

Alma Mater Studiorum • Università di Bologna

**Sedi consorziate: Università di Genova, Parma, Salerno,
Urbino, Modena-Reggio Emilia**

**TESI DI DOTTORATO DI RICERCA IN
DIRITTO COSTITUZIONALE**

IUS 08

**La legge regionale
fra materie e competenze**

**Candidato
dott. SIMONE CALZOLAIO**

**Tutor
Chiar.mo prof. ANDREA MORRONE**

**Coordinatore
Chiar.mo prof. AUGUSTO BARBERA**

Anni accademici 2003-2004, 2004-2005, 2005-2006

XIX ciclo

CAPITOLO PRIMO

LE MATERIE LEGISLATIVE FRA COSTITUENTE E COSTITUZIONE

1.	BREVE PREMessa: L'IDEA FEDERALE E REGIONALE DALL'UNITÀ D'ITALIA ALLA ASSEMBLEA COSTITUENTE. -----	3
2.	IL PUNTO DI PARTENZA: L'AMBIZIOSO PROGETTO AMBROSINI. -----	8
3.	LA DISCUSSIONE SULLE MATERIE NELLA SECONDA SOTTOCOMMISSIONE. -----	14
4.	IL REGIONALISMO ALLA PROVA DELLA COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE: VERSO LO SCANTO FRONTALE ALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE. -----	22
5.	L'APPROCCIO DELLA ASSEMBLEA COSTITUENTE RISPETTO ALLA ISTITUZIONE DELLE REGIONI. -----	23
6.	L'INEVITABILE MEDIAZIONE: LA SCOMPARSA DELLE MATERIE DI COMPETENZA DIRETTA. -----	29
7.	CONTINUA. IL RUOLO "QUASI – SECONDARIO" DELLA DISCUSSIONE SULLE SINGOLE MATERIE DI COMPETENZA REGIONALE. -----	33
8.	LA SCELTA DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE FRA CONTINGENZE POLITICHE E INCERTEZZE ISTITUZIONALI. -----	35

CAPITOLO SECONDO

LE MATERIE LEGISLATIVE FRA INTERPRETAZIONE DOTTRINALE ED EVOLUZIONE LEGISLATIVA

1.	IL QUADRO EVOLUTIVO DELL'AUTONOMIA REGIONALE DOPO L'ENTRATA IN VIGORE DELLA COSTITUZIONE DEL 1948. -----	41
2.	UNA QUESTIONE PRELIMINARE: IL NESSO FRA AUTONOMIA POLITICA (O DI INDIRIZZO POLITICO) E AUTONOMIA LEGISLATIVA E LE SUE CONSEGUENZE. -----	47
3.	LE MATERIE NELLA COSTITUZIONE. -----	54
4.	...SEGUE. OVVERO LE MATERIE NELLA LEGISLAZIONE STATALE: LA SIMBIOSI FRA FUNZIONI E MATERIE NEI TRE DECENTRAMENTI. -----	67
5.	...SEGUE. I CRITERI DI INDIVIDUAZIONE DELLE MATERIE LEGISLATIVE. OGGETTIVITÀ, TELEOLOGIA, PIETRIFICAZIONE, CONNESSIONE, CONNATURAZIONE. -----	80
6.	LE MATERIE ATTRAVERSO I LIMITI ALLA LEGISLAZIONE. I LIMITI ALLA LEGISLAZIONE REGIONALE. -----	83
7.	IL VERO TEMA: LA VALENZA DEFINITORIA DELLE MATERIE FRA GERARCHIA E COMPETENZA. -----	86
8.	LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE: PROFILI GENERALI -----	90
9.	... SEGUE: I CARATTERI ESSENZIALI IN TEMA DI LEGISLAZIONE: DALLE RICOSTRUZIONI A «PRIMA LETTURA» ALL'IMPATTO CON LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE. -----	97
10.	UNA POSTILLA. IL TENTATIVO DI SEPARARE LE MATERIE LEGISLATIVE DALLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE: RIPARTO DI MATERIE, SUSSIDIARIETÀ E LEGALITÀ. -----	105

CAPITOLO I

CAPITOLO TERZO

LE COMPETENZE LEGISLATIVE NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

1.	PREMESSA: METODO DI INDAGINE. IL PRIMO APPROCCIO DELLA CORTE COSTITUZIONALE NELLA INTERPRETAZIONE DELLE MATERIE DI COMPETENZA REGIONALE. -----	109
2.	I TRATTI SALIENTI DELL'AVVIO DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SULLE MATERIE LEGISLATIVE.-----	111
	a) <i>Il ruolo delle norme di attuazione statutaria.</i> -----	112
	b) <i>i risvolti positivi dei limiti alla legislazione delle Regioni speciali.</i> -----	115
	c) <i>la costrizione delle norme regionali nell'ambito delle norme di carattere amministrativo.</i> -	117
	d) <i>La chiusura del cerchio: l'asimmetria dei vizi denunciabili in via diretta e le fonti utilizzabili dal legislatore regionale.</i> -----	118
3.	I CRITERI DI INDIVIDUAZIONE DELLE MATERIE LEGISLATIVE. -----	118
4.	L'AVVENTO DELLE REGIONI ORDINARIE: CONTINUITÀ DELLE LINEE GUIDA GIURISPRUDENZIALI E FUNZIONE DI INDIRIZZO E COORDINAMENTO.-----	120
5.	LA PROGRESSIVA ENUCLEAZIONE DEI LIMITI ALLA LEGISLAZIONE REGIONALE. -----	124
	a) <i>Limite della regionalità e limiti connessi;</i> -----	125
	b) <i>segue: limite territoriale;</i> -----	128
	c) <i>segue: limite delle materie;</i> -----	130
	d) <i>Limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali;</i> -----	130
	e) <i>Limite degli interessi nazionali;</i> -----	132
	f) <i>Limite costituzionale;</i> -----	135
	g) <i>Limite del diritto privato;</i> -----	137
	h) <i>Limite della materia penale;</i> -----	138
	i) <i>Limite del diritto processuale;</i> -----	140
	l) <i>Limite della riserva di legge;</i> -----	141
	m) <i>Limite degli obblighi internazionali;</i> -----	143
	n) <i>Limite comunitario;</i> -----	144
	o) <i>Limite dei principi;</i> -----	149
6.	UNO SGUARDO D'INSIEME SULLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DI INTERESSE REGIONALE PRIMA DELLA RIFORMA DEL TITOLO V. -----	153
7.	IL NUOVO RIPARTO DI COMPETENZE LEGISLATIVE: LA CORTE COSTITUZIONALE ALLE PRESE CON LA RIFORMA DEL TITOLO V. -----	157
8.	PER UNA RIPARTIZIONE TEMPORALE DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SUCCESSIVA ALLA RIFORMA DEL TITOLO V.-----	162
9.	ANALISI E PARTIZIONE DELLE MATERIE LEGISLATIVE. -----	165
	a) <i>Le competenze esclusive.</i> -----	165
	b) <i>Le competenze concorrenti.</i> -----	178
	c) <i>Le competenze residuali.</i> -----	187
10.	UNO SGUARDO D'INSIEME. VECCHI E NUOVI LIMITI ALLA LEGISLAZIONE REGIONALE. -----	189
	 <i>Bibliografia</i> -----	 195

CAPITOLO PRIMO

LE MATERIE LEGISLATIVE FRA COSTITUENTE E COSTITUZIONE.

1. Breve premessa: l'idea federale e regionale dall'unità d'Italia alla Assemblea costituente.

I tumultuosi eventi che portarono all'unità d'Italia lasciarono momentaneamente sullo sfondo la questione dell'assetto istituzionale del paese.

Ben presto, però, le profonde differenze culturali, linguistiche, economiche e giuridiche fra Nord e Sud¹ e fra i diversi Stati ed ordinamenti giuridici che insistevano sul territorio della nuova nazione imposero sulla scena politica la questione dell'autonomia regionale. Come emergerà fra breve, però, proprio la forza e la ragionevolezza politica di questo genere di rivendicazione ne costituiva la principale debolezza: la tortuosità con cui si era, infine e molto faticosamente, raggiunta l'unità dello Stato rendeva, agli occhi dei liberali sabaudi al potere², estremamente perverso il fascino dell'autonomia regionale³.

¹ Questo è anche il titolo di un fortunato lavoro di F.S. Nitti, *Nord e sud: prime linee di una inchiesta sulla ripartizione territoriale delle entrate e delle spese dello stato in Italia*, Roux e Varenco, Torino, 1900, che costituisce uno dei riferimenti più frequenti nei lavori della Assemblea Costituente.

² Che pure si ponevano il problema di conciliare (e di non travolgere, attraverso quella che poi si chiamò "piemontesizzazione") le diverse tradizioni giuridiche nell'unità statale, come dimostrato dal progetto steso dai due Ministri dell'Interno del Governo Cavour, succedutisi all'inizio degli anni '60 del secolo XIX, Farini e Minghetti, i quali, come ricordato da L. Paladin, *Diritto regionale*, Cedam, 1992, p. 4, avevano proposto di creare "un permanente ed obbligatorio consorzio interprovinciale denominato Regione, che avrebbe dovuto esser retto da un «governatore» alle dirette dipendenze del Governo e da una «Commissione» eletta dai Consigli provinciali interessati, con compiti deliberativi in materia di istruzione superiore, di opere pubbliche, di bonifiche fondiari, di caccia e pesca (nonché su tutti gli altri settori che le fossero assegnati da leggi speciali)". Tuttavia, com'è noto, il progetto naufragò a causa della fitta opposizione della Commissione della Camera all'uopo istituita.

Secondo le opinioni che si rivelarono maggioritarie fino all'avvento del fascismo la concessione di autonomia ad enti super-provinciali avrebbe potuto dar luogo a due gravissimi inconvenienti. In primo luogo, il rischio della *revenge* dell'autonomismo, di fronte alla quale nessuno poteva prevedere le capacità di tenuta del debole Stato italiano, specialmente nei territori del Regno borbonico. In secondo luogo, in quanto la concessione di autonomia poteva apparire come la vittoria postuma sui liberali piemontesi delle posizioni repubblicane del Cattaneo (ispirate da alcuni scritti di Mazzini) e cattolico-liberali o cattolico-democratiche del Gioberti e del Rosmini, che già prima dell'unità d'Italia avevano – con accenti diversi e, nel caso dei secondi, probabilmente per evitare l'unità – avvertito che la storia patria avrebbe difficilmente digerito un sistema livellato ed uniforme sul modello piemontese⁴.

³ Per una sintetica, ma efficace ricostruzione, v. G. Amato, A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, II, Il Mulino, 1997, p. 356-58. V. anche G. Meale, *L'ordinamento regionale*, in «Trattato di diritto amministrativo» diretto da G. Santaniello, vol. XIX, Cedam, 1991, p. 3-6.

⁴ In effetti qualcuno ha osservato che: “Quando la realtà storica italiana volse verso i plebisciti del 1860 (...) il clima politico, di intenso fervore patriottico, della borghesia per la raggiunta unità, lasciava considerare un nemico della patria chiunque si opponeva all'idea di uno Stato italiano unitario e quest'ultimo veniva reputato spiritualmente unito in quanto amministrativamente accentrato” (E. R. Papa, *Discorso sul Federalismo*, Giuffrè, Milano, 1995, p. 87). D'altro canto, sebbene ben presente fosse l'impegno di singoli studiosi e riformatori ad avanzare l'istanza federalista ed autonomista, questa restò nondimeno priva di quella concretizzazione e articolazione specifica, che consegue all'assunzione politica delle idee in vista della loro attuazione, come afferma la “legge dell'ordine della causalità dei fattori ideali e dei fattori reali”, espressa nella sociologia del sapere di M. Scheler (M. Scheler, *Sociologia del sapere*, tr. it. di D. Antiseri, *Introduzione*, di G. Morra, Abete, Roma, 1976, pp. 71-73). Così, p. es., “nella pur imponente produzione cattaneana [manca] un articolato progetto di organizzazione federalista dello Stato” (Papa, *Discorso*, cit., p. 89). “Lo scrittore non si ferma mai a lungo su un soggetto determinato”, nota G. Salvemini, *Introduzione a Le più belle pagine di C. Cattaneo*, Milano, 1922 (Roma, 1993). Forse perciò, dopo la realizzazione dell'unità italiana, l'opposizione repubblicana di Mazzini fu subito assimilata al pensiero dell'unità nazionale, mentre toccherà attendere P. Gobetti per precisare che C. Cattaneo “avversò non l'unità, ma l'illusione di risolvere con il mito dell'unità tutti i problemi che invece si potevano intendere soltanto nella loro specifica realtà autonoma, regionale, caratteristica”, P. Gobetti, *Cattaneo*, in «La Rivoluzione liberale», n. 39 del 1925, p. 157, citato da Papa, *Discorso*, cit., p. 110. Anche la linea federalista cattolica, sebbene ben rappresentata, non riesce a fuoriuscire dall'ambito “delle rivendicazioni delle autonomie locali e della polemica contro il centralismo amministrativo” (Papa, *Discorso*, cit., p. 92). In particolare, “Gioberti non vedeva chiaramente il problema federale dal punto di vista giuridico” (A. Monti, *L'idea federalistica nel Risorgimento italiano*, Bari, 1922, p. 102). Il suo federalismo neoguelfo “studiato attentamente, si rivela assai più un espediente escogitato per risolvere elegantemente il gravissimo problema della coesistenza del Papato accanto allo Stato nazionale unitario, piuttosto che un'alternativa tecnica ai difetti dello Stato unitario” (G. Miglio, *I cattolici di fronte all'unità d'Italia*, in G. Miglio, *Le regolarità della politica*, Milano, 1988, I, p. 362). Analogamente, il pensiero politico di Antonio Rosmini, il maggiore esponente del federalismo cattolico del XIX sec., è considerato rivolto principalmente “contro l'autoritarismo e lo statalismo giacobino” (B. Brunello, *Rosmini. Dal*

Le correnti di pensiero “regionaliste” e “federaliste” non riuscirono né ad arrestare né ad attenuare la “piemontesizzazione” del paese⁵, con la quale si estendeva la legislazione del regno di Sardegna, di matrice essenzialmente napoleonica, a tutto il nuovo Stato⁶.

sistema all’etica e al pensiero politico, Bologna, 1963, p. 134). Tuttavia, se tra le motivazioni della sua ipotesi di organizzazione federale dello stato italiano, sviluppata nello scritto *Sull’unità d’Italia* del 1848, c’è senz’altro l’“opposizione ad una concezione fittiziamente unitaria della società e dello stato” (P. Piovani, *La teodicea sociale di Antonio Rosmini*, Padova, 1937, p. 327), l’ostacolo principale all’affermarsi dell’idea rosminiana sta soprattutto nel fatto che “la rivalutazione del pluralismo politico cristiano-occidentale e pre-assolutistico [non si concretò] in schemi dottrinari sufficientemente robusti” (Miglio, *I cattolici*, cit., p. 365). In linea generale, le idee federaliste, tanto laiche quanto cattoliche, sviluppatesi in Italia sembrano poter confluire nell’unico filone del federalismo antropologico (M. Bassani, W. Stewart, A. Vitale, *I concetti del federalismo*, Giuffrè, Milano, 1995, voce “Federalismo antropologico”, p. 83-85), che promana dalla considerazione delle differenze culturali e di stirpe fra le popolazioni e trova radici anche in Proudhon, il quale, come Rosmini (Monti, *L’idea federalistica*, cit., p. 111), affermava: «L’Italia è per natura e configurazione (...) federalista (...) Qui l’unità è fittizia, arbitraria, pura invenzione della politica» (P.-J. Proudhon, *Scritti sulla rivoluzione italiana*, trad. it. a cura di A. Lanzillo, Lanciano, 1914, p. 67-72). Anche Cattaneo è legato a Proudhon per il tramite di Ferrari (Papa, *Discorso*, cit., p. 88). Non va dimenticato, d’altro canto, che le dottrine politiche cattoliche sono risultate cruciali proprio nella formazione dell’ossatura dello stato nazionale unitario. Basti pensare all’opera dei teologi-giuristi, da Tommaso a Vitoria a Suarez ai gesuiti del Cinque-Seicento, che secolarizzarono il mito dell’unità, fornendo il “liquido amniotico” indispensabile per la gestazione dello Stato moderno (L.M. Bassani, W. Stewart, A. Vitale, *I concetti del federalismo*, cit., voce “Federalismo cattolico”, p. 106). Per uno sguardo sintetico sul tema del federalismo cfr. G. Morra, *Breve storia del pensiero federalista*, Mondadori, Milano, 1993, con Presentazione di G. Miglio; L. Levi, *Il pensiero federalista*, Laterza, 2002. Per ricostruzioni organiche v. G. De Vergottini, voce *Stato federale*, in «Enciclopedia del diritto», XLIII, 1990, p. 831 ss.; S. Ortino, *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, Giappichelli, Torino, 1993; G. Bognetti, *Federalismo*, UTET, Torino, 2001. Per una raccolta di scritti sul tema, che spazia da I. Kant fino a J. Monnet, v. M. Albertini, *Il federalismo*, Il Mulino, 1993. Di recente, per una analisi del concetto di federalismo con interessanti cenni ad esperienze storiche v. S. Bartole, *Ripensando al federalismo, anche alla luce di recenti esperienze storiche e delle discussioni che si fanno in Italia*, in «Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari», quad. n. 5 del 1994, p. 159 ss.

⁵ Proprio così si intitola il cap. I di R. Ruffilli, *La questione regionale dall’unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Giuffrè, 1971. L’espressione (“piemontesizzazione”) è ripresa anche da L. Paladin, *Diritto regionale*, Cedam, 1992, p. 4.

⁶ Tanto da far tuttora dubitare che si trattasse effettivamente della costruzione di una nuova identità statale e non di una conquista pura e semplice (di una annessione) degli Stati italiani al regno di Sardegna. Nonostante R. Villari nello storico volume *Il Sud nella storia d’Italia. Antologia della questione meridionale*, Laterza, Bari, 1963, consideri il «piemontesimo» un fattore tra gli altri del divario tra nord e sud, instauratosi all’indomani dell’unità d’Italia, con la pubblicazione degli *Atti della commissione Giulini per l’ordinamento temporaneo della Lombardia-1859*, a cura di N. Raponi, Giuffrè, Milano, 1962, avvenuta per iniziativa di G. Miglio, si è viceversa potuto documentare una vera e propria «piemontesizzazione» dell’Italia unita. Istituita segretamente da Cavour presso il Ministero degli Esteri in vista della guerra contro l’impero asburgico (seconda guerra d’indipendenza), la Commissione Giulini - i cui lavori ebbero luogo a Torino dal 10 al 26 maggio 1859, sotto la presidenza del nobile milanese Cesare Giulini della Porta - aveva il compito di elaborare progetti di legge che sarebbero entrati in vigore in Lombardia nel periodo immediatamente successivo alla guerra contro l’Austria. Cavour, che in quegli anni ricopriva la carica di primo ministro, voleva che il governo, nel sancire l’annessione dei nuovi territori al Piemonte di Vittorio Emanuele, mantenesse

Tale *reductio ad unum*, comunque, non fu un successo e, senza necessità di enumerare i gravissimi disagi arrecati specialmente alle regioni meridionali – al tempo molto meno arretrate, in particolare rispetto al Piemonte, di quanto si possa immaginare ora⁷ - è sufficiente ricordare come anche nell'Assemblea Costituente fosse limpida la coscienza del danno sociale ed economico arrecato al meridione dall'uniformità senza temperamenti con cui si era intesa attuare l'unità nazionale sul modello piemontese.

Al di là della contingente impotenza politica, le prospettive dell'autonomia avevano un altro intrinseco limite nella mancanza di un progetto comune, o

separati gli ordinamenti amministrativi delle due regioni, lasciando che in Lombardia continuassero a sussistere una parte delle istituzioni austriache esistenti. Tale, ad esempio, era il caso del sistema comunale basato sul «convocato», l'istituto di democrazia diretta che, introdotto dall'imperatrice Maria Teresa nel 1755 per alcuni comuni del ducato, era stato elogiato dai più importanti uomini di cultura nella Lombardia di primo Ottocento, fra i quali anche Carlo Cattaneo. I decreti emanati dal governo piemontese nel periodo immediatamente successivo alla conquista della Lombardia seguirono in effetti gran parte dei progetti della commissione. Ma, appena 6 mesi dopo la chiusura dei lavori della Commissione, il governo Rattazzi-La Marmora, succeduto a quello di Cavour, emanò i Decreti Regi del 23 ottobre 1859 e, con un vero e proprio atto d'imperio, estese le leggi amministrative piemontesi a tutti i territori conquistati da Vittorio Emanuele. Era la fine improvvisa di una politica di decentramento amministrativo - spinta al limite del federalismo – con cui Cavour aveva voluto gestire il processo di unificazione. A prenderne il posto fu il «piemontesismo»: l'estensione di leggi e istituti piemontesi alle altre regioni italiane che provenivano da esperienze politico costituzionali completamente diverse. Nel giro di appena due anni (1860-1861), l'ordinamento piemontese venne esteso a tutte le regioni italiane.

⁷ Il revisionismo in tema di questione meridionale non ha troppo spazio tra gli storici e sui libri di testo scolastici, che sono per lo più allineati nella rappresentazione di un Meridione borbonico, torpido e arretrato. Cfr. G. Gentile, L. Ronga, A. Salassa, *Prospettive storiche 3*, La Scuola, Brescia, 1994, pp. 154-155. Ci sono tuttavia alcune voci fuori dal coro, come quella di N. Zitara, *L'unità d'Italia: nascita di una colonia*, Jaca Book, Milano, 1976. Così egli si esprime nella *Presentazione* al volume: AA.VV., *La storia proibita. Quando i Piemontesi invasero il Sud*, Controcorrente, Napoli, 2001: «Il Sud borbonico era un paese strutturato economicamente sulle sue dimensioni. Essendo, a quel tempo, gli scambi con l'estero facilitati dal fatto che nel settore delle produzioni mediterranee il paese meridionale era il più avanzato al mondo, saggiamente i Borbone avevano scelto di trarre tutto il profitto possibile dai doni elargiti dalla natura e di proteggere la manifattura dalla concorrenza straniera. Il consistente surplus della bilancia commerciale permetteva il finanziamento di industrie, le quali, diversamente dalle favole sabaudiste raccontate dagli accademici confusi di allora, erano sufficientemente grandi e diffuse, sebbene ancora non perfette e incapaci a proiettarsi sul mercato internazionale, come, d'altra parte, tutta l'industria italiana del tempo (e dei successivi cento anni)». Analogamente: C. Alianello, in: *La conquista del Sud. Risorgimento nell'Italia meridionale*, Rusconi, Milano, 1972, riconosce che, a ridosso dell'unificazione, delle due uniche zone industriali d'Italia, il Piemonte e il Napoletano, il Regno di Napoli era incontestabilmente il più florido. Cfr. anche M. Vocino, *I primati del regno di Napoli. attività meridionali prima dell'unità d'Italia*, Mele, Napoli, 1960; F. Valsecchi, *Il riformismo borbonico in Italia*, Bonacci, Roma, 1990; V. Gulì, *Il saccheggio del Sud*, Campania Bella, Napoli, 1998; M. Petruszewicz, *Come il Meridione divenne una questione*, Rubbettino, Catanzaro, 1998; F. Agnoli (a cura di), *Un tempo da riscrivere: Il Risorgimento italiano*, Itaca, Castelbolognese, 2000; P. K. O'Clery, *La Rivoluzione italiana. Come fu fatta l'unità della nazione (1875)*, Ares, Milano, 2000; G. De Crescenzo, *Le industrie del regno di Napoli*, Grimaldi, Napoli 2002.

almeno simile, fra i loro fautori.

Rileggendo i numerosi scritti di autori autonomisti fra la seconda metà del secolo XIX e i primi decenni del XX ci si rende ben presto conto che le coordinate stesse dell'idea regionale e federale erano recitate a soggetto.

Sul piano della *qualità* della autonomia, ad esempio, taluni sono schiettamente “federalisti” e tendono a configurare l'Italia come una futura confederazione di stati; altri sono “regionalisti”, ma fra di essi vi è chi privilegia un semplice decentramento amministrativo attuato con la creazione di un nuovo ente autarchico – la regione – e chi, invece, predilige una autentica autonomia dell'ente regionale simboleggiata dal conferimento della potestà legislativa su un nucleo di materie la cui disciplina potrebbe essere utilmente differenziata di regione in regione. Altri ancora sono “municipalisti” e quindi vedono nell'autonomia e nella capacità di autogoverno del Comune o, più raramente, della Provincia lo strumento per la realizzazione di un efficace decentramento⁸. Non si arriva mai alla elaborazione di un progetto unitario che permetta di coagulare, seppur con inevitabili distinguo, le forze autonomiste intorno ad un assetto istituzionale condiviso, segno probabilmente della immaturità, almeno nei decenni immediatamente successivi all'unità del paese, delle posizioni favorevoli al regionalismo (ovviamente inteso in senso lato).

E' solo dalle ceneri del disastro della seconda guerra mondiale⁹ che l'idea regionale acquista la forza necessaria per tradursi in un progetto credibile, forse anche grazie all'impulsiva reazione, inizialmente propria di quasi tutte le forze politiche¹⁰, alla mentalità accentratrice e “statolatra” che aveva

⁸ Per scoprire agilmente questa varietà di posizioni dei regionalisti e federalisti si rinvia a C. Petraccone (a cura di), *Federalismo e autonomia in Italia dall'unità a oggi*, Editori Laterza, 1995, che contiene un'antologia degli scritti sul tema di numerosi protagonisti dell'evoluzione del pensiero federalista e regionalista (come, fra gli altri, C. Cattaneo, L.C. Farini, G. Saredo, G. Salvemini, L. Sturzo, O. Zuccarini, A. Olivetti).

⁹ Per valutare l'influenza delle posizioni anglo-americane sul processo costituente italiano è di sicuro interesse L. Mezzetti, *Fondazione della Repubblica e procedimento di formazione della Costituzione parzialmente eterodiretto*, in G. Giorgini, L. Mezzetti, A. Scalone (a cura di), *La Costituzione vivente nel cinquantenario della sua formazione*, FrancoAngeli, 1999, p. 17 ss., ma v. spec. p. 22-25.

¹⁰ Le più accreditate ricostruzioni (cfr. E. Rotelli, *L'avvento della Regione in Italia (1943-1947)*, Giuffrè, 1967, p. 90 ss.) ricordano come nei programmi dei partiti, durante la Resistenza, fosse largamente presente la volontà di creare un nuovo Stato a base regionale. Ovviamente ciascun partito accentuava aspetti determinati e propri della sua visione politica. Fra i partiti che con maggior vigore appoggiavano la prospettiva di un nuovo Stato regionale, sicuramente vanno annoverati il Partito Repubblicano e la Democrazia cristiana; invece, il Partito Comunista non aveva svolto, almeno fino al 1945, una elaborazione specifica sul tema, dimostrando così non solo quella che emergerà come una

progressivamente caratterizzato il ventennio fascista.

2. Il punto di partenza: l'ambizioso progetto Ambrosini¹¹.

In seno all'Assemblea Costituente, nella Commissione per la Costituzione¹², si faceva strada la possibilità di creare l'ente regionale e di inserirlo nella redigenda Carta costituzionale. Trattandosi di questione attinente alla struttura dello Stato, era la Seconda Sottocommissione ad essere incaricata di sbrogliare la matassa dell'autonomia (regionale e locale) e di vagliare la fattibilità, specialmente sul piano del consenso interno all'Assemblea, di un eventuale progetto di Stato regionale.

Che la questione fosse, nel medesimo tempo, *centrale e controversa* nell'economia della nuova Carta costituzionale lo dimostra il dibattito svoltosi nelle prime sedute della Seconda Sottocommissione¹³.

Il 26 luglio 1946, infatti, il Presidente della sottocommissione, on. Terracini (PCI), nell'aprire i lavori, riteneva la questione dell'autonomia "pregiudiziale"¹⁴ ad ogni altro tema di interesse della sottocommissione¹⁵ e, su questa impostazione, trovava il consenso maggioritario della commissione¹⁶, la quale posponeva l'analisi degli ulteriori, relevantissimi, aspetti di sua competenza per analizzare in via prioritaria la "questione autonomia". Venivano incaricati di illustrare l'impostazione generale del tema i relatori

profonda ostilità all'ente regionale, ma, secondo le parole del Rotelli, la mancanza "di una vera e propria tradizione regionalista" (p. 148).

¹¹ Per il collegamento delle tesi dell'Ambrosini con quelle dello Sturzo e per una accurata ricostruzione generale della genesi delle Regioni, v., di recente, N. Antonetti, U. De Siervo (a cura di), *Ambrosini e Sturzo: la nascita delle Regioni*, Il Mulino, 1998.

¹² Altrimenti detta Commissione dei settantacinque, in relazione al numero dei componenti.

¹³ I lavori dell'Assemblea Costituente sono interamente disponibili on-line nel sito della Camera dei Deputati (www.camera.it). Per quanto riguarda i criteri di citazione, si seguono qui quelli adottati da E. Rotelli, *op. ult. cit.*; quindi il riferimento è ad A.C.S.S., p. 1 ss.

¹⁴ A.C.S.S., p. 1.

¹⁵ La Seconda sottocommissione aveva il compito di formulare il progetto di Costituzione in relazione alla struttura dello Stato, suddivisa, oltre alla questione dell'autonomia, in quattro filoni principali: Parlamento, Capo dello Stato, Governo ed Organi di garanzia.

¹⁶ Contrario all'impostazione del Presidente sarà principalmente, e con buone ragioni, l'on. Mortati (DC), il quale riteneva che il problema delle autonomie, vista la sua complessità e l'incidenza sull'intera struttura dello Stato, dovesse essere trattato e portato avanti armonicamente con gli altri; A.C.S.S., p. 1 e 3.

on.li Ambrosini¹⁷ (DC) e Perassi¹⁸ (REP).

La centralità che si riconnetteva alla discussione intorno all'assetto decentrato dello Stato, tuttavia, nascondeva una profonda spaccatura esistente fra le diverse forze politiche ed immediatamente il dibattito delle sedute successive (27, 29, 30, 31 luglio) si inchiodava sulla pregiudiziale costituita dal consenso o dal dissenso in merito alla istituzione dell'ente regione¹⁹.

Dal groviglio delle opinioni espresse si traeva una maggioritaria volontà di istituire l'ente regione²⁰, ma non era per nulla chiaro quali ne avrebbero dovuto essere competenze, contenuti, confini e limiti.

A tal fine, fra le sedute del 31 luglio e del 1 agosto venivano presentati numerosi ordini del giorno²¹ volti a specificare l'indirizzo generale della sottocommissione in materia.

Si approvava infine l'ordine del giorno dell'on. Piccioni (DC), nel quale si puntualizzavano quattro aspetti di merito ed uno di metodo: si definiva l'orientamento della sottocommissione per la creazione di un'ente regionale

¹⁷ Per un interessante approfondimento sulle proposte dell'on. Ambrosini, parzialmente diverse, secondo l'A., da quelle, frutto già di compromessi, poi presentate dallo stesso in veste di Relatore del Comitato e della Seconda sottocommissione, v. U. De Siervo, *Le Regioni nelle prime proposte di Ambrosini*, in «Le Regioni», n. 5 del 1993, p. 1253 ss. A seguire (p. 1261) viene pubblicato il testo di questa proposta.

¹⁸ In realtà, la relazione vera e propria viene compiutamente svolta dall'on. Ambrosini (DC), limitandosi l'on. Perassi (REP) ad alcune puntualizzazioni. Comincia a delinearsi, almeno sotto il profilo dell'impostazione di massima, una certa accondiscendenza della Seconda sottocommissione alla impostazione dell'on. Ambrosini (DC), che infine non corrisponderà al contegno del *plenum* dell'Assemblea costituente, la quale, com'è noto, interverrà decisamente sul progetto originario dell'on. Ambrosini (DC) (segnatamente, come si vedrà, sul piano della potestà legislativa).

¹⁹ E' lo stesso Presidente Terracini (PCI) a porre in questi termini il tema, dopo aver udito le relazioni degli on.li Ambrosini (DC) e Perassi (REP); A.C.S.S., p. 11. Sarebbe tuttavia riduttivo (oltre che non veritiero) ritenere che la discussione svoltasi in queste sedute non abbia toccato argomenti diversi dall'istituzione della regione: il punto è che le diverse questioni toccate – per citarne alcune: la potestà e le materie legislative (Einaudi (LIB), A.C.S.S., p. 14; Fabbri (MISTO), A.C.S.S., p. 17; Lami Starnuti (PSLI), A.C.S.S., p. 23; Piccioni (DC), A.C.S.S., p. 51), il decentramento autarchico con limitate competenze legislative delegate (Grieco (PCI), A.C.S.S., p. 37; La Rocca (PCI), A.C.S.S., p. 55), la soppressione della provincia (Einaudi (LIB), A.C.S.S., p. 12; Lami Starnuti (PSLI), A.C.S.S., p. 22; Fabbri (MISTO), A.C.S.S., p. 61), l'autonomia finanziaria della regione (Einaudi (LIB), A.C.S.S., p. 12 e 56-60; Mortati (DC), A.C.S.S., p. 30), il ruolo dei comuni (Zuccarini (REP), A.C.S.S., p. 11) – avevano un carattere sostanzialmente strumentale rispetto alla posizione preconstituita dell'oratore e costituivano, salvo pur rilevanti eccezioni (come la vera e propria lezione dell'on. Einaudi (LIB) sulla difficoltà di trovare strumenti efficaci per rendere effettivamente autonomo, sul piano finanziario, qualsiasi ente intermedio; A.C.S.S., p. 56 ss.), temi trattati a fini di dialettica parlamentare.

²⁰ Lo fa notare lo stesso Presidente Terracini (PCI), A.C.S.S., p. 63.

²¹ Ben dieci, con contenuti spesso diametralmente opposti, presentati rispettivamente dagli on.li Tosato (DC), Patricolo (UN), La Rocca (PCI), Nobile (PCI), Perassi (REP), Finocchiaro Aprile (MISTO), Rossi Paolo (PSLI), Lussu (AUT), Conti (REP), Piccioni (DC).

CAPITOLO I

autarchico²², autonomo²³, dotato di autonomia finanziaria e rappresentativo degli interessi locali, su basi elettive. Sul piano procedurale, si demandava ad una sezione della sottocommissione di formulare un progetto che tenesse conto dei punti già segnalati, della discussione svoltasi in seno alla sottocommissione e delle “situazioni particolari esistenti (Sicilia, Sardegna, Valle d’Aosta, Trentino-Alto Adige)”. Nella stessa seduta del 1 agosto erano eletti i membri della sezione, nel frattempo divenuto “comitato”²⁴.

L’on. Ambrosini (DC) veniva incaricato dal comitato di stendere il progetto.

Le direttive dell’ordine del giorno Piccioni (DC) fornivano al relatore una cornice che si avvicinava molto alle idee, da questi espresse fin dagli anni trenta²⁵, concernenti la creazione di uno Stato regionale consistente in un tipo intermedio fra lo Stato federale e lo Stato unitario, caratterizzato dalla accentuata autonomia regionale simboleggiata dal conferimento a questo ente della potestà legislativa in determinati settori o materie.

Nel volgere di alcuni mesi, nel novembre 1946, l’on. Ambrosini (DC) presentava alla Seconda sottocommissione la “Relazione sulle autonomie regionali”, suddividendola in due parti: la prima (“parte generale”) si occupava di impostare nei tratti preliminari e generali la questione del regionalismo, fornendone un ampio inquadramento storico²⁶, indicando le diverse soluzioni percorribili e dando conto della scelta di massima fatta propria dalla sottocommissione con l’ordine del giorno Piccioni (DC); la seconda (“parte speciale”) conteneva, in buona sostanza, l’articolato del progetto, preceduto da

²² ... “cioè con fini propri d’interesse regionale e con capacità di svolgere attività propria per il conseguimento di tali fini”; questa la definizione contenuta nell’ordine del giorno stesso.

²³ ... “cioè con potere legislativo nell’ambito delle specifiche competenze che gli verranno attribuite e nel rispetto dell’ordinamento giuridico generale dello Stato”.

²⁴ I membri del Comitato sono gli on.li Ambrosini (DC), Bordon (AUT), Castiglia (UN), Codacci Pisanelli (DC), Einaudi (LIB), Grieco (PCI), Lami Starnuti (PSLI), Lussu (AUT), Uberti (DC), Zuccarini (REP).

²⁵ Si veda G. Ambrosini, *Un tipo intermedio di Stato fra l’unitario ed il federale, caratterizzato dalla autonomia regionale*, in «Rivista di diritto pubblico», I, 1933.

²⁶ L’impressione che si ricava dalla lettura della relazione è che l’Ambrosini avesse piena coscienza della possibilità storica di compiere quanto dall’unità d’Italia in poi si era stato più volte tentato e ineluttabilmente fallito. In tal senso egli sembra porsi in ideale continuità sia col pensiero del Mazzini (cui è dedicata la prima nota della relazione) che con quello del Minghetti (che egli costantemente associa al Cavour, in quanto Ministro del Governo di quest’ultimo), legando entrambe le impostazioni a quelle, maggiormente aggiornate, dello Sturzo, il quale era stato già (all’inizio del secolo XX, ma ancor più convintamente) dopo la I guerra mondiale uno dei più decisi assertori del regionalismo, come ricorda, con dovizia di particolari, R. Ruffilli, *La questione regionale dall’unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Giuffré, 1971, spec. 307 ss.

una breve cronistoria dei lavori del Comitato e da un'asciutta relazione.

Il relatore aveva cura di segnalare che la “parte speciale” della sua relazione era “stata approvata all'unanimità dai commissari presenti l'8 novembre alla seduta del Comitato”²⁷. Tuttavia, assieme alla relazione dell'on. Ambrosini (DC) venivano presentati altri due progetti da parte dell'on. Lami Starnuti (PSLI) e dell'on. Zuccarini (REP)²⁸.

L'articolato accentuava sotto diversi profili il ruolo della Regione. Sul piano della potestà legislativa si individuavano due tipologie di competenze regionali:

- una potestà legislativa “diretta”²⁹ in una serie non esigua e non marginale di materie³⁰, da esercitarsi in armonia con la Costituzione e coi principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato e nel rispetto degli interessi nazionali (art. 3);
- una potestà legislativa di “integrazione delle norme e direttive generali emanate con legge dello Stato” in un'altrettanto nutrita schiera di materie³¹ cui avrebbero dovuto aggiungersene altre indicate da apposite “leggi speciali” (art. 4).

Inoltre, si affermava il principio del parallelismo fra funzioni amministrative e

²⁷ A.C.S.S., p. 137, *Relazione del deputato Ambrosini Gaspare sulle Autonomie regionali*.

²⁸ In realtà, secondo gli stessi proponenti, più che di progetti, si trattava di schemi (l'on. Zuccarini (REP), come l'on. Lami Starnuti (PSLI), definisce il suo uno schema nella seduta del 13 novembre 1946; cfr., A.C.S.S., rispettivamente p. 486 e 488). Lo schema dell'on. Lami Starnuti (PSLI) si caratterizzava per una minore autonomia dell'ente regionale. Per quel che qui interessa, dotava la Regione di competenze normative di attuazione delle leggi dello Stato in un cospicuo numero di materie in cui la Regione avrebbe esercitato anche le funzioni amministrative (cfr. A.C.S.S., p. 158-161, spec. p. 159, artt. 11 e 12). Nello schema dell'on. Zuccarini (REP) – in realtà contenente un articolato ancora allo stato embrionale e non perfettamente coordinato nemmeno al suo interno – la Regione, che sorge “come naturale consorzio di Comuni” (cfr. A.C.S.S., p. 160, art. 12), veniva dotata di potestà legislativa “per tutto quello che è materia di legislazione particolare (...). Al centro l'ispirazione e la coordinazione generale, alle regioni i particolari e l'esecuzione” (cfr. A.C.S.S., p. 162-168, spec. p. 163, art. 15). Successivamente si affermava che l'Assemblea regionale aveva “legislazione esclusiva su tutte le materie che la legge costituzionale non abbia già riservato alla Amministrazione generale dello Stato” (cfr. A.C.S.S., p. 164, art. 29). Inoltre, la Regione veniva dotata di incisiva autonomia finanziaria (cfr. A.C.S.S., p. 160-161, artt. 47-52).

²⁹ La definizione “diretta” non si trova nell'articolato, ma nella relazione dell'on. Ambrosini (DC), A.C.S.S., p. 148.

³⁰ Ecco l'elenco delle materie di competenza diretta: agricoltura e foreste, cave e torbiere, strade, ponti, porti, acquedotti e lavori pubblici, pesca e caccia, urbanistica, antichità e belle arti, turismo, polizia locale, urbana e rurale, beneficenza pubblica, scuole professionali, modificazione delle circoscrizioni comunali.

³¹ Le materie di competenza integrativa erano: industria e commercio, acque pubbliche ed energia elettrica, miniere, riforme economiche e sociali, ordinamento sindacale, rapporti di lavoro, disciplina del credito, dell'assicurazione e del risparmio, istruzione elementare.

CAPITOLO I

competenze legislative (art. 6)³²; si predisponessa l'articolato – sospendendone la formulazione (art. 7) – per la previsione della partecipazione delle regioni alla formazione della seconda Camera³³; si dettava, con una scarna disposizione, il principio per cui l'autonomia finanziaria delle regioni avrebbe dovuto essere coordinata con la finanza statale e dei comuni secondo norme stabilite con *legge costituzionale*³⁴; si prevedeva che ciascun disegno di legge approvato dall'Assemblea regionale fosse comunicato al Governo e non acquistasse efficacia prima del decorso di un mese da tale comunicazione; entro quei trenta giorni il Governo poteva rinviarlo all'Assemblea se lo riteneva eccedere i limiti di competenza della Regione o contrastare con l'interesse nazionale o di altre Regioni; in tal caso, l'Assemblea, riapprovando il disegno di legge rinviato a maggioranza assoluta dei suoi componenti, poteva comunque concludere l'*iter* legislativo, ma il Governo aveva facoltà di ricorrere alla Corte costituzionale per chiedere l'annullamento di tale legge regionale (art. 12)³⁵.

Rispetto al modello successivamente fatto proprio dalla Assemblea Costituente balzava immediatamente all'attenzione la previsione di un ambito di competenza legislativa regionale sostanzialmente "esclusivo"³⁶, peraltro concernente un nucleo di materie niente affatto secondario (valgano in tal

³² La regione avrebbe dovuto anche ottenere l'amministrazione nelle materie non di sua competenza legislativa, ma ad essa affidate (dallo Stato) per l'esecuzione.

³³ E' ben noto che il nostro Senato della Repubblica non veniva caratterizzato nella Costituzione come una seconda Camera a base regionale. Sul punto una puntuale ricostruzione dei lavori preparatori è svolta da N. Occhiocupo, *La Camera delle Regioni*, in «Scritti in onore di Costantino Mortati», Giuffrè, 1977, p. 406 ss. L'A. conclude la descrizione dei lavori della Costituente affermando che "certamente sorte ben diversa sarebbe toccata alla riforma regionale ed alla sua attuazione, nei suoi diversi aspetti, ed alla stessa vitalità e funzionalità del sistema bicamerale, se fosse stato accolto il principio del collegamento istituzionale tra regione e Senato".

³⁴ Come a voler simboleggiare che l'autonomia finanziaria delle regioni (e dei comuni) doveva integralmente far parte del patto costituente e non poteva essere alla mercé di qualsivoglia legislatore ordinario: anzi, avrebbe potuto e dovuto essere fra i più pregnanti limiti al legislatore ordinario, statale e regionale, trattandosi di norma costituzionale.

³⁵ Altro elemento di garanzia, fortemente voluto dagli on.li Codacci Pisanelli (DC) ed Einaudi (LIB), che, sviluppato, fa parte ancora oggi del testo della Costituzione, riguardava l'impossibilità per le Regioni di istituire dazi di esportazione e di transito fra una Regione e l'altra e di prendere provvedimenti in grado di ostacolare la libera circolazione interregionale (art. 8, c. 2, del progetto; cfr. A.C.S.S., p. 155).

³⁶ Anche se lo stesso on. Ambrosini (DC) nel proseguo della discussione negherà che con l'art. 3 si volesse configurare una potestà di tal genere, cfr. A.C.S.S., p. 574. Verrà subito rimbrottato dal collega di partito, on. Mortati (DC), il quale dichiarerà che un'interpretazione obiettiva dell'art. 3 "conduce, contrariamente a quanto ha affermato il Relatore, a ritenere propria della Regione una potestà legislativa esclusiva", cfr. A.C.S.S., p. 574, resoconto sommario della seduta del 26 novembre 1946.

senso, per tutte, le competenze in materia di *urbanistica, agricoltura e lavori pubblici*)³⁷.

Complessivamente, il progetto dell'on. Ambrosini (DC) disegnava uno Stato fortemente decentrato, in cui, sul piano della legislazione (e conseguentemente anche su quello dell'esercizio delle funzioni amministrative), si prevedeva una profonda incidenza del diritto di matrice regionale. Anche sul piano dell'autonomia finanziaria regionale, l'idea di blindarla con l'incorporazione in una legge costituzionale capace di fungere da parametro di legittimità dell'intera legislazione, segnatamente di quella statale, sembrava diretta a rafforzare le prerogative e le garanzie – in una parola, le certezze – delle Regioni ordinarie.

Si sarebbe trattato, dunque, di uno Stato regionale caratterizzato dalla volontà di estendere il concetto di autonomia regionale fino a lambire le soglie del federalismo.

Rimangono inevitabilmente senza risposta una serie di quesiti che pure affollano la mente di chi si occupa di questioni regionali. Infatti, ci si può chiedere come si sarebbe atteggiato il limite dell'interesse nazionale, pur espressamente previsto nell'articolato, di fronte ad una serie di materie legislative sottratte, almeno sulla carta, al legislatore statale oppure quale contenuto avrebbe potuto avere il limite dei “principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato” o ancora quale sarebbe stato l'atteggiamento interpretativo di fronte ad una legge costituzionale che avesse garantito alle Regioni adeguati ed autonomi canali di approvvigionamento finanziario. Ci si può chiedere, insomma, quale sarebbe stato il contegno della Corte di fronte ad un testo costituzionale che avesse confermato, eventualmente esteso e comunque non reso eccezionale, la rilevante autonomia di cui già godevano alcune regioni a Statuto speciale.

Evidentemente tali quesiti fanno correre la mente alla prima e determinante giurisprudenza costituzionale sulle competenze (esclusive) delle regioni a Statuto speciale, che a suo tempo si tratterà; ma non è poi così scontato che quella stessa giurisprudenza avrebbe avuto luogo, nei termini anti-regionalisti

³⁷ In effetti, lo stesso relatore, presagendo un orientamento contrario dell'Assemblea, dichiarava, nel presentare l'art. 3 del suo progetto (nel quale si contemplava la competenza legislativa “diretta” della Regione), che su tale norma si erano accese le discussioni più animate (cfr. A.C.S.S., p. 482).

che l'hanno caratterizzata, qualora il modello originario qui proposto, comprensivo di una seconda Camera “delle Regioni”, fosse stato approvato ed attuato.

D'altra parte, come appena di seguito si vedrà, il modello fatto proprio dal costituente si caratterizzerà “per sottrazione”³⁸ rispetto a questo progetto originario: assumendo nell'articolato descritto un modello di reale “autonomia” regionale, l'Assemblea costituente progressivamente se ne allontanerà per avvicinarsi maggiormente alla “autarchia”³⁹ – stando alle categorie contenute nella relazione dell'on. Ambrosini (DC).

3. La discussione sulle materie nella Seconda Sottocommissione.

Il 13 novembre 1946, dopo la relazione illustrativa del progetto da parte dell'on. Ambrosini (DC), iniziava la discussione sui suoi singoli articoli.

La discussione intorno all'art. 1 (“Il territorio della Repubblica si riparte in Regioni e Comuni”), invece di indirizzarsi sulla configurazione costituzionale dei diversi enti e del concetto stesso di Repubblica, come taluni fra i più avveduti sembravano desiderare⁴⁰, si concentrava, o meglio si arenava, sulla questione del ridimensionamento della Provincia da ente territoriale autarchico ad “ente di decentramento regionale” non menzionato dall'art. 1.

Il testo proposto momentaneamente reggeva, con qualche scricchiolio, alla “lobby provincialista” e veniva approvato dalla sottocommissione nella versione originale, seppur con l'aggiunta, nella seconda parte, della menzione della Provincia quale “ente di decentramento regionale”.

Anche la discussione sull'art. 2 era introdotta da numerose proposte di

³⁸ Sottrazione, ovviamente, non tanto testuale o lessicale, quanto, invece, di *autonomia*.

³⁹ In effetti, già l'on. Lami Starnuti (PSLI) nel marcare le differenze fra il suo schema e quello del relatore, on. Ambrosini (DC), sottolineava che mentre per questi la Regione doveva sorgere come ente di piena autonomia, secondo la sua concezione, invece, doveva essere ente di decentramento autarchico territoriale, cfr., A.C.S.S., p. 488. Sul piano della potestà legislativa, l'Assemblea costituente finirà per seguire, principalmente, la suggestione dell'on. Lami Starnuti (PSLI) (ed infatti le regioni non saranno dotate che di una debolissima potestà legislativa concorrente).

⁴⁰ Basti far cenno all'emendamento proposto dall'on. Mortati (DC), col quale si sanciva, anticipando la formulazione del vigente art. 114 Cost., che “elementi costitutivi dello Stato sono le Regioni ed i Comuni”. Egli riteneva che fosse fondamentale in sede di discussione del primo articolo del progetto “anzitutto fissare gli elementi che hanno rilevanza costituzionale (in questo caso gli enti a cui si vuole riconoscere un'autonomia costituzionale)”, cfr. A.C.S.S., p. 488-89.

chiarimenti che presto si traducevano in altrettanti emendamenti⁴¹. Tuttavia il testo proposto veniva confermato in pieno⁴² e preannunciava quelli che sarebbero divenuti gli artt. 115 e 116 della Costituzione con il riferimento, rispettivamente, alla regione come ente autonomo e alle forme e condizioni particolari di autonomia delle (quattro, in quel momento) Regioni speciali.

Quel che preme sottolineare, valutando il livello complessivo del dibattito, è la mancanza – che, salvo qualche frangente, si rivelerà cronica – di un serio e serrato approfondimento sul senso delle parole che si stavano inserendo nella Carta costituzionale: così come era mancata una indagine concettuale sulla portata dell'art. 1, analogamente veniva omessa una discussione, ad esempio, sul significato del primo comma dell'art. 2, che sottolineava come la Regione fosse, a differenza degli altri enti locali, “ente autonomo”. Su questo piano l'intero dibattito era deludente e si concentrava invece sulla questione, politicamente molto più scottante, del riconoscimento della autonomia già ottenuta (o in fase di ottenimento) dalle Regioni speciali⁴³.

La carenza di un dibattito approfondito sui termini generali e di fondo, del progetto comportava l'esplosione delle divergenze proprio durante la discussione sulle singole competenze legislative⁴⁴. Quando infatti fu chiaro che il testo proposto dall'on. Ambrosini (DC) finiva per sottrarre, praticamente *in toto*, materie di rilievo alla competenza del legislatore statale, all'interno della

⁴¹ Nella seduta del 14 novembre si realizzava anche un certo dibattito interno alla DC fra gli on.li Ambrosini (DC) e Mortati (DC). In particolare, quest'ultimo incalzava il Relatore sul tema dell'approvazione degli statuti delle Regioni speciali, effettivamente non chiarita nell'art. 2 proposto, cfr. A.C.S.S., p. 497-99. Questo fattore, insieme alla raggiunta coscienza che l'*iter* del progetto sarebbe stato tortuoso, lungo ed estremamente imprevedibile in merito al risultato, probabilmente suggeriva all'on. Ambrosini (DC) che si era spinto al di là di quanto la sottocommissione poteva accettare: la seduta del 15 novembre si apriva con la sua richiesta di stralciare la “parte speciale” del suo progetto – e, cioè, l'articolato che era in corso di esame – poi rientrata, cfr. A.C.S.S., p. 503.

⁴² Salva la sostituzione, nel secondo comma, del riferimento a “Statuti speciali di valore costituzionale” con il più puntuale “Statuti speciali approvati con legge costituzionale”.

⁴³ Solo una voce isolata, l'on. Vanoni (DC), tentava di impostare in modo diverso la discussione sull'art. 2. Egli affermava che per valutare la utilità di istituire Regioni speciali bisognasse previamente partire dall'indagine intorno al grado di autonomia che, attraverso l'attribuzione delle competenze legislative, si voleva concedere alle Regioni ordinarie. Solo così si sarebbe potuta comprendere, per differenza, la necessità di prevedere le Regioni speciali, “o se esse non possano rientrare nel quadro di quell'autonomia generale che si ha in animo di concedere a tutte le Regioni d'Italia” (queste le parole conclusive dell'on. Vanoni (DC) nel resoconto sommario della seduta del 15 novembre, cfr. A.C.S.S., p. 511).

⁴⁴ Che riguardava non solo gli articoli propriamente concernenti l'attribuzione di competenze legislative (artt. 3 e 4), ma anche gli art. 8, comma 2, e 12.

sottocommissione cominciarono a manifestarsi profonde perplessità, che si materializzavano nella formulazione di un emendamento sostitutivo che cancellava le competenze legislative dirette della Regione⁴⁵. Nella discussione che ne seguiva si realizzava, forse, uno dei passaggi più interessanti di tutto il dibattito svoltosi in seno alla Seconda sottocommissione per quanto concerne la potestà legislativa regionale ed i suoi limiti.

Infatti, per controbattere l'idea che effettivamente l'art. 3 del progetto prevedesse una competenza esclusiva regionale, l'on. Tosato (DC) sosteneva che, essendo previsto il limite degli interessi nazionali, neanche la potestà diretta poteva definirsi propriamente esclusiva, potendo il governo bloccare momentaneamente la promulgazione delle leggi regionali e, se riapprovate, impugnarle di fronte alla Corte costituzionale. Da più voci si faceva notare, tuttavia, che, anche ritenendo corretta la esegesi dell'on. Tosato (DC), lo Stato poteva intervenire solo successivamente e “negativamente” rispetto alla legge regionale approvata, eventualmente prima rinviandola (all'Assemblea regionale) e poi impugnandola (di fronte alla Corte). Secondo l'on. Bozzi (UN), questa forma di non intervento legislativo dello Stato non poteva essere ammissibile ed incrinava l'unità dello Stato, specialmente se riferita ad alcune materie di sicuro rilievo economico e sociale, come l'agricoltura⁴⁶. Colpito da questi rilievi, l'on. Mannironi (DC) sottolineava che l'inconveniente poteva essere ovviato attraverso lo scivolamento della materia della “riforma agraria” nell'art. 4, fra le competenze integrative ed attuative e, poco dopo, l'on. Mortati (DC) proponeva la “rielaborazione degli artt. 3 e 4 in base ad una triplice distinzione, a seconda che si tratti di materie che possono senza preoccupazioni affidarsi in modo esclusivo alla Regione, o che dovrebbero essere regolate dallo Stato limitatamente alla determinazione dei criteri direttivi o dei principi generali, o che infine dovrebbero rimanere affidate alle Regioni soltanto per ciò che concerne la potestà regolamentare”, ritenendo altresì opportuna la determinazione di una competenza esclusiva dello Stato per talune materie⁴⁷.

⁴⁵ L'emendamento fu presentato dagli on.li Laconi (PCI), Lami Starnuti (PSLI), Bozzi (UDN), Ravagnan (PCI), Targetti (PSI), Rossi Paolo (PSLI), Bocconi ((PSLI), Finocchiaro Aprile (MISTO), Calamandrei (AUT) nella seduta del 19 novembre 1946 (A.C.S.S., p. 523).

⁴⁶ Cfr. A.C.S.S., p. 524.

⁴⁷ Cfr. A.C.S.S., p. 529.

Il Relatore, rispondendo alle diverse obiezioni ed ai molti suggerimenti, chiedeva di procedere ad una valutazione complessiva degli artt. 3 e 4 del progetto, senza affannarsi, nell'immediato, a immaginare di quali materie riempire le diverse potestà legislative attribuite alla competenza regionale. Su questa base, ed anche rilevando nuovamente come la potestà legislativa diretta fosse presidiata dal limite dell'interesse nazionale (ai sensi dell'art. 12), egli chiedeva alla sottocommissione di respingere l'emendamento soppressivo della potestà legislativa diretta. Così avveniva, anche se la discussione aveva lasciato emergere diverse incertezze e spinte centrifughe, all'interno della stessa DC, che rischiavano di far vacillare il progetto nei suoi termini essenziali. Veniva approvato anche un emendamento dell'on. Perassi (REP) col quale si inseriva fra i limiti alla potestà legislativa diretta anche il riferimento al rispetto degli obblighi internazionali dello Stato.

Nella seduta del 20 novembre iniziava la discussione sulle materie da inserire nell'art. 3 approvato nella sua prima parte nella seduta precedente. I primi interventi richiedevano la traslazione della materia "agricoltura" dall'art. 3 al 4. Assente l'on. Ambrosini (DC), svolgeva momentaneamente l'incarico di relatore del Comitato l'on. Codacci Pisanelli (DC), che, nel suo primo intervento, per replicare a queste richieste, contraddiceva tutto quanto fino a quel momento sostenuto dall'on. Ambrosini (DC) in tema di potestà legislativa diretta⁴⁸. Infatti, dopo aver precisato che nell'art. 3, per dar maggior rilievo al principio autonomistico, si erano "adoperate parole diverse da quelle che si sarebbero dovute ai fini di una maggiore precisione scientifica⁴⁹", affermava che la potestà legislativa diretta non doveva essere di troppa preoccupazione per alcuno, in quanto, qualora una Regione ne avesse abusato, il Parlamento avrebbe senz'altro potuto approvare una legge "rivolta a garantire gli interessi nazionali", a porre dei limiti ed a togliere validità alle norme emanate in contrasto con gli interessi generali. Immediatamente, un suo compagno di partito, l'on. Tosato (DC), replicava che, a suo avviso, lo Stato non avrebbe potuto, in queste materie, dettare una regolamentazione uniforme. Ma l'interpretazione del relatore pro tempore offriva l'occasione per un arguto intervento dell'on. Calamandrei (AUT), il quale, sottolineato che qualora fosse

⁴⁸ Lo faceva notare nella stessa seduta l'on. Fabbri (MISTO), cfr. A.C.S.S., p. 539.

⁴⁹ Cfr. A.C.S.S., p. 536.

prevalsa l'interpretazione dell'on. Codacci Pisanelli (DC) non capiva cosa giustificasse la distinzione fra potestà esclusiva/diretta e integrativa/attuativa, si chiedeva quale sorte avrebbero subito le norme dei codici civile e penale dettate in materie di potestà legislativa regionale diretta, come, ad es., l'agricoltura.

Ed è a questo punto che si realizzava una vistosa crepa nel progetto originario, poiché l'on. Lussu (AUT), prendendo la parola, affermava che anche nella formulazione dell'art. 3, secondo la sua interpretazione, il Comitato non aveva mai inteso affermare “la potestà da parte della Regione di avocare a sé in modo esclusivo la legiferazione delle materie in esame⁵⁰”, in quanto il riferimento al limite dei principi fondamentali dell'ordinamento giuridico doveva intendersi nel senso che “lo Stato fissa le direttive per tutti i rami della legislazione⁵¹”. Ancora una volta la sottocommissione era costretta a chiedersi – se ne faceva portavoce l'on. Mortati (DC) – quale sarebbe stata, in tal caso, la differenza fra le potestà legislative dell'art. 3 e dell'art. 4 del progetto. Ma l'occasione era propizia per far emergere il consenso della sottocommissione anche in merito alle tesi che l'on. Mortati (DC) aveva già esposto nella seduta precedente e che ora venivano formulate come emendamenti sostitutivi e aggiuntivi degli artt. 3 (salva la prima parte dell'art. 3 che era stata già approvata dalla sottocommissione) e 4. In particolare, egli ridimensionava (eliminando il riferimento alla materie “agricoltura”, “scuole professionali”, “strade, ponti, porti, acquedotti”) la potestà legislativa diretta, sottolineandone di nuovo, di fronte ad una obiezione⁵², l'inevitabile carattere esclusivo; quindi, sostituiva “la potestà legislativa di integrazione delle *norme direttive e generali* emanate con legge dello Stato” (così la prima parte dell'art. 4 nel progetto originario) con una potestà legislativa regionale svolta “nel rispetto della Costituzione e nell'ambito dei *principi direttivi* che lo Stato ritenga di dover emanare allo scopo di garantire (...) gli interessi unitari della Nazione” in un corposo numero di materie (fra cui l'agricoltura, scivolata dall'art. 3 all'art. 4); infine, aggiungeva un art. 4 *bis* al progetto nel quale si affermava la attribuzione alla Regione del “potere regolamentare esecutivo”, in materie ulteriori rispetto a quelle già assegnate alla competenza legislativa regionale. Il progetto otteneva

⁵⁰ Cfr. A.C.S.S., p. 537.

⁵¹ Cfr. A.C.S.S., p. 538.

⁵² Cfr. A.C.S.S., p. 540.

l'approvazione della sottocommissione: sostituiva, nella prima parte, l'art. 4 e aggiungeva l'art. 4 *bis*.

Restava da svolgere la discussione e la votazione sulle materie legislative da inserire nelle rispettive competenze legislative e regolamentari e, in tal senso, il Presidente Terracini (PCI) poneva in votazione quelle previste nel progetto originario per l'art. 3, posponendo l'esame di quelle proposte negli emendamenti dell'on. Mortati (DC).

Nella stessa seduta, nel volgere di poche battute, per lo più estemporanee, si indicarono le materie di competenza regionale diretta e, alla fine, rispetto al progetto originario non vi furono gravissime "defezioni". Entravano a far parte della competenza diretta delle Regioni un buon numero di materie, qui elencate nell'ordine di approvazione: "torbiere", "strade, ponti, acquedotti e lavori pubblici di *esclusivo interesse regionale*", "porti lacuali", "pesca nelle acque interne di carattere regionale", "urbanistica", "tutela del paesaggio e industria alberghiera", "polizia locale urbana e rurale", "beneficenza pubblica", "scuole artigiane", "modificaione delle circoscrizioni comunali", "ordinamento degli uffici ed enti amministrativi regionali e stato giuridico ed economico dei dipendenti degli stessi uffici o enti", "fiere e mercati".

Ne mancavano all'appello alcune (come, in particolare, "agricoltura" e "turismo"), ma quel che più conta è che, per la prima volta, su proposta dell'on. Bozzi (UDN), si era introdotto il riferimento al livello (regionale) degli interessi per delimitare ed individuare una materia legislativa, di cui quindi si perdeva parte della connotazione "oggettiva" per accedere ad una bipartizione fra Stato e Regione della competenza legislativa fondata su di una difficile valutazione del livello degli interessi.

Complessivamente, comunque, il progetto originario, sul piano delle disposizioni normative approvate, non veniva smentito ed anzi, specialmente dopo l'aspro dibattito di cui si è dato brevemente conto, ne usciva rafforzato.

Nella seduta successiva era all'ordine del giorno l'inizio delle votazioni in merito agli elenchi di materie da rendere oggetto della competenza regionale da svolgersi nei limiti dei principi direttivi fissati da leggi statali. Dopo una accesa discussione generale⁵³, venivano inserite⁵⁴ nell'art. 4 le seguenti materie

⁵³ Nella seduta del 22 novembre venivano espunte dall'art. 4 una serie di materie, fra cui: "miniere", "ordinamento sindacale", "disciplina del credito, del risparmio e dell'assicurazione", cfr. A.C.S.S., p.

(in ordine di approvazione): “agricoltura e foreste”, “cave”, “antichità e belle arti”, “turismo”, “caccia”, “acque pubbliche ed energia elettrica”, “acque minerali e termali”, “istruzione media tecnico-professionale”, “assistenza ospedaliera”, “tranvie”, “linee automobilistiche regionali”, “biblioteche degli enti locali”.

A seguire, nella seduta del 26 novembre, veniva approvato anche l’art. 4 *bis* contenente il riferimento non più, secondo l’indirizzo originario, ad una potestà regolamentare, ma ad un potere legislativo di integrazione in una serie di materie (sempre per ordine di approvazione): “industria e commercio”, “miniere”, “istruzione elementare e media”, “disciplina del credito, dell’assicurazione e del risparmio”, “navigazione interna”, “igiene e sanità pubblica” e in tutte le altre “indicate da leggi speciali”.

Si aggiungeva infine, su proposta dell’on. Perassi (REP), un art. 4 *ter* in cui si prevedeva che le leggi statali potessero “demandare alle Regioni il potere di emanare norme regolamentari per la loro esecuzione”.

Con ciò si esauriva la discussione del progetto in ordine alle materie legislative in seno alla Seconda sottocommissione, anche se, evidentemente, anche l’approvazione e la modifica di altri articoli del progetto potevano influenzare l’esercizio e “l’effettività” della potestà legislativa regionale come, in particolare gli artt. 6, 8 e 12, i quali, tuttavia, venivano approvati⁵⁵ senza subire particolari stravolgimenti rispetto alla formulazione originaria del progetto⁵⁶.

Come ne usciva, nel complesso, l’originario “progetto Ambrosini (DC)”)? Si è già detto, in riferimento alla competenza legislativa diretta, che, tenendo conto dell’aspro dibattito, ne usciva, sul piano delle disposizioni effettivamente approvate, rafforzato.

Si devono ora aggiungere altre due notazioni che finiscono per temperare il giudizio espresso. In effetti, la stessa competenza diretta, pur permanendo nel testo licenziato dalla sottocommissione, era chiaramente stata approvata facendo leva su un’ambiguità terminologica secondo la quale la si definiva, appunto, “diretta” e non “esclusiva”. La stessa *gaffe*, probabilmente in buona

559-568..

⁵⁴ Nelle sedute del 21, 22 e 26 novembre 1946, cfr. A.C.S.S., p. 547-572.

⁵⁵ Rispettivamente: gli artt. 6 ed 8 erano approvati nella seduta del 28 novembre, cfr., A.C.S.S., p. 581 e 586; l’art. 12 era approvato “per principi” fra le sedute del 3 e 4 dicembre, cfr., A.C.S.S., p. 607 ss.

⁵⁶ L’esame del progetto da parte della sottocommissione terminerà il 18 dicembre 1946, cfr. A.C.S.S., p. 773.

fede⁵⁷, dell'on. Codacci Pisanelli (DC) dimostrava che, al di là dell'enunciato normativo dell'art. 3, la sottocommissione aveva approvato un testo cui, almeno da alcuni dei favorevoli, si riconnetteva un significato diverso da quello proprio⁵⁸: come aveva ricordato l'on. Mortati (DC) in sede di discussione, la competenza diretta sottraeva allo Stato la potestà di legiferare nelle materie elencate ed era, quindi, chiaramente costruita come esclusiva. E' lecito pensare che la formulazione dell'art. 3 non avrebbe ottenuto il consenso maggioritario della sottocommissione qualora questo aspetto fosse emerso senza alcuna ambiguità, qualora, quindi, si fosse affermata apertamente l'impossibilità per lo Stato di intervenire legislativamente nelle materie ivi elencate.

Ma se questo stato di cose aveva, come credo, un effettivo fondamento, bisogna spingersi a trarne una conseguenza più generale sull'atteggiamento delle forze politiche rispetto al progetto dell'on. Ambrosini (DC) e, ancor più, rispetto alla connessione di questo con l'"ordine del giorno Piccioni (DC)". Infatti, nell'impostazione del "progetto Ambrosini (DC)" la competenza diretta/esclusiva rappresentava un elemento caratterizzante del salto di qualità che l'ente regionale avrebbe dovuto rappresentare rispetto agli enti autarchici preesistenti: molto più della competenza integrativa/attuativa, questa simboleggiava e riempiva di contenuto il concetto di "autonomia" che, a sua volta, era essenziale nella connotazione della "terza via" fra stato federale e stato accentrato, di cui l'Ambrosini era stato uno dei primi teorizzatori⁵⁹. Le difficoltà (e le ambiguità) con cui si era giunti, infine, ad approvare l'art. 3 dimostravano, innanzitutto, come non vi fosse una reale sintonia fra l'idea di "autonomia" che, con l'approvazione dell'"ordine del giorno Piccioni (DC)", la Seconda sottocommissione aveva dato mandato al Comitato di concretizzare⁶⁰

⁵⁷ Anche se Rotelli ricorda che questi faceva parte della corrente della DC meno propensa ad una forte autonomia legislativa regionale e più vicina all'idea di decentramento amministrativo, cfr. E. Rotelli, *op. cit.*, p. 297 (v. ivi anche nota 11).

⁵⁸ L'intervento dell'on. Lussu (AUT) durante la seduta del 20 novembre non sembrava lasciar dubbi in tal senso: egli, che faceva parte del Comitato, aveva affermato che con l'approvazione dell'art. 3 non si era inteso fondare una competenza esclusiva della regione, cfr. A.C.S.S., p. 537-38.

⁵⁹ Lo stesso Rotelli afferma che "la tesi dell'Ambrosini (DC) comportava che l'Ente regione fosse dotato di potestà legislativa primaria (o esclusiva)", cfr. E. Rotelli, *op. cit.*, p. 302.

⁶⁰ Già in precedenza si era cercato di sottolineare come, con ogni probabilità, buona parte della Seconda sottocommissione non avesse sufficiente coscienza del concetto di autonomia che, fra l'altro,

e l'elaborazione progettuale fornita dal Relatore. Insomma, se sul piano fattuale l'art. 3 era salvo, sul piano eminentemente politico la competenza diretta era stata accettata in quanto ritenuta non (definitivamente) esclusiva. Tutto ciò, oltre a creare un paradosso sul piano logico, indeboliva la posizione di questa potestà legislativa di fronte alle "prove" successive che avrebbe inevitabilmente dovuto affrontare; sul piano generale, inoltre, rendeva più fragile l'intera costruzione del regionalismo italiano – così come era stata rappresentata, pregevolmente, dall'on. Ambrosini (DC) – che non riusciva a coagulare un consenso deciso proprio intorno all'aspetto maggiormente innovativo e distintivo rispetto ai precedenti storici: l'"autonomia legislativa".

4. Il regionalismo alla prova della Commissione per la Costituzione: verso lo scontro frontale all'Assemblea Costituente.

L'esame ed il coordinamento svolto dal *plenum* della Commissione per la Costituzione non introducevano modifiche strutturali al testo, salvo rimarcare la volontà di una parte consistente delle forze politiche – in particolar modo, le sinistre e le destre – di ridimensionare, se non cancellare, il regionalismo. Alla prima seduta utile, il 17 gennaio 1947, gli on.li Bozzi (UDN), Lami Starnuti (PSLI) e Laconi (PCI) presentavano un emendamento sostitutivo degli articoli 4, 5, 6 del progetto (il corrispettivo degli art. 3, 4, 4 *bis*, che a causa della aggiunta di un nuovo art. 1 erano scorsi di una "posizione") che avrebbe ridotto le potestà legislative regionali ad un'unica ipotesi di competenza integrativa su di un nucleo limitatissimo di materie, salvo altre indicate da leggi speciali. In pari data, lo stesso on. Togliatti (PCI) presentava un ordine del giorno ancor più radicale, in cui neanche si faceva riferimento alla potestà legislativa regionale, peraltro dopo aver tenuto un discorso infuocato contro le Regioni così come erano state concepite ed approvate dalla Seconda sottocommissione: egli affermava che il progetto conteneva delle contraddizioni tali da "cadere nel ridicolo", che si risolveva in una "misura antimeridionalistica", che era complessivamente "inaccettabile". Fra le pieghe di questa corrosiva *vis* polemica, sottolineava che la vastissima "istanza legislativa subordinata" di cui erano dotate le Regioni era legata, in ordine al

era stato con una certa leggerezza riferito all'ente regionale con l'approvazione dell'art. 2 del progetto.

suo funzionamento, “ad una serie tale di controlli, per cui, alla fine, sarà la Corte costituzionale a decidere; il che potrà paralizzare il funzionamento delle Regioni”⁶¹. Quindi, una forte ostilità alla creazione dell’ente regionale così come configurato nel testo, unita ad un profondo realismo (ed una certa lungimiranza) sui limiti intrinseci del progetto, frutto, secondo le sue opinioni, di un compromesso non fra principi, ma fra “mere formule”, ottenuto, “a seconda delle presenze nella Sottocommissione”⁶², tra una concezione “federalistica” ed un’altra rivolta al “decentramento amministrativo”.

Entrambi gli ordini del giorno non venivano approvati, anche se quello proposto dall’intero fronte antiregionale – che andava dall’Unione democratica nazionale dell’on. Bozzi fino al Partito comunista dell’on. Laconi, passando per il Partito socialista dei lavoratori italiani dell’on. Lami Starnuti – era respinto solo per un soffio. Era dunque confermata e forte l’impressione che in Assemblea Costituente si sarebbe arrivati, al massimo e dopo un lungo muro contro muro, ad approvare un regionalismo sostanzialmente diverso da quello licenziato dalla Seconda Sottocommissione.

5. L’approccio della Assemblea costituente rispetto alla istituzione delle Regioni.

Terminata l’attività di coordinamento da parte del Comitato di redazione della Commissione per la Costituzione, il progetto di Costituzione veniva presentato alla Presidenza dell’Assemblea costituente il 31 gennaio del 1947 accompagnato, dopo circa una settimana, dalla relazione del Presidente della Commissione dei settantacinque, on. Ruini (MISTO).

Per quanto qui interessa, la potestà legislativa regionale era disciplinata, nel progetto, dagli artt. 109, 110, 111; le funzioni amministrative, dall’art. 112; l’autonomia finanziaria, dall’art. 113; l’*iter* di promulgazione dei disegni di legge regionali con le eventuali varianti, dall’art. 118.

⁶¹ Così il resoconto sommario dell’intervento dell’on. Togliatti (PCI) nella seduta del 17 gennaio 1947, cfr. A.C.C.C., p.123.

