



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO CARLO BO  
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA  
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

---

SIMONE CALZOLAIO

# IL CAMMINO DELLE MATERIE NELLO STATO REGIONALE

LA DEFINIZIONE DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE  
NELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE



2012

G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO CARLO BO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

---



SIMONE CALZOLAIO

# IL CAMMINO DELLE MATERIE NELLO STATO REGIONALE

LA DEFINIZIONE DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE  
NELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE



2012

G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

© Copyright 2012 – G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO  
VIA PO, 21 – TEL. 011-81.53.111 – FAX: 011-81.25.100  
<http://www.giappichelli.it>

ISBN 978-88-348-3913-3

*Volume pubblicato con il contributo dell'Università degli Studi di Macerata – Dipartimento di Scienze politiche, della comunicazione e delle relazioni internazionali.*

*Composizione e stampa:* Arti Grafiche Editoriali Srl, Urbino  
Ottobre 2012

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Le riproduzioni ad uso differente da quello personale potranno avvenire, per un numero di pagine non superiore al 15% del presente volume, solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da AIDRO, via delle Erbe, n. 2, 20121 Milano, telefax 02-80.95.06, e-mail: [aidro@iol.it](mailto:aidro@iol.it)

*A Michela e ai nostri marmocchi*  
*Alla cara memoria di Jihad*



*Questo studio nasce e si sviluppa a partire dalla tesi di Dottorato di ricerca (XIX ciclo) elaborata presso il Dipartimento di Scienze giuridiche «A. Cicu» dell'Università degli studi di Bologna e, in quest'ambito, il mio ringraziamento va innanzitutto ad Augusto Barbera, coordinatore del Dottorato di ricerca, per il costante invito all'approfondimento, l'apertura al confronto ed il gusto per la ricerca scientifica che mi ha comunicato.*

*Un grazie sincero a Licia Califano con cui ho avuto modo di collaborare e confrontarmi proficuamente in questi anni marchigiani ed il cui impegno ha consentito la pubblicazione di questo lavoro all'interno della collana della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Urbino "Carlo Bo".*

*Ringrazio coloro con cui, in tempi e modi diversi, ho avuto la possibilità di discutere dei contenuti di questo lavoro: Ugo De Siervo, Eduardo Gianfrancesco, Stefano Ceccanti, Andrea Simoncini, Giulio M. Salerno, Tommaso F. Giupponi e Francesco Clementi. Le loro indicazioni ed i loro suggerimenti sono stati per me preziosi, così come il proficuo scambio di idee con Diletta Tega, Chiara Bologna e Barbara Malaisi.*

*Non posso non rivolgere la mia gratitudine a Massimo Rubechi, Erik Longo, Matteo Timiani e Carlo Baseggio, colleghi da cui ho imparato molto, anche sul piano personale, e che mi hanno accompagnato in questo percorso di ricerca.*

*Un ringraziamento del tutto particolare va ad Andrea Morrone. Trascorsi ormai più di dieci anni da quando gli consegnai le bozze della tesi di laurea ha ancora la pazienza di guidare la mia ricerca in questo grande mare del diritto costituzionale. Gliene sono grato.*

*La responsabilità di quanto scritto resta, in ogni modo, interamente mia.*

Macerata, ottobre 2012

S.C.





# INDICE

## CAPITOLO PRIMO

### LE MATERIE LEGISLATIVE FRA COSTITUENTE E COSTITUZIONE

1. Breve premessa: l'idea federale e regionale dall'unità d'Italia alla Assemblée costituente	13
2. Il punto di partenza: l'ambizioso progetto Ambrosini	18
3. La discussione sulle materie nella Seconda Sottocommissione	25
4. Il regionalismo alla prova della Commissione per la Costituzione: verso lo scontro frontale all'Assemblea Costituente	32
5. L'approccio dell'Assemblea costituente rispetto alla istituzione delle Regioni	33
6. L'inevitabile mediazione: la scomparsa delle materie di competenza diretta	38
7. Segue: il ruolo marginale della discussione sulle singole materie di competenza regionale	42
8. La scelta dell'Assemblea costituente fra contingenze politiche e incertezze istituzionali	43
9. L'avvio delle autonomie regionali dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1948	49

## CAPITOLO SECONDO

### IL CAMMINO DELLE MATERIE LEGISLATIVE PRIMA DELLA RIFORMA DEL TITOLO V

1. Il nesso fra autonomia politica (o di indirizzo politico) e autonomia legislativa e le sue conseguenze	59
2. L'istituzione delle regioni ordinarie. Ovvero le materie nella legislazione (e amministrazione) statale	67
2.1. Il secondo decentramento. Dalla mancata riforma dello Stato alla supremazia istituzionale	77
2.2. Il terzo decentramento. Verso la riforma costituzionale	84
3. Le «materie» nella Costituzione. Il progressivo (apparente) dissolversi della concezione di materia legislativa	88
4. Ruolo residuale dei criteri di interpretazione delle materie legislative	100
5. Il custode dei limiti. Le materie attraverso i limiti alla legislazione regionale	104
6. Uno sguardo d'insieme sulla giurisprudenza costituzionale di interesse regionale prima della riforma del Titolo V	138

- |  |     |
|--|-----|
| 7. Il ruolo progressivamente riconosciuto al principio di leale collaborazione | 141 |
| 8. La valenza definitoria delle materie fra gerarchia e competenza             | 145 |

## CAPITOLO TERZO

### LA RIFORMA DEL TITOLO V. MATERIE E COMPETENZE LEGISLATIVE

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Nuovo quadro costituzionale e sue prime interpretazioni  | 151 |
| 2. Il quadro delle materie legislative e le ricostruzioni a «prima lettura». Il problema della «manutenzione» verso il centro delle funzioni amministrative     | 158 |
| 3. Il nodo dell'avvio del nuovo riparto di competenze legislative: due punti di vista decisivi  | 166 |
| 4. Una preliminare ripartizione temporale della giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V  | 171 |
| 5. Sommario tematico dell'indagine. Disposizione e norma nel riparto materiale delle competenze (una introduzione)  | 178 |
| 6. I criteri di identificazione delle materie nella giurisprudenza costituzionale   | 180 |
| 7. Competenze esclusive   | 186 |
| 7.1. Le materie trasversali   | 186 |
| 7.2. La nuova impostazione delle materie trasversali «tutela dell'ambiente» e «tutela della concorrenza»  | 194 |
| 7.3. Le materie a tendenza trasversale  | 201 |
| 7.4. Le «materie-ombrello»  | 204 |
| 7.5. Materie ad integrazione regionale e «materie-materie»  | 209 |
| 7.6. Competenza esclusiva statale innominata: il caso della «circolazione stradale»   | 211 |
| 8. Le competenze concorrenti  | 213 |
| 8.1. Il quadro delle competenze concorrenti. Introduzione al rapporto fra norma di principio e norma di dettaglio. Il ruolo dell'attuazione del diritto europeo | 213 |
| 8.2. Le forme di trasversalità nelle materie concorrenti. Le «minoranze linguistiche»   | 218 |
| 8.3. Le materie con contenuto tendenzialmente definito (nominate e non)   | 226 |
| 8.4. Le materie di improbabile regolazione regionale  | 228 |
| 9. Le competenze residuali  | 231 |
| 9.1. Problematicità ed operatività del criterio residuale   | 231 |
| 9.2. Alla ricerca di competenze effettivamente residuali  | 234 |
| 10. Modelli e strumenti di armonizzazione del sistema delle competenze legislative  | 236 |
| 10.1. La «continuità istituzionale»   | 236 |
| 10.2. La «chiamata in sussidiarietà»  | 241 |

10.3. Prevalenza, concorrenza di competenze, sussidiarietà: il ruolo della leale collaborazione	246
10.4. I vincoli europei	250

## CAPITOLO QUARTO

### LA QUALIFICAZIONE DEGLI INTERESSI FRA MATERIE E COMPETENZE

1. Prime conclusioni. Nella frantumazione delle materie un ritorno alla prevalenza degli interessi	255
2. Percorsi degli «interessi» come sintesi dialettica della relazione fra materie e competenze	267
2.1. Le materie come scelta politica. Le impugnazioni in via principale: legislazione e giudizio in via principale (e ritorno)	269
2.2. Le competenze nella contingenza. Dal coordinamento finanziario all'equilibrio di bilancio	275
2.3. Le competenze che si fanno materia. Il caso della semplificazione amministrativa	280
3. Il cammino delle materie. Apologia di un processo (sempre) in divenire	288

### BIBLIOGRAFIA

295



## CAPITOLO PRIMO

# LE MATERIE LEGISLATIVE FRA COSTITUENTE E COSTITUZIONE

*Sommario: 1. Breve premessa: l'idea federale e regionale dall'unità d'Italia alla Assemblea costituente. – 2. Il punto di partenza: l'ambizioso progetto Ambrosini. – 3. La discussione sulle materie nella Seconda Sottocommissione. – 4. Il regionalismo alla prova della Commissione per la Costituzione: verso lo scontro frontale all'Assemblea Costituente. – 5. L'approccio dell'Assemblea costituente rispetto alla istituzione delle Regioni. – 6. L'inevitabile mediazione: la scomparsa delle materie di competenza diretta. – 7. Segue: il ruolo marginale della discussione sulle singole materie di competenza regionale. – 8. La scelta dell'Assemblea costituente fra contingenze politiche e incertezze istituzionali. – 9. L'avvio delle autonomie regionali dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1948.*

### **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 Sud<sup>1</sup> e fra i diversi Stati ed ordinamenti giuridici che insi- stevano 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 potere<sup>2</sup>, estremamente perverso il fa-

<sup>1</sup> 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 Varengo, Torino, 1900, che costituì uno dei riferimenti più frequenti nei lavori della Assemblea Costituente.

<sup>2</sup> Va tuttavia ricordato che almeno parte di essi 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. Si veda anche la sintetica ricostruzione contenuta in R. Barbagallo, *La Regione*, Margueretaz, Aosta, 1968, p. 17 ss., il quale, sottolineando il fatto che “nel 1861, due settimane dopo la proclamazione del regno d'Italia, il Minghetti (...) pre-

scino dell'autonomia regionale<sup>3</sup> 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 *revanche* 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<sup>4</sup>, 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 piemontese<sup>5</sup>.

sentava alla Camera due progetti di legge miranti all'attuazione di un decentramento a livello regionale, non soltanto burocratico, ma anche istituzionale”, sembra ben rappresentare l'urgenza con cui il (neo-)governo italiano si era posto il problema di evitare la “piemontesizzazione”, concludendo (con una citazione di C. Morandi, *I partiti politici nella storia d'Italia*, Le Monnier, 1965, p. 28) che “mancò un po' a tutti il coraggio cavouriano d'affidarsi senza riserve alla libertà”. Sul tema v., fra i molti, A. Petracchi, *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano: storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, Venezia, Neri Pozza, 1962, e, più di recente, R. Martucci, *Cavour, o l'autonomia impossibile. A proposito del progetto Farini-Minghetti e del regionalismo per le allodole*, in A. Trova, G. Zichi (a cura di), *Cattaneo e Garibaldi: federalismo e mezzogiorno*, Roma, Carocci, 2004, p. 101 ss. ed, Id., *Cavour e la «scommessa italiana»*, in Quaderni costituzionali, 2012, p. 339 ss.; G. Rolla, *La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 5 del 2005, p. 795 ss. (spec. p. 799-801).

<sup>3</sup> Per una sintetica, ma efficace ricostruzione, v. E. Balboni, G. Pastori, *Il governo regionale e locale*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *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.

<sup>4</sup> Sinteticamente ricordate da K.C. Wheare, *Del governo federale*, Il Mulino, 1997, p. 106, quando afferma, in relazione al processo di unità nazionale italiana che “vi era bensì un partito che invocava l'unione federale per gli Stati italiani, ma gli artefici dell'unità italiana la respinsero (...) poiché non ritenevano che i sovrani dispotici ed in genere stranieri di molti degli Stati, in particolare di Napoli e Sicilia, sarebbero stati disposti a sacrificare parte della loro indipendenza ad un governo italiano”. Lo ricorda anche Augusto Barbera (M. Sabella, N. Urbinati, *Quale federalismo? Interviste sull'Italia del futuro*, Vallecchi editore, Firenze, 1994, p. 41): “c'era invece una preoccupazione reale, e cioè che attraverso una struttura federale riprendessero spazio e vigore le antiche classi dirigenti pre- o anti-liberali”.

<sup>5</sup> 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). A questa difficoltà di carattere “politico”, si connetteva il mancato rispetto – per dirla in modo aulico – della “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, Abete, Roma, 1976, pp. 71-73): sebbene ben presente fosse l'impegno di singoli studiosi e riformatori ad avanzare l'istanza federalista ed autonomista, questa restò priva di concretizzazione e articolazione specifica e carente di un vero progetto politico attuativo. Così, p. es.,

Le correnti di pensiero “regionaliste” e “federaliste” non riuscirono né ad arrestare né ad attenuare la “piemontesizzazione” del Paese<sup>6</sup>, con la quale si estendeva la legislazione del regno di Sardegna, di matrice essenzialmente napoleonica, a tutto il nuovo Stato<sup>7</sup>, dando vita a quello che successivamente sarebbe sta-

“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 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 neogelfo “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 (a cura di), *Le regolarità della politica*, Milano, 1988, I, p. 362). Analogamente, il pensiero politico di Antonio Rosmini è considerato rivolto principalmente “contro l’autoritarismo e lo statalismo giacobino” (B. Brunello, *Rosmini. Dal 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 edello 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, sviluppatasi 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. In effetti, lo stesso Proudhon affermava che “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). Per uno sguardo sintetico sul tema del federalismo cfr. G. Morra, *Breve storia del pensiero federalista*, Mondadori, Milano, 1993; L. Levi, *Il pensiero federalista*, Laterza, 2002. Per una raccolta di scritti sul tema, che spazia da I. Kant fino a J. Monnet, v. M. Albertini, *Il federalismo*, Il Mulino, 1993. Per ricostruzioni organiche v., fra i molti, nella dottrina italiana, 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; 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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 «piemontesismo» un fattore tra gli altri del divario tra nord e sud, instauratosi all’indomani dell’unità d’Italia, con la pubblicazione degli *Atti della*



todefinito un «paradosso storico»<sup>8</sup>.

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 ora<sup>9</sup> – è sufficiente ricordare come anche nell'Assemblea Co-

*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 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. Sul tema, mi sembrano ancora attualissime le riflessioni contenute in F. Benvenuti, G. Miglio (a cura di), *L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti*, Neri Pozza Editore, Vicenza, 1969.

<sup>8</sup> Proprio così si apre il celebre lavoro di R. Putnam, R. Leonardi, R. Nanetti, *L'istituzionalizzazione delle Regioni in Italia*, in «Le Regioni», 1982, p. 1078 ss., in cui si afferma: «Nei primi cent'anni di vita lo stato italiano rappresentava un paradosso storico e un incubo politico-amministrativo: uno dei paesi più vari del mondo moderno sotto il profilo geografico e sociale era retto da un sistema di governo fra i più fortemente accentrati».

<sup>9</sup> Il revisionismo in tema di questione meridionale non ha troppo spazio tra gli storici e nei libri di testo scolastici, 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. È piuttosto vasta, tuttavia, la letteratura che tende a contrapporsi o a criticare siffatta descrizione del meridione pre-unitario: cfr. N. Zitara, *L'unità d'Italia: nascita di una colonia*, Jaca Book, Milano, 1976. Così egli si esprime nella *Presentazione* al volume, *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 circonfusi di alloro, 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)».

stituente 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<sup>10</sup>.

Al di là della contingente impotenza politica, le prospettive dell'autonomia avevano un altro intrinseco limite nella mancanza di un progetto comune, o 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<sup>11</sup>.

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 decentramento<sup>12</sup>.

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).

Analogamente: C. Alianello, *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; 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; G. De Crescenzo, *Le industrie del regno di Napoli*, Grimaldi, Napoli 2002.

<sup>10</sup> Sul tema – che com'è evidente non è affatto risolto sul piano storico – cfr. autorevolmente, in una prospettiva diversa dalla storiografia maggioritaria, R. Martucci, *L'invenzione dell'Italia unita: 1855-1864*, Milano, Sansoni, 1999; per conoscere il punto di vista storico di chi quelle vicende ha vissuto, seppure dal lato risultato perdente, cfr. P. K. O'Clery, *La Rivoluzione italiana. Come fu fatta l'unità della nazione* (1875), Ares, Milano, 2000.

<sup>11</sup> Sullo sviluppo dell'idea di regione è ancora molto utile la lettura di un saggio del Giannini, recentemente ripubblicato: M.S. Giannini, *Le Regioni: rettificazioni e prospettive* (1963), ora in E. Longobardi (a cura di), *Regionalismo e Regioni in Italia (1861-2011)*, Gangemi editore, Roma, 2011, p. 283 ss.

<sup>12</sup> Per scoprire agilmente questa varietà di posizioni di 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. Zuccharini, A. Olivetti).

È solo dalle ceneri del disastro della seconda guerra mondiale<sup>13</sup> 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 politiche<sup>14</sup>, alla mentalità accentratrice e "statolatra" che aveva progressivamente caratterizzato il ventennio fascista<sup>15</sup>.

## 2. Il punto di partenza: l'ambizioso progetto Ambrosini<sup>16</sup>

In seno all'Assemblea Costituente<sup>17</sup>, nella Commissione per la Costituzio-

<sup>13</sup> Sull'influenza delle posizioni anglo-americane sul processo costituente italiano v. 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 cinquantesimo anniversario della sua formazione*, FrancoAngeli, 1999, p. 17 ss., ma v. spec. p. 22-25.

<sup>14</sup> 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 scontava, secondo le parole del Rotelli, la mancanza "di una vera e propria tradizione regionalista" (p. 148). Sul tema cfr. V. Atripaldi, *Stato e pluralismo istituzionale nel patto costituzionale: il contributo della sinistra*, in C. Franceschini, S. Guerrieri, G. Monina (a cura di), *Le idee costituzionali della resistenza*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1997, p. 102 ss.

<sup>15</sup> Per una sintetica ricostruzione storico-politica dell'approccio di partiti, tecnici e opinione pubblica alla Assemblea Costituente, v. R. Ruffilli (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, Il Mulino, Bologna, 1979; P. Pombeni, *La Costituente*, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 73 ss.; v. anche U. De Siervo, *Scelte e confronti costituzionali nel periodo costituente: il progetto democratico cristiano e le altre proposte*, in «Jus», n. 2 del 1979, p. 127 ss.; E. Cheli, *Il problema storico della Costituente*, in «Politica del diritto», n. 4-5 del 1973, p. 202 ss.; V. Onida, *L'ordinamento costituzionale italiano dalla caduta del fascismo all'avvento della Costituzione repubblicana. Testi e documenti con due saggi introduttivi sul periodo costituente e sulla Costituzione*, Giappichelli, Torino, 1991. Cfr., per un orientamento sui numerosi studi in materia, G. Melis, *Gli studi recenti sull'Assemblea costituente. Rassegna storiografica*, in «Quaderni fiorentini», n. 10 del 1981, p. 449 ss. Per le influenze dei modelli costituzionali stranieri sulla nostra Costituzione, v. U. De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, I, *Costituzione italiana e modelli stranieri*, Il Mulino, Bologna, 1980.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Per identificare le coordinate del dibattito giuridico in materia regionale che si svolgeva in quegli anni (1943-48) cfr. U. De Siervo (a cura di), *Verso la nuova Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 1980, e, in particolare, il contributo di A. Colzi, O. Rosselli, *Le riviste giuridiche dal 1943 al 1948 e la trasformazione costituzionale dello Stato: ricerca bibliografica*, p. 99 ss., ma v. specificamente, in materia regionale, p. 207 (rif. B.15 - Le Regioni); C. Franceschini, S. Guerrieri, G. Monina (a cura di), *Le idee costituzionali della resistenza*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1997. Accanto alla elaborazione politico-giuridica, si affiancava in quegli anni l'opera di studio tecnico svolta, in seno al Ministero per la Costituente (istituito con d. lgt. 31 luglio 1945, n. 435), dalla Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, con una sottocommissione dedicata allo studio delle Autonomie locali: cfr. G. D'Alessio, *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della «Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato»*, Il Mulino, Bologna, 1979.

ne<sup>18</sup>, 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 Sottocommissione<sup>19</sup>.

Il 26 luglio 1946, infatti, il Presidente della sottocommissione, on. Terracini (PCI), apriva i lavori affermando che la questione dell'autonomia fosse "pregiudiziale"<sup>20</sup> ad ogni altro tema di competenza della sottocommissione<sup>21</sup> e ne acquisiva il consenso<sup>22</sup> in ordine alla scelta di posporre l'analisi degli altri temi ad essa affidati per analizzare in via prioritaria la "questione autonomia". Venivano incaricati di illustrare l'impostazione generale del tema i relatori on.li Ambrosini<sup>23</sup> (DC) e Perassi<sup>24</sup> (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 regione<sup>25</sup>.

<sup>18</sup> Altrimenti detta Commissione dei settantacinque, in relazione al numero dei componenti.

<sup>19</sup> I lavori dell'Assemblea Costituente sono interamente disponibili on-line nel sito della Camera dei Deputati (<http://legislature.camera.it/index.asp>). 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. A questo riguardo, un lavoro utile per approfondire la discussione in sede costituente lo si trova in <http://www.nascitacostituzione.it/> a cura di Fabrizio Calzaretto.

<sup>20</sup> A.C.S.S., p. 1.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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).

<sup>25</sup> È 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 argo-

Dal groviglio delle opinioni espresse si traeva una maggioritaria volontà di istituire l'ente regione<sup>26</sup>, 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 giorno<sup>27</sup> 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 autarchico<sup>28</sup>, autonomo<sup>29</sup>, 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"<sup>30</sup>.

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 trenta<sup>31</sup>, concernenti la creazione di uno Stato regionale consistente in un tipo inter-

menti 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.

<sup>26</sup> Lo fa notare lo stesso Presidente Terracini (PCI), A.C.S.S., p. 63.

<sup>27</sup> 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).

<sup>28</sup> ... "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.

<sup>29</sup> ... "cioè con potere legislativo nell'ambito delle specifiche competenze che gli verranno attribuite e nel rispetto dell'ordinamento giuridico generale dello Stato".

<sup>30</sup> 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).

<sup>31</sup> Si veda G. Ambrosini, *Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario ed il federale, caratterizzato dalla autonomia regionale*, in «Rivista di diritto pubblico», II, 1933, p. 93 ss.; oggi in G. Ambrosini, *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, Zanichelli, Bologna, 1957, p. 3 ss.

medio 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 storico<sup>32</sup>, 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 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"<sup>33</sup>. 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)<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> 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. Grazie a recenti studi (cfr., in particolare, U. De Siervo., *Sturzo e Ambrosini nella progettazione delle Regioni*, in N. Antonetti, U. De Siervo (a cura di), *Ambrosini e Sturzo*, cit., p. 67 ss.) è ormai nota la partecipazione di Luigi Sturzo "ai lavori costituenti in materia regionale specialmente tramite il suo intenso rapporto con Gaspare Ambrosini" (p. 71).

<sup>33</sup> A.C.S.S., p. 137, *Relazione del deputato Ambrosini Gaspare sulle Autonomie regionali*.

<sup>34</sup> 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).

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”<sup>35</sup> in una serie non esigua e non marginale di materie<sup>36</sup>, 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 materie<sup>37</sup> cui avrebbero dovuto aggiungersene altre indicate da apposite “leggi speciali” (art. 4).

Inoltre, si affermava il principio del parallelismo fra funzioni amministrative e competenze legislative (art. 6)<sup>38</sup>; si predisponava l'articolato – sospendendone la formulazione (art. 7) – per la previsione della partecipazione delle regioni alla formazione della seconda Camera<sup>39</sup>; 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<sup>40</sup>; 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 (con osservazioni) 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* legi-

<sup>35</sup> La definizione “diretta” non si trova nell'articolato, ma nella relazione dell'on. Ambrosini (DC), A.C.S.S., p. 148.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> La regione avrebbe dovuto anche ottenere l'amministrazione nelle materie non di sua competenza legislativa, ma ad essa affidate (dallo Stato) per l'esecuzione.

<sup>39</sup> È ben noto che il nostro Senato della Repubblica non veniva caratterizzato nella Costituzione come una seconda Camera effettivamente 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”. Sul tema, di recente, v. F. Mattera, *Il Senato nel dibattito in Assemblea costituente*, in M. Scudiero (a cura di), *Le Autonomie al centro*, Jovene editore, Napoli, 2007, II, p. 647 ss.

<sup>40</sup> Come a voler simboleggiare che l'autonomia finanziaria delle regioni (e dei comuni) doveva integralmente far parte del patto costituente e non poteva restare alla mercé di qualsivoglia legislatore ordinario: anzi, nell'ambito di una costituzione rigida, avrebbe dovuto configurarsi quale limite al legislatore ordinario, statale e regionale, trattandosi di norma di rango costituzionale.

slativo (le delibere legislative regionali riapprovate divenivano «senz'altro leggi»), ma il Governo aveva facoltà di ricorrere alla Corte costituzionale per chiedere l'annullamento parziale o totale di tale legge regionale<sup>41</sup> (art. 12)<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Vale la pena di spendere qualche parola sulla discussione intorno a questa disposizione. Fra le non poche parti dell'originario «progetto Ambrosini» che, come si vedrà di seguito, hanno subito una correzione in senso «centralista» da parte della Assemblea Costituente vi è senz'altro proprio l'art. 12 (sul cui impianto sarebbe stato costruito l'art. 127 della Costituzione). Grazie ad un intempestivo intervento di un costituente democristiano – che raccoglieva un trasversale consenso, rappresentato plasticamente da una serie di emendamenti concordanti – tutte le possibili contestazioni rispetto alla delibera legislativa regionale (nella specie, ovviamente, rinvio all'assemblea regionale e ricorso governativo alla Corte) dovevano esaurirsi prima dell'entrata in vigore della legge regionale (cfr. l'intervento dell'on. Mannironi (DC) ed i contestuali emendamenti presentati nella seduta del 30 novembre 1946 della Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, A.C.S.S., p. 606, e la conseguente approvazione della Sottocommissione; solo l'on. Bozzi (UDN), non senza lungimiranza, riteneva inutile e dannosa la fase del rinvio e quindi presentava un emendamento che tentava di sopprimerla). Quale sarebbe stato il futuro applicativo della disposizione così modificata veniva preconizzato nel peculiare *lapsus* del Presidente Terracini, il quale, poi correggendosi, aveva sintetizzato il concorso dei due poteri governativi necessariamente precedenti l'entrata in vigore della legge regionale come espressione di un «diritto di veto» governativo sulla attività legislativa regionale. Ciò comportava, sul piano normativo, una prima modifica del testo originario nel senso che dopo la riapprovazione da parte del Consiglio regionale la legge veniva promulgata, ma non entrava in vigore se il Governo la impugnava entro quindici giorni (dalla comunicazione della riapprovazione), per questione di legittimità, avanti alla Corte costituzionale o, per questione di merito, di fronte al Parlamento (cfr. quanto deciso nella seduta della Seconda Sottocommissione precedentemente citata e l'art. 118, c. 2, del Progetto di Costituzione della Repubblica italiana presentato alla Presidenza della Assemblea Costituente in data 31 gennaio 1947). Da quel momento la discussione intorno all'approvando art. 127 Cost. non ne cambiò i termini essenziali rispetto al testo vigente fino al 2001. Tuttavia, va ricordato che questa modifica “centralista” dell'originario art. 12 del progetto, sarebbe risultata molto utile al Relatore on. Ambrosini (DC) nel momento in cui, in sede di Assemblea Costituente, la possibilità stessa di istituire le Regioni sembrava vacillare. Egli in tale sede poteva affermare, introducendo i lavori, che “la legislazione dell'art. 109 [poi comunque espunta dall'Assemblea] 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 [già art. 12, poi divenuto l'art. 127 Cost.] al Governo centrale di sospendere l'efficacia ed impugnare le norme legislative deliberate dalla Regione”, cfr. A.C., seduta del 10 giugno 1947, p. 4592). Questa tormentata disposizione subiva in seguito un'ulteriore modifica: un emendamento dell'on.le Lami Starnuti (PSLI) nella seduta – una delle ultime – della Assemblea Costituente del 4 dicembre 1947 (poi ritirato e trasformatosi in una raccomandazione al Comitato di coordinamento) provocava, proprio in sede di coordinamento finale, l'ulteriore arretramento della progressione del procedimento legislativo regionale in caso di impugnativa statale. Nell'art. 127 licenziato dall'Assemblea costituente, infatti, non c'era più traccia della possibilità di promulgare la delibera legislativa regionale (sospingendone l'entrata in vigore in caso di impugnazione governativa), ma effettivamente il rinvio ed il ricorso governativo sospendevano l'iter legislativo prima della promulgazione della legge regionale. Sia consentito, sul tema, rinviare a S. Calzolaio, *La delibera governativa di impugnazione delle leggi regionali nella prassi*, in A. Barbera, T. Giupponi (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, BUP, Bologna, 2008, p. 311 ss.

