¹¹⁾, prevedendo l'obbligo di separazione societaria delle attività costituenti la filiera del mercato del gas e allocando il potere di determinazione del prezzo soltanto all'inizio (produzione) e al termine (vendita all'utente finale) della stessa, impone alle società che si occupano di stoccaggio, trasporto o distribuzione l'applicazione delle tariffe stabilite dall'Autorità.

La vicenda giudiziaria del "tubatico" siciliano ha inizio nel 2002: Snam Rete Gas, da un lato, richiede all'Autorità la possibilità di procedere ad un aumento delle tariffe relative ai passaggi intermedi della filiera come conseguenza dei maggiori costi sostenuti, e, dall'altro, paga la prima rata del tributo regionale⁽¹²⁾ e poi agisce nei confronti della Regione Sicilia per il rimborso. Entrambe le strade battute dalla ricorrente si poggiano sul medesimo presupposto che, con delibera numero 102 del 2002⁽¹³⁾, l'Autorità mostra di condividere e che fa proprio, oltre che nelle argomentazioni della delibera, anche in contestuali segnalazioni indirizzate al Governo⁽¹⁴⁾, alla Commissione europea⁽¹⁵⁾ e al Parlamento⁽¹⁶⁾. L'adesione dell'Autorità a

(11) Cd. decreto Letta, dal nome del Ministro proponente.

(12) La rata pagata era quella relativa al mese di maggio 2002 e ammontante a euro 10.766.873,93.

(13) Reperibile in <http://www.autorita.energia.it/docs/03/102-03.htm>

(14) Delibera n. 96 del 2002, reperibile in <http://www.autorita.energia.it/docs/02/96-02.htm>.

(15) Delibera n. 112 del 2002, reperibile in <http://www.autorita.energia.it/docs/02/112-02.htm>.

(16) Delibera n. 113 del 2002, reperibile in <http://www.autorita.ener->

tale approccio si spinge tanto avanti da negare l'autorizzazione per l'incremento tariffario richiesto, avendo essa proceduto alla disapplicazione della norma istitutiva del tributo, ritenendola in contrasto con il diritto comunitario e il relativo onere come "soggetto a contestazione e incerto nella sua definitiva sopportazione". Paradossalmente, quindi, l'iniziativa giudiziaria di Snam Rete Gas si conclude in una vittoria giuridica ma un insuccesso sotto il profilo pratico.

A questo punto Snam Rete Gas impugna la delibera in oggetto davanti al TAR Lombardia e il relativo giudizio si rivela caratterizzato dalla singolare peculiarità che, sebbene la ricorrente agisca per l'annullamento dell'atto, essa mostra di condividere la motivazione sulla base dalla quale esso è stato assunto e chiede che al risultato domandato (ovvero la non considerazione del tributo tra i costi sostenuti) si pervenga con una pronuncia di accertamento dell'illegittimità della norma istitutiva del tributo rispetto ai principi comunitari (tramite il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia ai sensi dell'art. 23 del Trattato CE) o a plurimi principi costituzionali quali quello di uguaglianza e di capacità contributiva e rispetto dei vincoli derivanti dagli articoli 117, primo comma, 119 e 120, primo comma, della Costituzione (con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale siciliana). Il conseguimento di tale risultato comporterebbe non solo l'espunzione del costo dal computo di quelli sostenuti ai fini del calcolo della tariffa, ma anche l'illegittimità dell'esborso finanziario, con la conseguente possibilità di agire per il rimborso nei confronti della Regione Sicilia; finalità, queste, che l'istituto della mera disapplicazione non potrebbe conseguire perché la norma, benché disapplicata, rimarrebbe in vigore.

L'impugnazione del provvedimento dell'Autorità innanzi al giudice amministrativo si è conclusa con la sentenza numero 130 del 2003, la quale ha rigettato la richiesta di annullamento ma ha dichiarato in via incidentale l'incompatibilità del tributo con la normativa comunitaria per motivazioni identiche a quelle

poste alla base della sentenza della Corte di Giustizia emanata nel giugno 2007 relativamente all'autonomo giudizio di compatibilità della norma con il Trattato CE, di cui si tratterà più avanti.

Il principio della preminenza del diritto comunitario impone, infatti, non solo al giudice ma allo Stato membro nel suo insieme⁽¹⁷⁾, dunque in tutte le sue articolazioni, in particolare le amministrazioni, di dare pieno effetto alla norma comunitaria e, in caso di conflitto di una norma nazionale con una norma comunitaria provvista di effetto diretto, di disapplicarla⁽¹⁸⁾. L'applicazione del diritto comunitario avviene, quindi, in via diretta in luogo della norma interna configgente⁽¹⁹⁾; di qui la piena legittimità dell'atto amministrativo dell'Autorità oggetto dell'impugnazione, vista la contestuale dichiarazione di incompatibilità del tributo con il Trattato⁽²⁰⁾.

Nel corso degli anni 2002 e 2003 anche la Commissione europea si è interessata del tributo, inviando alla Repubblica italiana richieste di chiarimento, una lettera di diffida e un parere motivato ai quali le autorità italiane non hanno dato alcun se-

(17) Corte di Giustizia, sentenza C-106/77, 9 marzo 1978 (caso Simmenthal), reperibile in www.eur-lex.europa.eu.

(18) Tra le altre si rimanda: Corte di Giustizia, sentenza C-48/71, 13 luglio 1972; sentenza C-103/88, 22 giugno 1989, reperibili in www.eur-lex.europa.eu.

(19) Consiglio di Stato, sentenza n. 54 del 1996, *Foro it.*, III volume, c. 442; Corte costituzionale, sentenza n. 389 del 1989

(20) In via incidentale, occorre segnalare il fatto che la Regione Sicilia avesse, già nella legge finanziaria precedente (quella per l'anno 2001), tentato di introdurre una disposizione improntata alle medesime modalità di prelievo di quella in oggetto di giudizio. Il Commissario dello Stato aveva impugnato il disegno di legge approvato dall'assemblea regionale lamentando (relativamente alla norma di cui qui si discorre) il contrasto con l'articolo 120; in questo caso il Presidente della Regione aveva promulgato la legge regionale omettendo le norme in relazione alle quali era pendente il giudizio davanti alla Corte e la questione si è chiusa col venir meno della materia del contendere (dichiarata con sentenza n. 351 del 2003) in perfetta continuità con il ben noto orientamento giurisprudenziale in argomento di promulgazione parziale delle leggi regionali siciliane.

Il lupo, però, perde il pelo ma non il vizio e l'anno successivo il legislatore siciliano ha nuovamente approvato la medesima norma istitutiva del tributo, che è quella in esame. In questo caso, tuttavia, la Corte non è stata investita della questione potendosi facilmente rilevare – e stigmatizzare – la difformità di comportamento (riscontrata ad un solo anno di distanza) del Commissario dello Stato relativamente alla medesima.

guito con conseguente proposizione da parte della Commissione di un ricorso alla Corte di Giustizia sfociato nella sentenza di accoglimento C-173/05. Alla base della pronuncia, come si è già accennato, stanno le medesime motivazioni che sorreggono dichiarazione incidentale di contrasto tra la norma istitutiva del prelievo e la normativa comunitaria posta in essere dal TAR Lombardia.

A primo impatto, presupposto del tributo appare “la proprietà dei gasdotti” rispondenti ai requisiti prescritti e non la merce che vi transita. Tuttavia, sia la Commissione (la cui argomentazione è fatta propria dalla Corte) che il TAR hanno sostenuto che, in base alla formulazione della legge, “*l’obiettivo reale del tributo controverso è quello di tassare non l’infrastruttura in quanto tale, bensì il prodotto trasportato*”⁽²¹⁾ e a tale risultato giungono partendo “*dal rilievo che [il prelievo] grava su impianti destinati non allo stoccaggio, ma al trasporto del gas ed è commisurata alla capacità delle condotte*”⁽²²⁾.

Entrambi gli organi giurisdizionali convengono, infatti, nel ritenere che la misura in esame rientri nell’ambito di applicazione degli articoli 23, 25 e 133 del Trattato CE in materia di divieto per gli Stati membri di introdurre unilateralmente prelievi all’importazione o all’esportazione con Paesi terzi.

Va peraltro precisato che il contesto normativo analizzato rende possibile l’applicazione della disciplina comunitaria in materia di libera circolazione delle merci anche alle Regioni e, nello specifico a quelle statuto speciale. La Corte costituzionale, infatti, ha ribadito che le disposizioni costituzionali che si riferiscono alle Regioni si applicano pacificamente anche a quelle ad autonomia differenziata, là dove non derogate dai rispettivi Statuti⁽²³⁾.

Perfettamente coerente con l’esercizio ordinario dei poteri

(21) Corte di Giustizia, sentenza C-173/05, 21 giugno 2007, punto 14.

(22) TAR Lombardia, sentenza n. 130 del 2003, punto 7.

(23) M. SALERNO, *Le Regioni ad autonomia speciale e il federalismo fiscale: una questione da affrontare*, in *federalismi.it*, p. 2; per giurisprudenza, Corte cost., sentenza n. 12 del 1963, in *Giur. cost.*, 1963, p. 91.

disapplicativi ⁽²⁴⁾, dunque, l'impostazione che ha portato alla disapplicazione della norma istitutiva del tributo della Regione Sicilia sia da parte dell'Autorità che da parte del TAR Lombardia. Ovviamente tale conseguenza deve discendere dal contrasto della norma con il Trattato; contrasto che ci si accinge ora ad approfondire.

La nozione di *merce* rilevante ai fini dell'applicabilità della disciplina comunitaria in analisi è molto ampia. "Essa comprende tutti i prodotti valutabili in denaro e per ciò stesso idonei ad essere oggetto di una transazione commerciale"⁽²⁵⁾. Si comprende agevolmente come la misura posta in essere dalla Regione Sicilia sia nettamente all'interno dell'area di applicabilità di tale nozione, essendo essa disposta da un soggetto nei confronti del quale la normativa è diretta e per un complesso di beni (gas) rientrante tra quelli considerati.

Si badi che la disciplina che qui viene in rilievo non è quella che attiene al divieto di istituire dazi doganali all'importazione e all'esportazione o altre tasse ad effetto equivalente, sancito dall'art. 23, comma 1, e dall'art. 25 del Trattato. Tale divieto, difatti, si applica solo agli scambi tra gli Stati membri ⁽²⁶⁾, mentre in questo caso ad essere coinvolti sono Paesi terzi. Il contesto normativo di riferimento per la valutazione della legittimità del prelievo va, piuttosto, riferito alla più generale preclusione per gli Stati membri di introdurre unilateralmente prelievi all'importazione ed all'esportazione con Paesi terzi; divieto, questo, che consegue all'adozione a livello comunitario di una politica commerciale e di una tariffa doganale comune nei rap-

(24) Per approfondimenti si rimanda a A. CARINCI, *Autonomia tributaria delle Regioni e vincoli del Trattato dell'Unione europea*, in *Rass. Trib.*, 2004, p. 1201 ss.; G. TESAURO, *Diritto Comunitario*, Padova, Cedam, 2005, p. 84 ss.; G. D'ALESSANDRO, *Prime impressioni sull'impatto della costituzionalizzazione del "vincolo comunitario" sulla giurisprudenza costituzionale*, in questa *Rivista*, 2003, n. 2, p. 207 ss. e E. DI SALVATORE, *La prevalenza del diritto europeo nel Trattato costituzionale alla luce dell'esperienza comunitaria*, in *L'ordinamento europeo*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2006.

(25) G. TESAURO, *Diritto comunitario*, cit., p. 385.

(26) Corte di Giustizia, sentenza C-148/77, 10 ottobre 1978, reperibile in www.eur-lex.europa.eu; G. TESAURO, *Diritto comunitario*, cit., p. 387.

porti con tali soggetti ⁽²⁷⁾. Nel caso di specie si è, inoltre, constatato un contrasto con quanto stabilito dall'articolo 9 dell'accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica di Algeria, il quale prevede espressamente che “*i prodotti originari dell'Algeria diversi da quelli elencati nell'allegato II del Trattato che istituisce la Comunità economica europea sono ammessi all'importazione nella Comunità senza restrizioni quantitative né misure di effetto equivalente ed in esenzione da dazi doganali e da tasse di effetto equivalente*”.

Ferma questa precisazione, la portata del divieto e, conseguentemente, la legittimità del tributo siciliano, deve essere verificata alla stregua della giurisprudenza comunitaria intervenuta sulla nozione di tassa di effetto equivalente ai dazi doganali ⁽²⁸⁾.