⁶² L’affermazione era sicuramente forzata, anche se va ricordato che l’emendamento più penetrante a tutto il “progetto Ambrosini” – l’emendamento Mortati (DC), di cui si è trattato *supra*, concernente gli artt. 3, 4 e *4bis* – era stato proposto ed approvato proprio nell’unica seduta in cui il relatore non era stato presente per ragioni, come egli stesso avrà modo di dire nella seduta successiva, “di carattere non personale preventivamente comunicate al Presidente”, cfr. A.C.S.S., p. 547.

Si è già detto che la Commissione non aveva stravolto il progetto. Per quanto concerne le potestà legislative, in particolare, si verificavano, perlopiù in sede di coordinamento, alcuni marginali spostamenti:

- la materia “tutela del paesaggio e industria alberghiera” era cancellata dall’elenco delle competenze dirette (art. 109); l’“industria alberghiera” era aggiunta alla materia “turismo” fra le competenze concorrenti (art. 110);
- la materia “antichità e belle arti” passava dalla competenza concorrente (art. 110) alla competenza di integrazione (art. 111);
- alla materia di competenza concorrente “acque pubbliche ed energia elettrica” era aggiunto il seguente inciso “in quanto il loro regolamento non incida sull’interesse nazionale e su quello di altre Regioni”.

La sobria relazione dell’on. Ruini (MISTO)⁶³, introducendo la discussione plenaria dell’Assemblea costituente, richiamava alcuni punti di fondo che avevano caratterizzato l’iter del progetto di autonomia regionale: egli sottolineava l’unanimità della Commissione “per l’istituzione della Regione”, ma, al contempo, che la Regione non sorgeva “federalisticamente” (accedeva così a quanto sostenuto dall’on. Ambrosini (DC)); ricordava che fra le due tesi rappresentate in commissione – decentramento o autonomia – aveva prevalso quella che si spingeva più avanti nella concessione delle competenze legislative, affinché l’autonomia fosse “vera ed efficace”; infine, marcava due questioni ancora aperte, l’individuazione fattuale del numero e dei confini delle Regioni (che era stato oggetto di vivacissime discussioni nella Seconda sottocommissione⁶⁴) e la complessa “pratica attuazione” dell’autonomia finanziaria regionale.

In realtà, di lì a poco, l’Assemblea costituente avrebbe praticamente rimesso in discussione tutto l’assetto del regionalismo, senza dare per acquisita nemmeno la volontà di far sorgere l’ente regionale.

Il 4 marzo 1947 l’Assemblea Costituente iniziava la discussione del progetto di Costituzione, con la discussione generale (o “preliminare” e “pregiudiziale”

⁶³ Cfr. A.C.C.C. *Prog. Rel.*, p. 13-14.

⁶⁴ In effetti, una volta sollevata la questione di decidere l’istituzione di nuove Regioni, quando ancora non era chiaro se la Provincia sarebbe sopravvissuta alla Assemblea costituente, la Seconda sottocommissione veniva tempestata di richieste per il riconoscimento di nuove entità regionali. V. le ben sei sedute dedicate alla questione, dal 16 al 18 dicembre 1946, cfr. A.C.S.S. p. 719-763.

come affermava il Presidente Terracini (PCI)). E già dai primi interventi si confermava che l'Assemblea avrebbe posto la questione regionale al centro di un serrato dibattito⁶⁵.

In realtà, per i fini che questo lavoro si pone, non rappresenta un dato di particolare interesse ripercorre per intero la discussione generale, se non altro poiché riproduce largamente, se non addirittura specularmente, la dialettica svoltasi in seno alla Seconda sottocommissione, di cui si è dato sinteticamente conto.

Può essere utile, invece, rappresentare preliminarmente un quadro della Assemblea costituente in ordine alla consistenza numerica (e quindi alla forza politica) dei fronti regionalista, anti-regionalista e moderatamente regionalista, anche per capire le ragioni per cui il progetto che era stato approvato sia dalla Seconda sottocommissione che dalla Commissione dei settantacinque venne poi dimidiato (sul piano della competenza legislativa) dall'Assemblea.

Come confermato da accurate ricostruzioni⁶⁶, peraltro autonomamente verificabili, i partiti regionalisti (DC, P.R.I., autonomisti-azionisti) potevano contare su circa 240 voti; i partiti anti-regionalisti su circa 310 (di cui circa 230 provenienti dai partiti di sinistra e circa 80 dalle destre). In realtà, la situazione era molto più complessa, poiché, come spesso accade, su entrambi i fronti si profilavano numerose posizioni intermedie. In particolare, il fronte anti-regionalista si connotava per l'opposizione al "progetto Ambrosini" e, più in generale, all'accentuazione della autonomia legislativa, ma non era affatto compatto in ordine alla soppressione, *tout court*, delle autonomie regionali: un certo numero di liberali (su tutti, l'on. Einaudi (LIB), ma anche l'on. Bozzi (UDN) era su posizioni intermedie) ed anche altri fra i comunisti (l'on. Grieco (PCI)) e i socialisti (l'on. Lami Starnuti (PSLI), che, come si è ricordato, aveva presentato alla Seconda sottocommissione un suo schema in cui si prevedeva una potestà legislativa regionale di attuazione) non erano affatto contrari alla istituzione delle Regioni.

Ad onor del vero, anche sull'altro fronte vi erano sfumature di atteggiamenti: diversi repubblicani, capeggiati dall'on. Zuccarini (REP) (anch'egli presentatore di uno schema alla Seconda sottocommissione), prediligevano, ad

⁶⁵ Cfr. gli interventi degli on.li Lucifero (LIB) e Bozzi (UDN), A.C., seduta del 4 marzo 1947, rispettivamente p. 1733-34 e p. 1742.

⁶⁶ Cfr. E. Rotelli, *op. cit.*, p. 322.

uno Stato fondato sulla autonomia delle Regioni, un'ipotesi di "federalismo municipalista", ritenuto più coerente con la loro tradizione. Anche una parte minoritaria della DC – già di per sé poco convinta della necessità di attribuire una competenza esclusiva alle Regioni – sembrava poco disposta ad una "guerra di posizione", dai risultati tutt'altro che certi, per la difesa del "regionalismo forte" licenziato dalla Commissione dei settantacinque.

Tenendo conto dei numeri, dunque, confermandosi l'esperienza fatta nella Seconda sottocommissione, il nodo del regionalismo non si incontrava sul *se* la Regione dovesse essere istituita⁶⁷, ma su *quanta* autonomia, specialmente legislativa, essa avrebbe dovuto avere: a differenza che nella Seconda sottocommissione e nella Commissione per la Costituzione, i regionalisti in Assemblea non conservavano una maggioranza autosufficiente, ma nel complesso l'idea di istituire la Regione, più autarchica e meno autonoma⁶⁸ rispetto al progetto originario, era accettata da uno schieramento che anche in Assemblea rappresentava la maggioranza dei voti.

Ovviamente la dialettica politica, specialmente in sede di discussione generale, tendeva ad accentuare ed inasprire le differenze, ma non sarebbe esatto concluderne che solo grazie ad un "*contr'ordine compagni*" – che pure, ad un certo punto, veniva implicitamente detto, come si vedrà fra breve – si sarebbe arrivati all'istituzione della Regione.

Terminata la discussione generale, il tema dello Stato regionale tornava ad essere trattato, nello specifico, dall'Assemblea costituente a partire dal 27 maggio 1947. L'Assemblea, ancora rimarcando la centralità del tema, aveva deciso che terminata l'approvazione della Parte prima della Carta

⁶⁷ Ricorda che in seno all'Assemblea costituente si era creato "un orientamento maggioritario decisamente favorevole all'istituto regionale", R. Bifulco, *Le Regioni*, Il Mulino, 2004, p. 11.

⁶⁸ In fondo, proprio l'intervento nella discussione generale dell'on. Togliatti (PCI), che si era distinto per il suo anti-regionalismo, come si vide, già col suo ordine del giorno proposto in Commissione dei settantacinque, sembrava orientato in questo senso. Egli si doleva del fatto che il testo originariamente proposto dalla Sottocommissione nell'art. 1 del progetto «Il territorio della Repubblica è ripartito in Regioni e Comuni», era stato modificato, espungendo il riferimento al territorio, e stabiliva, in quel momento, secondo la nuova formulazione dell'art. 107 del progetto di Costituzione, che «La Repubblica si riparte in Regioni e Comuni». Questa formula era incompatibile, secondo l'on. Togliatti (PCI), con l'altra secondo la quale la Repubblica è indivisibile. In un altro passaggio del suo intervento egli, pur rigettando la possibilità di concedere la potestà legislativa primaria delle Regioni, accettava l'idea di prevedere "misure di decentramento amministrativo; formazione di enti regionali che permettano, perché meglio e direttamente collegati al popolo, tanto più ampio e sicuro sviluppo democratico, quanto la formazione di nuovi quadri dirigenti della Nazione su una scala locale". Cfr. A.C., seduta dell'11 marzo 1947, p. 1996 e p. 2001-02.

costituzionale, il primo argomento da trattare della Parte seconda dovesse essere – saltando l'ordine dell'articolato – il Titolo V, dedicato alle autonomie. Per avere un'idea del clima in cui s'iniziava quella che si sarebbe rivelata una lunghissima discussione, appena il Presidente Terracini (PCI) finiva di affermare che l'ordine dei lavori prevedeva l'esame del Titolo V, venivano presentati tre ordini del giorno (rispettivamente dagli on.li Rubilli (LIB), Nobili Tito Oro (PSI), Nobile (PCI) che ne richiedevano, seppur con gradazioni diverse, lo stralcio e la abolizione⁶⁹.

La discussione generale continuava fino al 7 giugno sulla falsariga di quella già avvenuta in Commissione e, ancor prima, in sottocommissione. Con varietà di argomenti, ciascun costituente, normalmente ricalcando la posizione del suo partito (qualora fosse ben definita), sosteneva una delle tre posizioni possibili, richiedendo alternativamente lo stralcio della riforma regionale⁷⁰, la diminuzione della autonomia⁷¹, la approvazione del progetto proposto⁷². La

⁶⁹ Per ragioni procedurali – erano infatti stati presentati come ordini del giorno ai sensi dell'art. 87 del Regolamento della Camera dei deputati (che presuppongono una discussione generale che in quel momento doveva ancora svolgersi) e non come questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 93 – non venivano posti in votazione prima che la discussione generale non si fosse effettivamente svolta, cfr. A.C., seduta del 27 maggio 1947, p. 4233 e ivi v. spec. l'intervento dell'on. Nobili Tito Oro (PSI). Venivano discussi nella seduta del 7 giugno 1947, cfr. A.C., p. 4527 ss.

⁷⁰ Le posizioni nettamente antiregionaliste che richiedevano espressamente l'abbandono del progetto di istituire le Regioni erano in realtà non numerosissime in relazione al numero degli interventi in sede di discussione generale. In ordine cronologico di intervento esse erano espresse dagli on.li Preti (PSLI) e Vinciguerra (PSI) (A.C., seduta del 27 maggio 1947, p. 4240 ss. e 4255 ss.), Nobile (PCI) (A.C., seduta del 29 maggio 1947, p. 4322 ss.; questi presentava anche un apposito ordine del giorno cui già si è accennato nel testo), Grazi (PSI) (A.C., seduta del 31 maggio 1947, p. 4381 ss.), Priolo (PSI) (A.C., seduta del 6 maggio 1947, p. 4483 ss.), Nitti (UDN) (A.C., seduta pomeridiana del 6 giugno 1947, p. 4499 ss.; egli presentava in pari data un ordine del giorno col quale chiedeva di rinviare l'esame del problema dell'autonomia regionale “alla futura Camera legislativa”, cfr. p. 4499).

⁷¹ Più numerose, invece, le posizioni che, pur non accettando il progetto così com'era stato formulato, in quanto prevedeva un modello troppo accentuato di autonomia (segnatamente di autonomia legislativa), non si attestavano su posizioni contrarie alla istituzione della Regione, ma ne richiedevano (tendenzialmente) il ridimensionamento dei poteri su un piano di decentramento amministrativo. In ordine di intervento, accedevano a queste posizioni (con toni e sfumature diverse) gli on.li Rescigno (DC) (A.C., seduta del 27 maggio 1947, p. 4251 ss.; egli “da buon democratico cristiano” si affermava regionalista, ma nell'intervento lasciava trasparire numerose perplessità che indubbiamente ne facevano un regionalista quantomeno incerto), Dugoni (PSI) e Gullo Fausto (PCI) (A.C., seduta del 28 maggio 1947, rispettivamente p. 4265 ss., p. 4284 ss.), Cifaldi (LIB) (A.C., seduta del 29 maggio 1947, p. 4301 ss.), Carboni (DC) e Cicerone (UN) (A.C., seduta del 30 maggio 1947, rispettivamente p. 4351 ss. e 4356 ss.), Pignatari (PSLI) (A.C., seduta del 31 maggio 1947, p. 4377 ss.), Assennato (PCI) e Abozzi (FUQ) (A.C., seduta del 3 giugno 1947, rispettivamente p. 4398 ss. e 4406 ss.), Preziosi (DEM LAV) e Adonnino (DC) (A.C., seduta del 4 giugno 1947, rispettivamente p. 4452 ss. e p. 4458 ss.), Bruni (MISTO) (A.C., seduta del 6 giugno 1947, p. 4496 ss.).

⁷² Infine, preponderanti erano gli interventi di coloro che, pur proponendo precisazioni, aggiunte o soppressioni varie, si dichiaravano favorevoli ai poteri regionali impressi nel progetto licenziato dalla

presentazione e lo svolgimento degli ordini del giorno seguivano, con alcune varianti, lo stesso schema⁷³.

Commissione. Si trattava, in particolare, degli on.li Tessitori (DC), Carbonari (DC), Sullo (DC) (A.C., seduta del 27 maggio 1947, rispettivamente p. 4234 ss., p. 4246 ss., p. 4257 ss.), Zotta (DC), Einaudi (LIB), Uberti (DC) (A.C., seduta del 28 maggio 1947, rispettivamente p. 4271 ss., p. 4276 ss., p. 4292 ss.; l'on. Einaudi (LIB) poteva essere ritenuto un regionalista sui generis: egli non contestava, come di norma coloro che propendevano per forme di decentramento amministrativo, le competenze esclusive delle Regioni, ma piuttosto criticava l'inserimento fra le potestà concorrente e integrativa di materie come le "acque pubbliche" ed il "credito", inadeguate, a suo dire, per il livello regionale, cfr. spec. p. 4278-79), Mannironi (DC) e Lussu (AUT) (A.C., seduta del 29 maggio 1947, rispettivamente p. 4313 ss. e p. 4329 ss.), Bosco Lucarelli (DC) e Mastino Pietro (AUT) (A.C., seduta del 30 maggio 1947, rispettivamente p. 4341 ss. e p. 4365 ss.), Bordon (AUT) (A.C., seduta del 31 maggio 1947, p. 4373 ss.), Colitto (FUQ), De Vita (REP), Bubbio (DC) (A.C., seduta del 3 giugno 1947, rispettivamente p. 4389 ss., p. 4394 ss., p. 4411 ss.), Di Fausto (DC), Di Gloria (PSLI), Spallacci (RE), Macrelli (REP), Medi (DC), Titomanlio Vittoria (DC) (A.C., seduta del 4 giugno 1947, rispettivamente p. 4441 ss., p. 4444 ss., p. 4445 ss., p. 4448 ss., p. 4455 ss., p. 4462 ss.; in particolare, l'on. Di Fausto (DC) interveniva esclusivamente per richiedere che fossero soppresse le potestà regionali in materia di "urbanistica" e "antichità e belle arti", in quanto "l'anarchia si scatenerrebbe attraverso gli orgogli e gli interessi di parte per poco che la vigilanza centrale venisse a cedere, con la compromissione evidente della dignità della nostra cultura", cfr. p. 4443: questo intervento dimostra, a mio avviso, quanto anche all'interno della DC vi fosse una tendenza di minoranza non certo colma di fiducia verso le Regioni), Varvaro (MISTO), Cremaschi Carlo (DC), Roselli (DC) (A.C., seduta antimeridiana del 6 giugno 1947, rispettivamente p. 4467 ss., p. 4476 ss., p. 4479 ss.), Belotti (DC), Zuccarini (REP), Piccioni (DC) (A.C., seduta pomeridiana del 6 giugno 1947, rispettivamente p. 4491 ss., p. 4509 ss., p. 4518 ss.; l'on. Zuccarini (REP) presentava un ordine del giorno secondo il quale l'Assemblea si sarebbe dovuta impegnare ad attuare da subito una riforma dell'apparato burocratico, prendendo i provvedimenti necessari, per premettere ed agevolare il funzionamento della Regione; anche l'on. Piccioni (DC) presentava un ordine del giorno che ricalcava sinteticamente i contenuti di quello già a suo tempo approvato dalla Seconda sottocommissione, volto alla creazione della Regione come ente autarchico, autonomo, rappresentativo degli interessi locali su basi elettive e dotato di autonomia finanziaria).

⁷³ E' lo stesso Presidente Terracini (PCI), all'inizio della seduta antimeridiana del 12 giugno 1947, a fare la sintesi degli ordini del giorno presentati. Egli li suddivideva in cinque gruppi: 1) ordini del giorno soppressivi del Titolo V (Abozzi (FUQ), Rubilli (LIB), cfr. A.C., seduta del 27 maggio 1947, p. 4230; Nitti (UDN), cfr. A.C. seduta del 6 giugno 1947, p. 4499); 2) ordini del giorno che sopprimevano il Titolo V, salvo mantenere un articolo che contenesse la previsione della successiva istituzione dell'ordinamento regionale (Nobile (PCI), Nobili Tito Oro (PSI), cfr. A.C., seduta del 27 maggio 1947, rispettivamente p. 4234 e p. 4233); 3) un ordine del giorno che proponeva di inserire nella Costituzione i principi dell'ordinamento regionale rinviando alla legge ogni altra determinazione (Grieco (PCI), cfr. A.C., seduta del 7 giugno 1947, p. 4542; l'ordine del giorno era presentato assieme all'on. Laconi (PCI)); 4) un altro ordine del giorno che proponeva l'istituzione facoltativa, su iniziativa "territoriale" degli "interessati", delle Regioni ordinarie (Russo Perez, cfr. A.C., seduta del 7 giugno 1947, p. 4549); 5) gli ordini del giorno favorevoli nel complesso al progetto presentato e che proponevano il passaggio all'esame degli articoli del progetto (Zuccarini (REP), Piccioni (DC), Lami Starnuti (PSLI), Conti (REP), Cassini (DC), Caccuri (DC)); i primi due, di cui si è detto in precedente nota, erano stati presentati nella seduta pomeridiana del 6 giugno 1947; gli altri erano discussi – salvo quello dell'on. Lami Starnuti (PSLI) che rinunciava a svolgerlo – nella seduta del 7 giugno 1947). Credo che l'analisi di questi ordini del giorno confermi quanto si è in precedenza affermato: i primi due gruppi rappresentarono le posizioni antiregionaliste; il terzo, il quarto e, all'interno del quinto gruppo, l'ordine del giorno dell'on. Lami Starnuti (PSLI) (nel quale in sostanza egli ribadiva sinteticamente le sue tesi, lasciando intuire che durante l'esame articolo per articolo avrebbe tentato di

Durante questa discussione generale, comunque, si iniziava ad intravedere, specialmente fra i democristiani, una certa volontà di cercare un accordo, o almeno una sponda, con le posizioni meno intransigenti presenti a sinistra. L'on. Mannironi (DC), nel suo intervento alla seduta del 29 maggio, affermava, riferendosi alla potestà esclusiva, che “se questo dovesse costituire l’ostacolo insuperabile, per cui voi non vi sentireste di dare la vostra adesione alla riforma autonomistica in senso regionale, *quella legislazione primaria si può anche sacrificare*” ed aggiungeva che, in tal caso, “bisognerebbe includere quelle stesse materie per lo meno nella legislazione concorrente”⁷⁴.

6. L’inevitabile mediazione: la scomparsa delle materie di competenza diretta.

Concluso lo svolgimento degli ordini del giorno, la parola, prima delle votazioni, spettava ancora al Relatore, il quale, ribadendo le tesi già esposte, dedicava buona parte del suo intervento alla potestà legislativa. Egli ricordava che “è a causa dell’attribuzione di un tale potere che si esce dal campo della autarchia per passare a quello dell’autonomia” e, in particolare, tenendo conto delle perplessità emerse in sede di discussione generale in Assemblea, sottolineava che “la legislazione dell’art. 109 non è «esclusiva», perché è condizionata dalle suddette restrizioni preventive di sostanza e dalle altre successive restrizioni derivanti dalla facoltà attribuita dal successivo articolo 118 al Governo centrale di sospendere l’efficacia ed impugnare le norme legislative deliberate dalla Regione”⁷⁵.

La seduta successiva, il 12 giugno, era decisiva per le sorti delle Regioni. Con ogni evidenza se le destre avessero potuto contare sui voti delle sinistre sarebbero riuscite a far approvare uno degli ordini del giorno che importavano lo stralcio del Titolo V, riuscendo a mettere la parola fine alla questione della istituzione delle Regioni. Ciò non avveniva. Sia i socialisti, con l’on. Targetti

calibrare in termini di decentramento amministrativo il Titolo V) rappresentavano le tesi “intermedie”, che accettavano la Regione, purché ne fossero diminuiti i poteri; nel quinto gruppo si ritrovavano le posizioni regionaliste. In sostanza, dunque, l’istituzione della Regione era un fatto saldo nella coscienza della maggior parte dei membri dell’Assemblea costituente. La battaglia era concentrata sul *quale Regione* istituire.

⁷⁴ Cfr., A.C., seduta del 29 maggio 1947, p. 4319.

⁷⁵ Cfr., A.C., seduta del 10 giugno 1947, p. 4592.

CAPITOLO I

(PSI), che i comunisti, con l'on. Laconi (PCI), dichiaravano che non avrebbero votato tali ordini del giorno in quanto avrebbero finito per “seppellire”⁷⁶, con la Regione, anche il decentramento amministrativo di cui l'ente regionale era parte⁷⁷.

Molti vedevano nella posizione delle forze preminenti della sinistra un brusco cambiamento di rotta rispetto alla linea tenuta sino a quel momento: le sinistre non stavano approfittando dell'occasione per dare la spallata decisiva al progetto regionalista. Perché?

Secondo le tesi più accreditate⁷⁸, una influenza decisiva ebbe la crisi di governo che proprio in quei giorni si andava consumando: le sinistre erano estromesse dal Governo De Gasperi e, se il risultato della “ordalia” elettorale del 1948 non fosse stato positivo, rischiavano di restare durevolmente fuori dalle stanze dei bottoni. A quel punto, dunque, la Regione poteva rappresentare un caposaldo da cui, perso il governo nazionale, iniziare a progettare le profonde riforme cui si anelava in quel periodo, da cui partire per forgiare una classe dirigente in grado, al momento opportuno, di guidare il paese.

Indubbiamente non è ragionevole ritenere che questo genere di argomenti non balenassero nelle menti dei vertici dei partiti socialista e comunista, influenzandone la condotta. A ciò si aggiunga che l'intervento dell'on. Laconi (PCI) nella seduta del 12 giugno lasciava trapelare che, effettivamente, gli eventi di quelle settimane stavano facendo cambiare posizione, principalmente al partito comunista.

D'altra parte, se si ha riguardo alla discussione in sede costituente così come risulta dagli atti, è evidente che, anche a prescindere da scenari più ampi, le sinistre avevano più di una ragione per disertare l'invito delle destre a seppellire il regionalismo. Ciò valeva in particolare per i comunisti (poiché i socialisti si erano dimostrati più radicalmente contrari alla Regione), in

⁷⁶ Il verbo è lo stesso utilizzato dall'on. Targetti (PSI), cfr. A.C., seduta del 12 giugno 1947, p. 4695.

⁷⁷ L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, 2004, p. 63, ricorda che “la correzione di rotta effettuata da Laconi il 12 giugno, che portò i comunisti (e solo in un momento successivo i socialisti) ad approvare la legislazione regionale configurata dall'attuale articolo 117, fu scopertamente motivata in vista della nuova situazione politica, conseguente alla formazione del quarto Governo De Gasperi”.

⁷⁸ E. Rotelli, *op. cit.*, p. 323 ss. La ricostruzione è accolta anche da L. Paladin, *Diritto regionale*, Cedam, 1992, p. 10, il quale afferma che “l'estrema sinistra, non appena estromessa dalla coalizione di governo, si converte improvvisamente alla difesa delle autonomie regionali, considerate come una remora allo strapotere dell'apparato statale, dalla guida del quale i comunisti sono ormai esclusi”.

relazione ai quali sarebbe francamente azzardato sostenere che la posizione da ultimo assunta fosse un fulmine a ciel sereno.

In primo luogo, essi avevano fino a quel momento partecipato attivamente alla discussione dichiarandosi – salvo l'on. Nobile (PCI) – favorevoli ad un decentramento amministrativo a base regionale: prova ne era che, lungi dal richiedere la soppressione del Titolo V, l'ordine del giorno degli on.li Greco (PCI) e Laconi (PCI) richiedeva di affermare nella Costituzione i principi costituzionali dell'Ente regione, rinviando ad una legge speciale gli altri aspetti. Non solo: lo stesso on. Togliatti (PCI) indirizzava le sue invettive non già contro il decentramento regionale in quanto tale, ma specificamente contro il progetto licenziato dalla Sottocommissione che egli riteneva, in sostanza, un ibrido mal riuscito.

In secondo luogo, non prestando il fianco alle lusinghe degli antiregionalisti ad oltranza, i comunisti acquisivano un vantaggio strategico sulle forze regionaliste e, soprattutto, sui democristiani. Infatti, mentre era già chiaro che senza l'appoggio determinante delle sinistre, la destra sarebbe ritornata ad essere scarsamente influente sul Titolo V, emergeva con forza, proprio in quelle ultime sedute, che, senza un accordo coi comunisti, i democristiani rischiavano, col prolungarsi della discussione, di vedersi bocciare o rinviare (che era lo stesso) a data da destinarsi l'istituzione della Regione e ciò sarebbe certamente apparso come una grave sconfitta politica. Quindi, se volevano ottenere il risultato sperato, dovevano rinunciare a parte della dotazione di autonomia della Regione per rendere il progetto più digeribile ai comunisti.

Questi ultimi, dunque, con il “no” agli ordini del giorno della destra, finivano per acquistare un margine di manovra che avrebbe costretto i democristiani ad un compromesso non di facciata – come invece credo fosse stato quello raggiunto in Seconda sottocommissione – sull'articolato.

In tal senso, dunque, la posizione comunista – tenuto conto dell'ordine del giorno “Grieco-Laconi (PCI)” e del precedente *outing* dell'on. Mannironi (DC) sulla possibilità di sacrificare le competenze esclusive – poteva considerarsi, a mio avviso, come un passo ulteriore di un percorso di avvicinamento strategico già in atto fra comunisti e democristiani.

D'altra parte, una certo significato doveva pur connettersi alla presentazione di un ordine del giorno complessivamente moderato da parte comunista: se

CAPITOLO I

avessero effettivamente voluto bloccare l'approvazione del Titolo V avrebbero potuto scegliere la via più breve, vale a dire presentare un apposito ordine del giorno soppressivo su cui sarebbero prevedibilmente confluiti i voti delle destre. Se non l'hanno fatto, probabilmente, è perché avevano in mente qualcos'altro.

In ogni caso, la seduta del 12 giugno si chiudeva con la votazione dell'ordine del giorno proposto dall'on. Rubilli (LIB), che veniva respinto a larga maggioranza. A questo punto era necessario trovare un accordo fra le forze che sostenevano il progetto e quelle che, pur essendo ad esso ostili, si erano dichiarate contrarie alla sua soppressione.

Fra le sedute del 13 giugno e del 1 luglio si dimostrava determinante nel cercare una mediazione il Presidente della Commissione per la Costituzione, on. Ruini (MISTO). La seduta del 13 giugno si apriva con la presentazione di un ordine del giorno da parte dell'on. Bonomi Ivanoe (MISTO) (insieme agli on.li Bozzi (UDN), Togliatti (PCI), Greco (PCI), Laconi (PCI), Lami Starnuti (PSLI) e Molè (DEM. LAV.)) che rinverdiva, sinteticamente, le proposte a suo tempo presentate dall'on. Lami Starnuti (PSLI) in Seconda sottocommissione volte alla previsione, nella Carta costituzionale, di un ente regionale, dotato di competenze normative di attuazione ed integrazione, in un contesto di decentramento amministrativo. Su questo testo non si raggiungeva l'accordo delle forze regionaliste e neanche le destre lo appoggiavano compatte. Si riproduceva, quindi, scambiando soggetti e proposte, la situazione del giorno precedente: le forze moderatamente regionaliste, isolate, non erano in grado di prevalere. L'ordine del giorno, a larga maggioranza era rigettato. Veniva successivamente approvato un altro ordine del giorno, proposto dall'on. Lussu (AUT), che deliberava il passaggio all'esame degli articoli. Un accordo, a questo punto, si imponeva. E si raggiunse nella seduta del primo luglio. L'occasione era fornita dal Comitato di redazione presieduto dall'on. Ruini (MISTO): con l'accordo delle "parti", nel raggruppare in un unico articolo i precedenti artt. 109, 110, 111, era stata espunta la competenza esclusiva, le cui materie entravano a far parte di un'unica potestà legislativa regionale, da svolgersi "nei limiti delle direttive o dei principi generali stabili con legge della Repubblica". Non v'era nemmeno più tracce delle materie precedentemente

elencate nell'art. 111 del progetto⁷⁹.

Il 3 luglio la prima parte del nuovo articolo 109 veniva modificata, aderendo ad un emendamento dell'on. Tosato (DC), e la nuova formula affermava che “la Regione emana norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato”. Non rimaneva da svolgere che la discussione sulle singole materie: da notare, però, che, soppressa la potestà esclusiva, nel nuovo articolo 109 non c'era più alcun riferimento al limite dell'interesse nazionale e del rispetto degli obblighi internazionali.

7. Continua. Il ruolo “quasi – secondario” della discussione sulle singole materie di competenza regionale.

Se si confrontano le materie contenute nel testo dell'art. 109 proposto dal Comitato di relazione all'Assemblea il 1 luglio ed in quello licenziato dopo l'esame delle singole materie attribuite alla potestà legislativa regionale (dopo una discussione protrattasi per ben cinque sedute: 4, 8, 9, 10, 11 luglio) ci si accorge che si tratta di testi praticamente identici, come se, raggiunto l'accordo, si fosse deciso di blindare il testo per non riaprire la questione. Con ogni probabilità, dunque, democristiani e comunisti, nei primi giorni di luglio, avevano preso una decisione in questo senso⁸⁰.

Ne risultava una discussione sulle singole materie in parte asfittica, poiché apparentemente ritenuta priva di una reale portata dirimente rispetto all'oggetto del contendere, che sembrava da doversi ritenere risolto con l'approvazione della prima parte dell'art. 109.

Sul piano delle materie, dunque, venivano rigettati i tentativi di includere fra le competenze regionali l'“industria” ed il “commercio”⁸¹ ed, anzi, veniva espunta – secondo gli auspici che l'on. Einaudi (LIB) aveva espresso già in sede di discussione generale – la materia “acque pubbliche ed energia elettrica in quanto la loro regolamentazione non incida sull'interesse nazionale o su quello di altre Regioni”⁸².

⁷⁹ Lo ricorda G. Miele, *La Regione*, in «Commentario sistematico alla Costituzione italiana» diretto da P. Calamandrei e A. Levi, II, G. Barbera, Firenze, 1950, p. 294.

⁸⁰ Lo ricorda E. Rotelli, *op. cit.*, p. 328.

⁸¹ Cfr., A.C., seduta del 10 luglio 1947, p. 5601-03.

⁸² Cfr., A.C., seduta del 9 luglio 1947, p. 5556-63.

La modifica più rilevante, però, si verifica nella seduta dell'11 luglio. Come ricordato, il testo dell'art. 109 modificato non recava più alcun riferimento al limite degli interessi nazionali o di altre regioni: l'unico limite espresso rimaneva quello dei principi fondamentali posti da leggi statali. Era fin troppo evidente che il tenore del testo, specialmente se coordinato con l'art. 118 (del progetto di Costituzione), non poteva lasciar dubbi in ordine al fatto che la legislazione regionale dovesse rispettare siffatto limite di merito. Ciononostante, un emendamento dell'on. Morelli Renato (LIB) richiedeva che venisse reintrodotta esplicitamente, dopo l'elencazione delle materie di competenza regionale. L'on. Ruini (MISTO) affermava che il principio era immanente al Titolo V e si trattava solo di individuare una congrua collocazione della norma, magari durante la discussione dell'art. 118. Ma era l'intervento dell'on. Tosato (DC), forse intempestivo in relazione al fine che si proponeva, a suscitare la reazione di alcuni fra coloro che sin qui abbiamo definiti "regionalisti moderati": egli infatti lasciava intendere che la soppressione della competenza esclusiva doveva preludere ad una rivisitazione del controllo di merito per contrasto di interessi, in quanto "la nuova configurazione della legislazione regionale rimane[va] talmente delimitata e precisata"⁸³ da non renderlo più così necessario nei termini in cui era stato formulato nell'art. 118. Invece, sia l'on. Ruini (MISTO) che, a seguire, gli on.li Rossi Paolo (PSLI) e Bozzi (UDN), udite quelle precisazioni, senz'altro chiedevano di votare l'emendamento perché restasse scolpito, già nell'art. 109, che la legislazione regionale dovesse rispettare il limite dell'interesse nazionale e delle altre Regioni, con ciò che poi ne sarebbe conseguito in relazione alla eventuale nuova formulazione dell'art. 118.

In queste poche battute erano riemerse le due anime del regionalismo nostrano, ed era sembrato evidente che la seconda – quella più centralista – aveva finito col prevalere ancora, ipotecendo anche la soluzione di massima della eventuale modifica dell'art. 118 (che sarebbe presto divenuto l'art. 127 della Costituzione).

⁸³ Cfr., A.C., seduta dell'11 luglio 1947, p. 5637.

8. La scelta dell'Assemblea costituente fra contingenze politiche e incertezze istituzionali.

Nel volgere di un ulteriore corposo numero di sedute – dedicate, per quanto qui interessa, rispettivamente, all'autonomia finanziaria⁸⁴, al numero delle Regioni da prevedere⁸⁵, alla approvazione di quello che sarebbe divenuto l'art. 127⁸⁶, ai controlli sugli atti delle Regioni⁸⁷ –, senza particolari sorprese⁸⁸, terminava l'esame del Titolo V.

Dalla lunghissima discussione era emerso, come dato preliminare, il profondo timore, largamente e trasversalmente condiviso, che le Regioni potessero intaccare l'unitarietà dello Stato. Sulla scorta di questa sensibilità, di questa *forma mentis* – che è qualcosa di più profondo e di più caratterizzante delle singole argomentazioni antiregionaliste emerse nel dibattito –, forse di un certo atteggiamento pregiudizialmente ostile dell'Assemblea costituente⁸⁹, l'originario progetto Ambrosini (DC) era stato, nelle sue parti più pregnanti, ammorbidito, affievolito, talvolta sconfessato.

⁸⁴ V. A.C., seduta pomeridiana del 15 luglio 1947, p. 5767 ss.

⁸⁵ V. A.C., seduta antimeridiana del 22 luglio 1947, del 29 e del 30 ottobre 1947, rispettivamente p. 6037, p. 1682 (v., spec., l'ordine del giorno dell'on. Targetti (PSI) e altri, poi approvato, col quale si deliberava che le Regioni istituite fossero quelle “storico-tradizionali di cui agli annuari statistici”) e p. 1724 ss.

⁸⁶ V. A.C., seduta del 4 dicembre 1947, p. 2797 ss.

⁸⁷ V. A.C., sedute del 4 dicembre 1947, p. 2805 ss.

⁸⁸ Salvo quelle segnalate da G. Falcon, *Le potestà normative regionali dall'Assemblea costituente al testo costituzionale*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1979, p. 976 ss., il quale ha notato che fra il testo approvato nel luglio 1947 ed il coordinamento finale del 22 dicembre 1947, l'ex art. 109 (ora 117) non conteneva più il riferimento alla integrazione dell'elenco di materie di competenza regionale tramite “leggi speciali”, ma era stato tradotto, in sede di coordinamento, col riferimento, profondamente diverso nello spirito e nel merito, a “leggi costituzionali”, il che fa parlare l'A. di un “piccolo colpo di mano”, confermato a suo avviso dalla reazione inusualmente un po' stizzita dell'on. Ruini nei confronti di chi, durante la seduta del 22 dicembre, gli aveva fatto notare la cosa. Egli sottolinea che “se l'incremento dell'area di legislazione regionale avesse seguito la via delle materie previste da «altre leggi speciali», ogni ulteriore attribuzione avrebbe dovuto fare scattare il meccanismo proprio della autonomia regionale, con la corrispettiva limitazione della potestà legislativa statale ai «principi fondamentali». (...) Con il regime insaturato del testo «coordinato» la situazione è invece più chiara, nel senso che, al di fuori da ogni collegamento con le materie costituzionalmente garantite alla Regione, la legge ordinaria non ha alcuna possibilità di innescare il meccanismo dell'*autonomia* regionale, ma solo quello (che nel risultato, ma non nelle premesse, potrebbe anche coincidere) della *collaborazione* tra Stato e Regioni” (p. 996).

⁸⁹ Di una “proposta autonomistica giunta già esausta al traguardo” discute S. Magagnoli, *Autonomie locali e Regioni nei lavori per l'elaborazione della Costituzione*, in S. Magagnoli, E. Mana, L. Conte (a cura di), «La formazione della Repubblica», Il Mulino, 1998, p. 169. Si rinvia, anche più in generale, a questa pregevole ricostruzione che ha, fra l'altro, il merito di estendersi anche all'analisi delle posizioni delle singole forze politiche in vista e durante la Costituente.

Anche i più accesi regionalisti – i democristiani – nei momenti e sulle scelte cruciali si erano lasciati attraversare da una certa insicurezza o da una mancanza di convinzione⁹⁰ nella bontà della formulazione indicata dal (loro) Relatore. Tant'è che l'autonomia regionale – o quel che ne rimaneva – veniva circondata da numerosi e penetranti limiti, segno indelebile della perplessità dell'Assemblea sulla scelta finale di istituire le Regioni⁹¹.

Sul piano delle norme costituzionali, dunque, le Regioni nascevano debolissime:

- scompariva del tutto la potestà legislativa esclusiva, sostituita da una potestà da svolgersi in condominio con la legislazione statale⁹² (che ne avrebbe delineato, almeno, le fondamenta) e comunque sovrastata dal limite dell'interesse nazionale;
- l'autonomia finanziaria regionale era rimessa alla legge ordinaria dello Stato che avrebbe potuto in qualsiasi momento modificare i rapporti (ed i flussi) finanziari con le Regioni ordinarie;
- lo Stato (o meglio, il Governo) conservava il potere di sospendere (e quindi, come si vedrà, di bloccare) l'entrata in vigore delle leggi regionali, impugnandole di fronte alla Corte costituzionale;
- l'approvazione degli Statuti regionali avveniva, formalmente, con legge statale;
- gli atti amministrativi regionali erano sottoposti al controllo di legittimità di un organo statale e, più in generale, le funzioni di

⁹⁰ Lo ricorda anche G. Meale, *L'ordinamento regionale*, cit., p. 6, quando afferma che “lo stesso partito democratico cristiano, del resto, pur legato alla sua tradizione autonomistica, alla resa dei conti, manifestava talune perplessità in ordine al nodo «autonomia politica» o «accentuato decentramento amministrativo» (cfr. nota 7).

⁹¹ Cfr. anche la constatazione di A. D'Atena, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Bulzoni, 1974, il quale affermava (p. 12-13) che “la circostanza dell'incontro tra le diverse forze presenti nell'Assemblea Costituente si è realizzato proprio a prezzo di una sostanziale ambiguità del risultato complessivo. Si pensi: all'incertezza che fatalmente presenta una ripartizione di competenze modellata sulla contrapposizione fra due entità dai confini così evanescenti, quali i «principi» (generali e fondamentali) e le norme «di dettaglio»; alla problematica suscitata dal limite degli interessi; alle divergenze – non sempre agevolmente spiegabili – che si riscontrano tra gli Statuti speciali (e tra questi e la Costituzione); all'«alchimia delle materie»...”.

⁹² U. De Siervo, *La mancata riforma delle istituzioni politiche*, in «La prima legislatura repubblicana», Carocci, 2004, p. 12, ricorda l'insoddisfazione dello Sturzo, il quale “durante e dopo i lavori costituenti, invano polemizza contro la pericolosa scelta della Costituente di affidare in termini troppo generici al Parlamento il potere di determinare la legislazione di cornice, illusoriamente dando per facilmente conseguibile una capacità delle assemblee parlamentari di adottare legislazioni davvero «scheletriche»”.

amministrazione della Regione erano legate a doppio filo alla debole potestà legislativa.

Non solo, ma anche sul piano dimensionale, il compromesso finale raggiunto, prendendo come riferimento gli annuari statistici, creava enti regionali diversissimi fra loro: Regioni che, sul piano demografico ed economico, avrebbero potuto costituire entità statali autonome (come Lombardia, Veneto e Piemonte) avevano lo stesso grado di autonomia di realtà poco più grandi di una qualsiasi Provincia (come Umbria e Basilicata⁹³).

Ciò nondimeno, il fattore di maggiore debolezza delle Regioni era costituito dalla mancata previsione di una forma di coordinamento istituzionale delle istanze regionali nel circuito parlamentare nazionale. Al di là di qualsiasi altro aspetto, le Regioni, in questo modo, rimanevano effettivamente un ente sospeso fra lo Stato e gli enti locali, un “legislatore” virtuale e squattrinato, senza garanzie e senza apparato.

Tale questione, ovviamente, si inquadrava in un contesto più ampio che aveva caratterizzato la vita dell'Assemblea costituente e cioè l'*iper-garantismo* che ha segnato la nascita delle Regioni, da un lato, e del Senato della Repubblica, dall'altro. Sul punto, rinviando a più complete ricostruzioni⁹⁴, si deve sottolineare che, in sede costituente, la costruzione giuridica del Senato seguì una logica speculare a quella delle Regioni che abbiamo analizzato. I democristiani auspicavano una seconda Camera rappresentativa delle categorie; i comunisti, e le sinistre in genere, non volevano affatto una seconda Camera: anche in questo caso, i democristiani riuscivano a coagulare un consenso maggioritario sul se istituire il Senato della Repubblica, ma dovevano cedere, in relazione alla loro visione, su tutti, o quasi, i suoi caratteri strutturali. Ne venne fuori una anomalia, o forse, ancora una volta, un ibrido: una seconda Camera con gli stessi poteri della prima, che non rappresentava affatto né le

⁹³ La Regione Molise, che rientra certamente in tal novero, verrà istituita solo nel 1963, con la L.C. n. 3, peraltro contravvenendo all'art. 132, c. 1, che espressamente prevedeva che nuove Regioni avrebbero potuto essere create solo se aventi “un minimo di un milione di abitanti”. Forse nel contesto del generale ritardo nella attuazione delle disposizioni transitorie della Costituzione si era ritenuta ancora possibile l'istituzione di nuove Regioni “anche senza il concorso delle condizioni richieste dal primo comma dell'art. 132”, secondo quanto previsto dalla XI disposizione transitoria, però entro il termine di “cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione”.

⁹⁴ Cfr. E. Rotelli, *op. cit.*, p. 309-314.

categorie professionali, né gli enti territoriali⁹⁵.

Tale essendo lo stato di cose, le disposizioni transitorie e finali non fornivano (ed in effetti non hanno fornito) nessuna certezza in ordine alla istituzione delle Regioni ed all'effettivo passaggio di funzioni dallo Stato al nuovo ente⁹⁶.

Tutto ciò contribuisce a fondare in me l'impressione che, almeno sotto il profilo della potestà legislativa (e delle funzioni amministrative, ad essa legate), il vero artefice del regionalismo italiano – si passi l'ironia – non sia stato l'Ambrosini (DC), ma il Lami Starnuti (PSLI). Infatti, se si scorre lo schema che quest'ultimo aveva presentato in Seconda sottocommissione, ci si accorge che, mentre l'impostazione formale del Titolo V risente della formulazione originaria del Relatore, sul piano della sostanza, i contenuti di fondo somigliano molto di più agli artt. 11 e 12 dello schema Lami Starnuti – nel quale si prevedeva, per un certo numero di materie, la competenza amministrativa delle Regioni e, quindi, anche “la potestà normativa per l'attuazione delle leggi dello Stato” – che a quelli del progetto originario dedicati alla potestà legislativa.

Peraltro essendo l'autonomia regionale – come più volte detto – costruita intorno alla potestà legislativa, si può forse generalizzare l'affermazione e dire che effettivamente l'intero regionalismo italiano era configurato (formalmente sul modello Ambrosini, ma nella sostanza) sullo schema del Lami Starnuti⁹⁷.

⁹⁵ Ma che corrispondeva – questo il senso del *garantismo* – sul piano generale, alla volontà di evitare che si potesse riprodurre una situazione in cui fosse agevole prendere il potere ad “un uomo solo al comando”, sul piano specifico, guardando alle elezioni del 1948, di moderare, quale che fosse stato, l'esito e le conseguenze di una sconfitta elettorale per ognuna delle parti in causa: si pensi solo che, nella formulazione originale dell'art. 60 della Costituzione (poi modificato con l'art. 3 della L.C. n. 2 del 1963), il Senato della Repubblica era eletto per sei anni (e quindi la data di elezione non coincideva con quella della Camera dei deputati, contribuendosi così non certo a rafforzare il Governo). V. per un inquadramento del bicameralismo italiano, L. Paladin, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in «Quaderni costituzionali», 1984, p. 219 ss.

⁹⁶ In particolare la VIII disposizione transitoria prevedeva che entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione fossero indette le elezioni dei Consigli regionali e che leggi della Repubblica provvedessero “per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuire alle Regioni” nonché il passaggio del personale dal centro alla periferia regionale; la IX stabiliva testualmente che “la Repubblica, entro tre anni dalla entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni”.

⁹⁷ Ed infatti, alcuni anni più tardi ben poteva affermare la dottrina che “risulta chiaro dalla costituzione, ed è confermato dai lavori preparatori, che non si è distinto, né si volle distinguere, fra autonomia ed autarchia, ma che nel nome di autonomia si volle comprendere l'una e l'altra figura giuridica”, così M. Mazziotti, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Giuffrè, 1961, p. 39. In realtà, secondo quanto si è venuto ricostruendo, il frammento qui riportato non è pienamente conforme

Dopo le elezioni del 1948, alla debolezza istituzionale intrinseca delle Regioni definite dal Titolo V della Costituzione si aggiungeva una ancora più pericolosa debolezza “politica”⁹⁸. Infatti, la forza che più si era spesa per la creazione delle Regioni aveva vinto largamente le elezioni⁹⁹ e, contestualmente, aveva perso, per ovvi motivi, quasi ogni interesse ad affrettare l’attuazione di un ente che avrebbe potuto rendere più difficile

allo svolgimento dei lavori preparatori, nei quali più e più volte ci si era riferiti alla distinzione netta – almeno in teoria – fra autonomia ed autarchia. L’affermazione coglie nel segno, invece, se con essa si vuole intendere che nel corso dei lavori preparatori quello che doveva essere il carattere fondamentale e distintivo della Regione – l’autonomia – era stato, strada facendo, diluito e dimidiato fino a non renderlo più distinguibile, in concreto, dalla mera autarchia (tanto nasceva debole la potestà legislativa regionale). Più corretta, quindi, l’affermazione di L. Paladin, *Diritto regionale*, Cedam, 1992, p. 38, secondo cui “appare assai chiaro che l’Assemblea costituente non ha voluto seguire quella tesi dottrinale per cui le Regioni sarebbero gli unici enti effettivamente autonomi; bensì ha concepito le autonomie regionali come specie di un genere molto più vasto”. Lo stesso autore riporta (p. 11) una famosa frase del Salvemini il quale, dopo l’approvazione del Titolo V, non esitò ad affermare che la disciplina costituzionale non era che un “vaso vuoto con sopra la targhetta Regione”.

⁹⁸ A tal proposito, in un recente lavoro sull’insigne statista democristiano (D. Preda, *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Il Mulino, 2004), ne è stata messa in luce una certa moderazione, se non freddezza, rispetto alle tesi più regionalistiche, già sul finire della seconda guerra mondiale, riportandosi anche “un episodio poco conosciuto, che documenta sia le convergenze fra federalisti e democratici cristiani sul tema dell’autonomismo sia i motivi di contrasto, contribuendo almeno in parte a chiarire la posizione del Presidente del consiglio sugli statuti speciali. Nell’agosto del ’44, Ernesto Rossi aveva chiesto a Stefano Jacini, che con De Gasperi aveva partecipato alle riunioni di fondazione della DC ed era iscritto al MFE, di scrivere un opuscolo su «Federalismo e autonomie locali» da inserire nella collana di studi federalisti (...). Aderendo alla proposta, Jacini, (...) si era messo al lavoro lasciandolo tuttavia a metà sia per il ritorno in Italia (in dicembre) sia a causa dei contrasti insorti sul tema dell’autonomia regionale con Rossi. Il dissenso tra i due verteva in particolar modo sulla figura dell’«alto funzionario» prevista da Jacini: un rappresentante dello Stato all’interno dei nuovi organismi regionali e municipali, con compiti di ordine pubblico e polizia, il quale, sulla base del modello dietale austriaco, pur non avendo diritto di parola e di voto, avrebbe vigilato affinché le assemblee locali non oltrepassassero le loro funzioni costituzionali. Rossi, che seguiva gli insegnamenti einaudiani, leggeva in questa figura la sfiducia nell’autogoverno” (p. 204-205). E’ ovvio che non c’è nessuna connessione diretta fra questo episodio e quanto sinora descritto della discussione in sede costituente: vale però a segnalare (e a confortare l’impressione) di un certo atteggiamento non convintamente regionalistico da parte di De Gasperi, che mi è sembrato di poter notare anche nell’atteggiamento della Democrazia Cristiana in sede costituente.

⁹⁹ Si veda, per una ricostruzione analitica della situazione creatasi nella prima legislatura, significativamente sintetizzata nel titolo, U. De Siervo, *La mancata riforma delle istituzioni politiche*, in «La prima legislatura repubblicana», Carocci, 2004, p. 3 ss., ma v. spec. p. 9-12. E’ motivo di vivo interesse notare come l’A. ricostruisca l’atteggiamento della DC rispetto all’attuazione dell’ordinamento regionale durante la prima legislatura e le sue profonde divergenze interne (che, sommamente, mi erano sembrate emergere con chiarezza nel dibattito dell’Assemblea costituente e di cui ho tentato di dar conto nel testo). Egli sottolinea “il distacco radicale di cultura istituzionale fra i regionalisti democristiani che operarono alla Costituente (per esempio, Ambrosini, Mortati, Piccioni, al di là del ruolo importante svolto da Sturzo pur all’estremo dell’assemblea)” ed anche l’atteggiamento dell’allora Presidente democristiano della commissione Affari costituzionali della Camera, on. Lucifredi, il quale, ben lungi dall’aver interiorizzato la portata della nuova Costituzione, definiva “la Regione come «ente autarchico territoriale»”.

CAPITOLO I

l'azione di governo e che avrebbe potuto fornire una rivincita elettorale, almeno in una serie di Regioni, alle istanze degli sconfitti. Quindi, alla contrapposizione sul piano delle idee (differenziata sotto il profilo dell'accentuazione) delle destre e delle sinistre alla autonomia regionale, si saldava l'interesse della "Democrazia cristiana di governo" a rimandare l'attuazione dell'ordinamento regionale¹⁰⁰.

Per tenere a battesimo le Regioni ordinarie si doveva dunque attendere un ventennio¹⁰¹, mentre per assistere al progressivo "svilupparsi di una giurisprudenza costituzionale, che nelle Regioni a Statuto speciale avrebbe ridotto l'autonomia politica della Regione entro limiti sempre più angusti"¹⁰² sarebbe bastato un decennio.

¹⁰⁰ Ricostruisce sinteticamente questo stato di cose E. Cheli, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Il Mulino, 1978, p. 159.

¹⁰¹ V. la sintetica ricostruzione di questo "limbo" delle Regioni italiane in S. Bartole, Mastragostino F., *Le autonomie territoriali. I. Le Regioni*, Il Mulino, 1997, p. 17-20. Interessante e completa la documentazione del dibattito storico-politico sul tema del decentramento, dell'avvento e dell'attuazione dell'ordinamento regionale fra i primi del '900 e il 1970, in E. Santarelli, *Dossier sulle Regioni*, De Donato, Bari, 1970.

¹⁰² Così. E. Rotelli, *op. cit.*, p. 340.

CAPITOLO SECONDO

LE MATERIE LEGISLATIVE FRA

INTERPRETAZIONE DOTTRINALE ED EVOLUZIONE LEGISLATIVA.

1. Il quadro evolutivo dell'autonomia regionale dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1948.

Per introdursi al tema delle materie legislative e prima ancora di segnalare le diverse posizioni della dottrina – vastissima – che si è occupata dell'argomento, mi preme dare conto, con una sorta di premessa pregiudiziale, dell'evoluzione storica degli elenchi di materie “vigenti” nel nostro ordinamento, in quanto credo di poter documentare l'impressione che il regionalismo italiano, a partire dalla Assemblea costituente, segua un *fil rouge* fatto di continuità e debolezza¹⁰³ (e di piccole vittorie di Pirro) che lo hanno caratterizzato dalla genesi ad oggi.

Si è già detto della profonda discrepanza fra l'iniziale “progetto Ambrosini” ed il testo della Costituzione; si è anche accennato allo scenario di inattuazione del Titolo V che sul finire degli anni quaranta si profilava a causa della vittoria democristiana alle elezioni del '48. E' ben noto, ed anche questo si è detto, che per veder nascere l'ente regionale sarebbero stati necessari due lunghi decenni. Nel frattempo, però, esistevano già quattro delle cinque regioni a Statuto speciale. E tali Statuti, adottati con legge costituzionale, prevedevano una varietà di competenze legislative attribuite alla potestà legislativa regionale in una serie enumerata di materie¹⁰⁴, che nel corso degli anni '50 e '60

¹⁰³ Ha affermato, con lucida sintesi, la debolezza delle Regioni verso tutti gli altri livelli istituzionali A. Morrone, *Lo Stato regionale nella transizione*, in S. Ceccanti, S. Vassallo (a cura di), «Come chiudere la transizione», Il Mulino, 2004, p. 247 ss., sostenendo che “le Regioni nacquero deboli. Partirono depotenziate non solo entro e verso lo Stato, ma anche nei confronti degli enti locali”.

¹⁰⁴ Affermava P. Virga, *La Regione*, Giuffrè, 1949, p. 42, che, fra i diversi possibili, “il metodo dell'enumerazione regionale, che è il più semplice ed il più conforme al tipo dello Stato regionale, è stato adottato sia dalla nostra costituzione (art. 117) che dagli statuti speciali (St. Si. artt. 14 e 17, St. Sa. artt. 3 e 4, St. TA. artt. 4 e 5, St. VA. artt. 2 e 3)”.

costituivano il materiale sul quale la Corte costituzionale avrebbe formato e fondato i suoi orientamenti¹⁰⁵.

Senza entrare nel merito, che successivamente verrà trattato, il primo dato da segnalare è proprio questo: la legislazione ordinaria statale e la giurisprudenza costituzionale in materia regionale del ventennio successivo alla entrata in vigore della Costituzione – un ventennio cruciale per la storia patria, il ventennio del “boom economico”, della riforma agraria, della nazionalizzazione dell’energia elettrica – si formavano senza che le Regioni ordinarie esistessero¹⁰⁶, se non nella Carta costituzionale, ed avendo quale unico riferimento gli Statuti speciali e l’esperienza marginale (rispetto al complesso del paese) delle Regioni speciali.

E’ in questo contesto che la Corte costituzionale, in particolare, introduce una serie di strumenti necessari per “tenere sotto controllo” le materie attribuite alla legislazione regionale speciale e renderle comunque soggette alla disciplina indicata dal legislatore statale – si pensi solo al ponderoso ruolo riservato alle norme di attuazione degli Statuti speciali¹⁰⁷, peraltro emanate «col contagocce».

Ed effettivamente si trattava del contesto peggiore possibile, in quanto entrambi i fattori giocavano a sfavore dell’autonomia regionale: l’esistenza delle sole Regioni speciali rendeva praticamente impalpabile e poco incisivo il loro ruolo sul piano nazionale, specialmente nei confronti di un legislatore ordinario che inevitabilmente finiva per considerare nella fase di elaborazione legislativa soprattutto, se non solo, quella gran parte del “suolo patrio” in cui il problema delle Regioni ancora non si poneva¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Interessante sul punto, in particolare, della soluzione del problema della concorrenza di compiti, presto superata, della Corte costituzionale con l’Alta Corte di Giustizia per la Regione siciliana (v. sent. n. 38 del 1957), ed ancor più in generale sul tortuoso percorso di definizione del ruolo della Corte costituzionale nei suoi primi anni di attività, il recente contributo di A. Simoncini, *L’avvio della Corte costituzionale e gli strumenti per la definizione del suo ruolo: un problema storico aperto*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 4 del 2004, p. 3065 ss. (v. spec. p. 3083 ss.).

¹⁰⁶ Lo ricorda G. Falcon, *Il decreto 112 e il percorso istituzionale italiano*, in «Le Regioni», 1998, p. 453 ss., quando afferma che “nel bene e nel male, l’Italia della ricostruzione, del «miracolo» e dello sviluppo economico – ma anche, con tutto ciò che comportava, della «guerra fredda» - era uno Stato essenzialmente accentrato, al di là delle sue grandi tradizioni municipali”.

¹⁰⁷ Che sono stati definiti “il mezzo principale traverso cui si è pervenuti ad una vera e propria amputazione delle competenze regionali”, così V. Crisafulli, *Le Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1963, p. 538.

¹⁰⁸ L. Paladin, *Diritto regionale*, Cedam, 1992, p. 18, afferma espressamente che “il rinvio della riforma regionale sul restante territorio del Paese pregiudica, pertanto, la funzionalità delle stesse

D'altro lato, tale condizione rappresentava, già di per sé, un grave pregiudizio in vista della istituzione delle Regioni ordinarie, poiché, se v'era un elemento certo in tutto il Titolo V, esso era costituito dal fatto che le Regioni speciali erano tali in quanto dotate di maggiore autonomia rispetto alle altre e, quindi, un'interpretazione riduttiva delle competenze di queste poneva logicamente le premesse per una ancor più minimale lettura delle competenze delle Regioni ordinarie.

Successivamente, sul finire degli anni '60, si realizzano le condizioni per la nascita delle Regioni ordinarie¹⁰⁹ – a causa delle spinte del PCI e della accondiscendenza del centro-sinistra allora al potere¹¹⁰. Quando ciò accade, l'orizzonte del paese era completamente diverso da quello in cui aveva operato l'Assemblea costituente: in quel momento “non era più giusto stupirsi – come ha notato il Rotelli – se le «ragioni delle Regioni» non coincidevano con quelle già immaginate dai padri costituenti”¹¹¹. Molti hanno sottolineato gli scarsi poteri (e gli scarsi mezzi) di cui le Regioni erano dotate dai decreti legislativi del 1972¹¹².

Mi sembra importante segnalare, però, che le forze che più si spesero per dare alla luce le Regioni italiane erano le stesse che, sul piano politico nazionale, propugnavano la programmazione economica¹¹³, le nazionalizzazioni e tutta

Regioni già esistenti”. Anche A. D'Atena, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Bulzoni, 1974, p. 137-38, ricostruisce il tema affermando “che gli organi legislativi regionali concretamente operanti si trovavano inevitabilmente a legiferare su oggetti che seguitavano ad essere disciplinati dal Parlamento (il quale – nelle more dell'attuazione del titolo V della Costituzione – doveva esercitare anche le competenze devolute alle costituende Regioni ordinarie). La sola limitazione che esso – in principio – incontrava poteva identificarsi nel divieto di adottare delle norme di dettaglio destinate esclusivamente a valere entro gli ambiti delle Regioni (ad autonomia differenziata) allora funzionanti. Ma, al di fuori di questa ipotesi-limite, la legislazione nazionale risultava suscettibile di intervenire in qualsiasi settore della normazione, rivelandosi potenzialmente applicabile – in mancanza di espresse clausole di salvaguardia – anche a fattispecie rientranti nelle sfere di competenza delle Regioni operanti”.

¹⁰⁹ Per una sintetica ricostruzione delle vicende che portarono alla istituzione delle Regioni ordinarie, v. G. Amato, A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, 1997, vol. II, p. 365-66.

¹¹⁰ Lo ricorda L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, 2004, p. 253: “nel 1969-70, tanto fra i comunisti quanto nell'ambito del centro-sinistra (sia pure con un grado molto vario di effettiva convinzione) predominava comunque la tesi che le Regioni andassero istituite subito, per non perdere un'occasione storica, troppo lungamente attesa”.

¹¹¹ Così L. Paladin, *La riforma regionale fra Costituzione e prassi*, in «Attualità ed attuazione della Costituzione», Laterza, 1979, p. 111.

¹¹² Si veda, per tutti, L. Paladin, *Diritto regionale*, Cedam, 1992, p. 118.

¹¹³ Lo fa notare V. Crisafulli, *Vicende della questione regionale*, in «Le Regioni», 1982, p. 501, quando afferma che “con lo spostamento degli equilibri politici del Paese verso sinistra, ed in parte anche (paradossalmente) proprio in connessione con i primi e più ambiziosi disegni di programmazione economica nazionale, si assiste ad una ripresa del problema regionale (...)”. Sulla

una serie di strumenti di governo dell'economia (ed ovviamente, attraverso di essa, della società) di carattere "dirigistico", allora molto in voga, che difficilmente erano compatibili, se non sul piano teorico, su quello pratico, con un modello di reale autonomia (legislativa e politica) regionale, nel senso che si era vagheggiato in sede costituente. Questo tessuto culturale era un terreno fertile per la nascita, ad es., della funzione di indirizzo e coordinamento della attività amministrativa regionale in riferimento, fra l'altro, proprio agli obiettivi dei programmi economici nazionali¹¹⁴.

Se si comparava l'iniziale "progetto Ambrosini" col regionalismo attuato nei primi anni '70 ci si accorgeva che indubbiamente l'elefante aveva partorito il topolino¹¹⁵, oppure, per rimanere sul piano più strettamente giuridico, che l'autonomia regionale, per nulla diversa concettualmente da quella locale, poteva declinarsi, in riferimento alla terminologia tradizionale, prevalentemente in termini di autarchia. Sono di quegli anni le sentenze decisive, che avrebbero caratterizzato almeno fino al 2001 la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia regionale (per citare due profili determinanti: ruolo dell'interesse nazionale e funzione di indirizzo e coordinamento). Va anche sottolineato che a partire dalla istituzione delle Regioni ordinarie si cristallizza il principio per cui le Regioni hanno competenza legislativa in relazione alle funzioni amministrative loro delegate

parabola e sul fallimento di questa impostazione si rinvia a L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, 2004, p. 203 ss. e 208 ss.

¹¹⁴ Sul tema della programmazione economica, tradotta in termini giuridicamente apprezzabili, si radicavano a cavallo degli anni sessanta e settanta una serie innumerevole di studi, che cercavano di collocare nel sistema delle fonti quelle che venivano chiamate leggi di programmazione o di piano e che, in concreto, avrebbero dovuto contenere le linee direttrici della programmazione economica. La questione aveva un immediato risvolto sull'autonomia legislativa e amministrativa della Regione, poiché, ovviamente, tali fonti programmatiche avrebbero costituito un limite ulteriore, e si può immaginare abbastanza soffocante, per le Regioni. Sul punto si rinvia alla sintesi efficace e puntuale delle diverse posizioni contenuta in R. Tosi, «*Principi fondamentali*» e *leggi statali nelle materie di competenza regionale*, Cedam, 1987, p. 95-105. Per un approfondimento si veda A. Barbera, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Giuffrè, 1968, il quale, riprendendo un'intuizione del Mortati (come ricordato da L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, 2004, p. 208), sosteneva non solo la prevalenza delle leggi di piano rispetto alla legge regionale, ma anche rispetto alle altre leggi di carattere economico (vedi la distinzione operata a p. 58) del Parlamento, in quanto la violazione della legge di piano da parte di altre leggi in materia economica avrebbe integrato gli estremi del vizio di eccesso di potere legislativo (p. 57).

¹¹⁵ Con una espressione sintetica ha fotografato questa dinamica R. Bin, *Le potestà legislative regionali dalla Bassanini ad oggi*, in «Le Regioni», n. 4 del 2001, p. 614, affermando che "il disegno costituzionale originario era debole e la prassi istituzionale lo ha sgretolato".

dal legislatore statale nelle materie previste dall'art. 117, Cost.¹¹⁶, principio che finisce – come era accaduto per le Regioni speciali – per far dipendere principalmente dal legislatore statale, e non dalla Costituzione stessa, l'ampiezza, la quantità e la qualità delle materie di legislazione regionale.

Tentando di uscire dal vicolo cieco in cui ci si era accorti che le Regioni ordinarie erano state infilate, si ricorrerà sul finire degli anni '70 ad un nuovo, e più incisivo, decentramento delle funzioni statali. Dopo una iniziale inversione di rotta, il trinomio governo - legislatore statale - Corte costituzionale dava vita, a partire dalla metà degli anni '80, alla fase di maggior compressione delle Regioni della storia repubblicana, che si concludeva, almeno parzialmente, con le cd. "riforme Bassanini" e, quindi, con il nuovo Titolo V della Costituzione. Ma neanche la riforma costituzionale, come vedremo, rendeva alle Regioni quanto queste si aspettavano.

Sulla base di quanto sommariamente espresso, dunque, mi sembra corretto sostenere che ciascun passaggio chiave di attuazione del regionalismo è connotato dalla debolezza dell'ente, dalla difficoltà ad emergere come "ente di governo"¹¹⁷ e dalla continua necessità di iniezioni (statali) di autonomia, che puntualmente cedono – in quanto rimesse, per definizione, allo Stato – di fronte a tutte le singole emergenze (finanziarie, istituzionali) o semplici contingenze (politiche e di politica economica) che, sul momento, sembrano suggerire la necessità di discipline unitarie o di dettaglio fissate esclusivamente con legge statale. Aggiungerei, in tal senso, che si può scorgere una certa continuità fra la parabola (discendente) dell'autonomia regionale all'interno della Assemblea costituente ed i passaggi che, in modo estremamente rapido, si sono descritti: una continuità nell'insuccesso del modello autonomista¹¹⁸ attraverso i «corsi e ricorsi storici»¹¹⁹ dei decentramenti amministrativi.

¹¹⁶ La stessa conclusione era in realtà già stata fatta propria per le Regioni a Statuto speciale. La Corte ha costantemente sostenuto che il principio di legalità esige che l'adozione delle norme di attuazione preceda l'esercizio di funzioni amministrative da parte delle Regioni, non essendo ammissibile né l'esercizio né, si noti, la disciplina delle stesse, a prescindere dalla intermediazione della legge statale di attuazione e conferimento di funzioni amministrative. Cfr., per quanto concerne le Regioni speciali, le sentt. n. 9 del 1957 e 76 del 1963.

¹¹⁷ L'espressione è di A. Barbera, *La regione come ente di governo*, in «Politica del diritto», 1973.

¹¹⁸ Si veda, in questo senso E. Cheli, *La riforma mancata*, Bologna, Il mulino, 2000, 91 ss. Significativo il titolo del par. 4, cap VIII: "L'insuccesso del modello autonomista".

¹¹⁹ Il riferimento, come è chiaro, riguarda Giambattista Vico e, nello specifico, la sua opera del 1744 *Principj di scienza nuova d'intorno alla comune natura delle nazioni*, recentemente ristampata, a cura di L. S. Olschki, Firenze, 1994. In particolare, in Vico, il "corso" storico è inteso come una fase di

Se questa è la descrizione sommaria delle pre-condizioni in cui gli snodi dell'attuazione del regionalismo italiano si sono verificati, è ora necessario indicare, con speciale riguardo al tema della potestà legislativa regionale, quale era, dopo l'entrata in vigore della Costituzione e l'adozione degli Statuti speciali¹²⁰, il quadro normativo del regionalismo italiano.

Con le L.C. n. 2, 3, 4, 5 del 1948 venivano approvati gli Statuti speciali rispettivamente delle Regioni Sicilia¹²¹, Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige. Solo successivamente, a causa delle note vicende conseguenti ai dolorosi strascichi della seconda guerra mondiale¹²², veniva istituita la Regione Friuli-Venezia Giulia con la L.C. n. 1 del 1963. Quali le competenze legislative di tali enti e quali i limiti cui andavano statutariamente soggette¹²³? Volendo fornire, come si era premesso, un quadro di sintesi, si può dire che gli Statuti speciali individuavano (ed individuano), con alcune eccezioni¹²⁴, tre tipologie di competenze legislative: primaria o piena, concorrente o ripartita ed attuativa-integrativa.

Sotto il profilo dei limiti, le potestà legislative delle Regioni differenziate erano soggette alla armonia con la Costituzione, al rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato, degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali e delle altre Regioni¹²⁵, limiti simili, se non identici, a quelli

crescita (di "civilizzazione"), laddove, invece, il "ricorso" rappresenta una caduta rispetto alla precedente espansione (un "inselvaticarsi").

¹²⁰ Per quanto concerne la nascita (o meglio gli atti e le vicende che costituiscono la premessa alla nascita) delle Regioni a Statuto speciale, si veda L. Paladin, *Diritto regionale*, Cedam, 1992, p. 7-9.

¹²¹ In realtà, per quanto riguarda la Regione Sicilia, la L.C. n. 2 del 1948 si limitava a riportarsi al Regio decreto legislativo n. 455 del 1946, che, nell'immediato dopoguerra, per evitare ipotesi di secessione, che sembravano avere la concreta possibilità di materializzarsi, venne in tutta fretta adottato concedendo la più ampia autonomia; sul punto v. la accorta ricostruzione di G. Tarli Barbieri, *Il regionalismo prima della Costituzione: la sofferta genesi dello Statuto siciliano*, in N. Antonetti, U. De Siervo (a cura di), *Ambrosini e Sturzo: la nascita delle Regioni*, Il Mulino, 1998.

¹²² V. sul tema, per tutti, la sintetica ricostruzione di L. Paladin, *Diritto regionale*, cit., p. 20-22.

¹²³ Sul tema della classificazione delle potestà legislative si veda, per una analisi completa, A. D'Atena, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Bulzoni, 1974, p. 18 ss.

¹²⁴ In particolare quella della Valle d'Aosta cui sono conferite unicamente la legislazione primaria e quella attuativa o integrativa (cfr. artt. 2 e 3 St. V.A.) e quella della Regione siciliana che conserva una potestà legislativa definita esclusiva ed una ulteriore potestà definita complementare-integrativa (cfr. artt. 14 e 17 dello St. Si.).

¹²⁵ Cfr. St. Sa. artt. 3 e 4, St. TA. artt. 4 e 5, St. VA. artt. 2 e 3, St. FVG. artt. 4 e 5. Faceva eccezione lo St. Si. artt. 14 e 17, che oltre a prevedere in modo tutto particolare il limite delle riforme economico-sociali, non conteneva alcun riferimento ai limiti indicati nel testo (la ragione era di origine, come si è detto, storica, in quanto lo Statuto siciliano era stato concesso, ben prima che l'Assemblea costituente elaborasse il progetto regionale, con il Regio decreto legislativo n. 455 del 1946 e, quindi, la legge costituzionale n. 2 del 1948 si limitava a riportarsi a quel testo).

che sarebbero divenuti propri anche delle Regioni ordinarie, salvo il limite specifico, presente negli Statuti speciali, consistente nel rispetto delle “norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”¹²⁶.

Più semplice il quadro per le Regioni ordinarie (almeno fino alla riforma del Titolo V), cui in parte si è già accennato. Qui si davano due tipi di potestà legislativa, quella concorrente o ripartita, vincolata, sulla carta, al rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge statale e degli interessi nazionali e delle altre Regioni, e quella attuativa, ai sensi dell’ultimo comma dell’art. 117 Cost., per cui “le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione”.

2. Una questione preliminare: il nesso fra autonomia politica (o di indirizzo politico) e autonomia legislativa e le sue conseguenze.

Come si è cercato di dimostrare, sia sul piano normativo che su quello delle contingenze politiche, le Regioni, per essere “l’innovazione più profonda introdotta dalla Costituzione”¹²⁷, uscivano debolissime dalla Assemblea costituente. Ne usciva ridimensionato, soprattutto, l’intrinseco carattere di autonomia che era coesistente alla configurazione di un Stato effettivamente regionale¹²⁸, almeno secondo l’impostazione del suo ideatore¹²⁹.

¹²⁶ Ancora ad eccezione dello Statuto siciliano in cui in luogo di questo limite, si prevede che la legislazione esclusiva deve svolgersi “senza pregiudizio delle riforme agrarie ed industriali”.

¹²⁷ Come ebbe a dire l’on. Ruini (MISTO) nella sua relazione al progetto di Costituzione licenziato dalla Commissione dei settantacinque che presiedeva. Cfr. A.C., *Relazione del Presidente della Commissione per la Costituzione*, presentata alla Presidenza dell’Assemblea costituente il 6 febbraio 1947.

¹²⁸ Di recente, tende a non sopravvalutare il ruolo della maggiore o minore autonomia delle entità decentrate ai fini della distinzione fra Stato federale e Stato regionale, G. De Vergottini, *Stato federale e Stato regionale: i modelli di decentramento*, in V. Piergigli (a cura di), *Federalismo e devolution*, Giuffrè, 2005, p. 5 ss. L’A. afferma che “una distinzione del genere può essere utile per avvicinarsi ai modelli del decentramento, ma non può essere assunta come soluzione definitiva. Così, ad esempio, l’autonomia della Catalogna o del Paese Basco in Spagna, che è uno Stato abitualmente definito regionale, o l’autonomia della Provincia di Bolzano, riferita anch’essa ad uno Stato definito regionale, non sono paragonabili alla (minore) autonomia del Foralberg o del Tirolo, che sono stati membri di uno Stato federale” (p. 10). Nello stesso senso, v. P. Bilancia, *Stato unitario accentrato, decentrato, federale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli*, in «Scritti in memoria di Livio Paladin», p. 271 ss, (spec. p. 285-86).