<sup>42</sup> 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).



Rispetto al modello successivamente fatto proprio dalla Assemblea Costituente balzava immediatamente all'attenzione la previsione di un ambito di competenza legislativa regionale sostanzialmente "esclusivo"<sup>43</sup>, peraltro concernente un nucleo di materie niente affatto secondario (valgano in tal senso, per tutte, le competenze in materia di urbanistica, agricoltura e lavori pubblici)<sup>44</sup>.

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 costituzionale 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 che l'hanno caratterizzata, qualora il modello originario qui proposto, comprensivo di una seconda Camera

<sup>43</sup> Anche se lo stesso on. Ambrosini (DC) nel proseguio 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 ribattuto 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.

<sup>44</sup> 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).

“delle Regioni”, fosse stato approvato e rapidamente attuato (nei tempi e modi indicati dalle disposizioni transitorie e finali VIII e IX della Costituzione).

D'altra parte, come appena di seguito si vedrà, il modello fatto proprio dal costituente si caratterizzerà “per sottrazione” 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”<sup>45</sup> – 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 desiderare<sup>46</sup>, 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 chiarimenti che presto si traducevano in altrettanti emendamenti<sup>47</sup>. Tuttavia il testo proposto veniva confermato in pieno<sup>48</sup> e preannunciava quelli che sarebbero di-

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> Basti far cenno all'emendamento proposto dall'on. Mortati (DC), col quale si sanciva, parzialmente 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.

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> Salva la sostituzione, nel secondo comma, del riferimento a “Statuti speciali di valore costituzionale” con il più puntuale “Statuti speciali approvati con legge costituzionale”.

venuti 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 speciali<sup>49</sup>.

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 legislative<sup>50</sup>. 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 sottocommissione cominciarono a manifestarsi profonde perplessità, che si materializzavano nella formulazione di un emendamento sostitutivo che cancellava le competenze legislative dirette della Regione<sup>51</sup>. 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

<sup>49</sup> 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).

<sup>50</sup> 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 (che poi sarebbero divenuti, modificati, il primo comma dell'art. 120 Cost. e l'art. 127 della Costituzione del 1948).

<sup>51</sup> 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).

“negativamente” rispetto alla legge regionale approvata, eventualmente prima rinviandola (all’Assemblea regionale) e poi impugnandola (di fronte alla Corte). Secondo l’on. Bozzi (UN), questo limite all’intervento legislativo dello Stato non poteva essere ammissibile ed incrinava l’unità dello Stato, specialmente se riferito ad alcune materie di sicuro rilievo economico e sociale, come l’agricoltura<sup>52</sup>.

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 tripla 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 materie<sup>53</sup>.

Il Relatore, rispondendo alla 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 diretta<sup>54</sup>: dopo aver precisato che, per dar maggior rilievo al principio autonomistico, nell’art. 3 si erano “adoperate parole diverse da quelle che si sarebbero dovute ai fini di una maggiore precisione scientifica”<sup>55</sup>, affermava che la potestà legislativa diretta

<sup>52</sup> Cfr. A.C.S.S., p. 524.

<sup>53</sup> ... fra cui “strade di interesse militare” e (con definizione evidentemente discorsiva) “porti di particolare importanza”: cfr. A.C.S.S., p. 529.

<sup>54</sup> Lo faceva notare nella stessa seduta l’on. Fabbri (MISTO), cfr. A.C.S.S., p. 539.

<sup>55</sup> Cfr. A.C.S.S., p. 536.

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<sup>56</sup>. 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 prevalsa l'interpretazione dell'on. Codacci Pisanelli (DC) non capiva cosa giustificasse la distinzione fra potestà esclusiva/diretta e integrativa/attuativa, si chiedeva – nell'ipotesi opposta – quale sorte avrebbero subito le norme dei codici civile e penale dettate in materie di potestà legislativa regionale diretta, come appunto 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 esame"<sup>57</sup>, 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 legislazione"<sup>58</sup>. 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 obiezione<sup>59</sup>, 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

<sup>56</sup> L'impostazione dell'on. Codacci Pisanelli mostrava le sensibilità diverse che, in materia regionale, regnavano all'interno della Democrazia cristiana e trovavano un autorevole precedente nelle parole di R. Lucifredi, *L'Assemblea costituente. Che cosa è. Che cosa dovrà fare*, Giuffrè, Milano, 1945, il quale sosteneva che "l'attribuzione di poteri legislativi ad organi regionali non limita in modo alcuno la pienezza dei poteri delle assemblee legislative nazionali, le quali potrebbero sia pure eccezionalmente legiferare anche nelle materie di carattere puramente regionale e potrebbero anche opporre un veto, in forme determinate, all'entrata in vigore di norme approvate da corpi regionali" (p. 110-111).

<sup>57</sup> Cfr. A.C.S.S., p. 537.

<sup>58</sup> Cfr. A.C.S.S., p. 538.

<sup>59</sup> Cfr. gli interventi degli on.li Lussu (AUT) e Laconi (PCI), A.C.S.S., p. 539-540.

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, sciolta 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 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", "modificazione 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)<sup>60</sup>, 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, ma evidentemente necessaria, 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 generale<sup>61</sup>, venivano inserite<sup>62</sup> nell'art. 4 le seguenti materie (in ordi-

<sup>60</sup> Cfr. A.C.S.S., p. 541.

<sup>61</sup> Nella seduta del 22 novembre venivano espunte dall'art. 4 una serie di materie, fra cui: "mi-niere", "ordinamento sindacale", "disciplina del credito, del risparmio e dell'assicurazione", cfr. A.C.S.S., p. 559-568.

<sup>62</sup> Nelle sedute del 21, 22 e 26 novembre 1946, cfr. A.C.S.S., p. 547-572.

ne 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 approvati<sup>63</sup> senza subire particolari stravolgimenti rispetto alla formulazione originaria del progetto<sup>64</sup>.

Come ne usciva, nel complesso, l'originario “progetto Ambrosini”? 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 fede<sup>65</sup>, 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 una significato diverso da quello proprio<sup>66</sup>: come aveva ricordato l'on. Mortati (DC) in sede di discussione, la competenza diretta doveva

<sup>63</sup> 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.

<sup>64</sup> L'esame del progetto da parte della sottocommissione terminerà il 18 dicembre 1946, cfr. A.C.S.S., p. 773.

<sup>65</sup> 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).

<sup>66</sup> 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.

ritenersi sottrarre allo Stato la potestà di legiferare nelle materie elencate ed era, quindi, chiaramente costruita come esclusiva.

È lecito pensare che la formulazione dell'art. 3 non avrebbe ottenuto il consenso maggioritario della sottocommissione qualora questo aspetto fosse emerso senza alcuna ambiguità, affermando 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".

Infatti, nell'impostazione del "progetto Ambrosini" 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<sup>67</sup> era stato uno dei primi teorizzatori<sup>68</sup>.

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 "au-

<sup>67</sup> Le tesi dell'Ambrosini, e più in generale il dibattito costituente in Italia (come ricorda L. Califano, *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 2), avevano senz'altro subito l'influenza del precedente storico (risoltosi, com'è noto, drammaticamente) costituito dalla Costituzione della Seconda Repubblica spagnola del 1931. Modificando profondamente l'impostazione centralista che per secoli aveva caratterizzato la Spagna, "la Costituzione del 1931 consacrò la formula dello *stato integrale* (art. 1, II par. della cost.), che si presentava come superamento del modello unitario e federale. Si trattava di una transizione fra le diverse posizioni esposte nell'Assemblea costituente che istituiva un tipo di stato intermedio tra l'unitario e il federale, che in seguito sarà istituito in Italia e sarà conosciuto come *stato regionale*" (così P.L. Murillo de la Cueva, *Nazionalità e regioni nel processo costituente*, in G. De Vergottini (a cura di), *Una Costituzione democratica per la Spagna*, Franco Angeli Editore, Milano, 1978, p. 199). Sul piano delle competenze, tale carta costituzionale (reperibile in rete presso l'«Archivio delle Costituzioni storiche» del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Torino in <http://www.dircost.unito.it/cs/paes/ spagna.shtml>) individuava una serie di competenze esclusive dello Stato sia sul piano legislativo che «esecutivo» (art. 14), cui affiancava un altro elenco di materie (art. 15) in cui la legislazione spettava allo Stato, ma l'esecuzione poteva spettare alle Regioni se le *Cortes* la concedevano (valutandone la «*capacidad política*»); in tutte le materie non nominate, secondo un criterio residuale, sia la potestà legislativa che quella esecutiva spettavano alla Regione conformemente ai propri Statuti (art. 16). Mancava una seconda camera rappresentativa delle Regioni. Sul tema si v. L. Jimenez de Asua, *La constitucion de la democracia española y el problema regional*, Buenos Aires, 1946. Più di recente, R. L. Blanco Valdés, *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1999, p. 27; G. Rolla, *La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 5 del 2005, p. 795 ss., riscontrando una certa analogia fra l'affermazione del «principio di autonomia» in Spagna ed Italia nella prima metà del XX secolo, ricorda come durante la Seconda Repubblica (1931-36) furono istituite le prime autonomie regionali in Catalogna, Paesi Baschi, Galizia.

<sup>68</sup> 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.



tonomia” che, con l’approvazione dell’“ordine del giorno Piccioni”, la Seconda sottocommissione aveva dato mandato al Comitato di concretizzare<sup>69</sup> 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 anti-meridionalistica”, 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 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”<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> 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, era stato con una certa leggerezza riferito all’ente regionale con l’approvazione dell’art. 2 del progetto.

<sup>70</sup> Così il resoconto sommario dell’intervento dell’on. Togliatti (PCI) nella seduta del 17 gennaio 1947, cfr. A.C.C.C., p. 123.

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"<sup>71</sup>, 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.

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 elet-

<sup>71</sup> 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.

trica” 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)<sup>72</sup>, 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 sorgesse “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 sottocommissione<sup>73</sup>) 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” 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 dibattito<sup>74</sup>.

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 (in particolare sul piano della competenza legislativa) dall’Assemblea.

Come confermato da accurate ricostruzioni<sup>75</sup>, 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).

<sup>72</sup> Cfr. A.C.C.C. *Prog. Rel.*, p. 13-14.

<sup>73</sup> 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 tempestate 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.

<sup>74</sup> 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.

<sup>75</sup> Cfr. E. Rotelli, *op. cit.*, p. 322.

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 normativa 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 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 istituita<sup>76</sup>, 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 autonoma<sup>77</sup> 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 con-

<sup>76</sup> 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.

<sup>77</sup> 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.

cluderne 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 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 abolizione<sup>78</sup>.

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 regionale<sup>79</sup>, la diminuzione della autonomia<sup>80</sup>, la ap-

<sup>78</sup> Per ragioni procedurali – erano infatti stati presentati come ordini del giorno ai sensi dell’art. 87 del Regolamento della Camera dei deputati (quindi presupponevano una previa 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.

<sup>79</sup> 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).

<sup>80</sup> 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)

provazione del progetto proposto<sup>81</sup>. La presentazione e lo svolgimento degli ordini del giorno seguivano, con alcune varianti, lo stesso schema<sup>82</sup>. Durante questa discus-

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.).

<sup>81</sup> 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 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 cadere, 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 sui basi elettive e dotato di autonomia finanziaria).

<sup>82</sup> È 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 (FUQ), 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

sione 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”<sup>83</sup>.

## 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”<sup>84</sup>.

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 (PSI), che i comunisti, con l'on. Laconi (PCI), dichiaravano che non avrebbero votato tali ordini del giorno in quanto avrebbero finito per “seppellire”<sup>85</sup>, con la Regione, anche il decentramento amministrativo di cui l'ente regionale era parte.

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 rappresentavano 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 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 su *quale Regione* istituire.

<sup>83</sup> Cfr., A.C., seduta del 29 maggio 1947, p. 4319.

<sup>84</sup> Cfr., A.C., seduta del 10 giugno 1947, p. 4592.

<sup>85</sup> Il verbo è lo stesso utilizzato dall'on. Targetti (PSI), cfr. A.C., seduta del 12 giugno 1947, p. 4695.

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 accreditate<sup>86</sup>, una influenza decisiva ebbe la crisi di governo che proprio in quei giorni si andava consumando: le sinistre erano estromesse dal Governo De Gasperi<sup>87</sup> 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<sup>88</sup>. 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 agli atti, 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 relazione ai quali sarebbe francamente azzardato sostenere che la posizione da ultimo assunta fosse solo 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 Grieco (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 decentra-

<sup>86</sup> E. Rotelli, *op. cit.*, p. 323 ss.

<sup>87</sup> Cfr., per la ricostruzione di quegli eventi, P. Scoppola, *Gli anni della Costituente fra politica e storia*, Il Mulino, 1980, spec. p. 114 ss.

<sup>88</sup> 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". Di recente G. Silvestri, *Il «Patto costituzionale» sulle autonomie*, in «Scritti in onore di Michele Scudiero», Jovene, Napoli, 2008, p. 2169 ss., rileva efficacemente al riguardo che, di conseguenza, "i seguaci di Rousseau finirono per parlare come Toqueville" (p. 2171).



mento 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<sup>89</sup>.

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" (entrambi del 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 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.

<sup>89</sup> In tal senso, secondo quanto si è cercato di ricostruire, sono ampiamente condivisibili le affermazioni di G. Rolla, *La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 5 del 2005, p. 801, secondo cui "alla scelta di attuare una regionalizzazione dello Stato si pervenne non già sulla base di contrapposti tatticismi, quanto grazie alla progressiva evoluzione che ha coinvolto – attraverso la discussione – le diverse componenti politiche dell'Assemblea costituente, conducendole a trovare una linea di mediazione tra regionalisti "spinti" e "tiepidi". I primi, animati da venature di giu-snaturalismo, concepivano le Regioni in chiave antistatualista, in funzione di difesa dei corpi sociali intermedi; i secondi, a loro volta, temevano che un eccessivo decentramento politico potesse frenare le più significative riforme di cui il Paese aveva bisogno. Prevalse, infine, una visione mediana, che concepiva le Regioni quale modo di funzionare dello Stato in grado di favorire la integrazione sociale e di ridurre la distanza tra cittadini ed istituzioni. D'altra parte, la Costituzione italiana è un esempio tipico di "Costituzione pattizia", cioè di Costituzione che non vuole essere espressione omogenea di una particolare ideologia, che non esprime una concezione di parte, bensì un sistema di valori che sia espressione del comune sentire di più gruppi e di diverse culture".

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), Grieco (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 era rigettato a larga maggioranza.

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 traccia delle materie precedentemente elencate nell'art. 111 del progetto<sup>90</sup>.

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.

<sup>90</sup> 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.

## **7. Segue: il ruolo marginale della discussione sulle singole materie di competenza regionale**

Se si confrontano le materie contenute nel testo dell'art. 109 proposto dal Comitato di redazione 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 senso<sup>91</sup>.

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"<sup>92</sup> 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"<sup>93</sup>.

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"<sup>94</sup> da non renderlo più così necessario nei termini

<sup>91</sup> Lo ricorda E. Rotelli, *op. cit.*, p. 328.

<sup>92</sup> Cfr., A.C., seduta del 10 luglio 1947, p. 5601-03.

<sup>93</sup> Cfr., A.C., seduta del 9 luglio 1947, p. 5556-63.

<sup>94</sup> Cfr., A.C., seduta dell'11 luglio 1947, p. 5637.

in cui era stato formulato nell'art. 118. Al contrario, 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 doveva 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).

## 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 finanziaria<sup>95</sup>, al numero ed ai confini territoriali delle Regioni da prevedere<sup>96</sup>, alla approvazione di quello che sarebbe divenuto l'art. 127<sup>97</sup>, ai controlli sugli atti delle Regioni<sup>98</sup> –, senza particolari sorprese<sup>99</sup>, terminava l'esame del Titolo V.

Dalla lunghissima discussione era emerso, come dato preliminare, il profondo

<sup>95</sup> V. A.C., seduta pomeridiana del 15 luglio 1947, p. 5767 ss.

<sup>96</sup> V. A.C., seduta antimeridiana del 22 luglio 1947, del 29 e del 30 ottobre 1947, rispettivamente A.C. 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. Sul punto, è necessario rinviare alla accurata analisi svolta da M. Pedrazza Gorlero, *Le variazioni territoriali delle Regioni, I, Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea costituente*, Cedam, Padova, 1979, il quale ricostruisce il percorso attraverso cui si arrivò, in sede di Assemblea costituente, a riferirsi agli annuari statistici per definire territorio e numero delle Regioni. L'A. dà anche conto delle generali critiche (provenienti dal mondo giuridico, ma non solo) che accompagnarono questa scelta, ritenuta "inadeguata, così a corrispondere ai caratteri della società italiana coeva, come ad assecondare le trasformazioni economico- sociali che il Paese avrebbe conosciuto dopo l'entrata in vigore della Costituzione" (p. 108-109).

<sup>97</sup> V. A.C., seduta del 4 dicembre 1947, p. 2797 ss.

<sup>98</sup> V. A.C., sedute del 4 dicembre 1947, p. 2805 ss.

<sup>99</sup> 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 (poi art. 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 insolitamente 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 legi-

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 costituente<sup>100</sup>, l'originario progetto Ambrosini (DC) era stato, nelle sue parti più pregnanti, ammorbido, affievolito, talvolta sconfessato.

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 convinzione<sup>101</sup> 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 Regioni<sup>102</sup>.

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 statale<sup>103</sup> (che ne avrebbe delimitato, almeno, le fondamenta) e comunque sovrastata dal limite dell'interesse nazionale;

slativa statale ai «principi fondamentali». (...) Con il regime instaurato 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).

<sup>100</sup> 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, Bologna, 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.

<sup>101</sup> 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).

<sup>102</sup> 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»...”.

<sup>103</sup> 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»”.

- 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, attraverso l'esercizio del potere di rinvio e l'impugnazione di fronte alla Corte costituzionale delle delibere legislative regionali;
- 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 amministrazione della Regione erano legate a doppio filo alla debole potestà legislativa.

Non solo: anche sul piano dimensionale, il compromesso finale raggiunto, prendendo come riferimento gli annuari statistici, creava enti regionali spesso tali solo sulla carta<sup>104</sup> e 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 Basilicata<sup>105</sup>).

Ciò nondimeno, il fattore di maggiore debolezza delle Regioni era costituito

<sup>104</sup> A questo riguardo, va ricordato un contributo notevole di uno dei più importanti geografi italiani del XX secolo (cfr. L. Gambi, *Compartimenti statistici e regioni costituzionali* (1963), ora in E. Longobardi (a cura di), *Regionalismo e Regioni in Italia (1861-2011)*, Gangemi editore, Roma, 2011, p. 305 ss.), il quale mostrava che se l'intento del costituente era scopertamente quello di dar vita ad una "regione politica" (p. 306), risultava "facilmente dimostrabile a chiunque ne voglia fare un meditato esame, che buona parte dei tradizionali compartimenti [statistici che "sulle orme indicate qualche anno prima dal Correnti, furono disegnati dal Maestri nel 1864" (p. 306)] non sono, e neanche – così come appaiono ora disegnati – potranno mai in genere diventare, mediante una iniziativa pianificata, una regione integrale" (p. 308). Come si vedrà in riferimento alla istituzione della Regione Molise (nota seguente), almeno una parte dei costituenti si avvedeva del problema della quasi arbitraria perimetrazione delle Regioni e ciò è alla base della introduzione della IX disposizione transitoria. Come ricorda A. Iannuzzi, *Disp. XI*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, III, p. 2284, "a causa della carenza di informazioni geografiche, linguistiche, economiche, finanziarie che avrebbero dovuto orientare l'istituzione delle diverse Regioni, l'on. Mortati, nella seduta pomeridiana del 4 dicembre 1947, propose di dare all'elencazione delle Regioni compiuta in Costituzione «un carattere di provvisorietà», permettendo per i cinque anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione di formare altre Regioni, anche in deroga alle condizioni imposte dall'art. 132 Cost. (...)". Questa carenza di informazioni e di approfondimento dell'impatto delle riforme accomuna sia – in quegli anni – la difficoltà ad identificare i confini regionali, sia – in seguito – il connesso tema della concreta verifica delle disfunzioni del bicameralismo italiano: L. Castelli, *Il Senato della autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Cedam, Padova, 2010, p. 80, ricorda che Leopoldo Elia ancora negli anni novanta registrava la carenza di documentate analisi che potessero identificare con esattezza le mancanze del nostro sistema bicamerale, in modo da indicare i punti su cui intervenire.

<sup>105</sup> 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 richie-

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<sup>106</sup>, senza sufficienti garanzie e, a differenza di questi ultimi, carente di un preesistente apparato burocratico, un “legislatore” virtuale e potenzialmente “indigente”.

Tale questione, ovviamente, si inquadrava nel contesto più ampio del cd. *garantismo* che ha caratterizzato la vita dell’Assemblea costituente, segnando in particolare la nascita delle Regioni, da un lato, e del Senato della Repubblica, dall’altro<sup>107</sup>. Sul punto, rinviando a più complete ricostruzioni<sup>108</sup>, 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 produttive. 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 sull’istituzione del 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 categorie professionali, né gli enti territoriali<sup>109</sup>.

ste 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” (per maggiori riferimenti, cfr. A. Iannuzzi, *Disp. XI*, cit., p. 2284).

<sup>106</sup> Rileva 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”.

<sup>107</sup> Aggiungendovi il problema del “rafforzamento del Governo”, discute di tre pagine aperte lasciate dal Costituente (oltre evidentemente al regionalismo ed al bicameralismo perfetto), di recente, A. Barbera, *Le tre pagine lasciate aperte dal Costituente*, in «Quaderni regionali», 2007, p. 57 ss.

<sup>108</sup> Cfr. E. Rotelli, *op. cit.*, p. 309-314; per uno studio accurato sul tema, ora v. L. Castelli, *Il Senato*, cit.

<sup>109</sup> 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, fisiologicamente, non sarebbe coincisa 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. Di recente, si occupa del problema della rappresentanza a livello centrale del sistema delle autonomie sotto molteplici profili il volume di M. Scudiero (a cura di), *Le Autonomie al centro*, Jovene editore, Napoli, 2007, I e II, nel quale, proprio sotto il profilo del «garantismo» che connota la genesi del Senato della Repubblica cfr. il contributo di G. Ferraiuolo, *Bicameralismo e rappresentanza territoriale*, II, p. 661 ss. (spec. p. 668 ss.) il quale afferma che “il com-

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 ente<sup>110</sup>.

Tutto ciò contribuisce a fondare 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).

Se si scorre lo schema che quest'ultimo aveva presentato in Seconda sotto-commissione, ci si accorge che, mentre l'impostazione formale del Titolo V risente della formulazione originaria del Relatore, 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<sup>111</sup>.

Peraltro essendo l'autonomia regionale – come più volte detto – volutamente 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 Starnuti<sup>112</sup>.

Dopo le elezioni del 1948, alla debolezza istituzionale intrinseca delle Regioni

promesso ultimo a cui si è pervenuti in Assemblea costituente ha portato ad affermare il ruolo di raffreddamento del Senato in maniera chiaramente preponderante su quello di contrappeso”.

<sup>110</sup> 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 (per approfondire, v. M. Cavino, *Disp. VIII*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, III, p. 2274 ss.); 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”.

<sup>111</sup> In altri termini, l'autonomia normativa regionale prendeva formalmente il nome di “potestà legislativa”, ma correva il serio rischio di non essere molto di più di una potestà (normativa) di attuazione, una “potestà regolamentare in forma legislativa”, come più volte si è poi ritenuto nel seguito della storia repubblicana.

<sup>112</sup> 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 effetti, se nello svolgimento dei lavori preparatori più e più volte ci si era riferiti alla distinzione netta – almeno in teoria – fra autonomia ed autarchia, progressivamente quello che doveva essere il carattere fondamentale e distintivo della Regione – l'autonomia (segnatamente legislativa) – era stato diluito e dimidiato fino a non renderlo più distinguibile, in concreto, dalla mera autarchia, tanto nasceva debole la potestà legislativa regionale. Notevole, in tal senso, 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



definite dal Titolo V della Costituzione si aggiungeva una ancora più pericolosa debolezza “politica”<sup>113</sup>.

Infatti, la forza che più si era spesa per la creazione delle Regioni aveva vinto largamente le elezioni<sup>114</sup> e, contestualmente, aveva perso, per ovvi motivi, quasi ogni interesse ad affrettare l’istituzione di un ente che avrebbe potuto ostacolare l’azione di governo e fornire una rivincita elettorale, almeno in una serie di Regioni, alle istanze degli sconfitti.

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 regionale<sup>115</sup>.

Per tenere a battesimo le Regioni ordinarie si doveva dunque attendere un ventennio<sup>116</sup>, mentre per assistere al progressivo “svilupparsi di una giurispru-

V, non esitò ad affermare che la disciplina costituzionale non era che un “vaso vuoto con sopra la targhetta Regione”.

<sup>113</sup> 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 che si avanzavano già sul finire della seconda guerra mondiale. L’A. ricorda “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 particolare 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).

<sup>114</sup> 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. È 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, sommessamente, mi erano sembrate emergere con chiarezza nel dibattito dell’Assemblea costituente). 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’esterno 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»”.

<sup>115</sup> Ricostruisce sinteticamente questo stato di cose E. Cheli, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Il Mulino, 1978, p. 159.

<sup>116</sup> V. la sintetica ricostruzione di questo “limbo” delle Regioni italiane in S. Bartole, F. Mastragostino, *Le autonomie territoriali. I. Le Regioni*, Il Mulino, 1997, p. 17-20. Per 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, v. E. Santarelli, *Dossier sulle Regioni*, De Donato,

denza costituzionale, che nelle Regioni a Statuto speciale avrebbe ridotto l'autonomia politica della Regione entro limiti sempre più angusti”<sup>117</sup> sarebbe bastato un decennio.

## 9. L'avvio delle autonomie regionali dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 1948

In conclusione, preme dare conto dell'avvio delle autonomie regionali all'esito dell'entrata in vigore della Costituzione.

Si è appena 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 delle condizioni politiche realizzatesi in seguito alla vittoria democristiana delle elezioni del '48.

È 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. Con le L.C. n. 2, 3, 4, 5 del 1948 venivano approvati gli Statuti speciali rispettivamente delle Regioni Sicilia<sup>118</sup>, Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige. Solo successivamente, a causa delle note vicende conseguenti ai dolorosi strascichi della seconda guerra mondiale<sup>119</sup>, veniva istituita la Regione Friuli-Venezia Giulia con la L.C. n. 1 del 1963.

L'esistenza delle sole regioni ad autonomia speciale negli anni seguenti alla entrata in vigore della Costituzione conduce a sottolineare un primo dato: 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 esistessero<sup>120</sup>, se non nella Carta costituzionale, ed avendo qua-

Bari, 1970. Per un inquadramento più generale della lenta attuazione di questa, come di altre parti della Costituzione, v. recentemente S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004.

<sup>117</sup> Così. E. Rotelli, *op. cit.*, p. 340.

<sup>118</sup> 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.

<sup>119</sup> V. sul tema, per tutti, la sintetica ricostruzione di L. Paladin, *Diritto regionale*, cit., p. 20-22.

<sup>120</sup> 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”.

le unico riferimento gli Statuti speciali e l'esperienza marginale (rispetto al complesso del paese) delle Regioni speciali.