Il Trattato non definisce la nozione di “tassa ad effetto equivalente ad un dazio”. Per questo motivo è stata la giurisprudenza a delinearla identificandola in ogni “*onere pecuniario che, quale ne sia la denominazione e la struttura, è direttamente o indirettamente collegato all'importazione o all'esportazione di un prodotto ... e tale da elevarne il costo*” ⁽²⁹⁾. Si tratta di una formula assai ampia destinata a coprire qualunque forma di prelievo che, imposto unilateralmente da uno Stato, colpisca le merci in ragione del fatto che varcano la frontiera e con l'effetto di alterarne il prezzo ⁽³⁰⁾. Peraltro, ai fini del divieto, non è decisivo che l'onere venga preteso all'attraversamento della frontiera piuttosto che in un momento successivo, sempre che l'aumento del costo del bene, conseguente all'imposizione dell'onere, sia ugualmente riconducibile all'operazione di importazione o esportazione ⁽³¹⁾.

(27) Articoli 23, 26 e 133 del Trattato CE; Corte di Giustizia, sentenza C-70/77, 28 giugno 1977, reperibile in www.eur-lex.europa.eu.

(28) Corte di Giustizia, sentenza C-125/94, del 7 novembre 1996, reperibile in www.eur-lex.europa.eu.

(29) G. TESAURO, *Diritto comunitario*, cit., p. 383.

(30) Corte di Giustizia, sentenza C-347/95, 17 settembre 1997, reperibile in www.eur-lex.europa.eu.

(31) A. CARINCI, *Autonomia tributaria delle Regioni e vincoli del Trattato dell'Unione europea*, cit., p. 1227 ss.

Irrilevante appare, infine, secondo la giurisprudenza costante della Corte di Giustizia, il beneficiario del gettito, che può essere sia lo Stato che un'autorità locale ⁽³²⁾.

3. L'epilogo

Alla luce di tali premesse l'aggancio tra la nozione di merce colpita dalla misura e il presupposto materiale del tributo è piuttosto agevole; come già detto entrambi gli organi giurisdizionali che si sono pronunciati sull'argomento non hanno esitato ad identificare il presupposto non nella proprietà dei gasdotti (o meglio del gasdotto) ma nel transito del gas naturale al loro interno che, secondo quanto detto, costituisce una *merce* ai fini dell'applicabilità della disciplina. Detto questo, l'esito della vicenda è scontato: *“un tributo del genere su una merce importata da un paese terzo, ovverosia la Repubblica democratica e popolare di Algeria, è contrario tanto agli articoli 23 e 133 del Trattato quanto all'articolo 9 dell'accordo di cooperazione”* ⁽³³⁾.

Invero, il Governo italiano nel suo atto di intervento davanti alla Corte di Giustizia, sostenendo che il tributo fosse poi effettivamente riscosso unicamente in presenza del gas nell'impianto, era arrivato alla conclusione che *“tale modo di procedere tradurrebbe, dunque, la volontà del legislatore regionale di tassare unicamente attività che presentino un rischio potenziale di danno per l'ambiente”* ⁽³⁴⁾. A livello comunitario la risposta che la Corte offre è laconica: *“è sufficiente ricordare che le tasse di effetto equivalente sono vietate a prescindere da qualsiasi considerazione circa lo scopo per il quale sono state istituite, come pure circa la destinazione dei proventi che ne derivano”* ⁽³⁵⁾.

(32) Tra le altre: Corte di Giustizia, sentenza C-1/90, 25 luglio 1991 e Corte di Giustizia, sentenza C 94/74, 18 giugno 1975.

(33) Corte di Giustizia, sentenza C-173/05, *cit.*, punto 40.

(34) Corte di Giustizia, sentenza C-173/05, *cit.*, punto 23.

(35) Corte di Giustizia, sentenza C-173/05, *cit.*, punto 42 ma si veda anche Corte di

Il secondo limite del tributo in esame si è rivelato proprio la sua connotazione ambientale. Ferma restando l'elaborazione giurisprudenziale domestica in materia di prelievo ambientale, che ha radicato l'esercizio di tale strumento nella salvaguardia dell'ambiente come valore collettivo meritevole in primo luogo di tutela costituzionale⁽³⁶⁾, la dottrina ha elaborato una bipartizione delle tipologie di prelievo sulla scorta della rilevanza che l'elemento "ambiente" assume nella conformazione della fattispecie. Nello specifico, una prima categoria è caratterizzata da un nesso causale tra il presupposto e il fatto materiale e oggettivo (unità fisica) che determina il deterioramento scientificamente accertato dell'ambiente; nella seconda categoria, invece, la tutela ambientale rientra come mero presupposto extrafiscale del prelievo che viene quindi ricondotto alla categoria dei tributi di scopo⁽³⁷⁾.

Il tributo introdotto dalla legge regionale siciliana è specificamente definito dal legislatore regionale come "tributo ambientale"; esso si caratterizza per lo scopo e per il vincolo di destinazione del gettito. Come si è già detto, lo scopo è di finanziare investimenti finalizzati a ridurre e prevenire il potenziale danno ambientale derivante dalle condotte installate sul territorio. La norma pone, inoltre, un vincolo di destinazione al gettito che deve essere utilizzato per il finanziamento della tutela e del miglioramento della qualità dell'ambiente con particolare riguardo alle aree interessate dalla presenza di tali condotte. La presenza delle strutture, dunque, sarebbe causa di un duplice danno: uno immediato di limitazione dell'uso del territorio e uno prevedibile, legato ad attività di manutenzione che si assumono pregiudizievoli per l'ambiente⁽³⁸⁾ o a eventuali fuoriuscite di gas.

In argomento, il *Tar* ha desunto che la situazione data dal

Giustizia, sentenza C-72/03, 9 settembre 2004, reperibile in www.eur-lex.europa.eu.
(36) Come ormai esplicitato in Costituzione dalla previsione dell'art. 117, secondo comma, lettera s).

(37) F. GALLO, F. MARCHETTI, *I presupposti della tassazione ambientale*, in *Rass. Trib.*, 1999, p. 119.

(38) F.A. CIMINO, *La fiscalità ambientale delle Regioni e degli Enti locali*, in *Riv. dir. tribut. Internazionale*, 2004, p. 345.

passaggio del gas nelle condutture è “*configurata dalla norma come produttiva di un danno ambientale destinato a determinarsi nel territorio italiano*”. Da ciò si è affermato che il legislatore regionale ha individuato il pericolo ambientale non nella configurazione fisica della struttura ma nella presenza di gas al suo interno; in tal modo la norma regionale mostra di basarsi sull’assunto in base al quale il trasporto del gas naturale all’interno delle condotte di prima specie rivesta effetto inquinante sull’ambiente esterno, determinando l’insorgere di un potenziale danno ambientale che occorre prevenire e risanare.

In senso critico a tale impostazione accolta dal legislatore regionale, in primo luogo non si comprende perché il danno ambientale sarebbe provocato dalle sole condotte di prima specie e non da quelle di altra tipologia (presenti in maniera massiccia nel territorio della regione), in secondo luogo, sia il TAR che l’Autorità nella delibera n. 96 del 2002 hanno sottolineato come la posa delle condotte sia sempre seguita dalla realizzazione di interventi di riqualificazione ambientale a carico dei proprietari. Per quanto attiene quest’ultimo aspetto può dirsi che il pericolo di danno ambientale può, quindi, delinearci solo nell’ipotesi, “*da considerarsi eccezionale e patologica*”⁽³⁹⁾, di accidentale fuoriuscita del gas; evento, questo, non sufficiente “*a costituire un presupposto idoneo a giustificare l’imposizione di un tributo per l’uso ordinario del metanodotto*”⁽⁴⁰⁾. Per di più tale evenienza è già tutelata dalla normativa generale che sancisce la responsabilità del proprietario dell’impianto per i danni ambientali che da esso possono scaturire.

Il complesso delle considerazioni svolte porta il TAR ad affermare che “*il tributo in questione non presenta elementi di connessione necessaria ad effettive esigenze di risanamento*”, “*non costituisce il corrispettivo di un servizio prestato a vantaggio del soggetto passivo*” né tanto meno “*si inserisce in un sistema generale di oneri gravanti sistematicamente sulle infrastrutture del tipo considerato*”, pertanto, “*al di là della sua qua-*

(39) TAR Lombardia, sentenza n. 130 del 2003, in *I Trib. Amm. Reg.*, 2004, p. 1124, punto 7.

(40) TAR Lombardia, sentenza n. 130 del 2003, punto 7.

lificazione formale, il tributo non presenta i caratteri propri né di una tassa, né di un'imposta ambientale" (41).

Rileviamo la posizione di chiusura da parte del TAR anche per quanto attiene il primo dei due rilievi prospettati: quello attinente il differente trattamento riservato alle strutture di prima specie rispetto a quello cui sono sottoposte le altre. Nello specifico, il tribunale amministrativo ha riscontrato il contrasto tra la norma regionale e la disposizione, di diretta applicazione, contenuta nell'articolo 3 della direttiva 98/30/CE, che riconosce agli Stati membri la facoltà di imporre alle imprese di gas naturale obblighi di servizio pubblico, tra cui la protezione dell'ambiente, ma solo a condizione che detti obblighi siano "chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e verificabili". Detto questo è agevole constatare che la c.d. *tubo tax*, colpendo le sole infrastrutture di prima specie, introduce una discriminazione ingiustificata in funzione di esigenze di tutela ambientale (per di più non verificate) che non sono esclusivamente riferibili alle condotte di prima specie.

4. Conclusioni

Nel complesso possiamo tranquillamente affermare che il tubatico siciliano faceva acqua in più punti e che ciò è stato rilevato in più sedi giurisdizionali e amministrative. In più, la stessa dottrina aveva immediatamente sottolineato il contrasto tra la forma di prelievo introdotta e il diritto positivo (42). Pre-scindendo per un attimo dalla stretta analisi della fattispecie concreta, possiamo trarre dalla vicenda alcuni spunti di riflessione.

(41) TAR Lombardia, sentenza n. 130 del 2003, punto 7.

(42) Tra gli altri: P. CIARLO, *La tassa sul tubo*, cit., p. 808, R. TARANTELLI, *L'imposizione sulle fonti di energia*, in *Riv. dir. tribut. Internazionale*, 2004, p. 227 ss., L. ANTONINI, *La Corte assegna l'IRAP alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il "tubatici" siciliano*, cit., p. 242, F.A. CIMINO, *La fiscalità ambientale delle Regioni e degli Enti locali*, cit., p. 345 ss., A. SILEO, H. FRANCHINI, *Il tributo "ambientale" della Regione Siciliana*, in *ambienteditto.it*, p. 1 ss.

Infatti, tornando all'iniziale discorso sui tributi regionali di scopo, nel caso del tributo istituito dalla Regione Sicilia balza agli occhi la mancanza di coerenza, la distonia tra le dichiarate finalità di risanamento ambientale, da un lato, e l'assenza di fatto, d'altro, di ogni effetto inquinante ricollegabile al presupposto, in considerazione della circostanza che l'installazione è sempre seguita da interventi di riqualificazione ambientale a carico dei proprietari delle stesse⁽⁴³⁾. Ciò è vero a tal punto che, ad avviso di chi scrive, risulta evidente un difetto di ragionevolezza della normativa. Nello specifico, si è sottolineato come la dogmatica del tributo di scopo si regga sul filo che tiene uniti presupposto del prelievo e destinazione vincolata del gettito: nel caso dei tributi ambientali si colpisce un'attività inquinante per finanziare opere di risanamento. Nel caso di specie è stato, invece, accertato con efficacia di giudicato che l'attività (di passaggio del gas nell'impianto) tassata non reca danni all'ambiente circostante se non in circostanze "patologiche ed eccezionali". Se è così, non si comprende come si sarebbero potute gestire le risorse derivanti dal prelievo per ridurre un danno che non può verificarsi (o meglio verificarsi in casi statisticamente non rilevanti). Occorre comunque ricordare che l'eventualità di un danno all'ambiente sarebbe in ogni caso presidiata dalla responsabilità per danno ambientale in capo al soggetto proprietario del gasdotto e quindi, anche se il prelievo fosse stato costruito per alimentare, per esempio, un fondo destinato alla riparazione dei danni eventuali, ci si sarebbe trovati alle prese con una strana conformazione del tributo che avrebbe avuto, a quel punto, una funzione di tipo assicurativo, tipicamente mal conciliabile con un prelievo di natura fiscale. Ad avviso di chi scrive sarebbe stato, allora, più agevole obbligare il proprietario del gasdotto a sottoscrivere una polizza assicurativa per i danni ambientali. La sensazione, insomma, è quella dell'utilizzo un po' "corsaro" dell'autonomia tributaria regionale⁽⁴⁴⁾.