¹²⁹ In effetti, se si ha riguardo alla elaborazione dottrinale precedente rispetto a quella dell’Ambrosini (cfr. G. Ambrosini, *Un tipo intermedio di Stato fra l’unitario ed il federale, caratterizzato dalla autonomia regionale*, in «Rivista di diritto pubblico», I, 1933), ed in particolare a quella del Santi Romano (S. Romano, *L’ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1945, II ed., [I ed. del 1918]), ci si

accorge che il concetto di «autonomia» non aveva una sua caratterizzazione specifica, ma spesso veniva considerato come un predicato della «autarchia». Quest'ultimo, illustre, A., infatti, esponendo la sua teoria del concetto di «istituzione» e, in particolare, di «istituzione complessa», forniva l'esempio della istituzione statale: «lo Stato, che di per sé è una istituzione, è compreso in quella istituzione più ampia, che è la comunità internazionale, e in esso poi si distinguono altre istituzioni. Tali sono gli enti pubblici subordinati allo Stato, i comuni le province, i vari suoi organi intesi come uffici (...). L'autonomia di ogni istituzione non deve essere assoluta, ma può essere soltanto relativa, la sua concezione risulta solo da determinati punti di vista, che possono variare» (p. 32). In un altro passaggio, distinguendo i tipi di rilevanza che si possono instaurare fra ordinamenti, specificamente quando l'esistenza di un ordinamento dipende da un altro, egli afferma che tale situazione si può dare solo in due casi: quando il primo è subordinato al secondo o quando «l'uno è presupposto necessario dell'altro». In ciò egli distingue la differenza, per quanto qui interessa, fra l'ente che definiamo autarchico e lo Stato membro di Stato federale. Nel primo caso, ad esempio nel rapporto fra Stato e comune, possono darsi due ipotesi «o l'ordinamento superiore determinerà esso stesso, direttamente, l'ordinamento inferiore e ne sarà, quindi, la fonte immediata; oppure conferirà all'istituzione dipendente il potere di porre da sé il proprio ordinamento, cioè il così detto *potere di autonomia* [corsivo nostro], in uno dei vari significati in cui la parola è usata. Ma anche quando si avrà quest'ultimo caso, si tratterà sempre di un'autonomia circoscritta e limitata e, soprattutto, condizionata. Talvolta, infatti, i principi essenziali, quelli da cui risulta l'esistenza dell'istituzione, saranno posti dall'istituzione superiore, in modo che, non da principio e per intero, l'ordinamento della prima sarà posto da essa medesima, ma soltanto in alcune sue parti più o meno secondarie. *In ogni caso, l'ordinamento superiore determinerà le condizioni di validità dell'ordinamento inferiore* [corsivo nostro]» (p. 122). Nel secondo caso, ad esempio, nel rapporto fra Stato membro e Stato federale, «si può verificare l'ipotesi inversa a quella finora prospettata: che, cioè, l'esistenza dell'ordinamento superiore dipenda, in un certo senso, dall'ordinamento inferiore» in quanto «l'ordinamento inferiore è un presupposto dell'ordinamento superiore» (p. 127). Se questa era senz'altro la situazione pre-costituzionale (o meglio la situazione in assenza di una Costituzione rigida) è ben evidente lo scopo che, sulla scia dell'impostazione dell'Ambrosini, con la Costituente si era tentato di realizzare: da un lato, marcare la differenza con lo Stato federale costituita dal fatto che la Regione era ente «costituzionale» (che otteneva i suoi poteri direttamente dalla Costituzione), ma non «costituente» (che cioè, a differenza degli Stati federati, non aveva contribuito e non poteva contribuire alla ridefinizione del patto fondante l'unità statale); dall'altro, fare del concetto di «autonomia» – attraverso l'attribuzione della potestà legislativa, tipica degli enti «sovrani» - non più, come sembrava leggendo il Santi Romano, una costola del concetto di «autarchia», ma, al contrario, di sottoporre, sul piano della gradazione della relativa indipendenza dai poteri dello Stato, questo a quella. Ed in effetti tale teorica si innestava in un (angusto, per la verità) interstizio fra lo Stato unitario e lo Stato federale. Secondo uno degli insegnamenti classici del diritto costituzionale, infatti, «uno stato federale deriva la sua esistenza dalla costituzione, allo stesso modo con cui una persona giuridica (*corporation*) esiste perché c'è una carta che l'ha istituita. Ne discende che qualsiasi potere, esecutivo, legislativo o giurisdizionale, è subordinato alla costituzione e posto sotto il suo controllo», ma affinché ciò si realizzi, preliminarmente «la configurazione della costituzione deve essere quella (...) «rigida» (...). Il diritto di rango costituzionale deve essere non rivedibile sul piano giuridico o emendabile solo da parte di qualche autorità che si ponga al di sopra e oltre i corpi legislativi ordinari, siano essi federali o statali, previsti dalla costituzione stessa (...). Se il Congresso potesse legittimamente modificare la costituzione, allora il New York e il Massachusetts non disporrebbero di alcuna garanzia giuridica del grado di indipendenza che viene loro attribuito dalla costituzione, e sarebbero assoggettati al potere sovrano del Congresso così come la Scozia lo è della sovranità del parlamento [inglese, ovviamente]; l'Unione cesserebbe di essere uno stato federale e diventerebbe una repubblica unitaria. Se, d'altra parte, il legislativo della Carolina del Sud fosse in grado di emendare autonomamente la costituzione, l'autorità del governo centrale sarebbe (da un punto di vista giuridico) un'illusione; gli Stati Uniti regredirebbero da nazione a un aggregato di paesi indipendenti collegati dal vincolo di un'alleanza più o meno permanente» (così Albert V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*,

Le reazioni della dottrina erano diverse. Vi era chi continuava, comunque, a sottolineare, la distinzione fra Regione ed ente autarchico consistente “nel fatto che mentre la regione, caratterizzata dall’autonomia, gode, oltre che della potestà amministrativa, anche di una potestà legislativa pari a quella statale, invece l’ente autarchico esercita solo potestà amministrativa e potestà normativa regolamentare”¹³⁰; si aggiungeva, opportunamente, che l’autonomia delle Regioni non si sarebbe potuta negare se non dimostrando che “la potestà normativa da esse esercitata abbia carattere regolamentare”¹³¹.

Altra parte della dottrina, invece, sembrava aver già superato la suggestione del concetto di autonomia, quale criterio distintivo fra Regioni ed enti locali, ed affermava decisamente che entrambi fossero enti autonomi ed autarchici (secondo il richiamo degli artt. 5, 115 e 128 Cost), non potendosi “ritenere decisivo, nel diversificare la natura di tali soggetti, un elemento di per se stesso accidentale e secondario, come la forma in cui essi emanano atti normativi”¹³².

Evidentemente, il tema dell’autonomia legislativa era intrinsecamente connesso con l’altra questione, dell’autonomia politica o di indirizzo politico¹³³: la potestà legislativa, per chi valorizzava il concetto di autonomia regionale, altro non era che il simbolo di una capacità di autogoverno, di dominio della amministrazione e, quindi, di indirizzo in ordine a scelte politiche (o di politica legislativa) differenziate o differenziabili da Regione a Regione e, in certa misura, anche fra Regione e Stato. La “Regione autonoma” era un soggetto compartecipe, nei settori di sua competenza, delle “scelte fondamentali riguardanti la vita dello Stato” o, secondo altra terminologia, “dei

London, 1915, trad. it. di A. Torre, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale*, Il Mulino, 2003, p. 120-123). Da ciò si pu intuire come la via italiana al regionalismo si connotava, sul piano teorico, per essere certamente *non federale* e per il tentativo, attraverso l’autonomia legislativa, di essere *non puramente autarchica*.

¹³⁰ Così P. Virga, *La Regione*, Giuffrè, 1949, p. 13.

¹³¹ Così P. Virga, *op. cit.*, p. 11.

¹³² Così L. Paladin, *La potestà legislativa regionale*, Cedam, 1958, p. 266. E’ proprio con la contestazione della distinzione fra Regioni ed enti locali basata sul concetto di autonomia che l’A. chiude questo suo lavoro. Dello stesso parere M. Mazziotti, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Giuffrè, 1961, p. 40, secondo il quale “è inesatto dedurre dalla qualità di enti autonomi attribuita alle regioni la conseguenza che esse esercitino prevalentemente potestà legislativa (...). Tanto meno si può desumere dal concetto di autonomia un criterio per determinare il grado di efficacia formale delle norme giuridiche che l’ente autonomo può porre”.

¹³³ Sul nesso fra autonomia ed indirizzo politico v. M.S. Giannini, *Autonomia pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Milano, 1959, vol. IV, p. 356 ss.; v. anche T. Martines, *Studio sull’autonomia politica delle Regioni in Italia*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1956, p. 100 ss.

fini ultimi dell'azione statale¹³⁴, ad esclusione delle scelte di ordine costituzionale, sia concernenti il proprio ordinamento che quello statale, da cui era estromessa¹³⁵.

In tal senso, si obiettava che se si voleva discutere di indirizzo politico regionale, questo doveva essere inteso come (o meglio, ridotto a) “scelta attinente al raggiungimento di un fine pubblico”, ed i limiti di un tale indirizzo autonomo si rinvenivano nell'art. 5 della Costituzione, letto in connessione con le disposizioni del Titolo V (e segnatamente dell'art. 117), da cui si desumeva, “da una parte, che alcuni enti dotati di autonomia locale, cioè le regioni, possono, nell'ambito della loro competenza, emanare norme giuridiche anche in deroga alle leggi dello Stato; dall'altra, che questi stessi enti non possono in alcun caso esercitare le loro competenze in contrasto con l'interesse nazionale, anche non codificato, così come esso è interpretato dal parlamento”¹³⁶. Mentre invece era in radice escluso che l'indirizzo politico regionale potesse essere inteso in senso stretto, come riferito alle scelte fondamentali riguardanti la vita dello Stato¹³⁷.

Si aggiungeva ancora, sempre su un piano generale, che, vera quest'ultima impostazione, anche alle Regioni non era riconosciuto nulla di più che una sotto-categoria della autonomia politica, che comunemente si definisce di

¹³⁴ Cfr., rispettivamente, M. Mazziotti, *op. cit.*, p. 49 ed E. Spagna Musso, *Diritto regionale*, Cedam, 1992, p. 12.

¹³⁵ Si diceva, dunque, che la Regione è “quell'ente dotato di autonomia (e non di semplice autarchia), ma la cui autonomia non si estende alla materia costituzionale”, cfr. P. Virga, *La regione, cit.*, p. 20. Su questa affermazione si fondava la distinzione fra ente regionale e stato membro di Stato federale.

¹³⁶ Così M. Mazziotti, *op. cit.*, p. 49.

¹³⁷ Tuttavia, anche a segnalare la difficoltà ad avere punti fermi in materia regionale, ancora di recente in dottrina si riprendevano i concetti di autonomia ed autonomia politica per qualificare la Regione. Secondo questa corrente, “l'autonomia delle Regioni comporta, dunque, non solo l'attribuzione del potere di concorrere con norme prodotte dai loro organi alla formazione dell'ordinamento statale, ma anche il riconoscimento di poteri politici e di funzioni amministrative”. Si aggiunge che le Regioni, in linea di principio, pur non potendosi considerare “originarie alla stregua dello Stato, deducono i loro poteri (...) dalla Costituzione alla stregua degli altri poteri costituenti, e non stanno, quindi, in un rapporto di derivazione con questi”, pur essendo vero che “non hanno poteri costituenti propri”. Così S. Bartole, F. Mastragostino, *Le autonomie territoriali. I. Le Regioni*, Il Mulino, 1997, p. 40-42. Tali autori, mi sembra, riprendano gli assunti fondamentali delle tesi espresse da P. Virga, *La Regione, cit.*, p. 10 ss. D'altra parte, da ultimo sembrava aver temperato la sua posizione L. Paladin, *Diritto regionale, cit.*, p. 38-39, quando, ribadendo che l'autonomia indica “una condizione di relativa indipendenza in cui certi enti od apparati si trovano nei confronti dello Stato-persona” e che, dal punto di vista costituzionale, “non è risolutiva la circostanza che le sole Regioni dispongano di una potestà legislativa equiparabile sotto certi aspetti alla legislazione statale ordinaria”, concludeva che “da questa base comune, però, si ripartono tipi molteplici di autonomia, notevolmente dissimili gli uni dagli altri”.

“indirizzo politico-amministrativo”, dal che conseguiva che non si potesse discutere del nostro come di uno Stato effettivamente regionale, ma di una variante dello Stato unitario¹³⁸.

La questione, che poteva apparire nominalistica¹³⁹, aveva invece un suo risvolto “pratico”, poiché al grado di autonomia riconosciuto alla Regione sarebbe corrisposto un maggiore o minore raggio d’azione della sua potestà legislativa e, conseguentemente, della sua amministrazione, oltre ad un diverso atteggiarsi dei numerosi limiti e controlli che il testo della Costituzione ci aveva consegnato. Per esemplificare, chi riconosceva alla Regione autonomia politica in senso proprio, poi finiva per sostenere che la potestà legislativa regionale potesse esercitarsi anche in settori diversi dal diritto pubblico-amministrativo e cioè che la Regione potesse emanare norme di diritto privato, penale e finanziario (ovviamente con molti e penetranti limiti, ma senza preclusioni pregiudiziali)¹⁴⁰; viceversa, coloro che tendevano a limitare l’autonomia politica regionale, o ad appiattirla su quella degli enti locali, non riconoscevano alla Regione che la potestà di legiferare sul piano amministrativo (ad esclusione, ad esempio, di ogni disposizione concernente la materia penale o il diritto privato)¹⁴¹.

D’altra parte, lo stesso dato positivo non aiutava a risolvere il problema: su un piano generale, ad esempio, tutti gli enti territoriali erano dall’art. 5 definiti come “autonomi” e tale affermazione era ribadita anche dagli art. 115 e 128 della Costituzione¹⁴². Sul piano della potestà legislativa, non c’era nessuna branca o settore o materia dell’ordinamento giuridico che la Regione (ordinaria) avrebbe potuto disciplinare per intero ed ... autonomamente. Tutta la legislazione regionale era, nel migliore dei casi, limitata dai principi

¹³⁸ Sottolineava, credo centrando il problema, che “è evidente (...) come lo Stato possa definirsi regionale o ad autonomia regionale solo quando gli enti locali legislativamente definiti come regioni godano di autonomia politica nel senso predetto, mentre, nel caso contrario, - nell’ipotesi che abbiano solo una autonomia politico-amministrativa - non si fuoriesce dagli schemi propri dello Stato unitario in senso stretto”, così E. Spagna Musso, *Diritto regionale*, Cedam, 1992, p. 12.

¹³⁹ Viene ricordato come la querelle dottrinale sulla portata del concetto di autonomia “fosse chiaramente nominalistica” in S. Bartole, R. Bin, G. Falcon, R. Tosi, *Diritto regionale*, Il Mulino, 2003, p. 28.

¹⁴⁰ Questa l’impostazione di P. Virga, *op. cit.*, p. 54 ss.

¹⁴¹ E’ la posizione di L. Paladin, *op. cit.*, p. 96 ss.

¹⁴² Lo ricorda C. Mortati, *I limiti della legge regionale*, in «Atti del terzo convegno di studi giuridici sulla regione», Giuffrè, 1962, p. 52.

fondamentali dettati dal legislatore statale¹⁴³. In riferimento alle norme della Costituzione, quindi, doveva concludersi che l'autonomia non era più – come lo era stata lungamente, durante i lavori preparatori della Assemblea costituente – un criterio discretivo né fra Regione ed ente locale, né fra indirizzo politico e politico amministrativo.

La stessa capacità di indirizzo politico regionale, intesa come possibilità di concorrere alle scelte fondamentali della vita dello Stato, restava tutta da dimostrare, poiché sarebbe dipesa, in concreto, per le Regioni ordinarie, dall'atteggiarsi della legislazione statale di principio, la quale, qualora ritenuta ammissibile anche se contenente disposizioni di dettaglio e tendenzialmente autoapplicative, ovvero qualora interpretata come strumento di coordinamento e ridefinizione delle competenze regionali, avrebbe messo in crisi, ancora una volta, tutto l'apparato logico-argomentativo che sorreggeva l'idea stessa di autonomia regionale, poiché la legislazione regionale avrebbe inevitabilmente teso a riprodurre nulla più che una “competenza regolamentare in forma legislativa”¹⁴⁴, cadendo così – se non nella forma, nella sostanza¹⁴⁵ – la premessa stessa del Virga, cui precedentemente si è fatto riferimento.

Questa difficoltà a ridurre in termini schematici il modello costituzionale delle autonomie¹⁴⁶, permetteva di teorizzare che molte disposizioni contenute nel Titolo V, non rappresentassero che una «pagina bianca» e cioè “una sorta di

¹⁴³ Tale affermazione poteva estendersi, salva la necessità di alcune (ma non troppe) precisazioni, alle Regioni speciali, in cui, grazie al convergere di norme di attuazione e giurisprudenza costituzionale, di fatto, anche le competenze primarie, come si vedrà, finivano per «concorrenzializzarsi».

¹⁴⁴ In particolare, segnali in tal senso si rivelavano in relazione alle competenze legislative ed attuative, ai sensi dell'art. 117, u.c., rispetto alle quali si era affermato che seppur “attribuzione più palese di una potestà materialmente legislativa non poteva, invero, esser disposta (...) pur tuttavia la sostanza dell'attribuzione così conferita appare soltanto regolamentare; le norme preposte all'attuazione ovvero anche all'integrazione di quanto contenuto nella legge, sono – segnatamente – quelle regolamentari”, così U. Pototschnig, *Limiti costituzionali formali dell'esercizio di competenze regionali*, in «Atti del primo convegno di studi regionali», Padova, 1955, p. 197. Anche A. D'Atena, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Bulzoni, 1974, p. 28-29, riteneva che il rapporto fra competenze legge statale e integrative-attuative fosse “analogo a quello che intercede fra queste e i comuni regolamenti”.

¹⁴⁵ In tal senso, ad esempio, dopo i primi decreti di trasferimento di funzioni alle Regioni, nel 1972, anche valutando la giurisprudenza costituzionale che aveva legittimato tutti i “ritagli” effettuati nei decreti, A. Barbera, *La Regione come ente di governo*, in «Politica del diritto», 1973, p. 749, notava come le potestà regionali “si sono ormai ridotte a livello della terza delle tre specie di competenza legislativa regionale, cioè quella di tipo integrativo-attuativo prevista dall'ultimo comma dell'art. 117 della Costituzione, cioè a livello, in pratica, di una competenza regolamentare, certamente la meno idonea per il pieno dispiegarsi dell'azione regionale di governo”.

¹⁴⁶ Anche di recente sottolineata, v. M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, in «Le Regioni», 1994, p. 1313.

delega in bianco da parte del legislatore costituente al legislatore ordinario, salva la sola predisposizione di alcuni generalissimi principi”¹⁴⁷. Ed anche questa notazione, basata sul dato reale, finiva per contribuire a scardinare la teorica dell’autonomia, poiché faceva venir meno – sempre in via di fatto – l’altro pilastro su cui si fondava: che le Regioni, a differenza degli enti locali (cfr. art. 128 Cost.), godessero di una autonomia dettata e disciplinata in modo cogente dalla Costituzione. Anche a prescindere dalla influenza della giurisprudenza costituzionale, l’inattuazione, durata per lunghi anni, del Titolo V e, ancor di più, la sua attuazione a cavallo degli anni settanta, avevano dimostrato che la legge statale era un elemento che solo astrattamente poteva considerarsi “integrativo”¹⁴⁸ delle disposizioni costituzionali, risolvendosi invece come momento di effettiva materializzazione degli altrimenti generici precetti della Costituzione. Insomma, il dato di fondo era che, se con la teorizzazione del concetto di autonomia legislativa si volevano rendere capaci le Regioni di perseguire, nei settori di competenza, fini propri, generali come quelli statuali ed in ipotesi non coincidenti con questi, si era, sul piano del rapporto fra disposizioni costituzionali e modello teorico, fallito l’obiettivo, poiché i tratti di debolezza e di ancillarità delle competenze legislative regionali – e quindi della autonomia politica della Regione – erano, già ad una indagine condotta su un piano astratto e senza riferirsi ai pur penetranti limiti ulteriori, troppo marcati.

D’altra parte, l’intero dibattito risentiva della mancanza di una verifica concreta dei poteri delle Regioni (ordinarie), del dato quantitativo¹⁴⁹ e della dimensione della effettività, che, successivamente, sono divenuti tratti essenziali dei lavori in materia – anche perché in tal modo si riesce a fornire un quadro, indubbiamente sempre in evoluzione, del diritto regionale vivente che, a sua volta, aiuta ad individuare gli elementi di maggiore torsione rispetto al modello originario (ammesso che ne esista uno e che sia intelligibile).

In sintesi, dunque, il tema della autonomia politica della Regione era

¹⁴⁷ Così P. Caretti, U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, V ed., 2001, p. 321, riferendosi alla celebre espressione di L. Paladin. Sviluppando questa affermazione – se si passa l’ironia – nel campo del diritto regionale si può dire che le uniche norme contenenti “principi fondamentali” che l’esperienza del Titolo V ci ha consegnato sono proprio quelle della Costituzione.

¹⁴⁸ Il termine è utilizzato da P. Virga, *La Regione*, cit., p. 25.

¹⁴⁹ Lo stesso H. Kelsen utilizzava il criterio quantitativo per distinguere fra Stato federale e regionale, cfr. H. Kelsen, *Teoria generale dello Stato e del diritto*, Etaslibri, 1994, spec. p. 311 e 321.

strettamente legato a quello della autonomia legislativa, ma entrambi dipendevano dalla quantità e qualità della legislazione (più in generale: delle norme) di matrice regionale che si sarebbero effettivamente e legittimamente potute inserire nell'ordinamento giuridico generale. Dalla difficoltà di enucleare un modello di regionalismo derivava, quindi, la necessità di vederlo operare, per distinguerne i caratteri. Anche sul piano teorico, perciò, l'influenza del contegno del legislatore statale e della Corte costituzionale si rivelavano decisivi rispetto alla risoluzione delle questioni dottrinali (ma non solo) concernenti le diverse forme di autonomia attribuite alla Regione.

E' forse un paradosso, ma si deve anticipare che la stessa conclusione è vera anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: qui, ovviamente, il dibattito si era inizialmente spostato ed avveniva fra teorici del federalismo e del regionalismo, sembrando acquisito e venendo dato per scontato un certo concetto di autonomia regionale in senso pieno, comunque acquisita dalle Regioni dopo e grazie alla riforma costituzionale del 2001. Si è invece confermato, in seguito, un postulato del diritto regionale: l'unità di misura della autonomia – per chi non si accontenta delle petizioni di principio – è l'analisi della quantità e qualità dei poteri regionali e la loro capacità di relazione ed integrazione nell'ordinamento generale.

3. Le materie nella Costituzione.

La premessa storica insieme al rapido esame della posizione costituzionale dell'ente regionale rivestono, a mio avviso, un certo rilievo in relazione alla esposizione delle diverse tesi dottrinali (ed anche del contegno della Corte costituzionale, che si vedrà successivamente) che nel tempo si sono susseguite sul tema delle "materie legislative". Infatti, non si può non notare, ed in effetti si è già rilevato, come nei primissimi anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione ancora si postulasse l'autonomia regionale come carattere distintivo, pieno di sostanza, tipico dell'ente regionale e da ciò derivasse una certa fiducia ed un approfondito discorso intorno alle materie legislative, alla

loro interpretazione ed ai rapporti con la legislazione statale¹⁵⁰.

In particolare, era il Virga a sviluppare questa impostazione. Egli affermava l'inesistenza di "un criterio unico per la determinazione del concetto di «materia legislativa»"¹⁵¹, in quanto, scorrendo l'elenco di materie contenute nell'art. 117 e negli Statuti speciali, era possibile individuarne almeno quattro categorie: le materie secondo l'istituto¹⁵², secondo l'ente o l'ufficio¹⁵³, secondo l'attività¹⁵⁴, secondo i beni¹⁵⁵.

A partire da tale categorizzazione, egli muoveva verso l'enucleazione e la distinzione fra canoni ermeneutici, comunque evidenziando, ed anzi ponendo a fondamento delle sue tesi, la plausibilità della oggettivizzazione delle materie legislative e delle competenze rispettive di Stato e regioni.

Già a partire dagli anni '50, tuttavia, di fronte ai primi vagiti della Corte costituzionale, non propriamente regionalisti, e, ancor più, constatata la "inattuazione cronica" del Titolo V, la dottrina moderava, fino a cancellare, la fiducia nell'autonomia regionale e tendeva a circondarla di limiti (seguendo

¹⁵⁰ Accentuava una ricostruzione della separazione delle competenze in chiave garantistica G. Volpe, *Autonomia locale e garantismo: la separazione delle competenze tra Stato e Regione*, Milano, Giuffrè, 1972.

¹⁵¹ Così P. Virga, *La Regione*, cit., p. 43.

¹⁵² Per cui "quando la materia riguarda un istituto che ha formato oggetto di elaborazione scientifica da parte della dottrina giuridica (espropriazione per p. u., usi civici) o commercialistica (fiere e mercati), la competenza regionale si estenderà a tutti i rapporti che, secondo i principi generali, possono ricondursi sotto quel determinato istituto, indipendentemente dalla natura dell'attività esplicata dai soggetti o organi", così P. Virga, *op. cit.*, p. 44.

¹⁵³ Per cui "quando la materia concerne enti (enti locali, opere pie) o uffici (uffici regionali), la regione sarà competente ad emanare norme di organizzazione per la istituzione degli uffici, per il riconoscimento degli enti, per la regolamentazione dei rapporti interorganici e dei rapporti fra enti ed uffici, per la determinazione delle rispettive competenze, per la disciplina del procedimento amministrativo", ad esclusione delle "norme sullo stato giuridico degli impiegati e dei funzionari degli uffici ed enti, a meno che la Costituzione non disponga espressamente in tal senso", così P. Virga, *op. cit.*, p. 44-45.

¹⁵⁴ Sia che si tratti di attività di "carattere prevalentemente privato (agricoltura, commercio, industria, artigianato) ovvero di carattere prevalentemente pubblico (beneficenza, assistenza, istruzione)", così P. Virga, *op. cit.*, p. 45. Aggiungeva l'A. che questo genere di competenza si prestava con maggiore difficoltà ad una "precisa determinazione" sia perché il concetto di attività può restringersi o allargarsi a seconda del profilo sotto il quale viene preso in considerazione, sia perché, in tali ipotesi, è difficile distinguere le attività in senso proprio da quelle strettamente connesse, ausiliari e complementari, "onde le materie che si individuano col criterio dell'attività presentano sempre più o meno larghe interferenze con altre materie".

¹⁵⁵ Si tratta delle materie che riguardano "determinati beni demaniali (strade, acquedotti, biblioteche) o di interesse nazionale (cave e torbiere, acque minerali e termali) e la competenza legislativa si estenderà a tutti quei provvedimenti che abbiano per oggetto tali beni, sia che essi concernano la costruzione, sia che riguardino l'amministrazione e l'utilizzazione di tali beni", così P. Virga, *op. cit.*, p. 46.

l'impostazione prevalente dell'Assemblea costituente): le materie regionali, dunque, tendevano ad essere descritte in negativo, attraverso l'enucleazione dei limiti cui erano soggette¹⁵⁶. Mi sembra esprimere questa tendenza il Paladin, il quale, pur richiamandosi alla categorizzazione del Virga, e senza contestarla, ne svuotava la (pretesa) precettività, aggiungendo sottilmente che fra la sfera delle competenze statali e regionali “si hanno invece, inevitabilmente, sovrapposizioni ed interferenze, le quali possono al limite imporre il superamento della lettera delle disposizioni costituzionali e statutarie, attributive di competenza legislativa locale”. Quindi, anche se il concetto di materia legislativa “non sta a significare altro che un fascio di attribuzioni dei legislatori locali, accomunate in ragione del loro peculiare oggetto”¹⁵⁷ (sia questo un istituto, un ente, un'attività o un bene), è ben evidente che il contenuto effettivo della materia non dipende, in ultima analisi, dalla materia stessa (o dall'affinamento dei canoni interpretativi). In tal senso, al contrario, questo superamento del riparto rigidamente prefissato delle competenze non si sarebbe affatto prestato ad essere letto in chiave favorevole alle Regioni, in quanto “la tesi delle competenze connesse risulta reversibile e gioca a favore dello Stato, il cui ambito di azione è generale, ben più che a favore della Regione, operante in settori particolari”¹⁵⁸.

Evidentemente, date queste premesse, il passo era breve per riconoscere l'esigenza di una specificazione ulteriore dei confini delle singole materie legislative, utile, più che a saggiarne la precettività, a permetterne l'operatività. Ciò accadeva, *in primis*, attraverso le norme di attuazione degli Statuti speciali, che, di per sé, non avevano affatto la missione di ridefinire le materie legislative¹⁵⁹. Era piuttosto il necessitato *iter* di attuazione che provocava tale

¹⁵⁶ Anche se si devono citare i tentativi di razionalizzazione di S. Bartholini, *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova, 1967, che distingueva le materie-istituto e le materie-attività, di G. Amato, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione*, Milano, 1964, che ripartiva le materie come campi materiali e come modi di disciplina.

¹⁵⁷ Così L. Paladin, *La potestà legislativa regionale*, cit., p. 89.

¹⁵⁸ Così L. Paladin, *La potestà legislativa regionale*, cit., p. 90.

¹⁵⁹ Anche se gli Statuti speciali realizzavano sul piano delle materie legislative attribuite alle singole Regioni quello che M. Mazziotti, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Giuffrè, 1961, p. 128, ha definito un “caos verbale”, per cui venivano definiti ambiti materiali presumibilmente identici con terminologia differente. In tal senso, dunque, pur non avendo espressamente questo compito, le norme di attuazione avrebbero dovuto secondo L. Paladin, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in «Foro amministrativo», 1971, p. 9, uniformare le

effetto¹⁶⁰: secondo il principio del parallelismo, infatti, le regioni avrebbero dovuto assumere la titolarità delle funzioni amministrative in corrispondenza delle materie in cui serbavano una potestà legislativa. Siccome, tuttavia, le Regioni non svolgevano alcuna funzione amministrativa prima dell'entrata in vigore degli Statuti speciali, in quanto non esistevano, era evidente che, sul piano pratico, anche per garantire il necessario rispetto del principio di legalità dell'amministrazione, il procedimento si rovesciava: lo Stato spogliandosi dell'esercizio di funzioni amministrative (attribuite alle Regioni), attraverso le norme di attuazione, rendeva esercitabile una potestà legislativa che altrimenti sarebbe rimasta in potenza, anche se scolpita in una legge di rango costituzionale. Inutile aggiungere che, come si dirà, tutta questa dinamica – che pure qualche dubbio lo sollevava, almeno sotto il profilo della precettività, più volte richiamata, delle disposizioni statutarie incorporate in una legge costituzionale – riceveva l'avallo della giurisprudenza costituzionale, anche perché, salva ogni altra considerazione, aveva l'indubbio pregio di caricare il legislatore di una serie di responsabilità che altrimenti la Corte avrebbe dovuto finire con l'assumersi per il tramite delle sue decisioni¹⁶¹. Ne risultava che

materie di competenza regionale, cosa che invece non sono stati in grado di fare. Lo stesso A., in realtà, nel seguito dello scritto parzialmente le assolve, affermando che “la determinazione delle materie regionali costituisce un problema talmente complesso, che le norme di attuazione non potrebbero risolverlo in tutti i suoi aspetti, neanche se fossero ben più perfezionate e minuziose” (p. 21).

¹⁶⁰ Infatti come ha notato M. Mazziotti, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Giuffrè, 1961, le norme di attuazione “partendo dai concetti delle varie materie che risultavano dalla legislazione statale, hanno operato, entro ciascuna delle materie così definite, una ripartizione, stabilendo quali fattispecie, o gruppi di fattispecie, dovessero essere demandate alla competenza delle regioni e quali dovessero restare invece, per ragioni di interesse nazionale o altre, affidate allo Stato”. Egli continua sottolineando che “in genere le norme di attuazione si riferiscono ai rami dell'amministrazione centrale dello Stato, stabilendo quali fra le attribuzioni dei vari ministeri o di altri organi statali vengano esercitate dall'amministrazione regionale e quali no. Poiché l'amministrazione regionale è competente nelle stesse materie in cui la regione ha potestà legislativa, se ne deduce che le norme di attuazione assumono implicitamente come valido un concetto di materia corrispondente alle attribuzioni degli organi statali e in particolare dei ministeri, o almeno comprensivo delle fattispecie corrispondenti a tali attribuzioni”. E conclude, credo in contraddizione con quanto affermato, che tuttavia “non si può dire che le norme di attuazione contengano alcuna definizione legale delle materie legislative: esse al contrario la presuppongono già acquisita e, sulla base di essa, determinano i rapporti fra regione e Stato” (così p. 126-127). In realtà, nel proseguo della trattazione, tornando sul punto egli espressamente afferma che “con le norme di attuazione, cioè con norme di legge ordinaria dello Stato, è possibile delimitare la competenza materiale delle regioni” (p. 139).

¹⁶¹ In tal senso, ancora M. Mazziotti, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Giuffrè, 1961, p. 139-140, afferma che “le norme di attuazione, cui è aspettato l'arduo compito di tradurre nella realtà ordinamenti che delle esigenze pratiche avevano spesso tenuto scarso conto, hanno dovuto necessariamente discriminare fra le singole fattispecie, ed il fatto che la legittimità, in linea di

“con le norme di attuazione, cioè con norme di legge ordinaria dello Stato, è [era] possibile delimitare la competenza materiale delle regioni”¹⁶².

Ovviamente una tale esperienza, attraverso la quale finiva per instaurarsi un rapporto *sui generis* fra legge statale e regionale, non poteva non sollecitare la curiosità della dottrina, specialmente in riferimento alla collocazione della legge regionale nel sistema delle fonti ed al rapporto (di gerarchia o di competenza) con la legislazione statale. Ancora una volta per rendere in termini dottrinali tale questione è utile muovere dal pensiero del Virga, il quale risolveva il tema del rapporto legge statale – legge regionale in termini di mera competenza, postulando dunque la pari ordinazione gerarchica delle due fonti¹⁶³. Egli, in particolare, distingueva due metodi di distribuzione della competenza: la ripartizione orizzontale – “consistente nel distribuire le materie legislative fra gli organi legislativi statali e quelli regionali, di guisa che il campo della legiferazione risulti suddiviso in due sfere, l’una costituita dalle materie di competenza statale e l’altra formata dalle materie di competenza regionale” – e la ripartizione verticale – “consistente nel distribuire la stessa materia fra gli organi legislativi statali e quelli regionali, che entrambi concorrono a disciplinare lo stesso oggetto”¹⁶⁴. In questa prospettiva, dunque, l’attribuzione di una competenza esclusiva avrebbe rappresentato un’ipotesi di ripartizione orizzontale, laddove, al contrario, la previsione di una competenza ripartita sarebbe ricaduta nella ripartizione in senso verticale.

Anche al riguardo, tuttavia, probabilmente tenendo presente il corso degli eventi, in dottrina iniziavano a venire espressi molti dubbi. In primo luogo si sottolineava, riferendosi alle potestà legislative delle Regioni speciali, che “in un certo senso tutte queste competenze regionali sono concorrenti e in un certo senso tutte sono primarie”¹⁶⁵ poiché in tutte le potestà legislative, in misura

principio, di queste discriminazioni sia stata riconosciuta dalla Corte costituzionale, mostra che, in massima, esse rispondevano alla necessità delle cose, anche se non è certo escluso che talune di esse siano state invece ispirate a tendenze eccessivamente accentratrici”.

¹⁶² Così M. Mazzotti, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Giuffrè, 1961, p. 139.

¹⁶³ Che egli peraltro affermava senza remore. Con queste parole iniziava il capitolo II dedicato alla “Potestà legislativa” della sua celebre opera dedicata alla Regione: “La precipua potestà della regione è quella legislativa, la quale si esplica mediante atti legislativi aventi efficacia pari a quelli emanati dal Parlamento statale” (p. 33). V. anche S. Galeotti, *Osservazioni sulla «legge regionale» come specie della «legge in senso tecnico»*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1957, p. 176 ss.

¹⁶⁴ Così P. Virga, *La Regione*, cit., p. 39.

¹⁶⁵ Così G. Balladore-Pallieri, *L’attività legislativa delle Regioni*, in «Atti del primo convegno di studi regionali», Padova, 1955, p. 91.

variabile, poteva concorrere, e di norma concorrevano, la legislazione statale. In particolare il Crisafulli, in due mirabili lavori dello stesso anno, sottoponeva ad una serrata analisi e metteva in crisi la distinzione, secondo il solo criterio della competenza, del rapporto fra legge statale e regionale. Egli dimostrava che il modello costituzionale (e statutario) di separazione delle competenze poteva essere tradotto sia come distinzione di competenza che come applicazione del criterio gerarchico – segnando, velatamente, la preferenza per quest’ultimo. Egli muoveva da due osservazioni concernenti l’una la competenza concorrente, e l’altra la competenza esclusiva o piena. Sotto il primo profilo – tipico delle regioni ordinarie, ma proprio anche di quelle speciali – notava che, per definizione, in tale modello, “se per «*materia*» si intende ciò che è oggetto di disciplina, *nessuna materia può dirsi interamente sottratta alla fonte statale*; e che, pertanto, la divisione di competenze, certamente sussistente, non è fondata sul criterio delle materie”. Aggiungeva, conseguentemente, che attraverso la posizione della legislazione di principio lo Stato realizzava “una gerarchia *di contenuti*” rispetto alla legge regionale di dettaglio, in quanto “è disponendo dei principi, che la fonte statale dispone altresì, indirettamente, della normazione regionale, laddove, al contrario, la fonte regionale non dispone mai dei principi”¹⁶⁶. Una conclusione simile raggiungeva anche, sotto il secondo profilo, in relazione alle competenze piene. Infatti, il tenore dei limiti cui tali competenze andavano soggette – con particolare riferimento al limite degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali – lasciava filtrare che lo Stato conservava, anche in tali ipotesi e seppure “a titolo eccezionale”, “il potere di stabilire norme¹⁶⁷ in materia di competenza regionale piena”, in quanto, “sia che si tratti di materie di competenza regionale concorrente o di competenza piena (...) i limiti delle riforme e degli obblighi internazionali sono, al tempo stesso, limiti *negativi*, per la Regione (la quale non può disporre in contrario, non può derogare alle norme statali) e presupposti *positivi* di competenza, per lo Stato (la fonte statale può sostituire, infatti, ricorrendo dette ipotesi, la propria disciplina a quella, anteriore, di fonte regionale)”¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Tutte le frasi riportate fra virgolette sono estratte da V. Crisafulli, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», rispettivamente p. 277-78 e 286.

¹⁶⁷ Norme, a differenza che nell’ipotesi precedente, non solo di principio, peraltro.

¹⁶⁸ Così V. Crisafulli, *op. ult. cit.*, p. 280-81.

Quel che era certo, dunque, è che in entrambi i casi, (ma, a questo punto si può dire, generalizzando, nel rapporto fra legge statale e regionale) si realizzava una “gerarchia delle norme” in certa misura indipendente dalla “gerarchia delle loro fonti rispettive”.

Ne conseguiva che, secondo quei paradossi mirabili che si realizzano in relazione al diverso punto di vista da cui si osserva lo stesso fenomeno, il rapporto fra le potestà legislative statale e regionale si prestava ad essere ricostruito sia in termini di competenza – per cui la gerarchia fra norma di principio (statale) e di dettaglio (regionale) non era che un risvolto positivo del criterio di competenza – che di gerarchia – per cui il rapporto di subordinazione al principio della disposizione di dettaglio si risolveva in una gerarchizzazione delle rispettive fonti. Secondo le linee di sviluppo di questa dottrina, si poteva affermare che “sulla medesima materia, dunque, c’è concorso possibile, ed anzi necessario, dei due ordini di fonti (ciò che porterebbe ad escludere il ricorso alla figura della competenza [...]); non, però, concorso libero, poiché a ciascuna delle due fonti è riservato un determinato modo o tipo di normazione ed il concorso non potrebbe validamente verificarsi che entro i limiti così imposti al loro contenuto rispettivo (ciò che consente, invece, di parlare di competenza, pur essendo questa ripartita in base a criteri compositi, nei quali rientrano, ma senza esaurirli, l’elemento territoriale e l’elemento della materia)”¹⁶⁹.

Quindi il rapporto fra legge statale e regionale si poneva in una zona grigia, al punto di congiunzione o di confine fra gerarchia e competenza¹⁷⁰.

La valorizzazione dei “risvolti positivi” e gerarchizzanti, comunque ricostruiti, della competenza statale nel porre principi influenti sulla connotazione (oltre

¹⁶⁹ Così V. Crisafulli, *Gerarchia e competenza nel sistema delle fonti*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1960, p. 807, nota 56.

¹⁷⁰ Aggiungeva l’A., rielaborando i concetti testé espressi che “se ci si pone dal punto di vista delle fonti di autonomia, queste ci appaiono, dunque, sicuramente, come fonti formalmente differenziate e specializzate per materia, ossia dotate di propria competenza, i cui limiti non potrebbero mai superare, ed in questo senso analoghe ai regolamenti parlamentari; sulle stesse materie, però, a differenza di quanto avviene per questi ultimi, sussiste una competenza (circostritta a determinati contenuti) della fonte statale, che finisce così per condizionare, in varia misura, la competenza della fonte specializzata. E pertanto la gerarchia, almeno potenziale, non è, qui, completamente eliminata e sostituita dalla separazione di competenza: non, però, gerarchia basata sulla forza formale, perché principi, norme di esecuzione degli obblighi internazionali, norme di ordine pubblico, ed altre norme, di volta in volta da quelle diverse, derivano pur sempre da un unico tipo di fonte, ossia dalla legge formale dello Stato”, così V. Crisafulli, *Gerarchia e competenza nel sistema delle fonti*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1960, p. 806-7.

che sulla disciplina) delle materie di competenza concorrente, insieme alla individuazione, sul piano della esegesi delle disposizioni statutarie, di spazi normativi “riservati” allo Stato seppur in materie definibili di competenza piena regionale, poneva le premesse per il passaggio ulteriore, sul piano concettuale, concernente la valutazione ed il profilo delle materie legislative.

Effettivamente, l’evoluzione dottrinale era, fino a quel momento, riuscita soprattutto a chiarire le ambiguità e le incertezze del modello di ripartizione delle competenze legislative, seguita (o, talvolta, preceduta) dalla giurisprudenza costituzionale riguardante l’interpretazione delle potestà legislative delle Regioni speciali, le uniche esistenti. L’istituzione delle Regioni ordinarie rappresentava dunque un momento propizio, oltre che per svolgere un bilancio complessivo dei rapporti Stato – Regioni, per rivedere complessivamente il ruolo delle «materie» in funzione delle competenze legislative e per porre i necessari punti fermi.

Ed in effetti, in una serie di contributi dottrinali dei primi anni settanta veniva evidenziata la crisi dell’elaborazione dottrinale sulle materie legislative e l’insoddisfazione per l’elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale. Partendo dalla sincera denuncia dello stato di crisi del regionalismo italiano si introducevano, inoltre, nel dibattito dottrinale concernente l’interpretazione degli elenchi di materie legislative e, più in generale, le disposizioni costituzionali del Titolo V, una serie di suggestioni che si potrebbero definire in termini di “decostruttivismo interpretativo” delle disposizioni costituzionali.

Si tendeva ad affermare che l’intero Titolo V, e specificamente l’art. 117 e le materie ivi elencate, non avevano un contenuto obiettivo, un sostrato effettivamente materiale, una capacità oggettivizzante, ma semplicemente rappresentavano un nucleo di principi e di indirizzi – segnatamente sul piano delle materie legislative – che era compito del legislatore statale non solo specificare, ma attualizzare alla realtà presente dei rapporti fra centro e periferia ed alle esigenze contingenti di politica economica e normativa¹⁷¹.

E’ fin troppo evidente che tale opzione interpretativa partiva dall’osservazione dello stato di fatto delle competenze effettivamente riconosciute ed esercitate

¹⁷¹ Il riferimento dottrinale è al celebre lavoro di L. Paladin, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in «Foro amministrativo», 1971.

dalle Regioni e, quindi, da un'impeccabile ricostruzione della evoluzione della giurisprudenza costituzionale, la quale aveva senz'altro contribuito in modo determinante a rendere il quadro delle competenze regionali non corrispondente (o corrispondente in modo profondamente deformato e quasi irriconoscibile) agli elenchi di materie contenuti negli Statuti, i quali perciò risultavano già "decostruiti", in via di fatto. Il riferimento al Titolo V ed alle materie legislative immortalate a livello costituzionale come ad una "pagina bianca" rappresentava, di conseguenza, una constatazione, non un auspicio o un postulato.

Il problema, con ogni evidenza, era come riempire di contenuto – di un contenuto attuale e, quindi, attuabile – quelle disposizioni, in vista della complessiva riorganizzazione del quadro dei rapporti fra livello centrale e locale, dovuta alla istituzione delle Regioni ordinarie, per permettere di focalizzare l'attenzione – superato l'ostacolo teorico della rigidità della attribuzione di competenze legislative - sulla necessità, sempre maggiormente avvertita, di individuare forme e procedure di coordinamento fra i livelli istituzionali coinvolti nel riparto di competenze normative. In questa prospettiva, dunque, si individuava quale causa principale della "decostituzionalizzazione" delle materie legislative regionali una dimenticanza dei costituenti: la Costituzione aveva finito per omettere del tutto di regolare o di indirizzare a soluzione "il tema del coordinamento dei poteri centrali e locali"¹⁷². Proprio alle leggi cornice, intese "come fonte di ridimensionamento delle funzioni statali e regionali, e come possibile strumento di programmazione"¹⁷³, si concludeva, sarebbe spettato questo grave compito di coordinamento delle competenze e degli interessi.

D'altra parte, il coordinamento fra Stato e Regioni era, una volta avvertitane l'imprescindibile esigenza, da fondare sul piano concettuale. Sotto questo profilo, in un panorama così «flessibile», un elemento dotato di sufficiente stabilità da cui iniziare l'indagine era costituito dall'art. 17 della legge n. 281 del 1970 (cd. legge finanziaria regionale), in cui si prevedeva che nelle materie dell'art. 117 restasse "riservata allo Stato la funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività delle Regioni che attengono ad esigenze di

¹⁷² Così L. Paladin, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in «Foro amministrativo», 1971, p. 39.

¹⁷³ Ancora L. Paladin, *op. ult. cit.*, p. 40.

carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali”. Dunque, oltre ai principi fondamentali, sul piano legislativo, l’indirizzo ed il coordinamento in chiave amministrativa, che, come si comprende anche intuitivamente, avrebbe finito per estendere i suoi effetti, attraverso il principio del parallelismo, sulla legislazione stessa.

In un certo senso, poteva affermarsi che, con tale disposizione, si replicava (ammesso che ce ne fosse bisogno), in relazione alle Regioni ordinarie, quanto era già accaduto per le Regioni speciali. Infatti, una volta riconosciuto il risvolto positivo dei limiti alla stessa legislazione esclusiva o piena e, quindi, la competenza statale a porre norme in ogni materia regionale quando ciò fosse assistito dall’esigenza di assicurare l’attuazione degli obblighi internazionali, di agevolare le riforme economico-sociali, di garantire il rispetto degli interessi nazionali, in un certo senso si era riconosciuta alla legge statale una funzione di indirizzo ed anche di coordinamento (della legislazione e) della amministrazione regionale. In questa prospettiva si realizzava una sorta di analogia fra Regioni ordinarie e speciali: entrambe, per vie diverse, vedevano sottoposte le proprie competenze, in modo quanti-qualitativamente indefinito, alla disponibilità del legislatore statale. Si è detto di come ciò avveniva per quanto riguardava le Regioni speciali. Ma a conclusione identica doveva pervenirsi per le Regioni ordinarie. Infatti, una volta accettata l’impostazione del Paladin per cui le leggi cornice (ed i principi fondamentali in esse contenuti) dovevano intendersi come strumento di coordinamento e di rimodellamento delle funzioni e delle competenze, il passo era breve per ritenere che coordinare significasse “eventualmente ed in certa misura, dirigere”¹⁷⁴ e, quindi, per tradurre in termini di “supremazia” quel che fino a quel momento poteva anche risolversi in termini di competenza. E’ qui che si salda l’impostazione crisafulliana con quella del Bartole: infatti come poteva essere possibile giustificare la concorrenzializzazione delle competenze esclusive regionali, la previsione di un rimodellamento delle materie costituzionalmente attribuite alla competenza regionale (almeno, ma sicuramente, nella disciplina di “sviluppo”), la funzione di indirizzo e

¹⁷⁴ Così S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1971, p. 103.

coordinamento in relazione alle attività poste dalle Regioni in materie di loro competenza ai sensi dell'art. 118, c. 1, se non postulando la supremazia, o meglio, la sottoposizione “preventiva” e al di là di ogni competenza, pur costituzionalmente prevista, dell'ordinamento regionale a quello statale?

Il fondamento di una siffatta impostazione era da ravvisarsi in un modo di intendere l'art. 5 della Costituzione e le esigenze di unità ed indivisibilità da questo proclamate. Si affermava che “siffatte ingerenze statali nell'ambito regionale, finiscono per riportarsi tutte al principio che (...) ha carattere più politico che giuridico e si trova sancito nell'art. 5 Cost., per cui «il pluralismo giuridico non deve trasformarsi in una separazione o contrapposizione politica»”¹⁷⁵ e ci si riferiva, in particolare, al pensiero dell'Esposito, il quale, in relazione al contenuto dell'art. 5 della Costituzione, sosteneva che esso non statuisce “che la Repubblica italiana deve essere considerata o ricostruita come una sotto il profilo giuridico-formale, ma, in maniera più concreta, che nella ripartizione politica dei poteri tra il centro e la periferia non deve andare perduta quella unità politica dell'Italia che è stata faticosamente raggiunta in un secolo di vita fortunosa”¹⁷⁶.

Era quindi da questa interpretazione dell'art. 5 della Costituzione¹⁷⁷ – la quale riecheggiava alcuni postulati tipici dell'epoca della cd. «piemontesizzazione» del paese e non era universalmente considerata soddisfacente anche in termini logico-giuridici¹⁷⁸ – che si traeva la giustificazione di tutti i limiti alla

¹⁷⁵ Così S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1971, p. 115.

¹⁷⁶ Questo il pensiero di C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in «La Costituzione italiana - Saggi», Padova, 1954, citato da S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1971, p. 115, nota 100.

¹⁷⁷ Per una lettura diversa, più attenta ad indicare in termini favorevoli all'autonomia regionale il rapporto fra art. 5 Cost. e Titolo V, si veda G. Berti, *Commento all'art. 5*, in G. Branca (a cura di) «Commentario della Costituzione», 1975, p. 286 ss. In particolare, ricorda l'A., citando l'insegnamento del Tocqueville, che “al fondo dell'idea di autonomia vi è sempre un principio di autogoverno sociale ed ha senso introdurre una autonomia sul piano istituzionale in quanto sia sicuro che essa serve a vivificare la partecipazione sociale, a rendere effettiva cioè la libertà dei singoli e dei gruppi sociali, come presenza attiva nella gestione di amministrazioni comuni” (p. 288). Il riferimento è ovviamente alla celebre opera di Alexis de Toqueville, *La democrazia in America*, (edizione a cura di) G. Candeloro, Milano, RCS libri, 2005.

¹⁷⁸ Infatti, si notava in dottrina, implicitamente rilevando la strettissima connessione fra l'interpretazione dell'art. 5 Cost. e la tematica dei limiti (segnatamente del limite dell'interesse nazionale) alla legge regionale, che, rispetto a tale tesi, “non si può non notare come la piena coincidenza, da essa sempre presupposta, fra il concetto di «unità politica» e quello di «uniformità di disciplina normativa», che invece non sempre coincidono (anzi il perseguimento dell'unità politica

legislazione regionale ed anche, almeno implicitamente, della impostazione consolidata della giurisprudenza costituzionale.

Posti in questi termini i rapporti costituzionali fra Stato e Regione, successivamente si precisava che essi avrebbero dovuto essere improntati alla massima collaborazione e se ne individuavano anche alcuni modelli. Opportunamente si aggiungeva che, se il tema del rapporto di supremazia/soggezione fra Stato e Regione doveva considerarsi scolpito nel significato politico dell'art. 5 della Costituzione, il tema ulteriore della necessità di collaborazione fra questi enti era “per lo più *in fieri*”¹⁷⁹ e tutto da costruire. Ed infatti non veniva certo costruito in quegli anni – ma solo successivamente, a partire dagli anni ‘80 e con molte difficoltà, che ancor oggi scontiamo – poiché, anche al livello teorico, non si precisava per quale ragione – salvo il riferimento ad un principio costituzionale di collaborazione desumibile dal generale principio di buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 della Costituzione – un soggetto, lo Stato, posto in posizione di supremazia, per così dire, “plurigarantita”, anche rispetto alle disposizioni costituzionali che avrebbero dovuto tendere a temperarla, si sarebbe dovuto piegare a collaborare con un ente regionale le cui competenze dipendevano strettamente dalla sua, illimitabile, volontà: insomma, l'impressione era che la «supremazia» fosse un *postulato* e la «collaborazione» (finisse per essere) una *pia concessione*.

Con ogni evidenza si ponevano le premesse per ulteriori sviluppi in senso antiregionale della giurisprudenza costituzionale, che poi avrebbero dato luogo alla cd. “fase della decostituzionalizzazione”¹⁸⁰ delle competenze regionali.

Accanto a questa impostazione – che certamente aveva dalla sua il dato di realtà costituito dalla legislazione statale e dalle decisioni della Corte costituzionale – se ne affermava un'altra, che potrebbe definirsi, al contrario, di “costruttivismo interpretativo”, la quale, nel tentativo apprezzabile di

esige talvolta una disciplina differenziata), sta ad indicare che alla base di essa, come della giurisprudenza della Corte, non v'è tanto un'esigenza di salvaguardia dell'unità politica piuttosto il tentativo di non compromettere del tutto le strutture centralistiche del nostro ordinamento”, così A. Barbera, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, 1973, p. 40-41.

¹⁷⁹ Così S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1971, p. 147.

¹⁸⁰ L'espressione è contenuta, in particolare, in A. Morrone, *Lo Stato regionale nella transizione*, in S. Ceccanti, S. Vassallo (a cura di), «Come chiudere la transizione», Il Mulino, 2004, p. 252.

“recuperare la «logica» del disegno costituzionale, evidenziandone le virtualità e misurandone il grado di elasticità”¹⁸¹ cercava di individuare un contenuto oggettivo delle materie di legislazione regionale, compito svolto con l’ancora più stimabile fine di garantire le Regioni almeno nel (più che “in un”) nucleo minimo di competenze attribuite.

In tale prospettiva si sosteneva che il criterio storico-normativo, adattato o adattabile secondo alcuni accorgimenti, fosse il corretto metodo interpretativo delle materie regionali¹⁸². Si affermava altresì, partendo in questo caso da un dato di fatto, che con l’istituzione delle regioni ordinarie il sistema costituzionale si sarebbe fondato, ormai generalmente, sulle autonomie regionali, che non rimanevano, come erano state per venti anni, una sorta di eccezione residuale. Da ciò doveva dedursi il venir meno, in tutte le materie previste dall’art. 117, della possibilità di legiferare per lo Stato, se non in relazione ai principi fondamentali. In un certo senso, dunque, l’entrata in funzione delle Regioni ordinarie avrebbe dovuto provocare la “perdita secca” di un ramo delle competenze legislative da parte del legislatore statale¹⁸³ (le competenze inerenti la disciplina di dettaglio delle materie elencate nell’art. 117)¹⁸⁴.

Sul piano della collocazione teorica delle materie legislative e dei rapporti con la legislazione ordinaria quelle appena descritte rimanevano, almeno fino alla riforma del Titolo V, le impostazioni dottrinali di fondo. Si erano poste le

¹⁸¹ Così A. D’Atena, *L’autonomia legislativa delle Regioni*, Bulzoni, 1974, p. 14 ss.

¹⁸² Così A. D’Atena, *L’autonomia legislativa delle Regioni*, Bulzoni, 1974, p. 117 ss. L’A., dopo aver precisato che “quando nella Costituzione e negli Statuti speciali si rinvencono delle nozioni [di materie legislative] non definite (e – deve aggiungersi – la cui definizione non possa ricavarsi dall’interpretazione sistematica delle fonti di grado costituzionale), è – in principio – da ritenere che esse siano mutate dalla normazione sott’ordinata”, affermava che “la relazione fra le statuizioni costituzionali che non definiscano integralmente i propri materiali concettuali e la normativa subordinata dovrà ritenersi soltanto «genetica» (con la conseguenza che le nozioni mutate saranno da considerare «cristallizzate» nel loro originario significato e sottratte all’evoluzione della disciplina da cui siano state attinte)” (p. 118-119). Ha ripreso più di recente la medesima impostazione S. Mangiameli, *Le materie di competenza regionale*, Giuffrè, 1992, facendo costante riferimento alla dottrina di lingua tedesca.

¹⁸³ A. D’Atena, *L’autonomia legislativa delle Regioni*, Bulzoni, 1974, p. 160.

¹⁸⁴ In realtà, nell’ultima parte della sua opera il D’Atena tendeva a teorizzare l’appiattimento delle competenze delle Regioni speciali su quella delle Regioni ordinarie, finendo per “sganciare la sua proposta di classificazione dalla stessa sistematica topografica degli Statuti differenziati e della Costituzione” (così S. Bartole, *Commento all’art. 117*, in G. Branca (a cura di) «Commentario della Costituzione», 1985, p. 107).

fondamenta su cui tutto il discorso successivo¹⁸⁵ – talvolta modificando qualche profilo, accentuandone altri ovvero criticando parzialmente taluni aspetti e sottolineandone di nuovi – si sarebbe svolto ed innestato: se ne era come scolpita la cornice – per usare un termine familiare – ed ora, principalmente, ci si sarebbe preoccupati di capire il senso, la portata, l’effettività ed i limiti della legislazione regionale, attraverso la lente (o meglio, il microscopio) della Corte costituzionale.

4. ...segue. Ovvero le materie nella legislazione statale: la simbiosi fra funzioni e materie nei tre decentramenti.

Se l’idea “vincente”, con largo seguito nella giurisprudenza costituzionale pregressa e successiva alla istituzione delle Regioni ordinarie, era quella che attraverso le leggi statali si sarebbe potuta operare la ridefinizione delle materie legislative, acquistano, a questo punto del discorso, un valore essenziale i tre momenti di trasferimento delle funzioni che, prima della recente riforma costituzionale, hanno caratterizzato la vita delle Regioni.

L’aspetto principale che qui interessa non è indicare nel dettaglio quali fossero le materie conferite, in tutto o in parte, e quali quelle escluse, anche perché ciascun decentramento di funzioni si preoccupava di toccare sostanzialmente tutte le materie elencate nell’art. 117. Principalmente, invece, interessa sorprendere i caratteri intrinseci e le modalità “tipiche” di ciascun successivo decentramento di funzioni, poiché tali elementi hanno un effetto diretto e connotano il regime delle competenze.

In realtà, la storia dei trasferimenti di funzioni si apre col “decentramento

¹⁸⁵ In tal senso, mi sembra di convenire con quanto espresso da R. Tosi, «*Principi fondamentali*» e *leggi statali nelle materie di competenza regionale*, Cedam, 1987, p. 52-53, quando afferma che “lo studio della legge regionale (...) dopo gli scritti di Crisafulli sembra perdere quel rilievo che gli veniva dall’essere uno dei terreni privilegiati per la verifica e la rielaborazione di principi e concetti adeguati a spiegare il nuovo ordinamento delle fonti, e comunque si restringe per far spazio ad una riflessione più composita, nella quale continua ad essere presente un intento di ricostruzione dogmatica, ma ormai specializzato e puntuale, sempre più incline a concentrarsi su singoli profili problematici posti dalla fonte regionale e dai suoi rapporti con la fonte statale, alcuni già visti ma non approfonditi negli studi precedenti; mentre compare, via via allargandosi, una prospettiva meno legata al dato normativo da interpretare e sollecitata piuttosto dalle vicende concrete del rinvio e poi dalla tardiva attuazione della riforma regionale”. L’unico elemento di differenza è che l’A. riferisce la sistemazione concettuale di massima degli studi sulla collocazione generale della legge regionale agli scritti del Crisafulli, mentre che scrive ritiene che il quadro concettuale sul ruolo della legge regionale si chiuda e rimanga stabilizzato (tendenzialmente) dopo le opere del Paladin e del D’Atena, già citate.

mancato” della legge n. 62 del 1953, con la quale si prevedeva tutta l’impalcatura dell’ordinamento regionale¹⁸⁶, che però non ebbe alcun seguito né sul piano finanziario, né su quello della previsione di elezioni regionali (che secondo l’VIII disposizione transitoria avrebbero dovuto tenersi «entro un anno dall’entrata in vigore della Costituzione»). Da segnalare, sul piano della potestà legislativa, l’art. 9 della legge n. 62, che costringeva “i consigli regionali a non legiferare (salve alcune materie di secondaria importanza) fino a quando non fossero entrate in vigore le corrispondenti leggi statali di principio”¹⁸⁷.

Sul finire degli anni sessanta veniva emanata la legge che disciplinava le elezioni regionali, nel 1970 la cd. legge finanziaria regionale (rispettivamente la l. n. 108 del 1968 e n. 281 del 1970¹⁸⁸)¹⁸⁹. In particolare quest’ultima, oltre a prevedere i mezzi finanziari necessari al sostentamento del nuovo ente, all’art. 17 conteneva la delega al Governo “ad emanare, entro un biennio dall’entrata in vigore della presente legge, decreti aventi valore di legge ordinaria per regolare, simultaneamente per tutte le Regioni, il passaggio alle Regioni, ai sensi della disposizione VIII transitoria della Costituzione, delle funzioni ad esse attribuite dall’art. 117 della Costituzione e del relativo personale dipendente dallo Stato”.

Venivano fissati quattro criteri direttivi. In particolare:

a) le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nelle materie indicate dall’art. 117 della Costituzione dovevano essere trasferite alle Regioni, ma, nelle stesse materie, restava riservata allo Stato “la funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività delle Regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi

¹⁸⁶ ... “anziché formare una sintetica legge di principio, che lasciasse spazio all’autonomia statutaria e legislative delle single Regioni, il Parlamento finì per approvare una disciplina dettagliatissima e molto costrittiva (non a caso, dai 40 articoli dell’originario disegno si passò ai 75 articoli del testo definitivo)”, così L. Paladin, *Per una storia costituzionale*, cit., p. 95-96.

¹⁸⁷ Così L. Paladin, *Per una storia costituzionale*, cit., p. 253-54.

¹⁸⁸ Su questa legge e, specificamente, sul suo art. 17, v. per un quadro complessivo L. Saporito, *Le competenze regionali*, Giuffrè, 1973, p. 95 ss.

¹⁸⁹ Per uno sguardo disincantato sull’ordinamento regionale e, in particolare, su questa fase di attuazione v. G. Amato, *Una Repubblica da riformare*, Il Mulino, 1980, p. 103 ss.

internazionali”¹⁹⁰;

b) il trasferimento delle funzioni statali alle Regioni doveva avvenire “per settori organici di materie” ed effettuarsi “mediante il trasferimento degli uffici periferici dello Stato”;

c) per ciascuna delle funzioni statali attribuite alle Regioni andava stabilito il contingente del personale statale, anche delle amministrazioni centrali, da trasferire alle Regioni stesse, riducendosi contemporaneamente e corrispondentemente i ruoli organici delle Amministrazioni statali interessate;

d) nel trasferimento delle funzioni dovevano essere rispettate “le esigenze dell'autonomia e del decentramento, ai sensi degli articoli 5 e 118 della Costituzione, conservando, comunque, alle province, ai comuni ed agli altri enti locali le funzioni di interesse esclusivamente locale, decentrate dalle norme vigenti, fino a quando non sia provveduto al riordinamento e alla distribuzione delle funzioni amministrative tra gli enti locali”.

Inoltre, era prevista una procedura particolare (che coinvolgeva, sul piano consultivo, le Regioni) per l'adozione dei decreti¹⁹¹ e, soprattutto, sulla base del cd. «compromesso Ingrao»¹⁹², veniva sostituito l'art. 9 della legge n. 62, permettendosi alle Regioni di legiferare anche in assenza di puntuali e previe leggi cornice statali¹⁹³.

¹⁹⁰ Per un quadro generale ed una sistemazione nei diversi decentramenti della funzione di indirizzo e coordinamento, con completi riferimenti giurisprudenziali (p. 50, nota 4) e dottrinali (p. 50, nota 5) v. L. Califano, *L'irriducibile ascesa dell'indirizzo e coordinamento*, in «Le Regioni», 1999, p. 49 ss.

¹⁹¹ Così recitava l'art. 17, c. 2: “Le norme delegate saranno emanate con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri competenti e con quelli per l'interno, per il tesoro, per le finanze e per il bilancio e la programmazione economica, e con l'obbligo di sentire preventivamente le Regioni, le quali potranno comunicare le proprie osservazioni entro e non oltre 60 giorni dalla comunicazione delle norme proposte. Decorso tale termine, le norme verranno sottoposte, unitamente alle eventuali osservazioni delle Regioni, al parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali di cui all'art. 52 della legge 10 febbraio 1953, n. 62”.

¹⁹² Vi fa riferimento A. Morrone, *Lo stato regionale: dalla giustizia costituzionale alla politica*, in «Quaderni costituzionali», n. 2 del 2006, p. 351.

¹⁹³ Così recitava l'art. 17, c. 3: “L'art. 9 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, è sostituito dal seguente: «L'emanazione di norme legislative da parte delle Regioni nelle materie stabilite dall'art. 117 della Costituzione si svolge nei limiti dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti. / Le Regioni esercitano la predetta funzione legislativa ad emanazione avvenuta dei corrispondenti decreti previsti dal primo comma dell'art. 17 della legge concernente provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario, o comunque dopo un biennio dall'entrata in vigore della predetta legge. Entro lo stesso biennio, in attuazione della IX disposizione transitoria della Costituzione, la Repubblica adegua la propria legislazione alle competenze legislative attribuite alle Regioni»”.

Gli 11 decreti delegati¹⁹⁴ che ne seguivano non interpretavano in modo estensivo la propria funzione. Ed anzi, per molti versi le Regioni avevano motivo di ritenersi espropriate di una buona fetta delle loro competenze, in specie perché sembrava non essere stato tenuto in debito conto quell'indirizzo della delega che imponeva il trasferimento delle materie "per settori organici": al contrario, le materie erano state in più modi e sotto diversi profili – secondo un termine che ritornava in voga, dopo essere stato usato di frequente in riferimento alle norme di attuazione statutaria – "ritagliate", per permettere allo Stato di mantenere competenze, risorse e burocrazia.

La dottrina si è spesso rivelata molto critica con questi decreti, ritenendoli effettivamente inadeguati rispetto al compito che gli era stato prefisso. Si affermava che, pur nelle materie di sua competenza, l'autonomia regionale "risultava compromessa, da un lato in virtù delle molte riserve di competenza statale, d'altro lato per la necessaria salvaguardia delle concorrenti autonomie comunali e provinciali"¹⁹⁵. Inoltre, tali decreti apparivano ancor più inadeguati rispetto all'opera, coeva, di redazione e approvazione degli Statuti regionali¹⁹⁶, che qualche mese prima erano entrati in vigore: si notava subito "una fortissima discrasia fra ciò che le Regioni appaiono [apparivano] dover essere secondo gli Statuti adottati (e, senza grandissime modifiche, approvati dal Parlamento) e ciò che risultano [risultavano] essere, secondo i decreti delegati di trasferimento delle funzioni"¹⁹⁷.

D'altra parte, pur senza misconoscere il carattere scarsamente regionalista con cui l'esecutivo aveva interpretato l'art. 17 della legge n. 281 del 1970, altri sottolineavano come in realtà si trattasse di un primo trasferimento in cui non mancavano del tutto profili di accentuazione della autonomia regionale, anche

¹⁹⁴ I decreti erano emanati con i D.P.R. n. da 1 a 11 del 1972 e riguardavano, rispettivamente, il trasferimento di funzioni nelle seguenti materie: circoscrizioni comunali e di polizia locale urbana e rurale; acque minerali e termali, di cave e torbiere e di artigianato; assistenza scolastica e di musei e biblioteche di enti locali; assistenza sanitaria ed ospedaliera; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale e di navigazione e porti lacuali; turismo ed industria alberghiera; fiere e mercati; urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; beneficenza pubblica; istruzione artigiana e professionale; agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne.

¹⁹⁵ Così L. Paladin, *Diritto regionale*, cit., p. 118.

¹⁹⁶ Su questa prima stagione statutaria si veda, per tutti, U. De Siervo, *Gli statuti delle Regioni*, Milano, 1974.

¹⁹⁷ Così G. Amato, A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, 1997, vol. II, p. 367.

in considerazione delle esperienze pregresse concernenti le Regioni speciali¹⁹⁸. L'unico dato certo era che, nel corso degli anni '70, non si realizzava alcun *boom* della giurisprudenza costituzionale nei rapporti fra Stato e Regioni, sintomo di una certa disillusione in merito alla effettiva capacità di riformare la pachidermica burocrazia statale lasciando congruo spazio alle istanze regionali. Negli anni successivi, grazie alle pressanti richieste del mondo delle Regioni, ci si avviava ad un completamento del trasferimento di funzioni. Già nel 1975, con l'approvazione della legge n. 382, si delegava in tal senso il Governo¹⁹⁹ e ne seguiva, in particolare, il D.P.R. n. 616 del 1977 (oltre ai n. 617 e 618)²⁰⁰. Questo secondo decentramento veniva comunemente ritenuto molto più incisivo del precedente. Lo schema della delega era comunque abbastanza simile a quello della legge n. 281, ed anzi si poneva esplicitamente in continuità con essa²⁰¹, seppur con alcune modifiche. In particolare, coscienti dell'esperienza precedente non del tutto felice, si precisava che i settori organici di materie dovevano essere individuati "non in base alle competenze dei Ministeri, degli organi periferici dello Stato e delle altre istituzioni pubbliche, ma in base a *criteri oggettivi desumibili dal pieno significato che esse hanno e dalla più stretta connessione esistente tra funzioni affini, strumentali e complementari*, per modo che il trasferimento dovrà risultare completo ed essere finalizzato ad assicurare una disciplina ed una gestione sistematica e programmata delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle

¹⁹⁸ Ad esempio, L. Paladin, *La riforma regionale fra Costituzione e prassi*, in «Attualità ed attuazione della Costituzione», Laterza, 1979, p. 122, pur riconoscendo che "tale disciplina è stata giustamente sottoposta a critiche serrate", affermava poi che si doveva riconoscere "da un lato, che quella serie di norme aveva più volte ecceduto le stesse indicazioni date dalla Corte costituzionale, quanto ai criteri del passaggio delle attribuzioni e degli uffici, nelle sentenze del luglio dello stesso anno", mentre dall'altro lato bisognava ricordare "che la portata del primo trasferimento di funzioni statali alle Regioni ordinarie oltrepassava di molto, in vari casi, quella dei corrispondenti decreti di attuazione statutaria, adottati in precedenza per le singole Regioni differenziate".

¹⁹⁹ Ricorda L. Paladin, *Per una storia costituzionale*, cit., p. 264, che "la delega venne lasciata scadere al termine della sesta legislatura, ma fu prontamente rinnovata dopo le elezioni politiche del '76" con la legge 27 novembre 1976, n. 894.

²⁰⁰ Per una dettagliata analisi della legge delega e dei decreti attuativi v. A. Barbera, *Governo locale e riforma dello Stato*, Editori riuniti, 1978.

²⁰¹ Ad esempio, la legge n. 382 del 1975 prevedeva espressamente che il Governo fosse delegato "a completare il trasferimento delle funzioni amministrative, considerate per settori organici, inerenti alle materie indicate nell'art. 117 della Costituzione, nonché degli uffici e del personale, anche mediante le necessarie modifiche ed integrazioni ai decreti delegati emanati in attuazione dell'art. 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281, con la riduzione contestuale delle dotazioni organiche delle amministrazioni statali".

regioni per il territorio e il corpo sociale”²⁰². Tale disposizione aveva una specifica rilevanza, poiché sembrava superare l’interpretazione strettamente oggettiva delle competenze regionali aprendo ad ipotesi di interpretazione per connessione e teleologica.

A ciò si aggiungeva il tema dell’attuazione del diritto di matrice comunitaria che, proprio in quegli anni, andava assumendo una mole ed un rilievo di cui non si poteva non tener conto. Ed in effetti fra i criteri direttivi si prevedeva che con i decreti delegati si sarebbe provveduto, “nelle materie spettanti ai sensi dell’art. 117 della Costituzione, al trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative relative all’attuazione di regolamenti della CEE e di sue direttive, fatte proprie dallo Stato con legge nella quale saranno indicate le norme di principio, prevedendosi altresì, che in mancanza della legge regionale sarà osservata quella dello Stato in tutte le sue disposizioni. Sarà prevista, in materia, la facoltà del Consiglio dei Ministri, previo parere della commissione parlamentare per le questioni regionali, sentita la regione interessata, di prescrivere, in caso di accertata inattività degli organi regionali che comporti inadempimenti agli obblighi comunitari, un congruo termine alla regione per provvedere, nonché la facoltà di adottare, trascorso invano il termine predetto, i provvedimenti relativi in sostituzione dell’amministrazione regionale”²⁰³.