Entrambi i fattori giocavano a sfavore del riconoscimento di un'incisiva 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 poneva<sup>121</sup>.

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.

Volendo fornire un quadro di sintesi delle competenze legislative di tali enti e dei relativi limiti statuari<sup>122</sup>, si può dire che gli Statuti speciali individuavano (ed individuano), con alcune eccezioni<sup>123</sup>, tre tipologie di competenze legislative<sup>124</sup>: 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 Regioni<sup>125</sup>, limiti simili, se non identici, a quelli che sa-

<sup>121</sup> 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 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".

<sup>122</sup> 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.

<sup>123</sup> 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.).

<sup>124</sup> 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)".

<sup>125</sup> 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

rebbero 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”<sup>126</sup>.

È questo il materiale su cui muove i primi passi la giurisprudenza costituzionale<sup>127</sup>.

Per quanto concerne il tema delle competenze legislative, il giudice delle leggi introduce da subito una serie di strumenti utili a “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 speciali<sup>128</sup>, peraltro emanate «col contagocce».

Solo in apparenza, quindi, la mancata attuazione del Titolo V della Costituzione rendeva le prime decisioni della Corte in materia regionale e, nel complesso, fino agli anni settanta, prive di quel rilievo generale che avrebbero acquisito in seguito alla istituzione delle Regioni ordinarie: in realtà, se si osserva il quadro d’insieme del primo quindicennio di giurisprudenza costituzionale in materia regionale si possono rintracciare proprio in quegli anni gli orientamenti che ancora oggi rappresentano le fondamenta del discorso del giudice costituzionale intorno alle competenze regionali.

Si pensi 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 agrari<sup>129</sup>, 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”<sup>130</sup>.

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).

<sup>126</sup> 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”.

<sup>127</sup> 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’arrivo 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.).

<sup>128</sup> 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.

<sup>129</sup> 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”.

<sup>130</sup> Così la sent. n. 7 del 1956.

Quindi, in una materia di competenza primaria o piena della Regione Sardegna<sup>131</sup>, 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.

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

Non sfugge la vera differenza fra le due fattispecie normative: 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 la volontà di individuare l'ambito di operatività della competenza legislativa a partire dal sindacato sulla regionalità (e quindi sulla dimensione) degli interessi, un sindacato che il giudice costituzionale avrà sempre a cuore di riservarsi e rispetto al quale sarà sempre difficile indicare parametri certi di decisione, che trascendano da una valutazione caso per caso: l'esito del giudizio di costituzionalità, in tal senso, 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, rimanendo il profilo argomentativo della motivazione, spesso, una appendice necessaria, ma non autonoma<sup>132</sup>, rispetto a questi altri.

Su questa scia, nei primi anni della sua attività la Corte costituzionale ha l'oc-

<sup>131</sup> Cfr. art. 3, lett. d), St. Sa.

<sup>132</sup> 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

casione di elaborare alcune scelte di fondo in ordine all'ambito delle competenze legislative regionale, di cui è importante dare conto, in quanto ancora oggi influiscono sul regime delle competenze<sup>133</sup>.

a) Il ruolo delle norme di attuazione statutaria<sup>134</sup>.

Uno dei primi nodi che la Corte costituzionale affronta riguarda l'operatività delle disposizioni statutarie e delle competenze legislative ed amministrative in essi consacrata.

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”<sup>135</sup>.

La stessa conclusione, peraltro, è valida per tutte le tipologie di potestà legislative regionali, compresa quella esclusiva della Regione siciliana<sup>136</sup>, anche per-

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?”.

<sup>133</sup> Si deve, tuttavia, premettere che 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»: cfr. R. Bin, *La legge regionale*, in A. Barbera, L. Califano (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Maggioli, 1997, p. 126.

<sup>134</sup> Su questo tema, per un approfondimento analitico sul ruolo e sullo sviluppo della normativa di attuazione degli statuti speciali, si rinvia a F. Gabriele, *Il principio unitario nella autonomia regionale. Studio critico sui modi e sulla incidenza della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Giuffrè, Milano, 1980, spec. p. 43 ss.

<sup>135</sup> 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”. Su questa pronuncia si veda M.S. Giannini, *Osservazioni*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1957, p. 58 ss.

<sup>136</sup> 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”.

ché alle norme di attuazione si riconosce una funzione di coordinamento fra poteri statali e regionali che sembra necessaria in ogni settore<sup>137</sup>.

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”<sup>138</sup>.

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<sup>139</sup>, 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 precedente<sup>140</sup>, l'imprescindibile esigenza di siffatte norme, valuta che “la disposizione transitoria VIII della 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”<sup>141</sup>.

<sup>137</sup> 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”.

<sup>138</sup> Così la sent. n. 2 del 1960.

<sup>139</sup> Su cui v. la nota di V. Crisafulli, *In tema di trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1963, p. 629 ss.

<sup>140</sup> 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. Si veda F. Corsi, *Osservazione*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1959, p. 59 ss.

<sup>141</sup> 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.

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 orientamento<sup>142</sup>.

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 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*<sup>143</sup>, 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

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".

<sup>142</sup> Cfr. sent. n. 136 del 1969 (su cui v. S. Bartole, *Rilievi critici a parziale difesa della necessità delle norme di attuazione*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1969, p. 1803 ss.), 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".

<sup>143</sup> Si vedano in particolare le sentt. n. 20 del 1956, 30 del 1959 e più di recente 212 del 1984 (su cui v., per approfondire un profilo diverso, U. Allegretti, *La Corte ribadisce l'estraneità del Parlamento all'attuazione degli statuti speciali*, in «Le Regioni», 1984, p. 1310). 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".



delle competenze statutariamente previste, che ha fatto discutere alcuni autori di un loro tendenziale ruolo di «leggi-cornice»<sup>144</sup>.

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

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

Un grande appiglio testuale per questa opzione ermeneutica 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.

È ben noto che tale elemento di «flessibilità», introdotto in via interpretativa nei rapporti fra legislazione statale e regionale, non è stato utilizzato esclusivamente per fornire copertura a scelte politiche «epocali», come la nazionalizzazione dell'energia elettrica<sup>145</sup>, ma si è progressivamente perso in mille rivoli, giustificando ritagli consistenti, talvolta arbitrari, delle competenze regionali.

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.

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 devolute a competenze regionali di tipo primario, resta pur sempre allo Stato il potere di dettare le norme fondamentali delle

<sup>144</sup> 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»».

<sup>145</sup> 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.

riforme economico- sociali e di dare attuazione legislativa agli obblighi internazionalmente assunti”<sup>146</sup>.

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 occhiate.

È a partire da queste decisioni, inoltre, che, vista la palese compressione delle competenze regionali, statutariamente previste<sup>147</sup>, 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 Regione<sup>148</sup>, da cui – se si vuole, con un pizzico d’ironia, valorizzandone i risvolti positivi – emerge progressivamente il tema della collaborazione<sup>149</sup>.

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 legislativa<sup>150</sup>, 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”<sup>151</sup>.

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 dell’«archetipo» di norme adottabili dalla Regione: sulla base della massima ricorrente per cui “non se ne può consentire l’estensio-

<sup>146</sup> Cfr. sent. n. 151 del 1974.

<sup>147</sup> 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 (su cui v. A. Roccella, *L'autonomia amministrativa delle regioni speciali e le nuove leggi statali*, in «Le Regioni», 1992, p. 1814 ss.).

<sup>148</sup> Cfr. sent. n. 4 del 1964, su cui v. S. D’Albergo, *In tema di piano economico, piano settoriale e attuazione di piano*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1964, p. 34 ss.

<sup>149</sup> L. Paladin, *Le Regioni oggi*, in «Le Regioni», 1985, p. 15-16, segnalava la centralità del principio, per evitare che anche decisioni favorevoli all’autonomia regionale da parte della Corte costituzionale si risolvesse in una “vittoria di Pirro”: “pur quando accolgono i ricorsi regionali, generalmente le sentenze della Corte applicano la Costituzione in chiave garantistica o di separazione delle rispettive attribuzioni; laddove il moderno regionalismo cooperativo richiede non solo e non tanto che si pronuncii l’annullamento delle leggi o di provvedimenti statali invasivi della competenza spettante alle Regioni, quanto che si giunga ad una efficace e reciprocamente rispettosa collaborazione fra le Regioni e lo Stato: ciò che oltrepassa, con tutta evidenza, l’ambito dei poteri esercitabili in sede di giurisdizione costituzionale”.

<sup>150</sup> Cfr. sent. n. 140 del 1968, su cui v. L. Paladin, *Competenze statali e competenze regionali in materia di scuole materne*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1968, p. 2323 ss.

<sup>151</sup> Così la sent. n. 92 del 1968.

ne a rapporti non rientranti nelle medesime, in base alla mera considerazione dei fini che ne hanno ispirato il conferimento”<sup>152</sup>, il giudice costituzionale finisce escludere, sin dalle sue prime decisioni, che con legge regionale si possano adottare discipline di carattere privatistico, penalistico e processuale<sup>153</sup> ed, anzi, si enucleavano all’uopo specifici limiti: “la disciplina uniforme dei rapporti di diritto privato attiene all’unità dell’ordinamento statale; e, in via di principio, non può ammettersi che essa sia intaccata dalle autonomie regionali, il cui ambito naturale é costituito dai rapporti di diritto pubblico”<sup>154</sup> (sent. n. 72 del 1965).

La conseguenza immediata è quella di ridurre l’ambito operativo della legge regionale al settore, in senso lato, amministrativo 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 – e 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 di denunciare qualsivoglia vizio della legge deliberata dal Consiglio regionale<sup>155</sup>.

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 regionale<sup>156</sup>.

<sup>152</sup> Così la sent. n. 46 del 1961, su cui v. F. Lanzara, *Radio televisione e libertà di pensiero. Osservazioni in tema di riserva allo Stato del servizio televisivo*, in «Rivista penale», 1962, p. 937 ss.

<sup>153</sup> Come si vedrà in seguito, il contegno della Corte non è lo stesso in relazione alle tre branche del diritto citate, ma per il momento non è necessario puntualizzare le differenze interpretative.

<sup>154</sup> Su questa sentenza si veda il commento di F. Cuocolo, *Interrogativi sul criterio di individuazione delle materie legislative regionali*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1965, 899 ss.

<sup>155</sup> Cfr. sentt. n. 32 del 1960, 30 del 1959 e 14 del 1975.

<sup>156</sup> 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.

## CAPITOLO SECONDO

# IL CAMMINO DELLE MATERIE LEGISLATIVE PRIMA DELLA RIFORMA DEL TITOLO V

*Sommario: 1. Il nesso fra autonomia politica (o di indirizzo politico) e autonomia legislativa e le sue conseguenze. – 2. L'istituzione delle regioni ordinarie. Ovvero le materie nella legislazione (e amministrazione) statale. – 2.1. Il secondo decentramento. Dalla mancata riforma dello Stato alla supremazia istituzionale. – 2.2. Il terzo decentramento. Verso la riforma costituzionale. – 3. Le «materie» nella Costituzione. Il progressivo (apparente) dissolversi della concezione di materia legislativa. – 4. Ruolo residuale dei criteri di interpretazione delle materie legislative. – 5. Il custode dei limiti. Le materie attraverso i limiti alla legislazione regionale. – 6. Uno sguardo d'insieme sulla giurisprudenza costituzionale di interesse regionale prima della riforma del Titolo V. – 7. Il ruolo progressivamente riconosciuto al principio di leale collaborazione. – 8. La valenza definitiva delle materie fra gerarchia e competenza.*

### **1. Il nesso fra autonomia politica (o di indirizzo politico) e autonomia legislativa e le sue conseguenze**

Sia sul piano costituzionale che su quello delle contingenze politiche, le Regioni, per essere “l’innovazione più profonda introdotta dalla Costituzione”<sup>1</sup>, uscivano debolissime dalla Assemblea costituente.

Ne usciva ridimensionato, soprattutto, l’intrinseco carattere di autonomia che era coesistente alla configurazione di un Stato effettivamente regionale<sup>2</sup>, almeno

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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. (p. 10) 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” (dello stesso autore vedi anche *Stati federali e stati regionali*, in S. Gambino (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, Maggioli, 1998, pp. 43 ss.). 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 Paladini», p. 271 ss, (spec. p. 285-86). In realtà, come ricorda C. Calvieri, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 29. riferendosi alla elaborazione di G. De Vergottini, *Regioni e Stato nella dinamica istituzionale. Considerazioni comparative*, in «Quaderni regionali», 1985, p. 18 ss., si può “concordare con quella dottrina che ritiene che la differenza tra Stato regionale e federale si

secondo l'impostazione del suo ideatore<sup>3</sup>: la via italiana al regionalismo si connota, sul piano teorico, certamente per essere *non federale* e contemporaneamente per il tentativo, attraverso l'attribuzione della potestà legislativa, di essere *non puramente autarchica*<sup>4</sup>.

caratterizzi più sul piano quantitativo che qualitativo e si fonda, a volte, su di un piano storico più che giuridico". Per una tesi diversa, che tende a valorizzare talune differenze strutturali e ricorrenti nelle Costituzioni degli Stati regionali, da un lato, e federali, dall'altro, cfr. A. D'Atena, *L'Italia verso il federalismo. Taccuini di viaggio*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 8 ss.

<sup>3</sup> 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, p. 93 ss.), 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». L'illustre, A., infatti, esponendo il concetto di «istituzione» e di «istituzione complessa», forniva l'esempio della istituzione statale: «lo Stato, che 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.

<sup>4</sup> 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,

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”<sup>5</sup>; 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”<sup>6</sup>.

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”<sup>7</sup>.

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*, London, 1915, trad. it. di A. Torre, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale*, Il Mulino, 2003, p. 120-123

<sup>5</sup> Così P. Virga, *La Regione*, Giuffrè, 1949, p. 13.

<sup>6</sup> Così P. Virga, *op. cit.*, p. 11. Al riguardo, pur senza arrivare (esplicitamente) a ridurla ad atto regolamentare, sembrava senz’altro ridimensionare la natura ed il ruolo della legge regionale, specialmente rispetto alla legge statale, G. Zanobini, *La gerarchia delle fonti nel nuovo ordinamento*, in P. Calamandrei, A. Levi (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, G. Barbera Editore, Firenze, 1950, p. 47 ss., quando sosteneva doversi escludere che la legge regionale fosse effettivamente una legge in senso tecnico: “se così fosse, dovrebbe dirsi che tali atti sono espressione di sovranità e, quindi, che le Regioni sono altrettanti ordinamenti originari e indipendenti da quello dello Stato, ossia altrettanti Stati. Tale tesi evidentemente contrasta con la disciplina costituzionale delle Regioni, le quali appaiono ordinamenti derivati dallo Stato, disciplinati fondamentalmente dalle sue leggi, controllati costantemente dai suoi organi. (...) La denominazione di «leggi regionali», se non si vuole ritenere usata a solo scopo politico, non può avere altro intento che quello di differenziare gli atti normativi della Regione, con la indicazione di quelli più elevati e più importanti, in contrapposto a quelli subordinati e meramente regolamentari” (p. 62). Per un quadro delle opinioni dottrinali sul tema del rapporto fra legge regionale e legge statale e sulla configurazione della legge regionale come legge in senso tecnico v., per tutti, A. D’Atena, *Legge regionale (e provinciale)*, in «Enciclopedia del diritto», XXIII, Giuffrè, 1973, p. 978 ss.

<sup>7</sup> Così L. Paladin, *La potestà legislativa regionale*, Cedam, 1958, p. 266. È proprio con la contestazione della distinzione fra Regioni ed enti locali basata sul concetto di autonomia che l’A. chiude

Evidentemente, il tema dell'autonomia legislativa era intrinsecamente connesso con l'altra questione, dell'autonomia politica o di indirizzo politico<sup>8</sup>: 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<sup>9</sup>. 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 fini ultimi dell'azione statale"<sup>10</sup>, ad esclusione delle scelte di ordine costituzionale, sia concernenti il proprio ordinamento che quello statale, da cui era estromessa<sup>11</sup>.

il suo celebre 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".

<sup>8</sup> Sul nesso fra autonomia ed indirizzo politico v. M.S. Giannini, *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in «Enciclopedia del diritto», vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959, 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. Di recente, sul tema dell'autonomia, svolge interessanti considerazioni G. della Cananea, *Autonomie regionali e vincoli comunitari*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 2007, p. 7 ss., quando afferma che "l'autonomia (...) è un concetto di tipo relazionale. Esso designa, cioè, la condizione giuridica in cui si trovano due o più enti nei loro rapporti reciproci, piuttosto che la condizione in cui essi si trovano in sé e per sé. Più precisamente, l'autonomia riguarda i rapporti che corrono tra gli enti non originari o – secondo un altro ordine di idee – non sovrani e l'ente originario o sovrano".

<sup>9</sup> Lo ricorda, di recente, riferendosi alla pregevole opera di T. Martines, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1956, p. 100 ss., A. Ruggeri, quando afferma che "l'autonomia regionale, in breve, è stata (ed è) un'autonomia di «quantità», non di «qualità», essendo rimasto insoddisfatto il bisogno delle collettività locali (e dell'ente in cui esse si riuniscono e riconoscono) di darsi, ciascuna, un indirizzo politico peculiare, adeguato alla parimenti peculiare natura degli interessi emergenti nei singoli territori regionali e, per ciò stesso, almeno in parte distinto (se non pure contrapposto) all'indirizzo delineato in ambito nazionale" (cfr. A. Ruggeri, C. Salazar, *Regione*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 4970).

<sup>10</sup> Cfr., rispettivamente, M. Mazziotti, *op. cit.*, p. 49 ed E. Spagna Musso, *Diritto regionale*, Cedam, 1992, p. 12.

<sup>11</sup> 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. Al riguardo, peraltro, conserva una cogente attualità l'insegnamento di C.J. Friedrich, *Constitutional government and democracy*, Boston, 1950, trad. it. di M. Grego, *Governo costituzionale e democrazia*, Neri Pozza Editore, 1963, p. 295, il quale, dopo aver passato in rassegna diversi stati federali, sottolinea in proposito che "tutti i sistemi di governo che abbiamo esaminato stabiliscono la partecipazione delle unità locali al potere di emendamento" (di emendamento della Costituzione, ovviamente). In tema di distribuzione di funzioni legislative il Friedrich riscontra come "ogni federalismo sia diverso dall'altro" e come si tratti "di una questione di più o di meno, con il presupposto generale che se le funzioni del governo centrale aumentano a spese di quelle dei governi locali, il governo federale si trasforma in un governo unitario" (p. 294). In quest'ottica, di sostanziale ri-

In tal senso, si obbiettava 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”<sup>12</sup>. 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 Stato<sup>13</sup>.

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 “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 unitario<sup>14</sup>.

chiamo non solo alla impostazione della Carta costituzionale, ma anche all’andamento della prassi dei rapporti Stato – autonomie, senz’altro si possono connettere le affermazioni dell’A. con la dialettica che si sta sviluppando nel testo fra autonomia e autarchia, fra indirizzo politico e indirizzo politico-amministrativo. È ben noto, fra l’altro, come si deva al Friedrich la teoria del «*Federalizing process*», sviluppata a partire dalla sua opera *Trends of federalism in Theory and Practice*, New York, 1968. Come è stato recentemente sintetizzato, “con processo federale (termine che l’autore preferisce a quello di Stato federale) si intende indicare l’essenza del federalismo in un processo dinamico di continua e necessaria evoluzione lungo un immaginario segmento i cui punti estremi sono costituiti, all’un capo, dalla comunità unitaria (...) e, dall’altro, viceversa, da un gruppo di comunità sovrane tra le quali non esiste nessun vincolo o rapporto istituzionale” (così C. Calvieri, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 30).

<sup>12</sup> Così M. Mazziotti, *op. cit.*, p. 49.

<sup>13</sup> 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”.

<sup>14</sup> 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



La questione, che poteva apparire nominalistica<sup>15</sup>, 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 e penale (ovviamente con molti e penetranti limiti, ma senza preclusioni pregiudiziali)<sup>16</sup>; 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<sup>17</sup>.

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<sup>18</sup> della Costituzione<sup>19</sup>. 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 fondamentali dettati dal legislatore statale<sup>20</sup>. In riferimento alle norme della Costituzione, quindi, doveva concludersi che l’autonomia non era più – come lo era stata lungamente, durante

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.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Questa l’impostazione di P. Virga, *op. cit.*, p. 54 ss. Venendo all’attualità, anche rispetto alla approvanda riforma costituzionale del Titolo V, svolgendo una rapida analisi della attribuzione delle competenze legislative, G. Falcon, *Il Governo e il progetto di «ordinamento federale» per la Repubblica*, in «Le Regioni», 1999, p. 5, si era immediatamente accorto che, nonostante la «rivoluzione» nei criteri di riparto delle competenze legislative, attraverso la riserva (esclusiva) allo Stato delle materie concernenti la giurisdizione, le norme processuali, l’ordinamento civile e le norme penali, la competenza legislativa delle Regioni era “preventivamente delimitata all’area dei rapporti amministrativi”.

<sup>17</sup> È la posizione di L. Paladin, *op. cit.*, p. 96 ss.

<sup>18</sup> Seppure nell’art. 128 (“Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell’ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni”) si riservava alla legge statale il tasso di autonomia locale, in realtà, per le ragioni segnalate (e che in seguito vengono riprese), non molto dissimile finiva per essere la condizione delle Regioni ordinarie. Sull’autonomia costituzionale degli enti locali v., in chiave comparata, T. Groppi, *La garanzia dell’autonomia costituzionale degli enti locali: un’analisi comparata*, in «Le Regioni», 1998, p. 1021 ss.

<sup>19</sup> Lo ricorda C. Mortati, *I limiti della legge regionale*, in «Atti del terzo convegno di studi giuridici sulla regione», Giuffrè, 1962, p. 52.

<sup>20</sup> 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».

i lavori preparatori della Assemblea costituente – un criterio discrezionale 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 dal concreto 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"<sup>21</sup>, cadendo così – se non nella forma, nella sostanza<sup>22</sup> – la premessa stessa del Virga, cui precedentemente si è fatto riferimento.

Questa difficoltà a ridurre in termini schematici il modello costituzionale delle autonomie<sup>23</sup> costituiva un terreno fertile per l'evoluzione del pensiero dottrinale in materia.

Si iniziava dunque a teorizzare che molte disposizioni contenute nel Titolo V, non rappresentassero che una «pagina bianca» e cioè "una sorta di delega in bianco da parte del legislatore costituente al legislatore ordinario, salva la sola predisposizione di alcuni generalissimi principi"<sup>24</sup>. 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 fon-

<sup>21</sup> 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 legge statale e competenze regionali integrative-attuative fosse "analogo a quello che intercede fra queste e i comuni regolamenti".

<sup>22</sup> 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".

<sup>23</sup> Anche di recente sottolineata, v. M. Luciani, *Un regionalismo senza modello*, in «Le Regioni», 1994, p. 1313.

<sup>24</sup> Così P. Caretti, U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, V ed., 2001, p. 321, riferendosi alla celebre espressione di L. Paladini. Si intuiva che tale stato di cose riguardava innanzitutto le disposizioni sulle competenze legislative contenute nell'art. 117, tanto da far discutere di "alchimia delle materie" legislative, secondo la nota espressione di M. S. Giannini, *Nota a Corte costituzionale n. 7 del 1957*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1957, p. 50.

dava: 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"<sup>25</sup> delle disposizioni costituzionali, risolvendosi invece come momento di effettiva materializzazione degli altrimenti generici precetti della Costituzione.

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'obbiettivo, 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, troppo marcati.

D'altra parte, l'intero dibattito risentiva della mancanza di una verifica concreta dei poteri delle Regioni (ordinarie), del dato quantitativo<sup>26</sup> e della dimensione della effettività: in sintesi il tema della autonomia politica della Regione era strettamente legato a quello della autonomia legislativa, ma entrambi dipendevano dalla quantità e qualità delle norme di matrice regionale che si sarebbero effettivamente e legittimamente potute inserire nell'ordinamento giuridico generale e quindi "nella nostra Costituzione, l'art. 117 non concretizza il principio della autonomia delle regioni solo perché conferisce forza di legge alle disposizioni normative emesse dalle regioni o perché l'art. 134 sul controllo di costituzionalità parifica le leggi regionali a quelle della Repubblica, ma perché attribuisce alle regioni di disciplinare numerose materie (...)"<sup>27</sup>.

Dalla difficoltà di enucleare un modello di regionalismo derivava, quindi, la

<sup>25</sup> Il termine è utilizzato da P. Virga, *La Regione*, cit., p. 25.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Così C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in «La Costituzione italiana – Saggi», Padova, 1954, p. 78/79 ss. Egli affermava, in precedenza, riferendosi a tutti gli enti territoriali (Regioni, province e comuni): "il vero è che l'affermazione che la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali non vuole esprimere che la Repubblica tende a dare a questi enti una certa determinata posizione giuridico-formale, a conferire questo o quel diritto particolare, e questo o quel potere formale, ma che essa vuole che questi enti territoriali, nel loro complesso, siano così fatti e organizzati, abbiano tanto potere, da assurgere a centro di vita effettiva ed individuata nella vita dello Stato (...)" e proseguiva "in verità enti autonomi non sono quelli che possano emettere in qualche caso sporadico atti normativi e costitutivi dell'ordinamento giuridico, ma solo quelli che abbiano tanto potere normativo che l'autonomia possa considerarsene carattere essenziale e costitutivo. E uno stato non rispetta le autonomie (le autonomie locali) per il fatto che riconosca a qualche ente il potere di disciplinare con la forza e con gli effetti della legge formale alcune sporadiche materie, ma se esso consente che vi siano enti posti in grado di disciplinare in concreto tanta materia e in maniera tanto organica che ne sorgano ordinamenti particolari entro l'ordinamento territoriale dello Stato (...)".

necessità di vederlo operare, per distinguerne i caratteri. Anche sul piano teorico, perciò, l'influenza del contegno del legislatore statale e della Corte costituzionale<sup>28</sup> si rivelavano decisivi rispetto alla risoluzione delle questioni dottrinali e istituzionali concernenti le diverse forme di autonomia – segnatamente quella legislativa – attribuite alla Regione.

Per questo è bene rivolgere, brevemente, l'attenzione alla evoluzione della legislazione statale che ha condotto alla istituzione delle Regioni ordinarie e poi disciplinato il regime delle funzioni amministrative regionali.

## 2. L'istituzione delle regioni ordinarie. Ovvero le materie nella legislazione (e amministrazione) statale<sup>29</sup>

Solo sul finire degli anni '60, come noto, si realizzano le condizioni per la nascita delle Regioni ordinarie<sup>30</sup> – a causa delle spinte del PCI e della accondiscendenza del centro-sinistra allora al potere<sup>31</sup>. Quando ciò accade, l'orizzonte del paese era completamente diverso da quello in cui aveva operato l'Assemblea

<sup>28</sup> Per un punto di vista critico sul ruolo della Corte costituzionale v. A. Vignudelli, *La Corte delle leggi: osservazioni sulla cosiddetta efficacia normativa delle sentenze della Corte costituzionale*, Maggioli, Rimini, 1998.

<sup>29</sup> Di recente, è apparso un contributo realmente utile per lo sviluppo della presente indagine: F. Furlan, *I decreti di trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni ordinarie*, attualmente reperibile in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it). In merito al primo ed al secondo trasferimento di funzioni, v. p. 2-10; in merito al terzo trasferimento v. p. 11 ss.