(43) R. SUCCIO, *Sulla natura di tributo doganale, e non ambientale, dell'imposta regionale siciliana sui metanodotti*, in *Dialoghi di diritto tributario*, 2004, n. 6, p. 936

(44) R. SUCCIO, *Sulla natura di tributo doganale, e non ambientale, dell'imposta re-*

La normativa regionale siciliana denota, infatti, una carenza di logicità in quanto è destinata a implodere su se stessa reoperando fondi che sono vincolati ad una finalità insussistente. Per di più, il prelievo stesso è stato dichiarato illegittimo in quanto configgente con la normativa comunitaria non tanto per la sua finalità ambientale (che è astrattamente legittima, se collegata alla necessità di riparazione di un danno effettivo e scientificamente provato), quanto perché tale finalità celava un'imposizione sul transito della merce. Abbiamo, quindi, un prelievo illegittimo volto obbligatoriamente (visto il vincolo apposto sul gettito) a finanziare un'attività di ripristino ambientale dovuto a danni che, in realtà, non possono verificarsi se non in ipotesi alquanto remote.

Si può affermare, inoltre, che la commisurazione del gettito ad un dato – la quantità di gas trasportato – senza la dimostrazione di un effettivo pregiudizio ambientale specificamente riferibile alle infrastrutture di trasporto si pone in violazione col più generale principio di proporzionalità del prelievo.

In estrema sintesi occorre sottolineare come la dottrina tributaristica⁽⁴⁵⁾ conferisca al vincolo di destinazione un'efficacia poco stringente per l'azione delle amministrazioni destinatarie del gettito. Il principio dell'unità del bilancio, infatti, rende impossibile verificare la concreta destinazione delle entrate, confluenti tutte in un'unica cassa, così da perdere ogni connotazione di origine⁽⁴⁶⁾; tradizionalmente tali vincoli assumono valenza meramente interna, non interferendo con la fattispecie su cui si basa il prelievo.

Sulla base di tali presupposti è semplice comprendere che il tributo della Regione Sicilia si attegga come un prelievo in frode alla *ratio* dei tributi di scopo vincolando il gettito ad un utilizzo relativamente improbabile (nell'accezione sopra descritta) per cui si ottiene il logico risultato di veder confluire le risorse finanziarie nelle casse regionali senza che poi esse debbano essere necessariamente impiegate per detta finalità. Seb-

gionale siciliana sui metanodotti, cit., p. 943.

(45) M. INGROSSO, *Contributi*, in *Dig. Disc. Priv.*, p. 117.

(46) L. DEL FEDERICO, *Tributi di scopo e tributi paracommutativi, cit.*, p. 184 ss.

bene non stringente, il vincolo di destinazione ha, in questo caso, permesso di mascherare un dazio con un tributo di scopo a carattere ambientale perché non utilizzato nella sua genuina funzione.

Un ulteriore punto debole della normativa in commento è costituito dal suo contrasto con l'articolo 120, primo comma, della nostra Carta costituzionale. Tale norma pone in capo alle Regioni il divieto di introdurre dazi di importazione, esportazione o transito fra le Regioni stesse.

Non è, pertanto, ammesso che, per fini fiscali o per scopi protettivi, le Regioni, mediante questo tipo di imposta indiretta, accrescano le proprie entrate (dazi di transito) od ostacolino l'entrata di merci nel territorio regionale per proteggere l'industria locale contro la concorrenza di quelle site in altre Regioni o Stati (dazi di importazione) o che impediscano l'uscita di cose necessarie al consumo interno (dazi di esportazione) ⁽⁴⁷⁾.

Non pare, inoltre, possa seriamente contestarsi l'estensione dell'applicabilità della norma in esame anche alle Regioni speciali ⁽⁴⁸⁾. In proposito si è rilevato che la norma in commento è espressione di principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, quali, ad esempio, l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, che non possono essere contraddetti neppure dalle Regioni ad autonomia differenziata perché l'intento del Costituente sarebbe stato quello di "evitare il formarsi di comunità locali chiuse nell'ambito della Repubblica una e indivisibile" ⁽⁴⁹⁾.

Questo orientamento è stato recepito anche dalla Corte costituzionale, secondo la quale "il principio sancito dall'articolo 120 [...] si pone quale limite assoluto di ogni specie di autonomia, trovando applicazione non solo nei riguardi delle Regioni a statuto ordinario, ma anche di quelle a statuto speciale" ⁽⁵⁰⁾. L'estensione del divieto a tutte le Regioni sembra potersi

(47) G. BRANCA, *Commentario alla Costituzione. Artt. 22-23*, Bologna, 1978, p. 444.

(48) G. BRANCA, *Commentario alla Costituzione. Artt. 22-23, cit.*, p. 448.

(49) M. SCUDIERO, *Note*, in *Rass. Dir. pubbl.*, 1963, p. 547.

(50) Corte costituzionale, sentenza n. 12 del 1963, *cit.*, p. 91.

argomentare anche sulla semplice constatazione che l'imposizione di dazi del tipo di quelli indicati nell'articolo 120 coinvolge interessi sovra-regionali e in questa accezione la norma si pone come limite territoriale alla potestà legislativa regionale che non potrebbe mai essere esercitata "con effetti che vanno al di là del proprio ambito territoriale"⁽⁵¹⁾.

Proprio in relazione a questa ultima affermazione occorre sottolineare che il prelievo si atteggia come tipico esempio di "imposta esportata" ⁽⁵²⁾ in quanto, oltre a colpire la merce in ragione del suo passaggio della frontiera regionale, sarebbe stato traslato sui consumatori finali del prodotto se l'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas non si fosse opposta agli aumenti tariffari nella delibera oggetto dell'impugnazione da parte di Snam Rete Gas. Da un punto di vista eminentemente di diritto interno, questo fenomeno, oltre a porsi in contrasto con l'articolo 120 (costituendo un dazio) contravviene alla giurisprudenza costituzionale di sopra citata (in quanto gli effetti della norma posta dal legislatore andrebbero al di là dei confini regionali). La questione, però, non ha mai avuto modo di giungere all'attenzione della Corte vista la mancata impugnazione della norma da parte del Commissario di Stato.

L'introduzione del tributo era stata assunta come sintomo di "impazzimento" ⁽⁵³⁾ del sistema federale italiano in virtù dei successivi tentativi di emulazione da parte di altri legislatori regionali. La "pensata furbissima ... di far pagare un tributo deliberato dalla Sicilia a tutti gli italiani aggirando la responsabilità politica nei confronti dei propri elettori" ⁽⁵⁴⁾ costituisce "una grave elusione dello spirito del federalismo, che dovrebbe essere diretto, invece, a garantire l'accountability piuttosto che ad aggirare la responsabilità impositiva nei confronti dei propri elettori regionali" ⁽⁵⁵⁾. Siamo, quindi, nel campo della re-

(51) Corte costituzionale, sentenza n. 285 del 1997, in *Giur. cost.*, 1997, p. 2581.

(52) L. ANTONINI, *La Corte assegna l'IRAP alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il "tubatici" siciliano*, cit., p. 247.

(53) P. CIARLO, *La tassa sul tubo*, cit., p. 808.

(54) P. CIARLO, *La tassa sul tubo*, cit., p. 808.

(55) L. ANTONINI, *La Corte assegna l'IRAP alla competenza esclusiva statale. Intanto*

sponsabilità politica scaturente dalla necessità che la responsabilità impositiva non risulti dissociata rispetto alla responsabilità di spesa⁽⁵⁶⁾; l'esportabilità dell'imposta interrompe invece quel "parallelismo tra responsabilità di disciplina della materia e responsabilità finanziaria"⁽⁵⁷⁾ più volte ribadito dalla Corte costituzionale.

La scelta della Corte di "congelare" la potestà impositiva regionale fino all'emanazione della legge recante i principi di coordinamento del sistema tributario appare, dunque, ispirata ad una saggia logica di limitazione cautelare dei poteri regionali in materia. Il timore del ritorno alle famose "gabelle medioevali"⁽⁵⁸⁾ giustifica questo tipo di impostazione.

Se l'esperienza delle Regioni a statuto speciale può essere osservata come banco di prova pratico per le autonomie italiane, è possibile concludere dicendo che il legislatore statale è doppiamente sollecitato a dare pronta e compiuta attuazione al sistema costituzionalizzato nell'articolo 119. Da un lato, infatti, troviamo la necessità di limitare fenomeni di prelievo "in frode" al principio di responsabilità politica del prelievo e dall'altro l'appetibilità di nuove prospettive che, secondo la recente giurisprudenza della Corte di Giustizia, la compiuta attuazione del cd. federalismo fiscale aprirebbe per le Regioni italiane con riferimento, in particolare, alla possibilità di istituire vere e proprie forme di fiscalità di vantaggio⁽⁵⁹⁾.

il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il "tubatico" siciliano, cit., p. 249.

(56) L. ANTONINI, *Verso un nuovo federalismo fiscale*, cit., p. 78

(57) Corte costituzionale, sentenza n.17 del 2004, in *Giur. cost.*, 2004, p. 312.

(58) M. BARBERO, *Bocciatura definitiva per la "tassa sul tubo" della Regione Sicilia*, in *forumcostituzionale.it*, p. 2.

(59) Sul punto si consenta di rinviare a S. PERAZZELLI, *Poteri regionali in materia di fiscalità di vantaggio: la Corte di Giustizia amplia i limiti*, in *associazionedeico-stituzionalisti.it*, p. 1 ss.

Sulla presunta incostituzionalità del *quorum* della maggioranza assoluta degli iscritti alle liste elettorali per i referendum territoriali ex art. 132 Cost.

di Fabio Ratto Trabucco

Sommario

1. *Premessa: referendum territoriali ex art. 132, Cost., e quorum per l'approvazione del quesito.* – 2. *Il contrasto diretto con la norma testuale dell'art. 132, comma 2, Cost.* – 3. *Il contrasto con la disciplina per il quorum del referendum abrogativo e costituzionale.* – 4. *Il contrasto con la disciplina per il voto degli elettori residenti all'estero.* – 4.1. *La violazione del principio di effettività del suffragio per il voto degli elettori residenti all'estero.* – 4.2. *L'esclusione degli elettori residenti all'estero dal voto per i referendum territoriali.* – 4.3. *L'esclusione degli elettori residenti all'estero dal computo del quorum per i referendum territoriali.*

1. Premessa: referendum territoriali ex art. 132, Cost. e quorum per l'approvazione del quesito

La materia delle consultazioni referendarie previste dall'art. 132, primo e secondo comma, della Costituzione al fine di attivare le procedure di fusione regionale, di creazione di una nuova Regione, nonché di distacco-aggregazione di Comuni o Province da una Regione all'altra ⁽¹⁾, ha trovato attuazione sola-

(1) Sulla disciplina del *referendum* per le variazioni territoriali, ex art. 132, c. 2, Cost., l'unica monografia disponibile è quella di M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle regioni*, Padova, Cedam, 1991, II, nonché le note all'art. 132 del medesimo autore in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1990, p. 124 ss. Per i restanti interventi della dottrina, cfr.: L. FERRARO, *I referendum di variazione territoriale: un dibattito oltremodo attuale*, in F. Pinto (a cura di), *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 39-69; R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 219-222, 226-229, 387-388; M. VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale* (voce), in *Digesto delle discipline pub-*

mente nella V legislatura repubblicana con la legge 25 maggio 1970, n. 352, all'interno della quale sono state peraltro disciplinate anche le fattispecie del *referendum* abrogativo ex art. 75 Cost. e del *referendum* costituzionale ex art. 138 Cost. ⁽²⁾. Questo dopo che nelle precedenti legislature già naufragarono alcuni tentativi volti ad assicurare la possibilità di attivare tale istituto referendario, per quanto lo stesso non potesse trovare concreta applicazione stante la mancata attuazione delle Regioni di diritto comune ⁽³⁾. Peraltro, giova ricordare che all'approvazione di detta legge si addivenne esclusivamente a seguito di un accordo politico tra gli opposti schieramenti al fine di

blicistiche, Torino, Giappichelli, 1997, XII, p. 518; P. BARRERA, *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali: bilancio e prospettive*, Napoli, Jovene, 1992, p. 106; G. D'ORAZIO, *In tema di variazione del territorio regionale (Questioni costituzionali)*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1977, II, p. 684 ss.; V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti*, Milano, Mondadori, 1991, pp. 413-418; E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Padova, Cedam, 1974, pp. 243-263; S. CARBONARO, *Referendum nella Costituzione e negli statuti delle Regioni a ordinamento speciale*, in AA.VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Padova, Cedam, 1972, I, pp. 160-162; M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Napoli, Jovene, 1971, pp. 49-60; T. MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Milano, Giuffrè, 1960, p. 46.

(2) La legge 25 maggio 1970, n. 352, origina dal disegno di legge governativo Atto Senato n. 166, approvato il 21 marzo 1969, esaminato come Atto Camera n. 1249 e quindi approvato in via definitiva il 21 maggio 1970.