L’attuazione della delega fu effettivamente maggiore della precedente. In primo luogo, il D.P.R. n. 616²⁰⁴ trasferiva funzioni in quattro macro-settori: ordinamento e organizzazione amministrativa; servizi sociali; sviluppo economico; assetto ed utilizzazione del territorio (art. 3). Si stabiliva che le Regioni, previa intesa col Governo e nell’ambito degli indirizzi e atti di coordinamento statali, potessero svolgere all’estero attività promozionali nelle materie di competenza (art. 4). Si prevedeva che alle regioni, con le materie, fossero trasferite anche “le funzioni amministrative relative all’applicazione dei regolamenti della Comunità economica europea nonché all’attuazione delle sue direttive fatte proprie dallo Stato con legge che indica espressamente le norme di principio” (art. 6). A differenza che nei precedenti decreti delegati, si permetteva alle Regioni “per le attività ed i servizi, che interessano i territori

²⁰² Così l’art. 1, c. 3, n. 1, della legge n. 382 del 1975.

²⁰³ Così l’art. 1, c. 3, n. 5, della legge n. 382 del 1975.

²⁰⁴ Su cui v. il noto commento di A. Barbera, F. Bassanini, *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978.

finitimi” di addivenire “ad intese e costituire uffici o gestioni comuni, anche in forma consortile”, senza poter dare luogo alla “costituzione di consorzi generali fra regioni” (art. 8). A ciò si doveva aggiungere il tentativo di coordinare la programmazione economica regionale con quella statale (art. 11)²⁰⁵.

E’ da notare, nel contesto della maggiore razionalità e decisione con cui erano indicate le rispettive competenze di Stato e Regioni, che col D.P.R. n. 616, artt. 101 ss., veniva individuata una categoria “nuova” di materie – la *tutela dell’ambiente dagli inquinamenti* – che, ancorché evidentemente non nominata fra le competenze regionali dall’art. 117, veniva comunque trasferita in quanto ritenuta affine alle competenze regionali nel settore dell’assetto ed utilizzazione del territorio.

L’impianto del decreto n. 616²⁰⁶, certamente più solido del precedente²⁰⁷, sarebbe rimasto in vigore fino alle leggi cd. Bassanini. E sulla base di esso si è formata la più corposa mole della giurisprudenza costituzionale di interesse regionale fra gli anni ’80 e ’90.

Le spinte autonomistiche sarebbero tornate a calcare la scena politica, con forza crescente – anche elettorale -, sin dalla fine degli anni ’80, dopo un decennio molto duro per le Regioni a causa del convergere, da un lato, di una giurisprudenza costituzionale che sottolineava in ogni modo tutti i profili giuridici attraverso i quali si poteva legittimamente espandere la competenza statale, dall’altro, attraverso il “filtro” che il governo frapponeva alla approvazione delle leggi regionali, con il duplice strumento del rinvio al consiglio regionale e della impugnazione preventiva (rispetto all’entrata in

²⁰⁵ A. Barbera, *Le regioni dieci anni dopo*, in «Democrazia e diritto», n. 6 del 1979, affermava, ironicamente, che “nonostante l’art. 11 del decreto 616 e nonostante la legge 468, che impone il concorso regionale alla formazione del bilancio dello stato, si è passati dalle speranze suscitate dai comitati regionali della programmazione economica del 1968, alla consultazione telefonica frettolosamente operata sulla linea del Piano Pandolfi”.

²⁰⁶ Su cui v. per una approfondita ricostruzione delle materie ridefinite dal D.P.R. 616, S. Bartole, F. Mastragostino, *Le autonomie territoriali. I. Le Regioni*, Il Mulino, 1997, p. 220 ss.; L. Paladin, *Diritto regionale*, cit., p. 126 ss.

²⁰⁷ Per un primo bilancio degli effetti sul sistema del D.P.R. 616, v. AA.VV., *Le Regioni dieci anni dopo*, in «Le Regioni», 1980, 1097 ss. In realtà, è stato notato che “nel «vissuto» di quel periodo si percepiva fortemente e si accentuava il contrasto tra il primo e il secondo trasferimento, vedendosi nel d.P.R. n. 616 un movimento di «reazione» alle angustie e ai limiti del primo: mentre ora, in una prospettiva meglio definita dal tempo trascorso, i due trasferimenti appaiono piuttosto come due momenti dello stesso movimento, all’interno dello stesso orizzonte problematico ed ideale” così G. Falcon, *Il decreto 112 e il percorso istituzionale italiano*, in «Le Regioni», 1998, p. 453.

vigore della legge regionale) di fronte alla Corte costituzionale.

In particolare, poi, il convergere dei due fattori dava luogo ad ulteriori due episodi, caratteristici di quegli anni, di frustrazione della autonomia legislativa regionale:

- il Governo aveva adottato la prassi di rinviare costantemente le leggi regionali; le Regioni, secondo il disposto dell'art. 127 Cost., potevano riapprovare il progetto di legge ed esporsi alla impugnazione in via diretta di fronte alla Corte costituzionale (o, secondo una prassi avallata dalla stessa Corte²⁰⁸, esporsi a nuovi rinvii pur riapprovando, con modifiche, il testo già rinviato dal governo). Spesso, per evitare le lungaggini, come fra breve si dirà, e l'indirizzo antiregionale della Corte, preferivano seguire l'altra strada possibile: non approvare la legge o approvarla con le modifiche "suggerite" dal Governo, materializzando quella che è stata definita la *fuga dalla giustizia costituzionale*²⁰⁹. E' inutile sottolineare lo svuotamento e lo svilimento che il Governo co-legislatore provocava per la legislazione regionale, come categoria e come prassi, nel suo complesso;
- contemporaneamente, il contegno del Governo otteneva l'effetto di sovraccaricare la Corte costituzionale, che finiva per decidere le questioni proposte in via diretta dallo Stato e dalle Regioni con anni di ritardo rispetto al momento di proposizione del ricorso. Questo

²⁰⁸ Cfr. per la soluzione che permetteva più rinvii dello stesso disegno di legge regionale (magari parzialmente modificato) da parte governativa, sent. n. 40 del 1977; per l'opposta soluzione, per cui una volta che il consiglio regionale abbia riapprovato con la maggioranza prescritta dall'art. 127 Cost. il governo non può che impugnare di fronte alla Corte o proporre questione di merito al Parlamento, sent. n. 158 del 1988 (prima di una lunga serie).

²⁰⁹ Questo percorso emerge con chiarezza in alcune pagine di A. Barbera, *Le istituzioni del pluralismo*, De Donato, Bari, 1977, p. 258, in cui l'A., muovendo dalla constatazione dell'atteggiamento antiregionalista assunto progressivamente dalla Corte costituzionale a partire dai primi anni settanta, rileva che "la sfiducia dei governi regionali verso il loro giudice naturale, nei confronti del quale avevano pur mostrato nei primi mesi della loro attività un atteggiamento di fiducioso riguardo, ha determinato un fenomeno che sembrava esclusivo del processo civile: la *fuga dalla giustizia costituzionale*. Fuga resa ancor più necessaria dall'opportunità di evitare di tenere immobilizzati, per il tempo certo non breve della conclusione del processo costituzionale, fondi e finanziamenti del magro bilancio regionale o di evitare il rinvio *sine die* della erogazione dei fondi speciali già così tardi e lenti nella fase della ripartizione e distribuzione (...). La consapevolezza di non poter contare su un giudice imparziale, pronto a sostenere accanto alle esigenze unitarie anche quelle delle autonomie, ha ormai assegnato al governo una forza tale da costringere le Regioni o ad accettare passivamente qualsiasi osservazione e qualsivoglia cesura, o ad iniziare un'umiliante trattativa politica (...) con gli organi di governo".

significava, in relazione all'impugnazione di disegni di legge regionale, sospendere la loro entrata in vigore per anni e, quindi, quand'anche si fosse riusciti a superare l'ostacolo della Corte costituzionale, di norma sarebbero entrate in vigore disposizioni già usurate dal tempo trascorso.

Probabilmente questi non sono gli unici fattori che hanno lasciato emergere quella che, anche di recente, si è definita la “*questione settentrionale*” ed, anzi, bisogna cercarne senz'altro le radici anche nei profili dell'equità e della uniforme (o meglio, più uniforme possibile) distribuzione del peso fiscale su tutto il territorio nazionale²¹⁰. In ogni caso è un dato di fatto che all'inizio degli anni '90 il regionalismo ed il federalismo tornano ad essere questioni ineludibili per chiunque si fosse proposto al Governo del Paese ed, anzi, divengono aspetti centrali proprio nel dibattito di quegli anni sulle riforme istituzionali²¹¹.

In questo contesto trovava origine la legge delega n. 59 del 1997 e i decreti legislativi che ne derivavano, in particolare il d.lgs. n. 112 del 1998²¹². La legge n. 59, nota come legge Bassanini (dal nome dell'allora Ministro della Funzione pubblica), si proponeva di apportare un radicale cambiamento nei rapporti fra Stato centrale ed autonomie territoriali, costituendo la

²¹⁰ Connesso ed anzi parte integrante di questo tema è la soluzione del tema della perequazione delle risorse fiscali fra le Regioni italiane, su cui v. M. Bordignon, N. Emiliani, P. Manasse, G. Tabellini, *Come fare la perequazione regionale in Italia?*, in F. Giavazzi, A. Penati, G. Tabellini (a cura di), «La Costituzione fiscale», Il Mulino, 1998, p. 181 ss. La prospettiva da cui questi A. muovono la loro indagine è di estremo interesse, in quanto affermano, partendo da una proposta di perequazione secondo il «sistema orizzontale» (come spiegato nel testo citato si tratterebbe di un sistema in cui «le regioni ricche trasferiscono alla regioni povere secondo una formula automatica e senza alcun apporto dallo stato», così F. Giavazzi, A. Penati, G. Tabellini, nella *Prefazione* del lavoro, p. 8) che tale opzione consentirebbe di risolvere «alcuni dei più gravi problemi storici del finanziamento regionale in Italia: l'indebita ingerenza dello stato nelle funzioni svolte dagli enti locali di governo, il vincolo di bilancio «soffice» per le regioni, ed il conseguente disincentivo alla responsabilità finanziaria» (p. 239). Per un quadro della situazione e della storia fiscale delle Regioni italiane fino al 1995 v. P. Giarda, *Regioni e federalismo fiscale*, Il Mulino, 1995.

²¹¹ Si pensi ai progetti licenziati dalle due commissioni bicamerali istituite dal Parlamento negli anni novanta, con L.C. n. 1 del 1993 e n. 1 del 1997). Per l'evoluzione storico-politica dell'ordinamento regionale e dei suoi progetti di riforma v. A. Barbera, L. Califano, *Dall'attuazione dell'ordinamento regionale ai progetti di riforma del Titolo V della Costituzione*, in A. Barbera, L. Califano (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Maggioli, 1997, p. 15 ss.

²¹² Per un quadro sintetico v. A. Anzon, *Le potestà legislative dello Stato e delle Regioni*, Giappichelli, 2005, p. 26-27, la quale ricorda positivamente l'esperienza della legge delega n. 59, la quale “da un lato, prevedeva una nuova distribuzione delle competenze amministrative, dall'altro, e parallelamente, una riforma dell'amministrazione centrale, e ciò sul presupposto – esattissimo – che una riforma delle autonomie locali, regionali e infraregionali, non potesse essere efficacemente perseguita se non a patto di realizzare anche una radicale riforma dell'amministrazione dello Stato”.

“avanguardia normativa” di una successiva riforma costituzionale del Titolo V, la quale avrebbe dovuto modificare, in senso federale, la forma di Stato del paese. In quegli anni si respirava un clima favorevole ed ottimista – giova ricordarlo, poiché è opposto a quello attuale – in ordine alla possibilità, dopo la fine della cd. “Prima Repubblica”, di riorganizzare, quasi rifondare, lo Stato: non per nulla, infatti, molti commentatori a cavallo fra il secondo ed il terzo millennio avevano definito, un poco avventatamente, le riforme introdotte dalle leggi Bassanini in termini di “federalismo amministrativo a Costituzione invariata”.

La legge n. 59 si fondava su alcuni pilastri fondamentali. In primo luogo, la spinta per il forte decentramento di funzioni doveva avvenire attraverso un vasto processo di conferimento²¹³ di funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti locali²¹⁴. Proprio sul metodo del conferimento si realizzava la maggiore novità della legge, in quanto si invertiva il tradizionale criterio di riparto di compiti e funzioni fra Stato, da una parte, e Regioni ed Enti locali, dall'altra. Dopo aver affidato al governo il compito di conferire “alle Regioni e agli Enti locali (...) tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato”, si individuava un corposo elenco di materie di competenza esclusiva dello Stato²¹⁵: esattamente il contrario dell'impostazione dell'art. 117 Cost., che, invece, presupponendo la titolarità di tutte le competenze in capo allo Stato, forniva unicamente l'elenco delle materie in cui le Regioni avevano una competenza legislativa concorrente con quella statale. In tal senso, forse, si poteva giustificare l'accostamento ai sistemi federali, poiché, secondo gli insegnamenti della dottrina²¹⁶, il “metodo della enumerazione statale delle

²¹³ Con questo termine la legge n. 59 del 1997 si riferisce a qualsiasi «trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti»; cfr. art. 1, comma 1, legge n. 59 del 1997.

²¹⁴ Sulla legge n. 59 del 1997, v. Corte cost., sent. n. 408 del 1998, presso l'indirizzo www.giurcost.org. Questa sent., che ha legittimato pressoché *in toto* la legge Bassanini, è stata commentata, fra gli altri, da A. Anzon, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1998, p. 3531 ss.; nella rivista «Le Regioni», 1999, da R. Bin, *L'indirizzo e coordinamento nella Bassanini: ritorno alla legalità*, p. 406 ss., G. Pastori, *Il conferimento delle funzioni amministrative fra Regioni ed enti locali*, p. 411 ss. V. anche le successive sentt. n. 159 del 2001 e 125 del 2003, che confermano nella sostanza il precedente del 1998 citato.

²¹⁵ V. art. 1, commi 1-2-3-4, l. n. 59 del 1997.

²¹⁶ Cfr. P. Virga, *La Regione*, cit., p. 42 (nota n. 3); ma la stessa notazione è fatta propria da G. F. Ferrari, *Il regionalismo a Costituzione invariata*, in G.F. Ferrari, G. Parodi (a cura di), «La revisione

competenze” è tipico di tali sistemi²¹⁷.

Altro elemento caratterizzante era costituito dall'introduzione del principio di sussidiarietà²¹⁸ quale criterio di riparto delle funzioni tra Stato, Regioni ed enti locali. Tale criterio comportava “l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Province e alle comunità montane” ed, in ogni caso, “all'autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati”.

Lo schema disegnato dalla legge Bassanini prevedeva la permanenza della titolarità dello Stato su di un numero chiuso di materie tassativamente nominate²¹⁹ e il conferimento delle rimanenti alle Regioni attraverso decreti legislativi del governo, ma tale opera di devoluzione non si arrestava al livello regionale: le Regioni stesse, “nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione”, dovevano conferire agli enti locali, con una propria legge, “tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale” (art. 4,

costituzionale del Titolo V fra nuovo regionalismo e federalismo», Cedam, 2003, p. 3, il quale afferma che “appare evidente, tanto nel d.lgs. 112 quanto nei decreti settoriali, il proposito di mantenere alla Stato esclusivamente funzioni e compiti concernenti attività elencate, ricorrendo ad uno dei criteri di riparto delle attribuzioni più classico del federalismo”. In realtà, nello stesso testo collettaneo, un altro A. mi sembra tendere a contrastare questi assunti, quando afferma che “le tecniche «storiche» di enumerazione delle materie caratteristiche dell'esperienza degli Stati moderni, dalle rivoluzioni liberali ad oggi, sono relativamente indifferenti rispetto ai processi istituzionali che intendono regolare: nel senso che, di per sé, l'uso di una o dell'altra tecnica di enumerazione materiale tra le varie possibili poco o nulla dice in ordine al tipo di dinamica istituzionale cui da vita il nuovo testo costituzionale”, così P. Carrozza, *Le «materie»: uso delle tecniche di enumerazione materiale delle competenze e modelli di riferimento del «regionalismo di esecuzione» previsto dal nuovo Titolo V della Costituzione*, in G.F. Ferrari, G. Parodi (a cura di), «La revisione costituzionale del Titolo V fra nuovo regionalismo e federalismo», Cedam, 2003, p. 72. Va detto che l'A., nel proseguo del testo, tempera la sua tesi, almeno riguardo al nostro ordinamento, affermando che “il mutamento di tecnica di enumerazione utilizzata, dal vecchio al nuovo art. 117 Cost., sia particolarmente significativo ed esprima una trasformazione dell'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni tutt'altro che secondaria, mirante ad incrementare il peso delle competenze legislative delle Regioni e a diminuire il peso delle competenze legislative dello Stato” (p. 73).

²¹⁷ ... , anche perché, a differenza di quello fatto proprio dall'articolo 117 nella formulazione originaria, tale metodo di enumerazione fonda una presunzione di competenza in favore degli enti territoriali, ai quali sono attribuite tutte le materie non espressamente enumerate.

²¹⁸ V. art. 4, comma 3, lett. a), l. n. 59 del 1997. Nello stesso comma, alle lettere b-l), venivano individuati una serie di altri principi che, col principio di sussidiarietà, dovevano ispirare l'attuazione dei conferimenti dallo Stato alle Regioni e, conseguentemente, da queste agli Enti locali. Si trattava dei principi di completezza, di efficienza ed economicità, di cooperazione, di responsabilità ed unicità dell'amministrazione, di omogeneità, di adeguatezza, di differenziazione, della copertura finanziaria e patrimoniale, di autonomia organizzativa e regolamentare, responsabilità.

²¹⁹ In realtà l'elenco di materie contenuto nei commi 3 e 4 dell'art. 1 era vasto e si prestava ad interpretazioni che potevano vanificare lo sforzo di decentramento che caratterizzava la legge Bassanini.

comma 1). Strumento di chiusura del sistema era la previsione di poteri sostitutivi in capo al governo (da esercitarsi con decreti legislativi) in caso di inerzia da parte delle Regioni nell'indicare, con legge, le funzioni trasferite agli Enti locali (art. 4, comma 5).

Dal quadro complessivo finora sommariamente descritto, si può osservare come la legge n. 59 del 1997 spingesse verso un decentramento che non valorizzava solo, o principalmente, le Regioni (come ci si sarebbe potuto aspettare), ma anche gli enti locali²²⁰.

La stessa introduzione del principio di sussidiarietà risultava “costruita - come ha rilevato la dottrina²²¹ - per essere contraddittoriamente utilizzata in funzione antiregionale”: ad una attenta lettura, infatti, dei combinati disposti degli artt. 1, secondo comma e 4, terzo comma, lett. a), della legge Bassanini emergeva che il principio in parola sembrava “essere destinato a giocare un ruolo fondamentale nell'ambito delle relazioni intersoggettive fra le Regioni e il sistema autonomistico locale, [ma] non è [era] neppure menzionato in ordine ai nuovi rapporti che dovranno essere instaurati tra lo Stato e le Regioni”²²².

Più che di una svista si trattava di una ricostruzione voluta del sistema. In ogni caso, lo Stato, come accennato, conservava la competenza esclusiva nell'elenco di materie previste dall'art. 1, comma 3 della legge n. 59 del 1997: un elenco corposo, al confine del quale poteva essere disagevole individuare e distinguere, in concreto, le funzioni di spessore e rilievo nazionale da quelle di rilievo meramente regionale o locale.

In attuazione della legge delega n. 59 del 1997 venivano emanati diversi decreti legislativi fra i quali, per quanto qui interessa, bisogna considerare in particolare il d.lgs. n. 112 del 1998, recante “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali in attuazione

²²⁰ Fa notare l'equiparazione della Regione agli enti locali nella legge Bassanini e nei decreti attuativi G. F. Ferrari, *Il regionalismo a Costituzione invariata*, in G.F. Ferrari, G. Parodi (a cura di), «La revisione costituzionale del Titolo V fra nuovo regionalismo e federalismo», Cedam, 2003, p. 4-7. L'A. afferma che nei decreti legislativi attuativi “molto spesso il conferimento di funzioni ha luogo a favore di Regioni ed enti locali equiordinati, sottoponendo così a forte tensione la scelta costituzionale di considerare le Regioni titolari di garanzie espressamente formulate, gli enti locali soltanto di autonomia affermata come valore e principio e coniugata con un regime di salvaguardia/rigidità strutturale in termini di territorio e composizione demografica (art. 133 Cost.), ma per il resto decostituzionalizzato (artt. 114, 128, VIII e IX disp. trans. e finale)”.

²²¹ Cfr. B. Caravita di Toritto, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001, p. 114.

²²² Cfr. R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 1999, p. 68.

del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59²²³.

Coerentemente con quanto stabilito nella Bassanini, il d.lgs. n. 112 del 1998 attuava il conferimento di funzioni alle Regioni e agli Enti locali individuando, in ciascun settore, un nucleo di “compiti di rilievo nazionale mantenuti allo Stato” e conferendo agli enti territoriali tutto il resto, attraverso il criterio residuale, per il quale tutto ciò che non veniva espressamente mantenuto alla titolarità statale, doveva intendersi conferito.

Ad uno sguardo prospettico, il d.lgs. n. 112 del 1998 sembrava poggiare – in coerenza con quanto previsto nella legge delega – su due pilastri: il decentramento e la semplificazione. Al significativo e cospicuo intervento di semplificazione, non sembrava però aver corrisposto un’altrettanto vasta opera di decentramento.

In particolare, sul secondo versante, era prevista una clausola recante il divieto di interpretazione in senso estensivo delle competenze statali (art. 1, c. 4, d.lgs. n. 112); l’impostazione stessa del decreto sembrava propizia ad un vasto ed effettivo conferimento di funzioni, poiché per ciascun settore organico di materie venivano indicate le definizioni delle materie oggetto di conferimento, quindi, come anticipato, le funzioni conservate allo Stato, oltre ad alcuni indirizzi concernenti le funzioni conferite (e, successivamente, le norme di semplificazione). Ma gli elenchi dei “compiti di rilievo nazionale” erano, in ciascuna materia, tutt’altro che esigui e ben specificati²²⁴ e, conseguentemente, le residue competenze regionali non erano così chiaramente delineate e separate dai primi.

A ciò si aggiunga che residuava, seppur modificata nel modo di operare, la

²²³ Per un commento v. G. Falcon (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, Il Mulino, 1998.

²²⁴ Cfr. G. F. Ferrari, *Il regionalismo a Costituzione invariata*, cit., p. 3, nota 16, il quale ricostruisce tutte le disposizioni del d.lgs. n. 112 in cui si individuano le funzioni conservate allo Stato, in particolare artt.: 13 (artigianato), 18 (industria), 29 (energia), 33 (miniere e risorse geotermiche), 38 (ordinamento delle Camere di Commercio), 40 (fiere e mercati), 54 (territorio), 59 (edilizia residenziale pubblica), 69 (tutela dell’ambiente, flora e fauna), 80 (inquinamento delle acque), 83 (tutela della qualità dell’aria), 88 (corpi idrici), 93 (opere pubbliche), 95 (interventi di interesse nazionale in aree urbane e metropolitane), 98 (viabilità), 107 (protezione civile), 115 (salute), 117 (interventi d’urgenza a tutela della salute), 118 (informazione sanitaria), 119 (autorizzazioni sanitarie), 120 (prestazioni e tariffe), 121 (vigilanza su enti in materia sanitaria), 122 (vigilanza sui fondi integrativi), 123 (contenzioso sanitario e previdenziale), 124 (professioni sanitarie), 125 (ricerca scientifica), 126 (profilassi internazionale), 129 (servizi sociali), 137 (istruzione), 142 (formazione professionale), 149 (tutela dei beni culturali), 159 e 160 (polizia amministrativa).

funzione di indirizzo e coordinamento (artt. 4 del d.lgs. n. 112 e 8 della legge n. 59).

Quel che più conta, tuttavia, come notato in dottrina, era che le leggi Bassanini (la delega ed i decreti attuativi) davano inizio ad “una legislazione sempre più simbolica e sempre meno regolativa”, ad “una legge che innesca una valanga di altri atti legislativi il cui risultato concreto, operativo, ancora non si vede con chiarezza: abbiamo avuto leggi di delega, decreti delegati, leggi regionali, decreti sostitutivi, decreti integrativi e correttivi, riformulazioni di testi unici regionali, d.P.C.M.... ma quante siano le funzioni transitate in concreto non è ancora valutabile con chiarezza”. Si concludeva, laconicamente, sottolineando “l'impressione che non si tratti di molto più che un arrotondamento dell'impianto del d.P.R. 616: e che forse il risultato non meritava questa valanga di atti”²²⁵. Il tempo avrebbe confermato queste intuizioni.

5. ...segue. I criteri di individuazione delle materie legislative. Oggettività, teleologia, pietrificazione, connessione, connaturazione.

Superata, come era stata superata nei fatti, la questione della precettività delle disposizioni costituzionali che indicavano le materie legislative di competenza regionale, rimessa alla definizione per via legislativa e, quindi, principalmente, ai decentramenti che si erano succeduti l'indicazione delle materie e delle funzioni trasferite alle Regioni ordinarie, il problema della individuazione per via interpretativa delle materie di competenza regionale si poneva in una prospettiva radicalmente diversa da quella dei primi anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione.

Conseguentemente, così come avviene in questa trattazione, il tema della individuazione delle materie e del loro contenuto²²⁶ è risultato, nella storia del regionalismo italiano (e quindi della legislazione e della giurisprudenza costituzionale), *schacciato* fra l'interpretazione “autentica” delle materie legislative fornita dal legislatore statale e l'interpretazione a partire dai limiti

²²⁵ Così R. Bin, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in «Le Regioni», n. 4 del 2001, p. 617-18.

²²⁶ Su cui v., per un punto di vista sulla giurisprudenza costituzionale «oggettivista» degli anni '50 e '60, F. Cuocolo, *Interrogativi sul criterio di individuazione delle materie legislative regionali*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1965, p. 899 ss.

alla legislazione regionale, usuale nella giurisprudenza costituzionale.

Quindi, nonostante di tanto in tanto riaffiorino in alcune decisioni della Corte costituzionale, i canoni ermeneutici di individuazione delle materie legislative non hanno mai costituito un solido riferimento né per il legislatore né per la Corte costituzionale stessa, essendo stati semmai utilizzati in modo *strumentale* per giustificare, sul piano della argomentazione giuridica, decisioni già prese in termini di “politica del diritto”. Il fatto stesso che le materie legislative da “bussola delle competenze” fossero decadute ad essere un limite, fra gli altri, alla legislazione regionale, spiega chiaramente la scarsa importanza attribuita già a partire dagli anni '60, salvo qualche rilevante eccezione, alla loro interpretazione²²⁷, tanto da non trovarsi traccia del tema nei manuali di diritto regionale correnti.

Ciò detto, vale comunque la pena passarli in rapida rassegna, non solo per esigenze di completezza, ma anche perché, specialmente dopo la riforma costituzionale del 2001, sembrano poter rientrare in auge, pur nei limiti di quanto in precedenza affermato.

Al riguardo, per chiarire i termini generali della questione della individuazione delle materie di competenza regionale bisogna muovere dal criterio di riparto scelto dall'originario art. 117.

Già il Virga sosteneva che dal carattere generale della competenza legislativa dello Stato e tassativo (ed eccezionale) di quella regionale, e, cioè, dal metodo della enumerazione delle sole competenze regionali fatto proprio dal

²²⁷ Peraltro, come ricordato da P. Carrozza, *Le «materie»: uso delle tecniche di enumerazione materiale delle competenze e modelli di riferimento del «regionalismo di esecuzione» previsto dal nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 76, non si tratta di un fenomeno riguardante in esclusiva il regionalismo italiano, ma si iscrive in una più generale “crisi del «garantismo» costituzionale insito nella separazione, mediante la tecnica di enumerazione materiale contenuta nella Costituzione, delle sfere di azione di Stato ed enti decentrati”. L'A. individua due profili di tale crisi: “in primo luogo (...) la difficoltà di far coincidere la fonte di produzione e l'ambito materiale di essa fonte mediante l'identificazione più o meno oggettiva di una particolare «materia»; in secondo luogo, la frammentazione dell'azione dei pubblici poteri in molteplici «livelli» di governo e in molteplici funzioni a ciascuno di essi attribuite rende i testi costituzionali assai deboli non solo semanticamente ma anche istituzionalmente, poiché essi raramente riescono a descrivere compiutamente il complesso sistema di interrelazioni tra «livelli» di governo e le funzioni assicurate a ciascun livello”. L'A. conclude affermando che “dunque, ai testi costituzionali e soprattutto alle loro enumerazioni materiali si dà grandissima importanza politica in sede «stipulativa», fondativa (...); ma, paradossalmente, questi testi raramente mantengono nel tempo una funzione realmente ordinatrice della competenza e delle sfere di azione di Stato ed enti decentrati, le quali sono, invece, spesso effettivamente definite da fonti di rango inferiore, o addirittura, come è accaduto nell'esperienza italiana, dai decreti di trasferimento delle funzioni” (p. 75-76).

costituente, discendeva l'esclusione della possibilità di allargare le competenze regionali attraverso l'utilizzo del *criterio analogico*, mentre a conclusione opposta perveniva per la *interpretazione estensiva* delle materie regionali. L'illustre A. affermava la centralità del *criterio logico-sistematico* che "ponendo in relazione le varie norme, consente di eliminare le disarmonie e di porre in evidenza le differenze", in quanto "le norme attributive di competenza legislativa regionale formano nel loro insieme un sistema organico e pertanto non debbono essere considerate isolatamente, ma nella loro reciproca connessione"²²⁸.

Altri criteri di individuazione e, nel contempo, di interpretazione delle materie legislative sono:

- il *criterio oggettivo*, tendente ad individuare il sostrato proprio della competenza legislativa individuata, il suo «oggetto» specifico; la definizione di tale criterio, che potrebbe sembrare «banale» o scontata, è in realtà molto difficile da individuare²²⁹ in positivo;
- il *criterio teleologico*, in forza del quale "il contenuto della norma potrebbe valutarsi in funzione dello scopo-interesse della norma stessa"²³⁰, da cui, fra l'altro, potrebbe arguirsi che ciascuna competenza normativa possa presupporre ulteriori competenze implicite (*implied powers*) che, nel nostro caso, la Costituzione stessa avrebbe voluto – così si dovrebbe ritenere – devolvere all'ente regionale;
- il *criterio della connaturazione* delle competenze, che si distingue da quello delle competenze implicite (invero con qualche difficoltà se si passa dal piano teorico a quello pratico), poiché in quest'ultimo caso le materie che rientrano nella competenza regionale si desumono dall'interpretazione finalistica di disposizioni della Costituzione, mentre nel primo la competenza sarebbe già «geneticamente» innata nella istituzione stessa dell'ente regionale, a prescindere da attività interpretative diverse rispetto a quella di indagine sulle "competenze immanenti alla sua stessa essenza"²³¹;

²²⁸ Così P. Virga, *La Regione, cit.*, p. 49.

²²⁹ Lo fa notare, riferendosi alla giurisprudenza costituzionale, S. Mangiameli, *Le materie di competenza regionale*, Giuffrè, 1992, p. 65.

²³⁰ Così P. Virga, *La Regione, cit.*, p. 49.

²³¹ Così P. Virga, *La Regione, cit.*, p. 52. Un esempio di competenza desumibile da questo criterio potrebbe essere dato dalla potestà legislativa in materia di stato giuridico dei dipendenti regionali o in tema di enti pubblici regionali.

- il *criterio della connessione*, che poi sembra essere fra i più rilevanti, in quanto, secondo la definizione del Virga, mentre “la teorica delle competenze implicite e quella delle competenze connaturate mirano ad estendere la competenza legislativa regionale a materie che non sono espressamente menzionate nella costituzione, invece la teorica delle competenze connesse mira ad individuare non già nuove materie, bensì varie specie di competenza legislativa in ordine ad una stessa materia”. Per questo, ad es., se si afferma che la regione è competente ad emanare norme in materia di «agricoltura», si dovrà ammettere che essa conserva anche la competenza ad individuare sanzioni penali e tributarie, le quali “dovrebbero considerarsi come sussidiarie e quindi connesse alla competenza legislativa principale”²³²;
- il *criterio storico-normativo*, cui in parte si è già accennato nei paragrafi precedenti, e su cui bisogna tornare, vista l’attenzione che vi ha dedicato la dottrina. In base ad esso, “quando nella Costituzione e negli Statuti speciali si rinvencono delle nozioni non definite (e – deve aggiungersi – la cui definizione non possa ricavarsi dall’interpretazione sistematica delle fonti di grado costituzionale), è – in principio – da ritenere che esse siano state mutate dalla normazione sottordinata”²³³. Quindi, in concreto, la definizione delle materie sarebbe, in tali casi, quella *crystallizzata* nelle disposizioni di rango legislativo vigenti al momento di entrata in vigore della Costituzione, in quanto si dovrebbe ritenere che il costituente si fosse a queste riferito²³⁴.

6. Le materie attraverso i limiti alla legislazione. I limiti alla legislazione regionale.

Si era già anticipato che i criteri di individuazione delle materie non hanno mai avuto una grande fortuna, seppur talvolta richiamati nelle decisioni della Corte costituzionale. Si può ora precisare che il criterio effettivo in base al quale le competenze legislative sono state individuate nella prassi giurisprudenziale e

²³² Così P. Virga, *La Regione*, cit., p. 54.

²³³ A. D’Atena, *L’autonomia legislativa delle Regioni*, Bulzoni, 1974, p. 118.

²³⁴ Ha da ultimo sostenuto questa teoria, aggiornandone i contenuti e permettendone una maggiore elasticità, S. Mangiameli, *Le materie di competenza regionale*, cit., p. 103 ss.

legislativa è stato costantemente stabilito attraverso l'indicazione e l'enucleazione dei diversi limiti alla legislazione regionale.

Chi avesse voluto capire cosa si intendeva con il conferimento alla potestà legislativa concorrente delle Regioni ordinarie della materia «agricoltura» e, ancor più specificamente, se una data disposizione legislativa regionale in merito fosse legittima o, invece, invadesse la sfera di competenza statale (e, ovviamente, viceversa), avrebbe avuto maggiori possibilità di successo enucleando, attraverso una analisi serrata della giurisprudenza costituzionale, i numerosi limiti cui la potestà legislativa regionale era assoggettata.

A tale conclusione conducevano, ripercorrendo il percorso argomentativo sin qui svolto, la difficoltà di individuare con esattezza il contenuto differenziale della autonomia regionale rispetto a quella degli enti locali; l'impossibilità di affermare, in via di fatto ancora prima che teoricamente, una parità gerarchica fra legge statale e regionale; la rimessione della decisione sulla delimitazione delle materie di competenza regionale al legislatore statale; il superamento della possibilità di utilizzare metodi e criteri specifici per individuare il contenuto ed i confini delle materie ed, infine, la difficoltà di oggettivizzare il contenuto proprio di ciascuna materia legislativa.

Ne conseguiva l'incapacità di individuare il contenuto delle competenze regionali se non per sottrazione, attraverso la «tecnica del carciofo»: la competenza regionale era ciò che residuava una volta che si fosse verificato il rispetto dei limiti territoriale, costituzionale, degli obblighi internazionali, dell'ordinamento comunitario, delle materie (in genere individuate secondo le disposizioni del legislatore statale), dei principi fondamentali, della riserva di legge, della materia penale, del diritto privato, dell'interesse nazionale, delle grandi riforme, della regionalità (che poi era il limite *omnibus*, nel senso che a ben vedere conteneva tutti o quasi gli altri).

Il contenuto dei singoli limiti, essendo essenzialmente enucleato da decisioni della Corte, verrà indicato nel capitolo seguente, che è specificamente dedicato alla analisi della giurisprudenza costituzionale. Qui invece è necessario segnalare due elementi che conseguono alle impostazioni dottrinali concernenti le materie legislative di cui si è dato conto in precedenza.

La definizione delle competenze legislative attraverso i limiti alla legislazione regionale avveniva, come si è appena detto, attraverso una indagine tendente

ad escludere la invasione da parte delle disposizioni di legge regionale di ciascuno dei limiti elencati. In verità, tuttavia, si è già spiegato come la prevalente dottrina – o comunque la dottrina che aveva prevalso, sul piano fattuale, essendo stata maggiormente ascoltata dal giudice costituzionale – attribuisse a ciascun limite, o ai principali di essi, specialmente a quelli ricavabili direttamente dal testo della Costituzione (limite degli interessi nazionali e dei principi) e degli Statuti speciali (limite delle riforme economico-sociali e degli obblighi internazionali), un risvolto positivo e, cioè, il conferimento allo Stato del compito di fissare legislativamente il contenuto di questi limiti, che, nell'equilibrio delle competenze, significava permettere al legislatore statale di svolgere una serrata opera di ritaglio in tutte le materie di competenza regionale²³⁵.

In tal senso, si può affermare che le materie venivano definite attraverso i limiti alla legislazione certamente *in senso negativo* – perché la legge regionale non poteva violare i limiti – ma anche *in senso positivo* – perché di frequente il legislatore regionale incontrava la materializzazione del limite nella legge statale stessa, che si arrogava (o alla quale veniva riconosciuto) il compito di definirlo ed anzi, nella prassi della seconda metà degli anni ottanta, si confondeva con esso.

Sotto altro profilo, bisogna anticipare che il contenuto e l'utilizzo dei limiti alla legge regionale, in particolare dei più pervasivi (interesse nazionale e riforme economico-sociali), era tutt'altro che ben definito nella giurisprudenza costituzionale, la quale ne faceva un uso spesso non lineare, talvolta incoerente e perfino contraddittorio.

Quindi, ed in conclusione, se è vero che il concetto di «materia», in generale, ed anche le singole materie legislative, in particolare, non riuscivano a trovare alcuna definizione «credibile» ed efficace, almeno fino alla riforma del Titolo V (ma si può già dire che la stessa conclusione vale, a maggior ragione, anche per il periodo successivo alla riforma), deve contestualmente sottolinearsi che il quadro fornito dalla lettura delle materie attraverso i limiti alla legislazione, se aveva il pregio di permettere la rapida soluzione delle controversie fra Stato e Regioni, non risolveva affatto il tema della indicazione ed individuazione

²³⁵ In realtà, attraverso la funzione di indirizzo e coordinamento non era solo il legislatore a svolgere questa opera, potendo il Governo stesso, con gli atti di indirizzo, finire per svolgerla.

(preventiva) delle competenze statali e regionali, poiché degli stessi limiti – o almeno dei principali fra essi – non si riusciva, ancora una volta, a rendere una definizione intelligibile, tale per cui fosse prevedibile e conoscibile anteriormente, seppur in negativo, il regime delle competenze regionali.

7. Il vero tema: la valenza definitoria delle materie fra gerarchia e competenza.

Il quadro che si è sin qui delineato consente di precisare i termini caratteristici delle materie legislative, almeno fino alla riforma del Titolo V.

Sul piano storico si è già dall'inizio affermato che il progetto regionale usciva dimidiato dall'Assemblea costituente e che le contingenze politiche successive non avevano favorito il formarsi di una stabile ed autonoma legislazione regionale.

A livello dottrinale tale stato di cose rendeva molto difficoltoso distinguere l'autonomia regionale da quella degli altri enti territoriali ed, anzi, in sostanza, l'autonomia politica regionale veniva concettualmente identificata con quella degli enti locali – salvo, forse, una parziale differenziazione dovuta alla attribuzione della potestà legislativa.

Anche il tema della competenza legislativa regionale si rivelava estremamente difficile da decifrare ed, in ultimo, si preferiva risolverlo in termini di supremazia gerarchica del livello statale su quello regionale. In tal modo, tuttavia, l'opera di decentramento di funzioni non riusciva a spostare rilevantemente l'asse delle competenze legislative dallo Stato alle Regioni ed anzi, con ogni evidenza, poneva le premesse per la definizione (o il «ritaglio») delle competenze regionali attraverso i limiti alla legislazione regionale. A loro volta, però, questi limiti, che, se non altro, avrebbero potuto svolgere la funzione di permettere un minimo grado di certezza nella individuazione delle materie di competenza regionale, si rivelavano, in buona parte, difficilmente intelligibili ed estremamente «mobili».

Insomma, dal quadro testé sintetizzato risulta che le competenze regionali sono state – salvo alcune eccezioni, che, seppur rilevanti, rimangono tali – costantemente alla mercé non già e non solo del legislatore statale o delle decisioni della Corte costituzionale, in genere, – il che avrebbe potuto offrire

un quadro di relativa prevedibilità dell'assetto delle competenze, anche se, in ipotesi, estremamente angusto – ma, più precisamente, della singola legge statale e della singola decisione della Corte: cioè dell'assetto degli interessi che, legge dopo legge e sentenza dopo sentenza, si realizzava in ogni settore astrattamente riconducibile alla competenza regionale.

Ci si deve ora chiedere come e per quali ragioni ciò sia potuto accadere. In particolare, per corrispondere al tema oggetto del presente lavoro, ci si deve chiedere la ragione in forza della quale le materie legislative regionali, pur scolpite nella Costituzione ed in leggi di pari grado, non siano mai riuscite a tradursi in altrettante competenze e ad emergere come momento di autonomia. Evidentemente, tale analisi e tale ricerca sarebbe fine a se stessa o avrebbe principalmente un contenuto ed una portata concernente la storia del diritto regionale se non fosse utile a comprendere, forse a chiarire, l'influenza di una tale strutturata situazione sull'ordinamento vigente e magari a mettere in luce i limiti che, già prima di un'analisi serrata della giurisprudenza costituzionale, emergono nella riforma del Titolo V (e valgono forse a spiegarla, almeno in parte).

Che cosa sia una materia legislativa, fino in fondo, è cosa molto difficile da dire e da definire. Col Paladin si può affermare che “tecnicamente il concetto di «materia legislativa» non sta a significare altro che un fascio di attribuzioni dei legislatori locali, accomunate in ragione del loro peculiare oggetto”²³⁶. E' ben evidente che questa definizione – così come le altre – può avere un fine didattico, ma non dice nulla della «materia legislativa», non apporta nessuna utilità, sul piano pratico, alla comprensione di cosa faccia parte di quel fascio di attribuzioni che si definisce, ad esempio, materia «agricoltura» e cosa ne resti fuori. Nemmeno potrebbe, perché il concetto di «materia legislativa», per quanto si tenti e si sia tentato di oggettivizzarlo, nell'esperienza giuridica finisce per perdersi, per confondersi o come è stato recentemente affermato – ma la conclusione era già vera prima della riforma costituzionale – per «smaterializzarsi»²³⁷: le materie, in questo senso, sono «pura idea» e valgono, con il loro contenuto precettivo e definitivo, finché si mantengono nel loro «noumeno». Quando scendono nel mondo reale, nella fenomenologia

²³⁶ Così L. Paladin, *La potestà legislativa regionale*, cit., p. 89.

²³⁷ L'espressione è stata utilizzata di recente da F. Benelli, *L'ambiente fra «smaterializzazione» della materia e sussidiarietà legislativa*, in «Le Regioni», n. 1 del 2004, p. 176 ss.

giuridica, esse si «smaterializzano», cioè passano dall'essere dell'«immagine» al divenire della «relazione». E la relazione si fonda non sul contenuto astratto di quel certo oggetto che chiamiamo «materia», ma sulle posizioni di forza che il titolare (in astratto) di quella materia può, in concreto, far valere. Se da parte del soggetto titolare, in astratto, della materia manca la forza di farla valere nella relazione con l'altro soggetto, in astratto, incompetente, la materia non si trasforma e non si trasformerà mai in «competenza», ma rimane e rimarrà appesa in un mondo che non è il nostro, nel frattempo essendo regolata, pur tuttavia, dal soggetto astrattamente incompetente. E' forse anche per questo che la categoria dei «limiti alla legislazione» definisce la «materia» meglio di quanto riesca a fare la materia stessa: attraverso il «limite» si stabilisce con più facilità la «relazione» di forza non solo e non tanto fra materie, ma più congruamente fra titolari delle competenze astrattamente esercitabili.

Ed è per la medesima ragione, credo, che si sia dimostrato difficilmente risolvibile il tema del rapporto di gerarchia o di competenza fra legge statale e regionale: la soluzione del problema non dipende da un'analisi generale delle competenze – cioè dal noumeno delle materie – ma, più specificamente, dal contesto in cui si realizza la relazione fra le competenze – cioè dalla concreta capacità di influenza dei titolari, in astratto, delle competenze. In questa prospettiva è corretto sostenere che il nostro regionalismo si sia sviluppato in termini di supremazia della legislazione (e amministrazione) statale sulla legislazione (e amministrazione) regionale: in quanto questi ultimi enti, come fra breve si dirà, non sono stati dotati, sul piano costituzionale, di alcun mezzo (prima e al di là del contenzioso di fronte alla Corte) per forzare a proprio favore il regime delle competenze – o, secondo la terminologia che si è usata, *per trasformare le materie in competenze*.

In sintesi, dunque, sembra che fra la «materia legislativa» così come è pensabile e definibile – sempre in via di approssimazione – e la «competenza» effettivamente esercitabile, vi sia una «terra di mezzo» da oltrepassare, in cui, affinché si realizzi una certa corrispondenza fra «materia» e «competenza», non sfavorevole nel complesso alle Regioni, è necessario che queste siano costituzionalmente dotate di un peso istituzionale per cui possono far *valere* e, in alcuni casi, *prevalere*, le proprie istanze nell'ordinamento generale (e nel circuito politico da cui questo trae gli indirizzi fondamentali).

Ora se si legge la storia delle Regioni italiane e delle materie legislative ad esse attribuite con questa chiave di lettura, appare evidente la ragione per cui non si è mai riusciti, nonostante i successivi e diversamente impostati decentramenti, a riconoscere un ruolo «credibile» alla potestà legislativa regionale (con tutto quanto ne consegue in termini di autonomia e di capacità e responsabilità di governo dell'ente).

La subordinazione della Regione allo Stato e la rimessione a questo della disponibilità di estendere e definire, nel complesso, la potestà legislativa regionale è connotata, a mio avviso, da quattro fattori, due principali e due secondari.

In primo luogo, l'esclusione delle Regioni dal circuito istituzionale nazionale e, cioè, l'assenza di una Camera rappresentativa delle Regioni, in cui queste, in modi diversi e tutti da verificare sul piano del modello di riferimento, avrebbero potuto far pesare il proprio punto di vista, in relazione alla genesi della legislazione statale, in particolare – ma è forse superfluo indicarlo – di quella economica e di riforma.

Secondariamente, l'assenza di una garanzia effettiva dell'autonomia finanziaria delle Regioni, e, quindi, della possibilità di poter contare su risorse proprie, predeterminabili, sulla base delle quali poter sviluppare un indirizzo politico regionale in autonomia rispetto ad altre Regioni ed allo Stato, che potesse essere oggetto di valutazione diretta da parte del corpo elettorale e quindi strumento di responsabilizzazione delle classi politiche regionali²³⁸.

Prima di descrivere gli altri due elementi, mi sembra necessario fare un passo indietro, all'Assemblea costituente. Se si osserva l'originario progetto Ambrosini, infatti, ci si accorge che proprio i due aspetti appena citati erano stati oggetto di specifica considerazione da parte sua: egli aveva predisposto l'articolato – sospendendone la formulazione (art. 7) – per la previsione della partecipazione delle regioni alla formazione della seconda Camera ed aveva dettato il principio per cui l'autonomia finanziaria delle regioni avrebbe dovuto essere coordinata con la finanza statale e dei comuni secondo norme stabilite con *legge costituzionale*, come a voler simboleggiare che l'autonomia finanziaria delle regioni (e dei comuni) doveva integralmente far parte del

²³⁸ Sulla mancata formazione di una (autorevole) classe politica regionale sono molto interessanti le osservazioni di R. Bin, *La legge regionale*, in A. Barbera, L. Califano (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Maggioli, 1997, p. 72-74.

«patto costituente» (o comunque riferirsi ad esso) e, principalmente, non poteva rimanere alla mercé di qualsivoglia legislatore ordinario: anzi, avrebbe potuto e dovuto essere fra i più incisivi limiti alla legislazione (statale e regionale), trattandosi di norma di rango costituzionale.

Gli altri due profili, in parte conseguenti a quelli già indicati e comunque interconnessi, riguardano l'*iter* di approvazione delle leggi regionali, che il Governo aveva il potere di bloccare e di sottoporre al giudizio di costituzionalità anteriormente alla loro entrata in vigore e la composizione della Corte costituzionale che è evidentemente frutto di un circuito che fa capo, in definitiva, al solo apparato centrale dello Stato.

Da tutto quanto si è detto, emergono anche, implicitamente, delle indicazioni in merito ad una valutazione complessiva della riforma del Titolo V. Infatti, se quelli descritti sono gli elementi che permettono l'emersione, nel quadro costituzionale, delle materie legislative attribuite alle Regioni come competenze da queste in concreto esercitabili – evidentemente con un largo margine di approssimazione –, ci si può chiedere se la riforma costituzionale abbia toccato i tasti giusti o se, invece, spingendo principalmente sul versante delle «materie legislative» e della separazione dei legislatori, non abbia finito per ingolfare ancor di più il sistema: se si passa la metafora, ci si potrebbe domandare se il metodo scelto dal legislatore costituzionale non sia stato quello – se le considerazioni che precedono sono esatte – di schiacciare fino in fondo l'acceleratore di un motore in folle. Ma su questo, come è ovvio, si tornerà in seguito. Ora si debbono analizzare i contenuti della riforma costituzionale.

8. La riforma del Titolo V della Costituzione: profili generali

Nel corso della XIII legislatura la nostra Costituzione ha subito rilevanti modifiche ad opera, in particolare, di due leggi costituzionali: la n. 1 del 1999 e la n. 3 del 2001. Queste leggi hanno sostituito *in toto* il precedente Titolo V della Costituzione, del quale oggi rimane solo la rubrica “Le Regioni, le

Province, i Comuni”²³⁹. Il resto è completamente nuovo.

La L.C. n. 1 del 1999 ha modificato gli artt. 121, 122, 123, 126 della Costituzione, ridisegnando il modello costituzionale delle Regioni e tentando di rafforzarne il quadro istituzionale²⁴⁰.

Tuttavia, il tema che ci impegna impone di concentrarsi sulla L.C. n. 3 del 2001²⁴¹: anche se va ricordato che è proprio la combinazione delle due leggi

²³⁹ A voler essere puntigliosi, questa rubrica – stante il nuovo art. 114, primo comma, Cost. – è incompleta, in quanto non menziona altri due soggetti di cui si compone oggi la nostra Repubblica: lo Stato e le Città metropolitane.

²⁴⁰ Ne risulta uno schema che prevede la centralità del presidente della giunta regionale (in luogo del consiglio regionale) il quale “dirige la politica della Giunta e ne è responsabile” (art. 121, u.c., Cost.), “è eletto a suffragio universale e diretto” (l’art. 5 della L.C. n. 1 del 1999 recante *Disposizioni transitorie* ha previsto un sistema elettorale provvisorio – vigente fino a quando non entreranno in vigore gli statuti regionali e le leggi elettorali secondo quanto disposto dall’art. 122, primo comma, Cost. – nel quale “sono candidati alla Presidenza della Giunta regionale i capilista delle liste regionali”) e “nomina e revoca i componenti della Giunta” (art. 122, u.c., Cost.). Il testo vigente dell’art. 126, terzo comma, Cost. costituzionalizza il principio del *simul stabunt, simul cadent* nei rapporti fra consiglio regionale e presidente della giunta laddove prevede che “l’approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l’impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio” e che “i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio”. Proprio l’elezione diretta e la (conseguente) responsabilità generale della politica della Regione hanno conferito ai presidenti delle giunte regionali una visibilità – anche mediatica - tale che oggi non si esita a chiamarli *governatori*²⁴⁰ (secondo un’accezione a-technica, che però coglie alcuni tratti salienti, primo fra tutti l’investitura popolare) – si veda per un esempio dell’uso di questo termine in un’accezione quasi giornalistica, l’editoriale di G. Pitruzzella, *Le assemblee legislative regionali nel tempo dei Governatori*, in «Le Regioni», n. 2 del 2002. L’altro elemento innovato dalla riforma costituzionale del 1999 riguarda gli statuti regionali. Le previsioni del nuovo art. 123, in effetti, modificano radicalmente non solo il procedimento di approvazione degli statuti – su cui si rinvia all’art. 123, secondo comma, i quale prevede che “lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi” – ma anche i rapporti di valore fra questa fonte e le altre, in quanto effettivamente la nuova formulazione dell’art. 123, primo comma, Cost., limita la soggezione dello statuto alla sola Costituzione, essendo scomparso il riferimento precedente alla “armonia (...) con le leggi della Repubblica” (cfr. su questo tema, autorevolmente, U. De Siervo, *I nuovi Statuti regionali nel sistema delle fonti*, in AA.VV., *Verso una nuova fase costituente delle Regioni, Problemi di interpretazione della legge costituzionale n. 1 del 1999*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 100 ss.). In particolare, spetta allo statuto determinare per ciascuna Regione “la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento”, nonché “l’esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali” (art. 123, primo comma, Cost.). Queste novità hanno aperto una fase di riforme statutarie che certamente ha colto impreparato il sistema (politico e amministrativo) regionale e che, tralasciando volutamente altri aspetti, non sembra avviarsi alla conclusione in modo complessivamente soddisfacente. Si veda sul punto l’ampio dibattito contenuto in www.forumcostituzionale.it.

²⁴¹ Fra le altre cose, ancora in tema di statuti, l’art. 7 della L.C. n. 3 del 2001 ha aggiunto un comma (il quarto) all’art. 123, nel quale si prevede che, in ciascuna Regione “lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli Enti locali”.

che, dando vita al nuovo Titolo V, sembrava poter aprire la strada ad un ripensamento profondo dei rapporti fra le diverse articolazioni della Repubblica.

Un piccolo elenco delle modifiche²⁴² contribuirà, forse, a chiarire il quadro istituzionale che risulta dalla riforma del 2001²⁴³, a partire dal concetto stesso di “Repubblica”, che la nuova formulazione dell’articolo 114, primo comma, definisce “*costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*”²⁴⁴. Si aggiunge, nel comma seguente, che i soggetti costituenti la Repubblica (escluso lo Stato) sono “*enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione*”²⁴⁵.

²⁴² Per una sintesi accurata delle novità introdotte con la riforma del Titolo V, si veda V. Cerulli Irelli, C. Pinelli, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri*, in V. Cerulli Irelli, C. Pinelli (a cura di), *Verso il federalismo*, Il Mulino, 2004, p. 11ss.

²⁴³ E’ stata oggetto di aspre polemiche – politiche e dottrinali - l’approvazione avvenuta in Parlamento a maggioranza assoluta (8 marzo 2001) della L.C. in parola. A seguito di tale approvazione, secondo l’*iter* previsto dall’art. 138 Cost., su proposta di un quinto dei senatori, si è svolto con esito positivo, in data 7 ottobre 2001, il referendum popolare. Successivamente, la L.C. n. 3 del 2001 è stata promulgata dal Presidente della Repubblica il 18 ottobre 2001, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 24 ottobre, n. 248 ed è entrata in vigore l’8 novembre. Intorno all’approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 si è svolto, come accennato, un interessante dibattito dottrinale sull’opportunità politica e sulla legittimità giuridica di tale iter, ospitato nel forum web della rivista «Quaderni Costituzionali», consultabile presso l’indirizzo www.forumcostituzionale.it. In particolare, è (stato) interessante il *botta e risposta* fra R. Bin, *Riforme costituzionali a colpi di maggioranza: perché no?*, e A. Chiappetti, *Un passo indietro sulla via del regionalismo*, e relative repliche. Sul tema sono poi intervenuti anche R. Romboli, *Il possibile referendum costituzionale e le procedure per una revisione “organica” della Costituzione*, e A. Ruggieri, *Il federalismo all’italiana e l’uso “congiunturale” della Costituzione*.

²⁴⁴ Invece, il testo del 1948 stabiliva che “La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni”; sul punto si veda criticamente A. Barbera, *Dal “triangolo tedesco” al “pentagono italiano”*, in «Quaderni Costituzionali» n. 1 del 2002.

²⁴⁵ La portata dei primi due commi dell’art. 114 Cost. viene valutata in modo diverso dalla dottrina. Alcuni hanno prospettato l’ipotesi di interpretare la *parte prima* della Costituzione a partire dalla nuova formulazione dell’art. in parola, cfr. B. Caravita di Toritto, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappichelli, 2002, p. 29 ss. Altri autori, più cautamente e secondo sensibilità diverse, tentano di ricostruire il sistema avvalorando tutte le disposizioni costituzionali in gioco (particolarmente gli artt. 5 e 114, primo e secondo comma, Cost.): ad es. F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in «Le Regioni», n. 6 del 2002, p. 1176, parla, da un lato, di “parificazione” fra Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni in relazione alla previsione del primo comma dell’art. 114; dall’altro però, leggendo il secondo comma dello stesso articolo, sottolinea come l’esclusione dello Stato dal novero degli enti autonomi “sia dovuta all’idea che lo Stato sia comunque titolare della sovranità” e, quindi ne parla in termini di “differenziazione” rispetto agli altri enti autonomi. Si veda anche G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in «Le Regioni», n. 6 del 2002, p. 1249 ss., che considera il nuovo Titolo V “disciplina generale dell’organizzazione repubblicana e luogo di specifica attuazione dell’art. 5 Cost.”, a partire dalla nuova “definizione della Repubblica”. Discute dei rapporti fra Stato, Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni in termini di parità A. Corpaci, *Revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in «Le Regioni», 6/2002, 1305 ss. In modo piuttosto isolato, invece, non ravvisa nella nuova formulazione dell’art. 114 Cost. “significati

Il nuovo art. 117 Cost. innova i rapporti precedentemente correnti fra legge statale e legge regionale, secondo una tecnica normativa già conosciuta nel nostro ordinamento in relazione all'esperienza della legge n. 59 del 1997.

Ad oggi, le competenze legislative dello Stato sono tassativamente elencate (nel secondo comma dell'art. 117): si tratta di un nucleo di materie in cui solo lo Stato può legiferare e, in questo senso, si discute di competenza statale *esclusiva*. Il terzo comma del medesimo articolo 117, annovera un altro elenco di materie, in cui "spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato": si tratta della "vecchia" potestà legislativa *ripartita o concorrente*²⁴⁶.

diversi da quelli che esprimeva il vecchio art. 114" e "certamente non un principio di parità fra lo Stato e le altre componenti" della Repubblica, A. Anzon, *Un passo indietro verso il regionalismo «duale»*, disponibile nel forum della rivista «Quaderni Costituzionali», in www.forumcostituzionale.it. Più di recente, ricostruisce il sistema delle fonti ragionevolmente riscontrando ancora la sussistenza, implicita, dell'interesse nazionale, A. Barbera, *L'assetto complessivo dell'ordinamento repubblicano nel nuovo testo dell'art. 114 Cost.*, in C. Bottari (a cura di), *La riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione*, Maggioli, 2003, p. 375 ss.

²⁴⁶ Ha svolto una sintetica storia della legislazione concorrente sotto la precedente formulazione dell'art. 117 evidenziandone i possibili sviluppi rispetto alla nuova formulazione M. Luciani, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, 17 ss., relazione presentata al Convegno su «Il nuovo Titolo V della Costituzione. Lo Stato delle autonomie», tenutosi a Roma il 19.12.2001, in www.associazionedeicostituzionalisti.it. In particolare, secondo l'autore, "sembra che lo Stato non possa adottare una normazione di dettaglio, per quanto cedevole essa possa essere". Sul punto si riscontra un generale consenso della dottrina; si vedano anche L. Antonini, *Sono ancora legittime le normative statali cedevoli?*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; G. Falcon, *op. cit.*, p. 1254 ss.; 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», n. 6 del 2001, p. 1226 ss. Il tema è stato affrontato in un *obiter dictum* dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 282 del 2002. La decisione sottolinea che "la nuova formulazione dell'art. 117, terzo comma, rispetto a quella previgente dell'art. 117, primo comma, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina". Il commento alla sentenza di A. D'Atena, *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore (Nota a C. Cost. N. 282/2002)*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it chiarisce che "la prospettiva aperta dall'inciso sembra abbastanza trasparente. Esso, conformemente ad alcune indicazioni espresse in sede dottrinale, dovrebbe preannunciare l'abbandono di talune convenzioni interpretative affermatesi nel vigore del vecchio art. 117, comma 2: convenzioni, che, discutibili allora, ora - ed è questo il segnale che la Corte probabilmente intende dare - non risultano più ripescabili. La maggiore tra esse dovrebbe essere costituita dall'ammissione che, nelle materie assoggettate alla competenza concorrente, lo Stato intervenga con norme di dettaglio (cedevoli o cogenti che siano). Infatti, una volta accolto il duplice presupposto che, su tali materie: a) il *potere di legiferare* spetta alle Regioni; b) la competenza dello Stato è *limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina* (per riprendere le espressioni usate dalla sentenza), non si vede in che modo potrebbe giustificarsi l'adozione, da parte di quest'ultimo, di prescrizioni che principi non siano". In dottrina ci si è anche chiesti se, dopo la nuova formulazione dell'art. 117 - con particolare riguardo ai rapporti fra la legislazione statale (e la sua eventuale "intrusione" in materie di competenza concorrente e/o residuale) e la legislazione regionale -

Nel successivo quarto comma viene enunciata una clausola generale in cui si prevede che “spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”. Quindi, tutto ciò che non viene espressamente nominato nei precedenti commi dovrebbe appartenere alla competenza legislativa regionale *residuale*²⁴⁷.

Questa ripartizione di competenze disposta dall’art. 117 non è, per buona parte, necessariamente “fissa” e immutabile.

Il legislatore costituzionale infatti precisa (ed il riferimento è al terzo comma dell’articolo 116 Cost.) che “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti” le materie di competenza legislativa concorrente ed alcune di quelle in cui spetta esclusivamente allo Stato legiferare (fra cui la lettera *s*) *tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali*) “possono essere attribuite” alle “Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli Enti locali, nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119”. Per l’approvazione di tale legge è necessaria la “maggioranza assoluta dei componenti” in entrambi i rami del Parlamento e una previa intesa fra lo Stato e la Regione interessata²⁴⁸.

Senza voler essere esaustivi, gli altri aspetti più rilevanti introdotti dalla nuova

, si possa ancora attribuire concettualmente il carattere della “generalità” alla legge dello Stato. In senso affermativo si è espresso M. Luciani che continua a ravvisare nella legge statale uno strumento “generale” capace di intervenire (potenzialmente) in tutte le materie regionali, “sia perché l’interesse nazionale non è venuto meno, sia perché tale intervento può essere necessario per realizzare finalità imposte allo Stato dall’art. 117, comma 2” (pg. 20, *op. cit.*); per una lettura diversa cfr. F. Pizzetti, *op. cit.*, p. 1171 ss., che intitola – significativamente – il paragrafo 3.1 dell’articolo citato “La parificazione e la separazione dei legislatori”, specificando subito dopo che “in virtù della parificazione e della separazione dei legislatori noi abbiamo oggi un sistema nel quale è venuto meno ogni potere unificante da parte della legge. Così come è venuta meno la possibilità che la *legge* (che nel passato era ovviamente la legge statale), e il *legislatore* (che nel sistema precedente era ovviamente il legislatore statale) possano svolgere un ruolo generale unificante di tutto il sistema. Il solo dato oggi certamente unificante sul piano generale è costituito dalla Costituzione”.

²⁴⁷ Cfr. L. Torchia, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in «Le Regioni» n. 2/3 del 2002. Riprendendo un passo del celebre libro di L. Paladin, *Le fonti del diritto*, Il Mulino, 1996 nel quale (pg. 336) veniva definita “patetica”, “nella prospettiva del diritto costituzionale [allora] «vivente»”, “la stessa idea che le leggi locali vadano parificate o pariordinate alle leggi statali”, l’autrice rileva come, nel nuovo assetto costituzionale, l’idea sia assai meno patetica che nel passato ed, anzi, discute del rapporto fra potestà legislativa statale e regionale instauratosi col nuovo art. 117 in termini di “equiparazione”. Discute delle competenze residuali come competenze esclusive G.G. Floridia, *Fonti regionali e sistema delle fonti*, in G.F. Ferrari, G. Parodi (a cura di), «La revisione costituzionale del Titolo V fra nuovo regionalismo e federalismo», Cedam, 2003, p. 44.

²⁴⁸ Analizza problematicamente le questioni attinenti alla nuova formulazione dell’art. 116, F. Pizzetti, *Le intese per l’attuazione dell’art. 116*, nel forum web della rivista «Quaderni costituzionali» consultabile presso l’indirizzo www.forumcostituzionale.it.

formulazione dell'art. 117 sono l'apparente parificazione²⁴⁹ – almeno concettuale – delle potestà legislative, soggette entrambe (sia la statale che la regionale) *solo* alla Costituzione; la costituzionalizzazione del limite generale rappresentato dal rispetto “dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali”²⁵⁰; la scomparsa della menzione dell'interesse nazionale quale limite generale alla potestà legislativa regionale²⁵¹; il generale ripensamento della potestà regolamentare²⁵².

Non meno incisivo risulta l'articolo 118, che contiene, almeno, due grandi novità: l'attribuzione *generale* delle competenze amministrative al Comune e l'introduzione in Costituzione del principio di *sussidiarietà* nelle due accezioni conosciute, verticale ed orizzontale²⁵³.

Nel successivo articolo 119 sembrano essere stati introdotti i principi del

²⁴⁹ Si è espresso in termini di “medesima dignità” fra legge statale e legge regionale in relazione alla disposizione del primo comma dell'art. 117 Cost., M. Luciani, *op. cit.*, 3.

²⁵⁰ Sul delicato tema dei rapporti internazionali si sono già espressi E. Cannizzaro, *La riforma «federalista» della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in «Rivista di diritto internazionale», 2001, p. 921 ss.; C. Pinelli, *Regioni e rapporti internazionali secondo l'art. 117 Cost.*, presso l'indirizzo www.federalismi.it; T. Groppi, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed Enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2001; L. Torchia, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in «Le Regioni» n. 6 del 2001.

²⁵¹ Il tema della permanenza o meno del limite dell'interesse nazionale è fra i più dibattuti dalla dottrina. Ha trattato il tema, autorevolmente, A. Barbera, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in «Quad. Cost.» n. 2 del 2001; si vedano anche R. Tosi, *A proposito dell'interesse nazionale*, nel forum web della rivista «Quad. Cost.» presso l'indirizzo www.forumcostituzionale.it; R. Bin, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in «Le Regioni» n. 6 del 2001, p. 1213 ss.

²⁵² Sul tema posto dal nuovo art. 117 Cost. si è espresso U. De Siervo, *Le potestà regolamentari*, in *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, (a cura di) A. Ruggeri, G. Silvestri, Giappichelli, Torino, 2001. V. anche T.F. Giupponi, *La potestà regolamentare regionale*, in A. Vignudelli (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto*, Giappichelli, 2005, p. 421 ss. Per una posizione diversa si veda B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappichelli, 2002, p. 104 ss. Sulla potestà regolamentare degli enti locali, contemplata nella seconda parte dell'art. 117, c. 6, e sulle conseguenze in ordine alla sua configurazione e collocazione nel sistema delle fonti, v. T.F. Giupponi, *Le fonti dell'autonomia locale tra legge statale e legge regionale*, in «Osservatorio sulle fonti», 2002, p. 211 ss.

²⁵³ Il tema della allocazione e disciplina delle funzioni amministrative (e dei principi che vi presiedono) dopo la riforma costituzionale viene trattato da diversi autori. Si vedano in particolare: G. Falcon, *op. cit.*, p. 1259 ss.; R. Bin, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in «Le Regioni» n. 2-3 del 2002; M. Cammelli, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo titolo V della Costituzione*, in «Le Regioni» n. 6 del 2001. Quest'ultimo autore ha messo in guardia la dottrina dall'adottare punti di vista “continuisti”, capaci di una “pericolosa banalizzazione” della portata della riforma, provocando la reazione di R. Tosi, *Interpretazioni “continuiste” del nuovo Titolo V e “banalizzazione” della Costituzione (una risposta a Marco Cammelli)*, in www.forumcostituzionale.it.

*federalismo fiscale*²⁵⁴.

Sono previsti in capo al governo della Repubblica *poteri sostitutivi* “nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali”²⁵⁵. E’ la legge che deve stabilire i modi (“le procedure”) di esercizio di tali poteri, “nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”²⁵⁶.

Un’altra rilevante modificazione²⁵⁷ ha riguardato il regime di impugnazione delle leggi regionali che, oggi, possono essere impugnate dal governo, esclusivamente per questioni di competenza, solo *successivamente* alla loro pubblicazione. Viceversa, anche la Regione “può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale” entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell’atto avente forza di legge dello Stato che ritiene lesivo della sua sfera di competenza²⁵⁸.

Di non minore portata sono stati gli interventi abrogativi della L.C. n. 3 del 2001. Per citare i più macroscopici: scompare la (austera) figura del commissario governativo (vecchio art. 124); non vi è più traccia dei controlli di legittimità dello Stato sugli atti amministrativi della Regione (precedente formulazione dell’art. 125, primo comma) e di quelli della Regione sugli atti amministrativi degli Enti locali (vecchio art. 130).

Altra novità è posta, infine, dall’art. 11 della L.C. n. 3 del 2001 dove si prevede la possibilità, per i regolamenti parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, di stabilire che “rappresentanti” delle autonomie

²⁵⁴ Le prospettive che si aprono col nuovo art. 119 Cost. sono state trattate da P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell’art. 119: un’economista di fronte alla nuova Costituzione*, in «Le Regioni» n. 6 del 2001, p. 1425 ss. Dello stesso autore, per una ricognizione del sistema fiscale prima dell’entrata in vigore della riforma costituzionale (e di fatto ancora vigente), si veda *Regioni e federalismo fiscale*, Il Mulino, 1995.

²⁵⁵ Così il comma secondo dell’art. 120 Cost.

²⁵⁶ Sul tema, si veda C. Mainardis, *Il nuovo regionalismo italiano e i poteri sostitutivi statali: una riforma con (poche) luci e (molte) ombre*, in «Le Regioni» n. 6 del 2001.

²⁵⁷ Intorno alle problematiche sollevate dal nuovo art. 127 Cost., cfr. A. Concaro, *Corte costituzionale e riforma del titolo V della Costituzione: spunti di riflessione su alcuni problemi di diritto intertemporale*, in «Le Regioni» n. 6 del 2001, 1330 ss.

²⁵⁸ Questo è il contenuto del nuovo art. 127 Cost.

territoriali partecipino alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, “sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione”. Dal secondo comma della stessa norma viene disposto un procedimento rafforzato rispetto all’approvazione di leggi riguardanti le materie di cui agli artt. 117, terzo comma e 119 Cost. quando la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata come detto, “abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all’introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l’esame in sede referente non si sia adeguata”. In questa ipotesi è necessario che “sulle corrispondenti parti del progetto di legge l’Assemblea” deliberi “a maggioranza assoluta dei suoi componenti”²⁵⁹.

9. ... segue: i caratteri essenziali in tema di legislazione: dalle ricostruzioni a «prima lettura» all’impatto con la giurisprudenza costituzionale.

Il tenore e l’entità delle modifiche al Titolo V lasciava presagire l’evenienza che del sistema precedente sarebbe rimasto in piedi poco o nulla; una parte della dottrina sembrava orientata ad accettare di dover modificare tutti o quasi gli strumenti interpretativi consolidati e sedimentati.

In alcuni commenti «a prima lettura» si affermava che il contemporaneo verificarsi della equiparazione della potestà legislativa regionale e del rovesciamento del criterio di ripartizione delle competenze sembrava avere “le potenzialità di modificare in maniera profonda l’intero sistema delle fonti dell’ordinamento repubblicano, e la stessa regola-cardine, che assegna alle due camere l’esercizio della funzione legislativa (art. 70 Cost.)”²⁶⁰. Insomma con la riforma del Titolo V si sarebbe innescato un processo federalista²⁶¹.

²⁵⁹ Il dibattito a più voci presente nel forum web della rivista «Quad. Cost.» è così ricco che rappresenta un punto di riferimento sul tema. Si rinvia perciò a www.forumcostituzionale.it all’interno della rubrica dedicata al Titolo V, presso la voce “la Commissione bicamerale” (si veda in particolare, C. Fusaro, *Lontani surrogati e nuovi pasticci*).

²⁶⁰ M. Olivetti, *Le funzioni legislative regionali*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 92.

²⁶¹ Cfr. significativamente il titolo stesso di un recente lavoro: B. Caravita, *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Giappichelli, 2004.

Altra parte dei primi commentatori, tuttavia, si poneva il problema della riconduzione ad unità di un sistema delle fonti frammentato come quello previsto nel nuovo art. 117²⁶²: in particolare, l'esperienza dell'originario Titolo V sembrava suggerire che il discorso sulla portata della riforma costituzionale non si poteva esaurire in un'analisi delle novità testualmente introdotte, o in una costruzione teorica su di queste basata, ma doveva – in modi diversi, a seconda degli autori – fare i conti con le logiche di «chiusura del sistema» delle fonti, che è un modo elegante per affermare la necessità di individuare a chi spetta la decisione ultima in relazione alle scelte, fondamentali e di indirizzo, dell'ordinamento giuridico.

In particolare, si notava che, a fronte della scomparsa della menzione dell'interesse nazionale come limite alla potestà legislativa regionale, il nuovo articolo 117 riservava alla competenza esclusiva dello Stato una serie di materie... che non sembravano propriamente «materie», in senso tecnico.

In altri termini, si sottolineava come “alcune tra le «materie» riservate allo Stato non alludono solo ai diversi campi o ambiti di disciplina, governati da principi unitari o almeno da regole specifiche (come l'urbanistica, la sanità, l'agricoltura, ecc.), ma si riferiscono anche e piuttosto a *compiti* propri dello Stato, di natura tale che possono essere soddisfatti soltanto mediante interventi legislativi all'interno di discipline appartenenti alle «materie» più diverse”²⁶³.

Perciò, nell'elenco previsto dal comma secondo dell'art. 117 si potevano riscontrare una serie di «materie» (nel senso precisato) costituenti “titoli di legittimazione trasversali”²⁶⁴ come, ad esempio: “i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (lett. m); le “funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” (lett. p); la “tutela della concorrenza”, la “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”.

²⁶² Molto interessante, anche se non può rientrare nel novero dei commentatori in prima battuta, lo studio degli elementi e dei principi di raccordo (ma anche di riconduzione ad unità del sistema) svolto da P. Veronesi, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in E. Bettinelli, F. Rigano, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, 2004, p. 263 ss.

