

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

## LA LEGGE QUADRO NON MINACCIA LA COMPETENZA PIENA DELLE REGIONI NELLA MATERIA DEL TURISMO\*

*Nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 197 del 2003*

Guido Meloni

### ***1. Una sentenza tra vecchie e nuove competenze regionali nella materia del turismo***

La corte costituzionale con la sentenza n. 197 del 2003 decide, a due anni dalla presentazione dei ricorsi da parte delle Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto e Liguria, sulla legittimità costituzionale della l. n. 135 del 2001 di "Riforma della legislazione nazionale del turismo".

E lo fa dichiarando inammissibili le questioni di costituzionalità delle numerose disposizioni della l. n. 135 impugnate, non senza aggiungere però significative considerazioni che portano ad inquadrare le competenze attuali nella materia del turismo nel nuovo contesto costituzionale definito dalla l.c. n. 3 del 2001.

La decisione della corte - originata da ricorsi presentati anteriormente all'entrata in vigore della l.c. 3 del 2001, ma adottata nella vigenza delle norme costituzionali riformate - fa da ponte così, sulla scia di analoghe pronunce<sup>1</sup>, tra vecchio e nuovo assetto delle competenze legislative di stato e regioni, optando per una soluzione che, salvando la continuità dell'ordinamento, apre, allo stesso tempo, sulla rinnovata prospettiva costituzionale e sul riparto di competenze che ne discende.

La pronuncia rappresenta, pertanto, un punto di sicuro interesse e di tutto rilievo per mettere a fuoco l'ampiezza dei poteri legislativi regionali nel settore turistico secondo il nuovo titolo V della costituzione, anche se giunge ad un tale risultato attraverso un percorso argomentativo, peraltro piuttosto complesso nonostante l'apparente linearità, che fa salva la legge quadro e gli atti che ne discendono fino a "l'adozione di apposite normative regionali" (pt. 4 in diritto).

### ***2. Il difficile equilibrio stato-regioni nella legislazione di settore***

I ricorsi presentati dalle regioni avevano come obiettivo quello di contestare la legittimità della legge 135 nel suo complesso; numerose sono infatti le norme impugnate, tanto da minare, se fossero state accolte, l'impianto della legge quadro e non singole sue parti.

---

\* In corso di pubblicazione su *Diritto del turismo*.

<sup>1</sup> In particolare, il riferimento, operato dalla stessa decisione che si commenta, è alle sentenze che hanno inaugurato l'orientamento giurisprudenziale volto a garantire la continuità dell'ordinamento, assumendo per le questioni sollevate anteriormente all'entrata in vigore della riforma costituzionale il necessario ricorso ai parametri delle norme costituzionali del titolo V nella formulazione originaria: v. sent. n. 376/2002 e sent. n. 422/2002.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

Anche se il cuore delle contestazioni è incentrato sulle disposizioni dell'art. 2, commi 4 e 5 della legge 135, con le quali il legislatore statale ha lanciato la sfida più significativa nei confronti delle regioni, con l'intento di riaffermare allo stato uno spazio di intervento in funzione delle dichiarate esigenze unitarie che sarebbero da garantire anche in campo turistico.

Forse è opportuno, però, al fine di cogliere con una valutazione più ampia le possibili implicazioni che possono essere ricavate, rammentare taluni dei presupposti che hanno condotto a tale soluzione legislativa.

Nel processo di conferimento di funzioni amministrative dallo stato alle regioni e agli enti locali avviato dalla l. 59 del 1997 e realizzato in larga parte con il d. lgs 112 del 1998, si operò infatti una scelta proprio nel settore del turismo che risulta a tutt'oggi piuttosto singolare.