(3) Nella I e nella II legislatura furono depositati alcuni progetti di legge volti a disciplinare solamente i *referendum* abrogativo e costituzionale (I: Atto Camera nn. 148 e 349; II: Atto Camera n. 2640 e Atto Senato n. 2538). La prima proposta di legge che intendeva normare anche i *referendum* di variazione territoriale regionale fu presentata nella III legislatura dal deputato Luzzatto ed altri il 18 giugno 1958 (Atto Camera n. 22), recante "Norme sul *referendum* e sull'iniziativa legislativa del popolo", la quale fu poi esaminata congiuntamente al disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio Fanfani il 5 dicembre 1958 (Atto Camera n. 677). Il testo governativo riprendeva in buona parte l'articolato relativo al *referendum* territoriale della proposta di legge parlamentare e fu approvato dalla Camera il 28 gennaio 1960 ma, dopo essere stato approvato con emendamenti dal Senato il 29 novembre 1962, decadde per l'intervenuta fine della legislatura. Nella IV legislatura il Governo presentò un disegno di legge che riprendeva il testo approvato dal Senato nel 1962 (Atto Camera n. 1663), del quale non fu però concluso l'esame. Sull'istituto referendario, da ultimo, cfr. G.M. SALERNO, *I referendum in Italia: fortune e debolezze di uno strumento multifunzionale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, n. 3, pp. 1316-1337.

consentire la pronuncia popolare sulla cd. legge Fortuna-Baslini n. 898 del 1970, in tema di scioglimento del matrimonio.

Nel dettaglio, per quanto a noi interessa in questo intervento, occorre anzitutto ricordare che le ipotesi di consultazioni popolari relative alle variazioni territoriali regionali non hanno mai potuto aver luogo sino alla sentenza della Corte costituzionale 28 ottobre-10 novembre 2004, n. 334 ⁽⁴⁾, che, pronunciandosi sull'ipotesi di distacco-aggregazione dei Comuni, ha riconosciuto l'illegittimità di alcune norme della legge n. 352 del 1970 che prevedevano gravosi oneri procedurali ⁽⁵⁾, impedendo così, di fatto, l'attivazione di qualsivoglia procedura referendaria in materia. In particolare sono stati ritenuti incostituzionali l'art. 42, c. 2, e l'art. 44, c. 3, Il periodo, che rispettivamente prescrivevano la presentazione di deliberazioni degli enti locali siti nelle Regioni coinvolte "a sostegno" della richiesta referendaria del Comune interessato e lo svolgimento del *referendum* nei territori regionali soggetti alla variazione. Insomma, un binomio di norme che delineavano un vero e proprio *iter diabolico* volto a tarpare le ali a ogni tentativo di modifica dei confini regionali, tanto è vero che, dopo la suddetta pronuncia, si sono potuti svolgere ad oggi una trentina di *referendum* richiesti da uno o più Comuni ai fini del loro distacco-aggregazione da una Regione all'altra, i quali per la gran maggioranza hanno registrato l'ampio consenso favorevole delle comunità locali alla variazione territoriale ⁽⁶⁾.

(4) In *Il Foro Italiano*, 2005, n. 1, pp. 22-24.

(5) Sulla pronuncia richiamata, si vedano: T.F. GIUPPONI, *Le "popolazioni interessate" e i referendum per le variazioni territoriali, ex articoli 132 e 133 della Costituzione: territorio che vai, interesse che trovi*, in *Le Regioni*, 2005, n. 3, pp. 417-430; C. PAGOTTO, *Per promuovere il referendum di passaggio di Province e Comuni ad altra Regione o Provincia basta il consenso dei "secessionisti". Corte costituzionale, sent. n. 334/2004*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 23 novembre 2004; R. PINARDI, *L'iniziativa del referendum per distacco-aggregazione dopo la riforma del Titolo V*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, pp. 3782-3788.

(6) Alla data di stampa del presente contributo i Comuni che hanno richiesto e svolto il *referendum* per il cambio di Regione sono i seguenti: San Michele al Tagliamento (VE), Lamon (BL), Cinto Caomaggiore (VE), Gruaro (VE), Pramaggiore (VE), Teglio Veneto (VE), Savignano Irpino (AV), Noasca (TO), Sovramonte (BL), Casteldelci (PU), Maiolo (PU), Novafeltria (PU), Pennabilli (PU), Sant'Agata Feltria (PU), San Leo (PU), Talamello (PU), Carema (TO), Asiago (VI), Conco (VI), Enego (VI),

Del resto occorre ricordare che nel caso italiano siamo in presenza di “Regioni storico-tradizionali di cui alle pubblicazioni ufficiali statistiche” ⁽⁷⁾ ritagliate quali meri raggruppamenti di Province con delimitazioni sovente irragionevoli ⁽⁸⁾, poggiando sull’equivoco che la statistica detenga la forza di far diventare storici e funzionali dei compartimenti nati per finalità censitarie. Le Regioni devono anzitutto essere una popolazione legata da interessi collettivi e solo per conseguenza uno spazio in cui essa s’insedia ⁽⁹⁾, ragion per cui non possono ritenersi quali realtà statiche, ma dinamiche, costituendo delle unità territoriali-funzionali che ben possono essere soggette a una nuova configurazione spaziale in virtù di mutati equilibri socio-economici, oltre al fatto che in molti casi i confini attuali do-

Foza (VI), Gallio (VI), Lusiana (VI), Roana (VI), Rotzo (VI), Montecopiolo (PU), Sassofeltrio (PU), Colle Santa Lucia (BL), Cortina d’Ampezzo (BL) e Livinallongo del Col di Lana (BL). Il quesito referendario è stato respinto solamente in cinque di essi: San Michele al Tagliamento, Gruaro, Pramaggiore, Teglio Veneto e Savignano Irpino. Altri Comuni per i quali è attualmente in corso la procedura referendaria sono: Montegrimano Terme (PU), Sappada (BL), Mercatino Conca (PU), Pedemonte (VI), Laurito (SA) e Meduna di Livenza (TV). Per ulteriori approfondimenti in materia, si rinvia all’esame del sito internet dell’Unione Comuni italiani per cambiare Regione all’indirizzo: <http://www.comunichecambianoregione.org>.

(7) Cfr. Atti Assemblea Costituente, Discussioni, 29 ottobre 1947, seduta pomeridiana, pp. 1682-1685, 1687-1715, 1718-1719, e per il successivo dibattito che ha portato all’elenco delle Regioni di cui all’art. 131 Cost., cfr. *id.*, 30 ottobre 1947, seduta antimeridiana, pp. 1724-1735. Il riferimento è ai compartimenti creati nel 1852 dall’esponente della destra storica Cesare Correnti e ripresi poi da Pietro Maestri, quale Presidente della Giunta centrale di statistica, in occasione del primo censimento italiano del 1861, attraverso la fusione delle province del nuovo Regno d’Italia, come indicato in P. MAESTRI, *Statistica del Regno d’Italia. Popolazione, movimento dello stato civile nell’anno 1863*, Firenze, Tofani, 1864, p. VI. In tema, si vedano G.P. DOLSO, *Il dibattito in Assemblea Costituente sulla delimitazione territoriale delle regioni*, in S. BARTOLE (a cura di), *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 19-47 e M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni*, Padova, Cedam, 1979, I.

(8) Per una ricostruzione storica delle ripartizioni provinciali italiane che spesso hanno ereditato configurazioni medievali del tutto prive di elementi di coesione, cfr. G. BENEDETTI, *Province d’Italia e loro capoluoghi: centoventi anni di mutamenti territoriali*, in “L’Universo”, 1982, n. 1, pp. 147-192; B. NICE, *Province e capoluoghi nella struttura territoriale dello Stato italiano*, in AA.VV., *Studi geografici pubblicati in onore del prof. Renato Biasutti*, Firenze, La nuova Italia, 1958, pp. 193-227.

(9) In tema, cfr. L. GAMBÌ, *Compartimenti statistici e Regioni costituzionali*, in *id.*, *Questioni di geografia*, Napoli, Esi, 1964, p. 169.

vrebbero essere correttamente adeguati allo stesso primigenio criterio storico.

In tema appare altresì opportuno sottolineare che la migrazione territoriale di un Comune ad altra Regione origina inevitabilmente una modifica dei collegi elettorali sia a livello locale per le elezioni provinciali e regionali, sia a livello nazionale per Camera e Senato. In tal modo si potrebbe giungere a configurare una sorta di *Gerrymandering* alla rovescia, cioè la presenza di circoscrizioni elettorali ritagliate su iniziativa scaturita non dall'alto e con finalità distorsive come per definizione⁽¹⁰⁾, bensì in positivo su impulso dal basso attraverso le stesse popolazioni locali che estrinsecando il loro diritto di autoidentificazione territoriale si rendono implicitamente portatrici della volontà di ridisegno dei nuovi confini regionali e quindi dei relativi collegi elettorali che in tal modo non necessariamente favoriranno determinati partiti.

In Italia le norme che disciplinavano in passato il disegno dei collegi maggioritari uninominali per le Assemblee parlamentari erano volte a garantire la “coerenza del bacino elettorale di ciascun collegio, avuto riguardo alle caratteristiche economico-sociali e storico-culturali del territorio”⁽¹¹⁾, creando

(10) Il termine *Gerrymandering* nasce dalla fusione di due termini, quello di Elbridge “Gerry” (1744-1814) – Governatore del Massachusetts nel 1810-12 e Vicepresidente degli U.S.A. nel 1813-'14 – e di “salamander” (salamandra). Infatti, nel 1812, Gerry per farsi rieleggere ridisegnò i collegi elettorali dello Stato in modo favorevole al proprio Partito Repubblicano contro i Federalisti: in particolare uno dei collegi aveva confini talmente tortuosi da assumere la forma di una salamandra, anzi un *Gerrymander*, cioè un mostro poi divulgato da una vignetta del *Boston Weekly Messenger* tanto che i cittadini non riellesero Gerry. Sul fenomeno del *Gerrymandering*, tipico della Gran Bretagna del passato e ancora oggi degli U.S.A. dove, in tutti gli Stati tranne l'Iowa, i collegi sono definiti dal partito che controlla il Congresso locale, cfr. B. GROFMAN (a cura di), *Political Gerrymandering and the Courts*, New York, Agathon Press, 1990 e G. BOGNETTI, *Malapportionment, ideale democratico e potere giudiziario nell'evoluzione costituzionale degli Stati Uniti*, Milano, Giuffrè, 1966, p. 37.

(11) Sino alla legge 21 dicembre 2005, n. 270, che ha modificato in senso proporzionale il sistema elettorale per le due Camere, i principi e criteri direttivi per la determinazione dei collegi elettorali maggioritari uninominali del Senato e della Camera erano rispettivamente contenuti nella delega dell'art. 7, c. 1, della legge 4 agosto 1993, n. 276, attuata con il d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 535, e nella delega dell'art. 7, c. 1, della legge 4 agosto 1993, n. 277, attuata con il d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 536.

collegi con territorio continuo salvo porzioni insulari e che, di norma, non potevano includere il territorio di Comuni appartenenti a Province diverse. Inoltre, la popolazione di ogni collegio non poteva discostarsi dalla media dei restanti collegi della stessa Regione di non oltre il 10% e le eventuali minoranze linguistiche riconosciute dovevano essere incluse nel minor numero possibile di collegi, anche in deroga agli altri principi. Tuttavia, nella realtà, tale ultimo criterio appariva violato in alcuni casi a partire da quello relativo alla minoranza ladina compresa nei tre Comuni dell'Ampezzano siti in Provincia di Belluno, per i quali la richiesta aggregazione al Trentino-Alto Adige garantirebbe certamente una maggiore rappresentatività nell'ambito dei collegi elettorali della Provincia di Bolzano, all'interno della quale è presente il gruppo linguistico ladino. Lo stesso poteva registrarsi per la minoranza cimbra degli otto Comuni dell'Altopiano di Asiago⁽¹²⁾, ora compresi nella Provincia di Vicenza, stante la presenza di tale gruppo linguistico all'interno della limitrofa Provincia di Trento ove gode di specifiche tutele, nonché per i Comuni friulani del Portogruarese⁽¹³⁾ rimasti esclusi, per inique ragioni storiche, dalla Regione

La suddetta ripartizione territoriale dei collegi è stata però soppressa, rispettivamente, con l'art. 11, c. 8, e con l'art. 6, c. 35, della legge n. 270 del 2005. Sul disegno dei collegi elettorali sotto la vigenza del precedente sistema elettorale di tipo misto, cfr. G. PISANU, *La revisione dei collegi elettorali, il mezzo più democratico*, in *Amministrazione civile*, 2005, n. 7, pp. 8-11 e L. PERFETTI, *Nuove regole elettorali e sistema politico*, in *Aggiornamenti sociali*, 1994, n. 3, pp. 171-183.