²⁶³ Cfr. G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in “Le Regioni”, n. 6 del 2001, 1252 ss.

²⁶⁴ Cfr. G. Falcon, *op. ult. cit.*, 1253.

Si sarebbe trattato di vere e proprie clausole generali che legittimavano lo Stato “a dettare norme in qualunque materia”²⁶⁵ e, contemporaneamente – sotto il diverso profilo del rapporto fra legge statale e regionale in sede di controllo di fronte al giudice costituzionale –, di “ulteriori limiti «interni» alla competenza regionale”²⁶⁶.

Tuttavia, nel contempo, l’eventuale affermarsi di questa ipotesi ermeneutica sembrava, ad esempio, comportare un forte ridimensionamento della portata “espropriativa che sembra ricavarci a prima impressione”²⁶⁷ dalla collocazione della tutela dell’ambiente nell’ambito della competenza esclusiva dello Stato. A seguire questa impostazione, si diceva, la dizione “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” non avrebbe avuto un “oggetto in senso materiale”²⁶⁸, ma avrebbe individuato, invece, “uno *scopo* volto a garantire un uguale livello di tutela (...) su tutto il territorio nazionale”, costituendo così “la «materializzazione» della (...) clausola dell’interesse nazionale (...), spezzata settorialmente e convogliata nelle materie di scopo”²⁶⁹.

Contemporaneamente, in dottrina, veniva proposta un’altra ricostruzione²⁷⁰.

Perché – si affermava – invece di affannarsi a cercare grimaldelli con cui lo Stato possa giustificare la sua ingerenza in materie che la nuova formulazione dell’art. 117, separando le potestà legislative, prevede assegnate alla competenza regionale, non si prende atto della cessata “supremazia dello Stato come tutore «preventivo» dell’unità dell’ordinamento giuridico”²⁷¹ – come fra l’altro emergeva con chiarezza dal disposto dell’art. 114, primo comma, Cost. – e, conseguentemente, si valorizza con decisione “l’intera strumentazione della sussidiarietà e, nel suo ambito, della tutela dell’interesse nazionale e delle esigenze di coordinamento [cui] è demandata la cooperazione fra i diversi livelli di governo”²⁷².

²⁶⁵ Cfr. G. Falcon, *op. ult. cit.*, p. 1252.

²⁶⁶ Cfr. 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”, n. 6 del 2001, 1223 ss.

²⁶⁷ Cfr. A. Ferrara, *La “materia ambiente” nel testo di riforma del titolo V*, relazione al convegno di studi su *I Processi di federalismo: aspetti e problemi giuridici*, Milano, 30 maggio 2001, in www.federalismi.it.

²⁶⁸ A. Ferrara, *op. ult. cit.*.

²⁶⁹ A. Ferrara, *op. ult. cit.*.

²⁷⁰ Cfr. R. Bin, *L’interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in “Le Regioni” n. 6 del 2001, 1213 ss.

²⁷¹ Cfr. R. Bin, *op. ult. cit.*, 1221.

²⁷² Cfr. R. Bin, *op. ult. cit.*, 1221.

In questo senso, il fulcro della riforma costituzionale (e segnatamente delle competenze normative) non doveva essere cercato nell'opera di ritaglio o di "estensione" di questa o quella competenza normativa statale o regionale, ma andava indagato a partire dalla considerazione che, stante la solare disposizione del primo comma dell'art. 114 Cost. "lo Stato non è più entità sovrapposta alle altre, ma pariordinata ad esse"²⁷³. Di più: "non è lo Stato a «comprendere» gli altri livelli di governo; essi e lo Stato sono tutti ricompresi nella Repubblica", quindi se "lo Stato partecipa alla Repubblica in posizione di parità, e non più di supremazia gerarchica, rispetto agli altri enti" allora "la tutela degli interessi nazionali e delle esigenze unitarie della «Repubblica» non è parte delle caratteristiche di supremazia dello Stato, ma deve essere frutto dell'unico modo in cui dei soggetti di pari grado possono decidere, attraverso l'accordo, la «leale cooperazione»"²⁷⁴.

Certo, questa opzione presentava un limite: com'era possibile interpretare le "zone grigie" dell'art. 117, commi secondo, terzo e quarto, secondo un principio (quello di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza) che era riferito alle sole funzioni amministrative?

A questo limite di natura interpretativa, se ne poteva aggiungere un altro, che riguardava l'opportunità di considerare tutto il sistema imperniato – da subito – sull'unico presupposto del dittico sussidiarietà/collaborazione, senza che fossero stati previsti (ed esistessero) nuovi ed adeguati organi appositamente dedicati al raccordo fra i diversi soggetti che componevano la Repubblica su un piede di parità: poteva reggere il sistema, nel suo complesso²⁷⁵?

Nello stesso momento si faceva strada un'ulteriore ipotesi ricostruttiva: l'interesse nazionale poteva essere stato cancellato dal testo, ma non espunto dal sistema costituzionale, poiché in qualche modo sarebbe risorto dalle sue

²⁷³ Cfr. R. Bin, *op. ult. cit.*, 1219.

²⁷⁴ Cfr. R. Bin, *op. ult. cit.*, 1220. In questo senso, si affermava che, nella prospettiva delineata, "l'unico intervento che [la Corte] dovrebbe ancora garantire, insomma, è quello rivolto a tutelare il rispetto delle regole di leale collaborazione" (p. 1221) e che, in questo modo, "la Corte potrebbe finalmente tornare a fare il custode delle regole del gioco, anziché essere costretta a riscriverle di continuo" (p. 1221). Sulle stesse posizioni, mi sembra che convergesse anche S. Gambino, *Regioni e diritti fondamentali. La riforma costituzionale italiana nell'ottica comparatistica*, in S. Gambino (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale*, Giuffrè, 2003, p. 46-47.

²⁷⁵ Cfr. la sent. n. 507 del 2002 e la nota di R. Bin, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in www.forumcostituzionale.it.

ceneri – essendo incardinato nell’immutato art. 5 della Costituzione²⁷⁶ – attraverso il magistero della Corte costituzionale²⁷⁷.

Evidentemente, c’era una certa attesa per le posizioni di fondo che la Corte avrebbe assunto rispetto al nuovo testo costituzionale, e indirizzi giurisprudenziali non sono tardati ad arrivare – come si vedrà nel prossimo capitolo – e sono stati, progressivamente, sempre più nel segno di una continuità di contenuti rispetto alla giurisprudenza costituzionale precedente alla riforma²⁷⁸.

Questo progredire delle decisioni della Corte verso un tendenziale ridimensionamento delle prospettive regionali si svolgeva in parallelo sia al debolissimo tentativo di attuazione della riforma costituzionale, iniziato e non portato a termine²⁷⁹, con la legge n. 131 del 2003²⁸⁰, sia, nello stesso frangente, al tendenziale mancato decollo del rilievo quantitativo e qualitativo della legislazione regionale²⁸¹. A ciò doveva aggiungersi – sempre in via collaterale

²⁷⁶ Sinceramente interessanti le recenti notazioni di A. D’Atena, *Il principio unitario nel sistema dei rapporti fra Stato e Regioni*, in «Studi in memoria di Livio Paladin», 2004, p. 737 ss., il quale, pur ritenendo ingenerosa l’affermazione, riporta le tesi di Denis De Rougemont, secondo cui la dizione dell’art. 5 Cost., secondo la quale «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali» metterebbe d’accordo il diavolo e l’acqua santa: il centralismo dei giacobini e il federalismo dei girondini” (p.737).

²⁷⁷ Così A. Barbera, *Chi è il custode dell’interesse nazionale?*, in «Quaderni Costituzionali», n. 2 del 2001. Negava la persistenza del limite dell’interesse nazionale nell’ordinamento regionale riformato G. Caia, *Il problema del limite dell’interesse nazionale nel nuovo ordinamento*, in www.federalismi.it.

²⁷⁸ Aveva avvertito questo rischio S. Bartole, *Le tentazioni della Corte costituzionale*, in E. Bettinelli, F. Rigano, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, 2004, p. 799 ss. (spec. 807) quando affermava che “*rebus sic stantibus*, c’è la possibilità che la Corte si trovi esposta ripetutamente alla tentazione (...) di fare ricorso al suo vecchio strumentario tendenzialmente orientato a favore dello Stato. Nell’occasione essa, e con essa la dottrina, deve imparare che le strutture mentali, le forme del nostro pensare e dialogare sono le più dure a morire, e sostituirle con nuove, rivederle ed adeguarle richiede uno sforzo notevole, uno sforzo tanto più impegnativo quando il nuovo ordine costituzionale ha – come nel caso – tanti tratti di similitudine con il vecchio, per cui non sono pochi coloro i quali ne propongono una lettura continuista”.

²⁷⁹ Salvo che in materia di professioni, in cui è intervenuto il d.lgs. n. 30 del 2006.

²⁸⁰ Su cui v. G. Falcon (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003.

²⁸¹ Si veda quanto esposto nella ricerca pubblicata sulla rivista on-line www.federalismi.it, n. 6 del 2005, dedicata alla attività legislativa e regolamentare nelle regioni italiane nel quinquennio 2000-05, e, in particolare, il contributo di M. Rubechi, *L’attività legislativa e regolamentare della Regione Emilia-Romagna nella VII legislatura (2000-2005)*. V. sullo stesso tema A. Borzì, A. Cardone, *L’esercizio della potestà legislativa regionale nell’attuazione del Titolo V della Costituzione fra continuità e discontinuità normativa*, in «Osservatorio sulle fonti», 2002, p. 409 ss.: gli autori concludono la loro analisi della legislazione regionale affermando che “pare di poter dire che il primo anno di vigenza del nuovo Titolo V (...) è trascorso sostanzialmente nel segno della continuità della produzione legislativa regionale” salvo alcune eccezioni (p. 449). Sembra aver individuato un filone

ed, in certo modo, autonoma rispetto alle decisioni della Corte costituzionale – la tendenza del livello statale a muoversi verso strade nuove per incardinare vincoli vecchi: è il caso dei «non regolamenti» statali nelle competenze concorrenti²⁸², coerentemente enfatizzato da quella parte della dottrina che aveva proposto la ricostruzione del sistema delle fonti a partire dai principi di sussidiarietà e leale collaborazione²⁸³.

In tale contesto, dopo iniziali aperture di credito alla legislazione regionale, la Corte elabora i nuovi strumenti che le permettono di tutelare le vecchie istanze²⁸⁴, e non sbaglia, visti gli scarsi risultati che nella XIV legislatura si

legislativo originale delle Regioni in materia di diritti civili, dopo la riforma costituzionale, E. Longo, *La tutela regionale dei diritti civili*, in «Osservatorio sulle fonti», 2005, p. 58 ss.

²⁸² Dal titolo dell'intervento di F. Modugno, A. Celotto, *Un non regolamento statale nelle competenze concorrenti*, in «Quaderni costituzionali», 2003, p. 355 ss. La vicenda è puntualmente ricostruita da G. Di Cosimo, *Storia di un regolamento mai nato. In margine al decreto legge 24/2003*, in www.forumcostituzionale.it.

²⁸³ In particolare si veda quanto affermato da R. Bin, «*Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*». Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, in «Studi in memoria di Livio Paladin», 2004, p. 340, il quale sottolinea che gli atti in questione “non sono «fonti» almeno nel senso che non creano obblighi o diritti nell'ordinamento generale, non possono essere fatti valere nei confronti dei privati, sono indifferenti alla disciplina generale delle fonti, compresi i principi di gerarchia e tipicità, le norme sulla abrogazione, la regola *jura novit curia*; essendo frutto di «collaborazione» tra istituzioni, rientrano nella piena disponibilità dei soggetti che decidono di collaborare e lo possono fare in forme non corrispondenti a quelle (...) poste dalle norme costituzionali sul riparto delle attribuzioni”. Tale ragionamento su questa specie del genere *soft law*, conduce tuttavia l'A. ad affermare che tali atti, in fin dei conti, “vincolano i soggetti che hanno «collaborato» alla loro formazione e che questo vincolo può probabilmente essere fatto valere anche da «terzi» nel giudizio sul provvedimento finale” e che tale vincolatività permane, in sostanza, sia che l'atto in parola sia previsto in un previa legge statale, sia che non lo sia, in quanto, in quest'ultimo caso, potrebbe esser fatto valere attraverso la via della lesione del principio di leale collaborazione. Ecco dunque raggiunto il fine: la rimodulazione attraverso atti (apparentemente non normativi) frutto di collaborazione del regime delle competenze legislative.

²⁸⁴ Si veda in questa prospettiva quanto affermato da C. Bologna, *I nodi sulla legislazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in A. Vignudelli (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto*, Giappichelli, 2005, spec. p. 421 ss. V. anche la ricostruzione, ancora nel segno della gerarchia e della competenza (come notato dall'A.), di E. D'Orlando, *Il sistema delle fonti regionali*, in L. Mezzetti (a cura di), *La Costituzione delle autonomie*, Napoli, 2004, p. 34 ss., ma spec. p. 59, in cui si afferma che all'interno del nuovo Titolo V “operano due schemi interpretativi tra loro tendenzialmente configgenti: il primo che vede lo Stato e le Regioni posti in posizione di parità, disciplinata all'interno di un ordinamento generale governato dalla regola della competenza costituzionale; il secondo che si basa su uno sviluppo gerarchico dei rapporti tra i diversi livelli di governo e che si fonda sulla sostanziale supremazia statale, sul principio dell'unità politica di cui all'art. 5, sull'interesse nazionale e che mantiene in definitiva una «zona grigia» tra l'ambito di competenza statale e regionale”. Il mancato cambiamento dei termini essenziali dei rapporti di forza fra Stato e Regioni è sottolineato da A. Vignudelli, *Istituzioni e dinamiche del diritto*, in «Diritto e Società», n. 1 del 2006, p. 21 ss. (spec. p. 58-59), quando afferma che “ad uno sguardo meno concentrato sulle suggestioni, può essere ridimensionata la stessa asserzione di un *effettivo* cambiamento dei meccanismi di decisione, come testimoniano (...) il fatto che vi sia una competenza concorrente in cui la legge statale è pur sempre

ottengono anche sul versante – fondamentale, in quanto premessa per una effettiva autonomia politica e legislativa – della autonomia finanziaria.

Insomma, un certo modo di intendere le materie trasversali²⁸⁵, la cd. sussidiarietà legislativa²⁸⁶, l'elaborazione del concetto della cd. continuità istituzionale²⁸⁷, il riferimento costante ad una flessibile «leale collaborazione»²⁸⁸, l'interpretazione parzialmente forzata del criterio residuale²⁸⁹, il progressivo ritorno al riferimento ad interessi unitari²⁹⁰ per

superiore a quella regionale (art. 117, comma 3, Cost.) e (vi sia) un potere sostitutivo governativo *in via amministrativa* (art. 120 Cost.), che la Corte costituzionale non ha esitato ad estendere, più o meno appropriatamente, anche al campo *legislativo*”.

²⁸⁵ Cfr. sul tema G. Scaccia, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in «Diritto pubblico», n. 2 del 2004, p. 461 ss.; G. Arconzo, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in N. Zanon, A. Concaro (a cura di), *L'incerto federalismo*, Giuffrè, 2005, p. 181 ss.; ma v. anche, per il profilo concernente il delicato tema dei rapporti fra livelli essenziali delle prestazioni, principio di eguaglianza «sostenibile» e modello di Stato autonomista, A. D'Aloia, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in E. Bettinelli, F. Rigano, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, 2004, p. 80 ss.

²⁸⁶ Si rinvia sul punto alla ricca serie di commenti alla sent. n. 303 del 2003, che inaugura il filone della sussidiarietà legislativa, contenuta in www.forumcostituzionale.it e www.federalismi.it. V, in particolare, A. Morrone, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in www.forumcostituzionale.it, il quale non ha esitato ad affermare che «con baiori di potere costituente» la Corte costituzionale stesse riscrivendo il Titolo V; L. Violini, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny*, in www.forumcostituzionale.it; A. Ruggeri, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia*, in www.forumcostituzionale.it; Q. Camerlengo, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it; E. D'Arpe, *La Consulta censura le norme statali “cedevoli” ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza 303/2003*, in www.forumcostituzionale.it; F. Cintioli, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, in www.forumcostituzionale.it; S. Bartole, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in www.forumcostituzionale.it; A. D'Atena, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it; A. Anzon, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in www.forumcostituzionale.it; R. Dickmann, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V*, in www.federalismi.it; A. Moscarini, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it.

²⁸⁷ Su cui v. M. Belletti, *Necessità e temporaneità irrompono nel riparto di competenze Stato-Regioni sotto forma di continuità e sostanziale ultrattività*, in «Le Regioni», n. 1 del 2005, p. 241 ss.; v. anche P. Milazzo, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e «raffina» il principio di continuità*; in «Le Regioni», n. 4 del 2004, p. 963 ss.

²⁸⁸ Sul tema si rinvia a A. Simoncini, *La leale collaborazione dopo la riforma: prime osservazioni e tendenze*, in L. Violini (a cura di), *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano*, Giuffrè, 2005, p. 163 ss.

²⁸⁹ A partire dalla sent. n. 370 del 2003, di cui v. l'estratto in A. Morrone, *Il diritto regionale nella giurisprudenza e nelle fonti*, Cedam, 2005, p. 91.

²⁹⁰ Si veda, fra le altre, in particolare la sent. n. 62 del 2005 con i commenti di N. Maccabiani, *L'acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale (?)*, e I. Nicotra, *Il principio unitario: una versione*

giustificare la legislazione (e la supremazia) statale, non sono un atteggiamento «originario» o «naturale» della Corte costituzionale in ordine alla interpretazione del Titolo V: al contrario, è quando la Corte percepisce di essere lasciata sola nella gestione della riforma costituzionale, dopo peraltro aver dato prova di una possibile apertura (si pensi alle sentt., in certo modo consecutive, nn. 282 e 407 del 2002 e 94 del 2003; successivamente si veda l'ingegnosa formula elaborata nella «sentenza condono» che, in nel medesimo tempo riesce a salvare istanze statali, possibilità di differenziazione e istanze regionali²⁹¹) nella valorizzazione del nuovo testo costituzionale, che elabora strumenti idonei alla tutela di istanze unitarie e tende ad appiattirsi, come di consueto, nella «difesa» dell'assetto delle funzioni regionali incastonato nella legge statale – in particolare, nel d.lgs. n. 112 del 1998 – con una giurisprudenza che tende irrimediabilmente a privilegiare le ragioni di opportunità politico-istituzionale delle scelte legislative e, conseguentemente, si muove, in continuità con quanto accadeva sotto la vigenza dell'originario Titolo V, con un metodo orientato dal «caso» sottoposto a giudizio²⁹².

In tale prospettiva, non si può non sottolineare, anche a conferma di quanto appena affermato, la sorta di allarme lanciato di recente da Ugo De Siervo per cui “una qualsiasi riforma del sistema regionale, ma tanto più una riforma complessa e profonda come quella che (al di là di tutti i suoi limiti) ha trasformato il Titolo V della nostra Costituzione, esige un'attiva e coerente

aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale, entrambi in www.forumcostituzionale.it.

²⁹¹ Ben colta (e accolta) questa dinamica da N. Zanon, *Introduzione: l'assetto delle competenze legislative di Stato e Regioni dopo la revisione del Titolo V della Costituzione*, in N. Zanon, A. Concaro (a cura di), *L'incerto federalismo*, Giuffrè, 2005, p. 5 ss.: in effetti, l'A. rileva come la Corte, in un sol colpo, sia riuscita a dichiarare incostituzionali le norme statali di dettaglio, ad obbligare le Regioni a fare il loro dovere di legislatrici, a far rivivere le norme statali in caso di inerzia: “si tratta di una soluzione certo originale al nostro problema, una sorta di *tertium genus*, né legata alla vecchia idea della cedevolezza (le norme di dettaglio qui sono dichiarate incostituzionali!), ma neanche legata all'ipotetica idea dell'impossibilità, per lo Stato, di prevedere norme di dettaglio suppletive in materie concorrenti. Se lo Stato prevede nuovi principi, la Regione ha il diritto . ma anche il dovere – di implementarli con le proprie leggi di dettaglio; l'inadempienza di questo dovere si riverbera nella necessaria ri-espansione della normativa statale di dettaglio” (p. 15).

²⁹² Il passaggio dalla prima fase – breve, ma regionalista – alla seconda – che progressivamente riprende, magari con formule nuove, limiti già conosciuti – è ben sorpresa nel minuzioso contributo di G. Tarli Barbieri, *I rapporti fra la legislazione statale e la legislazione regionale*, in E. Bettinelli, F. Rigano, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, 2004, p. 174 ss., il quale aggiunge un efficace *post scriptum* al suo articolo proprio per dare conto dei mutamenti di umore giurisprudenziali.

politica istituzionale di attuazione da parte del Parlamento anche sulla base di procedure di sostanziale coinvolgimento delle Regioni, in assenza della quale i rischi di disfunzionalità e di degrado appaiono pericolosamente crescenti ed alla lunga neppure supplibili dall'opera di un qualsiasi altro organo costituzionale²⁹³. Tale richiesta, almeno per l'intera scorsa legislatura, sarebbe rimasta inevasa.

10. Una postilla. Il tentativo di separare le materie legislative dalle funzioni amministrative: riparto di materie, sussidiarietà e legalità.

Vi è un altro tema che, per concludere il breve *escursus* della dottrina dopo la riforma costituzionale del Titolo V, mi sembra centrale.

In effetti, se si osservano staticamente le disposizioni degli artt. 117 e 118, sembra che il legislatore costituzionale abbia voluto modificare radicalmente il rapporto fra funzione amministrativa e legislativa: quest'ultima fissata secondo categorie prestabilite a livello costituzionale; la prima, invece, regolata in via generale attraverso il principio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza che la rende «mobile» o aggiustabile all'occorrenza.

A livello dottrinale, si è affermato con forza che il principio del parallelismo, che presiedeva secondo il vecchio art. 118, c. 1, alla allocazione delle funzioni amministrative fra Stato e Regioni, sarebbe rimasto travolto dall'introduzione del principio di sussidiarietà²⁹⁴, tesi cui si è replicato, con acume, asserendo che i due principi operano su piani diversi²⁹⁵.

Sul tema vorrei segnalare due aspetti, che mi sembrano strutturalmente incidenti sulla formulazione stessa della funzione legislativa nel nuovo Titolo V.

Nel sistema antecedente la riforma costituzionale il principio del parallelismo

²⁹³ U. De Siervo, *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa fra Stato e Regioni*, in «Le Regioni», n. 6 del 2004, p. 1264. In sintonia con quest'ordine di idee si è di recente espresso A. Morrone, *Lo stato regionale: dalla giustizia costituzionale alla politica*, in «Quaderni costituzionali», n. 2 del 2006.

²⁹⁴ Si veda G. Falcon, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in «Le Regioni», n. 2/3 del 2002, p. 383 ss. Su posizioni simili v. anche F. Fracchia, *Le funzioni amministrative nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in G.F. Ferrari, G. Parodi (a cura di), «La revisione costituzionale del Titolo V fra nuovo regionalismo e federalismo», Cedam, 2003, p. 159 ss.

²⁹⁵ Si veda R. Bin, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in «Le Regioni», n. 2/3 del 2002, p. 365 ss.

rappresentava una equazione in forza della quale alle competenze legislative regionali corrispondevano altrettante funzioni amministrative, e viceversa. Ciò comportava che, come si è visto in precedenza, modulando le funzioni si modellassero anche le competenze legislative: era quanto accadeva con i trasferimenti di funzioni dal centro alle Regioni.

Allo Stato, tuttavia, rimaneva pur sempre la possibilità di riprendersi parte di quanto aveva trasferito – se non in teoria, in pratica – attraverso l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento: in altre parole se, successivamente al trasferimento, emergeva l'esigenza di riaccentrare alcune funzioni per necessità derivanti dall'attuazione di disposizioni di matrice comunitaria o per processi di riforma economico-sociale o per ragioni di interesse nazionale (intesi questi concetti nel senso lato con cui sono stati costantemente applicati), lo Stato se ne riappropriava – vedremo nel capitolo successivo entro quali limiti poteva esercitare questa funzione (per esempio, a partire dai primi anni ottanta, nel rispetto del principio di legalità) – e così finiva per incidere non solo sulle funzioni amministrative regionali, ma anche, proprio per l'operare del principio del parallelismo, su quelle legislative. Insomma, con un'espressione sintetica si potrebbe affermare che la funzione in parola, una volta fissato il quadro di fondo attraverso i decreti di decentramento, ne lasciava la «manutenzione» allo Stato.

Dopo la riforma costituzionale cosa accade se si verifica l'esigenza, in una materia di competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni, di riaccentrare una funzione amministrativa già esercitata a livello locale o regionale? Qual è la *procedura*, il *punto di fuga*?

Qui entra, o dovrebbe entrare, in gioco il principio di sussidiarietà. Tuttavia, mentre è chiaro qual è il contenuto di questo principio laddove lo Stato o la Regione, riformando un certo settore di propria competenza, si trovino a dover riallocare una serie di funzioni amministrative – nel qual caso è necessario che lo facciano valorizzando al massimo le istanze locali, purché adeguate a gestire le funzioni in parola – a mio avviso non è affatto chiaro come dovrebbe operare il sistema nel caso inverso, cioè quando una determinata funzione già allocata al livello locale o regionale necessiti di essere sussunta nel livello centrale.

In tal caso, a far difetto non è il principio di sussidiarietà, per il quale,

ovviamente, la funzione, se ne sussistono i presupposti effettivi, può, anzi deve, essere collocata al livello più adeguato.

Il problema è: sulla base del riparto rigido di competenze legislative, chi esercita la funzione legislativa necessaria per fondare il passaggio da un livello di governo a quello più ampio se la materia cui queste funzioni afferiscono non è di competenza statale?

Potrebbe la Regione allocare *direttamente* a livello centrale una funzione di questo tipo con una propria legge?

Ovviamente no, per tutta una serie di ragioni così scontate che non vale la pena citare, prima fra tutte l'ovvio rilievo che la Regione non ha, sul piano legislativo, nessuna potestà di affidare funzioni amministrative allo Stato. Ma ciò non può che condurre ad una soluzione: in tale ipotesi, è il livello statale che, seppur operando in materia di competenza regionale, si trova costretto ad intervenire con legge per assumere e disciplinare l'esercizio della funzione – magari dopo un'intesa *ad hoc*.

Ciò significa, tuttavia, necessariamente che chi ha scritto la riforma si è preoccupato molto di indagare i principi che avrebbero dovuto presiedere al conferimento delle poche, pochissime funzioni che sarebbe ancora possibile trasferire al sistema delle autonomie territoriali e poco, troppo poco, di come garantire un ordinato (e definito) movimento in senso inverso delle funzioni – sapendo che le funzioni amministrative non si possono «movimentare» se non attraverso la legge.

Quindi, sostanzialmente, si arriva alla soluzione paradossale per cui, da un lato, è estremamente difficile che il sistema delle autonomie ottenga effettivamente una maggiore quantità di funzioni amministrative dalla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà – in quanto già ne sono state attribuite e ne vengono gestite molte e, comunque, ciò dipende da un processo di riforma che nessuno, nell'attualità, sembra intenzionato ad avviare, essendo così vicina l'esperienza delle leggi Bassanini –; dall'altro, scontrandosi con la formale rigidità degli ambiti di competenza legislativa, il principio di sussidiarietà, quando si tratti di riallocare verso l'alto una funzione amministrativa in materia di competenza legislativa concorrente o residuale regionale, finisce per permettere di spezzare l'ordine delle competenze legislative a favore dello Stato. Insomma, questa rigidità del sistema – a prescindere da quale titolo la

CAPITOLO I

Corte decida di utilizzare per offrire copertura al legislatore statale – non può che rivolgersi contro le Regioni.

Esattamente il contrario di quanto si desiderava.

CAPITOLO TERZO

LE COMPETENZE LEGISLATIVE

NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE.

1. Premessa: metodo di indagine. Il primo approccio della Corte costituzionale nella interpretazione delle materie di competenza regionale.

Il presente capitolo è dedicato all'analisi della giurisprudenza costituzionale di interesse regionale, specificamente dedicata o connessa alla individuazione delle competenze legislative delle Regioni.

In questa prospettiva, bisogna immediatamente precisare quale sarà il metodo di indagine e di analisi. Della giurisprudenza costituzionale precedente la riforma del 2001 si tratteranno esclusivamente gli elementi essenziali, che ne hanno caratterizzato i contenuti e l'impostazione complessiva, dedicandosi particolarmente alla analisi dei limiti alla legislazione regionale, che sembra il profilo certamente "maggioritario" della parabola giurisprudenziale, almeno fino alla riforma del Titolo V.

Invece, si cercherà di arrivare ad una analisi più dettagliata in merito alle decisioni della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V.

Con ogni evidenza, l'inattuazione del Titolo V della Costituzione rendeva le prime decisioni della Corte in materia regionale e, più in generale, fino agli settanta, prive di quel rilievo generale che avrebbero acquisito in seguito alla istituzione delle Regioni ordinarie. In realtà, tuttavia, se si osserva bene il quadro complessivo della giurisprudenza costituzionale di quel quindicennio (1956-1970/71) si possono rintracciare in quegli anni le fondamenta dei successivi sviluppi.

Si pensi, in particolare, ad una delle prime decisioni in assoluto della Corte, che già contiene in sé buona parte della evoluzione successiva. Dovendo decidere di una questione attinente alla competenza regionale a modificare

disposizioni contenute nel codice civile, relativamente ai contratti agrari²⁹⁶, la Corte afferma perentoriamente che “i limiti della competenza regionale, in materia di agricoltura, vanno ricercati, più che nella natura delle norme da emanare, nelle finalità per cui l’Ente regione è stato creato” e che “le finalità che la Regione deve perseguire qualificano la competenza legislativa attribuitale”²⁹⁷.

Quindi, in una materia di competenza primaria o piena della Regione Sardegna²⁹⁸, che nell’art. 3 dello Statuto sardo trovava i soli limiti della armonia con la Costituzione e con i principi dell’ordinamento giuridico dello Stato, del rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Corte dichiara che elemento necessario e sufficiente per decidere è l’assunto della *regionalità* degli interessi disciplinabili dalla Regione, fra i quali, secondo il suo magistero, non sono compresi i “rapporti nascenti dall’attività privata rivolta alla terra”. Peraltro, l’affermazione della Corte puntualmente disattende le istanze difensive che richiedevano di specificare quale fra i limiti alla legislazione regionale statutariamente previsti fosse, in ipotesi, eventualmente applicabile al caso di specie.

Salve le considerazioni che si faranno di seguito, la decisione diventa paradigmatica del complesso della giurisprudenza costituzionale nel passaggio successivo, quando cioè, dopo aver dichiarato incompetente la Regione nei termini precisati, la Corte analizza l’altra disposizione tacciata di incostituzionalità – concernente la stessa materia e contenente disposizioni analoghe, se non identiche, a quelle appena in precedenza dichiarate incostituzionali – in cui si stabiliva che “i canoni di affitto per l’annata agraria 1948-49, riguardanti i terreni siti nel territorio della Regione autonoma della Sardegna, fissati con libera contrattazione in litri di latte od in prodotti da esso derivati o con riferimento al prezzo degli stessi, sono ridotti del 10%”. In tal

²⁹⁶ Legge della Regione Sardegna 24 febbraio 1950, n. 9, art. 1: "Nei contratti di affitto dei fondi rustici la riduzione prevista dagli artt. 1635 e 1636 Cod. civ. ha luogo anche quando la perdita o la mancata produzione del fondo raggiunge la misura di almeno il 30%. / Salvo il limite massimo del 50%, fissato dal Codice civile, la misura della riduzione del canone dovrà essere pari alla perdita del prodotto".

²⁹⁷ Così la sent. n. 7 del 1956.

²⁹⁸ Cfr. art. 3, lett. d), St. Sa.

caso, per *ragioni contingenti alla situazione che si era prodotta in quegli anni*, la disposizione viene ritenuta costituzionalmente legittima.

Evidentemente, anche se la decisione rimane difficilmente digeribile in termini di coerenza teorica, non sfugge la *vera* differenza fra le due fattispecie: l'una – quest'ultima – riferita ad un lasso temporale ormai esauritosi; l'altra, invece, con la pretesa di regolare stabilmente rapporti agrari di carattere privatistico.

Tuttavia, proprio questo sviluppo della decisione – al di là del suo contenuto – evidenzia taluni profili che caratterizzano l'approccio della giurisprudenza costituzionale, fino alla riforma costituzionale: a) un atteggiamento “preventivo” che, nelle petizioni di principio, è costantemente anti-regionale, tendente a definire la Regione e le sue competenze in termini minimali e di soggezione rispetto allo Stato; b) la decisione, o forse la necessità, di relazionare le competenze legislative a partire dal sindacato sulla *regionalità* (e quindi sulla dimensione) degli interessi, un sindacato rispetto al quale sarà sempre difficile indicare parametri certi di decisione, che trascendano da una valutazione caso per caso; c) l'impostazione delle decisioni è tale che il loro esito appare fortemente condizionato, di norma, da considerazioni di opportunità relative alla fattispecie sottoposta a giudizio, al contesto (normativo, istituzionale, politico) in cui si colloca ed alle conseguenze che può produrre, essendo il profilo argomentativo, molto spesso, una appendice necessaria, ma non autonoma²⁹⁹, rispetto a questi altri.

2. I tratti salienti dell'avvio della giurisprudenza costituzionale sulle materie legislative.

Passando ai profili più specificamente concernenti il merito delle scelte di “politica legislativa” effettuate dalla Corte costituzionale nei primi anni della sua attività sulle competenze legislative, ve ne sono alcune che rappresentano

²⁹⁹ Questo, che mi sembra uno dei profili decisivi, su cui poggiare, affinché sia realistica, e quindi utile, qualsiasi analisi della giurisprudenza costituzionale di interesse regionale, è stato evidenziato da V. Crisafulli, *L'attuazione delle Regioni di diritto comune e la Corte costituzionale*, in «Politica del diritto», 1972, p. 678-79, peraltro proprio mentre era un giudice, in carica, della Corte costituzionale. Riferendosi al novero delle decisioni concernenti i decreti delegati del 1972, egli affermava: “qualcuno dirà che con questo la Corte ha anteposto preoccupazioni di ordine pratico (e politico) a considerazioni di ordine strettamente giuridico; ma è seriamente pensabile che – di fronte a problemi largamente opinabili, per l'incertezza dei dati offerti dal diritto positivo e le divergenze della dottrina – un organo come la Corte possa (o addirittura debba) disinteressarsi delle conseguenze delle sue decisioni?”.

passaggi fondamentali, di cui bisogna dare conto puntualmente. Si deve tuttavia ancora premettere che, proprio a causa delle ragioni di opportunità in senso lato (precisate nel precedente paragrafo, al punto c) che caratterizzano di frequente le decisioni della Corte, la giurisprudenza costituzionale di interesse regionale ha un intrinseco carattere di frammentarietà, per cui accade normalmente che affermazioni perentorie vengano affievolite in decisioni successive, oppure che singoli passaggi, marginali in un certo contesto, vengano estremizzati in un altro. Qui si cercherà di rendere, per quanto possibile, lineare l'esposizione, ma si vuole avvertire che, com'è ben noto, nella fenomenologia delle decisioni, il quadro effettivo corrisponde a un tutt'affatto diverso «disegno puntiforme»³⁰⁰.

a) Il ruolo delle norme di attuazione statutaria.

Uno dei primi nodi che la Corte costituzionale – lo si è già visto nel capitolo precedente – si è trovata ad affrontare riguardava l'operatività delle disposizioni statutarie e delle competenze legislative ed amministrative in essi consacrate. Anche la soluzione del problema è stata già affrontata, ma ora è necessario specificarne i passaggi.

In primo luogo, va detto che la Corte, mentre afferma la necessità, ai fini dell'esercizio delle competenze regionali, di previe norme di attuazione, coglie l'occasione – come d'abitudine – per confermare i principi di unità e, sostanzialmente, di supremazia dello Stato, ed, anzi, sono questi a giustificare, in ultima analisi, l'esigenza di emanare le norme di attuazione: “il riconoscimento generico infatti della potestà normativa e amministrativa, non importa, di per sé, anche il trasferimento automatico delle funzioni e degli uffici statali; poiché le Regione, per quanto possa essere estesa la sua autonomia, resta sempre inquadrata nell'unità dello Stato ed è ad esso subordinata”³⁰¹.

³⁰⁰ Bin R., *La legge regionale*, in A. Barbera, L. Califano (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Maggioli, 1997, p. 126.

³⁰¹ Così la sent. n. 9 del 1957, che prosegue affermando: “non è perciò ammissibile che lo sostituisca nelle funzioni e negli organi senza che siano intervenute, al riguardo, particolari norme legislative”.

La stessa conclusione, peraltro, è valida per tutte le tipologie di potestà legislative regionali, compresa quella esclusiva della Regione siciliana³⁰², anche perché alle norme di attuazione si riconosce una funzione di *coordinamento* fra poteri statali e regionali che sembra necessaria in ogni settore³⁰³.

In generale bisogna ricordare che nel rapporto fra l'esigenza delle norme di attuazione e la potestà legislativa regionale, si è costantemente affermato che il «limite» delle norme attuative “non esclude che la potestà normativa, attribuita anche alle provincie [autonome] anzidette, possa svolgersi nelle materie indicate nelle norme statutarie, e quindi pure in quella relativa alle case popolari, (art. 11, n. 11, dello Statuto speciale) nei limiti stabiliti dallo Statuto medesimo, e sempre che non riguardino funzioni attribuite a organi statali”³⁰⁴.

Tuttavia, la decisione che sembra imporre con maggior forza la volontà del giudice costituzionale di riconoscere sempre e comunque la intermediazione delle norme di attuazione – che lascia intendere il *favor* per un costante intervento legislativo statale – è la n. 76 del 1963, con cui si ritengono necessarie siffatte norme anche per la Regione Valle d'Aosta, il cui Statuto, regolarmente adottato con legge costituzionale, non prevedeva affatto, a differenza di tutti gli altri, il trasferimento di funzioni attraverso norme attuative. La Corte muove dalla sua giurisprudenza costante e, per giustificare, peraltro in parziale contraddizione con un suo precedente³⁰⁵, l'imprescindibile esigenza di siffatte norme, valuta che “la disposizione transitoria VIII della

³⁰² Cfr. sent. n. 17 del 1961, nella quale si affermava, conformemente al costante orientamento della Corte, che anche “quando una materia sia compresa nella così detta competenza esclusiva della Regione (...) non compete alla Regione la correlativa potestà amministrativa e, quindi, non si attua alcun trasferimento automatico delle funzioni e degli uffici statali, ma sono necessarie opportune norme legislative di attuazione”.

³⁰³ Cfr. sent. n. 20 del 1961 in cui, in materia di concessioni idriche di competenza della Regione Trentino Alto Adige, si afferma “È del pari chiaro però che, quando, come nella specie, trattasi di coordinare poteri statali coi poteri riconosciuti statutariamente a una Regione, la coordinazione non può esser realizzata se non attraverso norme di attuazione delle disposizioni statutarie (v., tra le altre, le sentenze di questa Corte 19 gennaio 1957, n. 15, e 31 marzo 1960, n. 19). E, per regola inderogabile, la competenza a emanare siffatte norme di attuazione spetta allo Stato (v. al riguardo, oltre la sent. n. 19 del 1960, già citata, la sent. 21 gennaio 1957, n. 23), non diversamente da quanto avviene per tutte le altre norme di attuazione”.

³⁰⁴ Così la sent. n. 2 del 1960.

³⁰⁵ Si tratta della sent. n. 8 del 1958, che effettivamente riguarda un'ipotesi specifica, concernente l'art. 11 dello Statuto valdostano in cui espressamente si prevedeva che “le miniere esistenti nella Regione sono date in Concessione gratuita alla Regione per novantanove anni” (c. 1). Rimane ovviamente il fatto che in tal caso la Corte non aveva ritenuto necessaria alcuna previa norma di attuazione statale.

Costituzione sancisce un principio generale ed inderogabile, che afferma la necessità di una attuazione coordinata dei principi costituzionali dell'autonomia e del decentramento nel campo dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e dello Stato” a nulla rilevando “il fatto che nello Statuto della Valle siano state conferite alla Regione diverse attribuzioni amministrative senza la espressa indicazione della necessità di norme statali di attuazione, se questa necessità era stata già espressa nella Costituzione con una disposizione generale valevole per tutte le Regioni”³⁰⁶.

In realtà, talvolta la Corte ha ritenuto non necessaria alcuna intermediazione per riconoscere la competenza amministrativa e legislativa regionale, con ciò modificando radicalmente il proprio orientamento³⁰⁷.

In ogni caso, anche il nesso fra norme di attuazione e Statuti speciali ha meritato l'attenzione del giudice costituzionale e merita la nostra, in quanto, talvolta, sembra che il secondo si debba leggere con le lenti delle prime: forse

³⁰⁶ Cfr. sent. n. 76 del 1963. La Corte afferma perentoriamente, dunque, che “il silenzio dello Statuto valdostano circa le norme di attuazione può significare effettivamente che non si ritenne necessario, nei riguardi della Valle, conferire al Governo il potere di emanare norme di attuazione; ma ciò non significa che si fosse voluto adottare per la Valle un sistema diverso da quello generale. Il legislatore costituente, con esplicite norme contenute in tutti gli Statuti speciali del 1948, escluso quello valdostano, e nel recente Statuto speciale per il Friuli- Venezia Giulia (art. 65), nonché nella disposizione transitoria VIII della Costituzione, ha disposto che l'assunzione di funzioni amministrative da parte delle Regioni, a Statuto speciale o a statuto ordinario, non può aver luogo se le relative modalità non siano dettate con norme legislative statali”. Molto interessante anche l'affermazione della Corte in ordine al protrarsi indefinito dei tempi per l'emanazione di queste norme: “non è decisivo l'altro argomento addotto dalla Regione - anch'esso di portata generale - secondo cui l'affermata esigenza di norme statali di attuazione potrebbe rendere possibile un differimento anche *sine die* dell'inizio dell'attività delle Regioni, in settori che la legge costituzionale ha ad esse affidato, ove lo Stato non provveda ad emanare le norme occorrenti. Che questo inconveniente possa verificarsi e che, anzi, si sia già verificato è cosa innegabile; ma dal fatto che il sistema abbia prodotto e possa produrre degli inconvenienti non può essere tratto un argomento contro il sistema. Tanto più che non è detto che l'ordinamento costituzionale sia assolutamente privo di rimedi contro l'ingiustificata inerzia degli organi ai quali è demandato il compito di dettare le norme di attuazione”.

³⁰⁷ Cfr. sent. n. 136 del 1969, in cui la Corte espressamente afferma, riprendendo un originario indirizzo e richiamandosi proprio al precedente della sent. n. 8 del 1958, che “Sono le circostanze che indicano se e in che limiti l'esplicazione di potestà legislativa da parte di una regione o di una provincia autonoma in materia di propria competenza sia condizionata all'emanazione di norme di attuazione dello statuto. In via di massima, quando delimita con precisione l'oggetto della potestà legislativa che essa attribuisce alla regione o alla provincia autonoma, la fonte statutaria deve ritenersi sufficiente a conferire direttamente alla regione o alla provincia i poteri legislativi e amministrativi relativi a quella materia (sentenza 18 novembre 1958 n. 58); cosicché la VIII disposizione della Costituzione, se applicabile nell'ambito degli statuti speciali, riguarda il passaggio alle regioni o alle provincie autonome di quelle funzioni amministrative dello Stato che non possono ravvisarsi direttamente ad essere trasferite dallo statuto, e in ogni caso concerne il trasferimento alle regioni o alle provincie autonome di funzionari e di dipendenti dello Stato”.

era questo che si voleva significare nelle decisioni in cui si è tripartito il contenuto delle norme di attuazione in *contra, praeter e secundum legem*³⁰⁸, lasciando intendere che non si trattava di norme di mera esecuzione statutaria, ma di attuazione, appunto, e quindi in linea di principio dotate di un largo margine di ridefinizione delle competenze statutariamente previste, che ha fatto discutere alcuni autori di un loro tendenziale ruolo di «leggi-cornice»³⁰⁹.

b) i risvolti positivi dei limiti alla legislazione delle Regioni speciali.

Questo è, come si è visto nel capitolo precedente, uno dei temi più cari alla dottrina che negli anni sessanta si è occupata di competenze legislative regionali. In realtà, si tratta di un tema almeno altrettanto caro, vista la mole delle decisioni, alla stessa giurisprudenza costituzionale.

Dell'inquadramento dei limiti alla legislazione regionale ci si occuperà fra breve, ma qui se ne deve trattare, complessivamente, per caratterizzare un tratto essenziale che ha segnato l'avvio della giurisprudenza costituzionale di interesse regionale: tutti, o quasi, i limiti alla legislazione regionale hanno concorso a ritagliare, sul piano concettuale e materiale, uno spazio per la legislazione statale.

Il denominatore comune di questo atteggiamento richiama l'impostazione della sent. n. 7 del 1956 e, specificamente, il tema del limite della *regionalità* delle competenze legislative regionali. Rivolgendo in positivo questo «confine naturale» della competenza regionale si arriva alla conclusione per cui se la Regione non può disciplinare che fenomeni di rilievo regionale, è logico che tutta la legislazione che esula da quella dimensione non possa che essere statale. Ciò comporta non tanto di prescindere dalla attribuzione materiale di competenze, quanto di rileggerla, complessivamente, in questa chiave: in tal

³⁰⁸ Si vedano in particolare le sentt. n. 20 del 1956, 30 del 1959 e più di recente 212 del 1984. Interessante, in particolare, il richiamo di quest'ultima sentenza al concetto di norme di attuazione *praeter legem* già contenuto nella sent. n. 20 del 1956, che affermava: "Se poi le norme di attuazione siano *praeter legem*, nel senso che abbiano integrato le disposizioni statutarie *od abbiano aggiunto ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano* [corsivo nostro], bisogna vedere se queste integrazioni od aggiunte concordino innanzi tutto con le disposizioni statutarie e col fondamentale principio dell'autonomia della Regione, e se inoltre sia giustificata la loro emanazione dalla finalità dell'attuazione dello Statuto".

³⁰⁹ Cfr. V. Crisafulli, *Le Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1963, p. 543, afferma che "le norme di attuazione hanno finito con l'acquistare una figura molto simile a quella delle «leggi cornice»".

senso, i limiti alla legislazione si trasformano in altrettanti presupposti di competenza dello Stato.

E' evidente che un grande appiglio testuale per questa operazione viene offerto alla Corte dal limite delle grandi riforme economico-sociali, in quanto esso rinviava palesemente ad una attività legislativa statale; tuttavia, è altrettanto evidente che la Corte ha utilizzato allo stesso fine anche altri limiti, segnatamente quello dell'interesse nazionale, ma anche quelli delle materie, dei principi e costituzionale.

E' ben noto che tale elemento di «flessibilità», introdotto interpretativamente nei rapporti fra legislazione statale e regionale, non è stato utilizzato esclusivamente per fornire copertura a scelte politiche «epocali», come la nazionalizzazione dell'energia elettrica³¹⁰, ma si è perso per mille rivoli, giustificando ritagli consistenti, talvolta arbitrari, delle competenze regionali. D'altra parte, la struttura del sistema (e le contingenze storico-politiche) era tale da non permettere significative alternative, come peraltro è dimostrato dagli effetti piuttosto scarsi, al di là delle buone o ottime intenzioni, sul piano della ricostruzione del sistema delle fonti statali e regionali e dei relativi rapporti di forza, degli stessi decentramenti di funzioni.

Quel che preme qui segnalare, dunque, è che sin dall'avvio della giurisprudenza costituzionale si afferma questa bivalenza dei limiti alla legislazione regionale, che innova il modo di intendere il rapporto fra legge statale e regionale, che, a sua volta, come si è cercato di descrivere nel capitolo precedente, solo su un piano di pura teoria poteva essere effettivamente regolato dal principio di competenza.

La Corte stessa descrive questa dinamica riferendosi alle potestà legislative dello Stato e delle Regioni: “sempre circoscritta a particolari materie quest'ultima; residuale, e quindi generale, la prima. Dove una materia non è espressamente attribuita alla competenza regionale, si afferma, perciò, e si espande nella sua pienezza la potestà legislativa dello Stato. Persino sulle materie di competenza regionale, ove questa sia bipartita o concorrente, permane una competenza statale, limitatamente alla posizione e successiva modificazione dei principi; ed in ogni caso, anche trattandosi di materie

³¹⁰ Cfr. sent. n. 13 del 1964, su cui v. V. Crisafulli, *Legge di nazionalizzazione, decreti delegati di trasferimento e ricorsi regionali*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 1964, p. 96 ss.

devolute a competenze regionali di tipo primario, resta pur sempre allo Stato il potere di dettare le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e di dare attuazione legislativa agli obblighi internazionalmente assunti”³¹¹.

In realtà, una volta incardinata a livello statale la competenza a specificare i limiti alla legislazione regionale, la giurisprudenza costituzionale assiste, piuttosto passivamente, al costante debordare di questi limiti, che acquistano la consistenza di una vera e propria attribuzione di competenza e permettono di ritenere legittime legislazioni statali minuziose e occhiute.

E’ a partire da queste decisioni, inoltre, che, vista la palese compressione delle competenze regionali, statutariamente previste³¹², si inizia a porre la questione del coordinamento dell’interesse generale, di cui è portatore lo Stato, con l’interesse particolare di cui è portatrice la Regione³¹³, da cui – se si vuole, con un pizzico d’ironia, valorizzandone i *risvolti positivi* – emerge progressivamente il tema della collaborazione. In particolare, si afferma, specialmente in relazione alle leggi di pianificazione, che se lo Stato legifera in materia regionale deve prevedere il coordinamento delle reciproche sfere di competenza legislativa³¹⁴, in quanto “il principio del coordinamento delle attività statali con quelle regionali si impone ai fini del rispetto dell'autonomia degli enti locali entro il quadro dell'unità dello Stato”³¹⁵.

c) la costrizione delle norme regionali nell’ambito delle norme di carattere amministrativo.

Altro passaggio chiave della prima giurisprudenza costituzionale concernente le potestà legislative è la definizione del «tipo» di norme adottabili dalla Regione. In tal senso, il combinarsi del già più volte citato limite della *regionalità* col limite costituzionale e con il criterio della interpretazione

³¹¹ Cfr. sent. n. 151 del 1974.

³¹² A cavallo fra la fine degli anni ottanta e l’inizio degli anni novanta si sviluppa e si stabilizza una giurisprudenza per cui si richiedeva che nelle leggi di riforma venisse, con apposita clausola, salvaguardata la competenza legislativa delle Regioni ad autonomia differenziata, ed in mancanza, la Corte raggiungeva lo stesso fine per via interpretativa, cfr., fra le altre, sentt. 1133 del 1988 e n. 40 del 1992.

³¹³ Cfr. sent. n. 4 del 1964.

³¹⁴ Cfr. sent. n. 140 del 1968, su cui v. L. Paladin, *Competenze statali e competenze regionali i materia di scuole materne*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1968, p. 2323 ss.

³¹⁵ Così la sent. n. 92 del 1968.

tassativa delle competenze regionali, sintetizzato nella massima ricorrente per cui “non se ne può consentire l’estensione a rapporti non rientranti nelle medesime, in base alla mera considerazione dei fini che ne hanno ispirato il conferimento”³¹⁶, finisce per far escludere al giudice costituzionale, sin dalle sue prime decisioni, che con legge regionale si possano adottare discipline di carattere privatistico ed alla regolazione delle politiche pubbliche, anche se si è già detto che le Regioni, pure in tali ambiti, in attesa delle norme di attuazione – talvolta anche dopo che queste sono state emanate – non si vedevano riconosciute un grande margine di manovra.

d) La chiusura del cerchio: l’asimmetria dei vizi denunciabili in via diretta e le fonti utilizzabili dal legislatore regionale.

Altri aspetti di fondo che concludono il compito di rendere l’idea anche della complessiva disparità di mezzi (giuridici) fra Stato e Regioni, riguardano la decisione della Corte di limitare, per quanto riguarda le Regioni, la legittimazione ad impugnare in via diretta leggi statali per sole ragioni di competenza, mentre allo Stato viene riconosciuta la facoltà denunciare qualsivoglia vizio della legge deliberata dal Consiglio regionale³¹⁷.

Sotto altro profilo, anche il ventaglio di fonti a disposizione della Regione sono limitate dalla giurisprudenza costituzionale alla sola legge regionale, escludendosi la possibilità di intervenire con decreti legge regionali o con lo strumento delle delegazione legislativa alla Giunta regionale³¹⁸.

3. I criteri di individuazione delle materie legislative.

Se queste sono le coordinate, a mio parere, fondamentali della prima giurisprudenza costituzionale, credo sia già di per sé chiaro quali siano i criteri «effettivi» di individuazione della portata delle «materie legislative». Sotto questo profilo, quindi, mi sembra importante avvertire che l’utilizzazione dei criteri «classici» di individuazione delle competenze spesso, ma direi

³¹⁶ Così la sent. n. 46 del 1961.

³¹⁷ Cfr. sentt. n. 32 del 1960, 30 del 1959 e 14 del 1975.

³¹⁸ Cfr. sentt. n. 50 del 1959, su cui v. C. Esposito, *I decreti-leggi delle Regioni*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1959, p. 779; e 32 del 1961.

praticamente sempre, *copre* la risoluzione preventiva della decisione sulla dimensione degli interessi coinvolti ed è in questa prospettiva che può essere utile fornirne un quadro.

La Corte, sin dalle prime decisioni, privilegia fortemente il cd. «criterio oggettivo» affermando che “per identificare le materie sulle quali le Regioni hanno competenza, deve essere seguito un criterio obiettivo tratto dal contenuto della norma e non dai fini che la norma stessa intende perseguire”³¹⁹. Come emerge da questo passo, la Corte sostiene l’uso del criterio oggettivo – in realtà molto difficile da definire, se non attraverso il riferimento alla normativa vigente – per escludere l’applicazione del criterio teleologico, che, in buona sostanza, avrebbe permesso un certo dilagare delle potestà legislative regionali³²⁰. Che la finalità sia questa è dimostrato dal fatto che il criterio teleologico, se non può essere usato per estendere le competenze regionali, viene utilizzato per comprimerle: è sufficiente il riferimento alla decisione con cui la materia «edilizia popolare» non viene fatta rientrare nella competenza regionale in materia di «edilizia e urbanistica»³²¹, in considerazione del fatto che la si deve intendere “come quel complesso di provvidenze che, sotto varia forma, perseguono il fine di agevolare la soddisfazione di uno dei bisogni fondamentali dell’individuo: quello dell’abitazione, che le vicende economiche e sociali, collegate o provocate dai due conflitti mondiali, hanno reso più acuto, e di tale natura da non consentire, di regola, all’individuo di soddisfarlo coi soli suoi mezzi”³²². Bisogna anche segnalare che tale impostazione finisce per collegare direttamente l’interpretazione svolta sulla base del criterio oggettivo al ruolo delle norme di attuazione degli Statuti speciali, prima, e dei decreti di

³¹⁹ Così la sent. n. 32 del 1960, ma nello stesso senso, fra le molte, v. sent. n. 45 del 1958, 46 del 1961, 20 del 1970, 165 del 1986.

³²⁰ Si pensi come, nella sent. n. 29 del 1968, a partire dalla affermazione secondo cui la “potestà legislativa attribuita alle Regioni a statuto speciale, trova la sua base ed anche il suo limite, nelle materie espressamente indicate nelle norme statutarie, non potendosi quindi intendere (come ha rilevato questa Corte) in senso finalistico” si arriva ad escludere che nella competenza regionale in materia di “legislazione sociale: rapporti di lavoro, previdenza ed assistenza sociale, osservando i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato” (art. 17, lett. f, St. Sic.) possa rientrare la previsione della concessione di un assegno vitalizio ai familiari dei caduti in Sicilia, in quanto “l’ambito normativo riconosciuto, dalla citata norma, non concerne tutta la legislazione sociale, bensì ciò che riflette i rapporti di lavoro e le provvidenze che ad essi sono collegate a garanzia del lavoratori”. Ma v. anche la sent. n. 46 del 1962.

³²¹ Art. 3, lett. f), St. Sard.: si tratta di competenza legislative piena della Regione Sardegna.

³²² Così la sent. n. 50 del 1958.

trasferimento di funzioni, poi, che divengono la vera cartina di tornasole del criterio in parola.

L'iniziale esclusione del criterio teleologico porta con sé il rigetto della possibilità di riconoscere che la potestà legislativa regionale si estenda a materie non espressamente contemplate per l'operare della *connessione*³²³. In merito, anche grazie all'opera della legge n. 382 del 1975 – che nell'art. 1, c. 2, apre alla connessione, in relazione alla impostazione dei trasferimenti per settori organici di materie – successivamente la Corte si mostrerà più aperta³²⁴. In alcune decisioni, stavolta di senso regionalista, la Corte sembra anche adottare il criterio della *connaturazione*, ad esempio, affermando che il «bilancio» e la «contabilità», materie non individuate nello Statuto Sardo, non possono «essere intese come materia a sé stante, ma rappresentano mezzi e strumenti giuridici indispensabili perché l'ente Regione possa concretamente operare per il perseguimento dei vari fini assegnatigli» e l'esigenza di riconoscerne la titolarità in capo alla Regione è «necessaria conseguenza dell'autonomia legislativa ad essa attribuita nelle numerose materie indicate negli artt. 3 e 4 dello Statuto»³²⁵.

4. L'avvento delle Regioni ordinarie: continuità delle linee guida giurisprudenziali e funzione di indirizzo e coordinamento.

A partire dagli anni settanta, com'è noto, cominciano ad operare le Regioni ordinarie. Ci si deve chiedere quale sia stato l'impatto di questi enti sulla mole della giurisprudenza costituzionale, se ne abbia significativamente mutato forme e contenuti, principi e limiti. Salvo i profili che di seguito si accennano, la risposta è, a mio avviso, negativa: le Regioni ordinarie si innestano nel «grande fiume» della giurisprudenza costituzionale, senza provocare una modificazione sostanziale dei parametri da questa adottati nei primi quindici anni di attività sul versante regionale. L'atteggiamento della Corte

³²³ Cfr. sent. n. 46 del 1962.

³²⁴ Cfr., fra le altre, sentt. n. 140 del 1977 e 2 del 1990.

³²⁵ Così sent. n. 107 del 1970. V. nello stesso senso le sentt. n. 77 del 1970 e 60 del 1966. In quest'ultima si afferma che «in linea di principio è da ritenere che nell'attribuzione di potestà legislativa sull'ordinamento di un ente sia compresa la competenza a dettar norme in tema di incompatibilità, giacché all'ordinamento si riferisce - secondo quanto la Corte (cfr. sentenza n. 13 del 1961) ebbe ad affermare ad altro proposito - ogni disciplina che attenga al funzionamento dell'ente».

costituzionale dopo l'istituzione delle Regioni ordinarie, in altri termini, non muta nelle sue impostazioni di fondo, semmai provoca una accelerazione nella specificazione ed elaborazione degli indirizzi consolidati, come peraltro viene evidenziato, nel paragrafo successivo, dall'analisi dei limiti alla legislazione regionale, rispetto ai quali non è difficile riscontrare una evoluzione in continuità.

Ciò detto, evidentemente, l'istituzione delle Regioni ordinarie comporta una diversa incidenza e un diverso peso del «problema Regioni» rispetto all'assetto complessivo dell'ordinamento ed anche del ruolo della Corte costituzionale: si pensi all'aumento del contenzioso (con il conseguente grave arretrato³²⁶) ed al peso complessivo che acquistano le decisioni della Corte. Dichiarare incostituzionale una legge statale per l'invasione della competenza regionale prima e dopo l'istituzione delle regioni ordinarie ha un peso politico-istituzionale completamente diverso.

Peraltro – e qui arriviamo agli aspetti di novità – il tema della uniformità del diritto di matrice statale viene, in un certo senso, percorso dallo stesso legislatore statale, quando nella legge n. 281 del 1970 riserva la funzione di indirizzo e coordinamento allo Stato³²⁷.

Nelle intenzioni del legislatore, avallate dalla Corte, tale funzione doveva garantire, o meglio, riservare allo Stato la possibilità di indirizzare e coordinare – di ricondurre ad unità³²⁸ – i fili dell'amministrazione nelle materie di competenza regionale in via di trasferimento, anche in considerazione del fatto che non era riconosciuto, in via normativa, “allo Stato il potere di sostituirsi alle Regioni in caso di loro inerzia”³²⁹: la funzione di indirizzo e

³²⁶ Su questo aspetto si rinvia al pensiero ed ai dati forniti e spiegati da S. Bartole, *Considerazioni sulla funzionalità della Corte costituzionale*, in S. Bartole, M. Scudiero, A. Loiodice (a cura di), *Regioni e Corte costituzionale*, Franco Angeli, 1988, p. 13 ss.

³²⁷ Per un quadro generale ed una sistemazione nei diversi decentramenti della funzione di indirizzo e coordinamento, con completi riferimenti giurisprudenziali (p. 50, nota 4) e dottrinali (p. 50, nota 5) v. L. Califano, *L'irriducibile ascesa dell'indirizzo e coordinamento*, in «Le Regioni», 1999, p. 49 ss. V. anche quanto affermato da R. Bin, *La legge regionale*, in A. Barbera, L. Califano (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Maggioli, 1997, p. 104.

³²⁸ V. sent. n. 138 del 1972 in cui si afferma che “il rispetto delle esigenze unitarie è garantito dai principi fondamentali stabiliti nelle leggi dello Stato per quanto riguarda la potestà legislativa, dalla funzione statale di indirizzo e di coordinamento per quanto riguarda la potestà amministrativa”.

³²⁹ Così la sent. n. 138 del 1972.

coordinamento, in un certo senso, ha un ruolo di ritaglio³³⁰ (in positivo) delle funzioni, sul piano amministrativo, speculare a quello dell'interesse nazionale, sul piano legislativo, ed infatti comunemente si afferma che il primo rappresenti un risvolto positivo del secondo³³¹.

In questa prospettiva, il salto concettuale che si realizza con la previsione di tale funzione è rilevante: non solo si stabilisce che – come era già accaduto per le norme di attuazione – i decreti di trasferimento possono ritagliare in vario modo le funzioni conferite (nelle materie di competenza regionale), ma – non più in via eccezionale e poggiando sulla sussistenza di limiti alla legislazione regionale, di cui si valorizzano i risvolti positivi – si prevede una funzione statale, di carattere generale e preventivo, attraverso la quale lo Stato può mantenere costantemente le redini anche delle funzioni conferite alle Regioni³³²: in altri termini, da parte della Corte costituzionale non solo si avalla la tesi della previa necessità di trasferimento di funzioni per l'esercizio delle competenze regionali (amministrative e, quindi, legislative), ma rispetto alle funzioni amministrative si permette di trattenere a livello statale il potere di emanare atti di coordinamento dalla natura piuttosto ambigua, poiché proprio il procedimento attraverso il quale si permette alle Regioni di entrare in funzione lascia presagire possibili interferenze non solo e non tanto fra amministrazione centrale e regionale, ma specialmente fra amministrazione statale e legislazione regionale.

Il punto è che proprio sulla portata e sul ruolo di questa funzione la giurisprudenza costituzionale evolve profondamente, nel corso degli anni, le

³³⁰ Lo ricorda A. Anzon, *Le leggi di indirizzo e coordinamento nella recente giurisprudenza costituzionale*, in F. Cuocolo, L. Carlassare, U. De Siervo, M. Bertolissi, M. Scudiero, F. Sorrentino, *Corte costituzionale e Regioni*, ESI, 1988, p. 173 ss.

³³¹ Secondo la Corte la funzioni di indirizzo e coordinamento “rappresenta, per dir così, il risvolto positivo di quel limite generale del rispetto dell'“interesse nazionale e di quello di altre regioni”, che l'art. 117 espressamente prescrive alla legislazione regionale e cui è preordinato il controllo successivo detto comunemente “di merito”, spettante al Parlamento dietro ricorso dello Stato (art. 127 Costituzione)” (così sent. n. 39 del 1971, su cui v. L. Paladin, *Sulle funzioni statale di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza regionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1971, p. 189 ss.).

³³² E in dottrina si affermava, proprio tenendo presente l'esperienza delle Regioni speciali, che l'art. 17, c. 1, lett. a), della legge n. 281 del 1970, in cui si prevedeva la funzione di indirizzo e coordinamento, “non trovava alcun esplicito fondamento in Costituzione che infatti non condiziona l'esercizio della potestà amministrativa regionale a previe direttive statali” (così F. Cuocolo, *Diritto e politica nella giurisprudenza costituzionale in materia di Regioni*, in F. Cuocolo, L. Carlassare, U. De Siervo, M. Bertolissi, M. Scudiero, F. Sorrentino, *Corte costituzionale e Regioni*, ESI, 1988, p. 43).

proprie posizioni iniziali, facendone uno strumento pervasivo delle competenze regionali.

In particolare, nel quadro di una evoluzione giurisprudenziale piuttosto ondivaga³³³, in un primo momento, si tende a giustificare il vincolo che gli atti di indirizzo e coordinamento finiscono per svolgere direttamente nei confronti della legislazione regionale; in un secondo momento, si richiede l'intermediazione legislativa statale per garantire il rispetto del principio di legalità³³⁴; ancora in un momento successivo si finiscono per legittimare tutti gli atti di indirizzo e coordinamento anche puntualmente surrogatori rispetto alla possibilità di intervento di altre fonti regionali³³⁵ e si parificano, rispetto ai loro effetti, le posizioni delle Regioni ordinarie e differenziate³³⁶. Tutta l'evoluzione di questa giurisprudenza è tagliata trasversalmente dal riferimento alla tutela di esigenze unitarie (di norma definite come «insuscettibili di frazionamento») da parte dello Stato, in mancanza delle quali dovrebbe comunque «riespandersi» la competenza regionale: il fatto è che raramente si ritengono non sussistere, in concreto, siffatte esigenze – le quali, fra l'altro, talvolta vengono anche giustificate col concorso di limiti diversi da quello dell'interesse nazionale³³⁷ – e, di conseguenza, la legislazione regionale ne rimane fortemente ridimensionata. Non solo: come efficacemente rilevato in dottrina, è la genesi stessa delle norme di indirizzo che finisce per fare della legge regionale una fonte di «terzo grado», poiché “l'atto di indirizzo e coordinamento risulta condizionato dalla legge statale, ma, a sua volta, condiziona la legge regionale”³³⁸.

³³³ Ricostruisce l'andamento della giurisprudenza costituzionale in materia fino alla fine degli anni ottanta A. Anzon, *Le leggi di indirizzo e coordinamento nella recente giurisprudenza costituzionale*, in F. Cuocolo, L. Carlassare, U. De Siervo, M. Bertolissi, M. Scudiero, F. Sorrentino, *Corte costituzionale e Regioni*, ESI, 1988, p. 169 ss.

³³⁴ Cfr. sent. n. 150 del 1982, poi seguita dalla giurisprudenza più recente, cfr. sent. n. 30 del 1992.

³³⁵ Cfr. sent. n. 177 del 1986.

³³⁶ Cfr. sent. n. 340 del 1983.

³³⁷ Come ricorda A. Anzon, *op. cit.*, p. 170, la funzione di indirizzo e coordinamento può tradursi in “forme di ingerenza più analitiche e puntuali ove trovi fondamento in altri e diversi limiti espressamente previsti (...) dalle norme costituzionali sulla ripartizione delle competenze (sentt. n. 340 del 1983, 195 del 1986; in particolare per il «rispetto degli obblighi internazionali» v. le sentt. nn. 31 del 1983 e 357 del 1985), ovvero quando essa sia preordinata (...) all'attuazione, in condizioni di parità per tutti i cittadini, di un valore costituzionale primario (così le sentt. nn. 294 del 1986 e 64 del 1987 a proposito del diritto alla salute; analogamente la precedente n. 177 del 1986)”.

³³⁸ Il riferimento è a L. Califano, *op. cit.*, p. 58.

Per quanto qui interessa, comunque, la funzione di indirizzo e coordinamento³³⁹, rispetto al suo ruolo originario, finisce per dilatarsi in danno della legislazione regionale, in quanto gli atti che ne sono espressione, di fatto, divengono vincolanti per la legislazione regionale (di tutte le Regioni, ordinarie e differenziate), anche quando estremamente dettagliati, e com'è ovvio, il giudizio sulla sussistenza delle esigenze unitarie o di altri elementi che giustifichino in concreto gli atti di indirizzo è rimesso alla Corte stessa³⁴⁰, la quale non sviluppa, salvo forse alcune decisioni degli anni novanta³⁴¹, una giurisprudenza di favore per le competenze regionali.

5. La progressiva enucleazione dei limiti alla legislazione regionale.

Una volta chiarito che fra la giurisprudenza costituzionale prodottasi prima della istituzione delle Regioni ordinarie e successivamente ad essa non vi sono, sul piano interpretativo, cesure di grande rilievo, è possibile rivolgere lo sguardo ai molteplici limiti che la Corte costituzionale (fino alla riforma del Titolo V) ha individuato per la legislazione regionale. Anche in riferimento a quanto si è affermato nel capitolo precedente, il metodo «autentico» per individuare la portata delle competenze regionali risiede nella analisi della giurisprudenza costituzionale sui limiti alla legislazione regionale, di cui di seguito si cerca di offrire un quadro descrittivo, da cui emergano, ove possibile, interconnessioni e sfaccettature. Non che non vi sia stata, durante i 45 anni intercorsi fra l'entrata in funzione della Corte costituzionale e la riforma del Titolo V, una elaborazione giurisprudenziale concernente le

³³⁹ V. anche, sulla configurazione della funzione in parola, la posizione di G. Falcon, *Commento all'art. 118*, in G. Branca (a cura di) «Commentario della Costituzione», 1985, p. 264 ss.

³⁴⁰ Sul tema si veda, L. Carlassare, *L'indirizzo e il coordinamento secondo la Giurisprudenza costituzionale*, in F. Cuocolo, L. Carlassare, U. De Siervo, M. Bertolissi, M. Scudiero, F. Sorrentino, *Corte costituzionale e Regioni*, ESI, 1988, p. 51 ss. Di rilievo le conseguenze che l'A. trae, dopo aver analiticamente sviscerato la giurisprudenza costituzionale sul tema, dall'analisi della funzione di indirizzo e coordinamento: "C'è da chiedersi, a questo punto, se sia sempre corrispondente al vero – come certo doveva essere alla luce della Costituzione – parlare di «autonomia politica» delle Regioni e se, dato il rilievo che tuttora conserva (in misura crescente) l'interesse dello Stato, non si stia viceversa ritornando, nei fatti, alla vecchia concezione (...) dell'«autarchia», che ponendo l'accento sulla appartenenza, in primo luogo, allo Stato degli interessi in gioco, rappresentava adeguatamente il rapporto fra quello e gli enti territoriali in termini di «amministrazione indiretta» dello Stato" (p. 62).

³⁴¹ Richiamate da R. Bin, *La legge regionale*, in A. Barbera, L. Califano (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Maggioli, 1997, p. 106.

singole materie³⁴², ma se la si guarda nel complesso ci si accorge che il fattore determinante per la definizione della singola materia, per l'individuazione degli elementi che la compongono o degli aspetti che le vengono sottratti, non risulta da un modo di interpretarne i contenuti "in positivo", ma dall'incontro, si potrebbe dire dall'avvicinarsi, di legislazione statale e limiti alla legislazione indicati dalla Corte. Per questo sembra opportuno, come già nel capitolo precedente era emerso, riferirsi a questi, direttamente.

a) Limite della regionalità e limiti connessi;

Si è già analizzato come la giurisprudenza costituzionale abbia nelle primissime decisioni in materia regionale affermato un limite complessivo, generale al modo di intendere la collocazione delle Regioni – tutte, ma a partire da quelle ad autonomia differenziata – nell'ordinamento giuridico. Lo si è definito limite della *regionalità*, poiché si riferisce espressamente ai fini per cui l'ente regionale è stato creato. Tuttavia sorge spontanea la domanda in ordine a quali siano questi fini, secondo il giudice costituzionale.

Nella giurisprudenza costituzionale è difficile trovare una risposta precisa, se non nel riferimento costante al livello degli interessi, particolare e generale, ed alle prerogative – *alias* al risvolto positivo dei limiti alla legislazione regionale – statali.

Riferirsi al fine per cui le Regioni esistono, per individuare il limite alle competenze legislative (e in generale all'autonomia regionale), è un'affermazione ambigua, in quanto mi sembra possibile dimostrare – ed ho cercato di farlo nel capitolo I di questo lavoro, cui rinvio – che il massimo di contrasto realizzatosi fra le diverse forze in Assemblea Costituente è proprio sul fine per cui l'ordinamento regionale si crea: in una certa misura si può affermare che il Titolo V della Costituzione è definibile con più precisione come frutto di una somma di incertezze e di ambiguità che di una chiarezza in ordine alle sue finalità.

³⁴² Si veda, ad esempio, la puntuale analisi sulla giurisprudenza costituzionale prodottasi fra il 1971-1985 concernente le materie legislative elencate nell'art. 117, svolta da A. Loidice, P. Giocoli Nacci, R.G. Rodio, *L'evoluzione della Corte costituzionale in particolare negli ultimi quindici anni di esperienza regionale*, in S. Bartole, M. Scudiero, A. Loidice (a cura di), *Regioni e Corte costituzionale*, Franco Angeli, 1988, p. 255 ss.

Quindi, l'affermazione contenuta nella sent. n. 7 del 1956, poi ribadita successivamente, non vuole indirizzare l'interprete ad una esasperata ricerca di finalità intrinseche alla previsione delle Regioni nel testo costituzionale, ma, più semplicemente, rappresenta già una scelta di campo della Corte: in altri termini, già ci dice che l'opzione interpretativa è quella minimale, che fa (e farà) valere le ambiguità del Titolo V per svolgerne una lettura non favorevole alla autonomia regionale, che pospone il criterio di competenza a quello gerarchico e risolve, di conseguenza, *ab origine*, i conflitti di competenza come conflitti fra ente supremo ed ente subordinato, in cui quest'ultimo generalmente deve soccombere³⁴³. L'opzione è quella, fra le due affrontatesi in sede costituente, che vede nella Regione un ente di decentramento amministrativo con limitate competenze legislative speculari alle sue funzioni amministrative.