<sup>30</sup> 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. Molto interessante l'analisi della nascita delle Regioni ordinarie nella descrizione di Augusto Barbera (cfr. M. Sabella, N. Urbinati, *Quale federalismo? Interviste sull'Italia del futuro*, Vallecchi editore, Firenze, 1994, p. 38 ss.): egli ricorda che “alla fine degli anni '60 si assiste al rilancio delle Regioni, ancora una volta però in un'ottica assai limitata. Le Regioni furono viste con un duplice obiettivo in ogni caso esclusivamente amministrativo. In primo luogo c'era l'esigenza di assegnare al potere pubblico il compito di soddisfare le richieste sociali di servizi (...). Poiché lo Stato centrale non era in grado di dare risposte sufficienti, si sono create le Regioni, enti che avevano il compito soprattutto di garantire l'erogazione efficiente dei servizi sociali: le Regioni come organi per il riequilibrio del territorio. (...) Il secondo motivo è stato una sorta di divisione del potere: le sinistre acquistavano sempre più peso, ma non potevano mettere piede nelle stanze del Palazzo per ragioni che, come sappiamo, erano legate alla divisione del mondo in due blocchi. Per aggirare il problema, si ricorresse alle sinistre uno spazio a livello regionale. Le Regioni nacquero con questa caratteristica, la quale si concretizzò con la politica delle larghe intese e poi della solidarietà nazionale, la quale fu realizzata a livello periferico prima che a livello nazionale. Poiché questa è stata la loro genesi, le Regioni sono nate senza un'anima, senza essere pensate e vissute come strumenti di vera autonomia. Cosicché, quando nel 1976 la sinistra percepì la possibilità di andare al governo, si affievolì l'impegno regionalista. L'ultimo sussulto fu la spinta per l'attuazione della legge 382 con l'allora famoso decreto 616, in realtà voluto con forza dai comunisti emiliani e toscani”.

<sup>31</sup> 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”.

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”<sup>32</sup>.

Molti hanno sottolineato gli scarsi poteri (e gli scarsi mezzi) di cui le Regioni erano dotate dai decreti legislativi del 1972<sup>33</sup>.

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 economica<sup>34</sup>, le nazionalizzazioni e tutta 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 nazionali<sup>35</sup>.

Se si comparava l'iniziale “progetto Ambrosini” col regionalismo attuato nei primi anni '70 ci si sarebbe potuti richiamare ad un “molto rumore per [poco o] nulla”<sup>36</sup>: in altri termini, l'autonomia regionale, per nulla diversa concettualmen-

<sup>32</sup> Così L. Paladin, *La riforma regionale fra Costituzione e prassi*, in «Attualità ed attuazione della Costituzione», Laterza, 1979, p. 111.

<sup>33</sup> Si veda, per tutti, L. Paladin, *Diritto regionale*, Cedam, 1992, p. 118.

<sup>34</sup> 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 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.

<sup>35</sup> 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).

<sup>36</sup> 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”.

te 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).

In questa sede interessa delineare e 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 e, come si vedrà, la lettura e rilettura delle materie legislative.

A tal fine non è necessario scendere nel dettaglio di quali fossero le funzioni conferite, in tutto o in parte, e quali quelle escluse, anche perché ciascun decentramento si preoccupava di toccare sostanzialmente tutte le funzioni amministrative connesse con le materie elencate nell'art. 117.

D'altra parte, si vuole immediatamente avvertire che i tre decentramenti introducono un paradigma di attribuzione delle funzioni amministrative fra Stato e Regioni, ma sarebbe fuorviante sostenere che esauriscano il flusso di attribuzione di funzioni. Accanto e parallelamente ai decentramenti non si è mai arrestato lo sviluppo di una legislazione statale che, materia per materia, ridefinisce i confini<sup>37</sup> confermando o eccedendo il quadro paradigmatico tracciato in ciascuno dei successivi decentramenti<sup>38</sup>.

Ciò premesso, la storia dei trasferimenti di funzioni si apre col "decentramento mancato" della legge n. 62 del 1953, con la quale si prevedeva tutta l'impalcatura dell'ordinamento regionale<sup>39</sup>, 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'en-

<sup>37</sup> Al riguardo, ad es., è molto utile la sintetica fotografia sviluppata in P. Virga, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, IX ed., 1979, recentemente ripubblicato in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it), in cui si individua nell'ambito delle leggi ordinarie generali sull'ordinamento regionale una apposita categoria di leggi attributive di specifiche competenze, che ritagliano un ruolo alle regioni in materie per nulla secondarie e non sempre immediatamente ricomprese nell'art. 117 Cost.: "ad esempio, per la disciplina dell'orario dei pubblici esercizi (L. 28 luglio 1971 n. 558), per l'edilizia economica e popolare (L. 22 ottobre 1971 n. 865, L. 27 giugno 1974 n. 247), per le comunità montane (L. 3 dicembre 1971 n. 1102), per la determinazione dei canoni di affitto dei fondi rustici (L. 11 febbraio 1971 n. 11), per la materia ospedaliera (L. 7 luglio 1974 n. 386), per la materia dell'inquinamento (L. Merli 10 maggio 1976 n. 319), per il regime dei suoli (L. 28 gennaio 1977 n. 10), per il piano decennale della casa (L. 8 agosto 1977 n. 513, L. 5 agosto 1977 n. 457) e per il servizio sanitario nazionale (L. 23 dicembre 1978 n. 833)". Come si vede si tratta di un pezzo decisamente importante della storia legislativa del nostro Paese, in cui le regioni vengono coinvolte non necessariamente all'interno dei decentramenti di funzioni.

<sup>38</sup> Lo ricorda puntualmente F. Furlan, *I decreti*, cit., p. 7 e 41.

<sup>39</sup> ... "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.

trata 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”<sup>40</sup>.

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 1970<sup>41</sup>)<sup>42</sup>. 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, 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 internazionali”<sup>43</sup>; 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”<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> Così L. Paladin, *Per una storia costituzionale*, cit., p. 253-54.

<sup>41</sup> Su questa legge e, specificamente, sul suo art. 17, v. per un quadro complessivo L. Saporito, *Le competenze regionali*, Giuffrè, 1973, p. 95 ss.

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> Al riguardo è interessante rilevare come, anche in quegli anni, continuasse quella tendenza che già in sede di Assemblea costituente si era verificata, in ordine ad una certa concorrenza fra autonomia regionale ed autonomia locale, di cui il Governo centrale finiva per trovarsi ad essere un «arbitro interessato»: in tal senso, si veda la peculiare circolare del Ministero dell'Interno del 16 febbraio 1973 con la quale, successivamente alla emanazione dei D.P.R. da 1 a 11 del 1972, si rite-

Inoltre, era prevista una procedura particolare (che coinvolgeva, sul piano consultivo, le Regioni) per l'adozione dei decreti<sup>45</sup> e, soprattutto, sulla base del cd. «compromesso Ingrao»<sup>46</sup>, veniva modificato l'art. 9 della legge n. 62, permettendosi alle Regioni di legiferare anche in assenza di puntuali e previe leggi cornice statali<sup>47</sup>.

Gli 11 decreti delegati<sup>48</sup> 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 "ritagliate", per permettere allo Stato di mantenere competenze, risorse<sup>49</sup> e burocrazia.

nevano «decadute» tutte le funzioni degli enti locali già precedentemente esercitate ed in quel momento spettanti alle Regioni (salvo delega regionale agli enti locali) in forza dei citati D.P.R. ed il commento critico di G. Berti, *Una circolare napoleonica*, in «Le Regioni», 1973, p. 679 ss.

<sup>45</sup> 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".

<sup>46</sup> Vi fa riferimento A. Morrone, *Lo stato regionale: dalla giustizia costituzionale alla politica*, in «Quaderni costituzionali», n. 2 del 2006, p. 351.

<sup>47</sup> 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»".

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> Sul tema delle risorse, ad esempio, non può sfuggire che nei decreti di trasferimento del 1972 venivano "conservati, per non dire istituzionalizzati, fondi speciali di finanziamento da dividere anch'essi annualmente fra le Regioni in vista del perseguimento di obiettivi settoriali e determinati (...) in modo da vincolare l'attività delle Regioni al perseguimento di finalità predeterminate e non già da esse scelte liberamente" (così S. Bartole, *Realtà e prospettive dei finanziamenti aggiuntivi statali alle Regioni*, in «Le Regioni», 1973, p. 869 ss.). Questo genere di sistema – per cui le Regioni amministrano una quantità progressivamente crescente di denaro, tuttavia non po-



La dottrina si è spesso rivelata molto critica con questi decreti<sup>50</sup>, 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"<sup>51</sup>. Inoltre, tali decreti apparivano ancor più inadeguati rispetto all'opera, coeva, di redazione e approvazione degli Statuti regionali<sup>52</sup>, 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"<sup>53</sup>.

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 in considerazione delle esperienze pregresse concernenti le Regioni speciali<sup>54</sup>.

tendo disporre, per la gran parte, liberamente, essendo la finanza regionale per lo più derivata (dai trasferimenti statale) e vincolata (da disposizioni normative statali) – veniva lucidamente definito in termini di *representation without taxation* (così R. Putnam, R. Leonardi, R. Nanetti, *L'istituzionalizzazione delle Regioni in Italia*, in «Le Regioni», 1982, p. 1104), a simboleggiare il circolo vizioso in cui la struttura della finanza regionale collocava le classi politiche regionali, che certamente – non dovendo rispondere direttamente al corpo elettorale delle somme richieste e spese – finivano per porsi prevalentemente il problema della redistribuzione a livello regionale delle somme riscosse e stanziate dal livello centrale.

<sup>50</sup> ... e, più in generale, con la prima fase di attuazione delle regioni ordinarie: per averne una sintetica conferma è sufficiente rinviare al carteggio fra E. Gizzi (allora responsabile dell'Ufficio Regioni della Presidenza del Consiglio dei ministri) e L. Paladin (direttore della rivista «Le Regioni»), nel quale il primo lamentava che i rapporti fra Stato e Regioni fossero dipinti dall'impostazione generale della Rivista «Le Regioni» "a guisa dell'orco che foscamente mette in pericolo la gioia di vita delle fanciulle in fiore" ed il secondo puntualizzava che "ciò che implicitamente accomuna la generalità dei collaboratori è la convinzione che la riforma regionale rimane tuttora incompiuta e che non si deve interromperne il corso se non si vuol correre il rischio (...) di vederla fallire" (così, rispettivamente, E. Gizzi, *Lettera alla Rivista «Le Regioni»*, in «Le Regioni», 1974, p. 397 ss., e L. Paladin, *Risposta a Elio Gizzi*, in «Le Regioni», 1974, p. 402 ss.)

<sup>51</sup> Così L. Paladin, *Diritto regionale*, cit., p. 118.

<sup>52</sup> Su questa prima stagione statutaria si veda, per tutti, U. De Siervo, *Gli statuti delle Regioni*, Milano, 1974.

<sup>53</sup> Così G. Amato, A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, 1997, vol. II, p. 367.

<sup>54</sup> 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".

Ci si deve soffermare brevemente sulla funzione di indirizzo e coordinamento.

Nelle intenzioni del legislatore, avallate dalla Corte, doveva garantire, o meglio, riservare allo Stato la possibilità di indirizzare e coordinare – di ricondurre ad unità<sup>55</sup> – 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”<sup>56</sup>: la funzione di indirizzo e coordinamento ha, sul piano amministrativo, un ruolo di ritaglio<sup>57</sup> (in positivo) delle funzioni speculari a quello dell'interesse nazionale, sul piano legislativo, ed infatti comunemente si afferma che il primo rappresenta un risvolto positivo del secondo<sup>58</sup>.

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 degli statuti speciali<sup>59</sup> – i decreti di trasferimento possono ritagliare in vario modo le funzioni conferite (nelle materie di competenza regionale), ma si prevede una funzione statale, di carattere generale e preventivo, attraverso la quale lo Stato può mantenere costantemente le redini delle funzioni conferite alle Regioni<sup>60</sup>: in altri termini, da parte della Corte co-

<sup>55</sup> 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”.

<sup>56</sup> Così la sent. n. 138 del 1972.

<sup>57</sup> 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.

<sup>58</sup> Secondo la Corte la funzione 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.).

<sup>59</sup> 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. Sul tema si rinvia, per un approfondimento, alle considerazioni svolte da F. Gabriele, *Il principio unitario nella autonomia regionale. Studio critico sui modi e sulla incidenza della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Giuffrè, Milano, 1980, spec. p. 43 ss.

<sup>60</sup> 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). Sul primo utilizzo di tale funzione da parte statale v. F. Bassanini, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento delle attività regionali alla prova dei fatti: l'aumento delle tariffe dei servizi extraurbani di trasporto di competenza regionale*, in «Le Regioni», 1975, p. 570 ss.; sulla rapida evoluzione di questa funzione v. F. Trimarchi Banfi, *L'indirizzo e il coordinamento: una funzione bonne à tout faire*, in «Le Regioni», 1978, p. 307 ss.

stituzionale 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 accetta 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<sup>61</sup>.

Il punto è che proprio sulla portata e sul ruolo di questa funzione la giurisprudenza costituzionale evolve profondamente, nel corso degli anni, le proprie posizioni iniziali, facendone uno strumento pervasivo delle competenze regionali: nel quadro di una evoluzione giurisprudenziale piuttosto ondivaga<sup>62</sup>, 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<sup>63</sup>; in

<sup>61</sup> Sia che si tratti di incidenza diretta o indiretta (fra le altre, sembrava implicitamente ammettere l'incidenza indiretta della funzione di indirizzo e coordinamento sulla legislazione regionale la sent. n. 560 del 1988, su cui v. G. Falcon, *Varianti giurisprudenziali in materia di indirizzo e coordinamento*, in «Le Regioni», 1989, p. 207 ss., ma v. spec. p. 216-220; sviluppando la medesima tesi, cfr. rispettivamente sent. n. 744 del 1988 e G. Falcon, *Spunti per una nozione della funzione di indirizzo e coordinamento come vincolo di risultato*, in «Le Regioni», 1989, p. 1182 ss.). Introduttivamente, sul tema della funzione in parola, cfr. S. Bartole, *Il ruolo delle Regioni nella giurisprudenza costituzionale sui decreti delegati di trasferimento delle funzioni*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1972, p. 843 ss.; sull'atteggiamento complessivo della Corte rispetto ai decreti di trasferimento delle funzioni v. anche G. Grottanelli de' Santi, *L'assoluzione dei decreti di trasferimento delle funzioni dalla Stato alle Regioni*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1972, p. 2868 ss.

<sup>62</sup> 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.

<sup>63</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 191 del 1976: per l'inquadramento di questa decisione v. in particolare, L. Carlassare, *I problemi dell'indirizzo e coordinamento: le soluzioni giurisprudenziali*, in «Le Regioni», 1985, p. 29 ss.; evidentemente, il fatto che il Governo potesse emanare atti di indirizzo e coordinamento sulla base di generiche previsioni legislative poneva un problema di non poco conto, poiché non era più il Parlamento, per via legislativa, a comprimere o a coordinare, se si preferisce, l'autonomia regionale individuando ed esplicitando le «esigenze unitarie» (poi eventualmente seguite da atti governativi di indirizzo e coordinamento), ma il potere esecutivo che, attraverso atti essenzialmente amministrativi, finiva per conformare amministrazione e legislazione regionale. Sui pochi, per la verità, atti amministrativi di indirizzo e coordinamento (in senso proprio) adottati fino alla metà degli anni ottanta v. M. Cammelli, *Gli atti di indirizzo e coordinamento con veste amministrativa*, in «Le Regioni», 1985, p. 41 ss. In realtà, come anche di recente ricordato (così P. Caretti, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in «Le Regioni», 2002, p. 1325 ss.), riferendosi alla giurisprudenza costituzionale concernente gli atti di indirizzo e coordinamento, «sono rarissimi i casi in cui queste sentenze si occupano di atti che rechino nell'intestazione quella appunto di «atti di indirizzo e coordinamento», poiché «si tratta spesso di decreti ministeriali, a volte a di regolamenti ministeriali o regolamenti del Governo, altre volte addirittura circolari ministeriali». Da ciò si trae – indicando una prassi caratteristica della funzione in parola – che «la funzione di indirizzo e coordinamento mantiene anche in questi anni più recenti una modalità di esercizio non legata ad atti tipici, ma ad atti della più diversa natura».

un secondo momento, si richiede l'intermediazione legislativa statale per garantire il rispetto del principio di legalità<sup>64</sup>; 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 regionali<sup>65</sup> e si parificano, rispetto ai loro effetti, le posizioni delle Regioni ordinarie e differenziate<sup>66</sup>.

Tutta l'evoluzione di questa giurisprudenza<sup>67</sup> 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 nazionale<sup>68</sup> – e, di conseguenza, la legislazione regionale ne rimane fortemente ridimensionata.

<sup>64</sup> Cfr. sent. n. 150 del 1982 (su cui v. L. Califano, *Principio di legalità e indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa regionale*, in «Giurisprudenza italiana», 1983, p. 1054 ss.), che accede alle tesi espresse da G. Zagrebelsky, *Indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa regionale e regime dei controlli*, in AA. VV., *Contributi allo studio della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Roma, 1978, p. 153 ss., poi seguita dalla giurisprudenza più recente, cfr. sent. n. 30 del 1992.

<sup>65</sup> Cfr. sent. n. 177 del 1986, su cui risultano illuminanti i rilievi di G. Mor, *Poteri sostitutivi nei confronti di usl e Regioni: l'indirizzo e coordinamento si consolida, ma entra in un vicolo cieco*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1986, p. 1667 ss.

<sup>66</sup> Cfr. sent. n. 340 del 1983.

<sup>67</sup> Su cui per una ricostruzione sintetica (che assimila la funzione di indirizzo e coordinamento ai poteri sostitutivi, come due “modalità applicative” della medesima funzione) v. P. Caretti, *Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in «Le Regioni», 1992, p. 337 ss. Lo stessa A. (cfr. P. Caretti, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in «Le Regioni», 2002, p. 1325 ss.) sintetizza i “punti di arrivo” della giurisprudenza costituzionale sul tema così sintetizzandoli: “necessario fondamento legislativo della funzione e indirizzo del coordinamento; rispetto di limiti formali e procedurali; competenza del consiglio dei ministri, quindi dell'organo collegiale del Governo e non dei singoli Ministri; rispetto del principio di leale collaborazione nei confronti delle Regioni (il che pone l'esigenza di regole procedurali che coinvolgessero queste ultime nella definizione del contenuto dell'atto); rispetto del principio di legalità sostanziale (il che esige che la legge attributiva del potere di indirizzo e coordinamento indichi anche i criteri in base ai quali la funzione deve essere esercitata, cioè provveda a delimitare la discrezionalità del Governo); impossibilità di spingere l'indirizzo e coordinamento fino al punto di determinare l'annullamento delle competenze regionali (l'atto di indirizzo e coordinamento deve appunto indirizzare e coordinare, ma non può essere un atto espropriativo)”.

<sup>68</sup> 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)”. Cfr. anche sent. n. 88 del 1987, su cui v. ancora P. Caretti, *Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in «Le Regioni», 1992, p. 340-41.

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»<sup>69</sup>.

Per quanto qui interessa, comunque, la funzione di indirizzo e coordinamento<sup>70</sup>, 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 giustificano in concreto gli atti di indirizzo è rimesso alla Corte stessa<sup>71</sup>, la quale non sviluppa, salvo forse alcune decisioni degli anni novanta<sup>72</sup>, una giurisprudenza di favore per le competenze regionali<sup>73</sup>.

<sup>69</sup> Il riferimento è a L. Califano, *L'irriducibile ascesa*, cit., p. 58.

<sup>70</sup> 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.

<sup>71</sup> 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).

<sup>72</sup> 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, ma sul punto v. più di recente P. Caretti, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in «Le Regioni», 2002, p. 1325 ss. In particolare, come ricorda l'A., assume particolare rilievo la sent. n. 408 del 1998 «che riguarda l'impugnativa proprio di quell'art. 8 della l. 59/97, che ha definito la nuova disciplina dell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento. La Corte riconosce fondate le doglianze regionali in base alle quali quella disciplina, abrogando la disposizione contenuta nella l. 400/88 che riservava alla competenza del Consiglio dei Ministri il potere di adottare atti di indirizzo e coordinamento, determinava una amministrativizzazione della funzione, che proprio in virtù di quella abrogazione, avrebbe potuto essere riconosciuta direttamente a singoli Ministri, senza nemmeno più il bisogno forse di una autorizzazione legislativa. Il punto quindi che veniva messo in discussione da quella abrogazione, secondo le Regioni, era proprio uno di quelli sui quali la Corte aveva più volte insistito, cioè che la funzione di indirizzo e coordinamento doveva essere esercitata soltanto dall'organo collegiale di Governo. Infatti la Corte accoglie il ricorso delle Regioni e dichiara incostituzionale l'art. 8 della l. 59, nella parte in cui appunto abrogava e quindi eliminava la competenza esclusiva del Consiglio dei Ministri nell'adottare gli atti di indirizzo e coordinamento».

<sup>73</sup> Sul punto – in particolare sull'evoluzione negli anni novanta della giurisprudenza costituzionale concernente la funzione di indirizzo e coordinamento – si rinvia a V. Lopilato, *Le funzioni amministrative*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte Generale, Giuffrè, 2006, p. 193 ss.

## 2.1. Il secondo decentramento. Dalla mancata riforma dello Stato alla supremazia istituzionale

Negli anni successivi, grazie alle pressanti richieste del mondo delle Regioni, ci si avviava ad un completamento del trasferimento di funzioni<sup>74</sup>.

Già nel 1975, con l'approvazione della legge n. 382, si delegava in tal senso il Governo<sup>75</sup> e ne seguiva, in particolare, il D.P.R. n. 616 del 1977 (oltre ai n. 617 e 618)<sup>76</sup>.

Questo secondo decentramento veniva comunemente ritenuto molto più incisivo del precedente<sup>77</sup>. Lo schema della delega era comunque abbastanza si-

<sup>74</sup> Cfr., per una ricostruzione delle «filosofie politiche» alla base del secondo decentramento, F. Levi, *Presupposti e criteri del completamento dell'ordinamento regionale*, in «Le Regioni», 1977, p. 591 ss. La recente riedizione di alcuni saggi dei primi anni ottanta da parte della rivista «Le istituzioni del federalismo», Quad. n. 2/2010, aiuta molto a comprendere le aspettative ed i limiti di questo secondo decentramento. In primo luogo – cfr. M.S. Giannini, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, (p. 11 ss., spec. 20 ss.) – si evidenzia che la delega per il secondo decentramento doveva essere il primo passo per la riforma dello Stato: “il primo atto sia della riforma dell'amministrazione statale-personale, che della riforma regionale-istituzione e passaggio di funzioni, si era chiuso malamente. Di qui la formazione del progetto Morlino, il quale prevedeva l'adozione di una legge che impostasse ambedue le riforme, quella delle regioni mediante una delega legislativa, che si disse subito di «completamento» dell'ordinamento, da esercitare entro un certo tempo; quella dello Stato, da esercitare in un tempo successivo all'espletamento della prima, mediante una seconda delega legislativa”. In secondo luogo – cfr. A. Barbera, *Le componenti politico-culturali del movimento autonomista negli anni settanta*, (p. 39 ss.) – si evidenziano le contraddizioni del movimento autonomista negli stessi anni settanta e le contingenze che ne hanno tradito l'anelito.

<sup>75</sup> Ricorda L. Paladin, *Per una storia costituzionale*, cit., p. 264, che “la delega venne lasciata cadere al termine della sesta legislatura, ma fu prontamente rinnovata dopo le elezioni politiche del '76” con la legge 27 novembre 1976, n. 894.

<sup>76</sup> Per una dettagliata analisi della legge delega e dei decreti attuativi v. A. Barbera, *Governo locale e riforma dello Stato*, Editori riuniti, 1978.

<sup>77</sup> ... o almeno era senz'altro sorretto dalla decisa intenzione di ottenere un più vasto decentramento di funzioni verso le Regioni. Di questa accentuata tendenza in quegli anni si hanno vari indizi, sia sul piano dottrinale, sia sul piano istituzionale. Sotto il primo profilo, è sufficiente segnalare come accorta dottrina, per evitare l'opera di continua rimodulazione degli assetti di competenze regionali da parte di leggi (e *legghine*) statali, ritenesse il D.P.R. 616 “una fonte atipica, contraddistinta non da un grado gerarchico sovraordinato rispetto alla legge ordinaria, ma, certo, da peculiare «competenza» (secondo la accezione di Vezio Crisafulli) riconosciuta dalla VIII disp. trans. Cost. e caratterizzata da una funzione di «metro» e di «parametro» della costituzionalità della successiva legislazione statale e regionale (funzione che è attribuita alle leggi sul trasferimento delle funzioni dallo Stato alle regioni dalla costante giurisprudenza della Corte costituzionale). Sulla base di questi elementi si dovrebbe – pare a noi – riconoscere l'illegittimità di modificazioni del riparto di competenze introdotte dal legislatore ordinario senza provvedere, in forma dichiarata ed esplicita, alla modificazione delle relative disposizioni del DPR n. 616” (così A. Barbera, F. Bassanini, *Il decreto n. 616 fra riforma delle autonomie locali e riforma dell'amministrazione centrale*, in A. Barbera, F. Bassanini (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978, p. 31). In senso apparentemente concorde sembrava muoversi anche il più alto livello istituzionale: il Presidente della Repubblica, ritenendo l'opera compiuta col D.P.R. 616 (e con la previa legge di delega) “un punto di riferimento e di certezza di estrema importanza” nei rapporti fra Stato e Regioni, in una sua Lettera del 29 febbraio 1980 al Presidente della Giunta regionale toscana (in occasione di un conve-

mile a quello della legge n. 281, ed anzi si poneva esplicitamente in continuità con essa<sup>78</sup>, seppur con alcune modifiche.

In particolare, coscienti dell'insoddisfazione per l'esperienza precedente, 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 regioni per il territorio e il corpo sociale"<sup>79</sup>. 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<sup>80</sup>. Ed in effetti fra i criteri direttivi si prevedeva che con i decreti delegati si sarebbe provveduto, "nelle materie spettanti ai sensi del-

gno in materia regionale), segnalava di ritenere "estremamente importante che Parlamento e Governo da una parte, Regioni dall'altra, collochino le proprie iniziative nel solco indicato". Aggiungeva – e questo è l'aspetto che sul piano giuridico suscita maggior interesse – come fosse fenomeno da evitare "che nella legislazione statale avvengano, *come qualche volta io stesso ho dovuto segnalare* [corsivo nostro], sconfinamenti in ambiti e materie proprie della competenza regionale". Come segnalato in dottrina (cfr. R. Bin, *Il Presidente della Repubblica e la salvaguardia dell'autonomia regionale*, in «Le Regioni», 1980, p. 577 ss., di seguito al contributo dottrinale è pubblicata la citata Lettera presidenziale – p. 581 ss.), in tal modo riceveva "conferma autografa quanto già era risaputo, cioè che la presidenza ha già avuto occasione di rivolgere al Governo osservazioni critiche su disegni di legge – di cui si chiedeva di autorizzare la presentazione al Parlamento ai sensi dell'art. 87, 4° comma Cost. – che apparivano non conformi all'impostazione definita dal d.P.R. 616". Anzi – continua l'A. – filtrava dal tenore della Lettera presidenziale la volontà di stabilizzare tale prassi, eventualmente anche attraverso il controllo sulle leggi in sede di promulgazione (in realtà, successivamente nessun rinvio del Presidente Pertini si è opposto a leggi statali ampiamente sconfinanti in ambiti regionali: sul punto, si permetta di rinviare a S. Calzolaio, *Il rinvio delle leggi nella prassi*, in «Quaderni costituzionali», 2006, p. 853 ss.; in materia di rinvii "a salvaguardia dell'autonomia regionale", invece, più di recente è stato il Presidente Ciampi a rinviare la legge in materia di incompatibilità dei consiglieri regionali, in quanto ritenuta eccedente rispetto alle disposizioni di principio che in forza dell'art. 122, c. 1, Cost. era tenuta a porre: come ho avuto modo di dire, "interessante l'effetto prodotto dal rinvio, consistente nella approvazione di un parallelo disegno di legge governativo contenente effettivamente disposizioni statali definibili *di principio* – una rarità, per chi si occupa di diritto regionale" – p. 884).

<sup>78</sup> 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".

<sup>79</sup> Così l'art. 1, c. 3, n. 1, della legge n. 382 del 1975.

<sup>80</sup> Sul tema, cfr. F. Bassanini, P. Caretti, *Autonomie regionali e poteri comunitari*, in «Le Regioni», 1980, p. 84 ss.

l'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"<sup>81</sup>.