(12) Lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, stabilisce specifiche norme a tutela della rappresentanza della comunità ladina nei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano (art. 48, c. 2 e 3), nonché per la valorizzazione delle "attività culturali, di stampa e ricreative" delle popolazioni ladine, mochene e cimbre e a garanzia del relativo insegnamento linguistico (art. 102). Nel precedente sistema elettorale misto i tre Comuni ladini dell'Ampezzano, per la parte maggioritaria, erano inseriti al Senato nel collegio Veneto 7, con altri settantatré Comuni bellunesi, e alla Camera nella circoscrizione Veneto 2 - collegio 13, con altri trentatré Comuni bellunesi, mentre gli otto Comuni dell'Altopiano di Asiago erano compresi al Senato nel collegio Veneto 13, con altri trentanove Comuni vicentini, e alla Camera nella circoscrizione Veneto 1 - collegio 10, con altri ventotto Comuni vicentini.

(13) Sino al 2005 gli undici Comuni friulani del Portogruarese erano inseriti, per la parte maggioritaria, al Senato nel collegio Veneto 2, con altri undici Comuni veneziani e due quartieri di Venezia, e alla Camera nella circoscrizione Veneto 2 - colle-

d'origine. Tali assunti sono però del tutto validi anche in presenza degli attuali collegi proporzionali che – salvo per le cinque Regioni più popolate, ripartite in più circoscrizioni, nonché per la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige che conoscono ancora collegi maggioritari uninominali – coincidono sempre con l'intero territorio regionale ⁽¹⁴⁾, tant'è vero che se le procedure di distacco-aggregazione *in itinere* andassero a buon fine si registrerebbe senz'altro un effetto migliorativo nella rappresentanza delle suddette comunità locali espressioni di minoranze linguistiche ⁽¹⁵⁾.

Tutto ciò si scontra però fatalmente con l'inconfutabile assunto per cui le oligarchie partitiche si pongono di base l'obiettivo di evitare qualsivoglia nuova perimetrazione dei collegi elettorali, stante la potenziale possibilità di registrare una diminuzione dei consensi ⁽¹⁶⁾, e quindi difficilmente sostengo-

gio 7, con altri tre Comuni veneziani. In tema ricordiamo che il friulano è stato riconosciuto minoranza linguistica storica dall'art. 1, c. 2, della legge 15 dicembre 1999, n. 482.

(14) Salvo il caso della Circoscrizione Estero, per il Senato i collegi elettorali proporzionali sono rappresentati dalle singole Regioni, cui si aggiunge il collegio maggioritario uninominale della Valle d'Aosta, nonché per il Trentino-Alto Adige sei collegi maggioritari uninominali stabiliti dalla legge 30 dicembre 1991, n. 422, a tutela della popolazione alto-atesina, ed uno proporzionale coincidente con l'intero territorio regionale. Per la Camera le circoscrizioni proporzionali sono indicate nella tabella A allegata al d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, come sostituita dall'art. 1, c. 1, lett. a), della legge 4 agosto 1993, n. 277, che riparte il territorio nazionale in 26 collegi corrispondenti al territorio delle Regioni, fatta eccezione per le cinque più popolate che sono divise in tre circoscrizioni (Lombardia: Provincia di Milano, Province settentrionali e Province meridionali) e in due (Piemonte: Provincia di Torino ed altre Province; Veneto: Province occidentali e Province orientali; Lazio: Provincia di Roma ed altre Province; Campania: Provincia di Napoli ed altre Province; Sicilia: Province occidentali e Province orientali), cui si aggiunge il collegio maggioritario uninominale della Valle d'Aosta.

(15) Stante l'attuale sistema elettorale, i tre Comuni ladini dell'Ampezzano sarebbero compresi per il Senato nel collegio maggioritario uninominale 6 di Bressanone, mentre gli otto Comuni dell'Altopiano di Asiago - così come i due Comuni ora bellunesi di Lamon e Sovramonte - sarebbero inseriti nel collegio maggioritario uninominale 3 di Pergine Valsugana; a ciò s'aggiungerebbe l'inclusione nel collegio proporzionale regionale. Per la Camera tutti i suddetti Comuni ricadrebbero nella circoscrizione proporzionale del Trentino-Alto Adige. A loro volta i Comuni friulani del Portogruarese sarebbero inseriti nella circoscrizione proporzionale regionale del Friuli-Venezia Giulia per la Camera e il Senato.

(16) Un parallelo in materia si ha negli U.S.A. con la difficoltà ad aggiornare perio-

no o tantomeno incentivano eventuali variazioni dei confini regionali ⁽¹⁷⁾, anche solo di modesta entità territoriale come nel caso del distacco-aggregazione di un Comune da una Regione all'altra.

Tuttavia, se appaiono innegabili i riflessi della variazione dei confini regionali sugli equilibri elettorali, occorre anzitutto ricordare proprio la particolarissima norma della legge n. 352 del 1970, relativa al *quorum* richiesto ai fini dell'approvazione del quesito referendario per il mutamento dei confini regionali. Infatti, l'art. 45, secondo comma, della predetta legge statuisce che la proposta sia approvata solo qualora l'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di Cassazione, accerti il voto favorevole della maggioranza assoluta degli iscritti alle liste elettorali del Comune o dei Comuni in cui è indetta la consultazione.

Si tratta della previsione di un insolito e peculiare *quorum* funzionale ⁽¹⁸⁾, indubbiamente molto elevato da raggiungere,

dicamente i confini dei distretti elettorali in relazione agli spostamenti di popolazione che periodicamente si verificano, a fronte della resistenza dei componenti delle assemblee locali, eletti in base alle vecchie circoscrizioni, che hanno tutto da perdere da un loro rimaneggiamento. In tema, cfr. G. SPINI, *America 1962*, Firenze, La Nuova Italia, 1962, p. 12.

(17) Un esempio lampante è costituito nella XIV legislatura dalla posizione del senatore Falcier che, eletto nel collegio maggioritario uninominale di Portogruaro (circoscrizione Veneto 2 - collegio 7), onde evitare di veder compromessa l'integrità territoriale della propria circoscrizione elettorale - a fronte del tentativo delle locali comunità friulane di percorrere la strada dell'art. 132, c. 2, Cost., per aggregarsi alla Regione d'origine - nella sua qualità di relatore del disegno di legge, Atto Senato n. 2085, di modifica della legge n. 352 del 1970 al fine di semplificare la procedura di distacco-aggregazione, anche alla luce della riforma costituzionale del 2001, riuscì a bloccare l'*iter* di approvazione al Senato sollevando una serie di rilievi al testo, dopo che la Camera l'aveva licenziato quasi all'unanimità sussistendo un accordo tra le forze politiche per la sua approvazione. In tema, cfr. A. VENTURIN, *Portogruaro e Pordenone uniti "dai monti al mare"*, Portogruaro, Movimento Provincia Pordenone-Portogruaro, 2003, pp. 245-246, 249-250.

(18) La primigenia proposta di legge Luzzatto ed altri della III legislatura non prevedeva tale *quorum* per l'approvazione del *referendum* di variazione territoriale, stabilendo all'art. 29, c. 3, che la proposta referendaria è dichiarata approvata "nel caso che il numero dei voti attribuiti alla risposta affermativa al quesito del *referendum* sia maggiore del numero dei voti attribuiti alla risposta negativa", e quindi prevedendo la sola maggioranza relativa, in ragione del fatto che siamo di fronte ad un mero *referendum* consultivo che non vincola il legislatore statale ad adottare la legge di muta-

che non si rinviene in nessun'altra disciplina referendaria, oltretutto contemplato all'interno di una norma legislativa ordinaria⁽¹⁹⁾, ragion per cui sussiste il fondato motivo che la disposizione normativa *de qua* introduca la fattispecie di un *quorum* ultroneo passibile d'illegittimità costituzionale.

Infatti, per quanto la Costituzione lasci al legislatore ordinario ampi margini di discrezionalità con riguardo allo svolgimento delle consultazioni referendarie e fermo restando l'insopprimibile funzione di garanzia della stessa, onde evitare che la variazione territoriale possa essere decisa senza il consenso della maggioranza del corpo elettorale interessato, le disposizioni adottate non possono importare irragionevoli e ostacoli di disagevole superabilità all'esito dell'iniziativa referendaria, poiché qualora ciò avvenisse non potrebbe dubitarsi dell'illegittimità costituzionale di tali disposizioni. Inoltre, se il *referendum* che si inserisce nel procedimento di modifica dei confini regionali è senz'altro costoso per il sistema e passibile di incidere in misura rilevante sul funzionamento del potere esecutivo e del legislativo - coartando l'uno a presentare e l'altro a esaminare un disegno di legge di variazione territoriale - nonché di due Consigli regionali che devono esprimere un parere in merito, appare del tutto ingiustificato prevedere per l'approvazione del quesito un *quorum* aggravato privo di fondamento costituzionale.

In materia, senza però entrare nel merito, si ricorda che sono recentemente intervenute le ordinanze della Corte costituzionale del 20-24 febbraio 2006, n. 69, e del 5-14 luglio 2006, n.

mento dei confini. Il suddetto *quorum* era invece previsto all'art. 37, c. 2, del disegno di legge governativo, esaminato congiuntamente alla citata proposta, che venne poi peraltro ritirata in sede di discussione dal suo presentatore, cfr. Atti Camera, Assemblea, 28 gennaio 1960, p. 12809.

(19) Nell'ambito degli innumerevoli progetti di riforma che si sono succeduti circa la disciplina del *referendum* abrogativo di cui all'art. 75 Cost., si ricorda la proposta di legge costituzionale presentata nella VII legislatura dal deputato Colonna ed altri il 30 giugno 1977, Atto Camera n. 1577, recante "Modifiche degli articoli 75 e 138 della Costituzione", volta a ritenere approvata la proposta di *referendum* abrogativo e costituzionale solo se avessero raggiunto la maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto, così come previsto dall'art. 45, c. 2, legge n. 352 del 1970, per il *referendum* territoriale ex art. 132, Cost.

296, con cui sono stati dichiarati inammissibili i conflitti di attribuzione sollevati circa la norma del *quorum* dai delegati dei cinque Comuni del Portogruarese interessati alla procedura di distacco-aggregazione⁽²⁰⁾. In tale sede la Consulta ha rilevato l'assenza sia del presupposto soggettivo del conflitto poiché i delegati comunali non avrebbero poteri nella fase di proclamazione del risultato, sia di quello oggettivo mancando una lesione delle attribuzioni costituzionali dalla quale derivi il disconoscimento al Comune della titolarità di funzioni costituzionali o gliene sia impedito l'esercizio, limitandosi il ricorso a contestare la "troppo pedissequa" applicazione della legislazione vigente⁽²¹⁾.

Appare dunque di particolare interesse l'approfondimento dell'aspetto legato al *quorum* referendario con particolare attenzione alla specifica ipotesi, quanto mai attuale, dell'art. 132, c. 2, Cost., relativa al distacco-aggregazione di Comuni da una Regione all'altra.

2. Il contrasto diretto con la norma testuale dell'art. 132, comma 2, Cost.

Assoggettando a uno scrutinio di costituzionalità la norma del *quorum* della legge n. 352 del 1970 si evince anzitutto che sembra porsi in evidente contrasto con lo stesso art. 132, c. 2, Cost. - quale risulta dalla modifica intervenuta con l'art. 9, c. 1, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3⁽²²⁾ - laddove

(20) In *Il Foro Italiano*, 2007, n. 1, pp. 24-30.

(21) Per un breve commento sulle ordinanze d'inammissibilità citate, si veda R. ROMBOLI, *In tema di distacco di un Comune da una Regione*, in *Il Foro Italiano*, 2007, n. 1, pp. 25-26.

(22) Definisce "significativa riforma" la novella apportata all'art. 132, c. 1, Cost., dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, la Corte costituzionale nell'ordinanza 13-25 novembre 2003, n. 343, (in *id.*, 2004, 1, pp. 354-356), per la quale si vedano i commenti di: F. BENELLI, *Un conflitto da atto legislativo (davvero peculiare), una decisione di inammissibilità (ricca di implicazioni)*, in *Le Regioni*, 2004, n. 2-3, pp. 714-727; R. PINARDI, *Ancora un conflitto su atto legislativo (ovvero: la legge sul referendum alla luce della modifica dell'art. 132, comma 2, Cost.)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, pp. 3585-3594.

prescrive testualmente che la proposta di distacco-aggregazione di un Comune avvenga attraverso “l’approvazione della maggioranza delle popolazioni [...] del Comune o dei Comuni interessati”. L’espressione “maggioranza delle popolazioni” non pare che inequivocabilmente interpretabile come la maggioranza dei voti validi espressi dalla maggioranza degli aventi diritto al voto⁽²³⁾, e cioè secondo il *quorum* ordinariamente contemplato per il *referendum* abrogativo dall’art. 75, c. 4, Cost. Del resto, se la legge costituzionale n. 3 del 2001 avesse voluto prevedere un particolare *quorum* al fine dell’approvazione del quesito referendario di distacco-aggregazione di cui all’art. 132, c. 2, lo avrebbe senz’altro indicato così come avviene all’art. 75, c. 4, Cost., per il *referendum* abrogativo.