E' per questo che, a mio modo di vedere, la *regionalità* è una sorta di «limite capostipite», da cui poi derivano buona parte degli altri, perché afferma il valore che la Corte assegna alla esistenza, rispetto all'ordinamento generale, delle Regioni.

E' forse ancora per questo che alcune affermazioni del giudice costituzionale, se lette avendo in mente il rigido riparto di competenze legislative previsto negli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata, sembrano stonate. Perché la lettura di quel riparto di competenze, sul piano concettuale, è superato sin dall'inizio dal contesto costituzionale in cui si colloca, che «ontologicamente»³⁴⁴ sottrae alle Regioni tutta una serie di competenze, pur

³⁴³ Si scagliava con decisione contro questa impostazione, riferendosi alla sent. n. 21 del 1968 (la quale riprendeva pressoché identicamente i contenuti della n. 7 del 1956), F. Bassanini, *Continuità e self-restraint nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia regionale*, in «Scritti in onore di Costantino Mortati», II, Giuffrè, 1977, p. 533-34, affermando: “non sembra sfiorare la Corte l'ipotesi che l'unità e l'indivisibilità dell'ordinamento, anziché identificarsi con un'organizzazione statale di tipo accentrato e fondarsi sull'equazione tra unità degli obbiettivi e unicità del soggetto legittimato a determinarli, possa tradursi in un modello policentrico e articolato di organizzazione della comunità statale, nel quale gli obbiettivi unitari vengono determinati con il concorso di tutti i soggetti comunitari, e la loro attuazione è affidata ad una pluralità di soggetti, abilitati non soltanto ad operare come meri esecutori di analitici provvedimenti calanti dall'alto, ma a compiere proprie autonome scelte attuative nell'ambito di programmi e indirizzi «a maglie larghe» che valgano non già a negare, ma a coordinare la pluralità delle iniziative autonome degli enti esponenziali delle collettività locali”: ciò che presuppone, ovviamente, che l'ambito di autonomia locale non sia limitato alla cura di interessi «esclusivamente locali»”.

³⁴⁴ La Corte afferma nella sent. n. 61 del 1966 che non rientra “nella potestà legislativa della Regione modificare, in relazione alle singole attività di cui è stata affidata ad essa la disciplina, la regolamentazione di istituti e di rapporti giuridici, che hanno nell'ordinamento giuridico generale una

astrattamente riferibili alle materie ivi previste: ovviamente questa prospettiva coincide con la chiusura di ogni discorso intorno alla effettiva autonomia politica della Regione ed alla effettiva equiordinazione gerarchica della legge statale con la legge regionale.

E' così immanente alla giurisprudenza costituzionale questa prospettiva della regionalità delle competenze regionali, che, anche rispetto alle Regioni ordinarie, non si esita ad affermare una bipartizione delle competenze legislative individuate nell'art. 117, per cui, ad esempio, esisterebbe la competenza regionale in materia di «fiere e mercati di interesse regionale» e quella statale in materia di «fiere e mercati di interesse nazionale»³⁴⁵. Tale interpretazione si estende fino al punto di sostenere che la legislazione statale (D.P.R. n. 7 del 1972) con la quale si trasferiscono alle Regioni, fra le altre,

loro propria, unitaria disciplina, che *trascende* [corsivo nostro] l'ambito delle singole materie attribuite alle Regioni e si ispira a propri principi e a individuate esigenze generali. Se così non fosse, la competenza legislativa delle Regioni si estenderebbe, potenzialmente, a tutto l'ordinamento giuridico, in quanto, salvo i principi, ogni norma di esso potrebbe essere modificata in relazione alle dette materie; e, per converso, tutta la potestà legislativa dello Stato sarebbe limitata dalla potestà della Regione di regolare qualunque rapporto giuridico, nel campo delle attività attribuite alla competenza regionale, in modo diverso dalla legislazione statale. Il che è manifestamente contrario a quella delimitazione di ben precisate competenze che con gli Statuti si è voluto attuare”.

³⁴⁵ Cfr. sent. n. 138 del 1972, in cui la Corte svolge il seguente ragionamento: “Ciò posto, la Corte ritiene che molteplici ed univoci argomenti sorreggano la conclusione che in base alle citate norme costituzionali alle Regioni spettino solo poteri inerenti a fiere e mercati di livello (massimo) regionale. Giova anzitutto ricordare che in seno all'Assemblea costituente (cfr. Atti, vol. III, 5508) un emendamento inteso ad aggiungere ai sostantivi "fiere e mercati" la qualificazione "locali" venne respinto esclusivamente in considerazione della sua non dubitabile superfluità. Orbene, anche se ai lavori preparatori non si può attribuire valore decisivo, neppure è consentito negare ad essi ogni rilevanza, specialmente quando se ne deducano argomenti in armonia col quadro di insieme nel quale le singole norme vanno collocate ed interpretate. A tal proposito va tenuto ben presente che la stessa ragion d'essere dell'ordinamento regionale risiede nel fatto che la Costituzione, presupponendo l'esistenza di interessi regionalmente localizzati, ha disposto che essi siano affidati alla cura di enti di corrispondente estensione territoriale. Dovendosi pertanto le Regioni considerare come enti esponenziali di interessi di livello regionale, è d'uopo ritenere che l'ordinamento costituzionale, come impone che siffatti interessi si soggettivizzino nelle Regioni (restando allo Stato, in armonia con l'art. 5 Cost., solo il potere di stabilire i principi fondamentali), così esige, nel quadro di una razionale individuazione delle due sfere di competenza, che allo Stato faccia capo la cura di interessi unitari, tali in quanto non suscettibili di frazionamento territoriale. E questa affermazione, già di per sè non contestabile, appare avvalorata dal rilievo che altrimenti, non essendo riconosciuto allo Stato il potere di sostituirsi alle Regioni in caso di loro inerzia, fondamentali esigenze dell'intera comunità rischierebbero di restare insoddisfatte. Non si può affermare, dunque, che per la definizione delle materie elencate nell'art. 117 Cost. sia sempre sufficiente il ricorso a criteri puramente formali e nominalistici. Anche se nel testo costituzionale solo per alcune di esse viene espressamente indicato il presupposto di un sottostante interesse di dimensione regionale, per tutte vale la considerazione che, pur nell'ambito di una stessa espressione linguistica, non è esclusa la possibilità di identificare materie sostanzialmente diverse secondo la diversità degli interessi, regionali o sovragionali, desumibile dall'esperienza sociale e giuridica [corsivo nostro]”.

funzioni inerenti a fiere nazionali e internazionali, non afferisce alla materia «fiere e mercati», ma, semplicemente, corrisponde all'ipotesi di trasferimento discrezionale di funzioni statali ulteriori, delegate con lo legge dallo Stato ai sensi dell'art. 118, c. 2³⁴⁶.

b) segue: limite territoriale³⁴⁷;

In generale, con il limite territoriale si afferma che la Regione può validamente emanare leggi regionali il cui contenuto sia riferito e limitato all'ambito territoriale regionale. Si tratta di un limite scarsamente utilizzato nella giurisprudenza costituzionale e con effetti «ondivaghi».

Ad esempio, in materia di «pesca», si è affermato che la legge regionale sarda può legittimamente estendere la propria efficacia anche alle acque del mare territoriale³⁴⁸.

In materia tributaria è stata dichiarata incostituzionale una legge regionale siciliana in cui si stabiliva che determinati pagamenti (l'imposta generale sulle entrate) fossero effettuati presso l'ufficio IGE di Palermo, invece che in quello romano, in quanto “concentrando nel secondo ufficio IGE di Palermo competenze attualmente esercitate dal primo ufficio IGE di Roma, la Regione verrebbe a sottrarre unilateralmente una parte delle attribuzioni di quest'ultimo ufficio, con conseguente violazione del limite territoriale di validità

³⁴⁶ Questo il passaggio della decisione: “5. - Le considerazioni fin qui svolte non sono infirmate dal rilievo che l'art. 1, secondo comma, lett. a, dell'impugnato decreto legislativo ha operato il trasferimento alle Regioni anche delle funzioni inerenti a fiere nazionali e perfino internazionali, quando non siano organizzate (con periodicità) dagli enti riconosciuti ai sensi dell'art. 2 del r.d.l. n. 454 del 1934. La Corte osserva in proposito che la legge delegata ha disciplinato il trasferimento di "funzioni amministrative", in ordine alle quali la legge ordinaria - oltre che adempiere all'obbligo costituzionale risultante dal combinato disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, e dell'VIII disp. fin. della Costituzione - può, sulla base di valutazioni discrezionali, affidare alle Regioni (art. 118, secondo comma, Cost.) anche poteri non compresi nella sfera di attribuzioni regionali costituzionalmente garantita. Sicché - mentre in questa sede non viene in questione se ed in quali limiti il legislatore delegato avesse il potere di provvedere in proposito - si deve concludere che sulla legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, che tutte riguardano poteri riservati allo Stato, nessuna influenza può produrre la circostanza che altre disposizioni dello stesso decreto delegato abbiano trasferito alle Regioni competenze amministrative non comprese nella materia "fiere e mercati" ad esse attribuita dall'art. 117 della Costituzione”.

³⁴⁷ Su tale limite v. M. Mazziotti Di Celso, G. Salerno, *Competenze legislative delle Regioni ordinarie e limite territoriale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1988, p. 3976 ss.

³⁴⁸ Cfr. sent. n. 23 del 1957. V. anche sent. n. 28 del 1958.

costituzionalmente prefissato a qualsiasi tipo e specie di legislazione regionale³⁴⁹.

Ancora in un'altra decisione, la Corte dichiara incostituzionale una legge della Regione Trentino Alto Adige che permetteva la destinazione di dipendenti della Regione stessa, o di enti minori in essa operanti, (previo il loro collocamento fuori ruolo, o in congedo straordinario) in paesi in via di sviluppo allo scopo di prestarvi servizio, per concorrere all'attuazione dei programmi di assistenza tecnica, predisposti dal Governo italiano o da enti ed organizzazioni internazionali. A partire dall'interpretazione degli artt. 1 e 4 dello Statuto trentino, si afferma che "la potestà di disporre nella materia dell'ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto (come del resto in ogni altra materia) incontra il suo limite naturale e non superabile nell'ambito territoriale della Regione, dovendo rimanere esclusa la disciplina di tutti quei rapporti e quelle prestazioni relative al personale medesimo destinato a svolgersi o ad effettuarsi al di là di tale ambito, a meno che essa non si colleghi alla esecuzione di accordi con altre Regioni"³⁵⁰.

Più di recente, muovendo da presupposti di fondo diversi, la Corte ha invece ritenuto ammissibile, eccependo espressamente al principio della territorialità, una legge regionale Toscana con la quale si attribuivano fondi ad un organo della Regione Piemonte (il "Comitato regionale di solidarietà") volto a finalità benefiche, in quanto, anche in riferimento al disposto dell'art. 2 della Costituzione, non sembra appropriato "invocare il limite territoriale in relazione a fattispecie normative come quella regolata dalla legge impugnata e, più in generale, con riferimento alla rilevata posizione delle regioni come rappresentanti degli interessi generali della propria collettività. Le disposizioni costituzionali e le pronunzie di questa Corte (...) mostrano con tutta evidenza che, nei limiti appena detti, l'autonomia regionale può esercitarsi anche in forme che si proiettano al di là del territorio proprio di ciascun ente". Da ciò si desume addirittura una considerazione generale: "la regione, per la Costituzione, non è una monade e l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà non può essere confinato nel ristretto ambito regionale. Sicché, soprattutto in relazione alle espressioni dell'autonomia regionale collegate alla

³⁴⁹ Così la sent. n. 98 del 1972.

³⁵⁰ Sent. n. 37 del 1972.

posizione della regione come ente esponenziale e rappresentativo degli interessi generali della propria comunità, si deve ammettere che il principio di territorialità, come non ha escluso anche questa stessa Corte in una lontana sentenza (n. 58 del 1958) e come riconosce parte della dottrina, possa subire relativizzazioni o anche deroghe, purchè giustificate, ovviamente, nei termini sopra detti”³⁵¹.

c) segue: limite delle materie;

Il limite delle materie deriva ed, in parte, si confonde con i criteri interpretativi adottati dalla Corte e con il metodo di enumerazione delle competenze scelto da Statuti e Costituzione, in quanto entrambi sembrano condurre, partendo dal criterio oggettivo-normativo, alla tassatività delle competenze legislative regionali: in sintesi, secondo una massima del giudice costituzionale valida anche per le Regioni ordinarie, “la potestà legislativa attribuita alle Regioni a statuto speciale, trova la sua base ed anche il suo limite, nelle materie espressamente indicate nelle norme statutarie”³⁵² e quelle materie, nella giurisprudenza, si «riconoscono» attraverso l’interpretazione che ne forniscono i decreti di trasferimento delle funzioni e le norme attuative degli Statuti speciali. In tal senso, si noti che anche attraverso questo limite – apparentemente fra i più «innocui» - si finisce per lasciare la definizione delle competenze in mano allo Stato.

*d) Limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali*³⁵³;

Tale limite, insieme a quello dell’interesse nazionale (e con esso spesso accoppiato), rappresenta lo strumento con cui si è maggiormente inciso sulle competenze legislative regionali. Nella giurisprudenza costituzionale viene utilizzato per legittimare interventi legislativi statali di vario genere, dal rilevante impatto socio-economico (ad es., la nazionalizzazione dell’ENEL³⁵⁴)

³⁵¹ Cfr. sent. n. 829 del 1988.

³⁵² Così sent. n. 29 del 1968.

³⁵³ Per una casistica completa v. R. Bin, *La legge regionale*, in A. Barbera, L. Califano (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Maggioli, 1997, p. 66, nota 8.

³⁵⁴ Cfr. sent. n. 13 del 1964.

o dall'incidenza obiettivamente più modesta (ad es., l'istituzione dell'Agenzia nazionale di protezione dell'Ambiente³⁵⁵).

La definizione del limite è stata tentata nella sent. n. 219 del 1984³⁵⁶, in cui si afferma che “la natura di riforma economico-sociale di una normativa non può essere determinata dalla sola apodittica affermazione del legislatore e che essa deve invece ricercarsi nell'oggetto della normativa, nella sua motivazione politico-sociale, nel suo scopo, nel suo contenuto, nella modificazione che essa apporta nei rapporti sociali”, ma, sul piano pratico e giurisprudenziale, è poco significativa, in quanto, essendo estremamente elastica, sulla base di essa si possono adottare, come in effetti è avvenuto, decisioni in ogni senso.

Forse più interessante il tentativo di scomporre i singoli elementi che caratterizzano questo limite, come avvenuto nella sent. n. 1033 del 1988, che peraltro contiene il riferimento ad una cospicua casistica: “secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (v., ad esempio, sentt. nn. 4 e 13 del 1964, 37 del 1966, 92 del 1968, 160 del 1969, 13 del 1980, 219 del 1984, 151 del 1986, 99 del 1987), il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali si caratterizza sotto un triplice profilo: a) si deve trattare di norme legislative dello Stato che – in considerazione del contenuto, della motivazione politico-sociale e degli scopi che si prefiggono – presentino un carattere riformatore, diretto a incidere significativamente nel tessuto normativo dell'ordinamento giuridico o nella vita della nostra comunità giuridica nazionale (v., spec., sent. n. 219 del 1984); b) le stesse leggi, tenuto conto della tavola di valori costituzionali, devono avere ad oggetto settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza, quali, ad esempio, «la soddisfazione di un bisogno primario o fondamentale dei cittadini» (sent. n. 4 del 1964) o un «essenziale settore economico del paese» (sentt. n. 13 del 1964, e, analogamente, n. 219 del 1984); c) si deve trattare, inoltre, di «norme fondamentali», vale a dire della posizione di norme-principio o della disciplina di istituti giuridici - nonché delle norme legate con queste da un rapporto di coesistenzialità o di necessaria integrazione – che rispondano complessivamente

³⁵⁵ Cfr. sent. n. 356 del 1994.

³⁵⁶ Su cui v. criticamente S. Bartole, *A proposito di una corretta applicazione dell'ancora indefinito limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali*, in «Le Regioni», 1984, p. 1328 ss.; più in generale v. B. Caravita, *La giurisprudenza costituzionale in tema di norme fondamentali delle riforme economico-sociali*, in «Il foro italiano», 1986, I, p. 2691 ss..

ad un interesse unitario ed esigano, pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale (sent. n. 160 del 1969) e che, in ogni caso, lascino alle Regioni, nelle materie di propria competenza, uno spazio normativo sufficiente per adattare alle proprie peculiarità locali i principi e gli istituti introdotti dalle leggi nazionali di riforma (sent. n. 219 del 1984)".

Va subito ribadito, comunque, che questo tentativo di razionalizzare il limite, non ha impedito l'adozione di decisioni in cui le norme statali fondamentali non sono affatto tali, non lasciano alcuno spazio di attuazione al legislatore regionale, non sono affatto giustificate da riforme di settori afferenti alla vita economico-sociale. Anzi, talvolta si sono giustificate col limite in parola anche normative dal carattere transitorio³⁵⁷.

*e) Limite degli interessi nazionali*³⁵⁸;

L'altro grande limite alla legislazione regionale è stato, almeno fino alla riforma del Titolo V, l'interesse nazionale.

E' noto che nel testo dell'art. 127 Cost. questo limite avrebbe dovuto caratterizzarsi come limite di merito alla legislazione regionale, rispetto al quale il dissenso dello Stato avverso provvedimenti legislativi regionali si sarebbe dovuto concretizzare con la censura parlamentare della legge regionale in contrasto con questi interessi. La Corte, invece, lo ha utilizzato come limite di legittimità della legislazione regionale e come presupposto di legittimità della legislazione statale, progressivamente sembrando abbandonare l'idea di un possibile conflitto di merito di fronte al Parlamento, che, in effetti, non è stato mai proposto.

La casistica è vastissima e prende le mosse dalla sent. n. 15 del 1956 (anche se, a mio avviso, già il contenuto di questa decisione era contenuto, neanche troppo in nuce, nella sent. n. 7 dello stesso anno, e cioè nel limite della

³⁵⁷ Cfr. sent. n. 153 del 1995.

³⁵⁸ Sulla genesi, evoluzione, funzione di questo limite v. A. Barbera, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, 1973. V. anche S. Bartholini, *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova, 1967. Più di recente, M. Pedetta, *Sul rapporto fra interesse nazionale e potestà legislativa delle Regioni*, in «Le regioni», 1982, p. 78 ss.; Trimarchi Banfi, *Nuovi risvolti positivi per l'«interesse nazionale»?*, in «Le regioni», 1988, p. 727 ss.; Mezzanotte C., *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1988, p. 631 ss.;

regionalità) che, non a caso riguarda l'impugnazione, da parte della Regione Trentino Alto Adige, di una disposizione contenuta in una norma di attuazione dello Statuto regionale, con la quale, in sostanza, si limitava una competenza primaria della Regione - «turismo ed industria alberghiera» - ritagliando diverse funzioni allo Stato: la Corte afferma espressamente che tali riserve di competenza in favore dello Stato «sono essenzialmente dirette a definire e salvaguardare interessi nazionali, che ben possono limitare anche la competenza legislativa primaria della Regione»³⁵⁹.

A partire da questa decisione l'interesse nazionale (o generale o gli interessi unitari) svolge un ruolo primario e viene costantemente richiamato nella giurisprudenza costituzionale³⁶⁰.

Un passaggio ulteriore, che riguarda anche l'altro limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, avviene con l'esplicitazione del risvolto positivo del limite. La Corte afferma che entrambi questi limiti «funzionano non soltanto in senso negativo, nel senso, cioè, che la legge regionale non può oltrepassarli, ma vale anche nel senso che essi offrono la base per il legittimo esercizio della potestà legislativa e amministrativa dello Stato nei settori in cui, per effetto dei limiti stessi, l'attività regionale non può esplicarsi. Una concezione puramente negativa del limite sarebbe assurda, giacché determinerebbe una paralisi in settori di importanza nazionale preminente, inibendo tanto alle Regioni quanto allo Stato di legiferare e di amministrare»³⁶¹.

Questa impostazione lascia, in buona sostanza, al legislatore statale l'indicazione del limite dell'interesse nazionale e si salda con l'idea di *regionalità* abbracciata dalla Corte sin dalle prime decisioni: la conseguenza specifica è un andamento a «fisarmonica» delle competenze regionali, sia sotto il profilo temporale – in quanto il legislatore statale può continuamente rimodellare le sue competenze e quelle regionali –, sia sul piano della quantità di competenze effettivamente esercitabili, in uno stesso momento storico, nelle diverse materie elencate dall'art. 117 o dagli Statuti speciali.

³⁵⁹ Su questa decisione v. C. Mortati, *Legislazione regionale esclusiva ed interesse nazionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1956, p. 1001 ss.

³⁶⁰ Le decisioni che vi fanno riferimento sono molto numerose. Fra queste v. sentt. n. 16, 21 del 1956; 2, 19 del 1960, 4 del 1964.

³⁶¹ Così sent. n. 37 del 1966.

Sul finire degli anni ottanta, la giurisprudenza costituzionale, cosciente che “l'interesse nazionale non presenta affatto un contenuto astrattamente predeterminabile né sotto il profilo sostanziale né sotto quello strutturale”, in modo analogo a quanto aveva tentato di fare con il limite delle riforme economico-sociali, si pone il problema di sintetizzare i criteri elaborati per individuarne la sussistenza e le relative necessarie indagini, tendenti a verificare: “a) che il discrezionale apprezzamento del legislatore statale circa la ricorrenza e la rilevanza dell'interesse nazionale non sia irragionevole, arbitrario o pretestuoso, tale da comportare un'ingiustificata compressione dell'autonomia regionale (v. spec. sent. n. 49 del 1987); b) che la natura dell'interesse posto a base della disciplina impugnata sia, per dimensione o per complessità, tale che una sua adeguata soddisfazione, tenuto conto dei valori costituzionali da rispettare o da garantire, non possa avvenire senza disciplinare profili o aspetti che esorbitano dalle competenze regionali (o provinciali) e tuttavia sono necessariamente connessi con il tema oggetto della normativa in questione (c.d. infrazionabilità dell'interesse: v. sentt. nn. 340 del 1983, 177, 195 e 294 del 1986, 49 e 304 del 1987); ovvero che, anche se non necessariamente infrazionabile, l'interesse invocato appaia, a una valutazione ragionevole, così imperativo o stringente oppure esiga una soddisfazione così urgente da non poter esser adeguatamente perseguito, avendo sempre presenti i valori costituzionali da garantire, dall'intervento normativo di singole regioni (o province autonome) (sentt. nn. 49 e 304 del 1987); c) che, in qualsiasi caso, l'intervento legislativo dello Stato, considerato nella sua concreta articolazione, risulti in ogni sua parte giustificato e contenuto nei limiti segnati dalla reale esigenza di soddisfare l'interesse nazionale posto a proprio fondamento (sent. n. 49 del 1987)”.

Anche in questo caso, come per l'analogia decisione in materia di riforme economico-sociali, i criteri individuati hanno un valore prevalentemente ricognitivo della giurisprudenza precedente e sono smentiti, talvolta platealmente, da quella successiva³⁶²: in particolare, sembra permanere per la Corte la difficoltà di sganciarsi dal rapporto di reciproca alimentazione con la legge statale, e quest'ultima, nel magistero del giudice costituzionale, sembra incarnare l'interesse nazionale per il fatto stesso di esistere.

³⁶² Cfr., fra le altre, sent. n. 633, 796 del 1988, 427 del 1992.

In alcuni settori, il riconoscimento della sussistenza di un interesse nazionale, unito ad altri limiti o valori, consente il dilatarsi della competenza statale anche a normative di dettaglio³⁶³ o alla riserva di funzioni amministrative³⁶⁴ o fino alla riappropriazione di competenze già delegate³⁶⁵.

f) Limite costituzionale;

La Corte costituzionale ha ritenuto che alcune disposizioni previste all'interno della Costituzione costituissero altrettanti limiti alla legislazione regionale. Fra di queste, ovviamente, spicca l'art. 120 Cost., che proprio alle Regioni è dedicato, prevedendo il divieto di istituire dazi fra Regioni e di adottare provvedimenti che ostacolino la libera circolazione di persone o cose. Sulla base di questa norma, che viene applicata dalla Corte praticamente fin dal suo esordio³⁶⁶, si è ritenuta una ingiustificata discriminazione la previsione di una legge regionale valdostana che richiedeva la conoscenza della lingua francese e la residenza triennale nella Regione per lo svolgimento della professione di guida alpina³⁶⁷; nello stesso senso, discriminatoria è stata ritenuta una legge provinciale alto-atesina che, di fatto, riservava gli impieghi sanitari ai soli residenti, ponendo “una barriera, fra Provincia e Provincia e rispetto al resto del territorio nazionale, che tutt'al più potrebbe essere consentita alla legislazione statale: infatti, questo sistema di escludere dagli uffici i non residenti, se si estendesse, finirebbe per minacciare quell'unità dello Stato che trova il suo riconoscimento, fra l'altro, nell'art. 5 della Costituzione e la sua difesa contro arbitri regionali nell'art. 120 della stessa Costituzione”³⁶⁸. Va ricordata anche la sentenza n. 51 del 1991, in cui si elabora, secondo una prassi della Corte, che abbiamo già descritto per altri limiti, a cavallo fra gli anni ottanta e novanta, il *test* per valutare la legittimità costituzionale delle leggi regionali in relazione all'art. 120 Cost. La Corte, infatti, sottolinea la necessità

³⁶³ Cfr. sent. n. 357 del 1985: l'interesse nazionale trova nell'attuazione degli obblighi comunitari una giustificazione che ne aumenta la pervasività.

³⁶⁴ Cfr. sent. n. 355 del 1993.

³⁶⁵ V. sent. n. 124 del 1994.

³⁶⁶ Cfr. sent. n. 6 del 1956.

³⁶⁷ Cfr. sent. n. 13 del 1961, su cui v. V. Crisafulli, *In tema di libertà professionale e legislazione regionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1961, p. 85 ss.

³⁶⁸ Cfr. sent. n. 86 del 1963.

di effettuare, per verificare l'eventuale lesione della disposizione, "uno scrutinio articolato in tre gradi". In primo luogo occorre esaminare se sia sotteso, al provvedimento regionale limitativo della circolazione di beni, il perseguimento di un valore costituzionale, riconducibile a diritti fondamentali o a valori collettivi di carattere primario. Secondariamente, è necessario verificare se la regione abbia competenza a stabilire una disciplina differenziata per tutelare il valore suddetto, trattandosi di interesse costituzionalmente affidato alla sua cura. L'ultimo passo consiste nel controllare se il provvedimento regionale sia stato emanato nel rispetto dei requisiti di legge, ed il suo contenuto sia ragionevolmente commisurato al raggiungimento delle finalità giustificative dell'intervento. Qualora, quindi, il provvedimento regionale che limita la circolazione dei beni sia esercizio legittimo di una competenza della regione, persegua un valore costituzionalmente rilevante, e sia proporzionato rispetto alle finalità perseguite, esso risulterà non arbitrario e pertanto costituzionalmente legittimo. Questa ricostruzione in certo modo «aperta» del divieto di cui all'art. 120 sembra essere abbandonata nella sentenza n. 505 del 2002³⁶⁹, nella quale si propone (o ripropone) una lettura «senza eccezioni» di tale divieto che non consentirebbe alle regioni, in alcun modo, di incidere sulla circolazione dei beni fra una regione e l'altra. Talvolta, l'art. 120 Cost. viene applicato insieme all'art. 3 Cost., con cui presenta diverse assonanze³⁷⁰.

Fra le altre ipotesi di applicazione di una disposizione costituzionale come limite alla legislazione regionale, vanno ricordati i casi, molto frequenti nel primo ventennio di giurisprudenza costituzionale, di impugnazione di leggi regionali per mancanza di copertura finanziaria³⁷¹ e presentano profili interessanti le conseguenze che la Corte trae rispetto alla legge regionale dall'applicazione dell'art. 48 Cost.³⁷².

³⁶⁹ Su cui vedi C. Bologna, *La Corte riscopre l'art. 120 della Costituzione*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2002, 4140-46.

³⁷⁰ Fra gli altri v. sent. n. 158 del 1969.

³⁷¹ V. fra le molte, in quanto si tratta di una questione ricorrente, sent. n. 66 del 1959.

³⁷² Si tratta di due casi ravvicinati nel tempo: nel primo, la Regione Puglia aveva previsto previdenze in favore dei lavoratori emigrati che fossero rientrati in Puglia per esprimere il loro voto alle elezioni politiche; nel secondo, la Regione Trentino Alto Adige aveva previsto una legge analoga in relazione, però, ad elezioni regionali. Nel primo caso, in base al riferimento agli artt. 3, 48 e 117, la legge regionale viene annullata in quanto posta in materia di forme e limiti dell'esercizio dell'elettorato attivo, di esclusiva competenza statale; nel secondo, invece, trattandosi di elezioni regionali, la Corte

Un'altra ipotesi peculiare, riguarda il tentativo della Regione Sicilia di prevedere un sussidio per i combattenti della Grande Guerra in stato di bisogno che viene dichiarata illegittima per violazione del principio di eguaglianza, in quanto “il sussidio o pensione che la Regione, con lodevole intento, vorrebbe assegnare agli ex-combattenti della guerra 1915-18, a prescindere dalla qualificazione giuridica relativa, è di quelle misure che lo Stato, e soltanto lo Stato, può adottare, perché in corresponsione di un servizio, il più alto e il più nobile, che il cittadino è tenuto a prestargli. Una Regione che si arroghi di provvedere in questa materia, al posto dello Stato, (...) commette un'invasione della sfera di competenza dello Stato e, conseguentemente e necessariamente, anche una violazione dell'art. 3 della Costituzione, che consacra il principio di eguaglianza dei cittadini”³⁷³.

g) *Limite del diritto privato;*

I tre limiti che si analizzano ora sono, in una certa misura, una sintesi del limite costituzionale e di quello della *regionalità*, oltre che frutto della interpretazione tassativa delle competenze regionali: seppur con sfumature diverse fra loro, l'impossibilità per il diritto di matrice regionale di incidere in via ordinaria su diritto privato, penale e processuale viene costantemente giustificato dalla Corte attraverso il riferimento alla necessità di uniformità ed eguaglianza di trattamento di tali settori dell'ordinamento sull'intero territorio nazionale.

La conseguenza, piuttosto frustrante per la legislazione regionale, è il ridursi della sua incidenza al settore pubblico-amministrativo, ad esclusione di quello privato, penale e processuale.

In relazione al primo dei tre «settori esclusi», sin dalle sue prime decisioni, approfondendo alcuni spunti offerti dalla giurisprudenza “costituzionale” della Corte di Cassazione (1948-1956)³⁷⁴, la Corte costituzionale ha enucleato il limite del diritto privato per la legislazione regionale³⁷⁵.

afferma la compatibilità con il disposto dell'art. 48, in quanto, peraltro, sussiste una specifica competenza della Regione, derivante dall'art. 25 dello Statuto speciale.

³⁷³ Così la sent. n. 27 del 1965, su cui v. le interessanti osservazioni di S. Bartole, *Brevi note sui limiti dell'autonomia delle Regioni*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1965, p. 267 ss., il quale correttamente collega il tema dell'autonomia di spesa all'autonomia politica dell'ente regionale.

³⁷⁴ Come viene ricordato da E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Padova, 2005, p. 11, la Corte di Cassazione fu chiamata “nel periodo che va dal 1948 al 1956, a svolgere il controllo di

Già con la sent. n. 7 del 1956³⁷⁶ si afferma che “le leggi regionali non possono disciplinare rapporti nascenti dall’attività privata rivolta alla terra, quale bene economico, sia nella fase organizzativa, che in quella produttiva; rapporti che devono essere regolati dal codice civile. Possono, invece, occuparsi dei problemi attinenti alla organizzazione anche tecnica e allo sviluppo agricolo e forestale dell’isola alla cui soluzione é interessata la collettività”. Si aggiunge in una più recente pronuncia che la potestà legislativa regionale “incontra il limite cosiddetto del diritto privato, fondato sull’esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l’uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati”³⁷⁷.

Si tratta di un orientamento di massima che non viene mai mutato e che trova costatee della legislazione regionale nell’alveo del diritto privato³⁷⁸, come quando, quanto anche la disciplina dei rapporti privatistici può subire un qualche adattamento, ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza, che vale a soddisfare il rispetto del richiamato principio di eguaglianza”³⁷⁹.

h) Limite della materia penale;

Rispetto alla materia penale, il giudice costituzionale si mostra complessivamente più «chiuso». Si tratta anche in questo caso, di un limite che caratterizza la giurisprudenza costituzionale sin dall’inizio³⁸⁰, per enucleare il quale la Corte si riferisce al principio di eguaglianza dei cittadini di fronte alla

costituzionalità della legge con effetti limitati al caso concreto”. Si vedano anche, nel medesimo volume, i riferimenti dottrinali (specific. p. 12, nota 1) e la casistica giurisprudenziale del Supremo Collegio (spec. p. 13, nota 3) citati.

³⁷⁵ Per una ricostruzione analitica della giurisprudenza costituzionale, precedente e successiva alla riforma costituzionale del 2001, in tema di limite del diritto privato si rinvia a E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, cit., cap. I e III.

³⁷⁶ Cui, fra l’altro, fa riferimento il commento di C. Mortati, *Sulla potestà delle Regioni di emanare norme di diritto privato*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1956, p. 981 ss.

³⁷⁷ Così Corte cost., sent. n. 82 del 1998.

³⁷⁸ Salvo il caso particolare dei cd. «masi chiusi», che ha legittimato anche l’eccezione rispetto al divieto di porre norme processuali (cfr. rispettivamente, sull’eccezione alla regola del divieto di porre norme privatistiche sent. n. 4 del 1956; di porre norme processuali, sent. n. 55 del 1964), cfr. Corte cost., sentt. n. 391 del 1989 e n. 352 del 2001.

³⁷⁹ Così la sent. n. 352 del 2001, ma v. anche sentt. n. 35 del 1992.

³⁸⁰ Cfr. sent. n. 6 del 1956.

legge (art. 3 Cost.), al principio di unità politica della Repubblica «una e indivisibile» (art. 5 Cost.), ed, in particolare, all'art. 25, c. 2, della Costituzione, nel quale ravvisa una riserva di legge statale concernente il magistero punitivo³⁸¹.

Una volta chiarito che la legge regionale non può avvicinarsi alla materia penale³⁸², rimane aperto il tema di quanto, al contrario, la legge penale possa

³⁸¹ La decisione che si occupa assertivamente del tema è la n. 21 del 1957, in cui la Corte afferma: "Il potere legislativo penale appartiene soltanto allo Stato, principalmente in virtù di un principio generale che trova fondamento soprattutto nella particolare natura delle restrizioni della sfera giuridica che si infliggono mediante la pena. La quale incide sugli attributi e beni fondamentali della persona umana, in primo luogo sulla *libertà personale*; onde la necessità che tali restrizioni siano da stabilirsi in base a una generale e comune valutazione degli interessi della vita sociale, quale può essere compiuta soltanto dalla legge dello Stato. Il principio discende inoltre da altri criteri informativi della Costituzione, quali sono consacrati nelle norme generali, e nell'art. 3, che garantisce l'*uguaglianza dei cittadini davanti alla legge*, e nell'art. 5, che consacra l'*unità politica dello Stato* proclamando che la Repubblica è "una ed indivisibile". La competenza esclusiva dello Stato a legiferare in un campo, che attiene a quella salvaguardia dei diritti fondamentali dell'uomo che la Costituzione afferma e pone anzi a base di tutto l'ordinamento giuridico dello Stato, trova conferma nella disposizione specifica dell'art. 25, comma 2: "Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso". Si è osservato che questa disposizione è diretta ad affermare il principio della irretroattività della legge penale; ma il fatto che il 2 comma dell'art. 25 affermi questo principio non porta alla conseguenza e non esclude che contemporaneamente ne ha affermato un altro, quello della *riserva della legge statale*. In proposito si obietta: che tale disposizione parla genericamente di "legge"; che sono leggi formali non soltanto quelle statali ma anche quelle regionali; e che perciò la norma contenuta nell'art. 8 della legge sarda impugnata non è in contrasto con la disposizione dell'art. 25 della Costituzione, giacché è stata emanata con "legge". Su questo punto specifico, in un *caso simile* all'attuale rispetto alla portata della parola "legge" adoperata dall'art. 108, comma 1, della Costituzione, la Corte ebbe esplicitamente a pronunciarsi nella sentenza n. 4, affermando che quando questo articolo rinvia alla "legge" la emanazione delle "norme sull'ordinamento giudiziario e ogni magistratura" si riferisce sicuramente e non può che riferirsi alla legge dello Stato. Che allo stesso modo debba intendersi la parola "legge" quando è adoperata nell'art. 25, comma 2, risulta dalla *natura dei diritti* che da esso vengono toccati, ed è comprovato dalla portata inequivocabile che ha la stessa parola "legge" quando è adoperata negli altri due commi dell'art. 25, che trattano di materie le quali attengono a *diritti fondamentali di libertà*, e che perciò sicuramente rientrano nella sfera di competenza dello Stato "uno e indivisibile". Nel comma 1, dell'art. 25 si prescrive che "nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge", e nel terzo comma che "nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge". E se si esaminano tutti gli altri articoli della Costituzione, nei quali si rinvia puramente e semplicemente alla "legge" la disciplina dei diritti individuali e delle funzioni e potestà degli organi costituzionali dello Stato, si vede che essi si riferiscono sempre alla "legge statale". In base adunque ai principi generali contenuti nelle disposizioni degli artt. 3 e 5 della Costituzione e al principio specifico dettato dall'art. 25, comma 2, si può affermare che la disciplina del potere punitivo resta riservata allo Stato, e che è del tutto preclusa alle Regioni, sia a quelle ad ordinamento comune, sia a quelle a statuto speciale. Soltanto una deroga espressa avrebbe potuto o potrebbe limitare l'efficacia di questo principio; ma né nella Costituzione per le Regioni ad autonomia ordinaria, né nello Statuto speciale per la Sardegna (art. 35), né negli Statuti speciali delle altre Regioni ad ordinamento particolare, vi ha alcuna disposizione che vi apporti deroghe" [corsivi nostri].

³⁸² Fatta salva una incidenza indiretta, come ricorda R. Bin, *La legge regionale*, in A. Barbera, L. Califano (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Maggioli, 1997, p. 75-76, "tutt'al più la

incidere sul diritto regionale. La Corte, in una decisione in cui peraltro amplia e modifica anche alcuni termini della giustificazione della riserva statale di competenza sul tema, afferma che “la c.d. «materia penale», che, certamente, non «preesiste» alle norme penali, vien costituita proprio nel momento della nascita delle stesse norme”³⁸³.

In sostanza, dunque, la penalizzazione di un determinato settore, anche ipoteticamente già coperto da legislazione regionale (di carattere amministrativo), è atto sovrano del legislatore statale di cui questi può liberamente disporre – salvo ovviamente, ma sotto altro profilo, il ricorrere di altri limiti che caratterizzano la «penalizzazione» in quanto tale – con ciò “automaticamente” riducendo l’ambito di competenza regionale.

Il rigoroso divieto viene applicato anche alle discipline legislative regionali di carattere amministrativo, quando dalla regolamentazione posta derivino conseguenze (di carattere integrativo o applicativo) sulla legislazione penale³⁸⁴.

i) Limite del diritto processuale;

Il limite del diritto processuale viene ricondotto dall’art. 108 della Costituzione, nel quale si prevede la riserva di legge per la disciplina dell’ordinamento giudiziario e di «ogni magistratura».

La Corte costituzionale è sempre stata ferma nel riferire quella riserva di legge alla potestà statale: “che l’art. 108 faccia inequivocabilmente riferimento alla legge dello Stato si desume anche dal sistema adottato dal Costituente di procedere bensì, per materie determinate, a un decentramento istituzionale nel campo legislativo ed amministrativo in favore dell’ente Regione, ma di escludere dal decentramento tutto il settore giudiziario e di sottrarlo, quindi, a

Regione può «integrare» la fattispecie penale con l’individuazione di singoli elementi della sua definizione, ma solo quando lo preveda la stessa legge statale, subordinando gli effetti incriminatori ad atti amministrativi o legislativi delle Regioni; oppure è ammesso che la legge regionale possa concorrere a definire elementi costitutivi (per es. «dovere», «atto d’ufficio» ecc.) in alcune ipotesi di reati contro la pubblica amministrazione o di norme penali «in bianco»; cfr. rispettivamente sent. n. 104 del 1957, 210 del 1972, 239 del 1982 (sentt. richiamate dall’A. a p. 76, nota 29).

³⁸³ Così la sent. n. 487 del 1989, che si occupa lungamente di identificare le ragioni per cui alle Regioni non è possibile porre norme di diritto penale. Ne individua due ordini: a) sono “statali” i particolari interessi e valori tutelati dal diritto penale (infatti, secondo la Corte, solo nel ramo penale l’azione processuale è di norma promossa dallo Stato: cfr. art. 24 e 112 Cost.); b) è “statale” il fine perseguito attraverso le incriminazioni (il riferimento è particolarmente all’art. 27, c. 3, Cost.).

³⁸⁴ Cfr. sent. n. 231 del 1993.

qualsiasi competenza delle Regioni, anche di quelle “a statuto speciale”, dettando così uno di quei “principi dell'ordinamento giuridico dello Stato”, che costituiscono limiti insuperabili all'esercizio della potestà legislativa delle Regioni”³⁸⁵.

Talvolta, la Corte esclude la competenza regionale in materia processuale e giurisdizionale a partire dal principio di tassatività delle competenze regionali, senza riferirsi direttamente all'art. 108: “la potestà di emanare norme materiali per disciplinare certi rapporti giuridici, come quelli relativi al compimento delle opere pubbliche, non comprende certamente anche il potere di regolare preventivamente, mediante norme strumentali ben differenti per funzione e per struttura, perfino le forme e i modi del giudizio sulle controversie concernenti quei rapporti, sottraendolo alla giurisdizione competente, per deferirlo invece, e in via obbligatoria, a soggetti od organi diversi”³⁸⁶.

l) Limite della riserva di legge;

In parte, il limite della riserva di legge è stato già descritto con il limite processuale e della materia penale, che, insieme ad altri criteri, si fondano su riserve di legge espresse nella Costituzione (artt. 25, c. 2, e 108, c.1, Cost.).

Il tema della riserva di legge è stato ampiamente trattato nella giurisprudenza costituzionale e se ne sono date soluzioni diverse: esso consiste, in sostanza, nella possibilità di riconoscere, nelle ipotesi in cui la Costituzione rinvia alla legge la disciplina di una determinata materia, uno spazio per il legislatore regionale.

Partendo dall'affermazione perentoria della Corte costituzionale – ironia della sorte, relatore di tale sentenza contraria alla potestà legislativa regionale, il giudice Ambrosini – nella sent. n. 4 del 1956, per cui “la Costituzione, quando rinvia puramente e semplicemente alla «legge» la disciplina di una determinata materia, si riferisce soltanto alla legge dello Stato”, sono progressivamente state accolte soluzioni diverse.

³⁸⁵ Così sent. n. 4 del 1956, ma v. anche, fra le altre, la sent. n. 43 del 1982.

³⁸⁶ Così la sent. n. 35 del 1958, su cui v. C. Esposito, *Legislazione regionale sulle opere pubbliche e arbitrato obbligatorio*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1958, p. 481 ss. Per una casistica del limite delle norme processuali v. sentt. n. 55 del 1964, 115 del 1972, 43 del 1982, 303 del 1994.

Ad esempio, talvolta la riserva di legge prevista dall'art. 51 Cost. è ritenuta riferita alla sola legge statale – “quantunque non si possa affermare in senso assoluto che la riserva di legge dell'art. 51 Cost. sia una riserva di legge statale, tuttavia, per una ragione logica prima che giuridica, i principi di quest'uguaglianza di trattamento, relativa ai diritti politici, debbono risultare da leggi dello Stato, in quanto lo Stato soltanto presiede all'equilibrio generale degli interessi dei cittadini a partecipare al reggimento dello Stato stesso”³⁸⁷ –, talaltra è invece interpretata in modo da non escludere, entro certi limiti, l'intervento del legislatore regionale – come nel caso della legge regionale siciliana in materia di incompatibilità, rispetto alla quale la Corte afferma che “la riserva di legge posta dall'art. 51 della Costituzione non esclude che la Regione siciliana, giusta gli artt. 14, lett. o, e 15 dello Statuto, abbia, in materia di elettorato passivo, potestà legislativa primaria. Risponde ad una sicura esigenza di carattere generale che la disciplina dei diritti elettorali, in quanto attinenti alle strutture essenziali di uno Stato a base democratica, sia dettata con norme destinate tendenzialmente ad operare su tutto il territorio della Repubblica. Ma è del pari giustificato che, coerentemente al riconoscimento di potestà legislativa primaria alla Regione siciliana, sia ad essa consentito di dettare norme nelle relative materie. Va da sé, però, che, attraverso l'esercizio di quella potestà legislativa, specie in una materia (come quella dell'elettorato passivo) in cui è particolarmente avvertito il bisogno di una uniforme disciplina per tutti i cittadini e per tutto il territorio nazionale, la Regione non può dar vita a norme che comportino deroghe, non giustificate e non razionali, alla legislazione elettorale statale che sia conforme al dettato della Costituzione e delle leggi costituzionali”³⁸⁸.

Anche la riserva prevista nell'art. 23 Cost. è stata riferita sia al legislatore statale che a quello regionale – “ove la disposizione per cui nessuna prestazione può essere imposta se non in base alla legge dovesse intendersi nel senso che solo la legge dello Stato possa imporre tributi, si escluderebbe con ciò stesso la potestà normativa tributaria della Regione; ma ciò contrasterebbe con quelle altre norme costituzionali che attribuiscono tale potestà. (...) il

³⁸⁷ Così la sent. n. 105 del 1957, in relazione alla ipotesi che le Regioni differenziate prevedano con legge nuove tipologie di ineleggibilità. Nello stesso senso, sent. n. 108 del 1969 sulla previsione da parte della Regione Sicilia di nuove ipotesi di incompatibilità.

³⁸⁸ Così la sent. n. 108 del 1969.

valore dell'art. 23 sta nel disporre una riserva legislativa, che è garanzia della sfera giuridica dei singoli soggetti, in quanto è diretta a escludere ogni limitazione e ogni invasione di essa, da parte della pubblica autorità, che non sia voluta dalla legge o posta in essere in base alla legge. La logica del sistema richiede che questa garanzia agisca ugualmente nei confronti dello Stato come della Regione³⁸⁹.

Più complesso il discorso relativo alla riserva di legge della Repubblica cui l'art. 128 Cost. devolve il compito di individuare i principi fondamentali in materia di enti locali. Per le Regioni ordinarie il problema non si pone, poiché tutte le loro competenze sono limitate, almeno, dai principi fondamentali posti dallo Stato. Il tema può forse porsi per le Regioni a Statuto speciale, ma la Corte non si è sbilanciata sul tema della riserva di legge³⁹⁰.

m) Limite degli obblighi internazionali;

Il limite degli obblighi internazionali non è fra quelli più frequentemente utilizzati dalla Corte né fra quelli più pervasivi dell'autonomia regionale, anche perché è chiaramente scolpito (solo) negli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata³⁹¹.

³⁸⁹ Così sent. n. 64 del 1965.

³⁹⁰ Cfr. sent. n. 107 del 1976, concernente una legge siciliana istitutiva dei Consigli di quartiere, di cui si riporta il seguente passo: “resta da accertare se l'istituzione di un siffatto ente rientri nella potestà di legislazione esclusiva, in materia di regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative, attribuita alla Regione siciliana dall'art. 14, lett. o, del relativo Statuto speciale. Poiché il primo comma di detto articolo 14 dispone, tra l'altro, che tale potestà deve esercitarsi "nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato" il problema si sposta all'accertamento della conformità con le leggi costituzionali dello Stato della legge impugnata. Intanto, già l'art. 5 della Costituzione, statuendo che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento, evidentemente non solo distingue tra autonomia e decentramento, ma entrambi riserva alla legislazione statale. Più specificamente, poi, l'art. 128 dispone che le Province ed i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni. Ne consegue che con la legge impugnata la Regione ha usato la potestà di legislazione esclusiva in materia di regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative, conferite dall'art. 14, lett. o, dello Statuto speciale, esorbitando dai limiti delle leggi costituzionali dello Stato, stabiliti nel primo comma di detto art. 14, perché ha legiferato in materia che, in forza delle norme sopra richiamate, è riservata alle leggi generali della Repubblica. Tanto basta perché, senza che occorre passare all'esame degli altri motivi di gravame, che restano assorbiti, il ricorso debba essere accolto”.

³⁹¹ Sul tema dell'evoluzione di questo limite fino alla seconda metà degli anni ottanta v. U. De Siervo, *Il limite degli obblighi internazionali e la giurisprudenza della Corte costituzionale*, in F. Cuocolo, L. Carlassare, U. De Siervo, M. Bertolissi, M. Scudiero, F. Sorrentino, *Corte costituzionale e Regioni*, ESI, 1988, p. 63 ss. In particolare, l'A. ricorda che l'on. Perassi aveva proposto in Commissione dei 75

Per questo la Corte afferma sin dagli anni sessanta, in relazione ad una questione concernente una legge della Provincia di Bolzano, che è “incontrovertibile il principio che affida allo Stato, e solo ad esso, l’esecuzione all’interno degli obblighi assunti in rapporti internazionali con altri Stati. Principio in nessun modo derogato dallo Statuto, poiché il rispetto degli obblighi internazionali sancito nell’er la Regione Sicilia nel cui Statuto non si prevede il limite degli obblighi internazionali.

L’atteggiamento del giudice costituzionale cambia, almeno in parte, dopo il D.P.R. 616, nel quale, come si è detto nel capitolo precedente, viene lasciato uno spazio di manovra regionale, in particolare per lo svolgimento nelle materie di propria competenza di attività promozionali all’estero³⁹². Ma ancora di recente vi sono state decisioni di segno opposto, tendenti a valorizzare le competenze statali in materia di cooperazione con i paesi in via di sviluppo³⁹³, in luogo di quelle regionali.

n) Limite comunitario;

L’introduzione del limite comunitario nel nostro ordinamento segue, nella giurisprudenza costituzionale, una serie di passaggi successivi³⁹⁴.

In un primo momento, il limite comunitario – cioè derivante dalla necessità di adempiere agli obblighi derivanti dall’appartenenza del paese alla Comunità economica, poi Unione, europea – viene ricostruito come specie del genere degli obblighi internazionali: si fa riferimento al trattato di Roma come ad un

un emendamento volto ad introdurre il limite in parola rispetto alla legislazione esclusiva regionale di cui allora si discuteva, poi non approvato (p. 64-65).

³⁹² Cfr. sent. n. 179 del 1987 e n. 42 del 1989.

³⁹³ Cfr. sent. n. 53 del 1996.

³⁹⁴ Su questo limite si veda P. Caretti, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Giuffrè, 1979 e A. D’Atena, *Le Regioni italiane e la Comunità economica europea*, Giuffrè, 1981. Più in generale, sul rapporto fra Regioni e Comunità/Unione europea v., fra gli altri, V. Onida, M. Cartabia, *Le Regioni e la Comunità europea*, in M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, 1997; M. Cartabia, J.H.H. Weiler, *L’Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, p. 18 ss. Attualmente v. G. Onorato, *L’evoluzione del ruolo delle regioni italiane nell’ordinamento comunitario*, in N. Zanon, A. Concaro (a cura di), *L’incerto federalismo*, Giuffrè, 2005, p. 243 ss.

comune accordo internazionale vincolante per lo Stato, in ordine al quale le Regioni non hanno alcuna competenza da far valere³⁹⁵.

Progressivamente, però, il tema dell'attuazione del diritto comunitario acquista una certa autonomia nell'elaborazione giurisprudenziale, da un lato, in quanto a differenza dei trattati internazionali, l'appartenenza alla Comunità europea importava la sottoposizione ad una serie di fonti – in particolare regolamenti e direttive – di tutt'altro spessore e rilievo rispetto alle prime in ordine alla compressione delle competenze regionali (si pensi solo all'incidenza delle fonti comunitarie in materie come l'agricoltura); dall'altro, e conseguentemente, in quanto i decreti di trasferimento delle funzioni se ne occupano, a partire dal D.P.R. n. 11 del 1972, il quale tuttavia ancora si riferisce agli adempimenti derivanti dall'appartenenza alla Comunità europea in termini di specificazione di un obbligo internazionale (cfr. artt. 4 e 8), pur prevedendo una scarsa possibilità di attuazione da parte regionale³⁹⁶.

E' la Corte a prendere spunto da questi riferimenti per affermare, di fronte alla impugnazione da parte di alcune Regioni dello stesso D.P.R. n. 11, che “a sostegno della impugnativa non è sufficiente richiamarsi all'art. 189, terzo comma, del Trattato di Roma istitutivo della Comunità, che fa rinvio agli ordinamenti interni degli Stati partecipanti per la disciplina del concreto esercizio delle attività necessarie all'adempimento degli impegni da essi assunti; ciò perché *ogni distribuzione dei poteri di applicazione delle norme comunitarie che si effettui a favore di enti minori diversi dallo Stato contraente (che assume la responsabilità del buon adempimento di fronte alla Comunità) presuppone il possesso da parte del medesimo degli strumenti idonei a realizzare tale adempimento anche di fronte all'inerzia della Regione che fosse investita della competenza dell'attuazione*. Strumenti di tal genere fanno difetto nel nostro ordinamento, e ad essi non potrebbe supplirsi con il potere di indirizzo di cui all'articolo 17 della legge di delegazione poiché alla inottemperanza ad esso non si potrebbe in alcun modo porre riparo, non riuscendo allo Stato sostituirsi nell'esercizio della competenza una volta effettuato il suo trasferimento. Pertanto, fino a quando tale situazione non venga modificata con il ricorso alle forme a ciò necessarie, il *solo mezzo*

³⁹⁵ Volendo identificare una delle ultime sentenze in cui si sostanzia questo contegno v. sent. n. 172 del 1971. In precedenza, v. sent. 120 del 1969.

³⁹⁶ Cfr. artt. 1 e 13 del D.P.R. n. 11.

*utilizzabile per fare concorrere le Regioni all'attuazione dei regolamenti comunitari è quello della delegazione di poteri in materia di strutture agrarie, che appunto offre il rimedio della sostituibilità del delegante in caso di inadempimento del delegato*³⁹⁷ [corsivi nostri].

In questa prospettiva, anche grazie alla evoluzione legislativa³⁹⁸, si afferma la possibilità per le Regioni, nelle materie di competenza, di attuare le direttive comunitarie (dopo l'adozione da parte dello Stato di leggi di principio) e di applicare i regolamenti.

Per individuare i passaggi successivi, specialmente per quanto riguarda le direttive comunitarie, è sufficiente riferirsi alla *summa* della giurisprudenza costituzionale contenuta nella sent. n. 632 del 1988, che si riferisce a «quanto è stato successivamente affermato nelle sentenze n. 182 del 1976 e nn. 81 e 86 del 1979. Come è detto nella prima delle tre sentenze citate, la sfera di competenza delle regioni «oltre ai limiti costituzionali nei confronti dello Stato incontra limiti nelle norme e direttive comunitarie, per cui nell'ambito dell'ordinamento comunitario anche le competenze primarie o esclusive dell'autonomia regionale, non meno di quelle proprie della sovranità statale, sono soggette a modificazioni che si riflettono necessariamente nelle conseguenti disposizioni di adattamento dell'ordinamento interno». «È certo che l'art. 189 (del Trattato CEE) dichiara le direttive vincolanti per lo Stato, e che solo allo Stato è riferibile la responsabilità internazionale nel caso di violazione degli obblighi comunitari», recita ancora la sentenza n. 182/76. Perciò l'intervento dello Stato (anche in materia di competenza regionale) «trova precisamente la sua giustificazione nel generale interesse nazionale ad un puntuale e tempestivo adempimento degli obblighi in questione nell'intero territorio dello Stato, in inscindibile correlazione con l'esclusiva responsabilità internazionale dello Stato». Con la seconda delle sentenze sopra richiamate, la n. 81 del 1979, la Corte ha osservato che «il fenomeno della normazione, e specificatamente delle direttive comunitarie, incide con crescente rilievo sulle materie riservate alla competenza legislativa della Regione». Tale incidenza comporta a sua volta, nella salvaguardia del nostro sistema costituzionale, che

³⁹⁷ Così la sent. n. 142 del 1972.

³⁹⁸ In particolare, la legge delega n. 382 del 1975 ed il successivo D.P.R. 616 (rispettivamente artt. 1, c. 3, n. 5, e art. 6), di cui si è detto nel cap. II, cui si rinvia; successivamente anche la legge n. 86 del 1989.

«l'attuazione in via legislativa delle direttive comunitarie non prescinda dall'osservanza dei fondamentali principi dell'autonomia e del decentramento». È riconosciuto quindi alle regioni il potere di dare attuazione alle direttive comunitarie nelle materie loro attribuite e nell'ambito delle rispettive competenze; ma resta fermo il potere dello Stato, quale destinatario dell'obbligo di cui all'art. 189 del trattato C.E.E., di stabilire le norme necessarie per assicurare sia l'esecuzione di detto obbligo in caso di inerzia o di ritardo delle regioni, sia, ove occorra, l'uniformità delle relative misure di esecuzione. L'apprezzamento delle esigenze unitarie compete, per costante giurisprudenza della Corte, agli organi centrali dello Stato. In questi termini - vale a dire, in quanto sia indispensabile all'esecuzione dell'obbligo comunitario di adattamento dell'ordinamento interno alla prescrizione dell'ente sovranazionale - la normativa statale costituisce un vincolo anche per le regioni e le province autonome a statuto speciale nelle materie nelle quali è ad esse attribuita una competenza esclusiva. L'ultima delle sentenze di questa Corte sopra citate, la n. 86 del 1979 (...) ha ribadito la legittimità di una norma che stabilisce come «in mancanza di legge regionale», la stessa legge dello Stato (che provvede all'attuazione di una direttiva comunitaria) «viene osservata in tutte le sue disposizioni» anche per quanto riguarda regioni ad autonomia speciale e province autonome. La stessa sentenza precisa poi: «Il titolo, in base al quale le ricorrenti sono nella specie tenute al rispetto della legge statale, non risiede nell'art. 117, primo comma della Costituzione, ma evidentemente, in tutte quelle norme della Costituzione o degli statuti speciali, dalle quali discende che, non diversamente dalle Regioni a statuto ordinario, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano devono nell'esercizio della loro competenza legislativa, rispettare gli obblighi derivanti dal Trattato istitutivo della CEE resi operanti nell'ordinamento italiano»". Ovviamente, tale dettagliatissima decisione non poteva valersi dell'interpretazione delle legge n. 86 del 1989, che era specificamente dedicata, per quanto qui interessa, alla esecuzione degli obblighi comunitari. E' la sentenza n. 126 del 1996 che, in parte replicando l'opera della n. 632 del 1988, si occupa di definire, con piglio sostanzialmente dottrinale, il rapporto fra legge regionale e statale nella attuazione del diritto comunitario.

Secondo la Corte è “principio indubitabile che la partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea e agli obblighi che ne derivano deve coordinarsi con la propria struttura costituzionale fondamentale, della quale fa parte integrante la struttura regionale dello Stato”

La Corte si occupa quindi di dettare i principi che presiedono a tale coordinamento:

“a) l’attuazione negli Stati membri delle norme comunitarie deve tener conto della struttura (accentrata, decentrata, federale) di ciascuno di essi, cosicché l'Italia è abilitata, oltre che tenuta dal suo stesso diritto costituzionale, a rispettare il suo fondamentale impianto regionale”. Da ciò, prosegue il giudice costituzionale, quando si tratti di attuare o dare esecuzione ad una norma comunitaria, dovrebbe derivare, in prima battuta, la competenza del soggetto costituzionalmente preposto sul piano dell’assetto interno delle competenze, salvo il ricorrere (o meglio, ivi compreso l’operare) dei limiti previsti per l’esercizio delle competenze regionali.

“b) Tuttavia, poiché dell’attuazione del diritto comunitario nell’ordinamento interno, di fronte alla Comunità europea (oggi, Unione europea), è responsabile integralmente e unitariamente lo Stato (ex plurimis, sentenze nn. 382 del 1993 e 632 del 1988), a questo - ferma restando, secondo quanto appena detto, la competenza "in prima istanza" delle Regioni e delle Province autonome - spetta una competenza, dal punto di vista logico, "di seconda istanza", volta a consentire a esso di non trovarsi impotente di fronte a violazioni del diritto comunitario determinate da attività positive o omissive dei soggetti dotati di autonomia costituzionale. Gli strumenti consistono non in avocazioni di competenze a favore dello Stato, ma in interventi repressivi o sostitutivi e suppletivi - questi ultimi anche in via preventiva, ma cedevoli di fronte all’attivazione dei poteri regionali e provinciali normalmente competenti - rispetto a violazioni o carenze nell’attuazione o nell’esecuzione delle norme comunitarie da parte delle Regioni (...).”

“c) Infine, e in deroga a quanto detto circa il rispetto del quadro costituzionale interno delle competenze, le norme comunitarie possono legittimamente prevedere, per esigenze organizzative proprie dell’Unione europea, forme attuative di sé medesime, e quindi normative statali derogatrici di tale quadro

della normale distribuzione costituzionale delle competenze interne, salvo il rispetto dei principi costituzionali fondamentali e inderogabili”.

Si riconosce, dunque, al diritto comunitario il potere di derogare all’assetto interno delle competenze ed in tal senso, da ultimo, si caratterizza questo limite.

o) Limite dei principi;

L’ultimo limite cui la nostra analisi deve rivolgersi è quello dei principi, nella sua duplice accezione. Infatti, con questo limite ci si può riferire sia ai principi generali dell’ordinamento giuridico (che riguardano specificamente le Regioni differenziate), sia ai principi fondamentali (che valgono per tutte le Regioni nella competenza concorrente o ripartita)³⁹⁹.

La Corte si preoccupa da subito di tentare di indicare la differenza. Per «principi generali dell’ordinamento giuridico» si dovrebbero intendere “quegli orientamenti e quelle direttive di carattere generale e fondamentale che si possono desumere dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dalla intima razionalità delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell’ordinamento giuridico vigente”⁴⁰⁰ e da ciò dovrebbe derivare l’impossibilità di identificarli “con i principi fissati dalle leggi dello Stato per singoli settori e per singole materie”⁴⁰¹.

Più di recente, forse attenuando la differenza concettuale fra i due tipi di principi, il giudice costituzionale ha affermato che “i principi generali dell’ordinamento giuridico consistono in orientamenti o criteri direttivi di così ampia portata e così fondamentali da potersi desumere, di norma, soltanto dalla disciplina legislativa relativa a più settori materiali (v. ad es., sentt. nn. 6/1956, 68/1961, 87/1963, 28/1964, 23/1978 e 91/1982)”, ma anche che eccezionalmente possono desumersi “da singole materie, sempreché in quest’ultimo caso il principio sia diretto a garantire il rispetto dei valori

³⁹⁹ Sul limite dei principi fondamentali v. M. Scudiero, *La Corte costituzionale e l’identificazione dei principi fondamentali della legislazione statale*, in F. Cuocolo, L. Carlassare, U. De Siervo, M. Bertolissi, M. Scudiero, F. Sorrentino, *Corte costituzionale e Regioni*, ESI, 1988, p. 127 ss.; v. anche R. Tosi, «*Principi fondamentali» e leggi statali nelle materie di competenza regionale*, Cedam, 1987.

⁴⁰⁰ Così sent. n. 6 del 1956.

⁴⁰¹ Così la sent. n. 68 del 1961.

supremi, collocabili al livello delle norme di rango costituzionale o di quelle di immediata attuazione della Costituzione»⁴⁰².

Sono stati ritenuti «principi generali dell'ordinamento giuridico», fra gli altri⁴⁰³, la libera concorrenza⁴⁰⁴, il principio di certezza del diritto⁴⁰⁵, il principio del giusto procedimento⁴⁰⁶, l'obbligo di indennizzo in caso di espropriazione⁴⁰⁷.

Molto più difficile e tormentata la definizione di cosa sia un «principio fondamentale della materia»⁴⁰⁸. La Corte afferma che “ovviamente non sono tutte le regole della legge statale, perché altrimenti il potere normativo regionale si ridurrebbe ad un semplice potere regolamentare” e che “non possono consistere che nei criteri generali ai quali s'informa una determinata disciplina legislativa statale e che di questa e dei relativi istituti sono caratteristici”⁴⁰⁹; successivamente tenta una individuazione in positivo affermando che “il criterio circa la conformità della legge regionale ai principi della legislazione dello Stato è questo: la legge regionale, al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione, non dovrebbe discostarsi dal tipo di disciplina dato dalle leggi statali intervenute nella stessa materia”⁴¹⁰.

In realtà, scorrendo l'immensa casistica, di definizioni se ne trovano molte, così come di applicazioni lontane dal loro significato, seppur inteso in senso restrittivo⁴¹¹.

⁴⁰² Così la sent. n. 1107 del 1988.

⁴⁰³ Per una casistica completa si rinvia alla rassegna svolta da R. Bin, *La legge regionale*, in A. Barbera, L. Califano (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Maggioli, 1997, p. 64-65, nota 7.

⁴⁰⁴ Ancora la sent. n. 6 del 1956.

⁴⁰⁵ Cfr. sent. n. 101 del 1986.

⁴⁰⁶ V. sent. n. 13 del 1962, su cui v. V. Crisafulli, *Principio di legalità e «giusto procedimento»*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1962, p. 130 ss.

⁴⁰⁷ Cfr. sent. n. 49 del 1958.

⁴⁰⁸ Sul tema v. S. Bartole, *I principi fondamentali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in «Le Regioni», 1981, p. 14 ss.; sul piano legislativo v. M. Carli, *I principi fondamentali nelle leggi dello Stato*, in «Le Regioni», 1981, p. 7 ss.; M. Scudiero, *Legislazione regionale e limite dei principi fondamentali: il difficile problema delle leggi cornici*, in «Le Regioni», 1983, p. 7 ss.

⁴⁰⁹ Così la sent. n. 49 del 1958.

⁴¹⁰ Così la sent. n. 41 del 1966.

⁴¹¹ Fa eccezione la sent. n. 40 del 1972, con cui viene dichiarato incostituzionale parte dell'art. 67 della legge n. 62 del 1953. La decisione presenta profili di interesse perché sembra tracciare, in concreto, un discrimine fra ciò che nella legge statale può assumere la valenza di principio e ciò che invece non lo è: “l'art. 67 è censurato, così nella parte in cui prescrive che le norme sullo stato giuridico ed economico del personale di ruolo regionale debbano uniformarsi alle norme sullo stato giuridico ed

Anche per le norme di principio la Corte afferma che a nulla vale l'autoqualificazione⁴¹², essendo necessaria – al di là di quanto le norme statali dicono di sé – una indagine caso per caso.

La Corte afferma l'abrogazione della legislazione regionale vigente incompatibile con nuove disposizioni di principio emanate dal legislatore statale, in quanto “tra la competenza legislativa dello Stato e quella delle Regioni sulle materie elencate nell'art. 117 non c'è netta separazione di materie: sulla stessa materia, al contrario, devono concorrere la legge statale e la legge regionale, l'una ponendo (e potendo successivamente modificare) i principi fondamentali, all'altra essendo riservato porre le norme ulteriori. E perciò, in conseguenza del subentrare, nella legislazione statale, di nuovi principi (espressi od impliciti che siano), bene può verificarsi l'abrogazione di precedenti norme regionali ove ricorrano in concreto gli estremi richiesti dall'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale, premesse al codice civile, per aversi abrogazione. Ciò non toglie che quando il contrasto tra principi di fonte statale e norme regionali anteriori non si configuri in termini di vera e propria incompatibilità, tale da dar luogo ad abrogazione, possa proporsi una questione di legittimità costituzionale delle norme regionali diventate difformi dai nuovi principi, essendo la legislazione regionale costituzionalmente subordinata al rispetto dei principi fondamentali delle leggi statali”⁴¹³.

trattamento economico del personale statale, come pure nella parte terminale, in cui vieta alle Regioni di disporre un trattamento economico più favorevole di quello spettante al personale statale. Quest'ultima censura non è fondata. La materia dello stato giuridico ed economico del personale regionale rientra in quella della organizzazione degli uffici, che l'art. 117, primo alinea, Cost. attribuisce alla potestà legislativa delle Regioni, entro il limite (oltre che del rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni nonché degli obblighi internazionali dello Stato), dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali. Bene pertanto la legge n. 62 del 1953 poteva porre il principio testé riferito senza invadere la competenza legislativa regionale; né, d'altro canto, detto principio contrasta con altre norme costituzionali, che anzi appare pienamente rispondente a quei canoni di buona amministrazione che l'art. 97 Cost. vuole siano generalmente osservati nell'organizzazione dei pubblici uffici. È invece fondata la questione concernente la prima parte dell'art. 67, perché, ove la legge regionale dovesse uniformarsi alle norme (anziché ai principi) di fonte statale, verrebbe ad assumere inammissibilmente contenuto meramente integrativo”. Per la casistica v. sentt. n. 102 del 1979, 307 del 1983, 177, 234 del 1988, 482 del 1995, 79 del 1996.

⁴¹² Sent. n. 109 del 1995: “l'autoqualificazione non è determinante per ritenere che le singole disposizioni siano effettivamente principi o norme fondamentali di riforma economico-sociale, dovendo essere sempre valutato, in ciascun caso, il carattere sostanziale delle norme cui il legislatore attribuisce tale qualifica (sentenze n. 355, 354 del 1994 e 1033 del 1988)”.

⁴¹³ Così la sent. n. 40 del 1972.

D'altra parte si afferma che i principi fondamentali non possono essere fissati e desunti direttamente da leggi di delegazione⁴¹⁴, anche se possono essere stabiliti attraverso decreto legislativo, che già specifica i principi e criteri direttivi della legge delega⁴¹⁵.

Rimane saldo nella giurisprudenza costituzionale che i principi fondamentali possono essere posti esclusivamente da fonti primarie⁴¹⁶.

Fra i profili più invasivi derivanti dal limite dei principi fondamentali giova ricordare la prassi attuativa che, col consenso della stessa Corte costituzionale, si instaura⁴¹⁷: infatti, di norma, le leggi cornice statali sono leggi di riforma a tutto tondo. Contengono e possono contenere⁴¹⁸ l'intera disciplina della materia di cui si occupano. La *ratio* di ciò risiede nel fatto che, in questo modo, si permette alle Regioni, qualora legiferino in materia, di sostituire, a quelle statali, le proprie disposizioni «di dettaglio»; d'altra parte, si evita che la legislazione di principio statale, se le Regioni (o solo alcune di esse) rimangono inerti, finisca per rimanere lettera morta. Tuttavia, non può non essere palesato l'effetto perverso sulla legislazione regionale di questo meccanismo. Premessa la difficoltà di distinguere il principio dal dettaglio, è evidente che una legislazione unitaria e di riforma dello Stato in una determinata materia, che ne disciplini ogni profilo, crea un nesso fra norme astrattamente di principio e disposizioni altrettanto astrattamente di dettaglio, contenute nel medesimo testo, in cui: a) è difficilissimo inserirsi per il legislatore regionale, con disposizioni dotate di effettiva originalità ed autonomia; b) quand'anche questi riesca nella sua opera, è ancor più difficile per la Corte salvaguardare l'autonomia regionale attraverso l'esegesi dei principi statali, in quanto è evidente che questi ultimi sono pensati per la «attuazione» fornite dalle originarie disposizioni di dettaglio (contenute nel

⁴¹⁴ Sent. n. 91 del 1974.

⁴¹⁵ Sent. n. 359 del 1993.

⁴¹⁶ Cfr. sent. n. 100 del 1980.

⁴¹⁷ Cfr. R. Bin, *La legge regionale*, in A. Barbera, L. Califano (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Maggioli, 1997, p. 121-125; v. anche R. Tosi, «Principi fondamentali» e leggi statali nelle materie di competenza regionale, Cedam, 1987.

⁴¹⁸ Cfr. sent. n. 214 del 1985, su cui v., fra gli altri, A. Anzon, *Mutamento dei «principi fondamentali» delle materie regionali e vicende della normazione di dettaglio*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1985, I, p. 1660 ss. e R. Tosi, *Leggi di principio corredate da disposizioni di dettaglio: una estensione della competenza statale senza sacrificio della autonomia regionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1985, I, p. 2678 ss.

medesimo testo legislativo) e non certo per permetterne una ulteriore opera di specificazione a livello regionale.

La conseguenza di questa impostazione e della prassi che ne consegue è la tendenza “a non parlare più di separazione di competenza, ma di semplice preferenza per la legge regionale”⁴¹⁹.

6. Uno sguardo d’insieme sulla giurisprudenza costituzionale di interesse regionale prima della riforma del Titolo V.

Se si volessero sintetizzare in poche battute i tratti fondamentali della giurisprudenza della Corte sulle competenze legislative regionali⁴²⁰, credo andrebbero messi in luce essenzialmente tre profili, oltre ad un ultimo elemento che ne ha progressivamente connotato l’esperienza dell’ultimo ventennio.

Ritengo che l’aspetto maggiormente caratteristico del complesso delle decisioni della Corte costituzionale concernenti il rapporto e la definizione delle potestà legislative dello Stato e delle Regioni sia la ricerca della «sponda legislativa statale».

La Corte, sin dalle sue prime decisioni e costantemente fino alla riforma costituzionale del 2001 – prima attraverso il riferimento sistematico alla necessità di previe norme attuative degli Statuti speciali, poi attraverso la copertura ed il riferimento (sostanzialmente pedissequo) alle tre ondate di trasferimento di funzioni, oltre alla generale benevolenza rispetto a legislazione ed atti normativi dello Stato, in relazione ai quali sono stati continuamente modellati i limiti alla legislazione regionale – ha dimostrato di non volere svolgere un ruolo «attivo» e «propositivo» in merito alle dinamiche ed agli equilibri nei rapporti fra Stato e Regioni.