Il c.d. terzo decentramento interveniva dopo i primi due trasferimenti, del 1972 e del 1977, attraverso i quali le funzioni di amministrazione nella materia turistica erano state ampiamente decentrate a favore dei governi regionali e locali. Tant'è che proprio lo svuotamento delle attribuzioni dell'amministrazione statale aveva condotto alla proposizione da parte delle regioni del referendum abrogativo del ministero del turismo, che, svoltosi nel 1993, ebbe esito positivo. A seguito dell'esito referendario si rese necessaria una nuova ripartizione delle competenze tra stato ed enti territoriali autonomi, realizzata con il d.l. 97/1995, conv. in l. 203/1995, volta essenzialmente a prendere atto della sostanziale regionalizzazione della materia. In realtà il legislatore non si limitò a sancire la competenza residuale delle regioni (cioè tutto ciò che non fosse espressamente attribuito all'amministrazione dello stato era da considerarsi regionale), ma individuò anche grandi e significative aree di intervento statale (relazioni internazionali, funzione di indirizzo e coordinamento, interventi straordinari), nonché una specifica funzione unitaria attribuita alla presidenza del consiglio dei ministri per la definizione delle politiche generali di settore, al fine di determinare, nel rispetto delle competenze regionali, le linee strategiche di indirizzo (art. 2, l. 203 del 1995).

Di fronte a tale quadro, che pur in presenza dell'esigenza di riconoscere la sostanziale regionalizzazione del turismo sancita dallo stesso esito referendario, non aveva mancato di riaffermare un significativo pacchetto di funzioni all'amministrazione statale, ci si sarebbe dovuto attendere che "l'ulteriore conferimento" previsto dalla l. 59 del 1997 puntasse ad un deciso ridimensionamento del ruolo statale.

Invece l'art. 44 del d. lgs 112 del 1998 oltre a ribadire, seppur con formulazioni differenti rispetto al passato, una serie di funzioni allo stato<sup>2</sup>, ne aggiunge una sostanzialmente nuova<sup>3</sup> per la definizione, in accordo con le regioni, dei principi e degli

---

<sup>2</sup> Tra queste, il monitoraggio, il coordinamento intersettoriale delle attività statali connesse alla promozione, sviluppo e valorizzazione del sistema turistico, nonché il cofinanziamento, nell'interesse nazionale, di programmi regionali o interregionali per lo sviluppo turistico.

<sup>3</sup> La definisce tale A. ROCCELLA, nel *commento all'art. 44* del d. lgs. 112, in G. FALCON (a cura di), *Lo stato autonomista*, Bologna, 1998, 175, il quale sottolinea come la nuova funzione risulti "molto più articolata e stringente" di quella introdotta dal d.l. 95/1995, capace di "costituire politicamente (ma anche giuridicamente) un limite per l'autonomia regionale".

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, nonché delle connesse linee guida da approvare, d'intesa con la conferenza stato-regioni, con dpcm.

I principi, gli obiettivi e soprattutto le linee guida rimessi alla determinazione statale appaiono, pertanto, potenzialmente idonei ad incidere fortemente sulla sfera della competenza regionale in campo turistico, nonostante l'esplicito rinvio al modello cooperativo stato-regioni per la relativa procedura di adozione.

La l. 135 del 2001, di riforma della legge quadro sul turismo n. 217 del 1983, sposa in pieno il sistema di interventi statali definito dall'art. 44 del d. lgs 112. Anzi, ad esso riconosce una portata particolarmente ampia, determinando i contenuti del dpcm di definizione dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico.

Così facendo, però, la l. 135 rinuncia in buona misura ad essere una legge quadro, una legge cioè di principi volti alla delimitazione della (allora) competenza concorrente regionale nel settore del turismo, in quanto affida proprio al dpcm il compito di determinare principi e obiettivi "al fine di assicurare l'unitarietà del comparto turistico e la tutela dei consumatori, delle imprese e delle professioni turistiche" (art. 2, comma 4).

