

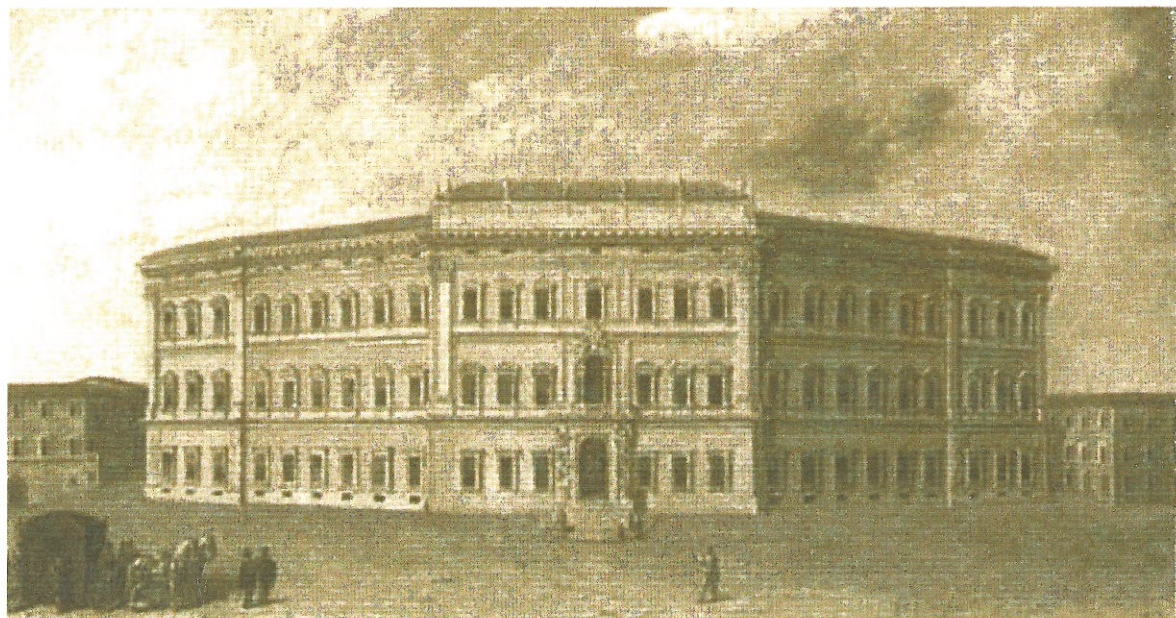
ROBERTO ZACCARIA

Fuga dalla legge?

Seminari sulla qualità della legislazione

Con la collaborazione di

Enrico Albanesi, Elda Brogi e Valentina Fiorillo



g r a f o

INDICE

<i>Introduzione</i> di Roberto Zaccaria.....	13
--	----

CAPITOLO 1 GLI STRUMENTI PER LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE

Università di Genova, 7 marzo 2011

Interventi

ANNALISA GHIRIBELLI, <i>L'istruttoria degli atti normativi del Governo</i>	27
ENRICO ALBANESI, <i>Le novelle alla l. n. 400/88 di cui alla l. n. 69/09 (in particolare: il periodico riordino della normativa regolamentare ex art. 17, comma 4-ter)</i>	31
PAOLO ZUDDAS, <i>I testi unici compilativi tra possibili "sconfinamenti" del Governo e auspicabili "recuperi" del ruolo delle Camere</i>	36
FRANCESCA BAILO, <i>L'analisi tecnico-normativa nella direttiva del 2008: innovazioni e prassi applicative</i>	40
CHIARA FATTA, <i>L'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella XVI legislatura: evoluzione normativa, problemi e prospettive</i>	44
SIMONE SCAGLIARINI, <i>Gli effetti attesi di una buona applicazione dell'AIR: risvolti in materia economico-finanziaria...</i>	48
MARINA PIETRANGELO, <i>La valutazione dell'impatto della regolamentazione (VIR) tra Stato e Regioni</i>	53
ALESSANDRA VALASTRO, <i>La consultazione nelle politiche di valutazione della qualità normativa</i>	57
LARA TRUCCO, <i>Better regulation e better lawmaking dell'U.E.</i>	62
Indicazioni bibliografiche.....	67