Nel 1981 Livio Paladin affermava – peraltro facendo riferimento ad un quinquennio di giurisprudenza costituzionale (1976-81) radicalmente diversa, sul piano dei numeri, a quella consolidatisi in seguito – che le decisioni delle

⁴¹⁹ Così R. Bin, *op. ult. cit.*, p. 125.

⁴²⁰ Per una sintetica ed efficace ricostruzione degli indirizzi interpretativi consolidati della giurisprudenza costituzionale di interesse regionale prima della riforma del Titolo V, si rinvia a S. Mangiameli, *Corte costituzionale e riforma del Titolo V della Costituzione*, in E. Rozo Acuña (a cura di), *Lo Stato e le autonomie*, Giappichelli, 2003, spec. p. 20 ss.

Corte costituzionale avevano contribuito ad incidere sul regime delle Regioni in misura molto inferiore di quanto avevano fatto in altri settori dell'ordinamento e che non assumevano "altro che un rilievo marginale, quanto alla ripartizione di competenze fra lo Stato e le Regioni". Addirittura, negava fosse possibile, in tal campo, individuare "veri e propri indirizzi giurisprudenziali, consolidati e ben individuabili". In particolare, per giustificare queste affermazioni, indubbiamente di un certo peso, sottolineava che le decisioni della Corte, su di un piano generale, tendono a risolvere "puntuali problemi" in relazione alle "specifiche situazioni normative esistenti" al momento della pronuncia e si riferiva esplicitamente alla mera "formula verbale" degli interessi nazionali, "priva di contenuti necessari e costanti, che consentano a priori di fissarne la portata e di prevederne le concrete applicazioni". Concludeva infine questa premessa teorica alla analisi della giurisprudenza costituzionale, con una domanda: "come si potrebbe rimproverare alla Corte di non aver percepito con chiarezza il perché delle Regioni (e delle altre autonomie locali), traendone le necessarie conseguenze, quando si tratta di temi che nemmeno il Parlamento e le sue singole componenti politiche hanno saputo e sanno svolgere in modi costantemente consapevoli e coerenti?"⁴²¹.

Credo che questo modo di intendere il ruolo della Corte sia corretto, anche in riferimento ai periodi successivi. Ciò significa sostenere che, come mi sembra documentabile nella giurisprudenza costituzionale, il ruolo del giudice costituzionale sia stato principalmente di copertura, ma non di promozione, degli andamenti della legislazione statale. Insomma mi sembra innegabile la tendenza – dovuta senz'altro anche all'estrazione dei giudici costituzionali da un circuito comunque «statocentrico» - della Corte ad assumere il «punto di vista»⁴²² del legislatore statale, non solo nel senso strettamente normativo o dell'interpretazione normativa, ma, più in generale, in riferimento alla prospettiva di indirizzo politico che ne caratterizza le scelte.

⁴²¹ Così L. Paladin, *Corte costituzionale ed autonomie locali: gli orientamenti giurisprudenziali dell'ultimo quinquennio*, in «Le Regioni», 1981, p. 1229 ss. (spec. p. 1229 e 1232). Non sembra manifestare avviso conforme, anche di recente, S. Bartole, *Le tentazioni della Corte costituzionale*, in E. Bettinelli, F. Rigano, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, 2004, p. 799.

⁴²² Su questa tematica v. L. Elia, *Giustizia costituzionale e poteri legislativi decentrati*, in «Scritti in onore di Costantino Mortati», IV, Milano, 1977, p. 378.

Si pensi alla corrispondenza fra le ristrettezze in cui la giurisprudenza costituzionale riduce le competenze legislative delle Regioni differenziate nei primissimi anni di «attività» e la volontà politica di maggioranza tendente a non attuare l'ordinamento regionale. Si osservi l'atteggiamento restrittivo dei primi anni settanta e la «fuga dalla giurisprudenza costituzionale» che provoca, in correlazione al primo timido trasferimento di funzioni e, poi, la riconosciuta «primavera» regionalista della Corte⁴²³ fra la fine degli anni settanta ed i primi anni ottanta, proprio in concomitanza con la progettazione ed il varo della seconda ondata di trasferimenti di funzioni⁴²⁴, molto più convinta della prima. Quindi si guardi al «decadere» di quel movimento favorevole alle Regioni a cavallo fra gli anni ottanta e novanta ed alla parallela giurisprudenza costituzionale (sostanzialmente non favorevole alle Regioni), fino alla adozione delle leggi cd. Bassanini⁴²⁵ che sembrano riuscire ad invertirne il senso.

In termini concisi, dunque, l'impressione è che la Corte subisca l'influenza del «contesto politico – culturale» in cui si trova ad operare, e ciò contribuisca ad arricchire la lettura complessiva che offre dell'indirizzo politico statale in materia regionale.

⁴²³ Concordano sul punto L. Paladin, *op. ult. cit.*, p. 1250, e A. Cerri, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti fra Stato e Regioni dal luglio 1981 al luglio 1986: linee di tendenza e problemi aperti*, in «Le Regioni», 1987, spec. p. 30. Più moderata (col senno di poi, più realista) la valutazione di G. Rolla, *La determinazione delle materie di competenza regionale nella giurisprudenza costituzionale*, in «Le Regioni», 1982, p. 100 ss., il quale riconosce in questo filone giurisprudenziale “per un verso, prospettive interessanti e nuove possibilità evolutive sul versante della definizione delle materie regionali (...), per altro verso, una linea di sostanziale continuità per quanto concerne i limiti interni (assoluti) a ciascun settore di competenza regionale” (p. 111).

⁴²⁴ Per la tendenza della Corte a coprire, in questo periodo, la ridefinizione delle materie operata dal legislatore ordinario v. il commento alla sent. n. 174 del 1981, in materia di «beneficenza pubblica», di G. Falcon, *Prescrizioni costituzionali e indirizzo legislativo nella definizione delle materie regionali*, in «Le Regioni», 1981, p. 1357 ss. La sentenza in questione si colloca in un più generale ritrovato atteggiamento «positivo» della Corte costituzionale in relazione ad una ridefinizione delle competenze regionali favorevole alle istanze regionaliste; sul punto v. A. Anzon *Il nuovo volto delle materie regionali nella recente giurisprudenza costituzionale*, in «Le Regioni», 1983, p. 1103 ss.; A. Cerri, *Logica deduttiva ed analisi delle funzioni nella definizione delle competenze regionali*, in «Le Regioni», 1983, p. 104 ss.

⁴²⁵ Per venire all'attualità, con un esempio specifico che vale a confermare l'atteggiamento della Corte, si pensi che, negli ultimi anni, la decisione di maggior apertura alle istanze regionali in relazione alla possibilità di incidere, seppur marginalmente, in materia di diritto privato è stata resa nel 2001, in relazione alla originaria formulazione del Titolo V, dopo che, com'è evidente, si era approvato il cd. «federalismo a Costituzione invariata» e in concomitanza con l'entrata in vigore del nuovo Titolo V.

Se questi sono gli aspetti generali e caratterizzanti – secondo lo scrivente – della giurisprudenza costituzionale concernente l’originario Titolo V, da ultimo, mi sembra importante segnalare il ruolo che il principio della leale collaborazione ha progressivamente svolto nei rapporti fra Stato e Regioni a partire dagli anni ottanta⁴²⁶, tendendo a far muovere, come ama dire la dottrina, il nostro «regionalismo duale», caratterizzato dalla separazione delle competenze legislative, verso un sistema sintetizzato nell’espressione «regionalismo cooperativo»⁴²⁷, caratterizzato dalla integrazione e coordinazione (fors’anche contrattazione) delle stesse.

Si tratta di un principio che la Corte ha richiamato a partire dalle primissime sue pronunce⁴²⁸, riservandogli un ruolo di rilievo: già nel 1957 si afferma che dalla conformità dei rapporti Stato – Regioni al principio di leale cooperazione “dipende, in definitiva, il buon funzionamento delle autonomie regionali”⁴²⁹. Tuttavia, tale principio, pur se costantemente richiamato, non diviene immediatamente un criterio risolutivo nella dinamica dei rapporti fra centro e periferia: quel che conta, in questa prima fase, è comunque il riferimento alla leale collaborazione “come principio costituzionale generale inespresso, valevole per tutte le Regioni”⁴³⁰.

A partire dagli anni ottanta – e ancor di più dopo le leggi n. 400 del 1988⁴³¹ e n. 59 del 1997⁴³² – la collaborazione (in particolare) fra Stato e Regioni si

⁴²⁶ Per l’evoluzione del principio di collaborazione negli anni ottanta v. S. Bartole, *Ripensando alla collaborazione fra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1982, p. 2420 ss.; S. Bartole, *La Corte costituzionale e la ricerca di un temperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in «Le Regioni», 1988, p. 563.

⁴²⁷ Svolge un’accurata e ben scandita analisi della evoluzione di questo principio nel nostro ordinamento, con molteplici e completi riferimenti giurisprudenziali, A. Anzon, *Le potestà legislative dello Stato e delle Regioni*, Giappichelli, 2005, p. 30 ss.

⁴²⁸ Se ne trovano «tracce» già nella sent. n. 20 del 1956.

⁴²⁹ Sent. n. 15 del 1957. Ma v. anche la sent. n. 116 del 1967 in cui si afferma: “La divisione e insieme il coordinamento delle competenze legislative e amministrative è perciò un momento essenziale di un ordinamento che, pur nella presenza di autonomie regionali, resta unitario, e postula in conseguenza un coordinamento e una collaborazione tra Stato e Regione sia a presidio dell’unità dello Stato, sia a garanzia di un armonico svolgimento dei rapporti tra i due Enti”.

⁴³⁰ Così A. Anzon, *op. ult. cit.*, p. 34.

⁴³¹ Con la legge n. 400 del 1988 viene istituita la Conferenza Stato-Regioni, cfr. art. 12.

⁴³² Cfr. legge n. 59 del 1997, artt. 4, c. 4, lett. c), e 8; e, in attuazione della legge delega, il d.lgs. 281 del 1997 recante “Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali”.

istituzionalizza⁴³³, diviene cioè un aspetto procedurale in ordine alla approvazione di una serie di atti incidenti sull'autonomia regionale. Ciò che qui interessa puntualizzare, è che nella giurisprudenza costituzionale di quegli anni, in cui si fa largo uso dell'interesse nazionale e, più in generale, si comprimono – quale che sia il limite all'uopo utilizzato – le competenze regionali, il riferimento alla cooperazione fra livelli istituzionali diviene un *leit motiv* col quale, mentre si ammettono sottrazioni di competenze, si afferma la necessità che, in qualche modo, il livello statale non sopprima del tutto il ruolo delle Regioni.

Tale giurisprudenza costituzionale prende di sovrapposizione di competenza conclude, dunque, la parabola giurisprudenziale, anche se va precisato che lo strumentario della collaborazione è così vasto e la stessa casistica delle decisioni della Corte così varia, da non fornire, insieme alla flessibilità, quel necessario grado di prevedibilità delle competenze che è presupposto fondamentale per l'emergere, in qualsiasi grado, di una forte autonomia legislativa regionale⁴³⁴.

7. Il nuovo riparto di competenze legislative: la Corte costituzionale alle prese con la riforma del Titolo V.

Come si è appena finito di dire, la giurisprudenza costituzionale precedente alla riforma del Titolo V termina, su di un piano generale, la sua parabola interpretativa rafforzando gli strumenti della leale collaborazione.

Ci si sarebbe potuti attendere un approccio consequenziale da parte del legislatore costituzionale del 2001, volto a valorizzare, implementare, costituzionalizzare i profili collaborativi ed a smussare le rigidità del sistema di riparto delle competenze.

⁴³³ ... anche se si tratta pur sempre di un rapporto che si realizza fra esecutivi (statale e regionale) – non certo o non immediatamente prodromico alla formazione di una Camera regionale, pur auspicata in quegli anni, cfr., fra gli altri, P. Caretti, E. Cheli, *I rapporti tra Regioni e Parlamento. Esperienza attuale e prospettive*, in «Le Regioni», 1983, p. 24 ss. (spec. p. 41-42) – e che tende a «saltare» il Parlamento.

⁴³⁴ Per una dettagliatissima analisi del lavoro svolto dalla Conferenza Stato-Regioni nelle legislature XIII e XIV (solo nella prima parte), si rinvia a I. Ruggiu, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in «Le Regioni», n. 1 del 2003, p. 195 ss.

Lo si è già visto nel capitolo precedente: è accaduto esattamente l'opposto. Il vigente testo della Costituzione preme sulla separazione (delle competenze legislative) e dimentica – salvo il timidissimo ultimo articolo della L.C. n. 3 del 2001⁴³⁵ – la collaborazione.

Tutto il sistema introdotto dalla riforma costituzionale è imperniato sulle materie legislative, che sono previste in gran numero: gli elenchi di materie contenuti nell'art. 117 sono corposi e variegati. La stessa tecnica di enumerazione delle competenze non è univoca: si passa dalla individuazione in senso oggettivo (es. difesa e forze armate) a quella in chiave teleologica (es. tutela dell'ambiente) ed anche all'interno di questi «gruppi» si verificano distinzioni di non poco conto.

Tab. 1. Materie individuate col criterio oggettivo⁴³⁶.

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, (...)e mercati finanziari; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafe;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;

⁴³⁵ Su cui v. R. Tosi, *Sul secondo comma dell'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, in «Le Regioni», n. 2/3 del 2002, p. 603 ss.

⁴³⁶ Il riferimento alle materie viene preceduto dalla lettera con cui sono individuate nell'art. 117, se si tratta di competenze esclusive (art. 117, c. 2, Cost.); viceversa le materie indicate senza alcun riferimento sono quelle di competenza legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, c. 3, Cost. Le materie sottolineate presentano, in ciascuno dei gruppi rispettivi, caratteristiche tipiche spiegate a seguire nel testo.

p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni;
commercio con l'estero;
istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale;
professioni;
ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
alimentazione;
ordinamento sportivo;
protezione civile;
governo del territorio;
porti e aeroporti civili;
grandi reti di trasporto e di navigazione;
ordinamento della comunicazione;
produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
previdenza complementare e integrativa;
armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Tab. 2: Materie individuate col criterio teleologico.

e) (...) tutela del risparmio; tutela della concorrenza;
s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;
tutela e sicurezza del lavoro;
tutela della salute;
valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

Come è facile notare, fra le materie designate secondo il criterio oggettivo si presentano diverse sotto-tipologie, come ad es. le «materie-ordinamento», le «materie-coordinamento» e, in certa misura, anche le «materie-“rapporti con”», che di per sé presentano molteplici difficoltà in relazione alla individuazione di un sostrato materiale ben definito.

Si pensi, in particolare, alle materie che individuano una funzione di coordinamento: non si tratta, in fondo, di una finalità da perseguire, di uno

scopo da raggiungere? Fin dove si estende la competenza di colui che in un determinato settore svolge una funzione di coordinamento? L'impressione è che questa tipologia rappresenti una sorta di ibrido fra l'individuazione attraverso il criterio oggettivo e quello teleologico.

Se questo è il quadro, invero molto complesso, della tecnica di enumerazione delle competenze legislative, a ciò si aggiunga che una serie di settori, al di là di quanto cristallinamente sancito dall'art. 117, si prestano a sovrapposizioni difficili da districare anche in astratto fra competenze esclusive, concorrenti e supposte residuali.

Alcuni esempi (di carattere non esaustivo):

Tab. 3: Le sovrapposizioni di materie auto-evidenti⁴³⁷.

Norme generali sull'istruzione → istruzione → formazione professionale;
 Lep⁴³⁸ → tutela della salute → assistenza sociale;
 Tutela dell'ambiente → tutela della salute, governo del territorio → agricoltura;
 Tutela dei beni culturali → valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

In tutti questi casi, già precedentemente all'entrata in vigore della riforma costituzionale, era possibile prevedere la difficoltà di procedere ad una netta separazione delle competenze.

In realtà, secondo quanto si è detto nel capitolo precedente e verificato sul piano giurisprudenziale in questo, l'affermazione potrebbe ragionevolmente estendersi a tutti i rapporti fra materie contigue, poiché, sin dalle prime sentenze della Corte costituzionale è stato subito chiaro che, nella prassi, sovrapposizioni e invasioni di competenza, reali o supposte, si verificano in continuazione e sono un dato imprescindibile. Senza dover arrivare a sostenere che gli elenchi di materie, in sé e per sé, non rappresentino che una “pagina bianca”, che spetterebbe al legislatore o al giudice costituzionale riempire di contenuto, in quanto intrinsecamente carenti di reale portata normativa,

⁴³⁷ In questa tabella si indicano – in modo non esaustivo – le sovrapposizioni di competenze che, a prescindere da qualsiasi attività interpretativa, si evidenziano a partire dalla mera lettura degli elenchi di materie contenuti nell'art. 117, c. 2 e 3. In particolare, procedendo da sinistra verso destra, la prima materia individuata è di esclusiva competenza statale; la seconda è fra le competenze concorrenti; la terza, è fra quelle, non nominate all'interno dell'art. 117, che si dovrebbero presumere appartenere alla competenza residuale regionale.

⁴³⁸ Il riferimento è all'art. 117, c. 2, lett. m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

prescrittiva ed in ultima analisi definitoria, si può far proprio lo spirito di queste suggestive affermazioni. Quel che sicuramente si può sostenere, dunque, è che gli elenchi di materie mentre tentano di rappresentare una separazione di competenze, finiscono inevitabilmente per descrivere una *interrelazione* fra competenze. In altri termini, dunque, credo si possa affermare che le materie e le competenze si tengono fra loro, vivono nell'interrelazione e *di* interrelazione. Quindi, l'aver aumentato il numero delle materie rende più urgente il tema delle interrelazioni fra esse e certamente non lo risolve.

Basti pensare al caso della distinzione fra "tutela" e "valorizzazione" dei beni culturali: qual è il limite rispettivo di queste competenze? Credo sia lampante che in questo, come in molti altri casi, solo sul piano relazionale sia possibile distinguere (e non senza fatica) i due profili.

Tali difficoltà non potevano non riverberarsi sul contenzioso costituzionale, il quale, fra l'altro muoveva i propri passi in un contesto certamente non ottimale. Infatti, quale che sia la capacità normativa intrinseca degli elenchi di materie, di certo vi è che la Corte costituzionale si è trovata sostanzialmente sola nella fase di attuazione della riforma del Titolo V. In particolare, fra gli altri, almeno tre elementi hanno concorso a consolidare tale progressiva solitudine.

Un primo elemento riguarda l'approccio del legislatore statale che lungi dal prender sul serio la riforma del Titolo V ha continuato a legiferare *tamquam non esset*. Ciò è balzato all'evidenza, in particolare, nelle leggi finanziarie, dove si è continuato ad istituire e disciplinare fondi in materie di competenza regionale.

Un secondo aspetto, evidentemente connesso al primo, è costituito dal debolissimo (e sostanzialmente fallito) tentativo di attuazione della riforma costituzionale operato con la legge n. 131 del 2003 (legge La Loggia), in parte peraltro dimidiato dalla stessa Corte costituzionale⁴³⁹.

⁴³⁹ Cfr. sentt. n. 236, 238, 280 del 2004; sulla sent. n. 280 v. T. Valenti, *La delega alla ricognizione dei principi fondamentali nelle materie di potestà legislativa concorrente, prevista dall'art. 1, comma 4, della legge n. 131/2003: un'ulteriore distorsione del modello costituzionale della delegazione legislativa*, in «Diritto e società», n. 1 del 2006, p. 73 ss.; v. anche G. Di Cosimo, *Deleghe e argomenti*, e N. Maccabiani, *I decreti legislativi "meramente ricognitivi" dei principi fondamentali come atti "senza forza di legge"?*, in www.forumcostituzionale.it.

Un terzo, determinante, profilo riguarda il fallimento – almeno sul piano operativo – del tentativo di attuazione del “federalismo fiscale” svolto dall’omonima Alta commissione⁴⁴⁰.

Questi tre concorrenti elementi hanno prodotto un quadro istituzionale in cui le Regioni, sulla carta, hanno visto aumentare profondamente le proprie competenze legislative, ma sia sul piano dell’amministrazione che sul piano delle risorse (ancora settecento volte su questioni inerenti il nuovo quadro dei rapporti tra Stato e Regioni).

Per stare ai numeri, se a partire dagli anni ’70 e fino alla riforma del 2001 i ricorsi in via diretta si attestavano ad una media di c.ca 50 decisioni per anno⁴⁴¹, dal 2002 ad oggi le decisioni rese sono almeno raddoppiate (la media supera le 100 decisioni per anno).

Nel 2004, per la prima volta da quando la Corte costituzionale ha iniziato ad operare, le sentenze rese in merito a questioni sollevate in ricorsi in via diretta hanno superato quelle rese in merito a ricorsi in via incidentale. La stessa tendenza si è confermata nel 2005⁴⁴² e sembra avviata a confermarsi nel 2006.

8. Per una ripartizione temporale della giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V.

Partendo da questi dati è facile capire come nel breve volgere di un lustro la Corte sia divenuta – o abbia continuato ad essere – l’unico soggetto in grado di dare un senso, una prospettiva, un contenuto alle materie legislative individuate nell’art. 117 ed a numerosi altri istituti contemplati nel nuovo Titolo V della Costituzione. In breve, dunque, la Corte costituzionale ha assunto il ruolo solitario di arbitro delle competenze legislative e, più in generale, dei rapporti Stato-regioni.

⁴⁴⁰ Vedi la rilevante mole di documenti, ivi compresa la relazione finale dell’Alta commissione, in http://www.palazzochigi.it/Presidenza/ACoFF/relazione_attivita_commissione/relazione_attivita_svolta.html.

⁴⁴¹ Con i noti picchi degli anni 1988 e 1989, derivanti dal corposo arretrato accumulato dalla Corte costituzionale negli anni precedenti.

⁴⁴² I dati riportati sono resi nelle conferenze stampa concernenti l’attività della Corte cost. del 2004 (pres. V. Onida) e del 2005 (pres. A. Marini), e sono consultabili all’indirizzo <http://www.cortecostituzionale.it/ita/attivitacorte/relazioniannualideipresidenti/relazioniannuali.asp>

Per comprendere quale sia il regime di competenze legislative vigente nel nostro ordinamento è divenuto essenziale fare costante riferimento all'incessante opera di modulazione delle competenze svolta dalla Corte costituzionale. Come si è visto, in certi casi si è giustamente discusso di riscrittura del Titolo V da parte del giudice costituzionale⁴⁴³. Si tratta di un'affermazione corretta, anche se non mi sembra chiaro fino a che punto la Corte abbia deliberatamente deciso di "superare" (per usare un eufemismo) il regime delle competenze sancito dall'art. 117 o, invece, sia stata essa stessa travolta dai casi che le venivano sottoposti e, in particolare, dalla manovra «a tenaglia» di una legislazione statale approvata senza tener conto della riforma costituzionale e dalla necessità di tutela di interessi imprescindibilmente unitari.

Mi sembra forse più aderente all'evoluzione dei fatti quest'ultima soluzione, per cui l'impressione è che la Corte abbia finito per subire gli eventi dopo aver cercato di governarli. In particolare, dopo una prima serie di decisioni che aprivano scenari nuovi rispetto al precedente sistema, probabilmente valutando l'inerzia del binomio Governo – Parlamento, la Corte è corsa ai ripari.

In tal senso, nonostante la giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V sia estremamente variegata e complessa, credo comunque sia utile cercare di offrirne – con tutti i limiti che un'operazione di questo genere può avere – una partizione temporale, in aderenza con quanto testé affermato.

A mio avviso, la giurisprudenza della Corte di interesse regionale ha, nell'ultimo lustro, vissuto tre fasi:

In una prima fase, *fra il 2002 e il 2003*, la Corte ha mantenuto un atteggiamento di apertura rispetto alle novità introdotte con la riforma costituzionale: le sentt. n. 282 e 407 del 2002, 94 del 2003, rappresentano tutte il tentativo di valorizzare la legislazione regionale e le sue prospettive.

L'inerzia del legislatore statale e la prospettiva di una lunga fase di inattuazione legislativa, oltre alla necessità di provvedere a decisioni di rilievo in merito a leggi dal grande contenuto economico (e, quindi, politico) spingono la Corte, già dalla *fine del 2003 e per tutto il 2004*, a trovare strumenti di tutela della legislazione statale. Sono di questa fase:

⁴⁴³ A. Morrone, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in www.forumcostituzionale.it.

CAPITOLO I

- a. le sentt. n. 303 del 2003 e 6 del 2004 (cd. «sussidiarietà legislativa»);
- b. le sentt. n. 370 del 2003 e 13 del 2004 (cd. principio di «continuità istituzionale»);
- c. ancora la sent. n. 370 del 2003 in cui si stabilisce che il principio di residualità non opera automaticamente;
- d. la sent. n. 14 del 2004 (in cui si sviluppa l'interpretazione della «tutela della concorrenza» come materia dinamica e trasversale che permette l'unificazione in capo allo stato degli strumenti di governo dell'economia);
- e. le sentt. n. 307 e 331 del 2003 (in materia di «elettrosmog», che correggono, almeno in parte, l'impostazione della sent. n. 407 del 2002, ponendo ulteriori limiti alla derogabilità in melius da parte del legislatore regionale delle discipline statali poste in materia di tutela dell'ambiente);
- f. le numerose decisioni che prendono atto dell'inattuazione dell'art. 119 ed enucleano principi e limiti che comunque ne derivano per il legislatore statale;
- g. la stessa sent. n. 308 del 2003 che, sulla scia della n. 88 del 2003, inaugura con forza quella che oggi potremmo definire la «stagione della leale collaborazione», affermando che “nei casi in cui, per la loro connessione funzionale, non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze, vale il principio detto della «leale cooperazione»”.

Infine, credo che il biennio *2005/2006* rappresenti un ulteriore salto di qualità rispetto al precedente. La Corte prende definitiva coscienza della sua solitudine e, dopo il sostanziale fallimento del tentativo di attuazione della riforma costituzionale operato dalla legge La Loggia, nell'assoluto stato di inerzia del sistema, procede attraverso il sostanziale esclusivo riferimento alla propria *giurisprudenza... vigente*.

Quindi, in una serie di materie che ora andiamo ad analizzare, la torsione rispetto al modello originario è ancora più accentuata: non si realizza più una interpretazione evolutiva (o creativa) del testo costituzionale, ma avviene una vera e propria «interpretazione dell'interpretazione». In altri termini, il

parametro della Corte, nell'ultimo biennio, non è più una certa interpretazione delle materie o dei principi che si desumono dal nuovo testo del Titolo V – che pure ancora si riscontra nel biennio 2003/04 – ma, in via diretta, l'interpretazione che la giurisprudenza costituzionale di quei parametri aveva già dato, cui si aggiunge, basandosi esclusivamente su questa, l'ulteriore evoluzione interpretativa.

9. Analisi e partizione delle materie legislative.

Il percorso «storico» che si è tentato di delineare porta alla conclusione che il riparto di competenze per materie si può comprendere solo a partire dall'analisi della giurisprudenza costituzionale ed è certamente il momento di passarne in rassegna i contenuti principali.

Mi sembra importante procedere partendo dalle competenze esclusive dello Stato, nel contesto delle quali la Corte ha dato prova di approcci interpretativi molto diversi fra loro.

a) Le competenze esclusive.

- i. Materie trasversali (materie-valore; materie-finalità; materie-orizzontali; materie-ordinamento);

La Corte costituzionale ha accolto nella giurisprudenza successiva alla riforma costituzionale del Titolo V il concetto di “materia trasversale”, individuando fra le materie elencate nel comma secondo dell'art. 117 alcuni titoli di intervento trasversale dello Stato, che possono permettere alla legge statale di intervenire in ambiti che sembrerebbero, sulla carta (cioè in base agli elenchi di materie individuati nell'art. 117, secondo e terzo comma), riservati al legislatore regionale.

Bisogna premettere che l'individuazione di un titolo di intervento trasversale dello Stato non necessariamente comporta l'espandersi quanti-qualitativo delle competenze statali.

Come si vedrà di seguito – ad es. nel caso della “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” – l'affermazione della trasversalità può coincidere col ritrarsi

della competenza statale e col ritaglio di competenze legislative in favore delle regioni.

Le materie finora individuate esplicitamente come trasversali fra quelle di esclusiva competenza statale sono la “*tutela dell’ambiente e dell’ecosistema*” (*leading case* sent. n. 407 del 2002⁴⁴⁴, costantemente confermata dalla giur. cost. successiva), i “*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*” (in questo caso il riconoscimento della materia trasversale è avvenuto con un *obiter dictum* contenuto nella sent. n. 282 del 2002, poi ripreso, fra le altre, nelle sentt. nn. 88 e 370 del 2003⁴⁴⁵); la “*tutela della concorrenza*” (*leading case* sent. n. 14 del 2004⁴⁴⁶, poi confermata, fra le altre, dalla sent. n. 272 del 2004); l’“*ordinamento penale*”⁴⁴⁷ (*leading case* sent. n. 185 del 2004)⁴⁴⁸.

Al contrario di quanto ci si poteva attendere, nella giurisprudenza costituzionale non viene individuato un concetto unitario di «materia trasversale». Il contenuto «trasversale» di queste materie viene declinato in modo differenziato ed anzi per ciascuna di esse assume un significato ed una portata autonomi.

Provando a sintetizzare, infatti, la Corte afferma che “la tutela dell’ambiente rappresenta non una materia in senso stretto, ma un valore costituzionale che, in quanto tale, configura una materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando

⁴⁴⁴ Su cui sia consentito rinviare a S. Calzolaio, *L’ambiente e la riforma del titolo V della Costituzione (nota breve alle sent. n. 407 e 536 del 2002)*, in www.forumcostituzionale.it. Si vedano anche, fra gli altri, i commenti di M. Cecchetti, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell’ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, e di S. Mangiameli, *Sull’arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, entrambi in «Le regioni», n. 1 del 2003, rispettivamente p. 318 ss. e 337ss.

⁴⁴⁵ Sul tema, fra gli altri, v. A. Simoncini, *Non c’è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte prime indicazioni su regolamenti del Governo e «livelli essenziali» nelle materie regionali*, in «Le regioni», n. 6 del 2003, p. 1199 ss. e, per una tesi diversa, A. Anzon, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 5 del 2003, p. 1149 ss.

⁴⁴⁶ Sia consentito rinviare a S. Calzolaio, *Tutela della concorrenza o concorrenza sotto tutela?*, in «Giurisprudenza italiana», n. 3 del 2005, p. 460 ss. e alla dottrina ivi citata.

⁴⁴⁷ Sul rapporto fra legislazione statale e regionale in materia di diritto penale si rinvia, per tutti, a G. Di Cosimo, *Regioni e diritto penale*, in «Le regioni», n. 6 del 2004, p. 1307 ss.

⁴⁴⁸ Qui ci si riferisce alle materie trasversali individuate dalla Corte fra le competenze esclusive dello Stato. In realtà, però, anche fra le competenze concorrenti si danno materie che possono essere considerate trasversali (v. ad es. il caso della “ricerca scientifica”, Corte cost., sent. n. 423 del 2004, p. 11, *in diritto*; da ultimo v. sent. n. 31 del 2005).

allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale»⁴⁴⁹.

Con ciò si valorizza l'idea secondo cui la previsione in capo allo Stato della competenza legislativa in ordine alla tutela dell'ambiente non preclude interventi di maggior tutela da parte della legge regionale, laddove le regioni conservino autonomi titoli di legittimazione ricavabili dall'articolo 117, terzo o quarto comma, e questi interventi si collochino nell'ambito degli *standards* minimi di tutela fissati con legge dello Stato.

In altri termini, questa competenza trasversale dello Stato nasce, come si precisava all'inizio, per lasciare uno spazio maggiore al legislatore regionale e, sottolineando l'elemento valoriale che caratterizza la tutela dell'ambiente, ne rende indefiniti non solo i *confini*, ma, ancor prima, i *contenuti*⁴⁵⁰.

⁴⁴⁹ Così Corte cost., sent. n. 407 del 2002.

⁴⁵⁰ L'evoluzione giurisprudenziale in materia ambientale è molto ampia: cfr., fra le molte, sentt. n. 407 e 536 del 2002; 222, 307, 331 del 2003; 62, 108, 135, 161, 214, 391, 392 del 2005; 116 del 2006. Rispetto a quanto riportato nel testo in relazione alla sent. n. 407 del 2002, è necessario precisare che, nella giurisprudenza successiva si è temperata la possibilità di derogare *in melius* le discipline statali in materia ambientale. Ciò accade, in particolare, nella sent. n. 307 (e 331) del 2003, in cui la Corte decide della legittimità costituzionale di alcune leggi regionali in materia di *elettrosmog*, impugnate in via principale dal governo. Oggetto del contendere era la possibilità di stabilire da parte del legislatore regionale valori, standard e criteri diversi e più restrittivi dal punto di vista della tutela ambientale e della salute di quelli previsti nella legge quadro statale. In estrema sintesi, il problema della *derogabilità in melius* della legislazione statale in materia ambientale, in una materia spinosa come quella dell'inquinamento elettromagnetico prodotto da impianti fissi di telecomunicazione o radiotelevisivi e di trasporto di energia. In realtà, la questione non era nuova per la Corte, che l'aveva affrontata durante la vigenza sia del vecchio che del nuovo Titolo V - in particolare, prima della riforma del Titolo V, la Corte costituzionale sembrava propendere per una valorizzazione delle competenze regionali anche se poste in deroga alle meno rigorose discipline statali, proprio in materia di *elettrosmog*, nella sent. n. 382 del 1999, su cui si veda l'articolato commento di S. Mangiameli, *Materia ambientale e competenze regionali, con la salvaguardia dei poteri di intervento statali*, in «Le Regioni», n. 1 del 2000, p. 168 ss., nel quale non si manca di sottolineare, oltre alla questione centrale della *derogabilità in melius* (ed eventualmente, come adombrato dall'A., anche *in peius*) della normativa statale da parte della legislazione regionale, l'attrazione di aspetti ambientali nella materia "urbanistica", tradizionalmente di competenza regionale; successivamente alla riforma costituzionale si è già accennato più volte alla sent. n. 407 del 2002 -, ammettendo la *derogabilità in melius* da parte delle discipline regionali. In questa decisione, di cui ora affronteremo i passaggi, il giudice costituzionale affina la sua posizione sul tema o, come forse è più corretto affermare, pone una rilevante eccezione a quanto affermato nella precedente giurisprudenza, adottando una tecnica argomentativa che ha fatto intravedere alla dottrina (G. Manfredi, *Standard ambientali di fonte statale e poteri regionali in tema di governo del territorio*, in «Urbanistica e appalti», n. 3 del 2004, p. 300, anche se nei paragrafi successivi l'A. ne ridimensiona la portata) l'utilizzo di una tecnica analoga a quella del *distinguishing* dei paesi di *common law*, per cui, senza contraddire i principi espressi in precedenti giurisprudenziali, il giudice riesce, evidenziando le peculiarità del caso deciso, a giustificare l'adozione di una soluzione diversa da quella adottata in precedenza. Introducendo il merito della questione la Corte ribadisce che la tutela dell'ambiente è una materia trasversale, cioè "rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare standard di

Rispetto ai livelli essenziali delle prestazioni il giudice costituzionale precisa che “non si tratta di una materia in senso stretto, ma di una competenza del

protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste”, non escludendosi “che leggi regionali, emanate nell’esercizio della potestà concorrente di cui all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella “residuale” di cui all’art. 117, quarto comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale (cfr. sentenze n. 407 del 2002 e n. 222 del 2003)”. Peraltro il giudice costituzionale rileva che le discipline regionali impugnate rientrano nella “sfera della potestà legislativa concorrente delle regioni a statuto ordinario”, caratterizzate “dal vincolo al rispetto dei (soli) principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato”. Conseguentemente, è la legge quadro n. 36 del 2001 il parametro della legittimità costituzionale delle leggi regionali impugnate. Analizzando dettagliatamente la normativa statale, la Corte si sofferma sugli “standard di protezione” – le cui definizioni si rinvengono nell’art. 3 della legge n. 36 del 2001 - sottolineandone la distinzione in “limiti di esposizione”, “valori di attenzione”, “obiettivi di qualità”. Questi ultimi, in particolare, si distinguono a loro volta in due categorie: “1) i criteri localizzativi, gli standard urbanistici, le prescrizioni e le incentivazioni per l’utilizzo delle migliori tecnologie disponibili, indicati dalle leggi regionali (...); 2) i valori di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico, definiti dallo Stato (...) ai fini della progressiva mitigazione dell’esposizione ai campi medesimi”. Da tale analisi, il giudice costituzionale trae che “la logica della legge è quella di affidare allo Stato la fissazione delle “soglie” di esposizione (...), alle Regioni la disciplina dell’uso del territorio in funzione della localizzazione degli impianti, (...) in coerenza con il ruolo riconosciuto alle Regioni per quanto attiene al governo e all’uso del loro territorio”. Quindi, allo Stato spetta la fissazione dei valori di esposizione a campi elettromagnetici comunque denominati, alle regioni l’assetto e l’organizzazione sul territorio degli impianti emittenti onde elettromagnetiche. Conseguenziale a questa impostazione la soluzione della questione concernente la *derogabilità in melius* della legislazione statale. Spiega la Corte che se la finalità dell’individuazione dei valori soglia “consistesse esclusivamente nella tutela della salute dai rischi dell’inquinamento elettromagnetico, potrebbe invero essere lecito considerare ammissibile un intervento delle Regioni che stabilisse limiti più rigorosi rispetto a quelli fissati dallo Stato, in coerenza con il principio, proprio anche del diritto comunitario, che ammette deroghe alla disciplina comune, in specifici territori, con effetti di maggiore protezione dei valori tutelati (cfr. sentenze n. 382 del 1999 e n. 407 del 2002)”, ma nel caso di specie “*la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l’impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al paese, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell’energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato*” [corsivo nostro]. Il rapporto fra questa impostazione della Corte e la sua giurisprudenza precedente (in particolare, la sent. n. 407 del 2002) è ben sintetizzato da G. M. SALERNO, *Derogabilità in melius e inviolabilità dell’equilibrio stabilito dalla legislazione statale organica*, in www.federalismi.it, quando afferma che “il rapporto tra le due pronunce [l’A. si riferisce al rapporto fra sent. n. 407 del 2002 e sent. 331 del 2003, ma quest’ultima riguarda un caso analogo e riproduce la medesima impostazione della sent. n. 307 del 2003] va individuato proprio nell’effettiva implicazione innovativa che deve riconoscersi alla sentenza n. 331 del 2003: quando la legge regionale si trova innanzi ad una normazione statale rivolta ad un solo obiettivo – come nel caso della sentenza n. 407 del 2002 -, rispetto a quest’ultima rimangono sempre ammissibili le leggi regionali che dispongono *in melius*, ovvero quelle che, concordando dal punto di vista teleologico con la legge dello Stato, si limitano a rafforzare il perseguimento dell’obiettivo posto dallo Stato mediante l’aggravamento degli standard prescritti nei confronti dei soggetti destinatari. Al contrario, come nel caso della pronuncia n. 331 del 2003, quando nella legislazione statale organica non è individuabile un’unica finalità di tutela, ma un complesso di scopi relativi a molteplici esigenze legate fra loro secondo un dato rapporto di reciproca composizione, la legge regionale che ne favorisce uno a scapito degli altri, vanifica l’obiettivo complessivo della legge statale, e si pone inevitabilmente in diretto contrasto con la *ratio* stessa della legge e conseguentemente con la Costituzione”.

legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti sull'intero territorio nazionale il godimento di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle»⁴⁵¹.

La Corte non si limita ad individuare una materia trasversale, come nel caso della tutela dell'ambiente, idonea ad investire una pluralità di materie, ma più generalmente sembra descrivere una "non-materia" indefinita ed indefinibile *a priori* e potenzialmente dotata di un carattere di omnicomprensività.

Infatti, ad esempio, - come affermato in dottrina⁴⁵² - sembra sostenibile che mentre i "livelli essenziali delle prestazioni" certamente ricomprendono in sé il diritto ad un ambiente salubre, non può dirsi - almeno *prima facie* - il contrario e cioè che la "tutela dell'ambiente" ricomprenda i "livelli essenziali delle prestazioni"⁴⁵³.

⁴⁵¹ Così Corte cost., sent. n. 282 del 2002.

⁴⁵² Sostiene che anche fra livelli essenziali e tutela dell'ambiente possa esservi sovrapposizione di competenze A. Anzon, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 1149 ss.: "Un ordine di problemi ulteriore può derivare ancora dall'intreccio di questa competenza non solo con le competenze regionali, ma anche con altra competenza statale esclusiva: è il caso per esempio dei livelli essenziali di prestazioni concernenti la protezione contro le varie forme di inquinamento, che concernano perciò il "diritto all'ambiente salubre", dove oltre alla competenza in discussione entrano in gioco qui sia quella concorrente sulla tutela della salute, sia l'altra, statale esclusiva per la "tutela dell'ambiente". Quale competenza richiamare per i «livelli essenziali» di prestazioni che siano ad un tempo strumenti indispensabili di protezione dell'ambiente?".

⁴⁵³ In relazione all'utilizzo di questa materia, o meglio, di questa «clausola trasversale», la Corte si è mostrata molto prudente, ed in effetti la casistica non è così estesa come ci si sarebbe potuto attendere: cfr., fra le altre, sentt. n. 282 del 2002, 88, 312, 370 del 2003, 279, 432, 467 del 2005. Da ultimo v. anche l'inciso della sent. n. 248 del 2006, secondo il quale "questa Corte ha ormai, più volte, affermato che «il potere di predeterminare eventualmente - sulla base di apposite disposizioni di legge - i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche nelle materie che la Costituzione affida alla competenza legislativa delle Regioni, non può trasformarsi nella pretesa dello Stato di disciplinare e gestire direttamente queste materie, escludendo o riducendo radicalmente il ruolo delle Regioni. In ogni caso, tale titolo di legittimazione può essere invocato solo in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa nazionale definisca il livello essenziale di erogazione, mentre esso non è utilizzabile al fine di individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali» (così la sentenza n. 383 del 2005, ma anche la sentenza n. 285 del 2005)". Sul punto dei livelli essenziali delle prestazioni è veramente fecondo il tentativo di rileggere il tema delle autonomie territoriali, delle loro competenze e funzioni, non solo, un po' aridamente, come mero strumento o modo di ripartizione dei reciproci ruoli, ma, segnatamente, come clausola che permette la rilettura complessiva del principio di eguaglianza cd. sostanziale, attraverso il sistema delle autonomie, inteso quest'ultimo non come mero momento di decentramento di funzioni, ma come garanzia della democrazia e del pluralismo (cfr. sul punto la completa e suggestiva disamina di A. D'Aloia, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in E. Bettinelli, F. Rigano, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, 2004, p. 80 ss. ed anche, per una prospettiva più generale, il lavoro di C. Buzzacchi, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, 2003) Purtroppo, non sembra che

La “tutela della concorrenza”, secondo la Corte, “non presenta i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti, (...) l’inclusione di questa competenza statale nella lettera e) dell’art. 117, secondo comma, Cost., evidenzia l’intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che (...) esprimono un carattere unitario (...) L’intervento statale si giustifica, dunque, per la sua rilevanza macroeconomica”⁴⁵⁴.

finora legislatore e Corte costituzionale abbiano colto del tutto queste implicazioni. Sul piano giurisprudenziale, a partire dalla sent. n. 88 del 2003, (su cui v. A. Simoncini, *Non c’è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e “livelli essenziali” nelle materie regionali*, in «Le Regioni» n. 6 del 2003, pp. 1199 ss. nella quale, come significativamente espresso nel titolo, l’A. sottolinea come la Corte ritenga preferibile la pratica del dialogo interistituzionale a logiche di rigida separazione di competenze; per una tesi diversa v. A. Anzon, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 5 del 2003, pp. 1149 ss. secondo la quale, invece, è tutto da dimostrare che il principio della leale collaborazione uniformi di sé il nuovo Titolo V della Costituzione) la Corte ha fatto largamente uso, per evitare il debordare della competenza statale, del principio di leale collaborazione, in particolare. Se ne potrebbe dedurre, col beneficio del dubbio, che in ambiti in cui è così difficile districare le competenze regionali da quelle statali la Corte non trovi alcuna ragionevole alternativa per una stabile individuazione delle competenze a pratiche concertative poste in essere dai titolari delle potestà normative. In tal senso sembrerebbe evidente la obiettiva funzione di limite all’indefinito allargamento della potestà legislativa statale prevista dalla lett. m) dell’art. 117, secondo comma, svolta dal principio di leale cooperazione. Certamente, anche sul piano dell’assetto complessivo, si sconta la carenza istituzionale di una seconda Camera delle autonomie (sul punto v., di recente, L. Antonini, *Intorno al grande assente della riforma federale: un sistema ingestibile senza una Camera delle Autonomie*, in www.federalismi.it).

⁴⁵⁴ Così Corte cost., sent. n. 14 del 2004, su sia consentito rinviare a S. Calzolaio, *Tutela della concorrenza o concorrenza sotto tutela?*, in «Giurisprudenza italiana», n. 3 del 2005, p. 460 ss.; ma v. anche L. Casseti, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell’intervento statale a tutela della concorrenza*, nella rivista on line www.federalismi.it, n. 5 del 2004, p. 9; G.P. Dolso, *Tutela dell’interesse nazionale sub specie di tutela della concorrenza?*, in «Giur. Cost.», n. 1 del 2004, pp. 272 ss. e F. Sacco, *Competenze statali trasversali e potestà legislativa regionale: un tentativo di razionalizzazione (a proposito della “tutela della concorrenza”) della Corte costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it. Non concorda con l’impostazione della Corte sul rapporto fra aiuti di stato e tutela della concorrenza a livello comunitario A. Pace, *Gli aiuti di Stato sono forme di tutela della concorrenza?*, in «Giurisprudenza Costituzionale», n. 1 del 2004, pp. 259 ss., secondo il quale “gli aiuti di Stato, se rientrano, ancorché considerati con disfavore, nella disciplina della «concorrenza», non rientrano invece tra le forme di «tutela della concorrenza» perché l’aiuto di Stato è considerato per definizione, un evento distorsivo della medesima” (p. 261); è altrettanto critico R. Caranta, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione (nota a Corte cost., n. 14/2004)*, in www.forumcostituzionale.it. Afferma l’A. che la sentenza n. 14 è criticabile “innanzitutto, per la sua lettura della delimitazione della materia “tutela della concorrenza” a livello comunitario. (...) una tale lettura porterebbe ad includere in essa tutti i profili relativi alla creazione e gestione del mercato interno, che pur dovendo essere disciplinati in modo da impedire o ostacolare il libero gioco della concorrenza, esulano dalla materia della “tutela della concorrenza” vera e propria. Il fatto che, come è stato autorevolmente sottolineato, «La concorrenza costituisce il fondamento storico e dogmatico del diritto comunitario», non autorizza certo a ritenere che qualsiasi disposizione di diritto comunitario,

In questo caso, dunque, la trasversalità deriva dalla rilevanza macroeconomica dell'intervento statale ed è attraverso tale criterio che diviene possibile individuare la portata della competenza statale e, specularmente, delle competenze regionali.

Infine la competenza statale in materia di "ordinamento penale" comporta che "le Regioni non dispongono di alcuna competenza che le abiliti a introdurre, rimuovere o variare con proprie leggi le pene previste dalle leggi dello Stato in tale materia". Inoltre, prosegue il giudice costituzionale (richiamando implicitamente la sua giurisprudenza pregressa), "la «materia penale», intesa come l'insieme dei beni e valori ai quali viene accordata la tutela più intensa, non è di regola determinabile a priori; essa nasce nel momento in cui il legislatore nazionale pone norme incriminatrici e ciò può avvenire in qualsiasi settore, a prescindere dal riparto di attribuzioni legislative tra lo Stato e le Regioni. Si tratta per definizione di una competenza dello Stato strumentale, potenzialmente incidente nei più diversi ambiti materiali ed anche in quelli compresi nelle potestà legislative esclusive, concorrenti o residuali delle Regioni"⁴⁵⁵.

Nel caso di specie, attraverso le sembianze della materia trasversale, si ribadisce un limite generale che, come si è detto in precedenza, sin dall'inizio della sua attività la Corte costituzionale aveva individuato⁴⁵⁶ e cioè il cd. «limite della materia penale», in base al quale la competenza a disciplinare fattispecie a rilevanza penalistica è tassativamente statale. Con l'impostazione citata, peraltro, la Corte ribadisce perentoriamente che nessun riparto di materie può incidere o limitare tale competenza statale.

Trovo di rilievo una ultima notazione, che in parte è già emersa: per ciascuna materia trasversale espressamente riconosciuta tale dalla Corte, il giudice

comprese quelle in materia di aiuti a certe condizioni non vietati, pertenga, alla "tutela della concorrenza" e giustifichi una competenza legislativa esclusiva dello Stato, anche perché, in caso diverso, non avrebbero senso ad es. i commi 1 e soprattutto 5 dell'art. 117". Per una ricostruzione analitica del rapporto fra aiuti di stato e principi della concorrenza, ancora critica con l'impostazione offerta nella sentenza in commento, v. C. Buzzacchi, *Principio della concorrenza e aiuti di Stato tra diritto interno e diritto comunitario*, in «Giurisprudenza Costituzionale», n. 1 del 2004, pp. 277 ss. Per una casistica delle decisioni concernenti la tutela della concorrenza v., oltre alla n. 14 del 2004, fra le altre, sentt. n. 272, 345 del 2004; 77, 134, 175 del 2005.

⁴⁵⁵ Così Corte cost., sent. n. 185 del 2004; ma v. anche sentt. n. 196 del 2004, 172 del 2005. Sul rapporto fra legislazione statale e regionale in materia di diritto penale si rinvia a G. Di Cosimo, *Regioni e diritto penale*, in «Le regioni», n. 6 del 2004, p. 1307 ss.

⁴⁵⁶ Fra le molte, v. Corte cost. sentt. n. 58 del 1959 e n. 179 del 1986.

costituzionale si preoccupa di individuare un parametro, un contro-limite in base al quale auto-limitarne la capacità espansiva in danno alle competenze regionali: per la tutela dell'ambiente questa funzione è svolta dal principio della derogabilità *in melius*, per i livelli essenziali delle prestazioni dall'utilizzo del principio di leale collaborazione⁴⁵⁷ ed anche da un certo modo di intendere le norme espressive di una tale competenza⁴⁵⁸, per la tutela della concorrenza dal carattere macroeconomico dell'intervento disciplinato. In fondo, anche per l'ordinamento penale, l'affermazione per cui l'esercizio della potestà statale in materia penale dovrebbe essere “sempre contenuto nei limiti della non manifesta irragionevolezza (...) in ossequio al criterio della *extrema ratio*” comporta che “la compressione delle competenze legislative regionali è giustificata quando la legge nazionale sia protesa alla salvaguardia di beni, valori e interessi propri dell'intera collettività tutelabili solo su base egitaria”⁴⁵⁹.

Con una tale impostazione, oltre a fornire una chiave di lettura dei confini delle materie trasversali⁴⁶⁰, la Corte sembra rivolgersi e fornire indirizzi, segnatamente, al legislatore statale, assumendosi il compito di stabilire le linee guida della attuazione della riforma costituzionale, seppur attraverso un punto

⁴⁵⁷ Cfr. da ultimo la sent. n. 134 del 2006, in cui la Corte dichiara incostituzionale una legge statale in materia di livelli di assistenza (LEA) “nella parte in cui prevede che il regolamento del Ministro della salute che determina gli standard sia adottato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano», anziché «previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano»”. Su questa decisione v. C. Di Somma, *Livelli essenziali di assistenza e leale collaborazione attraverso l'intesa*, e E. Balboni, Pio G. Rinaldi, *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione*, in www.forumcostituzionale.it.

⁴⁵⁸ Cfr. sent. n. 370 del 2003, in cui si afferma: “Sent. n. 370 del 2003: “(...) vi è anzitutto da escludere che la disciplina legislativa degli asili nido dettata dalla normativa in esame possa spettare allo Stato sulla base del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che enumera le materie di esclusiva competenza legislativa dello Stato. Né a ciò si può giungere, come pure sostiene la difesa erariale, in considerazione del potere esclusivo dello Stato di determinare, ai sensi dell'art. 117, secondo comma lettera m), della Costituzione, i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”: l'articolo 70 della legge n. 448 del 2001 non ha affatto le *caratteristiche sostanziali e formali che potrebbero farlo annoverare fra gli atti espressivi di questo potere di predeterminazione normativa dei livelli essenziali* (si vedano al riguardo le sentenze n. 88 del 2003 e n. 282 del 2002)” [corsivo nostro].

⁴⁵⁹ Così sent. n. 185 del 2004.

⁴⁶⁰ In cui ciascuna ha una propria autonoma configurazione: la tutela dell'ambiente come “valore costituzionale”, i livelli essenziali come “non-materia”, la tutela della concorrenza come titolo di unificazione nelle mani dello Stato delle competenze incidenti sull'assetto economico generale o, infine, l'ordinamento penale come “*insieme dei beni e valori ai quali viene accordata la tutela più intensa*”.

di vista, quello del contenzioso costituzionale, che non è certamente adatto al fine.

Un ultimo cenno va dedicato a due materie peculiari, che si potrebbero definire a tendenza trasversale.

La prima è la materia «ordinamento civile» che, pur non essendo qualificata come materia trasversale, finisce per riprodurre secondo la Corte (almeno) il vecchio limite del diritto privato, il quale, essendo così esteso e di difficile predeterminazione, offre un «tocco» di trasversalità alla materia⁴⁶¹. La seconda è invece la materia «tutela dei beni culturali» – in realtà di norma interpretata insieme all'altra, di competenza concorrente, «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» - di cui la Corte ha affermato il carattere trasversale, nello stesso senso e per le stesse ragioni della «tutela dell'ambiente», cioè per garantire una forte interconnessione fra legislazione statale e regionale, viste le sovrapposizioni di competenze, che solo il riferimento al d.lgs. n. 112 del 1998 è in parte in grado di sanare⁴⁶².

- ii. Materie ad ambito tendenzialmente definito (coordinamento informativo, statistico e informatico; ordinamento e organizzazione amministrativa dello stato e degli enti pubblici nazionali; ordine pubblico e sicurezza).

Di seguito si documenta un fenomeno opposto rispetto a quello delle cd. «materie trasversali». Se, cioè, la Corte ha interpretato alcune materie o ambiti o titoli di competenza statale in modo estensivo e trasversale, in altri (e non poco numerosi) casi ha, invece, individuato limiti e confini delle materie legislative statali. Per materie come «ordine pubblico e sicurezza» (lett. h), «coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati delle

⁴⁶¹ Per considerazioni più analitiche sul punto sia consentito rinviare a S. Calzolaio, *La materia «ordinamento civile»: una ulteriore competenza trasversale dello Stato*, in «Cittadinanza europea», n. 1 del 2006 (già pubblicato in www.forumcostituzionale.it) e alla dottrina ivi citata. Per una casistica v. sentt. n. 282 del 2002; 94, 300, 359 del 2003; 282 del 2004; 50, 106, 232, 234, 271 del 2005; 22 del 2006.

⁴⁶² Per una casistica v. sentt. n. 94 del 2003 (su cui v. S. Foà, *La legge regionale sulla tutela dei locali storici è legittima perché non riguarda "beni culturali" ma beni "a rilevanza culturale". La Corte costituzionale "sorvola" sulla distinzione tra tutela e valorizzazione*, in www.forumcostituzionale.it); 9, 26 del 2004; 232 del 2005. Su quest'ultima sent. v. A. Roccella, *Governo del territorio: rapporti con la tutela dei beni culturali e l'ordinamento civile*, in www.forumcostituzionale.it.

amministrazioni statale, regionale e locale» (lett. r), «ordinamento e organizzazione amministrativa dello stato e degli enti pubblici nazionali» (lett. g), la Corte privilegia una lettura piana che colloca, delimita e confina queste competenze. Peraltro, tale linea interpretativa non sempre si risolve a favore delle competenze legislative regionali, ma è sicuramente coerente con l'impostazione complessiva dell'art. 117 e dimostra che, in alcuni casi, è possibile riempire di contenuto le materie ivi elencate senza dover ricorrere ad interpretazioni che contraddicono il sistema delle competenze legislative ripartite per materia.

La sent. n. 17 del 2004 rappresenta un'ipotesi di lettura restrittiva di una materia di competenza esclusiva statale, quale il «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale». Di peculiare c'è che in questo caso l'interpretazione restrittiva della materia è finalizzata alla limitazione, in senso favorevole alle regioni, della portata della norma statale che, secondo la Corte, va letta “come attribuzione al Ministro per l'innovazione e le tecnologie di un potere limitato (per quanto riguarda le Regioni) ad un coordinamento meramente tecnico”. L'idea di “coordinamento” che poteva essere facilmente interpretata in modo estensivo dalla Corte, viene invece svuotata della portata invasiva delle competenze regionali e ridotta ad un “coordinamento meramente tecnico”. Quindi, da un lato la disposizione impugnata non viene dichiarata incostituzionale, dall'altro, però, l'interpretazione della Corte ne limita la portata ad un grado di compatibilità e di rispetto delle attribuzioni regionali garantite dalla Costituzione⁴⁶³.

Un contegno analogo si riscontra nella interpretazione della materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello stato e degli enti pubblici nazionali»: in questa ipotesi, una giurisprudenza più folta e, talvolta, ondivaga, ha espressamente escluso che si tratti di una competenza trasversale o che possa essere interpretata in tal senso⁴⁶⁴; più volte la Corte ha anche escluso che il generico rinvio operato da legge statale ad «amministrazioni pubbliche», in

⁴⁶³ Per altri riferimenti giurisprudenziali in materia v., fra le altre, sentt. n. 31, 35, 50, 271 del 2005.

⁴⁶⁴ Sent. n. 270 del 2005.

relazione agli effetti di determinati corpi normativi, potesse essere interpretato come riferito anche alle amministrazioni non statali⁴⁶⁵.

Anche se trattata da ultimo, la materia «ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale» rappresenta il primo caso di interpretazione restrittiva di una competenza esclusiva dello Stato dopo la riforma costituzionale del 2001. A partire dalla sent. n. 407 del 2002 la Corte afferma che, per giustificare una interpretazione restrittiva, è sufficiente “constatare che il contesto specifico della lettera h) del secondo comma dell’art. 117 – che riproduce pressoché integralmente l’art. 1, comma 3 lettera l), della legge n. 59 del 1997- induce, in ragione della connessione testuale con «ordine pubblico» e dell’esclusione esplicita della «polizia amministrativa locale», nonché in base ai lavori preparatori, ad un’interpretazione restrittiva della nozione di «sicurezza pubblica». Questa infatti, secondo un tradizionale indirizzo di questa Corte, è da configurare, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell’ordine pubblico (sentenza n. 290 del 2001)”⁴⁶⁶. Peraltro, in tal senso si realizza una divaricazione dei significati che Corte di Cassazione e Corte costituzionale riconnettono alla nozione di «ordine pubblico», essendo quella del giudice delle leggi più restrittiva⁴⁶⁷.

⁴⁶⁵ Sentt. n. 3 del 2004, 31 del 2005. A ciò si aggiunga che la Corte ha ritenuto che “la natura di società per azioni di Italia Lavoro, infatti, non può valere da sola ad escluderla dall’ambito di applicazione della citata norma costituzionale; d’altra parte, in tal senso milita la considerazione della totale partecipazione azionaria del Ministro del tesoro, dei poteri di indirizzo spettanti agli organi del Governo, ed in particolare al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, nonché della predeterminazione eteronoma dei compiti e delle funzioni pubbliche che la stessa società è chiamata a perseguire. In altri termini, una società di questo tipo, costituita in base alla legge, affidataria di compiti legislativamente previste e per essa obbligatorie, operante direttamente nell’ambito delle politiche di un Ministero come strumento organizzativo per il perseguimento di specifiche finalità, presenta tutti i caratteri propri dell’ente strumentale, salvo quello di rivestire – per espressa disposizione legislativa – la forma della società per azioni; e ciò, come detto, non può di per sé assumere rilievo per negare la sussistenza della potestà legislativa attribuita in via esclusiva allo Stato dall’art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione” (così sent. n. 363 del 2003). Per una casistica su questa materia v., oltre a quelle già citate, fra le altre, sentt. n. 134, 388 del 2004; 26, 31, 37, 279, 405 [che ha ricondotto la competenza legislativa in materia di Ordini e Collegi professionali in questa competenza statale, peraltro facendo chiaramente riferimento alla «dimensione nazionale – e non locale – dell’interesse sotteso»]; su questa decisione v. R. Tosi, *Nomina costituzionali, materie e interessi: la Corte contraddice se stessa*, in www.forumcostituzionale.it] del 2005; 30 del 2006.

⁴⁶⁶ Nello stesso senso sent. n. 6 del 2004.

⁴⁶⁷ Cfr. sentt. n. 162 del 2004 e 95 del 2005. In quest’ultima decisione si afferma che “in materia di “ordine pubblico e sicurezza”, di cui alla lettera h) del secondo comma dell’art. 117 della Costituzione,

- iii. Le materie riconducibili alla competenza esclusiva dello stato in via interpretativa (circolazione stradale).

Si deve dare conto di un caso peculiare in cui la Corte, senza ricorrere a particolari strumenti di riassunzione di competenze allo Stato, riferisce direttamente una materia innominata alla sua esclusiva competenza: si tratta del caso della materia «circolazione stradale».

Nella sent. n. 428 del 2004 la Corte stabilisce che la “circolazione stradale – pur non essendo espressamente menzionata nell’art. 117 della Costituzione – non per questo può essere collocata nell’ambito residuale ascrivito alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni ordinarie dal quarto comma del medesimo art. 117. In relazione ai vari profili sotto i quali essa può venire in esame, considerazioni di carattere sistematico inducono a ritenere che la circolazione stradale sia riconducibile, sotto diversi aspetti, a competenze statali esclusive, ai sensi del citato art. 117, secondo comma. In primo luogo l’esigenza, connessa alla strutturale pericolosità dei veicoli a motore, di assicurare l’incolumità personale dei soggetti coinvolti nella loro circolazione (conducenti, trasportati, pedoni) certamente pone problemi di sicurezza, e così rimanda alla lettera h) del secondo comma dell’art. 117, che attribuisce alla competenza statale esclusiva la materia «ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale». (...) In quanto funzionale alla tutela dell’incolumità personale, la disciplina della circolazione stradale mira senza dubbio a prevenire una serie di reati ad essa collegati, come l’omicidio colposo e le lesioni colpose; e pertanto la sua collocazione, sotto questo profilo, nella citata materia non contrasta con la giurisprudenza della Corte che riferisce la «sicurezza» prevista dalla ricordata norma costituzionale all’adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell’ordine pubblico (sentenze n. 407 del 2002, numeri 6 e 162

(...) fin dalla sentenza n. 407 del 2002 questa Corte ha sempre ribadito che tale materia si riferisce “all’adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell’ordine pubblico” (da ultimo, cfr. sentenze n. 428, n. 162 e n. 6 del 2004). Inoltre, deve essere ribadito anche in questa sede che il termine “ordine pubblico” utilizzato dalla Corte di cassazione in alcune pronunce concernenti l’obbligo di dotarsi del libretto sanitario sulla base della legislazione statale, ha il significato proprio della disciplina codicistica, sostanzialmente diverso da quello utilizzato dal secondo comma dell’art. 117 della Costituzione”.

del 2004). Dal suo canto, la disciplina dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile per i danni derivanti dalla circolazione dei veicoli a motore – cui pure si riferiscono alcune delle norme impugnate – si inquadra agevolmente nella lettera l) del secondo comma dell'art. 117, nella parte che attribuisce alla competenza statale esclusiva la materia dell'«ordinamento civile». Infine – per quanto concerne il settore delle sanzioni amministrative per le infrazioni al codice della strada – vale il principio generale secondo cui la competenza a dettare la disciplina sanzionatoria rientra in quella a porre i precetti della cui violazione si tratta, mentre per le successive fasi contenziose, amministrativa e giurisdizionale, opera la medesima lettera l), nella parte in cui attribuisce alla competenza statale esclusiva le materie della «giustizia amministrativa» e della «giurisdizione».”.

Quindi l'interpretazione sistematica di alcuni titoli di competenza statale permette di ricondurre la materia «circolazione stradale» nell'alveo della competenza esclusiva dello Stato.

- iv. Altre materie interpretate dalla Corte (difesa e forze armate; immigrazione; previdenza sociale; profilassi internazionale; norme di procedura concernenti le fasi ascendente e discendente del diritto comunitario; giurisdizione e norme processuali).

Evidentemente, nell'ultimo lustro la Corte si è trovata ad interpretare pressoché tutte le materie elencate nel secondo comma dell'art. 117. Oltre a quelle di cui già si è detto, ve ne sono altre che sviluppano una parabola interpretativa specifica, peculiare: il denominatore comune è la tendenza ad accentuare la flessibilità e le interrelazioni fra competenze statali e regionali.

L'art. 117, secondo comma, lett. d), attribuisce alla competenza esclusiva dello stato la materia «difesa e forze armate». Nella sentenza n. 228 del 2004 la Corte, muovendo dalla distinzione fra «difesa militare» e «difesa civile», permette una duplice, potenziale, “intrusione” della legislazione regionale nell'ambito di tale competenza statale. In primo luogo, nega indirettamente che “difesa e forze armate” costituiscano una materia trasversale: infatti, a differenza che nelle ipotesi di questo genere già trattate in precedenza, il

giudice delle leggi afferma esplicitamente che “la riserva allo Stato della competenza a disciplinare il servizio civile nazionale, forma di adempimento del dovere di difesa della Patria, non comporta però che ogni aspetto dell’attività dei cittadini che svolgono detto servizio ricada nella competenza statale. Vi rientrano certamente gli aspetti organizzativi e procedurali del servizio. Questo, in concreto, comporta lo svolgimento di *attività che investono i più diversi ambiti materiali, come l’assistenza sociale, la tutela dell’ambiente, la protezione civile: attività che, per gli aspetti di rilevanza pubblicistica, restano soggette alla disciplina dettata dall’ente rispettivamente competente*, e dunque, se del caso, alla legislazione regionale o alla normativa degli enti locali, fatte salve le sole specificità direttamente connesse alla struttura organizzativa del servizio e alle regole previste per l’accesso ad esso” [corsivi nostri].

In secondo luogo, la Corte non nega alle Regioni “la possibilità di istituire e disciplinare, nell’autonomo esercizio delle proprie competenze legislative, un proprio *servizio civile regionale* [corsivo nostro] o provinciale, distinto da quello nazionale il fenomeno incide e interseca molteplici settori affidati anche alla loro cura, che vanno «dall’assistenza all’istruzione, dalla salute all’abitazione», rendendosi quindi non solo auspicabile, ma necessaria la, connessioni con altri settori di competenza regionale e che, comunque, ove richiamati automaticamente la escludono.

*b) Le competenze concorrenti*⁴⁶⁸.

- v. Materie a tendenza trasversale (governo del territorio, tutela della salute, istruzione, tutela e sicurezza del lavoro).

Anche fra le competenze concorrenti si danno materie con accentuata vocazione espansiva o trasversale. Fra di queste senz’altro il «governo del territorio», materia rispetto alla quale è necessario premettere che si tratta di una delle competenze caratteristiche della Regione, la quale nel momento della

⁴⁶⁸ Su questo tema v., recentemente, A. Guazzarotti, *La competenza legislativa concorrente del nuovo Titolo V al banco di prova della giurisprudenza costituzionale*, in «Le Regioni», n. 5 del 2004, p. 1099 ss.

disciplina delle attività di «pianificazione territoriale» si è progressivamente ritagliata un ruolo, fra lo Stato e gli enti locali.

In questo senso si spiegano le decisioni con cui si annoverano fra le specifiche competenze rientranti nella materia «governo del territorio», in particolare, l'«urbanistica»⁴⁶⁹, l'«edilizia»⁴⁷⁰, le «opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali»⁴⁷¹, e, come si vedrà più avanti, il «condono edilizio» ed i «consorzi di bonifica». Si tratta di una competenza che viene costantemente richiamata nella giurisprudenza costituzionale, in quanto si interconnette con molteplici materie riservate alla Stato (tutela dell'ambiente, tutela dei beni culturali). Ad esempio, è proprio il riferimento al governo del territorio – insieme ad altre competenze concorrenti – che ha spinto la Corte a ritenere che le Regioni conservino competenze in materia ambientale; è la stessa materia che ha indotto la Corte a «bipartire» i profili penalistici da quelli di carattere amministrativo nella cd. «sentenza condono». Per questo, anche in dottrina, ne è stata sostenuta la tendenziale trasversalità⁴⁷².

Le stesse considerazioni si possono estendere anche alle materie «tutela della salute»⁴⁷³, «istruzione»⁴⁷⁴, «tutela e sicurezza del lavoro»⁴⁷⁵.

⁴⁶⁹ Sent. n. 303 del 2003.

⁴⁷⁰ Sent. n. 362 del 2003.

⁴⁷¹ Sent. n. 49 del 2004.

⁴⁷² Sia consentito rinviare a quanto sostenuto sul tema in A. Simoncini, S. Calzolaio, *Verso un sistema di aree naturali protette di diritto europeo? La problematica attuazione della direttiva 92/42/CEE in Italia nel quadro della riforma del Titolo V della Costituzione*, in «Rassegna di diritto pubblico europeo», n. 2 del 2003, p. 157 ss. Per una casistica in materia v., oltre a quelle citate, sentt. n. 16, 196 del 2004; 232, 285, 343 del 2005; 129 del 2006: in particolare, su quest'ultima v. l'interessante commento, molto attento (come la decisione, del resto) ai profili comunitari ritenuti preminenti in ordine alla declaratoria di illegittimità costituzionale di alcune parti della legge regionale lombarda di governo del territorio, di A. Venturi, *Standard qualitativi e strumenti compensativi nella recente legge lombarda sul governo del territorio: incostituzionalità per "incompatibilità" comunitaria?*, in www.forumcostituzionale.it.

⁴⁷³ Proprio in riferimento alla tutela della salute è emerso nella giurisprudenza successiva alla riforma costituzionale il parallelismo fra potestà sanzionatoria e competenza ad individuare le fattispecie sanzionabili: nella sentenza n. 361 del 2003, in materia di divieto di fumo, la Corte ha affermato che «non potendosi dunque contestare al legislatore statale (...) il potere di prevedere le fattispecie da sanzionare, non può essergli disconosciuto nemmeno quello di determinare le sanzioni per il caso di violazione dei divieti e degli obblighi stabiliti. Ciò deriva dal parallelismo tra i due poteri (...) numerose volte riconosciuto da questa Corte (ad esempio, sentenze n. 103 del 2003; n. 187, n. 85 e n. 28 del 1996; n. 60 del 1993 e n. 1034 del 1988): parallelismo che comporta, in linea di principio, che la determinazione delle sanzioni sia nella disponibilità del soggetto al quale è rimessa la predeterminazione delle fattispecie da sanzionare». Lo stesso orientamento è stato ripreso nella sent. n. 12 del 2004.

⁴⁷⁴ Sulla materia «istruzione» v. A. Morrone, *L'istruzione nella revisione del titolo V della Costituzione*, in G. Cimbalo (a cura di), *Europa delle Regioni e confessioni religiose*, Torino, 2001.

Ad esempio, la competenza in materia di «asili nido» è stata fatta rientrare in parte nella materia «istruzione», in parte nella «tutela del lavoro»⁴⁷⁶; la stessa assegnazione della «organizzazione scolastica» alla competenza regionale in materia di «istruzione» è alla base della necessità, ben avvertita dalla Corte, di elaborare il principio della cd. «continuità istituzionale»⁴⁷⁷.

Ancora, la Corte ha escluso in via generale l'adottabilità da parte dello Stato di atti di indirizzo e coordinamento in relazione alle materie di competenza concorrente, proprio in una sentenza concernente la «tutela della salute»⁴⁷⁸.

- vi. Materie-valore (ricerca scientifica) e materie-finalità (armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica).

La Corte ha individuato fra le competenze concorrenti due tipologie peculiari di materie: la «ricerca scientifica», di cui si predica il contenuto di valore costituzionale e la «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della

⁴⁷⁵ Su cui v. in particolare le sentt. n. 50 e 51 del 2005. Sul tema v. la ricostruzione di E. Gianfrancesco, *La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro*, in «Le Regioni», n. 3 del 2005, p. 513 ss.

⁴⁷⁶ Cfr. sent. n. 370 del 2003.

⁴⁷⁷ Cfr. sent. n. 13 del 2004.

⁴⁷⁸ Cfr. sent. n. 329 del 2003, in cui si afferma: «Il nuovo articolo 117, terzo comma, della Costituzione, affida alla potestà legislativa concorrente delle Regioni la materia della tutela della salute, nell'ambito della quale si colloca senz'altro la disciplina dettata dal decreto in questa sede impugnato [decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 maggio 2001, recante «Linee guida concernenti i protocolli di intesa da stipulare tra regioni e università per lo svolgimento delle attività assistenziali delle università nel quadro della programmazione nazionale e regionale ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517. Intesa ai sensi dell'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59»]. Pertanto, in tale materia le Regioni possono esercitare le proprie competenze legislative approvando una propria disciplina - anche sostitutiva di quella statale - sia pure nel rispetto del limite dei principi fondamentali posti dalle leggi dello Stato. D'altra parte, deve escludersi la possibilità per lo Stato di intervenire in tale materia con atti normativi di rango sublegislativo, in considerazione di quanto disposto dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione; e parimenti, è da escludere la permanenza in capo allo Stato del potere di emanare atti di indirizzo e coordinamento in relazione alla materia de qua, anche alla luce di quanto espressamente disposto dall'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), il quale stabilisce che "nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'art. 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112". E' pertanto evidente che lo Stato non ha più il potere di emanare un atto quale quello oggetto del presente giudizio». Fra le sentt. in materia v. n. 282 del 2002, 338, 361 del 2003; 12, 162 del 2004; 35, 36, 270 del 2005.

finanza pubblica», che incarna una finalità, un compito che in definitiva spetta allo Stato.

