



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

**Congresso delle Regioni**  
**Seconda sessione 2002 – Roma 5 giugno 2002**  
**Camera dei Deputati, Palazzo di Montecitorio – Sala del Mappamondo**

**Intervento di**  
**VINCENZO SATTA, Vicepresidente del Consiglio regionale della Sardegna**

A nome del presidente Serrenti chiedo scusa per non essere egli presente, quindi esporrò io — sono vicepresidente della Commissione autonomia del Consiglio regionale della Sardegna — a suo nome la relazione sul "disegno di legge La Loggia", "Profili normativo ed amministrativo e controlli a livello legislativo". Relazione che per ragioni di tempo ho ridotto all'essenziale, ma rimane integra agli atti.

Profilo normativo e amministrativo, artt. 1 e 4, commi 1, 2, 3 e 8. Sul versante normativo il riassetto delle competenze regionali delineato dalla legge costituzionale 3/2001 ha una portata radicalmente innovativa. Ciò vale sia per le competenze legislative sia per quelle regolamentari. Il legislatore statale ha perso il suo potere di intervento generale su ogni materia. Legge statale e legge regionale operano ormai in regime di separazione di competenza e in posizione di parità gerarchica nel sistema delle fonti. La riforma costituzionale prevede che il potere regolamentare spetti allo Stato soltanto nelle materie di legislazione esclusiva salvo delega alle Regioni. Alle Regioni spetta il potere regolamentare in tutte le altre materie, sia di legislazione concorrente che generale.

La novità è data dunque da una espansione del potere regolamentare regionale che può produrre normativa secondaria anche in area statale. La riforma ha anche costituzionalizzato la potestà regolamentare degli enti territoriali minori (Comuni, Province, Città metropolitane) che potrà estendersi e disciplinare l'organizzazione e le funzioni loro attribuite dalla legge.

Profondamente mutato, in seguito alla riforma costituzionale, è anche l'assetto amministrativo, che si fonda sulla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale a partire dai Comuni, capovolgendo i criteri tradizionali e superando del tutto il principio del parallelismo legislazione-amministrazione. Complessivamente parlando, il "disegno di legge La Loggia" ha un'impostazione non adeguata all'enorme portata del mutamento costituzionale intervenuto, frutto, probabilmente, di una lettura continuista della riforma. Inoltre, contiene disposizioni lesive delle attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni, mentre mancano



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

disposizioni necessarie ad orientare l'azione di diversi soggetti istituzionali per l'esercizio delle nuove competenze.

Le conseguenze di tale impostazione possono compendiarsi sotto i profili normativo e amministrativo nei rilievi di seguito indicati.

Primo rilievo: un intervento legislativo statale che per la sua omnicomprensività travalica i confini ad esso assegnati dalla riforma costituzionale — esercizio delle riserve di legge statale — ciò sul presupposto dato per implicito di una potestà legislativa generale dello Stato evidenziata anche dall'utilizzo della delega legislativa che è del tutto inesistente.

Secondo rilievo: la subalternità dei poteri legislativi regionali, nonostante l'affermazione della possibilità per le Regioni — art. 1, commi 1, 2 e 3 del disegno di legge — dell'esercizio mediato delle nuove competenze legislative. La subalternità è particolarmente evidente laddove si dispone — art. 1, comma 2.5, lettera d) — che "le disposizioni normative statali concernenti materie appartenenti alla legislazione regionale si applicano fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia (normazione statale cedevole)". Sebbene sia riconosciuta l'immediata esercitabilità delle nuove potestà legislative regionali e anche la possibilità, per le Regioni, di desumere principi dalle leggi statali vigenti, allo stato sembra consentito di porre in essere in modo altamente invasivo normative di rango sia legislativo che regolamentare (disposizioni normative) anche successivamente all'entrata in vigore della riforma, con disposizioni sia di principio che di dettaglio non solo nelle materie di potestà concorrente ma anche in quelle attribuite alla potestà residuale delle Regioni in materie appartenenti alla legislazione regionale.

Dalla lettura del nuovo articolo 117 della Costituzione parrebbe, in contrario, doversi trarre la conclusione che lo Stato, dalla data di entrata in vigore della riforma, non possa più emanare disposizioni legislative in materia non ricomprese in quelle di legislazione esclusiva, fatta eccezione per la determinazione dei principi fondamentali, con riferimento alla legislazione concorrente e per espresse riserve di legge statale, nonché dispositivi in materie diverse da quelle rientranti nella propria legislazione esclusiva.