CAPITOLO 2
IL DECRETO-LEGGE
Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, 4 marzo 2011

Interventi

VALERIO DI PORTO, <i>Spigolature in tema di decreti-legge</i>	69
GIACOMO DELLEDONNE, <i>Decretazione d'urgenza, indirizzo politico e programma di governo</i>	74
CARLOTTA REDI, <i>Decreto-legge: strumento "straordinariamente ordinario"?</i>	77
ANGELA DI CARLO, <i>Omogeneità e decreti-legge: spunti di riflessione da uno studio di casi concreti della XVI legislatura</i>	81
NICOLA LUPO, <i>L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un requisito sfuggente, ma assolutamente cruciale</i>	84
MARCO MAZZARELLA, <i>«Ci penserò domani. Dopotutto, domani... Francamente me ne infischio». Brevi appunti su decretazione d'urgenza e previsione di atti "post-legislativi" del Governo nella XVI legislatura repubblicana</i>	87
FABIO PACINI, <i>L'uso del decreto-legge ai fini della semplificazione normativa</i>	91
LUCA GORI, <i>Problemi di «metodo» per una ricerca sulla decretazione d'urgenza ed il ruolo del Parlamento. A proposito di una ricerca in corso al Sant'Anna</i>	95
EMANUELE ROSSI, <i>Quali possibili rimedi per la decretazione d'urgenza?</i>	98
PAOLO CARROZZA, <i>Uso e abuso della decretazione d'urgenza: certezza dei tempi dei lavori parlamentari e programma di governo</i>	101

Approfondimenti

GIOVANNI PICCIRILLI (a cura di), <i>Sintesi dello studio Tendenze e problemi della decretazione d'urgenza presentato al Comitato per la legislazione dal Pres. on. Duilio il 12 novembre 2009</i>	106
Indicazioni bibliografiche.....	114

CAPITOLO 3
LA DELEGA LEGISLATIVA
Università di Pisa, 18 marzo 2011

Interventi

LINO DUILIO, <i>Tendenze recenti nella delegazione legislativa</i>	117
VALERIO DI PORTO, <i>Deleghe legislative e codecisione Governo-Parlamento</i>	121
ROBERTO ROMBOLI, <i>L'applicazione della teoria dell'interpretazione conforme al rapporto delega legislativa-decreto delegato. Profili critici</i>	123
ELENA MALFATTI, <i>La "fisionomia" delle deleghe della XVI legislatura</i>	124
MICHELE NISTICÒ, <i>La decretazione correttiva nella XVI legislatura: alcuni casi concreti</i>	128
LORENZO NANNIPIERI, <i>I pareri delle Commissioni, anche con specifico riferimento alle vicende della delega sul c.d. federalismo fiscale</i>	132
ELISABETTA FRONTONI, <i>Le modifiche agli schemi di decreti legislativi successive al parere o all'intesa con il sistema delle Conferenze</i>	136
ANGIOLETTA SPERTI, <i>Il controllo del Presidente della Repubblica sulla delega legislativa</i>	139
MORIS FOGLIA, <i>Lo stato di attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale</i>	142
CRISTINA NAPOLI, <i>Il disegno di legge A.S. 2259</i>	146
ANDREA PERTICI, <i>La delegazione legislativa: dalle distorsioni (con particolare riferimento ai rapporti con i decreti-legge) alle ipotesi di riforma</i>	150
Indicazioni bibliografiche.....	154

CAPITOLO 4
LA DELEGIFICAZIONE ED I DECRETI DI NATURA
NON REGOLAMENTARE
Università di Firenze, 18 febbraio 2011

Interventi

VALERIO DI PORTO, <i>Delegificazione e decreti di natura non regolamentare nell'esperienza del Comitato per la legislazione</i>	157
---	-----