Nel primo caso, la Corte afferma che “la ricerca scientifica deve essere considerata non solo una “materia”, ma anche un “valore” costituzionalmente protetto (artt. 9 e 33 della Costituzione), in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati”⁴⁷⁹: in tal senso, si legittima il potenziale ricorso alla assunzione in sussidiarietà da parte dello Stato delle competenze e delle funzioni in materia secondo la procedura prevista nelle sentt. n. 303 del 2003 e 6 del 2004.

Analogamente, per quanto concerne la «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica», la Corte ritiene che “Il carattere «finalistico» dell'azione di coordinamento esige che al livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i *poteri puntuali* eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento – che di per sé eccede inevitabilmente, in parte, le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – possa essere concretamente realizzata. (...) Naturalmente i poteri in questione devono essere configurati in modo consono all'esistenza di sfere di autonomia, costituzionalmente garantite, rispetto a cui l'azione di coordinamento non può mai eccedere i limiti, al di là dei quali si trasformerebbe in attività di direzione o in indebito condizionamento dell'attività degli enti autonomi”⁴⁸⁰.

In altra decisione la Corte specifica che “il coordinamento della finanza pubblica, cui fa riferimento l'art. 117, comma terzo, della Costituzione, è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato”⁴⁸¹, arrivando quindi quasi naturalmente a sostenere che la disciplina statale possa contenere anche precetti puntuali e «di dettaglio»⁴⁸². In ogni caso, anche in questo settore è sempre ammissibile la «chiamata in sussidiarietà»⁴⁸³.

⁴⁷⁹ Così la sent. n. 423 del 2004, poi ribadita dalla n. 31 del 2005.

⁴⁸⁰ Così la sent. n. 376 del 2003. Sul tema della Costituzione finanziaria v., per tutti, A. Morrone, *La nuova «Costituzione finanziaria». La Corte costituzionale indica la via per attuare l'art. 119 Cost.*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2003, p. 4079 ss.; v. anche dello stesso A., *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica*, Bologna, 2004.

⁴⁸¹ Così la sent. n. 414 del 2004.

⁴⁸² Cfr. sent. n. 35 del 2005.

⁴⁸³ A partire dalla richiamata sent. n. 376 del 2003.

- vii. Materie a contenuto tendenzialmente definito (*nominate*: professioni; promozione e organizzazione di attività culturali; ordinamento sportivo; porti e aeroporti civili; *innominate*: condono edilizio; consorzi di bonifica).

Accanto a queste materie che, in vario modo, tendono a rendere flessibili gli elenchi di materie contemplati nell'art. 117, c. 2 e 3 della Costituzione, ve ne sono alcune con un contenuto maggiormente definito, che non si prestano ad essere interpretate trasversalmente o a subire restrizioni nei loro rispettivi ambiti per via dell'incidenza di competenze statali.

Si tratta in particolare della materia «professioni»⁴⁸⁴ - in cui fra i principi fondamentali di competenza statale rientra anche l'individuazione delle figure professionali⁴⁸⁵ - e della «promozione e organizzazione di attività culturali» - nel cui contesto viene fatta rientrare la competenza in materia di «azioni a sostegno dello spettacolo»⁴⁸⁶, anche se per ragioni di continuità si è poi ritenuta legittima la disposizione statale denunciata⁴⁸⁷. Considerazioni analoghe possono essere fatte valere per l'«ordinamento sportivo»: nella sent. n. 424 del 2004⁴⁸⁸ la Corte riconduce – escludendo la pertinenza di altre materie – a questa etichetta le competenze in materia di disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive. Alle medesime conclusioni sembra condurre l'elaborazione interpretativa della materia «porti e aeroporti», in cui più che un problema di identificazione del contenuto della competenza, si pone la questione delle modalità di collaborazione fra livello statale e regionale⁴⁸⁹.

⁴⁸⁴ Su cui da ultimo v. la ricostruzione di E. Bindi, M. Mancini, *La Corte alla ricerca di una precisa delineazione dei confini della materia «professioni» (nota a margine delle sentt. nn. 319, 355, 405 424 del 2005 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it.

⁴⁸⁵ Cfr., prima di una lunga serie, la sent. n. 353 del 2003. Sul tema v. anche sentt. n. 355 del 2004, 424 del 2005, 40 del 2006.

⁴⁸⁶ Cfr. sent. n. 255 del 2004, seguita dalla n. 205 del 2005. V. anche sentt. n. 160 e 285 del 2005 (quest'ultima con nota di G. Demuro, *Il Cinema tra leale collaborazione e intese imposte*, in «Le Regioni», n. 1 del 2006, p. 178 ss.).

⁴⁸⁷ Sul punto si veda, argutamente, M. Belletti, *Il nuovo riparto di competenze Stato - Regioni tra continuità, ultrattività ed urgenza*, in www.forumcostituzionale.it.

⁴⁸⁸ Su cui v., criticamente, R. Bin, *Quando la Corte prende la motivazione «sportivamente»*, in www.forumcostituzionale.it.

⁴⁸⁹ Cfr. sent. n. 378 del 2005, su cui v. G. Di Cosimo, *Quando l'intesa non va in porto*, in www.forumcostituzionale.it.

Un fenomeno identico a quello descritto per la «circolazione stradale» si verifica, nelle competenze concorrenti, in due materie non elencate nell'art. 117: il «condono edilizio» e i «consorzi di bonifica» (o la materia «bonifica»). In entrambi i casi – salvo per quanto riguarda i profili penali della disciplina del condono – il giudice costituzionale riconduce queste materie alla competenza concorrente regionale, prevalentemente, in materia di «governo del territorio» - confermandone la caratteristica capacità «espansiva» -: per quanto qui interessa, tuttavia, vi è da notare come, ancora una volta, il fatto che una materia non sia elencata non impedisce la sua attribuzione ad un settore di competenza diverso dalla potestà legislativa residuale della Regione.

- viii. Materie inadeguate alla disciplina regionale (ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia).

Si danno infine alcune competenze cadute, sembra quasi per errore, nella potestà concorrente regionale. Tale affermazione non è mossa da intento polemico, ma dalla constatazione che la giurisprudenza costituzionale che si è occupata di queste materie ha fatto costantemente uso degli strumenti di garanzia delle esigenze unitarie. Il caso più eclatante è quello della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»: se si guarda, in particolare, alle sentt. n. 6 del 2004, 336 e 383 del 2005, ci si accorge come, salvo per i profili, anch'essi in realtà di difficile individuazione, che agganciano la citata materia alla pianificazione e, quindi, al «governo del territorio», il livello regionale risulta strutturalmente non adeguato a disciplinare specialmente sul piano delle norme di dettaglio il settore in parola: la Corte più volte afferma che le norme tecniche e, più in generale, la garanzia di una disciplina uniforme devono considerarsi di competenza statale. Alle Regioni, sul piano legislativo, rimane poco o nulla, come dimostra la recente sent. n. 103 del 2006. In tale prospettiva, che la competenza statale venga garantita dal ricorso alla «chiamata in sussidiarietà» (sent. n. 383 del 2005) o

dalla estensione, in via interpretativa, dell'ambito dei principi fondamentali (sent. n. 336 del 2005⁴⁹⁰, 129 del 2006) è scarsamente rilevante.

Discorso analogo può essere svolto per la materia «ordinamento della comunicazione»⁴⁹¹: nelle sentt. n. 336 del 2005, 103 e 265 del 2006 (anche se il filone giurisprudenziale ha origine con le sentt. n. 307 e 331 del 2003) emerge chiaramente – per quanto riguarda, ad esempio, la garanzia del procedimento unificato per l'autorizzazione alla installazione degli impianti per la telefonia mobile – che il ruolo regionale può essere al massimo esecutivo, in fase di attuazione amministrativa, della disciplina nazionale (che è a sua volta «esecutiva» di quella comunitaria).

ix. L'interpretazione dei principi fondamentali.

La riforma del Titolo V della Costituzione non ha risolto la difficoltà di individuare il contenuto dei principi fondamentali fissati dallo Stato nelle materie di competenza concorrente e ciò rappresenta un tratto di profonda continuità rispetto all'originario assetto regionale. Nella sent. n. 50 del 2005 la Corte afferma che “la nozione di «principio fondamentale» (...) non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità, perché le “materie” hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo. È il legislatore che opera le scelte che ritiene opportune, regolando ciascuna materia sulla base di criteri normativi essenziali che l'interprete deve valutare nella loro obiettività, senza essere condizionato in modo decisivo da eventuali autoqualificazioni.”.

In realtà, ancora nel segno della continuità, la Corte costituzionale ha spesso lasciato assurgere al novero di principi fondamentali disposizioni sostanzialmente di dettaglio. Recentemente, in una decisione già più volte citata, la Corte, riprendendo le affermazioni fatte nella riferita sent. n. 50 del 2005, ha specificato il ruolo che l'attuazione del diritto comunitario può avere per definire il rapporto fra norme di principio e di dettaglio: “nella fase di attuazione del diritto comunitario la definizione del riparto interno di

⁴⁹⁰ Per un approfondimento sulla evoluzione giurisprudenziale in materia di comunicazioni elettroniche sia consentito rinviare a S. Calzolaio, G. Carassai, *Commento alla legge regionale Marche n. 25 del 2001*, in volume collettaneo a cura di G. De Marzo, in corso di pubblicazione per i tipi delle Giuffrè.

⁴⁹¹ Su cui si veda A. Pace, *L'ordinamento della comunicazione*, in «Diritto pubblico», n. 3 del 2004, p. 939 ss.

competenze tra Stato e Regioni in materie di legislazione concorrente e, dunque, la stessa individuazione dei principi fondamentali, non può prescindere dall'analisi dello specifico contenuto e delle stesse finalità ed esigenze perseguite a livello comunitario. In altri termini, gli obiettivi posti dalle direttive comunitarie, pur non incidendo sulle modalità di ripartizione delle competenze, possono di fatto richiedere una peculiare articolazione del rapporto norme di principio-norme di dettaglio. Nella specie, la puntuale attuazione delle prescrizioni comunitarie, secondo cui le procedure di rilascio del titolo abilitativo per la installazione degli impianti devono essere improntate al rispetto dei canoni della tempestività e della non discriminazione, richiede di regola un intervento del legislatore statale che garantisca l'esistenza di un unitario procedimento sull'intero territorio nazionale, caratterizzato, inoltre, da regole che ne consentano una conclusione in tempi brevi".

In sintesi, dunque, l'attuazione del diritto comunitario può spingere il principio fondamentale fino alla predisposizione di norme di dettaglio, come avviene nel caso di specie.

x. La "concorrenza di competenze": strumento per l'esclusivizzazione di materie concorrenti.

Al termine della disamina della giurisprudenza costituzionale concernente le competenze concorrenti, bisogna dar conto dei criteri utilizzati dalla Corte in caso di sovrapposizione di competenze.

In particolare, ad esempio, nelle sentt. n. 50 e 51 del 2005 si realizza quella che la Corte costituzionale chiama "concorrenza delle competenze". Trattasi, in linea di massima, di un intreccio di competenze legislative che si realizza nell'ambito di un corpo normativo unitario tale da non poter esser risolto individuando un confine netto fra competenze legislative dello Stato e delle Regioni.

Per risolvere questi casi anomali, ma non così rari, di sovrapposizione di competenze, il giudice costituzionale ha individuato almeno due criteri: il criterio di prevalenza ed il principio di leale collaborazione⁴⁹².

⁴⁹² I criteri, come si vedrà successivamente, sono in realtà tre, poiché la giurisprudenza costituzionale dichiara di tenere conto anche del contesto storico-normativo. Questo è il passaggio della sent. n. 50

Siffatta impostazione, oltre ad essere stata costantemente praticata dalla Corte, nella sent. n. 231 del 2005 è stata anche teorizzata, in via generale: “la complessità della realtà sociale da regolare comporta che di frequente le discipline legislative non possano essere attribuite nel loro insieme ad un’unica materia, perché concernono posizioni non omogenee ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa (materie di competenza esclusiva statale e materie di competenza residuale regionale, materie di competenza esclusiva statale e materie di competenza concorrente). In siffatti casi di concorso di competenze questa Corte ha fatto applicazione, secondo le peculiarità dell’intreccio di discipline, del criterio della prevalenza di una materia sull’altra e del principio di leale cooperazione (sentenze n. 370 del 2003 e n. 50 del 2005). Ciò premesso, al fine di identificare la materia o le materie cui le disposizioni censurate attengono occorre tener conto del contesto storico-sistematico in cui s’inseriscono”.

In realtà, se si osserva la dinamica con cui operano i criteri enunciati dalla Corte, ci si accorge che, in buona sostanza, tutti e tre – che peraltro si muovono su piani molto diversi fra loro – finiscono per «giustificare» la riassunzione di competenza da parte dello Stato. Il criterio storico-normativo viene utilizzato dalla Corte come saldo aggancio alla legislazione vigente (quindi finisce per privilegiare la cristallizzazione della legislazione precedente alla riforma costituzionale⁴⁹³); il criterio di prevalenza, sapientemente adottato in concorso con la competenza statale a dettare i principi nelle materie di competenza concorrente e, comunque, nato per evitare che materie non nominate «cadano» nel novero delle competenze residuali regionali⁴⁹⁴, finisce esso stesso per

del 2005 in cui ci si riferisce a tali criteri per la risoluzione dei casi di concorrenza di competenze: “*Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l’adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza, cui pure questa Corte ha fatto ricorso (v. sentenza n. 370 del 2003), qualora appaia evidente l’appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre*”.

⁴⁹³ E’ quanto accaduto, fra le altre, nella sent. n. 14 del 2004: dopo la riforma costituzionale, tuttavia, l’utilizzo giurisprudenziale del criterio storico normativo, specialmente in materia finanziaria o concernente le politiche economiche, non è che uno dei modi per giustificare il protrarsi della competenza statale in questi settori. E’ fin troppo evidente, infatti, che la legislazione progressiva accentra nelle esclusive mani dello Stato questo genere di competenze.

⁴⁹⁴ Cfr. sent. n. 370 del 2003: “Per quel che attiene in particolare agli asili nido, per quanto già evidenziato in relazione alle funzioni educative e formative riconosciute loro, nonché in considerazione della finalità di rispondere alle esigenze dei genitori lavoratori, è indubbio che,

promuovere l'assegnazione della competenza statale; il principio di leale collaborazione è il sugello di questo tipo di operazione e sembra condurre alla conclusione per cui quando si espropria la Regione di una competenza garantita dalla Carta costituzionale è necessario riconoscerle una qualche forma di compartecipazione⁴⁹⁵ alle decisioni statali.

c) Le competenze residuali.

xi. Il criterio residuale: principale novità, principale elusione;

In parte, accennandosi al criterio di prevalenza, si è già anticipato che il criterio residuale nella giurisprudenza costituzionale non ha avuto una applicazione «forte».

Già nella sent. n. 370 del 2003, in cui si inaugura, come detto, l'utilizzo del criterio di prevalenza, si afferma che il criterio residuale non opera meccanicamente e non genera un automatismo: “in via generale, occorre inoltre affermare l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione”.

Evidentemente, tale affermazione – nella parte in cui non corrisponde ad una inevitabile logica consequenziale, per cui è ovvio che alcune discipline legislative si inseriscono in materie elencate nell'art. 117, anche se non ne riproducono l'esatta intestazione – sembra svilire la maggiore innovazione introdotta dal nuovo art. 117: il criterio residuale e l'inversione stessa della enumerazione di competenze.

utilizzando un criterio di prevalenza, la relativa disciplina non possa che ricadere nell'ambito della materia dell'istruzione (sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino), nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro, che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, affida alla potestà legislativa concorrente; fatti salvi, naturalmente, gli interventi del legislatore statale che trovino legittimazione nei titoli "trasversali" di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione”.

⁴⁹⁵ Questo filone dottrinale prende avvio dalla sent. n. 308 del 2003, in cui la Corte afferma che “nei casi in cui, per la loro connessione funzionale, non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze, vale il principio detto della «leale cooperazione», suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione”.

Detto altrimenti, una tale affermazione di principio – cosa che puntualmente accade nella giurisprudenza costituzionale successiva – rende *ordinario* riferire discipline legislative (statali) poste in materie «innominate» a singoli titoli di competenza esclusiva statale o concorrente regionale, mentre rende *eccezionale* l'attribuzione alla competenza residuale. E' quindi principalmente sul piano del processo interpretativo che si realizza, a mio avviso, una elusione dello spirito (e della lettera) dell'art. 117.

- xii. Materie di competenza legislativa residuale (agricoltura; artigianato; commercio; assistenza sociale e servizi sociali; comunità montane; istruzione e formazione professionale; lavoro pubblico regionale; ordinamento degli uffici regionali; servizi pubblici locali; turismo);

Ciò non ha impedito, tuttavia, che nel corso dell'ultimo lustro, si individuassero una serie, viste le premesse, cospicua di competenze residuali regionali.

La Corte ha riconosciuto che in materie come l'agricoltura, l'artigianato; il commercio; l'assistenza sociale ed i servizi sociali; le comunità montane; la istruzione e formazione professionale (che rappresenta l'unica materia residuale in qualche modo «elencata», in quanto è espressamente esclusa dalla potestà concorrente in materia di “istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale”); il lavoro pubblico regionale; l'ordinamento degli uffici regionali; i servizi pubblici locali ed il turismo⁴⁹⁶ dovesse essere riconosciuto al legislatore regionale un ruolo primario.

In realtà, si deve precisare che le competenze residuali regionali rappresentano la «cenerentola» del sistema delle competenze legislative: molte delle competenze riconosciute come tali subiscono l'incidenza delle materie trasversali, del riferimento a interessi unitari, della sempre possibile «chiamata

⁴⁹⁶ In particolare v. per l'agricoltura le sent. n. 12, 282 del 2004 e 116 del 2006; per l'artigianato la sent. n. 162 del 2005; per l'assistenza sociale e servizi sociali v., fra le altre, la sent. n. 423 del 2004; per il commercio v. la sent. n. 1 del 2004; per le comunità montane v. sentt. n. 244 e 456 del 2005; per l'istruzione e la formazione professionale v. sentt. n. 50 e 51 del 2005; per il lavoro pubblico regionale v. sent. n. 380 del 2004; per l'ordinamento degli uffici regionali v. sent. 345 del 2004; per i servizi pubblici locali v. sent. n. 29 del 2006; per il turismo v. sent. n. 197 del 2003.

in sussidiarietà», dell'incidenza del tritico criterio della prevalenza⁴⁹⁷ – principio di leale collaborazione – criterio storico-normativo, dell'estendersi dei principi fondamentali nei modi già visti, dall'operare del principio di continuità istituzionale (come nel caso dell'artigianato: sent. n. 162 del 2005) ecc.

Tutti questi elementi di flessibilità, paradossalmente, mentre sembrano svuotare di un contenuto predeterminato le materie elencate nell'art. 117, hanno il non marginale ruolo di ricondurre comunque ad una delle molteplici etichette contenute nei commi 3 e 4 dell'art. 117 le discipline legislative sottoposte al giudizio della Corte, comprimendo soprattutto il ruolo della clausola di residualità.

10. Uno sguardo d'insieme. Vecchi e nuovi limiti alla legislazione regionale.

E' possibile gettare uno sguardo d'insieme su una evoluzione giurisprudenziale così vasta e discontinua, in cui sembra prevalere, come era accaduto in precedenza alla riforma costituzionale, la «legge del caso concreto»? Evidentemente, l'unico punto di vista ragionevole per evitare il rischio di configurazioni teoriche valide solo in astratto è costituito dall'analisi, in parte speculare a quella sinora svolta, degli elementi di unificazione del sistema, che la stessa Corte costituzionale ha via via enucleato.

Infatti, come in parte accennato, la Corte ha individuato ed affinato diversi strumenti che le permettono di «collocare» e «muovere» le competenze (tendenzialmente verso il centro), anche se spesso queste due attività, che sembrano fra loro così agilmente distinguibili, finiscono per confondersi. In tale prospettiva ne individuerei tre tipologie: gli strumenti che rompono il riparto di competenze stabilito dall'art. 117 per riallocare competenze a livello centrale; quelli che utilizzano le materie ed i meccanismi che le riguardano per estendere la competenza statale; gli strumenti che perpetuano l'ordinamento previgente.

⁴⁹⁷ Per una disamina delle applicazioni non sempre coerenti del criterio di prevalenza, prendendo spunto dalla sent. n. 181 del 2006, v. M. Belletti, *Il difficile rapporto fra «tutela della salute» ed «assistenza ed organizzazione sanitaria»*. Percorsi di una prevalenza che diviene cedevole, in www.forumcostituzionale.it.

Nella prima delle categorie individuate, il più noto è senz'altro quello che progressivamente il giudice costituzionale ha identificato come «chiamata in sussidiarietà». A partire dalla celeberrima sent. n. 303 del 2003⁴⁹⁸ la Corte ha ammesso che il riparto di competenze prestabilito nell'art. 117, Cost., possa essere derogato, riassumendosi a livello statale la disciplina di funzioni che, seppur attribuite al livello regionale sul piano legislativo, quel livello non è adeguato a gestire ed a disciplinare. Quindi, in forza del principio di legalità, che impone la disciplina legislativa delle funzioni amministrative, se la funzione ascende, per l'operare del principio di sussidiarietà ai sensi dell'art. 118, c. 1, deve elevarsi anche il livello legislativo di disciplina della stessa.

Il punto è che la Corte, percependo la portata dirimpente della decisione, ha cercato di circondarla di limiti imponendo che l'assunzione in sussidiarietà debba essere sorretta da un sottostante interesse pubblico effettivamente proporzionato rispetto alla misura adottata, non presenti caratteri di «irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità» e, soprattutto, sia «oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata».

L'affermazione – in parte sibillina – della necessità di un accordo con la Regione interessata lasciava aperta la questione concernente la necessità che l'accordo dovesse essere preventivo o successivo rispetto all'intervento legislativo statale «in sussidiarietà».

La giurisprudenza, in seguito, ha lasciato intendere che l'accordo può essere successivo (sent. n. 6 del 2004), ma ha anche affermato che, tendenzialmente, in caso di chiamata in sussidiarietà l'intesa debba essere «forte»⁴⁹⁹. In realtà, sul punto non c'è ancora quel grado di chiarezza che sarebbe auspicabile⁵⁰⁰.

Anche il limite dell'ordinamento comunitario sembra «spezzare» il riparto di materie, quando, come si è visto in precedenza, scardina il rapporto fra norma di principio e di dettaglio, autorizzando il legislatore statale a porre «discipline unitarie» di vario genere.

⁴⁹⁸ Si rinvia, come si è già fatto, ai numerosi commenti apparsi in www.forumcostituzionale.it.

⁴⁹⁹ Cfr. sent. n. 233 del 2004 e 383 del 2005, su cui v. Q. Camerlengo, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in www.forumcostituzionale.it.

⁵⁰⁰ Interessanti le connessioni individuate fra principio di buon andamento e sussidiarietà da S. Ricci, *Riflessioni su buon andamento e principio di sussidiarietà anche alla luce della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it.

Un certo modo di intendere il ruolo della leale collaborazione – principio che, in verità, si accompagna spesso con altri criteri, come quello della prevalenza o storico-normativo/sistematico – contribuisce a superare il riparto di competenze prefissato nell’art. 117: di recente la Corte ha affermato che “il principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro, se utile per i motivi sopra esposti, richiede tuttavia continue precisazioni e concretizzazioni. Queste possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale, a partire dalla ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte. Una delle sedi più qualificate per l’elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse. (...) Accordi come quello appena citato rappresentano la via maestra per conciliare esigenze unitarie e governo autonomo del territorio, poteri dominicali e interessi delle collettività amministrate. Il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, *impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto*. La via di concretizzazione del parametro della leale collaborazione che passa attraverso gli accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni 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”⁵⁰¹. Ancor prima aveva ritenuto che “nei casi in cui, per la loro connessione funzionale, non sia possibile una netta separazione nell’esercizio delle competenze, vale il principio detto della «leale cooperazione», suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione” (sent. n. 308 del 2003).

⁵⁰¹ Così la sent. n. 31 del 2006, su cui v. C. Fraticelli, *Stato, Regioni e sdemanializzazione: la Corte “rafforza” il principio di leale collaborazione*, in www.forumcostituzionale.it.

Più in generale, quando la Corte si trova di fronte a disposizioni – normalmente contenute in leggi finanziarie – che dispongono di fondi in materie di competenza regionale, frequentemente, magari allargando l’ambito di qualche materia statale o dei principi fondamentali, non si arriva ad una declaratoria di incostituzionalità, ma semplicemente alla necessità di coinvolgimento della Regione nelle fasi attuative di quelle disposizioni.

Passando alla seconda categoria di strumenti per la movimentazione – di norma verso lo Stato – delle competenze, ci si riferisce in particolare a due temi già trattati nel paragrafo precedente: le materie trasversali, attraverso le quali lo Stato può allungare i suoi «tentacoli» verso ambiti di competenza regionale (e talvolta le Regioni possono fare altrettanto), e la estensione dei principi fondamentali. La caratteristica comune, in questo caso, è che la tutela delle istanze unitarie avviene attraverso l’utilizzo delle stesse materie legislative e degli strumenti interpretativi connessi.

Diversa l’impostazione del terzo profilo, concernente la perpetuazione dell’ordinamento previgente: in tale ipotesi si riscontra tutto il peso di un Titolo V preso scarsamente sul serio, in particolare, dal legislatore statale. Si verifica come una sorta di «manovra a tenaglia», da un lato, della inattuazione del nuovo art. 119, Cost., e dei principi in merito alla sufficienza delle risorse in relazione alle competenze che esso contiene; dall’altro, della necessità di garantire la continuità nei servizi e nelle prestazioni che riguardano diritti fondamentali dei cittadini. Ecco dunque spiegate le sentenze che adottano il criterio di continuità istituzionale⁵⁰², in forza del quale, pur riconoscendosi a chiare lettere la competenza regionale e l’incompetenza statale in ordine alle discipline poste dallo Stato, se ne perpetua l’efficacia per evitare un danno più grave: la lesione di diritti. Bisogna precisare, tuttavia, che la stessa giurisprudenza costituzionale in materia di inattuazione dell’art. 119, Cost., non sembra sufficientemente incisiva e finisce per lasciare un certo quieto vivere al legislatore statale⁵⁰³.

D’altra parte sarebbe difficile comprendere appieno questo mosaico di interpretazioni, senza tener presente la necessità di tutelare le istanze dello

⁵⁰² Fra le altre, sent. n. 370 del 2003, 13, 255 del 2004, 162 del 2005.

⁵⁰³ Si traggono infatti scarni principi e sostanzialmente si continua a legittimare la inattuazione. Per una casistica v. sentt. n. 37, 320, 423 del 2004, 77 del 2005. Sul tema, per tutti, v. A. Morrone, *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica*, Bologna, 2004;

Stato, l'armonia, l'elasticità e le esigenze di sintesi del sistema delle fonti: talvolta queste sollecitazioni sono trapelate anche autonomamente nella giurisprudenza costituzionale. In particolare, un certo riferirsi in via diretta ad interessi unitari ed anche, schiettamente, nazionali⁵⁰⁴; oltre all'impiego strumentale del criterio storico-normativo⁵⁰⁵, hanno lasciato chiaramente trapelare, nonostante le posizioni contrarie espresse dalla Corte, la persistenza «autonoma» del limite degli interessi nazionali.

Tutto ciò, salvo l'originale «sentenza condono» in cui la Corte aveva effettivamente sperimentato qualcosa di nuovo⁵⁰⁶ - dando luogo ad una ipotesi di collaborazione legislativa fra Stato e Regioni, suggellata dalla dichiarazione di incostituzionalità «condizionata» delle disposizioni di dettaglio poste dal legislatore statale in materia rientrante nel governo del territorio, che tuttavia sarebbero rientrate in vigore se le Regioni non avessero prontamente legiferato -, ha condotto ad un tendenziale livellamento delle competenze legislative, tutte in qualche modo concorrenti (salvo alcune competenze esclusive statali), anche se, in realtà, tale concorrenzializzazione⁵⁰⁷ delle competenze non è un fenomeno così originale, come si è visto in precedenza, dato che già durante la vigenza del vecchio Titolo V si trattava di una tendenza in atto in ordine alle diverse tipologie di competenze legislative delle Regioni speciali.

L'impressione che se ne ricava, dunque, è che l'aver spinto sulla separazione dei legislatori non ha ottenuto gli effetti desiderati, visto che quasi tutti i caratteri sostanziali, tipici del previgente sistema, hanno finito per riprodursi,

⁵⁰⁴ Cfr. sent. n. 62 del 2005 (su cui v. N. Maccabiani, *L'acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale (?)*; I. Nicotra, *Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, in www.forumcostituzionale.it) e 405 del 2005 (su cui v. R. Tosi, *Nomina costituzionali, materie e interessi: la Corte contraddice se stessa*, in www.forumcostituzionale.it).

⁵⁰⁵ Cfr. sent. n. 14 del 2004, in ordine alla quale sia consentito rinviare a S. Calzolaio, *Tutela della concorrenza o concorrenza sotto tutela?*, in «Giurisprudenza italiana», n. 3 del 2005, p. 460 ss., in cui avevo affermato, riferendomi al caso di specie, ma traendone conclusioni di carattere generale, che la Corte talvolta fa un uso strumentale della legislazione vigente per legittimare le competenze statali, sembrando, in tal modo, lasciare intendere la volontà di tutela interessi nazionali. In riferimento alla sent. n. 14 del 2004, sempre in ordine alla possibilità di rinvenire all'interno della decisione spunti da cui arguire la persistenza dell'interesse nazionale, v. L. Casseti, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, nella rivista on line www.federalismi.it, n. 5 del 2004.

⁵⁰⁶ Cfr. C. Pinelli, *Le scelte della Corte sul condono edilizio e alcune loro problematiche conseguenze*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2004, p. 2013 ss.

⁵⁰⁷ Fra gli altri, vi fa riferimento R. Bin, *I criteri di individuazione delle materie*, in www.forumcostituzionale.it.

magari in forme nuove, in quello attuale. La stessa esistenza dell'interesse nazionale – e cioè di un criterio unitario che permette di chiudere il sistema delle fonti affermando, con le dovute garanzie per gli enti autonomi, la supremazia dello Stato – pur espressamente negata dalla Corte, finisce per riemergere, come era stato previsto⁵⁰⁸, nei modi più diversi, ma, a questo punto, anche più scontati.

Dopo i profondi – o apparentemente tali – processi di riforma attuati a cavallo del passaggio di millennio, sembra dunque che non molto sia mutato rispetto al sistema previgente. E ci si può chiedere, come è stato fatto, quale sia il futuro per il nostro regionalismo nella presente legislatura e nelle successive⁵⁰⁹. Soluzioni facilmente praticabili non mi sembrano all'orizzonte. Tuttavia, credo che il tema centrale per una efficace autonomia regionale non sia attribuire o negare allo Stato la tutela dell'interesse nazionale – che comunque, rispettivamente, gli spetta o gli viene riconosciuta in fase contenziosa – quanto fare in modo che il contenuto di questa clausola, rappresentato da “i fini e i valori su cui le forze politiche egemoni fondano la decisione di considerarsi unite nella Repubblica italiana”⁵¹⁰, non sia più esclusivamente il frutto di un circuito istituzionale dal quale le Regioni sono assenti, ma sia generato attraverso il loro ineludibile ausilio. In questo senso, potrebbe evolvere la clausola, ed anche l'interpretazione degli artt. 5 e 114, Cost.: dall'«interesse nazionale» frutto della solitudine dello Stato, all'«interesse della Repubblica», frutto della compenetrazione fra ordinamenti autonomi.

⁵⁰⁸ A. Barbera, *Gli interessi nazionali nel nuovo Titolo V*, in «Lo Stato e le Autonomie», E. Roza Acuña (a cura di), Giappichelli, 2003, p. 12 ss., aveva individuato tre modalità di emersione degli interessi nazionali: tre modalità: attraverso le cd. materie trasversali; attraverso “valori interessi metodi che indurranno il combinato disposto Parlamento – Corte a costruire interventi legislativi nazionali (“rispetto degli obblighi internazionali o della normativa comunitaria”, “unità giuridica ed economica”, “pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica”, “leale collaborazione” e persino “rispetto del principio di sussidiarietà”); attraverso, soprattutto, il sistema dell'autonomia fiscale delineato nel nuovo art. 119 della Costituzione.

⁵⁰⁹ Cfr. P. Caretti, *Quale futuro per il nostro incerto regionalismo nella prossima legislatura?*, in «Le Regioni», n. 1 del 2006, p. 3 ss.; v. anche la proposta di una convenzione composta per un terzo da maggioranza e opposizione (su base paritaria), per un terzo da rappresentanti delle Regioni e per un terzo da esperti designati dalla società civile che riscriva le regole di A. Barbera, *Il rimedio a regionalismo, parlamentarismo, bicameralismo*, in www.federalismi.it.

⁵¹⁰ L'espressione, come è noto, è di A. Barbera, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1973.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV.**, *Giustizia e Regioni*, Padova, 1990;
- AA.VV.**, *La storia proibita. Quando i Piemontesi invasero il Sud*, Napoli, 2001;
- AA.VV.**, *Le Regioni dieci anni dopo*, in «Le Regioni», 1980;
- Agnoli F.** (a cura di), *Un tempo da riscrivere: Il Risorgimento italiano*, Castelbolognese, 2000;
- Albertini M.**, *Il federalismo*, Il Mulino, 1993;
- Alianello C.**, *La conquista del Sud. Risorgimento nell'Italia meridionale*, Rusconi, Milano, 1972;
- Amato G., Barbera A.**, *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, 1997;
- Amato G.**, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione*, Milano, 1964;
- Amato G.**, *Una Repubblica da riformare*, Il Mulino, 1980;
- Ambrosini G.**, *Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario ed il federale, caratterizzato dalla autonomia regionale*, in «Rivista di diritto pubblico», I, 1933;
- Antonetti N., De Siervo U.** (a cura di), *Ambrosini e Sturzo: la nascita delle Regioni*, Il Mulino, 1998.
- Antonini L.**, *Intorno al grande assente della riforma federale: un sistema ingestibile senza una Camera delle Autonomie*, in www.federalismi.it;
- Antonini L.**, *Sono ancora legittime le normative statali cedevoli?*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it;
- Anzon A.**, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in www.forumcostituzionale.it;
- Anzon A.**, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 5 del 2003, p. 1149 ss.;
- Anzon A.**, *Il nuovo volto delle materie regionali nella recente giurisprudenza costituzionale*, in «Le Regioni», 1983, p. 1103 ss.;
- Anzon A.**, *Le leggi di indirizzo e coordinamento nella recente giurisprudenza costituzionale*, in F. Cuocolo, L. Carlassare, U. De Siervo, M. Bertolissi, M. Scudiero, F. Sorrentino, *Corte costituzionale e Regioni*, ESI, 1988, p. 169 ss.;
- Anzon A.**, *Le potestà legislative dello Stato e delle Regioni*, Giappichelli, 2005;

Anzon A., *Leale collaborazione tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1998;

Anzon A., *Mutamento dei «principi fondamentali» delle materie regionali e vicende della normazione di dettaglio*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1985, I, p. 1660 ss.;

Anzon A., *Un passo indietro verso il regionalismo “duale*, in www.forumcostituzionale.it;

Arconzo G., *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in N. Zanon, A. Concaro (a cura di), *L'incerto federalismo*, Giuffrè, 2005, p. 181 ss.;

Balboni E., Rinaldi P. G., *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione*, in www.forumcostituzionale.it;

Baldin S., *La competenza esclusiva statale sull'immigrazione vs. la legislazione regionale sull'integrazione sociale degli immigrati: un inquadramento della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it;

Balladore-Pallieri G., *L'attività legislativa delle Regioni*, in «Atti del primo convegno di studi regionali», Padova, 1955, p. 91.

Barbera A. (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, 2000;

Barbera A., Bassanini F., *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978;

Barbera A., Califano L., *Dall'attuazione dell'ordinamento regionale ai progetti di riforma del Titolo V della Costituzione*, in A. Barbera, L. Califano (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Maggioli, 1997, p. 15 ss.

Barbera A., *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in «Quaderni Costituzionali», n. 2 del 2001;

Barbera A., *Dal "triangolo tedesco" al "pentagono italiano"*, in «Quaderni Costituzionali» n. 1 del 2002;

Barbera A., Giarda P., Mazzocchi G., *Dove vanno le Regioni?*, Milano, 1976;

Barbera A., *Governo locale e riforma dello Stato*, Editori riuniti, 1978;

Barbera A., *Il rimedio a regionalismo, parlamentarismo, bicameralismo*, in www.federalismi.it;

Barbera A., *L'assetto complessivo dell'ordinamento repubblicano nel nuovo testo dell'art. 114 Cost.*, in C. Bottari (a cura di), *La riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione*, Maggioli, 2003, p. 375 ss.;

- Barbera A.**, *La Regione come ente di governo*, in «Politica del diritto», 1973;
- Barbera A.**, *Le istituzioni del pluralismo*, De Donato, Bari, 1977;
- Barbera A.**, *Le regioni dieci anni dopo*, in «Democrazia e diritto», n. 6 del 1979;
- Barbera A.**, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Giuffrè, 1968;
- Barbera A., Miglio G.**, *Federalismo e secessione: un dialogo*, Milano, Mondadori, 1997;
- Barbera A.**, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, 1973;
- Bartholini S.**, *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova, 1967;
- Bartole S.**, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in www.forumcostituzionale.it;
- Bartole S., Bin R., Falcon G., Tosi R.**, *Diritto regionale*, Il Mulino, 2003;
- Bartole S.**, *Brevi note sui limiti dell'autonomia delle Regioni*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1965, p. 267 ss.;
- Bartole S.**, *Commento all'art. 117*, in G. Branca (a cura di) «Commentario della Costituzione», 1985;
- Bartole S.**, *Considerazioni sulla funzionalità della Corte costituzionale*, in S. Bartole, M. Scudiero, A. Loiodice (a cura di), *Regioni e Corte costituzionale*, Franco Angeli, 1988, p. 13 ss.
- Bartole S., Dimora F., Giangaspero P., Mazzaroli L., Tosi R.**, *L'ordinamento regionale*, Il Mulino, 1997, p. 23 ss.;
- Bartole S.**, *I principi fondamentali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in «Le Regioni», 1981, p. 14 ss.;
- Bartole S.**, *La Corte costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in «Le Regioni», 1988, p. 563;
- Bartole S.**, *Le tentazioni della Corte costituzionale*, in E. Bettinelli, F. Rigano, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, 2004, p. 799 ss.;
- Bartole S., Mastragostino F.**, *Le autonomie territoriali. I. Le Regioni*, Il Mulino, 1997;
- Bartole S.**, *Ripensando al federalismo, anche alla luce di recenti esperienze storiche e delle discussioni che si fanno in Italia*, in «Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari», quad. n. 5 del 1994;
- Bartole S.**, *Ripensando alla collaborazione fra Stato e Regioni alla luce*

della teoria dei principi del diritto, in «Giurisprudenza costituzionale», 1982, p. 2420 ss.;

Bartole S., *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1971;

Bassani M., Stewart W., Vitale A., *I concetti del federalismo*, Giuffrè, Milano, 1995;

Bassanini F., *Continuità e self-restraint nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia regionale*, in «Scritti in onore di Costantino Mortati», II, Giuffrè, 1977;

Belletti M., *Il difficile rapporto fra «tutela della salute» ed «assistenza ed organizzazione sanitaria». Percorsi di una prevalenza che diviene cedevole*, in www.forumcostituzionale.it;

Belletti M., *Necessità e temporaneità irrompono nel riparto di competenze Stato-Regioni sotto forma di continuità e sostanziale ultrattività*, in «Le Regioni», n. 1 del 2005, p. 241 ss.;

Benelli F., *L'ambiente fra «smaterializzazione» della materia e sussidiarietà legislativa*, in «Le Regioni», n. 1 del 2004, p. 176 ss.;

Benelli F., *Quando forma (processuale) e sostanza s'intrecciano. L'assegno di maternità tra competenza esclusiva statale e materia (residuale) dei servizi sociali*, in «Le Regioni», n. 3 del 2005, p. 384 ss.;

Berti G., *Commento all'art. 5*, in G. Branca (a cura di) «Commentario della Costituzione», 1975;

Bifulco R., *Le Regioni*, Il Mulino, 2004;

Bilancia P., *Stato unitario accentrato, decentrato, federale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli*, in «Scritti in memoria di Livio Paladin», p. 271 ss, (spec. p. 285-86);

Bin R., *«Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale». Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in «Studi in memoria di Livio Paladin», 2004, p. 340;

Bin R., *I criteri di individuazione delle materie*, in www.formcostituzionale.it;

Bin R., *L'indirizzo e coordinamento nella Bassanini: ritorno alla legalità*, in «Le Regioni», 1999;

Bin R., *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in «Le Regioni» n. 6 del 2001;

Bin R., *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*,

in «Le Regioni», n. 2/3 del 2002, p. 365 ss.;

Bin R., *La legge regionale*, in A. Barbera, L. Califano (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Maggioli, 1997;

Bin R., *Le deboli istituzioni della leale collaborazione*, in www.forumcostituzionale.it;

Bin R., *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in «Le Regioni», n. 4 del 2001, p. 617-18.

Bin R., *Quando la Corte prende la motivazione «sportivamente»*, in www.forumcostituzionale.it;

Bin R., *Riforme costituzionali a colpi di maggioranza: perché no?*, in www.forumcostituzionale.it;

Bindi E., Mancini M., *La Corte alla ricerca di una precisa delineazione dei confini della materia «professioni» (nota a margine delle sentt. nn. 319, 355, 405 424 del 2005 della Corte costituzionale)*, in www.federalismi.it

Bognetti G., *Federalismo*, UTET, Torino, 2001;

Bologna C., *I nodi sulla legislazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in A. Vignudelli (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto*, Giappichelli, 2005, p. 421 ss.;

Bologna C., *La Corte riscopre l'art. 120 della Costituzione*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2002, 4140-46.

Bordignon M., Emiliani N., Manasse P., Tabellini G., *Come fare la perequazione regionale in Italia?*, in F. Giavazzi, A. Penati, G. Tabellini (a cura di), «La Costituzione fiscale», Il Mulino, 1998;

Borzì A., Cardone A., *L'esercizio della potestà legislativa regionale nell'attuazione del Titolo V della Costituzione fra continuità e discontinuità normativa*, in «Osservatorio sulle fonti», 2002, p. 409 ss.;

Brunello B., *Rosmini. Dal sistema all'etica e al pensiero politico*, Bologna, 1963;

Buzzacchi C., *Principio della concorrenza e aiuti di Stato tra diritto interno e diritto comunitario*, in «Giurisprudenza Costituzionale», n. 1 del 2004, pp. 277 ss.;

Buzzacchi C., *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, 2003;

Caia G., *Il problema del limite dell'interesse nazionale nel nuovo ordinamento*, in www.federalismi.it;

Califano L., *L'irriducibile ascesa dell'indirizzo e coordinamento*, in «Le Regioni», 1999;

Calzolaio S., Carassi G., *Commento alla legge regionale Marche n. 25 del 2001*, in volume collettaneo coordinato da G. De Marzo, in corso di pubblicazione per i tipi delle Giuffrè;

Calzolaio S., *L'ambiente e la riforma del titolo V della Costituzione (nota breve alle sent. n. 407 e 536 del 2002)*, in www.forumcostituzionale.it;

Calzolaio S., *La materia «ordinamento civile»: una ulteriore competenza trasversale dello Stato*, in «La cittadinanza europea», n. 1 del 2006;

Calzolaio S., *Tutela della concorrenza o concorrenza sotto tutela?*, in «Giurisprudenza italiana», n. 3 del 2005, p. 460 ss.;

Camerlengo Q., *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in www.forumcostituzionale.it;

Camerlengo Q., *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it;

Cammelli M., *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo titolo V della Costituzione*, in «Le Regioni» n. 6 del 2001;

Cannizzaro E., *La riforma «federalista» della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in «Rivista di diritto internazionale», 2002;

Caranta R., *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione (nota a Corte cost., n. 14/2004)*, in www.forumcostituzionale.it;

Caravita B., *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Giappichelli, 2004;

Caravita di Toritto B., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001;

Caravita di Toritto B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappichelli, 2002;

Caretti P., Cheli E., *I rapporti tra Regioni e Parlamento. Esperienza attuale e prospettive*, in «Le Regioni», 1983, p. 24 ss.;

Caretti P., De Siervo U., *Istituzioni di diritto pubblico*, V ed., Giappichelli, 2001;

Caretti P., *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in «Le Regioni», n. 6 del 2001;

Caretti P., *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Giuffrè, 1979;

Caretti P., *Quale futuro per il nostro incerto regionalismo nella prossima legislatura?*, in «Le Regioni», n. 1 del 2006, p. 3 ss.;

Carlassare L., *L'indirizzo e il coordinamento secondo la Giurisprudenza costituzionale*, in F. Cuocolo, L. Carlassare, U. De Siervo, M. Bertolissi, M. Scudiero, F. Sorrentino, *Corte costituzionale e Regioni*, ESI, 1988, p. 51 ss.;

Carli M., *I principi fondamentali nelle leggi dello Stato*, in «Le Regioni», 1981, p. 7 ss.;

Carrozza P., *Le «materie»: uso delle tecniche di enumerazione materiale delle competenze e modelli di riferimento del «regionalismo di esecuzione» previsto dal nuovo Titolo V della Costituzione*, in G.F. Ferrari, G. Parodi (a cura di), «La revisione costituzionale del Titolo V fra nuovo regionalismo e federalismo», Cedam, 2003;

Cartabia M., Weiler J.H.H., *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, p. 18 ss.;

Cassetti L., *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, nella rivista on line www.federalismi.it, n. 5 del 2004;

Cecchetti M., *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in «Le Regioni», n. 1 del 2003, p. 318 ss.;

Cerri A., *La giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti fra Stato e Regioni dal luglio 1981 al luglio 1986: linee di tendenza e problemi aperti*, in «Le Regioni», 1987;

Cerri A., *Logica deduttiva ed analisi delle funzioni nella definizione delle competenze regionali*, in «Le Regioni», 1983, p. 104 ss.;

Cerulli Irelli V., Pinelli C., *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri*, in V. Cerulli Irelli, C. Pinelli (a cura di), *Verso il federalismo*, Il Mulino, 2004, p. 11 ss.;

Cheli E., *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Il Mulino, 1978;

Cheli E., *La riforma mancata*, Bologna, Il mulino, 2000;

Chiappetti A., *Un passo indietro sulla via del regionalismo*, in www.forumcostituzionale.it;

Cintioli F., *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, in www.forumcostituzionale.it;

CNR – ISSIRFA, *Terzo rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Giuffrè, 2005;

Cocco G., *I livelli essenziali delle prestazioni*, in «Studi in onore di Gianni Ferrara», vol. II, Giappichelli, 2005, p. 43 ss.;

Concaro A., *Corte costituzionale e riforma del titolo V della Costituzione: spunti di riflessione su alcuni problemi di diritto intertemporale*, in «Le Regioni» n. 6 del 2001;

Corpaci A., *Revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in «Le Regioni», n. 6 del 2002;

Crisafulli V., *Gerarchia e competenza nel sistema delle fonti*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1960;

Crisafulli V., *In tema di libertà professionale e legislazione regionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1961, p. 85 ss.

Crisafulli V., *L'attuazione delle Regioni di diritto comune e la Corte costituzionale*, in «Politica del diritto», 1972;

Crisafulli V., *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1960;

Crisafulli V., *Le Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1963;

Crisafulli V., *Legge di nazionalizzazione, decreti delegati di trasferimento e ricorsi regionali*, in «Giurisprudenza Costituzionale», 1964, p. 96 ss.;

Crisafulli V., *Principio di legalità e «giusto procedimento»*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1962, p. 130 ss.;

Crisafulli V., *Vicende della questione regionale*, in «Le Regioni», 1982, p. 501;

Cuocolo F., *Diritto e politica nella giurisprudenza costituzionale in materia di Regioni*, in F. Cuocolo, L. Carlassare, U. De Siervo, M. Bertolissi, M. Scudiero, F. Sorrentino, *Corte costituzionale e Regioni*, ESI, 1988, p. 43.

Cuocolo F., *Interrogativi sul criterio di individuazione delle materie legislative regionali*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1965;

Cuocolo F., *Principi fondamentali e legislazione concorrente dopo la revisione del Titolo V, parte seconda, Cost.*, in «Studi in onore di Gianni Ferrara», vol. II, Giappichelli, 2005, p. 103 ss.;

D'Aloia A., *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in E. Bettinelli, F. Rigano, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, 2004, p. 80 ss.;

D'Arpe E., *La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza 303/2003*, in www.forumcostituzionale.it;

D'Atena A., *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it;

D'Atena A., *Il principio unitario nel sistema dei rapporti fra Stato e Regioni*, in «Studi in memoria di Livio Paladin», 2004, p. 737 ss.;

D'Atena A., *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Bulzoni, 1974;

D'Atena A., *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore (Nota a C. Cost. N. 282/2002)*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it;

D'Atena A., *Le Regioni italiane e la Comunità economica europea*, Giuffré, 1981;

D'Orlando E., *Il sistema delle fonti regionali*, in L. Mezzetti (a cura di), *La Costituzione delle autonomie*, Napoli, 2004, p. 34 ss.;

De Crescenzo G., *Le industrie del regno di Napoli*, Grimaldi, Napoli 2002;

De Siervo U., *Gli statuti delle Regioni*, Milano, 1974;

De Siervo U., *I nuovi Statuti regionali nel sistema delle fonti*, in AA.VV., *Verso una nuova fase costituente delle Regioni, Problemi di interpretazione della legge costituzionale n. 1 del 1999*, Giuffré, Milano, 2001;

De Siervo U., *Il limite degli obblighi internazionali e la giurisprudenza della Corte costituzionale*, in F. Cuocolo, L. Carlassare, U. De Siervo, M. Bertolissi, M. Scudiero, F. Sorrentino, *Corte costituzionale e Regioni*, ESI, 1988, p. 63 ss.;

De Siervo U., *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa fra Stato e Regioni*, in «Le Regioni», n. 6 del 2004, p. 1264;

De Siervo U., *La mancata riforma delle istituzioni politiche*, in U. De Siervo, S. Guerrieri, A. Versori (a cura di), «La prima legislatura repubblicana», Carocci, 2004;

De Siervo U., *Le potestà regolamentari*, in A. Ruggeri, G. Silvestri (a cura di), «Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani», Giappichelli, Torino, 2001;

De Siervo U., *Le Regioni nelle prime proposte di Ambrosini*, in «Le Regioni», n. 5 del 1993;

De Vergottini G., *Stato federale e Stato regionale: i modelli di decentramento*, in V. Piergigli (a cura di), *Federalismo e devolution*, Giuffré, 2005, p. 5 ss.;

De Vergottini G., voce *Stato federale*, in «Enciclopedia del diritto», XLIII, 1990;

Demuro G., *Il Cinema tra leale collaborazione e intese imposte*, in «Le Regioni», n. 1 del 2006, p. 178 ss.;

- Di Cosimo G.**, *Deleghe e argomenti*, in www.forumcostituzionale.it;
- Di Cosimo G.**, *Quando l'intesa non va in porto*, in www.forumcostituzionale.it;
- Di Cosimo G.**, *Regioni e diritto penale*, in «Le regioni», n. 6 del 2004, p. 1307 ss.;
- Di Cosimo G.**, *Storia di un regolamento mai nato. In margine al decreto legge 24/2003*, in www.forumcostituzionale.it;
- Di Somma C.**, *Livelli essenziali di assistenza e leale collaborazione attraverso l'intesa*, in www.forumcostituzionale.it;
- Dicey A.V.**, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, 1915, trad. it. di A. Torre, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale*, Il Mulino, 2003;
- Dickmann R.**, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V*, in www.federalismi.it;
- Dolso G.P.**, *Tutela dell'interesse nazionale sub specie di tutela della concorrenza?*, in «Giurisprudenza Costituzionale», n. 1 del 2004, pp. 272 ss.;
- Duguit L.**, *Le trasformazioni dello Stato: antologia di scritti*, (a cura di) A. Barbera, C. Faralli, M. Panarari, Giappichelli, 2003;
- Elia L.**, *Giustizia costituzionale e poteri legislativi decentrati*, in «Scritti in onore di Costantino Mortati», IV, Milano, 1977, p. 378;
- Esposito C.**, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in «La Costituzione italiana - Saggi», Padova, 1954;
- Esposito C.**, *I decreti-leggi delle Regioni*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1959, p. 779;
- Esposito C.**, *Legislazione regionale sulle opere pubbliche e arbitrato obbligatorio*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1958, p. 481 ss.;
- Falcon G.** (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna, Il Mulino, 1998;
- Falcon G.** (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003;
- Falcon G.**, *Commento all'art. 118*, in G. Branca (a cura di), «Commentario della Costituzione», 1985, p. 264 ss.
- Falcon G.**, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in «Le Regioni», n. 2/3 del 2002, p. 383 ss.;

- Falcon G.**, *Il decreto 112 e il percorso istituzionale italiano*, in «Le Regioni», 1998;
- Falcon G.**, *Le potestà normative regionali dall'Assemblea costituente al testo costituzionale*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1979;
- Falcon G.**, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in «Le Regioni», n. 6 del 2002;
- Falcon G.**, *Prescrizioni costituzionali e indirizzo legislativo nella definizione delle materie regionali*, in «Le Regioni», 1981, p. 1357 ss.;
- Ferrara A.**, *La "materia ambiente" nel testo di riforma del titolo V*, relazione al convegno di studi su *I Processi di federalismo: aspetti e problemi giuridici*, Milano, 30 maggio 2001, in www.federalismi.it;
- Ferrara R., Fracchia F., Olivetti Rason N.**, *Diritto dell'ambiente*, Bari, 1999;
- Ferrari G. F.**, *Il regionalismo a Costituzione invariata*, in G.F. Ferrari, G. Parodi (a cura di), «La revisione costituzionale del Titolo V fra nuovo regionalismo e federalismo», Cedam, 2003;
- Floridia G.G.**, *Fonti regionali e sistema delle fonti*, in G.F. Ferrari, G. Parodi (a cura di), «La revisione costituzionale del Titolo V fra nuovo regionalismo e federalismo», Cedam, 2003, p. 44;
- Foà S.**, *La legge regionale sulla tutela dei locali storici è legittima perché non riguarda "beni culturali" ma beni "a rilevanza culturale". La Corte costituzionale "sorvola" sulla distinzione tra tutela e valorizzazione*, in www.forumcostituzionale.it;
- Fracchia F.**, *Le funzioni amministrative nel nuovo art. 118 della Costituzione*, in G.F. Ferrari, G. Parodi (a cura di), «La revisione costituzionale del Titolo V fra nuovo regionalismo e federalismo», Cedam, 2003, p. 159 ss.;
- Fraticelli C.**, *Stato, Regioni e sdemanializzazione: la Corte "rafforza" il principio di leale collaborazione*, in www.forumcostituzionale.it;
- Fusaro C.**, *Lontani surrogati e nuovi pasticci*, in www.forumcostituzionale.it;
- Galeotti S.**, *Osservazioni sulla «legge regionale» come specie della «legge in senso tecnico»*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1957, p. 176 ss.;
- Gambino S.**, *Regioni e diritti fondamentali. La riforma costituzionale italiana nell'ottica comparatistica*, in S. Gambino (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale*, Giuffrè, 2003, p. 46-47;

- Gentile G., Ronga L., Salassa A.**, *Prospettive storiche 3*, La Scuola, Brescia, 1994;
- Gianfrancesco E.**, *La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro*, in «Le Regioni», n. 3 del 2005, p. 513 ss.;
- Giannini M.S.**, *Autonomia pubblica*, in Enciclopedia del diritto, XXIII, Milano, 1959, vol. IV;
- Giarda P.**, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un'economista di fronte alla nuova Costituzione*, in «Le Regioni» n. 6 del 2001;
- Giarda P.**, *Regioni e federalismo fiscale*, Il Mulino, 1995.
- Giavazzi F., Penati A., Tabellini G.**, *Prefazione*, in F. Giavazzi, A. Penati, G. Tabellini (a cura di), «La Costituzione fiscale», Il Mulino, 1998;
- Giupponi T.F.**, *La potestà regolamentare regionale*, in A. Vignudelli (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto*, Giappichelli, 2005;
- Giupponi T.F.**, *Le fonti dell'autonomia locale tra legge statale e legge regionale*, in «Osservatorio sulle fonti», 2002, p. 211 ss.;
- Gobetti P.**, *Cattaneo*, in «La Rivoluzione liberale», n. 39 del 1925;
- Groppi T.**, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed Enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2001;
- Guazzarotti A.**, *La competenza legislativa concorrente del nuovo Titolo V al banco di prova della giurisprudenza costituzionale*, in «Le Regioni», n. 5 del 2004, p. 1099 ss.;
- Gulì V.**, *Il saccheggio del Sud*, Campania Bella, Napoli, 1998;
- Kelsen H.**, *Teoria generale dello Stato e del diritto*, Etaslibri, 1994;
- Levi L.**, *Il pensiero federalista*, Laterza, 2002.
- Loidice A., Giocoli Nacci P., Rodio R.G.**, *L'evoluzione della Corte costituzionale in particolare negli ultimi quindici anni di esperienza regionale*, in S. Bartole, M. Scudiero, A. Loidice (a cura di), *Regioni e Corte costituzionale*, Franco Angeli, 1988, p. 255 ss.;
- Longo E.**, *La tutela regionale dei diritti civili*, in «Osservatorio sulle fonti», 2005, p. 58 ss.;
- Luciani M.**, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, 17 in www.associazionedeicostituzionalisti.it;
- Luciani M.**, *Un regionalismo senza modello*, in «Le Regioni», 1994;
- Maccabiani N.**, *I decreti legislativi "meramente ricognitivi" dei principi*

fondamentali come atti "senza forza di legge"?, in www.forumcostituzionale.it;

Maccabiani N., *L'acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale (?)*, in www.forumcostituzionale.it;

Magagnali S., *Autonomie locali e Regioni nei lavori per l'elaborazione della Costituzione*, in S. Magagnali, E. Mana, L. Conte (a cura di), «La formazione della Repubblica», Il Mulino, 1998;

Mainardis C., *Il nuovo regionalismo italiano e i poteri sostitutivi statali: una riforma con (poche) luci e (molte) ombre*, in «Le Regioni» n. 6 del 2001;

Manfredi G., *Standard ambientali di fonte statale e poteri regionali in tema di governo del territorio*, in «Urbanistica e appalti», n. 3 del 2004, p. 300;

Mangiameli S., *Corte costituzionale e riforma del Titolo V della Costituzione*, in E. Rozo Acuña (a cura di), *Lo Stato e le autonomie*, Giappichelli, 2003, spec. p. 20 ss.;

Mangiameli S., *Le materie di competenza regionale*, Giuffrè, 1992;

Mangiameli S., *Materia ambientale e competenze regionali, con la salvaguardia dei poteri di intervento statali*, in «Le Regioni», n. 1 del 2000, p. 168 ss.;

Mangiameli S., *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in «Le regioni», n. 1 del 2003, p. 337ss.;

Martines T., *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1956, p. 100 ss.;

Mazziotti Di Celso M., Salerno G., *Competenze legislative delle Regioni ordinarie e limite territoriale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1988, p. 3976 ss.;

Mazziotti M., *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Giuffrè, 1961;

Meale G., *L'ordinamento regionale*, in «Trattato di diritto amministrativo» diretto da G. Santaniello, vol. XIX, Cedam, 1991;

Mezzanotte C., *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1988, p. 631 ss.;

Mezzetti L. (a cura di), *Diritto Costituzionale Casebook*, Simone, 2004;

Mezzetti L., *Fondazione della Repubblica e procedimento di formazione della Costituzione parzialmente eterodiretto*, in G. Giorgini, L. Mezzetti, A. Scalone (a cura di), *La Costituzione vivente nel cinquantesimo anniversario della sua formazione*, FrancoAngeli, 1999;

Miele G., *La Regione*, in «Commentario sistematico alla Costituzione italiana» diretto da P. Calamandrei e A. Levi, II, G. Barbera, Firenze, 1950;

Miglio G., *I cattolici di fronte all'unità d'Italia*, in G. Miglio, *Le regolarità della politica*, Milano, 1988;

Milazzo P., *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e «raffina» il principio di continuità*; in «Le Regioni», n. 4 del 2004, p. 963 ss.;

Modugno F., Celotto A., *Un non regolamento statale nelle competenze concorrenti*, in «Quaderni costituzionali», 2003, p. 355 ss.;

Monti A., *L'idea federalistica nel Risorgimento italiano*, Bari, 1922;

Morra G., *Breve storia del pensiero federalista*, Mondadori, Milano, 1993;

Morrone A., *Il diritto regionale nella giurisprudenza e nelle fonti*, Cedam, 2005, p. 91;

Morrone A., *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica*, Bologna, 2004;

Morrone A., *L'istruzione nella revisione del titolo V della Costituzione*, in G. Cimbalò (a cura di), *Europa delle Regioni e confessioni religiose*, Torino, 2001;

Morrone A., *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in www.forumcostituzionale.it;

Morrone A., *La nuova «Costituzione finanziaria». La Corte costituzionale indica la via per attuare l'art. 119 Cost.*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2003, p. 4079 ss.;

Morrone A., *Lo Stato regionale nella transizione*, in S. Ceccanti, S. Vassallo (a cura di), «Come chiudere la transizione», Il Mulino, 2004;

Morrone A., *Lo stato regionale: dalla giustizia costituzionale alla politica*, in «Quaderni costituzionali», n. 2 del 2006;

Mortati C., *I limiti della legge regionale*, in «Atti del terzo convegno di studi giuridici sulla regione», Giuffrè, 1962;

Mortati C., *Legislazione regionale esclusiva ed interesse nazionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1956, p. 1001 ss.;

Mortati C., *Sulla podestà delle Regioni di emanare norme di diritto privato*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1956, p. 981 ss.;

Moscarini A., *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it;

Nicotra I., *Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia*

ambientale, in www.forumcostituzionale.it;

Nitti F.S., *Nord e sud: prime linee di una inchiesta sulla ripartizione territoriale delle entrate e delle spese dello stato in Italia*, Roux e Varengo, Torino, 1900;

Nocella D., *Competenze legislative regionali e qualità della regolamentazione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in «Studi in onore di Gianni Ferrara», vol. II, Giappichelli, 2005, p. 673 ss.;

O'Clery P. K., *La Rivoluzione italiana. Come fu fatta l'unità della nazione (1875)*, Ares, Milano, 2000;

Occhiocupo N., *La Camera delle Regioni*, Giuffré, 1975;

Occhiocupo N., *La Camera delle Regioni*, in «Scritti in onore di Costantino Mortati», Giuffré, 1977;

Olivetti M., *Le funzioni legislative regionali*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 92;

Onida V., Cartabia M., *Le Regioni e la Comunità europea*, in M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, 1997;

Onorato G., *L'evoluzione del ruolo delle regioni italiane nell'ordinamento comunitario*, in N. Zanon, A. Concaro (a cura di), *L'incerto federalismo*, Giuffré, 2005, p. 243 ss.;

Ortino S., *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, Giappichelli, Torino, 1993;

Pace A., *Gli aiuti di Stato sono forme di tutela della concorrenza?*, in «Giurisprudenza Costituzionale», n. 1 del 2004, pp. 259 ss.;

Pace A., *L'ordinamento della comunicazione*, in «Diritto pubblico», n. 3 del 2004, p. 939 ss.;

Paladin L., *Competenze statali e competenze regionali i materia di scuole materne*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1968, p. 2323 ss.;

Paladin L., *Corte costituzionale ed autonomie locali: gli orientamenti giurisprudenziali dell'ultimo quinquennio*, in «Le Regioni», 1981;

Paladin L., *Diritto regionale*, Cedam, 1992;

Paladin L., *La potestà legislativa regionale*, Cedam, 1958;

Paladin L., *La riforma regionale fra Costituzione e prassi*, in «Attualità ed attuazione della Costituzione», Laterza, 1979;

Paladin L., *Le fonti del diritto*, Il Mulino, 1996;

Paladin L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, 2004;

- Paladin L.**, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in «Foro amministrativo», 1971;
- Paladin L.**, *Sulle funzioni statale di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza regionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1971, p. 189 ss.;
- Paladin L.**, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in «Quaderni costituzionali», 1984;
- Papa E.R.**, *Discorso sul Federalismo*, Giuffrè, Milano, 1995;
- Pastori G.**, *Il conferimento delle funzioni amministrative fra Regioni ed enti locali*, in «Le Regioni», 1999;
- Pedetta M.**, *Sul rapporto fra interesse nazionale e potestà legislativa delle Regioni*, in «Le regioni», 1982, p. 78 ss.;
- Petraccone C.** (a cura di), *Federalismo e autonomia in Italia dall'unità a oggi*, Editori Laterza, 1995;
- Petrusewicz M.**, *Come il Meridione divenne una questione*, Rubbettino, Catanzaro, 1998;
- Pinelli C.**, *Le scelte della Corte sul condono edilizio e alcune loro problematiche conseguenze*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2004, p. 2013 ss.;
- Pinelli C.**, *Regioni e rapporti internazionali secondo l'art. 117 Cost.*, in www.federalismi.it;
- Piovani P.**, *La teodicea sociale di Antonio Rosmini*, Padova, 1937;
- Pitruzzella G.**, *Le assemblee legislative regionali nel tempo dei Governatori*, in «Le Regioni», n. 2 del 2002;
- Pizzetti F.**, *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma?*, in www.forumcostituzionale.it;
- Pizzetti F.**, *Le intese per l'attuazione dell'art. 116*, in www.forumcostituzionale.it;
- Pizzetti F.**, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in «Le Regioni», n. 6 del 2002;
- Pototschnig U.**, *Limiti costituzionali formali dell'esercizio di competenze regionali*, in «Atti del primo convegno di studi regionali», Padova, 1955;
- Preda D.**, *Alcide De Gasperi federalista europeo*, Il Mulino, 2004;
- Proudhon P.-J.**, *Scritti sulla rivoluzione italiana*, trad. it. a cura di A. Lanzillo, Lanciano, 1914;
- Raponi N.** (a cura di), *Atti della commissione Giulini per l'ordinamento temporaneo della Lombardia-1859*, Giuffrè, Milano, 1962;

Rescigno F., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la Camera delle regioni*, Giuffrè, 1995;

Rescigno F., *Le funzioni costituzionali delle regioni fra previsione ed attuazione*, Giappichelli, 2001;

Ricci S., *Riflessioni su buon andamento e principio di sussidiarietà anche alla luce della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it;

Roccella A., *Governo del territorio: rapporti con la tutela dei beni culturali e l'ordinamento civile*, in www.forumcostituzionale.it.

Rolla G., *La determinazione delle materie di competenza regionale nella giurisprudenza costituzionale*, in «Le Regioni», 1982, p. 100 ss.;

Romano S., *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1945, II ed., [I ed. del 1918];

Romboli R., *Il possibile referendum costituzionale e le procedure per una revisione "organica" della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it;

Rossi E., *Il servizio civile tra Stato e Regioni: un difficile equilibrio da provare a prendere sul serio nella logica della leale collaborazione*, in www.froumcostituzionale.it

Rotelli E., *L'avvento della Regione in Italia (1943-1947)*, Giuffrè, 1967;

Rubechi M., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Emilia-Romagna nella VII legislatura (2000-2005)*, www.federalismi.it;

Ruffilli R., *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Giuffrè, 1971;

Ruggeri A., *Il federalismo all'italiana e l'uso "congiunturale" della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it;

Ruggeri A., *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia*, in www.forumcostituzionale.it;

Ruggiu I., *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in «Le Regioni», n. 1 del 2003, p. 195 ss.;

Sacco F., *Competenze statali trasversali e potestà legislativa regionale: un tentativo di razionalizzazione (a proposito della "tutela della concorrenza") della Corte costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it;

Salerno G. M., *Derogabilità in melius e inviolabilità dell'equilibrio stabilito dalla legislazione statale organica*, in www.federalismi.it;

- Salvemini G.**, *Introduzione a Le più belle pagine di C. Cattaneo*, Milano, 1922 (Roma, 1993);
- Santarelli E.**, *Dossier sulle Regioni*, De Donato, Bari, 1970;
- Saporito L.**, *Le competenze regionali*, Giuffrè, 1973;
- Scaccia G.**, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in «Diritto pubblico», n. 2 del 2004, p. 461 ss.;
- Scheler M.**, *Sociologia del sapere*, tr. it. di D. Antiseri, *Introduzione*, di G. Morra, Abete, Roma, 1976;
- Scudiero M.**, *La Corte costituzionale e l'identificazione dei principi fondamentali della legislazione statale*, in F. Cuocolo, L. Carlassare, U. De Siervo, M. Bertolissi, M. Scudiero, F. Sorrentino, *Corte costituzionale e Regioni*, ESI, 1988, p. 127 ss.;
- Scudiero M.**, *Legislazione regionale e limite dei principi fondamentali: il difficile problema delle leggi cornici*, in «Le Regioni», 1983, p. 7 ss.;
- Simoncini A., Calzolaio S.**, *Verso un sistema di aree naturali protette di diritto europeo? La problematica attuazione della direttiva 92/42/CEE in Italia nel quadro della riforma del Titolo V della Costituzione*, in «Rassegna di diritto pubblico europeo», n. 2 del 2003, p. 157 ss.;
- Simoncini A.**, *L'avvio della Corte costituzionale e gli strumenti per la definizione del suo ruolo: un problema storico aperto*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 4 del 2004;
- Simoncini A.**, *La leale collaborazione dopo la riforma: prime osservazioni e tendenze*, in L. Violini (a cura di), *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano*, Giuffrè, 2005, p. 163 ss.;
- Simoncini A.**, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte prime indicazioni su regolamenti del Governo e «livelli essenziali» nelle materie regionali*, in «Le regioni», n. 6 del 2003, p. 1199 ss.;
- Spagna Musso E.**, *Diritto regionale*, Cedam, 1992, p. 12.
- Strazzari D.**, *L'immigrazione tra Stato e Regioni*, in www.forumcostituzionale.it;
- Tarli Barbieri G.**, *I rapporti fra la legislazione statale e la legislazione regionale*, in E. Bettinelli, F. Rigano, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, 2004, p. 174 ss.;
- Tarli Barbieri G.**, *Il regionalismo prima della Costituzione: la sofferta genesi dello Statuto siciliano*, in N. Antonetti, U. De Siervo (a cura di), *Ambrosini e Sturzo: la nascita delle Regioni*, Il Mulino, 1998;

Toqueville, Alexis de, *La democrazia in America*, (edizione a cura di) G. Candeloro, Milano, RCS libri, 2005;

Torchia L., *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in «Le Regioni» n. 6 del 2001;

Torchia L., *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in «Le Regioni» n. 2/3 del 2002;

Tosi R., *«Principi fondamentali» e leggi statali nelle materie di competenza regionale*, Cedam, 1987;

Tosi R., *A proposito dell'interesse nazionale*, in www.forumcostituzionale.it;

Tosi R., *Interpretazioni "continuiste" del nuovo Titolo V e "banalizzazione" della Costituzione (una risposta a Marco Cammelli)*, in www.forumcostituzionale.it;

Tosi R., *Leggi di principio corredate da disposizioni di dettaglio: una estensione della competenza statale senza sacrificio della autonomia regionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1985, I, p. 2678 ss.;

Tosi R., *Nomina costituzionali, materie e interessi: la Corte contraddice se stessa*, in www.forumcostituzionale.it;

Tosi R., *Sul secondo comma dell'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, in «Le Regioni», n. 2/3 del 2002, p. 603 ss.

Trimarchi Banfi F., *Nuovi risvolti positivi per l' "interesse nazionale"?*, in «Le regioni», 1988, p. 727 ss.;

Valenti T., *La delega alla ricognizione dei principi fondamentali nelle materie di potestà legislativa concorrente, prevista dall'art. 1, comma 4, della legge n. 131/2003: un'ulteriore distorsione del modello costituzionale della delegazione legislativa*, in «Diritto e società», n. 1 del 2006, p. 73 ss.;

Valsecchi F., *Il riformismo borbonico in Italia*, Bonacci, Roma, 1990;

Venturi A., *Standard qualitativi e strumenti compensativi nella recente legge lombarda sul governo del territorio: incostituzionalità per "incompatibilità" comunitaria?*, in www.forumcostituzionale.it;

Veronesi P., *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in E. Bettinelli, F. Rigano, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, 2004, p. 263 ss.;

Veronesi P., *Le riforme avanzano, le «etichette» restano. La materia «difesa» dopo la legge cost. n. 1/2003*, in www.forumcostituzionale.it

- Vico G.**, *Principj di scienza nuova d'intorno alla comune natura delle nazioni*, Firenze, 1994, ristampa a cura di L. S. Olschki;
- Vignudelli A.**, *Istituzioni e dinamiche del diritto*, in «Diritto e Società», n. 1 del 2006, p. 21 ss.;
- Villari R.**, *Il Sud nella storia d'Italia. Antologia della questione meridionale*, Laterza, Bari, 1963;
- Violini L.**, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, in www.forumcostituzionale.it;
- Violini L.**, *Legge "La Loggia" e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari: la Corte (a buon diritto) assolve le scelte legislative, benchè incompiute*, in www.forumcostituzionale.it.
- Virga P.**, *La Regione*, Giuffré, 1949;
- Vocino M.**, *I primati del regno di Napoli. Attività meridionali prima dell'unità d'Italia*, Mele, Napoli, 1960;
- Volpe G.**, *Autonomia locale e garantismo: la separazione delle competenze tra Stato e Regione*, Milano, Giuffré, 1972;
- Zanon N.**, *Introduzione: l'assetto delle competenze legislative di Stato e Regioni dopo la revisione del Titolo V della Costituzione*, in N. Zanon, A. Concaro (a cura di), *L'incerto federalismo*, Giuffré, 2005, p. 15;
- Zitara N.**, *L'unità d'Italia: nascita di una colonia*, Jaca Book, Milano, 1976.