La legge statale, avendo perso i caratteri di fonte e competenza generale, può fondare la propria competenza solo dei titoli costituiti da un lato dal secondo comma dell'art. 117 della Costituzione (materie di competenza esclusiva dello Stato) e dal terzo comma dello stesso articolo (materie di competenza concorrente) e dall'altro sulle altre disposizioni costituzionali dalle quali sia desumibile una riserva di legge statale.



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

Il terzo rilievo: l'assenza di ogni riferimento esplicito alla potestà legislativa generale residua delle Regioni la quale, se da un lato non richiede esplicita conferma a livello di legislazione ordinaria, presenta tuttavia notevoli incertezze circa i suoi caratteri distintivi. In particolare: a) se deve ritenersi una potestà legislativa piena ed esclusiva o di altro tipo, esente o concorrente pura, non tipizzata, data l'assenza di espressa qualificazione normativa; b) se deve ritenersi soggetta ad altri limiti oltre a quelli indicati in Costituzione; c) come si collega in rapporto alla potestà legislativa primaria indicata negli statuti delle Regioni speciali, se deve cioè ritenersi espressione di maggiore autonomia o, viceversa, gravata anche da limiti dei principi generali dell'ordinamento dalle forme fondamentali delle grandi riforma economico-sociali, dagli interessi nazionali e delle altre Regioni; d) se nello stato innominato le Regioni possono esercitare da subito la potestà legislativa residuale oppure se richiedere previamente il concreto trasferimento delle relative funzioni amministrative come dispone l'VIII dispositivo transitorio finale della Costituzione del 1948.

Quarto rilievo: un congruo meccanismo di individuazione dei principi fondamentali della legislazione concorrente che sembra inaccettabile per più motivi: a) perché i principi fondamentali andrebbero desunti direttamente dalle Regioni senza l'intervento del Governo, attesa la nuova concezione della potestà concorrente, sebbene confermata nel nome *juris*, che non è più una potestà da esercitarsi nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato come recitava il vecchio articolo 117 della Costituzione ma una potestà che spetta alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, vedi art. 117, terzo comma, della Costituzione; b) perché l'utilizzo del decreto legislativo omette il passaggio alla "Bicameralina", quindi verrebbero meno le garanzie che la stessa offre attraverso la partecipazione dei rappresentanti delle autonomie locali e quorum più rilevati ivi richiesti per deliberare. Inoltre sarebbero eluse garanzie costituzionali come il passaggio nelle Commissioni parlamentari della salvaguardia delle riserve di legge; c) perché il decreto legislativo mal si presta alla definizione dei principi fondamentali, essendo esso stesso provvedimento destinato ad attuare i principi espressamente indicati nella legge di delega secondo quanto dispone l'art. 76 della Costituzione; d) perché i criteri direttivi per la delega legislativa, anziché consentire l'individuazione di principi fondamentali destinati al legislatore regionale, si prestano invece alla creazione di nuovi, ulteriori principi che alla fine non possono che comprimere gli spazi di autonomia legislativa regionale. Ciò si ricava dall'art. 1, comma 5 del disegno di legge, in particolare dalla lettera a) che mutando un linguaggio normativo utilizzato nel Dpr 616 del 1977 in



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

occasione del trasferimento alle Regioni di funzioni amministrative si riferisce anche a funzioni affini strumentali e complementari, determinando così una potenziale invasione degli ambiti di competenza regionale, invasione che verrebbe confermata anche dalla previsione secondo la quale l'individuazione dei principi deve essere tale da richiedere disposizioni applicative regionali, previsione queste che fa pensare a disposizioni di contenuti decisamente più limitati rispetto a quanto espresso dall'art. 117, terzo comma della Costituzione, che nelle materie di potestà concorrente attribuisce la potestà legislativa alle Regioni, salva la fissazione dei principi fondamentali attribuiti allo Stato. Dalla lettera b) che finalizza la ricognizione dei principi fondamentali ad esigenze che non riguardano le fattispecie indicate dall'art. 117, terzo comma della Costituzione bensì i presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo ex art. 120 della Costituzione. Infine dalla lettera c) che impropriamente richiama l'obbligo delle leggi regionali di rispettare la parità uomo-donna — art. 117, comma 7 della Costituzione — come criterio direttivo per la delega legislativa.

Qui termina la relazione, ma ci riserviamo domani di poter illustrare la parte riguardante la nuova formulazione dell'art. 116. Vi ringrazio per l'attenzione.