ERIK LONGO, <i>La delegificazione in materia di organizzazione del Governo: un bilancio sull'utilizzo del comma 4-bis, art. 17 della legge n. 400/1988</i>	161
ANDREA SIMONCINI, <i>La delegificazione nei decreti-legge: un'introduzione</i>	162
GIUSEPPE MOBILIO, <i>L'attuazione e la funzione della delegificazione autorizzata dai decreti-legge</i>	165
LAURA LORELLO, <i>Brevi note sulla delegificazione e sul potere regolamentare del Governo nella "giurisprudenza consultiva" del Comitato per la legislazione. Il rilievo "esterno" delle sue determinazioni</i>	167
TIZIANA DE PASQUALE, <i>La delegificazione tra modello generale e prassi nella "giurisprudenza" consultiva del Comitato per la legislazione della XVI legislatura</i>	170
AGATA ANNA GENNA, <i>La "giurisprudenza" del Comitato per la legislazione nella XVI legislatura e le anomalie nel "sistema" delle fonti del diritto: un tentativo di ricostruzione riferito, in particolare, agli "a-sistematici" decreti governativi e ministeriali "di natura non regolamentare"</i>	172
MARCO RUOTOLO, <i>I regolamenti ministeriali delegificanti</i>	175
VALERIA MARCENÒ, <i>I decreti di natura non regolamentare tra teoria e prassi</i>	181
MARTA CARTABIA, <i>Considerazioni conclusive</i>	184
Indicazioni bibliografiche.....	187

CAPITOLO 5

LE ORDINANZE DI PROTEZIONE CIVILE

Università di Firenze, 4 febbraio 2011

Interventi

LINO DUILIO, <i>L'amministrazione dell'emergenza come «sistema normativo parallelo»</i>	189
UMBERTO ALLEGRETTI, <i>Criticità del sistema delle ordinanze di protezione civile e proposte per una riforma</i>	195
MASSIMO CAPANTINI, <i>Il modello "paraemergenziale" dei «grandi eventi»</i>	197
GIOVANNA RAZZANO, <i>Inquadramento costituzionale delle ordinanze di protezione civile</i>	199
ALFREDO FIORITTO, <i>L'eccessivo uso degli strumenti emergenziali: profili di tecnica e di politica del diritto</i>	202

GIUSEPPE MARAZZITA, <i>Il rapporto tra poteri straordinari disciplinati dalla Costituzione e lo stato di eccezione sub-costituzionale delle ordinanze di protezione civile</i>	204
STEFANO AGOSTA, <i>Potere d'ordinanza della Protezione civile e possibili "rottture" della Costituzione</i>	206
ANDREA CARDONE, <i>I dati caratteristici delle deroghe previste nell'esercizio del potere di ordinanza di protezione civile</i>	207

Approfondimenti

SIMONA MORETTINI-TANCREDI CLAUDIO PALMA (a cura di), <i>Sintesi dello studio Sulle ordinanze di protezione civile presentato al Comitato per la legislazione dall'on. Duilio il 23 novembre 2010</i>	210
Indicazioni bibliografiche.....	218

CAPITOLO 6

“TAGLIALEGGI” E “NORMATTIVA” TRA LUCI E OMBRE

LUISS Guido Carli di Roma, 6 dicembre 2010

Interventi

ANDREA PASTORE, <i>Le modifiche al taglia-leggi ed alla l. n. 400/88 nella XVI legislatura</i>	221
MARCELLO CECCHETTI, <i>Il decreto legislativo correttivo del salva-leggi ed il decreto legislativo recante abrogazioni espresse</i>	222
BERNARDO GIORGIO MATTARELLA, <i>La banca dati Normativa</i>	225
MELINA DECARO, <i>La dimensione dell'Unione europea</i>	226
GIUSEPPE CHINÈ, <i>Gli adempimenti in vista dell'effetto ghigliottina ed i passi successivi</i>	226
MARCELLO CLARICH, <i>Rilievi sulle basi metodologiche del taglia-leggi: il rapporto tra abrogazione e riordino</i>	227
ALESSANDRO PAJNO, <i>Il mutamento di prospettiva nel rapporto tra abrogazione e riordino nelle politiche di semplificazione dagli anni Novanta ad oggi</i>	228
GIANCARLO CORAGGIO, <i>Il valore della riduzione dello stock normativo</i>	228
PAOLO CARNEVALE, <i>La delega per l'abrogazione espressa</i>	229
NICOLA LUPO, <i>Parlamento, Corte costituzionale e dottrina nel</i>	