Non a caso, la stessa Corte costituzionale nella citata sentenza n. 334 del 2004 ha chiarito che le disposizioni di cui al Titolo III della legge n. 352 del 1970 sono del tutto ultronee rispetto ai principi enucleati dall’art. 132, c. 2, Cost., non solo a seguito della riforma costituzionale operata nel 2001, ma anche nel raffronto con il testo originario del 1948⁽²⁴⁾, peraltro impreciso e lacunoso nel determinare l’ampiezza delle popolazioni interessate alla consultazione referendaria. La Consulta parla testualmente di “onerosità del procedimento [...] eccessiva (in quanto non necessitata)”, la quale si risolve in una “frustrazione del diritto di autodeterminazione dell’autonomia locale, la cui affermazione e garanzia risulta invece tendenzialmente accentuata

(23) Così, cfr. V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana*, cit., pp. 415-416, nonché G. TREVES, *Principi di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1973, p. 59, secondo cui l’art. 75 Cost. detterebbe “talune regole che sono da ritenersi vevolevoli per ogni tipo di *referendum*”.

(24) In sede costituente, il relatore del progetto del Comitato per le autonomie, Gaspare Ambrosini, aveva sollecitato la necessità che i confini regionali potessero essere soggetti a variazioni al fine di garantire una perfetta corrispondenza tra dimensione territoriale ed efficienza dei pubblici servizi, cfr. Atti Assemblea Costituente, II Sottocommissione, Discussioni, 27 luglio 1946, p. 8, e 13 novembre 1946, p. 485. Per il successivo scarno dibattito in materia nella II Sottocommissione, si veda *id.*, 18 dicembre 1946, seduta pomeridiana, pp. 764-769, mentre l’assemblea plenaria approvò il testo dell’art. 132 Cost., proposto dalla Commissione dei 75 senza alcuna istanza di emendamento, cfr. *id.*, 4 dicembre 1947, seduta pomeridiana, pp. 2826-2830.

dalla riforma del 2001”⁽²⁵⁾ e un ulteriore espresso riferimento al “diritto di autodeterminazione delle collettività locali”, nel quadro del procedimento di distacco-aggregazione di cui all’art. 132, c. 2, Cost., è contenuto nella recente sentenza 21 febbraio-9 marzo 2007, n. 66⁽²⁶⁾.

Così, se in relazione al principio autonomistico dell’art. 5 Cost., teso a incentivare il decentramento, sebbene nel rispetto dell’unità e indivisibilità della Repubblica, l’art. 132 provvede a precisarne la latitudine, quest’ultima si concretizza nella potestà popolare di individuare il territorio e la comunità regionale alla quale appartenere. L’art. 132 Cost. è orientato proprio a far esprimere l’autonomia delle popolazioni locali, nella forma di un’autodeterminazione in ordine alla comunità regionale alla quale tali popolazioni intendono appartenere. In materia, occorre richiamare anche il diritto internazionale con l’art. 5 della Carta europea delle autonomie locali – sottoscritta a Strasburgo dagli Stati membri del Consiglio d’Europa il 15 ottobre 1985 e resa esecutiva in Italia con la legge 30 dicembre 1989, n. 439 – che statuisce il principio secondo cui: “Per ogni modifica dei limiti locali territoriali, le collettività locali interessate dovranno essere preliminarmente consultate, eventualmente tramite *referendum*, qualora ciò sia consentito dalla legge”.

Del resto, la violazione della *ratio* dell’art. 132 Cost. si pone non solo come dispregio della norma che protegge questa scelta, ma può qualificarsi anche come un’ipotesi di rottura costituzionale, nel senso che in presenza di una norma come quella di cui all’art. 45, c. 2, legge n. 352 del 1970, che aggrava la procedura per il ridisegno territoriale in modo tale da non rispettare

(25) Punto 2.1 del considerato in diritto.

(26) In *Il Foro Italiano*, 2007, n. 5, pp. 1321-1325, punto 3 del considerato in diritto. Per tale pronuncia che interviene sul conflitto sollevato dalla Regione Valle d’Aosta contro il Governo circa i Comuni del Piemonte che hanno attivato la procedura di aggregazione ad Aosta, cfr.: A. D’ATENA, *Profili procedurali della migrazione dei comuni nei territori regionali speciali*, in www.forumcostituzionale.it, 2007; M. MAIOLLO, *Forma e sostanza in tema di variazioni territoriali regionali (a margine della pronuncia 66/2007 della Corte costituzionale)*, in *id.*, 2007; F. RATTO TRABUCCO, *Nulla quaestio all’applicazione dell’art. 132 cost. alle Regioni a statuto speciale: il caso dell’aggregazione del comune di Noasca alla Valle d’Aosta*, in *Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza*, 2007, n. 13-14, pp. 1387-1390.

la logica dell'art. 132, c. 2, Cost., si potrebbe definire quest'ultima come "eversiva" rispetto alla volontà costituzionale, poiché intacca un valore supremo dell'ordinamento. Peraltro, il "principio di partecipazione delle comunità locali a talune fondamentali decisioni che le riguardano" è stato espressamente richiamato dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza 19-27 luglio 1989, n. 453, quale principio di portata generale "ricevuto dalla tradizione storica, perché già presente nella legislazione comunale e provinciale anteriore alla Costituzione della Repubblica", il quale "trova puntuale espressione negli articoli 132 e 133 della Costituzione, ma che è comunque desumibile dal contesto dell'intero Titolo V della Parte II della Costituzione" ⁽²⁷⁾.

Inoltre, la giurisprudenza costituzionale è intervenuta – sia pure in via indiretta – sull'art. 132 Cost., anche al fine di specificare, da un lato, che "la modificazione territoriale, [...], opera in funzione dell'assetto di interessi, competenze o potestà, determinato dalla [...] configurazione istituzionale e strutturale degli enti locali, che ne sono titolari" (sentenza 8-16 febbraio 1993, n. 55) ⁽²⁸⁾ e, dall'altro, le ragioni che possono indurre a un eventuale ridisegno morfologico, tra cui "la tradizione amministrativa, [...], risalenti consuetudini di uso collettivo" (sentenza 20-30 giugno 1988, n. 743) ⁽²⁹⁾.

Tale svilimento dell'autodeterminazione della collettività locale non deve però intendersi limitata al gravoso onere delle deliberazioni "di appoggio" originariamente pretese dalla legge n. 352 del 1970, ma sembra comprendere anche lo stesso *quorum* del voto favorevole della maggioranza degli iscritti alle liste elettorali che l'art. 45, c. 2, della stessa legge impone ai fini dell'approvazione della richiesta di variazione territoriale. Quest'ultimo, infatti, determina un'inevitabile compressione del diritto all'autonomia e all'autodeterminazione vantato dalle comunità locali che assume rango costituzionale.

(27) In *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, pp. 2062-2075, punto 4.1 del considerato in diritto.

(28) In *id.*, 1993, pp. 385-396, punto 3 del considerato in diritto.

(29) In *id.*, 1988, pp. 3398-3403, punto 2 del considerato in diritto.

Peraltro, a riprova dell'intervento della Consulta del 2004, si ricorda che il testo dell'art. 45, c. 2, cita la "maggioranza degli elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni nei quali è indetto il *referendum*", in quanto anteriormente alla pronuncia della Consulta la consultazione doveva tenersi sia nella Regione di distacco, che in quella di aggregazione, ex art. 44, c. 3, Il periodo, mentre la Corte ha precisato che ci si deve riferire "soltanto ai cittadini degli enti locali direttamente coinvolti nel distacco-aggregazione", ragion per cui tale disposto appare essere già stato intaccato dalla pronuncia della Consulta.

Così, il fatto di prevedere un *quorum* estremamente difficoltoso da raggiungere si pone in conflitto con la stessa natura del *referendum* in oggetto che è stato ritenuto dalla Corte costituzionale con la sentenza suddetta di carattere "meramente consultivo" ⁽³⁰⁾ e non vincolante per il legislatore statale alla cui discrezionalità è demandato il distacco-aggregazione di un Comune da una Regione all'altra. Infatti, il corpo elettorale è chiamato a emettere un parere obbligatorio che, nel caso di esito contrario alla proposta di distacco-aggregazione, è anche vincolante, mentre, nel caso opposto di risultato favorevole, sarà non vincolante poiché la Costituzione affida al legislatore il compito di valutare la rispondenza della proposta di variazione territoriale all'interesse generale e nazionale. In realtà, a ben guardare, si potrebbe dubitare che il legislatore possa ritenersi

(30) In dottrina sostiene la natura prettamente consultiva del *referendum* ex art. 132 Cost., T. MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, cit., p. 36. *Contra*: M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali*, cit., pp. 83-85; M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, cit., pp. 49-60; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1952, p. 402. Per V. CRISAFULLI, *Norme regionali e norme statali in materia di referendum*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1955, n. 8, pp. 458-459, si tratterebbe di manifestazioni di giudizio, cioè pareri obbligatori espressi dalle popolazioni locali, vincolanti per il legislatore statale nel solo caso di rigetto del quesito, e per lo stesso autore tali *referendum* costituiscono un elemento interno al procedimento legislativo di variazione territoriale e non dei semplici presupposti esterni, cfr. ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1984, II, p. 95. A sua volta, S. CARBONARO, *Il referendum nella Costituzione*, cit., p. 162, li ravvisa come *referendum* "sustanzianti una iniziativa legislativa", mentre sostiene la tesi dell'indifferenza circa la natura del *referendum*, sussistendo la sola diversità negli effetti, E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, cit., pp. 257-261.

del tutto libero di ignorare l'iniziativa legislativa "rinforzata" approvata dalle popolazioni interessate laddove l'espressione "può" contenuta nell'art. 132 Cost. potrebbe non tanto riferirsi alla possibilità del legislatore nazionale di disattendere le richieste "rinforzate" approvate tramite *referendum*, quanto alla mera eventualità dell'intero procedimento, il quale, però, una volta attivato dovrebbe potersi concludere in tempi certi. Inoltre, alla luce del nuovo Titolo V che ha rafforzato il "diritto di autodeterminazione dell'autonomia locale", il Parlamento ben difficilmente potrà discostarsi dall'indicazione favorevolmente concorde del corpo elettorale e di una o, addirittura, entrambe le Regioni interessate.

Tuttavia, anche prescindendo dalla natura del *referendum* in esame – consultiva, di iniziativa, di controllo, deliberativa – si ricorda che le Regioni italiane, quanto meno quelle di diritto comune, sono nate in Assemblea Costituente con un'operazione verticistica, lasciando allo Stato le scelte in ordine al proprio assetto territoriale, sia pur temperando tale ipotesi con lo svolgimento di un *referendum* locale. La previsione di un *quorum* oltremodo eccessivo per tale consultazione, qual è quello previsto all'art. 45, c. 2 – anche in considerazione della necessità di rimpatrio per gli elettori residenti all'estero, nonché della sovente mancata costituzione dei seggi speciali presso gli ospedali e le case di cura, in realtà previsti dalle leggi che disciplinano le votazioni – si pone, di fatto, come la pretesa del *quorum* della maggioranza qualificata di coloro che effettivamente sono posti nelle condizioni di poter esercitare il loro voto senza particolari difficoltà, e cioè i residenti nel Comune interessato.

Orbene, l'aggravare il procedimento con un *quorum* abnorme, inficiato dal conteggio di elettori che non possono ritenersi popolazione effettivamente residente nel Comune interessato – nella migliore delle ipotesi lo sono stati in passato, ma neppure sempre è così – per cui la loro necessitata astensione assume la valenza di voto contrario, si pone in chiaro contrasto con i principi ispiratori del Titolo V della Costituzione e in particolare con quello di autoidentificazione territoriale delle collettività locali.

Da ciò discende che il *quorum* da prevedersi per i *referendum ex art. 132, c. 2, Cost.*, non può che essere la maggioranza dei voti validamente espressi, purché abbia partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, già previsto per il *referendum abrogativo dall'art. 75, c. 4, Cost.* e in conformità con i principi in tema di validità delle deliberazioni parlamentari, *ex art. 64, c. 3*, di cui si parlerà più avanti. Infatti, non appare di per sé possibile assoggettare tale consultazione referendaria ad oneri ancora maggiori di quelli già previsti per il *referendum abrogativo*.