Quello che il d. lgs 112 del 1998 aveva previsto sul piano amministrativo viene trasferito, in tal modo, sul versante della legislazione: il mezzo è lo stesso, il dpcm di definizione dei principi e degli obiettivi, ma diverso è il campo di applicazione. Nel caso della l. 135 il decreto del governo viene a riempire di contenuto il vuoto volutamente lasciato dal legislatore, che anziché determinare – come avrebbe dovuto – i nuovi principi, ne rimette la definizione proprio all'atto di individuazione delle linee guida. Non è cioè la legge quadro a delimitare la competenza regionale, bensì l'apposito decreto del presidente del consiglio dei ministri, seppure adottato d'intesa con la conferenza stato-regioni.

Al di là dei pur rilevanti problemi relativi ai rapporti tra fonti normative<sup>4</sup> - un dpcm che di fatto assume la valenza di normativa quadro rispetto alla competenza legislativa regionale e all'entrata in vigore del quale è subordinata la stessa abrogazione della precedente legge quadro n. 271 del 1983 - emerge anche un profilo problematico più propriamente contenutistico, in quanto gli ambiti rimessi alla regolamentazione del decreto risultano assai ampi e volti a stringere la potestà regionale attraverso numerosi standard e criteri uniformi. Basta scorrere l'elenco dei commi 4 e 5 dell'art. 2 della l. 135 per rendersene conto: si va dagli standard minimi dei servizi di informazione e accoglienza ai turisti, alle tipologie di imprese turistiche; dagli standard di qualità delle camere d'albergo a quelli dei servizi offerti dalle imprese turistiche, ai requisiti e modalità di esercizio delle professioni turistiche. Così come al decreto è rimessa la determinazione di principi e obiettivi per lo sviluppo dell'attività economica in campo turistico, gli indirizzi generali per la promozione all'estero, le azioni per lo sviluppo dei sistemi turistici locali.

<sup>4</sup> Su cui v., con accenti molto critici, il commento di M. MALO, *L'insostenibile pesantezza della disciplina concordata*, in *Diritto del Turismo*, 2003, 73 s.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

La scelta compiuta con la l. 135 risulta caratterizzata per un verso da una forte riproposizione delle ragioni dell'uniformità nazionale, il cui perseguimento è affidato però alla determinazione dei principi con il dpcm e non in via legislativa, come vorrebbe invece il sistema della concorrenza; per altro verso, la subordinazione regionale risalta ancor più dal condizionamento che le regioni subiscono sui tempi dell'attuazione e non solo sul margine di manovra lasciato sui contenuti, in quanto la declinazione dei nuovi principi da parte delle regioni è condizionata alla previa adozione del decreto governativo: in realtà è la stessa legge quadro – come avrà modo di rilevare la corte costituzionale – ad avere un'attuazione differita al momento di adozione del dpcm.

Il passaggio dalla vecchia alla nuova legge quadro rimane così appeso alla adozione in via amministrativa delle linee guida per il turismo.

### ***3. Interessi unitari e competenze regionali di fronte alla corte***

La corte costituzionale si trova a dover decidere, sulla base dei ricorsi regionali che contestano numerose norme della l. 135, sulla legittimità della legge quadro, ma nella sostanza essa si è trovata a dover affrontare essenzialmente una questione di fondo: se cioè i poteri statali di salvaguardia dell'unitarietà del comparto turistico da esercitare attraverso il decreto di determinazione delle linee guida, fossero o meno compatibili rispetto al sistema di ripartizione delle competenze legislative tra stato e regioni nella materia del turismo.

Le denunce regionali si attestano infatti, per diversi profili, sulla presunta illegittimità delle disposizioni di cui all'art. 2, commi 4 e 5.

L'illegittimità deriverebbe, secondo le ricorrenti, dalla individuazione troppo analitica del contenuto del decreto, che svuoterebbe la competenza regionale nel settore; inoltre, la previsione del dpcm concretizzerebbe l'adozione di un vero e proprio atto di indirizzo e coordinamento, privo però di idonea base legislativa; infine, le norme impugnate violerebbero la stessa riserva di legge stabilita dall'art. 117 cost. v.t., affidando ad un atto regolamentare l'individuazione dei principi fondamentali in materia di turismo.