<i>percorso del "taglia-leggi".....</i>	230
DANIELE RAVENNA, <i>La realizzazione della banca dati Normattiva.....</i>	231
ANTONIO D'ATENA, <i>Considerazioni d'insieme sul meccanismo del taglia-leggi.....</i>	233
Approfondimenti	
ENRICO ALBANESI, <i>Le tappe del processo di semplificazione normativa mediante abrogazione.....</i>	235
GIOVANNI PICCIRILLI, <i>L'incostituzionalità del codice dell'ordinamento militare.....</i>	239
Indicazioni bibliografiche.....	243

CAPITOLO 7 I PARLAMENTI NAZIONALI DI FRONTE AL TRATTATO DI LISBONA Università di Firenze, 14 gennaio 2011

Interventi	
MARIO PESCANTE, <i>Un'Europa unita per le sfide del futuro.....</i>	247
SANDRO GOZI, <i>La riforma della legge n. 11 del 2005: progetti di legge in discussione alla Camera.....</i>	254
ADELINA ADINOLFI, <i>I Parlamenti nazionali di fronte al Trattato di Lisbona. Le ricadute a livello interno e dell'Unione europea: un'introduzione.....</i>	256
CLAUDIA MORVIDUCCI, <i>Il ruolo dei parlamenti nazionali alla luce dell'ordinamento europeo.....</i>	258
PAOLO PONZANO, <i>Il ruolo dei parlamenti nazionali rispetto al controllo del principio di sussidiarietà.....</i>	260
FILIPPO DONATI, <i>L'incidenza rispetto all'ordinamento italiano delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona riguardo al ruolo dei parlamenti nazionali.....</i>	263
NICOLA LUPO, <i>Interna corporis e nuove competenze parlamentari ex Trattato di Lisbona.....</i>	264
LUCIA SERENA ROSSI, <i>La riforma della legge 11 del 2005: la proposta unificata della XIV commissione della Camera.....</i>	265
PAOLO CARETTI, <i>La cooperazione interparlamentare.....</i>	267

Approfondimenti

BENEDETTO CIMINO (a cura di), <i>Sintesi dello studio Gli strumenti di recepimento e attuazione degli obblighi comunitari presentato al Comitato per la legislazione dal Pres. on. Lo Presti il 23 novembre 2010</i>	270
Indicazioni bibliografiche.....	274

CAPITOLO 8

LA QUALITÀ DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

Università di Bologna, 14 marzo 2011

Interventi

ANDREA MORRONE, <i>Presentazione</i>	277
LICIA CALIFANO, <i>Il sistema delle fonti normative dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e la qualità della legislazione</i>	280
CARMEN IUVONE, <i>La misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi nel contesto delle politiche di semplificazione</i>	282
FRANCESCA FERRONI, <i>La misurazione degli oneri amministrativi nelle politiche di better regulation europee</i>	286
TOMMASO F. GIUPPONI-CORRADO CARUSO, <i>Le clausole valutative e la loro effettività</i>	291
EDOARDO RAFFIOTTA, <i>La segnalazione certificata di inizio attività: semplificazione versus qualità? – Parte prima</i>	299
SIMONE CALZOLAIO, <i>La segnalazione certificata di inizio attività: semplificazione versus qualità? – Parte seconda</i>	303
AUGUSTO BARBERA, <i>Le fonti del diritto, un tema sempre più complesso</i>	308
RAFFAELE LIBERTINI, <i>Una nuova Guida per la redazione degli atti amministrativi</i>	309
ANNA VOLTAN, <i>Alcune considerazioni sulla attività di valutazione delle politiche pubbliche nell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna</i>	310
PALMA COSTI, <i>Regione Emilia-Romagna: centrale il tema della semplificazione</i>	312
ALBERTO CHELLINI, <i>L'esperienza della Toscana per la tutela della qualità normativa</i>	313
Indicazioni bibliografiche.....	315