L'attuazione della delega fu effettivamente maggiore della precedente. In primo luogo, il D.P.R. n. 616<sup>82</sup> trasferiva funzioni in quattro macro-settori: ordinamento e organizzazione amministrativa; servizi sociali; sviluppo economico<sup>83</sup>; 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) e, nelle stesse materie, si prevedeva che alle Regioni 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)<sup>84</sup>. A differenza che nei precedenti decreti delegati, si permetteva alle Regioni "per le attività ed i servizi, che interessano i territori 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)<sup>85</sup>. A ciò si doveva aggiungere il tentativo di coordinare la programmazione economica regionale con quella statale (art. 11)<sup>86</sup>.

<sup>81</sup> Così l'art. 1, c. 3, n. 5, della legge n. 382 del 1975, che proseguiva affermando "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".

<sup>82</sup> Su cui v. il noto commento di A. Barbera, F. Bassanini (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978.

<sup>83</sup> Per un primo bilancio dell'attuazione di questo secondo decentramento in materia economica, v. F. Roversi Monaco, *Le Regioni nel governo dell'economia*, in «Le Regioni», 1980, p. 11 ss.

<sup>84</sup> Sul tema, v. G. Gaja, *Regolamenti e direttive della Comunità economica europea*, in A. Barbera, F. Bassanini (a cura di), *I nuovi*, cit., p. 119 ss. L'art. 6 del D.P.R. 616 introduceva uno strumento di attuazione del diritto comunitario che, se non espropriava del tutto il livello regionale, certamente non lo valorizzava appieno: in particolare per quanto concerneva l'attuazione delle direttive comunitarie, si prevedeva che lo Stato attuasce con propria legge – che doveva contenere il riferimento alle norme considerate di principio – le direttive comunitarie, anche se concernenti materie di competenza regionale, successivamente, in seconda battuta, le Regioni potevano porre la disciplina di sviluppo che sostituiva quella statale (non di principio) cedevole. V. anche G. Strozzi, *Problemi di coordinamento tra diritto comunitario, diritto internazionale ed autonomie regionali: le soluzioni del D.P.R. 616*, in «Le Reg.», 1978, p. 924 ss.

<sup>85</sup> Proprio questa disposizione, anche sulla scorta di alcuni passi della sent. n. 142 del 1972, permetteva di iniziare ad affrontare il problema della cooperazione interregionale, come strumento utile – indirettamente – ad un esercizio di maggiori competenze da parte delle Regioni: cfr. S. Bartole, *Tentativi e ipotesi di lavoro in materia di cooperazione interregionale*, in «Le Regioni», 1980, p. 584 ss.

<sup>86</sup> 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



È 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. 616<sup>87</sup> sarebbe rimasto in vigore fino alle leggi cd. Bassanini<sup>88</sup>. 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 – per la prima volta, 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, offrendo complessivamente «copertura» alla legislazione statale, sottolineava in ogni modo tutti i profili giuridici attraverso i quali si poteva legittimamente espandere la competenza statale, dall’altro, attraverso il “filtro istituzionale” che il governo frapponeva alla approvazione delle leggi regionali, con il duplice strumento del rinvio al consiglio regionale e della impugnazione preventiva delle delibere legislative regionali 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 delibere legislative regionali<sup>89</sup>.

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”.

<sup>87</sup> 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.

<sup>88</sup> 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. Interessante, in quegli anni, lo studio, in parallelo, del caso francese e italiano di S. Tarrow, *Decentramento incompiuto o centralismo restaurato? L’esperienza regionalistica in Italia e Francia*, in «Rivista italiana di scienza politica», 1979, p. 229 ss.

<sup>89</sup> Lo ricorda di recente L. Vandelli, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, in A. Pioggia, L. Vandelli (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Il Mulino, 2006, p. 14 ss., riportando i dati sul rinvio governativo di leggi regionali pubblicati dall’allora Ministro per gli affari regionali A. Aniasi, nel *Rapporto 1982 sullo stato delle autonomie*, Roma, 1982, p. 670 ss., secondo i quali alla fine degli anni ‘70 “il numero dei rinvii ammontava a 347 (1978), 279 (1979), 366 (1980), riguardando una percentuale delle leggi approvate

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 Corte<sup>90</sup>, 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 non sempre favorevole 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<sup>91</sup>.

È 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 concorrere a 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<sup>92</sup>. Questo significava, in relazione all'impu-

dalle regioni superiore al 25%" (p.15). Peraltro, ricorda l'A., in quegli anni erano molto frequenti anche le impugnazioni regionali di leggi statali. Per inquadramento del problema del controllo delle leggi regionali, è ancora per molti versi attuale, nonostante la riforma dell'art. 127 Cost., S. Bartole, *Politica e imparzialità nel controllo delle leggi regionali*, in «Le Regioni», 1980, p. 63 ss. Per la prassi più recente, in materia di impugnazione governativa di leggi regionali, sia consentito rinviare a S. Calzolaio, *La delibera governativa di impugnazione delle leggi regionali nella prassi*, in A. Barbera, T. Giupponi (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, BUP, Bologna, 2008, 311 ss..

<sup>90</sup> Cfr. per la soluzione che permetteva più rinvii dello stesso disegno di legge regionale (purché, anche impercettibilmente, 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). Sul punto si rinvia, per tutti, alla completa ed approfondita disamina di E. Gianfrancesco, *Il controllo governativo sulle leggi regionali*, Giuffrè, Milano, 1994 (in particolare, p. 127 ss.). L'occasione è peraltro propizia per citare un'altra, utilissima, opera curata dallo stesso autore, che rappresenta un sicuro ancoraggio per chi approfondisce questioni di interesse regionale. Il riferimento è a E. Gianfrancesco (a cura di), *Le Regioni italiane: bibliografia giuridica (1948-1996)*, Giuffrè, Milano, 2000.

<sup>91</sup> 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".

<sup>92</sup> L'arretrato accumulato sul finire degli anni settanta, anche a causa del noto "caso Lockheed", era aggravato dall'impugnazione di leggi regionali da parte dello Stato e per il concorrente fenomeno inverso, e veniva smaltito alla fine degli anni ottanta, sul punto v., fra gli altri, P. Caretti,

gnazione 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.

Un tale stato di cose – e l'avvertita insoddisfazione per un modello di regionalismo «compiuto»<sup>93</sup> che non si era stati in grado, nonostante gli sforzi, di attuare<sup>94</sup> – introduceva, a partire dagli anni ottanta, nel dibattito pubblico in materia regionale una forte esigenza di riforma<sup>95</sup>, non solo di maggiore attuazione, dell'ordinamento regionale<sup>96</sup> (che, peraltro, ancora una volta si inseriva in un più vasto anelito di profonda riforma dell'intero assetto istituzionale dello Stato<sup>97</sup>).

L'incapacità, propria di quegli anni, di definire una proposta condivisa<sup>98</sup> (e di

*L'eliminazione dell'arretrato e i nuovi sviluppi della giurisprudenza costituzionale*, in «Quaderni costituzionali», 1989, p. 391 ss.

<sup>93</sup> È sufficiente al riguardo riferirsi al contributo di L. Paladin, *Le Regioni oggi*, in «Le Regioni», 1985, p. 7 ss., da cui emerge pienamente l'insoddisfazione e l'esigenza di profonda riforma dello Stato regionale italiano, insieme ad una approfondita coscienza delle difficoltà a coagulare il consenso intorno ad un progetto unitario. Citando – fra le molte constatazioni di diversi autori della crisi del sistema regionale riportate nel contributo ricordato – il Rotelli, il Paladin afferma che alla metà degli anni '80 "l'Italia appare ... l'unica grande democrazia europea che presenti la triplice caratteristica di essere poco forte nel livello regionale ..., estremamente frammentata nel livello di base comunale ..., territorialmente e istituzionalmente incoerente ... nel livello intermedio" (p. 17). Un decennio più tardi le constatazioni non erano diverse: "per molto tempo, fino agli anni settanta, lo Stato italiano non è stato uno Stato delle autonomie, bensì uno Stato unitario (...). Più tardi, l'attuazione delle autonome regionali su tutto il territorio, dagli anni settanta in poi, non è servita a spezzare quella organizzazione unitaria e centralizzata dello Stato che avrebbe dovuto sostituire" (così G. Pastori, *Unità nazionale, autonomie e federalismo*, in «Le Regioni», 1995, p. 73).

<sup>94</sup> Ci si riferisce alla idea di Regione come ente di governo (A. Barbera, *La regione come ente di governo*, in «Politica del diritto», 1973). Cfr. E. Cheli, *La riforma mancata*, Bologna, Il mulino, 2000, 91 ss.: significativo il titolo del par. 4, cap VIII: "L'insuccesso del modello autonomista".

<sup>95</sup> Fra le altre, v. la proposta articolata di E. Buglione, C. Desideri, A. Ferrara, G. France, G. Meloni, V. Santantonio, V. Visco Comandini, *Per un nuovo regionalismo*, in «Le Regioni», 1994, p. 1337 ss.

<sup>96</sup> Nel quale senz'altro riprendeva vigore (ma senza uniformità di vedute) la proposta di «regionalizzare» il Senato della Repubblica. Cfr. N. Occhiocupo, *Attualità di una ormai antica proposta: la Camera delle Regioni*, in «Le Regioni», 1989, p. 1333 ss.; V. Vicenzi, *La Camera delle Regioni nella riforma del sistema bicamerale italiano*, in «Le Regioni», 1989, p. 1353 ss., e v. anche le difficoltà di individuare un modello efficace: R. Dehousse, *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle Camere nei sistemi federali*, in «Le Regioni», 1989, p. 1365 ss. Più di recente, favorevole al «modello Bundesrat», G. Falcon, *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in «Le Regioni», 1997, p. 277 ss. Per una completa ricostruzione, anche in chiave storica, della tematica della seconda camera italiana, v. G. M. Salerno, *Il Senato tra riforma del bicameralismo e rappresentanza degli enti territoriali*, in «Le Regioni», 1998, p. 9 ss.

<sup>97</sup> È estremamente istruttiva (e completa di ampi riferimenti dottrinali, cui si rinvia per un maggiore approfondimento) la capillare ricostruzione svolta sul tema da C. Fusaro, *La redistribuzione territoriale del potere politico nel dibattito parlamentare dalla Commissione Bozzi alla Commissione D'Alema (1983-1998)*, in S. Gambino (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, Maggioli, 1998, pp. 493-540.

<sup>98</sup> Ad aggravare le già pesanti – e del tutto note – difficoltà politiche di quegli anni nella definizione di una efficace proposta di riforma, vi era il riproporsi – si tratta di una costante del mo-

decidere di intraprenderla), ha progressivamente lasciato emergere quella che, anche di recente, si è definita la “questione settentrionale”<sup>99</sup>, le cui radici vanno cercate anche nei profili dell’equità e della uniforme (o meglio, più uniforme possibile) distribuzione del rapporto fra peso fiscale e spesa pubblica su tutto il territorio nazionale<sup>100</sup>.

dello regionale italiano, ben presente già nell’Assemblea costituente (si pensi alla posizione dei repubblicani e a quelle dei democristiani: cfr. cap. I) – di una certa concorrenza fra un modello autonomista “fondato” sull’autonomia regionale ed un modello basato sulla autonomia municipale, ben sintetizzato da G. Pitruzzella, *Municipalismo versus neoregionalismo*, in «Le Regioni», 1995, p. 641 ss. Più in generale, la difficoltà ad individuare una proposta definita di riforma regionale e/o federale era ben presente anche a livello dottrinale, cfr. i contributi in A. Pace (a cura di), *Quale dei tanti federalismi?*, Padova 1997.

<sup>99</sup> L’espressione è utilizzata da A. Barbera, *Il governo locale nell’economia globale*, in «Le istituzioni del federalismo», 1999, p. 1107. L’apice della «questione settentrionale» sembrava aversi con il “progetto «neo-federalista» elaborato inizialmente da Gianfranco Miglio e poi adottato dalla Lega Nord, diretto a trasformare la Repubblica in una unione di tre distinte repubbliche del Nord, dell’Etruria, e del Sud” (così A. Morrone, *Lo Stato regionale nella transizione*, in S. Ceccanti, S. Vassallo (a cura di), «Come chiudere la transizione», Il Mulino, 2004). Tuttavia il progetto – che si contrapponeva ad altre elaborazioni di quegli anni, di senso regionalista, ma non federalista, in particolare quella della Commissione cd. De Mita-Iotti – veniva fortemente criticato sia sotto il profilo della funzionalità sia in riferimento al fine che si poneva: più che della creazione di un autentico sistema federale, sembrava trattarsi di una opzione confederale. Sul tema v. U. Allegretti, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in «Le Regioni», 1995, p. 9 ss.; U. De Siero, *Ipotesi di revisione costituzionale: il cosiddetto regionalismo «forte»*, in «Le Regioni», 1995, p. 27 ss. (quest’ultimo A., opportunamente sottolineava come l’utilizzo dei termini “regionalismo” e “federalismo”, ampiamente sfruttato in quegli anni per tracciare netti confini di divisione fra le diverse proposte, fosse in realtà, nell’esperienza costituzionalistica e nella riflessione dottrinale, incapace di definire due ambiti nettamente separati). Contemporaneamente, comunque, era generalmente condivisa la necessità di un rafforzamento della autonomia regionale, come dimostrato, fra l’altro, dalla richiesta referendaria presentata su impulso di taluni consigli regionali: “Umbria, Piemonte, Valle d’Aosta, Lombardia, Marche, Basilicata, Toscana, Emilia-Romagna, Veneto, depositarono cinque richieste di referendum, che erano volte a realizzare un più ampio decentramento, attraverso l’abolizione di alcuni dicasteri (Agricoltura e foreste, Sanità, Turismo e industria) e talune norme del decreto n. 616/77, che prevedevano ampi poteri statali di intervento (in materia di indirizzo e coordinamento, rapporti internazionali e con la Comunità europea, difesa nazionale e pubblica sicurezza), riducendo l’autonomia regionale nelle materie assegnate dalla Costituzione” (così A. Barbera, A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino, 2003, p. 132).

<sup>100</sup> ... che a sua volta richiama il tema della perequazione delle risorse fra le Regioni italiane: cfr. 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.

## 2.2. Il terzo decentramento. Verso la riforma costituzionale

In ogni caso è un dato di fatto che all'inizio degli anni '90 il regionalismo ed il federalismo divengono questioni ineludibili per chiunque si fosse proposto al Governo del Paese<sup>101</sup> ed aspetti centrali nel dibattito di quegli anni sulle riforme istituzionali<sup>102</sup>.

In questo contesto trovava origine la legge delega n. 59 del 1997<sup>103</sup> e i decreti legislativi che ne derivavano, in particolare il d.lgs. n. 112 del 1998<sup>104</sup>.

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 "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 aveva-

<sup>101</sup> Anzi, il tema «federale» diviene strumento per la conquista, a ritmo alternato, da parte del centrodestra e del centrosinistra, della simpatia (e dei voti determinanti) della Lega. Sul punto è interessante quanto argutamente esposto di recente da A. Barbera, *Il Titolo V fra attuazione e riforma, Documento presentato in occasione dell'audizione presso le Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato (11 dicembre 2006)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), e ripreso, dallo stesso A., in *Le riforme come pretesto*, «Quaderni costituzionali», n. 4 del 2006, p. 760. Egli afferma che proprio ed esclusivamente a ragioni tattiche rispondeva "l'improvviso esplodere delle vocazioni federaliste nella primavera del 1995, al momento della formazione del governo Dini e alla vigilia delle elezioni regionali. È il periodo in cui la Lega, ribaltata l'alleanza con Berlusconi, diviene l'ago della bilancia per qualunque maggioranza di governo. Proprio in quei mesi il PDS e i popolari abbandonano la (fino allora granitica) pregiudiziale antifederalista, mettono da parte la tradizionale linea regionalista e abbracciano un raffazzonato federalismo. Negli stessi mesi perfino Alleanza Nazionale si scopre federalista. Sono gli stessi mesi in cui non pochi audaci costituzionalisti, talvolta riscrivendo le pagine fino allora elaborate, e assecondando il trasformismo verbale dei suddetti partiti, giungono alla conclusione che, pur essendo stato il federalismo espressamente rifiutato dalla Costituente, una revisione costituzionale in senso federalista non avrebbe toccato i principi supremi della Costituzione".

<sup>102</sup> 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.

<sup>103</sup> Su cui v. E. Gianfrancesco, *Il federalismo a Costituzione invariata: profili problematici del conferimento di funzioni amministrative a regioni ed enti locali previsto dalla l. n. 59/1997*, in «Scritti in onore di Serio Galeotti», vol. I, Giuffrè, 1998, p. 627 ss.

<sup>104</sup> Per un quadro sintetico v. A. Anzon, *Le potestà legislative dello Stato e delle Regioni*, Giapichelli, 2005, p. 26-27, che ricorda positivamente l'esperienza della legge delega n. 59, in quanto "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".

no definito, un poco avventatamente, le riforme introdotte dalle leggi Bassanini in termini di “federalismo amministrativo a Costituzione invariata”.

La legge n. 59<sup>105</sup> si fondava su alcuni pilastri fondamentali. In primo luogo, la spinta per il forte decentramento di funzioni doveva avvenire attraverso un vasto processo di conferimento<sup>106</sup> di funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti locali. 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, affidando a questi ultimi enti tutte le funzioni amministrative non riservate allo Stato (v. art. 1, commi 1-4, l. n. 59 del 1997): impostazione opposta a quella dell'allora vigente art. 117 Cost.

In tal senso, forse, si poteva giustificare l'accostamento agli ordinamenti federali, poiché, secondo gli insegnamenti della dottrina<sup>107</sup>, il “metodo della enumerazione statale delle competenze” è tipico di tali sistemi.

Altro elemento caratterizzante era costituito dall'introduzione del principio di sussidiarietà<sup>108</sup> quale criterio di riparto delle funzioni tra Stato, Regioni ed enti locali. Tale criterio comportava “l'attribuzione della generalità dei compiti e delle

<sup>105</sup> Su cui v. Corte cost., sent. n. 408 del 1998 ed i commenti di A. Anzon, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1998, p. 3531 ss., e, nella rivista «Le Regioni», 1999, di R. Bin, *L'indirizzio e coordinamento nella Bassanini: ritorno alla legalità*, p. 406 ss., e 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.

<sup>106</sup> 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.

<sup>107</sup> 143 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 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”. Nello stesso volume, 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*, muovendo dall'affermazione per cui “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” (p. 72) non manca di rilevare 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).

<sup>108</sup> 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.

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 nominate<sup>109</sup> 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, 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)<sup>110</sup>.

Dal quadro complessivo finora sommariamente descritto, si può osservare come la legge n. 59 spingesse verso un decentramento che non valorizzava solo, o principalmente, le Regioni (come ci si sarebbe potuto aspettare), ma anche gli enti locali<sup>111</sup>.

La stessa introduzione del principio di sussidiarietà risultava “costruita – come ha rilevato la dottrina<sup>112</sup> – 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 neppure menzionato in ordine ai nuovi rapporti che dovranno essere instaurati tra lo Stato e le Regioni”<sup>113</sup>.

Più che di una svista si trattava di una ricostruzione voluta del sistema.

In ogni caso, lo Stato, come accennato, conservava funzioni nell’elenco di ma-

<sup>109</sup> 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.

<sup>110</sup> In attuazione della legge n. 59 del 1997, come si descrive di seguito nel testo, veniva, in particolare, approvato il d.lgs. n. 112 del 1998. Nei settori disciplinati da questo d.lgs., per l’individuazione delle leggi regionali di (ulteriore) conferimento di funzioni agli enti locali, v. P. D’Avena, *Le leggi regionali di attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112*, in «Le Regioni», 1999, p.597 ss.

<sup>111</sup> 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)”.

<sup>112</sup> Cfr. B. Caravita di Toritto, *Diritto dell’ambiente*, Bologna, 2001, p. 114.

<sup>113</sup> Cfr. R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Diritto dell’ambiente*, Bari, 1999, p. 68.

terie previste dall'art. 1, comma 3 della legge n. 59 del 1997: un elenco corposo, al confine del quale poteva essere disagiata 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 venivano emanati diversi decreti legislativi fra i quali, per quanto qui interessa, bisogna considerare in particolare il d.lgs. n. 112 del 1998<sup>114</sup>.

Il d.lgs. n. 112 del 1998 poggiava – in coerenza con la 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 specificati<sup>115</sup> 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 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 chia-

<sup>114</sup> ... recante "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59". 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.

<sup>115</sup> 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).



rezza”. Si concludeva 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”<sup>116</sup>. Il tempo avrebbe confermato queste intuizioni.

### 3. Le «materie» nella Costituzione. Il progressivo (apparente) dissolversi della concezione di materia legislativa

La premessa storico-normativa insieme al rapido esame della posizione costituzionale dell’ente regionale permettono di introdurci all’evolversi delle diverse tesi dottrinali che, in parallelo, si sono sviluppate 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 statale<sup>117</sup>.

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»”<sup>118</sup>, 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’istituto<sup>119</sup>, secondo l’ente o l’ufficio<sup>120</sup>, secondo l’attività<sup>121</sup>,

<sup>116</sup> Così R. Bin, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in «Le Regioni», n. 4 del 2001, p. 617-18.

<sup>117</sup> 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.

<sup>118</sup> Così P. Virga, *La Regione*, cit., p. 43.

<sup>119</sup> 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.

<sup>120</sup> 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.

<sup>121</sup> 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”.

secondo i beni<sup>122</sup>.

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 alle prime decisioni della Corte costituzionale, e, ancor più, constatata la "inattuazione cronica" del Titolo V, la dottrina moderava, fino a cancellare, la fiducia nella capacità di determinare un contenuto oggettivo delle materie<sup>123</sup>: le materie regionali, dunque, tendevano ad essere descritte in negativo, attraverso l'enucleazione dei limiti cui erano soggette.

Mi sembra esprimere questa consapevolezza il Paladin, il quale, pur richiamandosi alla categorizzazione del Virga, 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"<sup>124</sup> (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"<sup>125</sup>.

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 (e definirne) 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 legi-

<sup>122</sup> 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.

<sup>123</sup> 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.

<sup>124</sup> Così L. Paladin, *La potestà legislativa regionale*, cit., p. 89.

<sup>125</sup> Così L. Paladin, *La potestà legislativa regionale*, cit., p. 90.

slative<sup>126</sup>. Era piuttosto il necessitato *iter* di attuazione che provocava tale effetto<sup>127</sup>: 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)<sup>128</sup>, 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.

Questa dinamica – che pure qualche dubbio lo sollevava, almeno sotto il pro-

<sup>126</sup> 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 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).

<sup>127</sup> 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 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 l'A. 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).

<sup>128</sup> ... come peraltro era puntualmente disposto dalla VIII disposizione transitoria e finale della Costituzione, c. 2 e 3, secondo la quale "Leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni. Fino a quando non sia provveduto al riordinamento e alla distribuzione delle funzioni amministrative fra gli enti locali restano alle Province ed ai Comuni le funzioni che esercitano attualmente e le altre di cui le Regioni deleghino loro l'esercizio. / Leggi della Repubblica regolano il passaggio alle Regioni di funzionari e dipendenti dello Stato, anche delle amministrazioni centrali, che sia reso necessario dal nuovo ordinamento. Per la formazione dei loro uffici le Regioni devono, tranne che in casi di necessità, trarre il proprio personale da quello dello Stato e degli enti locali".

filo 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 decisioni<sup>129</sup>; ne risultava che “con le norme di attuazione, cioè con norme di legge ordinaria dello Stato, è possibile delimitare la competenza materiale delle regioni”<sup>130</sup>.

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 fonti<sup>131</sup>.

Egli muoveva, sul piano generale, dalla distinzione fra 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”<sup>132</sup>. In tale 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, osservando 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 compe-

<sup>129</sup> 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 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”.

<sup>130</sup> Così M. Mazziotti, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Giuffrè, 1961, p. 139.

<sup>131</sup> 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.

<sup>132</sup> Così P. Virga, *La Regione*, cit., p. 39.

tenze regionali sono concorrenti e in un certo senso tutte sono primarie”<sup>133</sup> poiché in tutte le potestà legislative, in misura variabile, poteva concorrere, e di norma concorreva, la legislazione statale.

In particolare il Crisafulli, in due mirabili saggi 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 e lo faceva muovendo da due osservazioni concernenti rispettivamente la competenza concorrente e 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”<sup>134</sup>.

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 norme”<sup>135</sup> 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)”<sup>136</sup>.

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”: osservando lo stesso fenomeno da diverso punto di vista, il rapporto fra le potestà legislative statale e regionale si prestava ad essere rico-

<sup>133</sup> Così G. Balladore-Pallieri, *L'attività legislativa delle Regioni*, in «Atti del primo convegno di studi regionali», Padova, 1955, p. 91.

<sup>134</sup> Tutte le frasi riportate fra virgolette sono estratte da V. Crisafulli, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1960, rispettivamente p. 277-78 e 286.

<sup>135</sup> Norme, a differenza che nell'ipotesi precedente, non solo di principio, peraltro.

<sup>136</sup> Così V. Crisafulli, *op. ult. cit.*, p. 280-81.

struito sia in termini di competenza<sup>137</sup> – per cui la gerarchia dei contenuti 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)”<sup>138</sup>.

Quindi il rapporto fra legge statale e regionale si poneva in una zona grigia, al punto di congiunzione o di confine fra gerarchia e competenza (in una sorta di «gerarchia di fatto»)<sup>139</sup>.

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

<sup>137</sup> In questa prospettiva, v. F. Modugno, *Legge (vizi della)*, in «Enciclopedia del diritto», XXIII, Giuffrè, 1973, spec. p. 1024 ss, tematiche che l’autore sviluppa con maggiore approfondimento in F. Modugno, *L’invalidità della legge*, Milano, Giuffrè, I (Teoria della Costituzione e parametro del giudizio costituzionale), II (Teoria dell’atto legislativo e oggetto del giudizio costituzionale), 1970. Più di recente v. F. Modugno, *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in «Enciclopedia del diritto», (agg.) I, Milano, 1997 (contributo agilmente accessibile anche in <http://dirittoditutti.giuffre.it>).

<sup>138</sup> Così V. Crisafulli, *Gerarchia e competenza nel sistema delle fonti*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1960, p. 807, nota 56.

<sup>139</sup> 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 (circoscritta 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.

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.

Si trattava, peraltro, di una necessità: il completamento della regionalizzazione della Repubblica comportava una diversa incidenza del «problema Regioni» rispetto all'assetto complessivo dell'ordinamento ed anche del ruolo della Corte costituzionale: 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.

Ed in effetti, proprio 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 denuncia dello stato di crisi del regionalismo italiano si introducevano, si affermava 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 normativa<sup>140</sup>.

È fin troppo evidente che tale opzione interpretativa partiva dall'osservazione dello stato di fatto delle competenze effettivamente riconosciute ed esercitate dalle Regioni e, quindi, da un'impeccabile ricostruzione della evoluzione della legislazione (statale) e della giurisprudenza costituzionale, le quali avevano senz'altro contribuito in modo determinante a rendere il quadro delle competenze regionali non corrispondente (o corrispondente in modo profondamente deformato) 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 era come riempire di contenuto quelle disposizioni costituzionali, 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 attribuzio-

<sup>140</sup> 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.

ne 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”<sup>141</sup> 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”<sup>142</sup>. Proprio alle leggi cornice, intese “come fonte di ridimensionamento delle funzioni statali e regionali, e come possibile strumento di programmazione”<sup>143</sup>, 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, in cui si prevedeva la riserva allo Stato della funzione di indirizzo e di coordinamento<sup>144</sup>: in tal modo il tema della uniformità del diritto di matrice statale viene, in un certo senso, percorso dallo stesso legislatore statale – come si è già documentato in precedenza.

Dunque, oltre ai principi fondamentali, sul piano legislativo, l'indirizzo ed il coordinamento in chiave amministrativa: una volta accettata la ragionevole impostazione del Paladin per cui lo Stato aveva il compito di coordinare e di rimodellare le funzioni e le competenze regionali, il passo era breve per ritenere che coordinare significasse “eventualmente ed in certa misura, dirigere”<sup>145</sup> e, quindi, per tradurre in termini di “supremazia” quel che fino a quel momento poteva anche risolversi concettualmente in termini di competenza.