La conclusione cui giunge la corte è che oramai, nella vigenza del nuovo testo dell'art. 117 cost., la materia è di esclusiva competenza regionale; ma rispetto alle censure mosse dalle regioni nei confronti della l. 135 del 2001 risulterebbe “chiara la sopravvenuta carenza di interesse”, in quanto le norme impugnate non impedirebbero la riespansione della competenza regionale e comunque non potrebbero legittimare futuri interventi invasivi da parte del governo.

Le argomentazioni del giudice delle leggi si incentrano intorno a tre punti nodali che meritano di essere richiamati.

3.1. In primo luogo, la corte costituzionale affronta il problema relativo alla individuazione dei parametri costituzionali da utilizzare, stante la modifica delle norme del titolo V intervenuta nel corso del giudizio.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

La soluzione prescelta si inserisce nel solco della recente giurisprudenza della corte, volta a garantire di fronte alla modifica costituzionale, la continuità dell'ordinamento attraverso il salvataggio della legislazione statale previgente.

Afferma infatti la corte che “le questioni di legittimità costituzionale in esame sono state proposte anteriormente all'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ... cosicché debbono essere risolte ... alla stregua delle previgenti disposizioni costituzionali invocate come parametri” (pt. 3 in diritto).

La strada seguita dalla corte quando si trova di fronte a questioni di legittimità di leggi statali impugnate dalle regioni - diversamente invece per i ricorsi governativi avverso leggi regionali promossi sulla base del vecchio art. 127, per cui la corte ha dichiarato l'improcedibilità<sup>5</sup> - è pertanto quella di andare a conoscere nel merito la controversia applicando le norme costituzionali sulla competenza vigenti al momento del ricorso. Così facendo, l'esito del giudizio è volto a valutare nel caso di ricorsi precedenti alla riforma del titolo V, la fondatezza della questione rispetto al vecchio testo costituzionale. Il chiaro intento perseguito dal giudice delle leggi è quello di salvaguardare, quanto più possibile, la continuità dell'ordinamento nel passaggio tra vecchia e nuova costituzione, evitando di creare vuoti nella legislazione statale derivanti dall'eventuale accertamento di illegittimità sopravvenute<sup>6</sup>.

Tale orientamento, che si fa carico dell'esigenza di mantenere in vita per quanto possibile il complesso della legislazione statale, anche di fronte al nuovo riparto delle competenze, poggia in buona misura sulla considerazione che proprio le nuove competenze regionali affermate dal riformato art. 117 cost. non richiedano tanto una tutela diretta da parte della corte per quanto riguarda la legislazione statale previgente, quanto piuttosto un intervento del legislatore regionale, che attraverso l'esercizio della propria competenza può legittimamente sostituire la normativa statale con le norme regionali<sup>7</sup>.

Il risvolto, per molti versi paradossali, della giurisprudenza della corte è che, proprio a fronte di una riforma costituzionale che si fonda in larga parte sul nuovo riparto della potestà legislativa, con un deciso ampliamento sia quantitativo che

<sup>5</sup> V. la sent. n. 17/2002 e le ordinanze. 65/2002, 182/2002 e 377/2002, quest'ultima riferita alle regioni speciali, su cui si può leggere la nota di E. ROSSI, *Il procedimento di controllo delle leggi delle Regioni speciali dopo la legge cost. n. 3/2001*, in *le Regioni*, 2003, 298 ss..

Più in generale, per il commento delle prime decisioni volte a sciogliere il nodo del contenzioso pendente a fronte della riforma costituzionale, v. A. RUGGERI, *La Corte e lo jus superveniens costituzionale (a proposito della riforma del titolo U e dei suoi effetti sui giudizi pendenti)*, in *le Regioni*, 2002, 846 ss.