3. *Il contrasto con la disciplina per il quorum del referendum abrogativo e costituzionale*

In secondo luogo si registra un chiaro stridente contrasto della previsione del suddetto *quorum* con l'unica norma costituzionale regolatrice del *quorum* per una fattispecie referendaria e cioè quella di cui all'art. 75, c. 4, Cost., relativa al *referendum abrogativo*. Infatti, in tal caso è prescritto il *quorum* strutturale di partecipazione pari alla maggioranza degli aventi diritto al voto, mentre il *quorum* funzionale richiede che la proposta sia approvata con il voto favorevole della maggioranza dei voti validi. Al contrario - sia pure in via implicita - non è previsto un *quorum* strutturale di partecipazione, sia per il *referendum* sulle leggi costituzionali e di revisione costituzionale, di cui all'art. 138, c. 2, Cost. ⁽³¹⁾, sia per il *referendum* che si inserisce

(31) Sostiene la "eccezionalità" della previsione del *quorum* di partecipazione per il *referendum abrogativo* partendo dall'assunto che, in tutto il dibattito costituzionale, per quello costituzionale non vi fu nessuna proposta in tal senso, A. CANEPA, *Referendum costituzionale e quorum di partecipazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, n. 2, p. 295. Inoltre, E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, cit., p. 226, rinviene la *ratio* giustificatrice della differenza nel fatto che nel *referendum* costituzionale l'atto volitivo del popolo si ricolleggerebbe ad una proposta normativa già formulata dalle Camere, mentre nel *referendum abrogativo* l'intero procedimento si esaurirebbe nell'ambito del corpo elettorale, "onde la necessità di circondarlo di più rigorose garanzie, anche al fine di ridurre i rischi del sopravvenire di una situazione normativa nuova che potrebbe trovarsi in stridente contrasto con il preesistente assetto normativo". Analogamente, M.L. MAZZONI HONO-

nel procedimento di approvazione degli Statuti delle Regioni ordinarie, di cui all'art. 123, c. 3, Cost. Nel caso del *referendum ex art. 132*, come abbiamo visto, si esige invece un *quorum* per l'approvazione del quesito pari alla metà più uno degli elettori appartenenti alle popolazioni interessate, disponendo così implicitamente, anche un *quorum* di partecipazione per la validità della consultazione.

In materia, la ricostruzione della *ratio* sottesa alla previsione del *quorum* di partecipazione nel *referendum* abrogativo rende evidente il perfetto parallelismo con la disciplina costituzionale in tema di numero legale prescritto per la validità delle deliberazioni parlamentari dall'art. 64, c. 3, Cost. ⁽³²⁾. Non a caso, il *quorum* strutturale previsto per la validità delle sedute delle Camere richiede la presenza della maggioranza dei componenti, mentre per la validità delle deliberazioni è previsto il *quorum* funzionale della maggioranza dei presenti, "salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale". Peraltro, i regolamenti parlamentari dispongono diversamente circa gli astenuti che sono considerati votanti in senso contrario al Senato (art. 107, RS), mentre sono del tutto esclusi dal computo del *quorum* funzionale alla Camera (art. 48, RC), risultato che a Palazzo Madama si raggiunge con l'uscita dall'aula al momento del voto (cd. squagliamento), e dal canto suo la Consulta ha avuto modo di legittimare entrambe le interpretazioni ⁽³³⁾. In ogni caso, l'aver previsto l'atto normativo risultante dal *referendum*

RATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1982, p. 97 ss., nonché C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, p. 1230.

(32) Nel medesimo senso cfr. G.M. SALERNO, *Il referendum*, Padova, Cedam, 1992, pp. 194-195 e ID., *Referendum* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1988, XXXIX, p. 246.

(33) Cfr. Corte costituzionale 26-29 marzo 1984, n. 78, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, pp. 456-470, punto 4 del considerato in diritto, in cui si afferma che si tratta di "manifestazioni di volontà che si differenziano solo formalmente [...], ma che in realtà poi si accomunano grazie all'univocità del risultato cui entrambe mirano con piena consapevolezza, che è quello di non concorrere all'adozione dell'atto collegiale". Sostiene l'incostituzionalità della norma dell'art. 48, Regolamento Camera, fra gli altri, S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 77-88, 115-117.

abrogativo come una forma di legislazione omologa a quella parlamentare ha condotto a subordinare la formazione di tale fonte agli stessi requisiti prescritti per l'approvazione delle leggi del Parlamento: da qui la simmetria dei *quorum* di partecipazione e di approvazione, enunciati agli artt. 64, c. 3, e 75, c. 4, Cost. ⁽³⁴⁾. Per analogia, in considerazione del fatto che il *referendum* di cui all'art. 132 Cost. costituisce l'atto prodromico necessitato all'eventuale adozione della legge statale di variazione territoriale, anche per tale consultazione pare indubitabile il richiamo al duplice *quorum* di cui all'art. 64, c. 3, Cost.

Al riguardo, in questa sede giova altresì ricordare che, nell'ambito del procedimento legislativo, le norme costituzionali prevedono maggioranze pari o superiori a quella assoluta degli aventi diritto al voto, esclusivamente nei seguenti casi:

l'approvazione delle leggi di concessione dell'indulto e dell'amnistia, per le quali è richiesta la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera (art. 79, c. 1, Cost.);

l'approvazione delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale, per le quali è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione, nonché, al solo fine di evitare la sottoposizione delle stesse a *referendum* popolare, è altresì prevista la maggioranza dei 2/3 dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione (art. 138, c. 1 e 3, Cost.);

l'approvazione delle leggi per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a Statuto ordinario, per le quali è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (art. 116, c. 3, Cost.);

l'approvazione delle leggi relative alle materie di cui all'art. 117, c. 3 e 119, Cost., qualora la Commissione per le questioni regionali integrata dai rappresentanti delle Regioni e degli Enti locali abbia espresso parere contrario o favorevole condizionato e la Commissione parlamentare non vi si sia adeguata, per le

(34) Sul parallelismo tra gli artt. 64 e 75 Cost., relativamente all'adozione del principio maggioritario, cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977, p. 209, il quale ritiene che i due articoli in esame "non sono contraddittori, ma si possono integrare perfettamente".

quali è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (art. 11, c. 2, legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3);

la dichiarazione di urgenza delle leggi al fine della loro promulgazione nel termine stabilito, per le quali è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (art. 73, c. 2, Cost.).

Ulteriori previsioni di *quorum* pari o superiore alla maggioranza assoluta degli aventi diritto al voto si rinvencono unicamente al fine dell'elezione dei titolari di cariche istituzionali di particolare rilievo, quali:

- l'elezione del Presidente della Repubblica, per il quale – limitatamente ai primi tre scrutini – è richiesta la maggioranza dei 2/3 dei componenti l'assemblea, mentre per le successive votazioni è prescritta la maggioranza assoluta dei componenti l'assemblea (art. 83, c. 3, Cost.);

- l'elezione dei giudici della Corte costituzionale da parte del Parlamento in seduta comune, per i quali – limitatamente ai primi tre scrutini – si richiede la maggioranza dei 2/3 dei componenti l'assemblea, mentre per le successive votazioni è prescritta la maggioranza dei 3/5 dei componenti l'assemblea (art. 3, legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2);

- l'elezione dei giudici della Corte costituzionale da parte delle supreme magistrature, ordinaria e amministrativa, per i quali – limitatamente al primo scrutinio – si richiede la maggioranza assoluta dei componenti il collegio, mentre per le successive votazioni è prescritta la sola maggioranza relativa (art. 4, c. 1 e 2, legge costituzionale 22 novembre 1967, 2);

- l'elezione dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura da parte del Parlamento in seduta comune, per i quali – limitatamente ai primi due scrutini – si richiede la maggioranza dei 3/5 dei componenti l'assemblea, mentre per le successive votazioni è prescritta la sola maggioranza dei 3/5 dei votanti (art. 22, c. 1 e 2, legge 24 marzo 1958, n. 195, sulla cui costituzionalità la dottrina ha peraltro ampiamente discusso trattandosi

di legge ordinaria⁽³⁵⁾).

Altresì, per quanto sussistano difficoltà a individuare uno specifico fondamento logico-politico della norma costituzionale prescrivente il *quorum* per il *referendum* abrogativo di cui all'art. 75, c. 4, Cost.,⁽³⁶⁾ in quanto il mero comportamento passivo degli elettori non è univoco nel senso di acquiescenza o di avversione al quesito in esame, potendo al contrario indicare un disinteresse per la *res publica* oggetto della consultazione⁽³⁷⁾, è indubitabile che, sia che si tratti di abrogare una legge vigente (art. 75 Cost.), sia di consentire determinate modificazioni alle circoscrizioni regionali (art. 132, c. 1 e 2, Cost.), la sostanza permane la medesima: si tratta di provocare un certo mutamento di una data situazione preesistente. Indi, la regola del *quorum* di cui all'art. 75, c. 4, Cost., può ragionevolmente ritenersi detenere una portata estendibile al *referendum ex art. 132, c. 1 e 2, Cost.*, e non pare legittima la pretesa di un *quorum* superiore, quantomeno in assenza di uno specifico disposto costituzionale.

Peraltro, la previsione del *quorum* strutturale per il *referendum* abrogativo fu prevista in Assemblea Costituente al fine di evitare che una piccola minoranza potesse sopprimere una legge votata dalla maggioranza dei cittadini rappresentati in Par-

(35) In materia, sono stati sollevati dubbi di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 64 Cost., da S. GALEOTTI, *Sull'elezione dei giudici della Corte costituzionale di competenza del Parlamento*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1954, n. 1, p. 56 ss., ma tali sospetti sono stati superati sia poiché il suddetto disposto costituzionale non è stato ritenuto riferibile alle elezioni effettuate dalle assemblee parlamentari, come afferma G. GUARINO, *Deliberazione-nomina-elezione*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1954, p. 73 ss., sia soprattutto perché il C.S.M. non deve ridursi ad uno strumento della maggioranza di governo in alcuna delle sue componenti, secondo S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, 1964, pp. 15-16.

(36) Cfr. V. CRISAFULLI, *Norme regionali e norme statali in materia di referendum*, cit., p. 459, n. 2.

(37) Sugli effetti del *quorum* sul *referendum* abrogativo, cfr.: A. BORDI, *Referendum indebolito da un colpo al quorum*, in *Amministrazione civile*, 2005, n. 8-9, pp. 35-39; S. VASSALLO, *Il referendum e i paradossi del quorum*, in *Il Mulino*, 2003, n. 410, pp. 1040-1049; C. DE FIORES, *Ragioni e virtù del quorum di partecipazione nel referendum abrogativo*, in *Politica del diritto*, 2000, n. 3, pp. 463-487.

lamento⁽³⁸⁾, ma non certo per legittimare l'astensione dal voto⁽³⁹⁾ tanto è vero che non mancava chi riteneva necessario legare il previsto *quorum* all'obbligatorietà del voto⁽⁴⁰⁾. Inoltre, in sede di approvazione della legge n. 352 del 1970, attuativa dello strumento referendario, furono recepite pienamente le motivazioni dei costituenti poiché non è stata contemplata l'astensione come forma di diserzione dalle urne, né come variante del voto e fu respinto un emendamento volto a equiparare il "non voto" al "voto contrario" all'abrogazione ai fini della reiterazione della richiesta referendaria prima che siano decorsi cinque anni⁽⁴¹⁾.

Dal canto suo la legislazione elettorale di attuazione ha blandamente sanzionato sino al 1993 solo il mancato esercizio del voto elettorale⁽⁴²⁾, per quanto l'art. 50 della legge n. 352 del 1970 contenga il rinvio espresso, per tutto quanto non disciplinato, alle norme del testo unico per l'elezione della Came-

(38) Cfr. l'intervento di Fabbri, in Atti Assemblea Costituente, II Sottocommissione, discussioni, 17 gennaio 1947, p. 818.

(39) Cfr. l'intervento di Lami Starnuti, in *id.*, p. 821.

(40) Cfr. gli interventi di Grieco e Terracini, contrari all'introduzione dell'obbligatorietà del voto, nonché di Mortati, favorevole come tutta la Dc, in *id.*, pp. 823-826.

(41) Cfr. l'emendamento Alesi ed altri 38.2, in Atti Camera, Assemblea, 20 maggio 1970, pp. 17849-17851.

(42) L'art. 4, c. 1, del d.P.R. n. 361 del 1957, stabiliva che "l'esercizio del diritto di voto è un obbligo al quale nessun cittadino può sottrarsi senza venir meno ad un suo preciso dovere verso il Paese" e l'art. 115 prescriveva che l'elettore non votante dovesse "darne giustificazione" al Sindaco, il quale, valutati i motivi, provvedeva alla compilazione dell'elenco degli astenuti, che veniva esposto per la durata di un mese nell'albo comunale, mentre per cinque anni la menzione "non ha votato" era iscritta nel certificato di buona condotta di coloro che si sono astenuti dal voto senza giustificato motivo. Tali disposizioni furono previste anche per l'elezione del Senato dall'art. 25 della legge 6 febbraio 1948, n. 29, che in materia rinviava al testo unico per l'elezione della Camera del 1957. Tuttavia, le suddette norme sono venute meno con l'art. 1, c. 1, lett. e), della legge 4 agosto 1993, n. 277, che ha sostituito l'art. 4, c. 1, del d.P.R. n. 361 del 1957, ulteriormente modificato dall'art. 1, c. 2, della legge 21 dicembre 2005, n. 270, che ha qualificato il voto "un dovere civico e un diritto di tutti i cittadini", e con l'art. 3, c. 1, lett. s), del d.lgs. 20 dicembre 1993, n. 534, che ha abrogato le sanzioni dell'art. 115 del d.P.R. n. 361 del 1957. Peraltro, il requisito della buona condotta ai fini dell'accesso al pubblico impiego, salvo alcuni ruoli attinenti la sicurezza nazionale, era già stato soppresso dall'articolo unico della legge 29 ottobre 1984, n. 732.

ra approvato con d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361.