CAPITOLO 9
IL COSTO ECONOMICO DELL'INCERTEZZA DEL
DIRITTO. UN'ANALISI INTERDISCIPLINARE
Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, 11 marzo 2011

Interventi

ENRICO DE MITA, <i>La legalità tributaria</i>	317
DANILA IACOVELLI, <i>Profili critici della legge di conversione del decreto-legge</i>	321
MICHELE PASSARO, <i>Le strategie dell'incertezza: regole ed enforcement nella regolazione energetica</i>	324
CARLO BELLAVITE PELLEGRINI, <i>Il sistema dei controlli nelle società quotate italiane è policentrico o contiene incertezze e sovrapposizioni: un'analisi sui costi e sui benefici</i>	327
BARBARA BOSCHETTI, <i>Incetenza del diritto e responsabilità</i>	330
FABIO ROIA, <i>La necessità della ricerca di una giustizia efficace. L'interesse alla ragionevole durata del processo e l'abuso del diritto</i>	333
DOMENICO IELO, <i>La fuga degli investimenti dall'Italia: alcune cause</i>	336
MARCO ARNONE, <i>Costi economici e sociali dell'incetenza: l'incetenza giuridica come elemento dell'incetenza di sistema. Aspetti metodologici e sostanziali e della riduzione dello stock normativo</i>	339
GUIDO MERZONI, <i>Instabilità del sistema normativo e inefficacia dei meccanismi informali di coordinamento</i>	344
ALBERTO DI MAIO, <i>L'incetenza da non seguito legislativo: il caso dell'occupazione di fondi privati da parte della pubblica amministrazione e della loro trasformazione senza acquisizione dell'area</i>	345
LAURA AMMANNATI, <i>La localizzazione di infrastrutture (in particolare energetiche): problemi di tecnica legislativa e partecipazione dei privati</i>	348
FRANCESCO LETTERA, <i>L'opacità delle tariffe e dei prezzi amministrati</i>	351
GIUSEPPE ROTOLO, <i>La tutela penale dell'ambiente: i costi dell'incetenza</i>	355
MARIA AGOSTINA CABIDDU, <i>Il costo dell'incetenza</i>	357
Indicazioni bibliografiche.....	361
Notizie sugli Autori.....	363

ANTONINI L. (2009), *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, in *www.federalismi.it*, n. 25

BALDUZZI R. (2011), *Intervento*, in *Federalismo fiscale e sanità*, a cura di R. Balduzzi, Bologna, in corso di pubblicazione

DE FIORES C. (2009), *Note critiche sul federalismo fiscale*, in *www.costituzionalismo.it*

GRASSO G. (2009), *Federalismo, federalismo fiscale, federalismo sanitario. Il lessico costituzionale alla prova dei costi standard*, in *Federalismo fiscale e sanità*, a cura di R. Balduzzi, Bologna, in corso di pubblicazione

ZACCARIA R. (2011), *Intervento alla Camera dei deputati*, 1 marzo 2011

CRISTINA NAPOLI

Il disegno di legge A.S. 2259

Il d.d.l. A.S. 2259, recante *Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati*, si inserisce in un difficile percorso di (tentativi di) attuazione della parte forse più oscura della riforma del titolo V Cost., il sistema amministrativo prescelto nei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali, di cui è sufficiente menzionare soltanto la l. n. 131/03 ed il ddl c.d. Lanzillotta, approvato dal Consiglio dei ministri il 17 gennaio 2007.

In questa sede oggetto di approfondimento saranno, in particolare, tre ambiti materiali contenuti nel d.d.l.