<sup>6</sup> Il riferimento è, ancora una volta, alle sentenze n. 376/2002 e n. 422/2002, quest'ultima annotata criticamente da G. GRASSO, *La Corte salva la continuità dell'ordinamento giuridico (di fonti di grado legislativo), ma indebolisce la forza delle (nuove) norme costituzionali di modifica del Titolo V*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti/riforma/grasso/html>, secondo il quale proprio la rilevanza del nuovo quadro costituzionale che esce dalla riforma imporrebbe alla corte di “lavorare” utilizzando da subito i nuovi parametri costituzionali, “anche per la verifica della legittimità costituzionale della legislazione preesistente alla riforma”.

<sup>7</sup> Ragionando, in tal modo, nel rapporto tra leggi statali previgenti e leggi regionali successive nei termini dell'abrogazione, piuttosto che in quelli della illegittimità sopravvenuta; su cui cfr. T. GROPPI, *La legge costituzionale n. 3/2001 tra attuazione e autoapplicazione*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, 222.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

qualitativo della competenza regionale, ci si trovi ancora di fronte a sentenze che salvano vecchie leggi statali, sulla base del sistema della concorrenza riferito alle "storiche" materie dell'art. 117 cost. v.t..

3.2. Nel caso deciso con la sentenza n. 197 del 2003 la corte, però, pur seguendo l'indirizzo già in precedenza avviato, evita di entrare nel merito delle contestazioni relative alla fondatezza della questione.

Il salvataggio della l. 135 del 2001, di riforma della legislazione nazionale del turismo, avviene infatti con la dichiarazione di inammissibilità dei ricorsi, riconoscendo la totale inoperatività della legge stessa per il passato e il suo sostanziale svuotamento precettivo per il presente<sup>8</sup>.

Il secondo dei punti affrontati dal giudice delle leggi è volto a dimostrare che la l. 135, per il periodo che va dalla sua entrata in vigore alla adozione del dpcm per la determinazione di principi e obiettivi, "si trovava, almeno per quanto riguardava i profili più rilevanti, in una situazione di operatività tale – anche in considerazione dei molteplici rinvii al predetto decreto operati da altre disposizioni della stessa legge – da non richiedere alle regioni l'emanazione di una disciplina attuativa dei principi e obiettivi indicati dalla legge in questione" (pt. 3 in diritto).

Il decreto del governo risulta pertanto determinante al fine di valutare la legittimità della legge quadro. La legge statale, sembra potersi ricavare dal ragionamento della corte, di per sé non è lesiva delle competenze regionali, neppure di quelle definite con la riforma costituzionale, in quanto per lo più priva di carattere precettivo, trasferito in blocco al decreto del presidente del consiglio.

Cosicché la corte può affermare che per il periodo che va dalla approvazione della l. 135 (5 maggio 2001) alla adozione del dpcm (13 settembre 2002), durante il quale è intervenuta la modifica costituzionale (entrata in vigore l'8 novembre 2001), "non risulta, anche in ragione della predetta struttura precettiva dell'atto, che le disposizioni censurate abbiano in pratica prodotto effetti lesivi tali da determinare un'invasione della sfera di attribuzioni delle regioni ricorrenti" (pt. 3 in diritto).

La corte, pur senza dirlo espressamente, mette però in evidenza alcuni aspetti fortemente critici della struttura della legge 135 e del connesso decreto attuativo. Si legge, infatti, che la legge 135 conferisce al dpcm il compito di definire principi e obiettivi, stabilendo "al fine di assicurare l'unitarietà del comparto turistico", "una serie assai dettagliata di *standards* minimi, di criteri, di requisiti, di modalità di esercizio riguardanti, tra l'altro, le imprese turistiche, le unità abitative delle strutture ricettive, le agenzie di viaggio, le professioni turistiche, i servizi di accoglienza ai turisti, nonché la gestione dei beni demaniali e delle loro pertinenze concessi per attività turistico-ricreative" (pt. 3 in diritto).