4. *Il contrasto con la disciplina per il voto degli elettori residenti all'estero*

L'esame di costituzionalità del disposto sul *quorum* previsto dalla legge n. 352 del 1970 dev'essere infine raffrontato con la disciplina del voto dei cittadini italiani residenti all'estero quale risulta dalla legge 27 dicembre 2001, n. 459, adottata al fine di garantire piena attuazione all'art. 48 Cost., novellato dalla legge costituzionale 17 gennaio 2000, n. 1. In quest'ambito emergono tre distinti profili che devono essere analizzati separatamente.

4.1 *La violazione del principio di effettività del suffragio per il voto degli elettori residenti all'estero*

La previsione iniziale dell'art. 1, c. 1 e 2, della legge n. 459 del 2001, appare da subito palesemente discriminatoria nei confronti degli elettori residenti all'estero che debbano votare per un *referendum* di variazione territoriale ex art. 132 Cost., in quanto il disposto genera una palese violazione sia del principio di effettività del suffragio sancito all'art. 48 Cost., in favore dei cittadini italiani residenti all'estero, sia del principio di eguaglianza formale circa le condizioni di voto cui sono assoggettati questi ultimi in rapporto a quelle contemplate per i residenti sul territorio nazionale.

Infatti, appare innegabile che tale disposizione configuri una disparità di trattamento nell'esercizio del diritto di voto in danno dei cittadini italiani residenti all'estero – rispetto quelli dimoranti sul territorio nazionale – a seconda che siano chiamati a votare per le elezioni delle Camere e per i *referendum* ex artt. 75 e 138 Cost., per le quali potranno valersi della modalità di suffragio per corrispondenza, oppure debbano esprimersi per le elezioni comunali, provinciali e regionali, e per i *referendum* nei medesimi livelli di governo – siano essi di variazione terri-

toriale, ex artt. 132 e 133 Cost., siano essi indetti in ossequio alle disposizioni statutarie comunali, provinciali e regionali – per i quali si vedono invece costretti al rientro in Italia al fine dell'esercizio del diritto di voto nel territorio del Comune in cui risultano iscritti all'anagrafe degli italiani residenti all'estero (A.I.R.E.). Si rileva quindi la mancata estensione da parte dell'art. 1, c. 1 e 2, della legge n. 459 del 2001, del voto per corrispondenza anche al caso di elezioni e *referendum* di livello comunale, provinciale e regionale.

Se ne deduce perciò che l'art. 1, c. 1 e 2, della legge cit., introduce una distinzione del tutto immotivata tra le elezioni per le Camere e per i *referendum* ex artt. 75 e 138, da un lato, e per le elezioni e i *referendum* locali, dall'altro. Tale differenziazione non ha alcuna ragione di sussistere anche e soprattutto alla luce delle disposizioni introdotte al Titolo V della Parte II della Costituzione con la legge costituzionale n. 3 del 2001, attraverso la quale è stata accentuata l'autonomia delle enti esponenziali delle comunità locali, sancendo l'articolazione della Repubblica in cinque distinti livelli di governo: Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni, Stato. Le consultazioni per l'elezione degli organi rappresentativi di un dato livello di governo del territorio non possono quindi essere assoggettate a un regime più gravoso rispetto a quelle di un altro livello di governo, dovendo porre i cittadini-elettori – siano essi residenti sul territorio nazionale o all'estero – nelle medesime condizioni di esercizio del diritto di voto. Così, nel caso degli elettori residenti all'estero, se per le elezioni delle Camere e per i *referendum* ex artt. 75 e 138 Cost. è stato previsto dall'art. 1, c. 1 e 2, della legge cit., il sistema del voto per corrispondenza evitando quindi il rimpatrio in occasione del voto, la stessa modalità dovrà essere contemplata per le elezioni e per i *referendum* a livello locale.

Inoltre, anche qualora il legislatore avesse inteso assicurare un trattamento di favore alle elezioni per le Camere e ai *referendum* ex artt. 75 e 132 Cost., per una presunta loro maggiore rilevanza costituzionale, non può dimenticarsi che proprio per il *referendum* ex art. 132, c. 2, Cost., l'art. 45, c. 2, della legge n.

352 del 1970, ha previsto il *quorum* più elevato al fine dell'approvazione del quesito – rispetto a tutte le restanti forme referendarie previste nell'ordinamento italiano – pari alla maggioranza assoluta degli iscritti alle liste elettorali. Di talché, nell'ottica della tutela del principio di autodeterminazione dell'autonomia locale, che la legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V della Costituzione ha inteso inequivocabilmente rafforzare, occorre che all'esercizio del diritto di voto degli elettori residenti all'estero sia assicurata quella "effettività" proclamata all'art. 48 Cost., in particolar modo per gli stessi *referendum ex art. 132, c. 2, Cost.*, che richiedono l'intervento di tutta la comunità locale - o comunque, quanta più possibile - chiamata a esprimersi sulla sua futura collocazione territoriale in una determinata Regione. Infatti, non appare possibile gravare tale consultazione referendaria di adempimenti ulteriori - quale il necessario rientro degli elettori residenti all'estero, al fine dell'esercizio del voto - rispetto a quelli già previsti per il *referendum* abrogativo di cui all'art. 75 Cost., e per il *referendum* costituzionale di cui all'art. 138 Cost.

Per riflesso, l'illegittimità di tale norma ha effetto anche su quella dell'art. 5, c. 1, della medesima legge n. 459 del 2001, il quale prevede la realizzazione dell'elenco aggiornato degli italiani residenti all'estero volto alla predisposizione delle liste elettorali ai soli fini dell'elezione delle Camere e dei *referendum* previsti dagli artt. 75 e 138 Cost., ma non anche per le elezioni e i *referendum* locali.

4.2 *L'esclusione degli elettori residenti all'estero dal voto per i referendum territoriali*

Analizzando il problema sotto un altro aspetto emerge che il disposto normativo dell'art. 1, c. 1 e 2, legge n. 459 del 2001, dovrebbe altresì interpretarsi in combinato disposto con l'art. 23, c. 1 e 2, lett. e), legge cit., da cui scaturirebbe che gli elettori residenti all'estero debbano ritenersi del tutto esclusi dall'esercizio del diritto di voto per i *referendum ex art. 132, Cost.*

Al riguardo, come già richiamato, se l'art. 50 della legge n. 352 del 1970, quale norma di carattere residuale, prevede che per quanto non disciplinato nella stessa legge si applicano le disposizioni del D.P.R. n. 361 del 1957, nonché – come aggiunto dall'art. 23, c. 2, lett. e), legge n. 459 del 2001 – per i cittadini italiani residenti all'estero “le disposizioni della legge in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero”, occorre notare come tale integrazione vada in realtà coordinata con il c. 1, del medesimo art. 23, legge cit., poiché il c. 2 contiene un espresso rinvio del seguente tenore: “*Ai fini di cui al comma 1, alla legge 25 maggio 1970, n. 352, sono apportate le seguenti modificazioni:*”. Inoltre, a sua volta, il c. 1, dell'art. 23, legge cit., fa evidente riferimento alla partecipazione dei cittadini italiani residenti all'estero per la richiesta di indizione dei soli “*referendum popolari previsti dagli articoli 75 e 138 della Costituzione*”, senza richiamare quindi espressamente le consultazioni referendarie *ex art. 132 Cost.*

Indi, non appare corretto affermare che tutti i procedimenti referendari previsti in Costituzione sono indistintamente regolati dalle disposizioni di legge in materia di esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero, ragion per cui sembra alquanto dubbia la conservazione del diritto di voto in capo agli elettori residenti all'estero per i *referendum* di variazione territoriale contemplati all'art. 132 Cost. Inoltre, propendendo per quest'interpretazione appare evidente il significato dell'art. 1, c. 1 e 3, legge n. 459 del 2001 che, prevedendo la modalità del voto per corrispondenza in favore dei cittadini italiani residenti all'estero per l'elezione delle Camere, nonché per i soli *referendum ex artt. 75 e 138 Cost.*, detta una disciplina specifica per tali consultazioni ed esclude che lo stesso possa avvenire anche i *referendum ex art. 132 Cost.*, proprio in quanto per quest'ultime votazioni i cittadini residenti all'estero non detengono alcun diritto di voto.

Dal che, nella legge n. 459 del 2001, coordinando l'art. 1, c. 1 e 3, con l'art. 23, c. 1 e 2, lett. e), appare evidente una certa volontà del legislatore di distinguere la posizione dei cittadini italiani residenti all'estero rispetto a quelli residenti sul territo-

rio nazionale ai fini della partecipazione ai *referendum ex art. 132 Cost.*, che parrebbero quindi ritenersi esclusi dall'esercizio del diritto di voto per tale tipologia di consultazione referendaria.

4.3 *L'esclusione degli elettori residenti all'estero dal computo del quorum per i referendum territoriali*

Infine, per completezza, occorre rilevare che il disposto normativo dell'art. 1, c. 1 e 2, legge n. 459 del 2001, effettuando una netta distinzione tra le elezioni per le Camere e per i *referendum ex artt. 75 e 138 Cost.*, da un lato, e le elezioni e i *referendum* locali, dall'altro, potrebbe essere interpretato in combinato disposto con l'art. 45, c. 2, della legge n. 352 del 1970, nel senso che gli elettori residenti all'estero, non potendosi giovare del voto per corrispondenza nel caso dei *referendum ex artt. 132, c. 2, Cost.*, restino esclusi dal computo ai fini del *quorum* che è richiesto dalla norma attuativa di tale disposto costituzionale, stante la loro posizione di estrema difficoltà all'esercizio del diritto di voto poiché necessariamente costretti a rimpatriare al momento della consultazione.

Al riguardo, occorre qui ricordare che trattandosi di soggetti i quali sovente non rientrano più in Italia e che spesso detengono un'altra cittadinanza oltre a quella italiana – spesso conservata solo per mere ragioni di opportunità – permangono forti dubbi sul loro reale interesse alla vita politica della comunità di origine (o presunta tale), a maggior ragione nel caso in cui per esercitare il loro diritto di voto – come per i *referendum ex art. 132, c. 2, Cost.* – siano costretti a rimpatriare. Non a caso, l'art. 8, c. 1, lett. *b*), legge n. 459 del 2001, ha previsto che la rappresentanza alle Camere dei cittadini residenti all'estero sia assicurata esclusivamente da cittadini residenti ed elettori nella relativa ripartizione territoriale della Circostrizione Estero di appartenenza, da ciò derivandone un diverso concetto di rappresentanza per gli stessi, non rappresentabili in Parlamento da cittadini residenti nel territorio nazionale. Per converso, il c. 4 esclude la candidabilità dei cittadini residenti all'estero votanti

per corrispondenza per le circoscrizioni del territorio nazionale.

Infine, una conclusione sull'argomento non può esimersi dall'invitare a una riflessione sulla partecipazione al voto referendario poiché, talvolta, si afferma che coloro i quali non partecipano alla consultazione si presume accettino la situazione esistente, per cui non sarebbe lecito consentire che, grazie al voto di una minoranza del corpo elettorale, venga approvato il quesito di distacco-aggregazione di un Comune da una Regione all'altra che solo la maggior parte dei cittadini votanti avevano mostrato di accettare. Tuttavia, tale argomento risulta facilmente reversibile essendo poco persuasivo proprio laddove può bene obiettersi come un mero comportamento passivo ed inerte non sia affatto univoco, stando tutt'al più a indicare un deplorabile disinteresse per la cosa pubblica, e per la singola questione sul tappeto⁽⁴³⁾: gli assenti hanno sempre torto, e nulla di male, se il peso decisivo sarà esplicito dal concorso alle urne e dal voto dei cittadini più attivi e politicamente maturi, quand'anche fossero una minoranza del corpo elettorale. E peraltro occorre ricordare che neanche il *quorum* della maggioranza assoluta degli iscritti alle liste elettorali – e quindi, nessun *quorum* – assicura un'ampia approvazione del quesito referendario di distacco-aggregazione, poiché in ipotesi la variazione territoriale potrebbe essere approvata dalla metà più uno degli aventi diritto al voto, in assenza di altri elettori che si siano recati alle urne per esprimersi negativamente.

(43) Sull'astensione referendaria, cfr. particolarmente A. MORRONE, *L'invito a disertare le urne, tra storia, costituzione e regole di correttezza costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 3, pp. 597-628.