In primo luogo, si sottolinea come il riferimento alle funzioni fondamentali degli enti locali contenuto nell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., il quale prevede la potestà legislativa esclusiva statale in materia di *legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*, non sia oggetto di interpretazione unanime da parte della dottrina, la quale, da un lato, sostiene che con esso il legislatore costituzionale abbia inteso attribuire allo Stato la possibilità di individuare con legge il nucleo essenziale di funzioni amministrative locali, con l'evidente corollario per cui ciò avvenga a prescindere dal riparto di competenze legislative di cui all'art. 117, commi 2, 3 e 4 Cost.; dall'altro, propende per un'interpretazione per cui il riferimento suddetto debba essere necessariamente letto assieme alla restante parte della lett. p) cosicché la potestà legislativa statale non può che avere ad oggetto la *forma di governo locale*.

Il d.d.l. in esame, similmente alla l. n. 131/03 ed al d.d.l. c.d. Lanzillotta, sembra optare sostanzialmente per la prima delle citate prospettive e,

tuttavia, diversamente dai medesimi, non delega il governo, bensì provvede esso stesso ad elencare in maniera tassativa le funzioni fondamentali locali e ad indicare le modalità di esercizio delle medesime.

A questo proposito due considerazioni paiono emergere con evidenza.

Da un lato, con riguardo alle funzioni individuate come fondamentali, se la scelta di non delegare il governo possa per certi versi apparire garantista, quantomeno poiché anticipa la fase della concertazione e, eventualmente, della concreta entrata in vigore delle funzioni medesime, tuttavia, non può tacersi come l'elenco in esso contenuto lascia in certo modo perplessi: alcune di esse, infatti, sembrerebbero derivare agli enti locali in ogni caso sulla base della potestà statutaria locale, ormai dotata di dignità costituzionale; altre attengono ad ambiti di competenza già spettanti agli enti locali sulla base della normativa vigente (il che, peraltro, non sorprende dato il notorio accostamento – anche in dottrina – tra funzioni fondamentali e funzioni storiche); altre ancora attengono a funzioni di programmazione e/o pianificazione del cui carattere fondamentale non è del tutto irragionevole dubitare. Ed in questo senso si sottolinea, innanzitutto, come sul tavolo della concertazione istituzionale si sia fatto passare per concessione ciò che concessione non era e, ancora, come, posto che le funzioni fondamentali provvisorie individuate dalla l. n. 42/09 varranno sino all'entrata in vigore di altra (eventuale) normativa, gli enti territoriali (soprattutto minori) siano, anche storicamente, spesso per così dire costretti a preferire “poco ma subito, piuttosto che di più ma – sostanzialmente – mai”.

Dall'altro lato, per quanto attiene al riparto di potestà legislativa, una delle più forti argomentazioni a sfavore del criterio materiale nell'individuazione delle funzioni fondamentali è, come detto, il suo corollario. E tuttavia, posto che la legislazione regionale ha principalmente ad oggetto proprio la disciplina dei rapporti amministrativi, non può che apparire quantomeno singolare che all'interno di una riforma volta (anche) ad irrobustire la potestà legislativa regionale, il legislatore costituzionale abbia al contempo sottratto a quest'ultima l'individuazione e l'allocazione delle funzioni fondamentali locali nelle materie di propria competenza. Il ddl A.S. 2259, a tal proposito, accoglie un sistema per così dire *misto* per cui lo Stato individua l'ambito materiale di funzioni fondamentali locali, le disposizioni c.d. di salvaguardia ed i principi – potrebbe dirsi – generali relativi alle modalità di esercizio; le Regioni nelle materie di cui agli artt. 117, commi 3 e 4 Cost. possono, dal canto loro, spostare il livello di attribuzione ed emanare una normativa di dettaglio circa le modalità di esercizio. In definitiva, al di là della circostanza, tutt'altro che secondaria, per cui una

potestà legislativa esclusiva statale sembra trasformarsi in concorrente, da un punto di vista operativo, ed a prescindere delle storiche ed irriducibili difficoltà di ricondurre con certezza *funzioni* amministrative a *materie* di competenza legislativa, i suddetti intrecci tra legislazione statale e regionale non possono che andare in senso inverso alle esigenze di semplificazione e razionalizzazione del sistema care all'attività del Comitato per la legislazione.