Da ciò si ricava la rilevanza del dpcm, dalla cui adozione discende la necessaria attuazione regionale, che sarebbe dovuta avvenire nel termine di nove mesi, trascorsi inutilmente i quali, "al fine di tutelare gli interessi unitari non frazionabili in materia di libertà di impresa e di tutela del consumatore, le disposizioni dello stesso decreto si

<sup>8</sup> Analogamente aveva deciso la corte già con la sent. n. 510/2002, annotata da M. BELLETTI, *La mancata attuazione della norma impugnata determina sempre inammissibilità per "carezza d'interesse? Rectius, la riforma del Titolo V si legge in trasparenza, in le Regioni, 2003, 643 ss.*

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

applicano alle regioni ordinarie” (pt. 3 in diritto, che richiama i commi 6 e 7 dell’art. 2, l. 135).

Tutto dipende – sembra di poter capire - dal contenuto e dalla struttura del decreto del presidente del consiglio con il quale vengono determinate le linee guida.

3.3. E proprio su questo aspetto si incentra la prima parte del ragionamento conclusivo del giudice delle leggi.

La corte non è esplicita sul punto, ma lascia intendere che proprio il decreto attuativo della l. 135, intervenuto nel settembre 2002, a circa un anno dall’entrata in vigore della riforma costituzionale, non è lesivo della competenza regionale. Esso, infatti, recepisce integralmente l’accordo raggiunto in conferenza stato-regioni, “nel cui ambito, tra l’altro, si è espressamente concordato tra le parti che “il turismo è materia di esclusiva competenza regionale””(pt. 4 in diritto).

Se si guarda al dpcm<sup>9</sup>, in effetti, ci si rende conto che si tratta di un atto volto non tanto alla attuazione della l. 135 - che avrebbe richiesto la determinazione di standard e criteri uniformi, nonché di principi e obiettivi -, quanto piuttosto al suo pratico svuotamento, in virtù del riconoscimento della competenza piena delle regioni nella materia del turismo. Il decreto non definisce né i principi, né tanto meno i criteri uniformi, ma rinvia per la determinazione di entrambi ad intese da raggiungere tra le regioni. L’esigenza di assicurare l’unitarietà del comparto turistico, posta a fondamento dell’impostazione seguita dal legislatore statale con la l. 135, finisce in tal modo per essere traslata dalla sfera della competenza statale a quella regionale. Sono le stesse regioni, attraverso un necessario processo collaborativo, da perseguire in virtù della piena potestà legislativa ad esse riconosciuta nella materia con la riforma del titolo V, a dover assicurare l’unitarietà del sistema.

La corte rileva, non a caso, che proprio avverso il dpcm del settembre 2002 non sono stati presentati ricorsi da parte regionale, il che indubbiamente la dice lunga sulla struttura stessa del decreto governativo e sulla sua compatibilità con il vigente sistema di riparto delle competenze legislative tra stato e regioni.

Trascurato pertanto il profilo contenutistico della norma di attuazione, peraltro estraneo all’oggetto della controversia, la corte costituzionale conclude invece le sue considerazioni rilevando che, in ogni caso, proprio l’intervenuta riforma costituzionale fa venir meno l’interesse delle regioni all’annullamento della l. 135 del 2001. Le norme della legge quadro, seppur rimangono in vita nell’ordinamento, non sono in grado di impedire l’esercizio della competenza regionale, che proprio il nuovo art. 117 riconosce alle regioni come piena o esclusiva per il settore turistico. Né tanto meno, la l. 135 del 2001 può legittimare per il futuro il governo, asserisce la corte, “a dettare i principi e gli obiettivi ... sulla base di una semplice intesa con le regioni in una materia che è divenuta di competenza esclusiva delle regioni” (pt. 4 in diritto).

<sup>9</sup> Per una analisi del dpcm del 13 settembre 2002 cfr. M. MALO, *L’insostenibile pesantezza della disciplina concordata*, cit., 72 ss..

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"** - **Luiss Guido Carli**

Spetta alle regioni, in altri termini, appropriarsi del proprio ambito di competenza, senza potersi rifugiare dietro l'alibi di una normativa statale che sarebbe (o sarebbe stata) invasiva delle rispettive sfere di attribuzioni.