<sup>141</sup> 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. Di «decostituzionalizzazione delle materie» aveva discusso già A. D'Atena, *L'Italia verso il federalismo. Taccuini di viaggio*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 80 ss., il quale sottolineava trattarsi “di una tendenza risalente all'esperienza regionale speciale, e, in particolare, ai decreti di attuazione degli statuti. I quali, soprattutto in sede di trasferimento delle funzioni amministrative alle rispettive Regioni, hanno, in genere, distinto minuziosamente, all'interno delle materie a queste statutariamente assegnate, le fattispecie di interesse nazionale, di pertinenza dello Stato, dalle fattispecie di pertinenza regionale. In conseguenza di ciò le materie si sono disarticolate” (cfr. anche A. D'Atena (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 208).

<sup>142</sup> Così L. Paladin, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in «Foro amministrativo», 1971, p. 39.

<sup>143</sup> Ancora L. Paladin, *op. ult. cit.*, p. 40.

<sup>144</sup> Cfr. 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.

<sup>145</sup> Ancora L. Paladin, *op. ult. cit.*, p. 40.



È qui che si salda l'impostazione crisafulliana (e del Paladin) 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 coordinamento in relazione alle attività poste dalle Regioni in materie di loro competenza ai sensi dell'art. 118, c. 1, Cost., 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 tale 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»" <sup>146</sup> e ci si basava, in particolare, su un passaggio di uno scritto dell'Esposito <sup>147</sup>, il quale, in relazione al contenuto dell'art. 5, 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" <sup>148</sup>.

Da questa interpretazione dell'art. 5 della Costituzione <sup>149</sup> – non universal-

<sup>146</sup> Così S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1971, p. 115.

<sup>147</sup> Il pensiero espresso da C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in «La Costituzione italiana – Saggi», Padova, 1954, p. 69, viene citato da S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1971, p. 115, nota 100.

<sup>148</sup> La posizione di Esposito che emerge nel noto saggio appare aperta, in realtà, ad una lettura che valorizzi l'unità politica, e non necessariamente l'uniformità amministrativa, della Repubblica (e, su questo aspetto, v. U. Allegretti, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in «Le reg.», 1995, p. 9 ss.). Sul tema v. ora la ricostruzione di E. Griglio, *Principio unitario e neo-policecentrismo*, Cedam, Padova, 2008, spec. p. 1-54.

<sup>149</sup> 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. V. anche R. Bifulco, *Art. 5*, in in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, I, p. 132 ss.

mente considerata soddisfacente anche in termini logico-giuridici<sup>150</sup> – si traeva la

<sup>150</sup> Infatti, si affermava 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 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*, Giuffré, 1973, p. 40-41. Tali lucide affermazioni svelano la divaricazione – peraltro ben giustificata dai diversi accidenti storici di partenza – che connota l'idea regionale consacrata nella nostra Costituzione e quella federale della Costituzione statunitense. Nel nostro ordinamento, come magistralmente ricorda l'Esposito nel passaggio citato dal Bartole (appena esposto nel testo), l'autonomia regionale non è che una forma (più o meno accentuata, a seconda delle impostazioni) di decentramento di funzioni, accettata come una modalità che permette una (potenziale e presunta) maggior efficacia di azione dei pubblici poteri, che tuttavia non deve mai (e non deve perché, in forza della riferita lettura dell'art. 5 della Costituzione, non può) arrivare a porre effettivamente a rischio l'unità statale intesa come uniformità normativa e garanzia delle «strutture centralistiche» (secondo l'efficace espressione del Barbera). Nell'impostazione statunitense, invece, il tema del federalismo non assume esclusivamente rilievo sotto il profilo della maggiore efficacia nell'esercizio delle funzioni (legislative, amministrative, pubbliche in senso lato), ma si riferisce al problema della garanzia delle libertà: il decentramento federale è una necessità, un postulato della difesa delle libertà contro l'arbitrio dello Stato (verso il singolo) e contro il potere di altri Stati (verso la collettività dello Stato federale); sotto il primo profilo cfr., anche se non si tratta di un autore statunitense, K.C. Wheare, *Del governo federale*, Il Mulino, 1997, p. 104, il quale sottolinea che “il federalismo esige forme di governo che abbiano le caratteristiche abitualmente associate alla democrazia o al governo libero”. Proprio l'elaborazione della Costituzione statunitense ed il passaggio dalla confederazione di stati allo stato federale – ben illuminata dai saggi contenuti nel *The Federalist* (ed. italiana a cura di M. D'Addio, G. Negri, *Il Federalista*, Il Mulino, Bologna, 1980) – simboleggia, da un lato, l'avvertita necessità di unità dello Stato (dalla Confederazione allo Stato federale, appunto) a scopi, innanzitutto ma non solo, di difesa, dall'altro, che «unità» non significa «uniformità» e che, anzi, per meglio coniugarsi col tema delle libertà, deve tradursi nella maggiore «autonomia» possibile (su questi temi, è molto interessante il testo, reperibile sul web nella sua edizione originale, di J.S. Mill, *Consideration on representative government*, New York, Harper & Brother Publishers, 1862, spec. cap. XV e XVII, rispettivamente intitolati «of local representative bodies» e «of federal representative governments»; tuttavia, in relazione alla evoluzione specifica dell'ordinamento americano v. M.J. Horwitz, *La trasformazione del diritto americano (1870-1960)*, Il Mulino, 2004, in cui l'A. sottolinea – e ciò da consistenza alle affermazioni precedentemente fatte – che “negli anni settanta e ottanta, la vera fonte del dissenso all'interno della Corte suprema, eccetto forse per le questioni razziali, si fondava su diverse interpretazioni dei pericoli del potere federale e della centralizzazione del potere”, p. 33; da ultimo è molto interessante la breve ma arguta ricostruzione contenuta in E. Balboni, *Dal federalismo gridato al regionalismo possibile*, in E. Bindi, M. Perini (a cura di), *Federalismo e regionalismo. Teoria e prassi nell'attuale fase storica*, Giuffré, 2006, p. 10 ss.). In tal senso, il nostro art. 5 della Costituzione, col concetto di «Repubblica una e indivisibile», fa “riferimento a un ordinamento saldamente unitario”, adottando “una formula «militante»” fatta propria “in Francia dalla Convenzione rivoluzionaria il 22 settembre 1792” (le citazioni sono tratte da A. Barbera, C. Fusaro, *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 307): un testo dunque che guarda oltrel'oceano e non oltre oceano. Per sottolineare la distanza fra l'impostazione francese e quella statunitense, e l'ambiguità profonda che deriva dalla formulazione dell'art. 5 della Costituzione, è di rilievo un passaggio di A. de Toqueville, *L'antico regime e la rivoluzione*, (a cura di) G. Candeloro, BUR, 2000, p. 71 ss., dal quale emerge che lo stato accentratore (l'unità come uniformità, per intendersi) non è un prodotto della rivoluzione francese, ma una degenerazione dell'*Ancien régime*.

giustificazione di tutti i limiti alla legislazione regionale ed anche, almeno implicitamente, della impostazione consolidata della legislazione e 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 rapporto di supremazia/soggezione fra Stato e Regione doveva considerarsi scolpito nel significato politico dell'art. 5 della Costituzione<sup>151</sup>, il tema ulteriore della necessità di collaborazione fra questi enti era “per lo più *in fieri*”<sup>152</sup> e tutto da costruire.

Le premesse da cui si muoveva svelano anche la fatica con cui il tema della collaborazione si sarebbe fatto strada<sup>153</sup> – principalmente a partire dagli anni '80 e con molte difficoltà, che ancor oggi scontiamo – poiché, anche al livello teorico, era arduo chiarire per quale ragione – salvo il riferimento ad un (debole) principio costituzionale di collaborazione in parte immanente all'ordinamento costituzionale, in parte desumibile sia dall'art. 5 che dal generale principio di buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 della Costituzione<sup>154</sup> – un soggetto, lo Stato, posto in posizione di supremazia, 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, apparentemente illimitabile, volontà: insomma,

<sup>151</sup> Con evidenza, questa interpretazione «politica» dell'art. 5 Cost. tendeva a cozzare con (ed a sterilizzare) altre tendenze, in particolare quelle del cattolicesimo popolare e del cattolicesimo democratico, che pure avevano pervaso la Costituente. Mi sembra pienamente espressiva del modo di «sentire» l'art. 5 Cost. secondo queste (ultime) tendenze il contenuto di un contributo di N. Occhiocupo, *Piccola storia dell'attualità della Costituzione*, in «Il Mulino», 2006, p. 672, quando afferma che “uno dei pilastri dell'edificio costituzionale, secondo la terminologia lapiriana, proiezione della dimensione sociale della persona, è dato dal pluralismo sociale, giuridico, istituzionale. L'istanza pluralistica consente anche alla persona di realizzare il suo sviluppo nelle formazioni sociali a carattere territoriale – comuni, provincie, regioni – che, non a caso, la Repubblica, come è previsto nell'articolo 5 della Costituzione, riconosce e promuove come comunità storicamente esistite ed esistenti, che concorrono a costituire l'ordinamento della Repubblica medesima, secondo le disposizioni appunto del Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Si tratta di un'altra «novità», molto bene evidenziata dal presidente della Commissione dei «Settantacinque», Meuccio Ruini, il quale ricorda come essa riecheggi l'affermazione di Stuart Mill che nelle autonomie locali si ha un «ingrandimento della persona umana», e che «senza istituzioni locali una nazione può darsi un governo libero, ma non lo spirito della libertà»».

<sup>152</sup> Così S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1971, p. 147.

<sup>153</sup> Al riguardo si vedano gli interessanti spunti in merito alle procedure concertative attuate, in via formale e informale, fra Stato e Regioni (speciali, prima, ed anche ordinarie a partire dagli anni settanta), di S. Cassese, D. Serrani, *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia*, in «Le Regioni», 1980, p. 398 ss.

<sup>154</sup> Puntualmente ricordato da R. Bifulco, *Leale collaborazione (principio di)*, in S. Cassese (diritto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, 2006, p. 3356 ss.

l'impressione era che la «supremazia» fosse un postulato e la «collaborazione» (finisse per essere) una pia concessione<sup>155</sup>.

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, la quale, nel tentativo apprezzabile di “recuperare la «logica» del disegno costituzionale, evidenziandone le virtualità e misurandone il grado di elasticità”<sup>156</sup> cercava di individuare il contenuto oggettivo delle materie affidate alla 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 regionali<sup>157</sup>. 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 do-

<sup>155</sup> In un certo senso, una certa evoluzione di tale dinamica di rapporti Stato-Regioni, veniva realizzandosi già a partire dagli anni ottanta. Significativa al riguardo, ad es., la sent. n. 195 del 1986. In materia di turismo, il legislatore statale aveva previsto (artt. 1 e 2 della legge n. 217 del 1983) che il Governo si avvallesse per il raggiungimento degli obiettivi della programmazione economica nazionale e settoriale attraverso l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento (che altrimenti avrebbe potuto esercitare autonomamente) di un organo composto su base paritaria dagli organi statali e regionali. La Corte, nella citata sentenza, ritiene legittima (anche in riferimento alle Regioni speciali che la impugnavano) tale disciplina in quanto siffatto organismo rappresentava “strumento idoneo a comporre le istanze unitarie con quelle dell'autonomia, anche differenziata, sia in attuazione dei principi che presiedono alla corretta strutturazione dell'indirizzo e coordinamento, sia in conformità del generale precetto dell'art. 11 del D.P.R. 616/1977, secondo cui lo Stato determina gli obiettivi della programmazione «con il concorso» delle Regioni”. Ha osservato R. Bin, *Legislazione di principio e funzione di indirizzo e coordinamento*, in «Le Regioni», 1987, p. 209 ss., che “viene così a crearsi nell'argomentazione della Corte una stretta connessione tra soluzioni organizzative-collaborative, procedure programmatiche, poteri governativi di indirizzo e coordinamento e gestione degli stanziamenti aggiuntivi” (p. 226).

<sup>156</sup> Così A. D'Atena, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Bulzoni, 1974, p. 14 ss.

<sup>157</sup> 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.

vuto provocare la “perdita secca” di un ramo delle competenze legislative da parte del legislatore statale<sup>158</sup> – le competenze inerenti la disciplina di dettaglio delle materie elencate nell’art. 117<sup>159</sup>.

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 fondamenta su cui tutto il discorso successivo<sup>160</sup> si sarebbe svolto ed innestato: se ne era come scolpita – per usare un termine familiare – la cornice.

#### 4. Ruolo residuale dei criteri di interpretazione delle materie legislative

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, sul piano generale, ai decentramenti che si erano succeduti (ma anche alla legislazione statale di settore e/o di spesa che, spesso, rimodellava il quadro delle funzioni già disegnato dai decreti di trasferimento) l’indicazione delle materie e delle funzioni trasferite alle Regioni ordinarie, il tema dei criteri di interpretazione delle materie di competenza regionale si poneva in una prospettiva radicalmente diversa da quella dei primi anni successivi all’entrata in vigore della Costituzione.

Il fatto stesso che le materie legislative da “bussola delle competenze” fossero decadute ad essere un limite, fra gli altri, alla legislazione regionale, spiega

<sup>158</sup> A. D’Atena, *L’autonomia legislativa delle Regioni*, Bulzoni, 1974, p. 160.

<sup>159</sup> 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).

<sup>160</sup> 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, del Bartole e del D’Atena, già citate.

chiaramente la scarsa importanza attribuita già a partire dagli anni '60, salvo qualche rilevante eccezione, alla loro interpretazione<sup>161</sup>.

Conseguentemente, la individuazione delle materie e del loro contenuto<sup>162</sup> risulta schiacciata fra l'interpretazione "autentica" delle materie legislative fornita dal legislatore statale e l'interpretazione a partire dai limiti alla legislazione regionale, usuale nella giurisprudenza costituzionale.

Pur precisando, quindi, che i canoni ermeneutici di individuazione delle materie legislative non hanno mai costituito un solido riferimento ed un effettivo fondamento delle scelte né per il legislatore né per la Corte costituzionale stessa, è necessario passarli in rapida rassegna, poiché rappresentano uno strumento ricorrente di giustificazione "dialettica" delle decisioni del giudice costituzionale.

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 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* – spesso utilizzato anche dalla Corte<sup>163</sup> – che "ponendo in relazione le varie norme, consente

<sup>161</sup> Anche se, almeno sul piano metodologico, il fatto che questo sia stato il corso degli eventi non esime il giurista dall'offrire comunque un punto di vista sul «dover essere» costituito proprio dalle elencazioni materiali, ancorché eluse. 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).

<sup>162</sup> 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.

<sup>163</sup> Cfr. sent. n. 25 del 1973.

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”<sup>164</sup>.

Tuttavia, il canone interpretativo per antonomasia nell’interpretazione del contenuto della materia legislativa è il *criterio oggettivo*, attraverso il quale si vorrebbe identificare direttamente il sostrato proprio della competenza legislativa, il suo «oggetto» specifico; la definizione di tale criterio, che potrebbe sembrare «banale» o scontata, è in realtà molto difficile da individuare<sup>165</sup> in positivo.

Accanto ad esso, si suole richiamare il *criterio teleologico*, in forza del quale “il contenuto della norma potrebbe valutarsi in funzione dello scopo-interesse della norma stessa”<sup>166</sup>, 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.

La Corte, sin dalle prime decisioni, privilegia fortemente il primo criterio affermando che “per identificare le materie sulle quali le Regioni hanno competenza, deve essere seguito un criterio obbiettivo tratto dal contenuto della norma e non dai fini che la norma stessa intende perseguire”<sup>167</sup>.

Come emerge da questo passo, la Corte sostiene l’utilizzo del criterio oggettivo – come detto 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 regionali<sup>168</sup>. 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 mate-

<sup>164</sup> Così P. Virga, *La Regione*, cit., p. 49.

<sup>165</sup> Lo fa notare, riferendosi alla giurisprudenza costituzionale, S. Mangiameli, *Le materie di competenza regionale*, Giuffrè, 1992, p. 65.

<sup>166</sup> Così P. Virga, *La Regione*, cit., p. 49.

<sup>167</sup> 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.

<sup>168</sup> 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 dei lavoratori”. Ma v. anche la sent. n. 46 del 1962, annotata da A. Abbamonte, *Prezzi dell’energia elettrica, interessi nazionali e conflitto di competenze fra Stato e regione*, in «Rassegna di diritto pubblico», 1962, p. 427 ss.

ria di «edilizia e urbanistica»<sup>169</sup>, 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”<sup>170</sup>.

Bisogna anche segnalare che tale impostazione ha l’effetto di collegare direttamente l’interpretazione svolta sulla base del criterio oggettivo al ruolo delle norme di attuazione degli Statuti speciali, prima, e dei decreti di trasferimento di funzioni, poi, che divengono la vera cartina di tornasole del criterio in parola.

Accanto ai criteri oggettivo e teleologico, va menzionato 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”<sup>171</sup>.

In alcune decisioni, la Corte sembra utilizzare tale canone ermeneutico affermando, ad esempio, 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”<sup>172</sup>.

Va ricordato al riguardo anche il *criterio della connessione*<sup>173</sup>, 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 espressa-

<sup>169</sup> Art. 3, lett. f), St. Sard.: si tratta di competenza legislative piena della Regione Sardegna

<sup>170</sup> Così la sent. n. 50 del 1958.

<sup>171</sup> 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.

<sup>172</sup> 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”.

<sup>173</sup> Su cui estremamente chiare sono le considerazioni e le distinzioni (specialità, complementarietà, consequenzialità) di S. Mangiameli, *La connessione, il principio di strumentalità, la Gesichtspunktheorie e l’enumerazione regionale*, in «Le Regioni», 1991, p. 1757 ss., in commento della sent. n. 590 del 1990.



mente 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”<sup>174</sup>.

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<sup>175</sup>. 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 aperta<sup>176</sup>.

Infine, bisogna soffermarsi sul *criterio storico-normativo*, cui autorevole dottrina – come abbiamo visto – ha prestato particolare attenzione. 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 mutuare dalla normazione sottordinata”<sup>177</sup>. Quindi, in concreto, la definizione delle materie sarebbe, in tali casi, quella cristallizzata 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 riferito<sup>178</sup>.

Tale criterio viene utilizzato con frequenza dalla Corte<sup>179</sup>, pur non assumendo un carattere generale<sup>180</sup>.

## 5. Il custode dei limiti. Le materie attraverso 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

<sup>174</sup> Così P. Virga, *La Regione*, cit., p. 54.

<sup>175</sup> Cfr. sent. n. 46 del 1962.

<sup>176</sup> Cfr., fra le altre, sentt. n. 140 del 1977 e 2 del 1990.

<sup>177</sup> A. D’Atena, *L’autonomia legislativa delle Regioni*, Bulzoni, 1974, p. 118.

<sup>178</sup> 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.

<sup>179</sup> V. fra le altre, la sent. n. 139 del 1972.

<sup>180</sup> Cfr. sent. n. 28 del 1964. È espressamente escluso il ricorso al principio ermeneutico della cd. «pietrificazione» per l’interpretazione delle competenze regionali dalla sent. n. 211 del 1988, in cui si indicano anche diversi precedenti sul punto.

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, un po' meno ovviamente, viceversa), avrebbe avuto maggiori possibilità di successo enucleando, attraverso una analisi serrata della legislazione statale e 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 (se non alla amministrazione) 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»<sup>181</sup>: 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 dal parallelo fra legislazione statale e decisioni della Corte, verrà indicato in seguito, nella parte specificamente dedicata 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

<sup>181</sup> L'espressione è di R. Bin, *I criteri di individuazione delle materie*, in «Le reg.», 2006, p. 899.

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 regionale<sup>182</sup>.

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 soprattutto in senso positivo – perché di frequente il legislatore regionale incontrava la materializzazione del limite nella legge statale stessa, che si arrogava (e/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.

Ciò si verificava – come più volte sottolineato – non tanto a causa di una precisa volontà «antiregionale» del giudice costituzionale, ma, principalmente, per evitare di confliggere con l'andamento della legislazione statale<sup>183</sup>.

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 (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.

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 giurispru-

<sup>182</sup> 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.

<sup>183</sup> In tale prospettiva, veniva sottolineato, all'inizio degli anni novanta (terminato un decennio che aveva visto declinare in termini piuttosto angusti la parabola dell'autonomia regionale), come “non possa attendersi dalla giurisprudenza della Corte quella riqualificazione del ruolo costituzionale delle Regioni, che solo un orientamento coerente dei legislatori e dei governi statali e regionali potrebbero realizzare, e che richiederebbe da un lato l'affermarsi di indirizzi politici meno ostili all'autonomia, dall'altro lato una capacità e volontà delle istituzioni regionali di svolgere effettivamente tale ruolo” (così V. Onida, *Sindacato di legittimità costituzionale e Regioni*, in «Le Regioni», 1990, p. 694).

denziale concernente le singole materie<sup>184</sup>, 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"<sup>185</sup>, ma dall'incontro, si potrebbe dire dall'avvicinarsi, di legislazione statale e limiti alla legislazione indicati dalla Corte. Per questo sembra opportuno 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 risolto 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 limpida decisione in ordine alle sue finalità.

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 rappresenta, più semplicemente, una scelta di campo della Corte: in altri termini, ci segnala immediatamente 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 gerar-

<sup>184</sup> 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. Loiodice, 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. Loiodice (a cura di), *Regioni e Corte costituzionale*, Franco Angeli, 1988, p. 255 ss.

<sup>185</sup> Di questo superamento dell'ipotesi di separazione dei legislatori, in riferimento ad un caso peculiare, si era immediatamente accorto A. Barbera, *I contributi della Toscana a favore di piccoli e medi esercenti il commercio al dettaglio: verso un superamento della «separazione» delle competenze?*, in «Le Regioni», 1973, p. 735 ss.

chico e risolve, di conseguenza, *ab origine*, i conflitti di competenza come conflitti fra ente supremo – che garantisce l'unità attraverso l'uniformità – ed ente subordinato – che per definizione eccede l'uniformità<sup>186</sup>.

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<sup>187</sup>.

È 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.

È, 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. In quanto la lettura di quel riparto di competenze, sul piano concettuale, è superato sin dall'inizio dal contesto costituzionale in cui si colloca, che «ontologicamente»<sup>188</sup> sottrae alle Regioni tutta una serie di competenze, pur astrattamente riferibili alle materie ivi previste.

È 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

<sup>186</sup> 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 obiettivi e unicità del soggetto legittimato a determinarli, possa tradursi in un modello policentrico e articolato di organizzazione della comunità statale, nel quale gli obiettivi 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».

<sup>187</sup> L'opzione Lami Starnuti», in sintesi. Cfr. cap. I.

<sup>188</sup> 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 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».

mercati di interesse nazionale»<sup>189</sup>. 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, 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. 2<sup>190</sup>.

<sup>189</sup> 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 sé 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 sovraregionali, desumibile dall'esperienza sociale e giuridica* [corsivo nostro]». Su questa decisione v. i commenti di S. Bartole, *Il ruolo delle Regioni nella giurisprudenza costituzionale*, cit., in «Giurisprudenza costituzionale», 1972, p. 843 ss. e G. Grottanelli de' Santi, *L'assoluzione dei decreti di trasferimento*, cit., in «Giurisprudenza costituzionale», 1972, p. 2868 ss.

<sup>190</sup> 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».

b) segue: limite territoriale <sup>191</sup>;

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 territoriale <sup>192</sup>.

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 costituzionalmente prefissato a qualsiasi tipo e specie di legislazione regionale" <sup>193</sup>.

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" <sup>194</sup>.

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 nor-

<sup>191</sup> 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.

<sup>192</sup> Cfr. sent. n. 23 del 1957. V. anche sentt. n. 28 del 1958 e 21 del 1968 (su quest'ultima v. L. Paladin, *Territorio regionale e piattaforma continentale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1968, p. 402 ss.).

<sup>193</sup> Così la sent. n. 98 del 1972.

<sup>194</sup> Sent. n. 37 del 1972.

mative 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"<sup>195</sup>.

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 speciali 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"<sup>196</sup> 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. Di conseguenza, si riconosce che la definizione delle competenze sia in mano allo Stato<sup>197</sup>.

Di recente, valutando l'ultima giurisprudenza costituzionale precedente la riforma del Titolo V, sono stati sinteticamente ed efficacemente elencati i "punti fermi" giurisprudenziali sul tema del limite delle materie: si esclude la "loro pietrificazione, riconoscendo al legislatore statale il potere di ridefinirne i confini"; vengono utilizzati con frequenza il "criterio finalistico e delle competenze connesse"; si realizza la "restrizione del limite in esame all'esercizio delle competenze di natura pubblicistica"; permane la "possibilità di interventi finanziari dello Sta-

<sup>195</sup> 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 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, purché giustificate, ovviamente, nei termini sopra detti". Cfr. sent. n. 829 del 1988, su cui v. G. Pastori, *Sistema autonomistico e finalità generali delle Regioni*, in «Le Regioni», 1989, p. 1533 ss. Più di recente, nello stesso senso, cfr. sent. n. 251 del 1993 (su cui ancora G. Pastori, *Limiti di competenza delle Regioni e interesse della comunità regionale*, in «Le Regioni», 1994, p. 498 ss.).

<sup>196</sup> Così sent. n. 29 del 1968.

<sup>197</sup> Anche se, in particolare in materia di protezione della natura, ciò ha permesso di consentire al legislatore statale (cfr. artt. 66 e 83, D.P.R. n. 616 del 1977) di attribuire oltre il riparto di competenze disposto nell'art. 117 o negli Statuti speciali, competenze alle regioni. Cfr. sent. n. 1029 del 1988 (che ricostruisce analiticamente l'evoluzione dei rapporti fra competenza statale e regionale) ed il commento di B. Caravita, *I parchi nazionali tra protezione della natura e tutela ambientale: la Corte riscrive l'art. 83 del D.P.R. n. 616 del 1977 e detta criteri per la legge quadro al legislatore*, in «Giurisprudenza costituzionale», I, 1988, 4954 ss.



to in materie regionali, se strumentali alla soddisfazione dei diritti sociali” e si conferma l’apertura alla “individuazione delle c.d. «non materie» (in cui cioè sono possibili sia funzioni statali che regionali) come la cultura, il volontariato e l’informazione: cui la sent. 569/2000 aggiunge la ricerca scientifica”<sup>198</sup>.

d) Limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali<sup>199</sup>;

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’ENEL<sup>200</sup>) o dall’incidenza obiettivamente più modesta (ad es., l’istituzione dell’Agenzia nazionale di protezione dell’ambiente<sup>201</sup>).

La definizione del limite è stata tentata nella sent. n. 219 del 1984<sup>202</sup>, 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, nella sent. n. 1033 del 1988, il tentativo di scomporre i singoli elementi che caratterizzano questo limite: “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

<sup>198</sup> Così M. Carli, *I limiti alla potestà legislativa regionale*, in «Le Regioni», 2002, p. 1363.

<sup>199</sup> 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.

<sup>200</sup> Cfr. sent. n. 13 del 1964, su cui v. V. Crisafulli, *Leggi di nazionalizzazione, decreti delegati di trasferimento e ricorsi regionali*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1964, p. 96 ss.

<sup>201</sup> Cfr. sent. n. 356 del 1994, su cui v. la completa ricostruzione di B. Caravita di Toritto, A. Morrone, *La giurisprudenza costituzionale in materia ambientale nel 1994*, in «Rivista giuridica dell’ambiente», 1996, p. 355 ss.

<sup>202</sup> 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 di Toritto, *La giurisprudenza costituzionale in tema di norme fondamentali delle riforme economico-sociali*, in «Il foro italiano», 1986, I, p. 2691 ss.

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 coesenzialità o di necessaria integrazione – che rispondano complessivamente 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 giustificate da riforme di settori afferenti alla vita economico-sociale<sup>203</sup>.

Anzi, talvolta si sono giustificate col limite in parola anche normative dal carattere transitorio<sup>204</sup>.

e) Limite degli interessi nazionali<sup>205</sup>;

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

È 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

<sup>203</sup> V. per un quadro dell’evoluzione più recente, T. Paolini, *Il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali tra il «già» e il «non ancora»: alcune riflessioni sulla giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in «Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», 1999, p. 619 ss., il quale, su un piano generale, sottolinea – secondo un’opzione che chiaramente si condivide – come del limite in parola non possa darsi una definizione puntuale, sulla base di rigidi criteri.