In secondo luogo, quanto all'attuazione dell'art. 118 Cost., il d.d.l. A.S. 2259 delega il governo per l'emanazione, nelle materie di cui all'art. 117, comma 2 Cost., di uno o più decreti legislativi recanti *a)* l'individuazione e il trasferimento a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni delle funzioni amministrative che non richiedano l'esercizio unitario, *b)* l'individuazione delle funzioni che rimangono attribuite allo Stato, indicando, tra i principi e criteri direttivi, che il Governo dovrà prevedere che tutte le funzioni amministrative residuali non conferite ai sensi della lett. *a)* siano di competenza del Comune.

Due riflessioni in riferimento a tale ambigua competenza residuale comunale.

Innanzitutto, sorprendente appare la stessa terminologia utilizzata per cui la competenza comunale riguarderebbe tutte le «*funzioni residuali non conferite ai sensi della lett. a)*» di tal che rimane del tutto ignoto come, in riguardo ad una funzione non esattamente individuata, possa dirsi con certezza che essa non sia stata conferita ai sensi della lett. *a)*.

Secondariamente, c'è da chiedersi se ed eventualmente in quali termini una legge che si limiti a prevedere una competenza comunale residuale, trasferisca effettivamente funzioni. In altri termini, posto che il necessario rispetto del principio di legalità ha fatto convergere dottrina e giurisprudenza costituzionale nel senso di ritenere insufficiente la generale (ed in quanto tale residuale) competenza amministrativa comunale di cui all'*incipit* dell'art. 118 Cost., tutt'altro che indubbio pare che, sprovvisti di una disciplina legislativa che individui le funzioni amministrative trasferite e ne prescriva le modalità di esercizio, i Comuni siano realmente nelle condizioni di svolgere tale competenza amministrativa residuale.

In ogni caso, dinanzi a tale pretesa di completezza del sistema, c'è da chiedersi quale sia la sede dinanzi alla quale gli enti locali possono veder tutelata la propria sfera di attribuzioni amministrative.

In terzo luogo, quanto alla delega per l'adozione della Carta delle autonomie locali, al di là del principio e criterio direttivo – a dir poco discutibile – per cui il Governo delegato debba attenersi al *rispetto dei principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale*, viene da chiedersi quale sia la

copertura costituzionale di tale operazione, sulla base, cioè, di quale potestà legislativa lo Stato si appresti a riscrivere il TUEL in maniera, per così dire, conforme alla l. cost. n. 3/01.

Con l'abrogazione dell'art. 128 Cost. e, quindi, della competenza legislativa statale in materia di ordinamento degli Enti locali, in capo allo Stato residua la citata potestà esclusiva in materia di *legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*, di tal che ciò che esorbita da tale ambito materiale non può che essere riconducibile alla potestà legislativa regionale, la quale, a sua volta, non può che esprimersi attraverso una normazione quanto più possibile a maglie larghe, sì da non invadere l'autonomia statutaria e regolamentare locale.

E tuttavia, gli ambiti su cui incide il ddl in oggetto non paiono tenere in considerazione siffatto nuovo assetto costituzionale agendo in certo modo "a tappeto" su tutto il d.lgs. n. 267/00. Ed è proprio in questo senso che emerge con ogni evidenza la contraddittorietà dell'interpretazione data alle «funzioni fondamentali», le quali vengono ad un tempo "scisse" dal restante contenuto della lett. p) sì da garantire al legislatore statale in ogni materia la potestà di individuare le funzioni amministrative fondamentali, per poi essere "rilette" insieme al restante contenuto della lett. p) e per tale via insinuarsi in ambiti che i soli riferimenti alla *legislazione elettorale* ed agli *organi di governo* non consentirebbero di disciplinare.

In definitiva ed in linea più generale, ciò che desta al contempo stupore e preoccupazione è l'anticipazione dell'attuazione del 119 Cost. rispetto a quella dell'art. 118 Cost. Tale scelta, infatti, porta con sé non soltanto, ed evidentemente, l'illogicità conseguente all'individuazione delle modalità di finanziamento delle funzioni amministrative ancor prima di aver dato un contenuto alle diverse tipologie delle medesime, ma soprattutto la ragionevole preoccupazione per cui l'attuazione dell'art. 118 Cost., intervenendo su una normativa già vigente in tema di autonomia finanziaria degli enti territoriali, possa necessariamente esserne condizionata.