Allo stesso tempo, però, governo e legislatore statale sono avvertiti per il futuro. Non possono pensare di utilizzare lo strumentario messo a punto dalla l. 135, né, sembra di poter intendere, inventare altri mezzi volti a perseguire le ragioni dell'unitarietà, magari sul presupposto della infrazionabilità degli interessi in gioco, anche se questi fossero costruiti intorno ad una "semplice" intesa con le regioni. E come non pensare, a tale riguardo, all'impiego massiccio della funzione di indirizzo e coordinamento e al ricorso indiscriminato all'interesse nazionale, attraverso cui lo stato nel passato, anche recente, ha inciso profondamente sulle competenze regionali?

Il processo per giungere alla affermazione di principi e criteri unitari deve pertanto passare necessariamente per un itinerario più complesso, fondato sulla leale cooperazione<sup>10</sup>, che la corte sembra lasciar intendere potrebbe trovare un valido modello proprio nell'accordo raggiunto tra stato e regioni per l'adozione del dpcm del settembre 2002.

Un'unitarietà che riposa essenzialmente su strumenti concertativi, il cui perseguimento è rimesso, però, in larga misura all'esercizio della competenza regionale.

Un sistema che tutela indubbiamente la competenza piena delle regioni nella materia del turismo, ma che non può permettersi, proprio per questo, l'inerzia dei legislatori regionali, oramai sempre più difficilmente superabile, e non solo nelle materie di competenza piena regionale, con il ricorso alla normativa nazionale a carattere suppletivo o cedevole<sup>11</sup>.

Certo, la strada di affidare ad intese tra le regioni la determinazione di principi e criteri unitari, seguita dal dpcm di attuazione della l. 135 del 2001, lascia prefigurare un ruolo decisivo non solo dei legislatori regionali, ma forse soprattutto dei rispettivi esecutivi, nei cui confronti, però, il mancato intervento, che potrebbe configurare un *vulnus* dell'unità giuridica ed economica, potrebbe essere superato con il ricorso al

<sup>10</sup> Sottolinea, tra gli altri, l'esigenza che la tutela di interessi a dimensione nazionale (pur nel silenzio delle norme riformate del titolo V) e delle necessità di coordinamento sia demandata alla cooperazione tra i diversi livelli di governo, R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *le Regioni*, 2001, in part. 1220 s.

Per una ricostruzione, alla luce della riforma del titolo V della costituzione, degli strumenti di raccordo tra i livelli territoriali, con particolare riguardo anche ai casi di prevenzione e risoluzione dei conflitti di competenza o di interessi a dimensione sovregionale (piuttosto che nazionale), v. F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, 827 ss

<sup>11</sup> Tra i primi commentatori della riforma costituzionale a mettere in discussione la permanenza del sistema delle norme suppletive statali di dettaglio nei confronti dei nuovi poteri concorrenti regionali v. P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *le Regioni*, 2001, 1226. Sottolinea invece il possibile passaggio al modello della concorrenza alla tedesca, nel caso in cui la legge dello stato continui a disciplinare per intero (principi e dettaglio) le nuove materie dell'art. 117, terzo comma cost. S. MANGIAMELI, *Il riparto della competenze normative nella riforma regionale*, in IDEM, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 137.

Per una lettura dell'ampiezza della potestà legislativa piena delle regioni, v. L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle regioni*, in *le Regioni*, 2002, 343 ss, ma spec 355 s.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

---

potere sostitutivo del governo sulla base dell'art. 120, secondo comma della costituzione<sup>12</sup>.

Si tratta di una partita assai complessa, in cui scendono in campo le ragioni della difesa delle sfere di competenza degli ordinamenti territoriali autonomi e quelle connesse alle esigenze di tutela dell'unità del sistema repubblicano, e che bisognerebbe cercare di giocare senza prefigurare sin dall'inizio il necessario sacrificio dell'una o dell'altra posizione.

---

<sup>12</sup> Sul controverso potere sostitutivo affidato al governo dall'art. 120, comma 2, cost., v. C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *le Regioni*, 2001, 1357 ss.