<sup>204</sup> Paradigmatici i casi trattati nelle sentt. n. 274 del 1988 (su cui v. la nota di S. Bartole, *Le «transitorie» grandi riforme economico-sociali*, in «Le Regioni», 1988, p. 1065 ss.), 296 del 1993 (su cui v. M. Malo, *Limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali o limite degli interessi nazionali?*, in «Le Regioni», 1994, p. 809 ss.) 153 del 1995 (su cui v. L. Cassetti, *L’indennità di espropriazione ed il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale*, in «Rivista giuridica dell’ambiente», 1996, p. 261 ss.).

<sup>205</sup> 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, e T. Martines, *L’interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in atti del convegno «Problemi della Regione e del governo locale», Milano, 1965, p. 196 ss.. Più di recente, M. Pedetta, *Sul rapporto fra interesse nazionale e potestà legislativa delle Regioni*, in «Le regioni», 1982, p. 78 ss.; F. Trimarchi Banfi, *Nuovi risvolti positivi per l’«interesse nazionale»?*, in «Le regioni», 1988, p. 727 ss.; C. Mezzanotte, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1988, p. 631 ss.

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, a quanto mi consta, non si è mai verificato<sup>206</sup>.

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 presente, neanche troppo in nuce, nella sent. n. 7 dello stesso anno, e cioè nel limite della 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”<sup>207</sup>.

A partire da questa decisione gli «interessi nazionali» (o generali, unitari) svolgono un ruolo primario e vengono costantemente richiamati nella giurisprudenza costituzionale<sup>208</sup>.

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”<sup>209</sup>.

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 –

<sup>206</sup> Sul punto, da ultimo, si veda la forbita ricostruzione di S. Bartole, *L'interesse nazionale da parametro di merito a parametro di legittimità: un dialogo mancato fra Corte costituzionale e dottrina*, in A. Pace (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, Giuffrè, 2006, p. 24 ss.. Di particolare interesse, la puntuale rivisitazione dell'avvio della giurisprudenza costituzionale in tema di «interesse nazionale» e la connessa dinamica del «frazionamento» delle materie di competenza regionale.

<sup>207</sup> Su questa decisione v. C. Mortati, *Legislazione regionale esclusiva ed interesse nazionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1956, p. 1001 ss.

<sup>208</sup> 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.

<sup>209</sup> Così sent. n. 37 del 1966.

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.

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)”<sup>210</sup>.

<sup>210</sup> Così sent. n. 177 del 1988, su cui C. Mezzanotte, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1988, p. 631 ss.; per una sintesi efficace in ordine all'utilizzo del limite degli interessi nazionali nella giurisprudenza costituzionale sul finire degli anni ottanta, cfr. C. Pinelli, *Criteri e tecniche nei giudizi sull'interesse nazionale*, in «Le Regioni», 1989, p. 454 ss. Interessanti anche i rilievi di F. Gabriele, *In tema di verifica dell'interesse nazionale*, in «Le Regioni», 1989, p. 737 ss., il quale sottolinea (riferendosi alla sent. n. 633 del 1988) come la Corte costituzionale sembri “in generale, limitarsi per lo più a seguire, nel campo dei rapporti Stato- Regioni, l'evoluzione dell'indirizzo politico costituzionale del legislatore e, forse, nella consapevolezza, più accentuata negli ultimi anni, che la seconda parte della Costituzione (quella sull'organizzazione) non deve intralciare l'attuazione della prima, la cui esigenza, almeno in certi settori (salute, ecologia, paesaggio) è via via divenuta più pressante (ma, per esempio, anche l'autonomia territoriale è un valore costituzionale), consente il ricorso a forme di intervento nuove per un verso supportandole anche con l'elaborazione dei principi e regole aggiuntive rispetto a quelli ricavabili dai testi letterari (leale collaborazione, concorrenza dei poteri, poteri sostitutivi in caso d'inerzia, indirizzo e coordinamento) e, per l'altro, cercando di contenerne le tendenze pervasive indebite elaborando *tests* giudiziali *ad hoc*, benché non sempre suscettibili di applicazione obiettiva e non sempre uniformemente da essa stessa applicati”.

Anche in questo caso, come per l'analoga 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 successiva<sup>211</sup>: 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<sup>212</sup>.

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 dettaglio<sup>213</sup> o alla riserva di funzioni amministrative<sup>214</sup> o fino alla

<sup>211</sup> Cfr., fra le altre, sent. n. 633 del 1988 (su cui v. F. Gabriele, *In tema di verifica, cit.*), 796 del 1988, 427 del 1992 (su cui è illuminante, fin dal titolo, il commento di S. Staiano, *Interesse nazionale: non risolte le insufficienze degli standards giudiziari della Corte*, in «Le Regioni», 1993, p. 1120 ss.).

<sup>212</sup> Prendendo spunto dalla sent. 461 del 1992 in cui si affermava testualmente «questa Corte ha più volte affermato (v., da ultimo, le sentenze nn. 391, 204, 49 del 1991) il principio secondo cui un regolamento ministeriale di esecuzione e di attuazione di una legge statale non può porre norme volte a limitare la sfera delle competenze delle regioni in materie loro attribuite» e nel tentativo di riconoscere la portata innovativa dell'affermazione della Corte (visto che in precedenza con frequenza il giudice costituzionale, attraverso l'utilizzo del criterio di cedevolezza, aveva ammesso ingerenze sia di norme legislative di dettaglio che di norme regolamentari statali nell'alveo di competenza regionale) M. Cartabia, *Regolamenti del Governo e competenze regionali: l'autonomia regionale tra esigenze di uniformità ed esigenze di efficienza*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1992, p. 4158 ss., afferma – così come si è cercato di fare nel testo – che la «giurisprudenza costituzionale è refrattaria a farsi inquadrare in rigidi schemi precostituiti: accanto a molti casi risolti sulla base di *standards* prefissati dalla Corte, ve ne sono molti altri che non risultano comprensibili alla luce di quei medesimi *standards*. Sembra una contraddizione: da un lato la Corte è tutta protesa a predeterminare i requisiti indispensabili degli atti governativi che incidono nelle materie regionali: ma dall'altro la Corte è spesso costretta a cercare di liberarsi dai lacci con cui essa stessa si era vincolata, per poter lasciare agire il Governo nelle materie regionali, al di là dei casi «tipizzati». Si tratta però di una contraddizione apparente, che nasconde un'unica *ratio*, evidente non appena ci si muova verso la ricerca delle ragioni sostanziali che sorreggono le decisioni della Corte. Un dato accomuna tanto i casi risolti in base agli *standards*, quanto quelli che li ignorano o li oltrepassano; tutti sono sorretti da esigenze di ordine sostanziale, di pregio costituzionale, che secondo la Corte giustificano il sacrificio dell'autonomia regionale. Il filo rosso che accomuna tutte le decisioni in quest'ambito è dato dalla necessità di garantire un minimo di uniformità ed efficienza all'ordinamento, anche nelle materie affidate alle cure delle Regioni. (...) L'esigenza di armonia ed efficienza dell'ordinamento compare con vesti diverse: si presenta di volta in volta sotto le spoglie delle «esigenze unitarie», «degli interessi in suscettibili di frazionamento», dell'«urgenza» di provvedere (...) o più generalmente dell'«interesse nazionale». Ma in fondo la matrice sostanziale della decisione non cambia».

<sup>213</sup> Cfr. sent. n. 357 del 1985: l'interesse nazionale trova nell'attuazione degli obblighi comunitari una giustificazione che ne aumenta la pervasività. V. anche, più di recente, sentt. n. 382 e 458 del 1993 (ed il commento di A. Marzanati, *Osservazioni in tema di tutela delle «esigenze unitarie» nella attuazione della normativa Cee in materie regionali*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 1993, p. 1246 ss.; G. Grasso, *Attuazione regionale di direttive CEE ed apprezzamento delle esigenze unitarie (di nuovo) al vaglio della Corte costituzionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1994, p. 1281 ss.).

<sup>214</sup> Cfr. sent. n. 355 del 1993, su cui v. A. Paoletti, *La disciplina di dettaglio statale in materia di competenza concorrente tra norme derogabili e inderogabili*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1993, p. 3147 ss.

riappropriazione di competenze già delegate<sup>215</sup>.

f) Limite costituzionale;

La Corte costituzionale ha ritenuto che alcune disposizioni previste all'interno della Costituzione costituissero altrettanti limiti alla legislazione regionale.

Sul piano giurisprudenziale, evidentemente, vi sono disposizioni costituzionali “chiave” che assumono un ruolo di onnipresenza nelle decisioni della Corte in materia regionale: sia l'art. 3<sup>216</sup> della Costituzione, sia l'art. 5<sup>217</sup>, rappresentano la base stessa su cui – ad esempio – più o meno implicitamente, si fonda il limite della “regionalità”, nel senso descritto in precedenza, e tutti i precipitati specifici che ne derivano (che si stanno analizzando ora)<sup>218</sup>.

<sup>215</sup> Cfr. sent. n. 124 del 1994, su cui v. M. Iacometti, *Ricerca, assistenza sanitaria e poteri delle regioni*, in «Le Regioni», 1995, p. 316 ss.

<sup>216</sup> È stato recentemente ricordato come la Corte abbia progressivamente “abbandonato la configurazione del principio di eguaglianza come principio che non tollera la mera diversità della disciplina regionale rispetto a quella statale” (così M. Carli, *I limiti alla potestà legislativa regionale*, in «Le Regioni», 2002, p. 1359: cfr. la casistica più recente, prima della riforma del Titolo V, sul tema, segnalata dall'A.). Evidentemente, il ruolo dell'art. 3 della Costituzione non si ferma al problema dell'uniformità, ma coinvolge, ben più ampiamente, quello del principio di «ragionevolezza», che la Corte ha, con sempre maggior frequenza, utilizzato anche in materia di definizione delle competenze fra Stato e Regioni, da un lato, e, dall'altro, per valutare la coerenza intrinseca di singoli interventi legislativi statali o regionali: un esempio «classico» è costituito dal rapporto fra artt. 3 e 97 (principio del buon andamento della pubblica amministrazione e del reclutamento tramite concorso) della Costituzione. Sul tema, di recente, v. ancora M. Carli, *op. ult. cit.*, p. 1361. Sul principio di ragionevolezza si rinvia per una ricostruzione completa a A. Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, Giuffrè, Milano, 2001.

<sup>217</sup> È sufficiente ricordare il ruolo di questa disposizione rispetto alla teoria ed alla prassi giurisprudenziale concernete il limite degli interessi nazionali.

<sup>218</sup> Un caso peculiare e senz'altro interessante di applicazione congiunta dei due parametri è costituito dalla sent. n. 276 del 1991, in cui la Corte si trova a giudicare di una disposizione legislativa statale, impugnata in via principale dalla Regione Toscana, secondo cui “il Governo è tenuto a sentire la Regione Veneto e il Comune di Venezia prima di proporre città italiane per le designazioni che avverranno nel decennio 1991-2000 quale sede o ufficio italiano di organismi di carattere internazionale da istituire, o ai quali dare una sede, al fine di privilegiare la candidatura di Venezia”. La Regione sosteneva che la disposizione fosse “contraria a ogni principio di trasparenza, pubblicità, coerenza, ragionevolezza ed eguaglianza, in quanto stabilisce, per un periodo assai lungo – e quindi non in via transitoria per ragioni di urgenza – la consultazione di una sola regione e un privilegio ingiustificato a favore di una sola città per l'istituzione o la localizzazione della sede di qualsiasi organismo internazionale in qualsiasi parte del territorio italiano, con lesione della sfera di competenza regionale garantita dal combinato disposto degli artt. 3, 5, 97, 115, 117, 118, 120, della Costituzione”. La Corte coglie l'occasione per sottolineare “che una simile regolamentazione è censurabile se appaia non coerente o non indispensabile rispetto a una scelta di fondo diretta all'attuazione di un interesse generale come quello suindicato”, trovando “giustificazione il richiamo fatto talora da questa Corte all'osservanza del criterio di eguaglianza fra le Regioni da parte del legislatore nazionale (sentenza n. 243 del 1974). L'esigenza di tutela qui, va dunque al di là della salvaguardia della competenza legislativa regionale stabilita per territorio e per materie ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, e si ricollega alla natura della regione di ente politico esponenziale della comunità regionale, il cui fondamento e la cui garanzia sostanziale di fronte allo Stato e ai poteri del legislatore nazionale sta piuttosto nell'art. 5 della Costituzione stessa”. La disposizione è ritenuta illegittima per

In tal senso, ad esempio, la Regione Sicilia aveva tentato di prevedere un sussidio per i combattenti della Grande Guerra in stato di bisogno. Tale disposizione 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”<sup>219</sup>.

In questa prospettiva, ci si occuperà, qui, principalmente di disposizioni diverse che, a conferma di quanto detto, costantemente vengono applicate con il richiamo all’uno e/o all’altro dei due segnalati principi fondamentali della Costituzione.

Fra le “altre” disposizioni costituzionali spicca, ovviamente, l’art. 120 Cost., che proprio alle Regioni è dedicato, prevedendo il divieto di istituire dazi fra Regioni, di adottare provvedimenti in grado di ostacolare la libera circolazione di persone o cose ovvero di limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro.

Sulla base di questa norma, che viene applicata dalla Corte praticamente fin dal suo esordio<sup>220</sup>, 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 alpina<sup>221</sup>; 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”<sup>222</sup>.

contrasto con gli artt. 3 e 5 della Costituzione. Sul punto cfr. il commento critico alla decisione di F. Coccozza, *L'uguaglianza fra Regioni come misura della loro competenza: la Corte garante della politicità e dell'esponenzialità delle Regioni*, in «Le Regioni», 1992, p. 774 ss.

<sup>219</sup> 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.

<sup>220</sup> Cfr. sent. n. 6 del 1956.

<sup>221</sup> 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.

<sup>222</sup> Cfr. sent. n. 86 del 1963.

L'art. 120 Cost. viene normalmente applicato insieme all'art. 3 Cost., con cui evidentemente presenta diverse assonanze<sup>223</sup>, ovvero con l'art. 5 (o con entrambi)<sup>224</sup>.

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 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 sta-

<sup>223</sup> Fra le altre v. sent. n. 158 del 1969.

<sup>224</sup> È interessante rilevare – cfr. sent. n. 168 del 1987 – come l'elaborazione giurisprudenziale tenda ad affermare costantemente che, da un lato, qualsiasi disciplina regionale (differenziandosi da quella nazionale) presuppone logicamente una certa deroga al principio di eguaglianza dei cittadini sull'intero territorio nazionale, dall'altro che tale deroga, qualora si verifichi nel contesto delle competenze regionali, è ammissibile se non è di per sé discriminatoria ed arbitraria: in tal senso, nella sentenza da ultimo citata, la Corte afferma (in riferimento all'art. 120, c. 3) che "alla base di tale divieto sta l'esigenza di contemperare l'autonomia riconosciuta alle regioni in materie quali quella dell'artigianato con la tutela di valori recepiti in altre disposizioni costituzionali, quali il principio di uguaglianza, di unità ed indivisibilità della Repubblica, il diritto al lavoro e la libertà di iniziativa economica. Questi principi possono, come è noto, soffrire limitazioni in vista del soddisfacimento di altre esigenze costituzionalmente rilevanti: ma tali limitazioni non possono tradursi in discriminazioni arbitrarie, non fondate, cioè, su ragionevoli motivi pertinenti all'attività lavorativa in concreto considerata". Ancor più chiaro un passaggio della successiva sent. n. 1066 del 1988: "La legge regionale viene censurata anche in riferimento agli artt. 3, 5 e 120 della Costituzione, sotto il profilo che l'incentivazione progettata produrrebbe una disparità di situazioni tra operatori economici di regioni diverse, non giustificata da condizioni di depressione economica, né autorizzata dal particolarismo regionale. In realtà, ogni incentivo introduce inevitabilmente una discriminazione, essendo per sua natura diretto a promuovere lo sviluppo di una determinata attività o di attività insediate in un determinato ambito territoriale. A meno che non si voglia negare in radice l'uso di questo strumento economico, ciò che può valutarsi in sede di giudizio di costituzionalità è dunque soltanto se la previsione specifica considerata si fondi su un criterio di ragionevolezza e persegua finalità costituzionalmente apprezzabili, essendo invece pertinente al merito e restando quindi affidato alla responsabilità politica ogni rilievo circa la convenienza e la congruità dell'intervento progettato". Nello stesso senso, cfr. sent. n. 264 del 1996. Un caso peculiare è quello risolto nella sent. n. 362 del 1998, in cui la Corte dichiara costituzionalmente illegittime talune disposizioni di una legge regionale lombarda che proponeva (per quanto qui interessa) una definizione di agenzie di viaggio e turismo come "imprese che esercitano attività di produzione, organizzazione, prenotazione e vendita biglietti di viaggi e soggiorni" e quindi assoggettava ad autorizzazione le eventuali filiali di tali imprese, che evidentemente non erano autonome imprese, comprendendovi anche le agenzie che hanno la loro sede principale in altre Regioni, individuando un contrasto di tali disposizioni con gli artt. 117, 41 e 120 Cost. Sulla decisione v. G. Mor, *La Corte, la legge regionale e l'impresa: il caso delle agenzie di viaggio*, in «Le Regioni», 1999, p. 318 ss. Per una applicazione ulteriore degli artt. 41 e 120 in riferimento ad alcune leggi regionali in materia di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, cfr. (prima della sent. n. 505 del 2002) rispettivamente sentt. n. 281 del 2000 e 335 del 2001. Per ulteriori applicazioni dell'art. 41, Cost., nella giurisprudenza (appena) precedente la riforma del Titolo V, cfr. M. Carli, *I limiti alla potestà legislativa regionale*, in «Le Regioni», 2002, p. 1360.



bilire 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. Quora, 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 apparentemente abbandonata nella sentenza n. 505 del 2002<sup>225</sup>, 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. 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 finanziaria<sup>226</sup> e presentano profili interessanti le conseguenze che la Corte trae rispetto alla legge regionale dall'applicazione dell'art. 48 Cost.<sup>227</sup>.

#### 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,

<sup>225</sup> La questione è opinabile, vista anche la delicatezza della materia (rifiuti) coinvolta. La Corte comunque afferma che: «L'art. 3, commi 3 e 4, (censurato dal rimettente solo con riguardo alle discariche già esistenti all'atto dell'entrata in vigore della legge regionale) – in quanto prevede limitazioni, seppur relative, all'introduzione di rifiuti speciali nel territorio della regione – viola infatti l'art. 120 della Costituzione, il quale – sia nel testo originario, sia in quello introdotto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, «Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione» – vieta alle regioni di adottare provvedimenti ostacolanti la libera circolazione delle cose; e così pone un *limite assoluto* [corsivo nostro], correlato ai beni in quanto tali e non soltanto ad una loro quantità, che la norma impugnata determina del resto in misura decisamente esigua». Su tale decisione v. C. Bologna, *La Corte riscopre l'art. 120 della Costituzione*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2002, 4140-46.

<sup>226</sup> V. fra le molte, in quanto si tratta di una questione ricorrente, sentt. n. 66 del 1959, 123 del 1975, 63 del 1979, 13 del 1987, 347 del 1995.

<sup>227</sup> Si tratta di due casi ravvicinati nel tempo (sentt. n. 39 del 1973 e 90 del 1974): nel primo, la Regione Puglia aveva previsto talune provvidenze 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 disposizioni analoghe in una propria legge 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 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.

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 degli altri.

Sin dalle sue prime decisioni, approfondendo alcuni spunti offerti dalla giurisprudenza "costituzionale" della Corte di Cassazione (1948-1956)<sup>228</sup>, la Corte costituzionale ha enucleato il limite del diritto privato per la legislazione regionale<sup>229</sup>.

Già con la sent. n. 7 del 1956<sup>230</sup> 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 è 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"<sup>231</sup>.

Si tratta di un orientamento di massima che non viene mai mutato e che trova costantemente conferma nelle decisioni della Corte costituzionale<sup>232</sup>. D'altra parte, salve le affermazioni di principio, talvolta la Corte interpreta in modo restrittivo e tassativo questo limite<sup>233</sup>, talaltra permette episodiche e marginali ingerezze della legislazione regionale nell'alveo del diritto privato<sup>234</sup>, come quando, appena approvata la riforma del Titolo V (ma ancora riferendosi al testo previ-

<sup>228</sup> 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 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.

<sup>229</sup> 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.

<sup>230</sup> Cui, fra l'altro, fa riferimento il commento di C. Mortati, *Sulla podestà delle Regioni di emanare norme di diritto privato*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1956, p. 981 ss.

<sup>231</sup> Così Corte cost., sent. n. 82 del 1998, su cui si veda il puntuale commento di P. Vitucci, *Interessi moratori e legge regionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1998, p. 778 ss.

<sup>232</sup> Fra le molte, cfr., Corte cost., sentt. n. 36 del 1957, 154 del 1972, 391 del 1989, 35 del 1995, 462 del 1995, 82 del 1998.

<sup>233</sup> Cfr., ad. es., Corte cost., sent. n. 154 del 1972, su cui v. G. Branca, *Rapporti privatistici e competenze regionali*, in «Giustizia e Costituzione», 1973, p. 91 ss.

<sup>234</sup> 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, su cui v. A. Trabucchi, *A proposito di costituzionalità dei masi chiusi*, in «Giurisprudenza italiana», 1956, p. 625; di porre norme processuali, sent. n. 55 del 1964),

gente), ha affermato che “l’incidenza sulla competenza regionale del limite del diritto privato non opera però in modo assoluto, in 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”<sup>235</sup>.

#### 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’inizio<sup>236</sup>, per enucleare il quale la Corte si riferisce al principio di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge (art. 3

cfr. Corte cost., sentt. n. 391 del 1989 (su cui v. G.C. De Martin, *Gli spazi e le condizioni per una specifica disciplina ecologica degli usi civici*, in «Le Regioni», 1990, p. 1594) e n. 352 del 2001.

<sup>235</sup> Così la sent. n. 352 del 2001 su cui v. E. Lamarque, *Aspettando il nuovo art. 117 della Costituzione: l’ultima pronuncia della Corte costituzionale sul limite del diritto privato della legislazione regionale*, in «Le Regioni», n. 2-3 del 2001, p. 584 ss., ma v. anche sentt. n. 35 del 1992 commentata da E. Balboni, *La corte apre uno spiraglio per gli interventi regionali nel diritto privato?*, in «Le Regioni», 1992, p. 1751 ss. In effetti, in quest’ultima decisione, la Corte, decidendo in merito alla legittimità costituzionale di disposizioni legislative siciliane concernenti una «società finanziaria regionale», aveva introdotto un ragionamento particolarmente interessante. Muovendo dal riconoscimento per cui “tali società, come è noto, sono strumenti operativi dell’amministrazione pubblica, ormai diffusamente utilizzati da molte regioni, le quali, sul modello dell’organizzazione amministrativa dello Stato, si servono di istituzioni del diritto privato, quali, appunto, le società per azioni, al fine di realizzare, in via indiretta, finalità pubbliche connesse all’esercizio delle proprie competenze”, sottolinea che “l’utilizzazione a scopi di amministrazione pubblica indiretta di istituzioni proprie del diritto privato impone di precisare ed, eventualmente, distinguere ciò che pertiene all’area dei rapporti generali del diritto privato e ciò che concerne l’area dell’organizzazione pubblica regionale. Come questa Corte ha da tempo affermato (v. spec. sentt. nn. 72 del 1965, 154 del 1972, 151 del 1974, 38 del 1977 e 691 del 1988), il limite del “diritto privato” si basa sull’esigenza che sia assicurata su tutto il territorio nazionale una uniformità di disciplina e di trattamento riguardo ai rapporti intercorrenti tra i soggetti privati, trattandosi di rapporti legati allo svolgimento delle libertà giuridicamente garantite ai predetti soggetti e al correlativo requisito costituzionale del godimento di tali libertà in condizioni di formale eguaglianza (artt. 2 e 3 della Costituzione). In ragione di tale base giustificativa, non v’è dubbio che, per quel che concerne i rapporti intersoggettivi attinenti alle società, le competenze legislative regionali non possono svolgersi in altro modo che nel senso di applicare ad essi le norme del codice civile o, più in generale, le norme che lo Stato detta per la disciplina dei relativi rapporti, salvi ovviamente i campi nei quali le stesse norme rinviano agli usi e alle consuetudini locali. Deroghe alla legislazione di diritto privato – sempreché queste non comportino una violazione, ancorché indiretta, dei principi civilistici e non risultino manifestamente irragionevoli – sono, invece, ammesse nell’area dei rapporti intercorrenti tra la società privata e l’amministrazione regionale, nella misura in cui prevale la connotazione relativa alla strumentalità della società stessa alle finalità pubbliche che la regione persegue nei campi rientranti nelle competenze ad essa costituzionalmente attribuite”.

<sup>236</sup> Cfr. sent. n. 6 del 1956, su cui v. G. Vassalli, *Sulla potestà normativa penale delle Regioni*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1956, p. 587 ss.

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 punitivo<sup>237</sup>.

Una volta chiarito che la legge regionale non può avvicinarsi alla materia penale<sup>238</sup>, rimane aperto il tema di quanto, al contrario, la legge penale possa 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»<sup>239</sup>.

<sup>237</sup> Fra le decisioni che si occupano assertivamente del tema va segnalata 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 informatori 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». (...) 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].

<sup>238</sup> 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 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).

<sup>239</sup> 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.). Per un commento v. C. Piergallini, *Potestà legislativa regionale e materia penale: ancora un «veto» dalla Corte costituzionale*, in «Le Regioni», 1990, p. 1862 ss.; F. Sorrentino, *Brevi*

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 materia penale in quanto tale – con ciò “automaticamente” riducendo l’ambito di competenza regionale.

Talvolta, 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 penale<sup>240</sup>.

#### 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» (oltre che, come argomentato sul piano generale in precedenza e, peraltro, notato in dottrina di recente, “dall’implicita riserva di legge statale in materia di disciplina processuale desunta dal sistema costituzionale di ripartizione delle competenze tra Stato e Regione nel suo complesso”<sup>241</sup>).

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 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”<sup>242</sup>.

*cenni sulla potestà legislativa delle regioni in materia penale e sui limiti imposti allo stesso legislatore statale*, in «Cassazione penale», 1990, p. 1862 ss.

<sup>240</sup> Cfr. sent. n. 231 del 1993, su cui v., con la consueta profondità, G. Mor, *Norme penali nelle materie regionali: il monopolio statale deve essere rivisto*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1993, p. 1699 ss. Cfr. anche sent. n. 179 del 1986.

<sup>241</sup> Così E. Gianfrancesco, *Le Regioni italiane e la giurisdizione*, in AA.VV., *Itinerari giuridici. Per il quarantennale della Facoltà di Giurisprudenza dell’Abruzzo*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 521. Tale contributo, cui integralmente si rinvia, ricostruisce sia gli angusti margini di intervento in materia delle Regioni speciali che quelli, ancor più limitati e ampiamente marginali, delle Regioni ordinarie (per una puntuale enucleazione degli interventi regionali in materia v. A. Poggi, *Corte costituzione e competenze delle Regioni in «materia giurisdizionale». Una rilettura critica*, in P. Ciarlo, G. Pitruzzella, R. Tarchi (a cura di), *Giudici e giurisdizioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1997, 288 ss.). Di particolare interesse, proprio per il tema affrontato in questo lavoro, che l’A. ricordi come la Corte costituzionale abbia costantemente escluso la legittimità di interventi regionali in materia processuale sulla base “di un argomento essenzialmente «negativo»: la mancata esplicitazione in Costituzione di attribuzioni di attribuzioni normative in materia giurisdizionale alle Regioni” (p. 522).

<sup>242</sup> Così sent. n. 4 del 1956, ma v. anche, fra le altre, la sent. n. 43 del 1982.

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"<sup>243</sup>.

È così rigido l'orientamento della Corte sul tema<sup>244</sup> che "anche la mera riproduzione di norme di legge statali" da parte della legge regionale, in materia latamente «processuale», comporta "una indebita novazione della fonte"<sup>245</sup>, tale da renderla senz'altro costituzionalmente illegittima.