Posto, in ogni caso, che anche questo ddl sembra lentamente rallentare la propria corsa, resterebbe da chiedersi il motivo di tale ulteriore arresto; ma questa, forse, è un'altra relazione.

Il volume raccoglie le idee, le riflessioni e le proposte emerse nel corso di 9 seminari sulla qualità della legislazione e sul sistema delle fonti tenutisi tra la fine del 2010 e l'inizio del 2011 in diverse Università italiane. Idealmente questo percorso si ricollega ad un'analoga iniziativa promossa, sempre dal Prof. Roberto Zaccaria, al termine della XV legislatura dalla quale è derivato il Volume *Aspetti problematici nell'evoluzione delle fonti normative*, Camera dei deputati, Roma, 2008.

L'idea di fondo è stata quella, da un lato, di "ascoltare" (in una sorta di audizioni informali nelle varie sedi universitarie) il contributo di studiosi sui temi di maggior interesse per il Comitato per la legislazione in vista della futura attività parlamentare; dall'altro, di promuovere tra giovani ricercatori e dottorandi universitari l'interesse e l'approfondimento dei temi e dei problemi che il Comitato ha la possibilità di individuare dal suo osservatorio privilegiato presso la Camera dei deputati. Da questa indagine esce un panorama inedito dell'uso delle fonti normative tipiche ed atipiche in questi primi tre anni della XVI legislatura. È proprio da questo esame che è scaturito il titolo, indubbiamente un poco provocatorio, di questo volume.

Hanno partecipato:

Stefano Agosta, Laura Ammannati, Marco Arnone, Francesca Bailo, Augusto Barbera, Carlo Bellavite Pellegrini, Barbara Boschetti, Licia Califano, Simone Calzolaio, Massimo Capantini, Andrea Cardone, Paolo Caretti, Paolo Carnevale, Marta Cartabia, Corrado Caruso, Marcello Cecchetti, Alberto Chellini, Giuseppe Chinè, Benedetto Cimino, Marcello Clarich, Giancarlo Coraggio, Palma Costi, Antonio D'Atena, Enrico De Mita, Tiziana De Pasquale, Melina Decaro, Giacomo Delledonne, Angela Di Carlo, Alberto Di Maio, Valerio Di Porto, Filippo Donati, Lino Duilio, Chiara Fatta, Francesca Ferroni, Alfredo Fioritto, Moris Foglia, Elisabetta Frontoni, Agata Anna Genna, Annalisa Ghiribelli, Tommaso F. Giupponi, Luca Gori, Sandro Gozi, Danila Iacovelli, Domenico Ielo, Carmen Iuvone, Francesco Lettera, Raffaele Libertini, Erik Longo, Antonino Lo Presti, Laura Lorello, Elena Malfatti, Giuseppe Marazzita, Valeria Marcenò, Bernardo Giorgio Mattarella, Marco Mazzarella, Guido Merzoni, Giuseppe Mobilio, Simona Morettini, Claudia Morviducci, Lorenzo Nannipieri, Cristina Napoli, Michele Nisticò, Fabio Pacini, Alessandro Pajno, Tancredi Claudio Palma, Michele Passaro, Andrea Pastore, Andrea Pertici, Mario Pescante, Giovanni Piccirilli, Marina Pietrangelo, Paolo Ponzano, Edoardo Raffiotta, Daniele Ravenna, Giovanna Razzano, Carlotta Redi, Fabio Roia, Lucia Serena Rossi, Giuseppe Rotolo, Marco Ruotolo, Simone Scagliarini, Andrea Simoncini, Angioletta Sperti, Lara Trucco, Alessandra Valastro, Anna Voltan, Paolo Zuddas.

ISBN 978 88 7385 841 4



9 788873 858416

€ 30,00