#### 1) 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

<sup>243</sup> 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, 303 del 1994 (in quest'ultima decisione, commentata da A. Pioggia, *Rinvio e novazione della fonte nel rapporto fra legge regionale e legge dello stato*, in «Giurisprudenza italiana», 1995, p. 631 ss., è contenuto anche il riferimento a precedenti sul tema).

<sup>244</sup> Anche se di recente, analogamente a quanto accaduto per il limite del diritto privato, alcune sentenze che precedono di pochi anni la riforma del Titolo V sembrano aver manifestato (nel caso di specie, marginali) aperture – o minori chiusure – al diritto di matrice regionale: cfr. sentt. n. 224 e 285 del 1999 e le puntuali osservazioni di A. Poggi, *Nuove distinzioni in tema di riserva allo Stato dell'ordinamento giudiziario*, in «Le Regioni», 1999, p. 1014 ss. Prime avvisaglie di tali timide aperture potevano forse già scorgersi alla fine degli anni ottanta, quando con una decisione in materia di usi civici (riferita ad una legge friulana), la Corte ammetteva la possibilità di prevedere, da parte regionale, una indennità a favore dei magistrati preposti al commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici (sul tema v. C. Azzali, *Ordine giudiziario e materie di interesse regionale: si profilano nuove forme di collaborazione tra Stato e Regioni?*, in «Le Regioni», 1989, p. 1853 ss.).

<sup>245</sup> Così sent. n. 767 del 1988, su cui v. G. Silvestri, *Il problema dell'identificazione del «diritto vivente» in una sentenza che ribadisce una consolidata giurisprudenza in tema di competenza sui rapporti processuali*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1988, p. 3679 ss., ma v. anche, per un caso peculiare, sent. n. 594 del 1990, su cui v. L. Antonini, *Leggi regionali recettizie e diritto vivente nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in «Le Regioni», 1991, p. 1798 ss.

della sorte, relatore di tale sentenza il giudice costituzionale Gaspare 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.

Ad esempio, talvolta la riserva di legge prevista dall'art. 51 Cost.<sup>246</sup> 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”<sup>247</sup> –, 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. (...) 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”<sup>248</sup>.

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 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 Regione”<sup>249</sup>.

<sup>246</sup> La casistica sul tema è riferita principalmente a delibere legislative siciliane, in quanto in materia la Regione speciale conservava una competenza che – come segnalato successivamente nel testo – poteva incidere sulla riserva posta dall'art. 51, Cost.

<sup>247</sup> 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.

<sup>248</sup> Così la sent. n. 108 del 1969. Di recente, in linea con quanto espresso, v. sent. n. 84 del 1994.

<sup>249</sup> Così sent. n. 64 del 1965. Di recente, sembra del tutto assodato che la riserva posta dall'art. 23 Cost. si riferisca anche alla legge regionale: cfr. sent. n. 180 del 1996, su cui v. le puntuali considerazioni di M. Bertolissi, *Riserva di legge e principio autonomistico in tema di prestazioni patrimoniali*.

In riferimento alla riserva disposta dall'art. 32 Cost., invece, la Corte ha mostrato una apertura alla legislazione regionale (almeno delle regioni speciali)<sup>250</sup>.

Più complesso il discorso relativo alla riserva di legge (generale) della Repubblica cui l'art. 128 Cost. devolve il compito di individuare i principi fondamentali in materia di enti locali<sup>251</sup>. Per le Regioni ordinarie il problema non si pone, poiché tutte le loro competenze sono limitate, almeno, dai principi fondamentali posti dallo Stato<sup>252</sup>. Il tema può forse porsi per le Regioni a Statuto speciale, ma la Corte non si è sbilanciata sul tema della riserva di legge<sup>253</sup>.

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 per-

*niali imposte*, in «Le Regioni», 1996, p. 1126 ss. e di L. Antonini, *Riserva di legge e prestazioni patrimoniali imposte: la problematica parabole dell'antico istituto*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1996, p. 1674 ss.

<sup>250</sup> Cfr. sent. n. 154 del 1980 (su cui v. A. Anzon, *Trattamenti sanitari obbligatori e competenza regionale*, in «Le Regioni», 1980, p. 1449 ss.).

<sup>251</sup> ... analogamente, sia per quanto concerne l'art. 130 della Costituzione, che per quanto concerne l'art. 119, c. 1, la Corte ha espressamente ritenuto il riferimento alla "legge della Repubblica" come rinvio alla "legge dello Stato": cfr. rispettivamente (ed a titolo esemplificativo) sentt. n. 40 del 1972 e 156 del 1990.

<sup>252</sup> Cfr. E. Rotelli, *Commento all'art. 128*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di) «Commentario della Costituzione», 1990, p. 9 ss. Per la giurisprudenza più recente cfr. sentt. n. 286 del 1997 e 408 del 1998 e v. G. Strozzi, *Gli enti locali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in «Le Regioni», 2002, p. 1337 ss.

<sup>253</sup> 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". Più di recente cfr. sentt. n. 77 del 1987 e 85 del 1989, su cui v. T. Groppi, *Brevi considerazioni sulla competenza regionale in tema di ordinamento provinciale e comunale*, in «Foro italiano», 1990, p. 1492 ss.



ché è chiaramente scolpito (solo) negli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata<sup>254</sup>.

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'art. 4 è posto a limite solo dell'autonomia della Regione e della Provincia e, quindi, può essere fatto valere per invalidare le norme emesse da queste in violazione del medesimo, ma non può mai invocarsi per legittimare l'assunzione, da parte dei predetti enti, di competenze non previste dalla legge costituzionale”<sup>255</sup>. Tale assunto trae anche dalla caratteristica regionale del nostro Stato per cui “alle Regioni, comprese quelle a Statuto speciale, la Costituzione accorda una sfera di autonomia più o meno ampia, ma non certo la sovranità”<sup>256</sup> e quindi la soggettività internazionale – il problema, fra l'altro, si poneva per 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 viene individuato espressamente uno spazio di manovra regionale, in particolare per lo svolgimento nelle materie di propria competenza di attività promozionali all'estero<sup>257</sup>. 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 sviluppo<sup>258</sup>, in luogo di quelle regionali.

n) Limite comunitario;

L'introduzione del limite comunitario nel nostro ordinamento segue, nella giurisprudenza costituzionale, una serie di passaggi successivi<sup>259</sup>.

<sup>254</sup> 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 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).

<sup>255</sup> Così la sent. n. 46 del 1961. Lo stesso approccio è ribadito nella sent. n. 96 del 1974, in ordine al quale v. il commento di P. Caretti, *Regioni e riserva statale relativa ai rapporti internazionali*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1974, p. 1378 ss.

<sup>256</sup> Così sent. n. 49 del 1963, che continua affermando che “poiché soltanto lo Stato è soggetto nell'ordinamento internazionale e ad esso vengono imputati giuridicamente in tale ordinamento gli atti normativi posti in essere dalle Regioni, non può dubitarsi della illegittimità degli atti da queste compiuti senza l'osservanza delle regole prescritte”.

<sup>257</sup> Cfr. sent. n. 179 del 1987 (su cui v. M. Pedetta, *Le attività delle regioni all'estero nella giurisprudenza più recente della Corte costituzionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1993, p. 2992 ss.) e n. 42 del 1989.

<sup>258</sup> Cfr. sent. n. 53 del 1996.

<sup>259</sup> Su questo limite si veda, a partire da P. Barile, *Il cammino comunitario della Corte costituzionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1973, p. 2406 ss., P. Caretti, *Ordinamento comunitario e*

In un primo momento, il limite comunitario – cioè conseguente alla 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 comune accordo internazionale vincolante per lo Stato, in ordine al quale le Regioni non hanno alcuna competenza da far valere<sup>260</sup>.

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<sup>261</sup>); 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 regionale<sup>262</sup>.

È 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 di-

*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 in N. Zanon, A. Concaro (a cura di), *L'incerto federalismo*, Giuffrè, 2005, p. 243 ss.

<sup>260</sup> Su questo limite si veda, a partire da P. Barile, *Il cammino comunitario della Corte costituzionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1973, p. 2406 ss., 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 in N. Zanon, A. Concaro (a cura di), *L'incerto federalismo*, Giuffrè, 2005, p. 243 ss.

<sup>261</sup> Cfr., già in quegli anni, G. Amato, P. Caretti, L. Condorelli, *Le Regioni e l'attuazione delle direttive comunitarie in agricoltura: una vittoria o una sconfitta?*, in «Le Regioni», 1975, p. 879 ss. V. anche, successivamente, P. Caretti, G. Strozzi, *Luci ed ombre nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di adempimento agli obblighi comunitari*, in «Le Regioni», 1988, p. 196 ss.

<sup>262</sup> Cfr. artt. 1 e 13 del D.P.R. n. 11.

stribuzione 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 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"<sup>263</sup>.

In questa prospettiva, anche grazie alla evoluzione legislativa<sup>264</sup>, 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 pregressa giurisprudenza costituzionale contenuta nella sent. n. 632 del 1988.

Ivi si ricorda che, nella sent. 182/76, si era precisato che le competenze regionali incontrano un limite nelle norme e direttive comunitarie: "anche le competenze primarie o esclusive dell'autonomia regionale (...) sono soggette a modificazioni che si riflettono necessariamente nelle conseguenti disposizioni di adattamento dell'ordinamento interno". D'altra parte, "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»". Quindi, si richiama la sent. 81/79, che sottolineando la crescente incidenza del diritto comunitario sul diritto interno, richiama l'esigenza "l'attuazione in via legislativa delle direttive comunitarie non prescinda dall'osservanza dei fondamentali principi dell'autonomia e del decentramento", riconoscendo "alle regioni il potere di dare attuazione alle diretti-

<sup>263</sup> Così la sent. n. 142 del 1972, (su cui, in un contesto più ampio, v. G. Volpe, *Corte costituzionale, Regioni e diritto internazionale e comunitario*, in «Studi parlamentari», 1974, p. 29 ss.), poi parzialmente corretta – come si sta per segnalare nel testo, anche a seguito dell'art. 6 del D.P.R. 616 – dalla sent. n. 186 del 1976: sul punto v. G. Gaja, *Regolamenti e direttive della Comunità economica europea*, in A. Barbera, F. Bassanini (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978, p. 119 ss. (spec. p. 121).

<sup>264</sup> 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.

ve comunitarie nelle materie loro attribuite e nell'ambito delle rispettive competenze". Ciò in un quadro in cui "ma resta fermo il potere dello Stato (...) 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". Infine, si fa riferimento alla sent. 86/79, in cui si rileva che "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".

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<sup>265</sup>.

Anche la sentenza n. 126 del 1996<sup>266</sup> si occupa di definire il rapporto fra legge regionale e statale nella attuazione del diritto comunitario<sup>267</sup>, confermando

<sup>265</sup> Per un quadro della giurisprudenza costituzionale in «materia comunitaria» fino a quel momento v. V. Cocozza, *Regioni e diritto comunitario nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in «Le Regioni», 1992, p. 620 ss.

<sup>266</sup> Su cui v., in particolare, A. Anzon, *Le Regioni in balia del diritto comunitario?*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1996, p. 1062 ss. e G. Razzano, *Unione europea, Stato e Regioni: la Corte costituzionale fa il punto*, in «Giurisprudenza italiana», 1996, I, p. 559 ss.

<sup>267</sup> Nel frattempo, tuttavia, c'era stata tutta una evoluzione interna – e forse ondivaga – della giurisprudenza costituzionale, in particolare nei primi anni '90, tendente a limitare, probabilmente oltre il ragionevole, le competenze regionali in relazione all'attuazione di normative di origine comunitaria. Lo ricorda, in riferimento alla sent. n. 482/95 (ma con ampi riferimenti a decisioni precedenti) M. Cartabia, *Corte costituzionale e norme comunitarie: ulteriori aspetti problematici*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1995, p. 4129 ss.: "per quanto riguarda la delimitazione delle competenze statali e regionali nell'attuazione del diritto comunitario, occorre premettere che nelle pronunce più recenti della Corte costituzionale sembra ricomparire e consolidarsi un orientamento (...) incline ad indicare gli obblighi comunitari a giustificazione di un (indebito) sacrificio delle competenze regionali, determinato da atti normativi o amministrativi adottati da organi centrali in nome della responsabilità dello Stato di fronte all'ordinamento comunitario e in nome delle esigenze di uniformità che si assumono immanenti alle normative europee" (p. 4131). Nelle sent. n. 384/94 e 94/95, si affermava la possibilità di impugnare in via principale, da parte statale, le delibere legislative regionali per lesione del diritto comunitario, sulla base dell'assunto per cui "di fronte alla Comunità europea è lo Stato a essere responsabile delle violazioni del diritto comunitario, anche quando derivino dall'esercizio della potestà legislativa della Regione; e che il mantenimento, nell'ordinamento interno, di un provvedimento incompatibile con le disposizioni del Trattato – oltre a creare situazioni di fatto ambigue – è considerato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee quale trasgressione degli obblighi posti dal Trattato stesso" (così la sent. n. 384/94). Sul punto, R. Bin, *All'ombra della «La Pergola» L'impugnazione in via principale delle leggi contrarie a norme comunitarie*, in «Il diritto dell'Unione europea», 1996, p. 271 ss., afferma che in realtà la possibilità di impugnazione sembrava, con la sent. n. 94 del 1995, divenire simmetrica (cioè poteva essere fatta valere anche da parte regionale): "Un passo importante la sentenza 384/1994 invece lo ha segnato, se non altro perché per la prima volta (...) la Corte affronta in pieno il problema della validità della «dottrina La Pergola» anche nel caso di impugnazione in via diretta delle leggi. Le critiche che essa ha sollevato non contestano il merito della decisione: prevale infatti il convincimento che sarebbe assurdo, oltre che contrario ai principi del diritto comunitario (e del buon senso, aggiungerei), che la Corte rinunciassi a bloccare, in via preventiva, il procedimento formativo di una legge incompatibile con le norme direttamente applicabili, rinviando la tutela della legalità comunitaria al meccani-

in sostanza l'opera interpretativa della n. 632 del 1988, salvo che in una importante precisazione.

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" e, di norma, l'attuazione delle norme comunitarie a livello interno segue il regime interno delle competenze, salva una competenza generale dello Stato "di seconda istanza" connessa ad evitare la propria responsabilità per mancata o scorretta attuazione degli obblighi comunitari (i cui "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.").

Tuttavia, aggiunge il giudice costituzionale in questa decisione che "in deroga a quanto detto circa il rispetto del quadro costituzionale interno delle competenze, le norme comunitarie possono legittimamente prevedere, per esigenze or-

sino *pointilliste* dell'applicazione-disapplicazione al caso concreto, con buona pace dei principi di economia e di certezza. Ma questo argomento «pratico» sembra avallare un passo ulteriore, che dovrebbe condurre fuori dalla «dottrina La Pergola» e dalla sua visione dualista. Se la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità di una legge per contrasto con le norme comunitarie, anziché disapplicarla (*rectius*: non applicarla), avremmo infatti la riprova che i due ordinamenti si sovrappongono, perdono la loro distinzione e si coordinano secondo le regole tipiche di un ordinamento unitario. Le incertezze anche terminologiche (come l'uso promiscuo dei concetti di disapplicazione e di non-applicazione) sarebbero dunque segnali di una conversione della Corte, propensa ormai a considerare la violazione del diritto comunitario come un caso di vero e proprio vizio dell'atto legislativo interno. Altrimenti si creerebbe una serie di incongruenze: poiché lo stesso contrasto tra norma regionale e norma comunitaria potrebbe dar luogo ad un vizio di legittimità, se rilevato dalla Corte nel giudizio principale, o alla mera non applicazione da parte del giudice di merito, se la distrazione del governo ha consentito alla legge regionale di entrare in vigore indenne da censure. Ecco che, allora, dalla decisione politica del rinvio della legge regionale finirebbe per dipendere quella garanzia di «certezza e chiarezza normativa» e di preminenza del diritto comunitario che la Corte richiama nella sentenza 384/1994 per giustificare la sua decisione. Su un altro versante, appare poi assai discutibile che le esigenze di chiarezza e certezza non bastino a fondare l'interesse della regione a impugnare in via d'azione le leggi statali contrastanti con le norme comunitarie direttamente efficaci – ipotesi che la sentenza 384/1994 sembra escludere drasticamente. Il che parrebbe davvero paradossale, se solo si tenga presente che, come ha affermato la Corte, persino la legge di delega è impugnabile da parte della regione, prima dell'emanazione dei decreti delegati: almeno quando i «principi e criteri direttivi» che essa contiene abbiano un «grado di determinatezza e di inequivocità» tali da strutturare «ipotesi normative sufficientemente precise». In tali casi non si può negare alle regioni l'interesse a impedire l'adozione di atti conseguenti lesivi delle loro competenze, perché «l'attualità dell'interesse a ricorrere nei giudizi di legittimità costituzionale sulle leggi dev'essere valutata, non già in relazione alla effettiva producibilità di effetti delle singole disposizioni e, tanto meno, alla concreta applicabilità delle stesse nei rapporti della vita, ma, piuttosto, in relazione all'esistenza giuridica delle disposizioni impugnate nell'ordinamento giuridico»! Il punto importante della sentenza 94/1995 riguarda proprio quest'ultimo aspetto. In essa (punto 2 della motivazione «in diritto») viene esplicitamente affermato che la impugnabilità di via diretta della norma contraria a regole comunitarie *self-executing* vale sia per la legge regionale che per quella statale."

ganizzative 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<sup>268</sup>.

Successivamente – cfr. la sent. n. 425 del 1999 – la Corte sembra assumere un approccio più protettivo delle competenze regionali<sup>269</sup>, in particolare nell'ipotesi di attuazione attraverso regolamento statale<sup>270</sup> di una direttiva comunitaria,

<sup>268</sup> Cfr. anche sent. n. 93 del 1997, in cui – rispetto an un caso peculiare – la Corte ribadisce che “la particolarità del regime giuridico degli atti comunitari consente che essi ripartiscano le competenze tra Stato e Regioni secondo linee diverse da quelle vigenti nell'ordinamento italiano” (così R. Bin, *Convieni alle Regioni difendere le attribuzioni lese da un programma cofinanziato dalla Comunità europea?*, in «Le Regioni», 1997, p. 697: l'A. ricorda anche che la prima affermazione in tal senso è stata operata dalla sent. n. 399 del 1987).

<sup>269</sup> Molto interessante anche il caso trattato nella sent. n. 398 del 1998 (in materia di agricoltura, se si passa la sintesi, con più precisione, di «quote latte»). In effetti, in questo caso la Corte si dimostra benevola nei confronti delle Regioni che avevano impugnato numerose disposizioni normative statali, tuttavia – anche a segnalare la difficoltà per la Corte di intraprendere autonomamente una linea regionalista – non potendosi sottrarre alla critica degli specialisti del diritto agrario che segnalavano la difficoltà di ritenere regionale quel settore di competenze. In effetti la Corte concludeva la citata decisione affermando come “nonostante che la materia delle quote latte sia regolata dal diritto comunitario, non vengono qui in considerazione, nella valutazione del medesimo legislatore nazionale, interessi unitari che trascendano l'ambito regionale o provinciale, sicché il riparto di competenze stabilito da norme costituzionali non può essere alterato. Spetta infatti alle Regioni e alle Province autonome dare attuazione ai regolamenti comunitari attraverso misure che per i loro effetti non eccedano l'ambito locale. Anche i criteri sulla base dei quali le riassegnazioni devono essere effettuate in ambito regionale e provinciale non possono essere stabiliti dalla legge statale, ma devono essere fissati dalle medesime Regioni e dalle Province autonome nel rispetto dei regolamenti comunitari e dei limiti costituzionali o statutari per esse rispettivamente previsti. È infatti proprio nella possibilità di determinare tali criteri che si compendia la scelta politica connessa alla posizione che la Costituzione e gli statuti garantiscono alle Regioni e alle Province autonome”. Veniva immediatamente notato in dottrina che “dal punto di vista formale non si vede come la Corte possa essere così certa nell'affermare che decisioni in ordine alla riassegnazione delle quote non eccedono, con i loro effetti, l'ambito regionale (...). Dal punto di vista sostanziale, infatti, l'affermazione (...) della Corte non può essere condivisa, poiché non v'ha dubbio che il legislatore nazionale potrebbe ben ritenere opportuno anteporre, nella riassegnazione delle quote, i produttori delle zone svantaggiate – e si fa qui solo un esempio, che potrebbe essere ripetuto in altre ipotesi – che possono essere non equamente distribuiti sul territorio nazionale e quasi mancare in certe Regioni, ed abbondare in altre” (così L. Costato, *Quote latte, Stato, Regioni, Comunità e Corte costituzionale*, in «Le Regioni», 1999, p. 380-81).

<sup>270</sup> Per il caso di attuazione di direttiva comunitaria per il tramite di atti amministrativi o regolamenti ministeriali, la Corte ha affermato nell'ord. 36 del 2001 che “l'attuazione delle direttive comunitarie tramite regolamenti ministeriali e atti amministrativi, di cui è questione nella disposizione impugnata, non appare in sé illegittima, comportando ovviamente il necessario rispetto nei casi concreti di tutte le regole che disciplinano tanto la distribuzione del potere normativo tra gli organi dello Stato e tra gli organi del Governo, quanto i presupposti e i limiti materiali del potere statale rispetto alle competenze regionali e provinciali, e non precludendo comunque l'esercizio, anche successivo, da parte delle regioni e delle province autonome degli ordinari poteri che loro spettano nell'attuazione del diritto comunitario”.

sostenendo che il ricorso a tale fonte è “ammissibile e legittimo purché siano rispettate tre condizioni: a) che manchi la relativa disciplina regionale o provinciale (...); b) che si considerino le norme regolamentari cedevoli di fronte al diverso contenuto di successive leggi regionali o provinciali (adottate ovviamente nel rispetto dei limiti costituzionali e statutari); c) che, nel rispetto del principio di legalità formale e sostanziale, il quale trova applicazione anche nei rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, il regolamento non introduca vincoli all’esercizio delle competenze regionali o provinciali ulteriori rispetto a quelli direttamente ricavabili dalla normativa comunitaria e non si traduca nell’attribuzione agli organi centrali dello Stato di poteri che non siano riconducibili a compiti che già in via generale spettano alle autorità statali considerate”<sup>271</sup>.

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)<sup>272</sup>.

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”<sup>273</sup> e da ciò dovrebbe derivare l’impossibilità di identificarli “con i principi fissati dalle leggi dello Stato per singoli settori e per singole materie”<sup>274</sup>.

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,

<sup>271</sup> Così, P. Caretti, *La Corte aggiunge un ulteriore tassello al mosaico dei rapporti Stato-Regioni in attuazione del diritto comunitario*, in «Le Regioni», 2000, p. 436. Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia fino alla riforma del Titolo V, v. M. P. Chiti, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l’influenza della giurisprudenza costituzionale*, in «Le Regioni», 2002, spec. p. 1414 ss.

<sup>272</sup> 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 Siero, 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; M. Carli, *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, Torino, Giappichelli, 1992.

<sup>273</sup> Così sent. n. 6 del 1956.

<sup>274</sup> Così la sent. n. 68 del 1961.

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 supremi, collocabili al livello delle norme di rango costituzionale o di quelle di immediata attuazione della Costituzione”<sup>275</sup>.

Sono stati ritenuti «principi generali dell’ordinamento giuridico», fra gli altri<sup>276</sup>, la libera concorrenza<sup>277</sup>, il principio di certezza del diritto<sup>278</sup>, il principio del giusto procedimento<sup>279</sup>, l’obbligo di indennizzo in caso di espropriazione<sup>280</sup>.

Molto più difficile e tormentata la definizione di cosa sia un «principio fondamentale della materia»<sup>281</sup>. 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”<sup>282</sup>; 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”<sup>283</sup>.

In realtà, scorrendo l’immensa casistica, di definizioni se ne trovano molte, così come di applicazioni lontane dal loro significato, seppur inteso in senso restrittivo<sup>284</sup>.

<sup>275</sup> Così la sent. n. 1107 del 1988. Sul tema della distinzione fra principi dell’ordinamento e principi fondamentali, v. R. Bin, *Chiarificazioni concettuali sui «principi» (dell’ordinamento e della materia) in due sentenze della corte costituzionale*, in «Le Regioni», 1990, p. 551 ss.

<sup>276</sup> 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.

<sup>277</sup> Ancora la sent. n. 6 del 1956.

<sup>278</sup> Cfr. sent. n. 101 del 1986.

<sup>279</sup> V. sent. n. 13 del 1962, su cui v. V. Crisafulli, *Principio di legalità e «giusto procedimento»*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1962, p. 130 ss.

<sup>280</sup> Cfr. sent. n. 49 del 1958.

<sup>281</sup> Sul tema v. S. Bartole, *I principi fondamentali nella giurisprudenza della Corte costituzionale (1970-1980)*, 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. e, dello stesso A., *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, Torino, Giappichelli, 1992; M. Scudiero, *Legislazione regionale e limite dei principi fondamentali: il difficile problema delle leggi cornici*, in «Le Regioni», 1983, p. 7 ss.

<sup>282</sup> Così la sent. n. 49 del 1958.

<sup>283</sup> Così la sent. n. 41 del 1966.

<sup>284</sup> 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 il 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 inte-



Anche per le norme di principio la Corte afferma che a nulla vale l'autoqualificazione<sup>285</sup>, essendo necessaria – al di là di quanto le norme statali dicono di sé – una indagine caso per caso.

La Corte, sulla scorta di quanto già disposto dall'art. 10, c. 1, della legge n. 62 del 1953<sup>286</sup>, 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”<sup>287</sup>.

D'altra parte si afferma che i principi fondamentali non possono essere fissati e desunti direttamente da leggi di delegazione<sup>288</sup>, anche se possono essere stabiliti attraverso decreto legislativo, che già specifica i principi e criteri direttivi della legge delega<sup>289</sup>.

Rimane saldo nella giurisprudenza costituzionale che i principi fondamentali

ressi 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.

<sup>285</sup> 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)”.

<sup>286</sup> Secondo il quale “Le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali di cui al primo comma dell'articolo precedente abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse”.

<sup>287</sup> Così la sent. n. 40 del 1972. Tale giurisprudenza viene costantemente confermata: cfr. sent. n. 498 del 1993, su cui v. R. Tosi, *Sulla sorte della legislazione regionale anteriore a nuovi principi*, in «Le Regioni», 1994, p. 1811 ss.

<sup>288</sup> Sent. n. 91 del 1974.

<sup>289</sup> Sent. n. 359 del 1993.

possono essere posti esclusivamente da fonti primarie<sup>290</sup> (salvo il problema – se ne è discusso in precedenza – del loro sviluppo diretto o indiretto in atti di indirizzo e coordinamento).

Fra i profili più invasivi derivanti dal limite dei principi fondamentali giova ricordare la prassi attuativa che, col consenso della stessa Corte costituzionale, si instaura<sup>291</sup>: infatti, di norma, le leggi cornice statali sono leggi di riforma a tutto tondo. Contengono e possono contenere<sup>292</sup> l'intera disciplina della materia di cui si occupano<sup>293</sup>. La *ratio* di ciò risiede nel fatto che, in questo modo, si permette alle Regioni, qualora legiferino in materia, di sostituire, a quelle statali «cedevoli»<sup>294</sup>, le proprie disposizioni «di dettaglio»<sup>295</sup>; d'altra parte, con questo escamo-

<sup>290</sup> Cfr. sent. n. 100 del 1980. Tuttavia, è stato notato che, almeno in un caso, nella giurisprudenza più recente “parrebbe venir meno la regola, finora sempre seguita, che i principi fondamentali possono essere stabiliti o desunti soltanto da fonti primarie, giacché si è considerata lesiva del limite dei principi fondamentali una legge regionale che prevedeva compensi al personale regionale diversi e maggiori rispetto a quelli previsti nel contratto collettivo che, notoriamente, non rientra fra le fonti primarie (185/99). Ma è da ritenere che non si tratti di un cambiamento di giurisprudenza, perché non v'è alcuna motivazione al riguardo e, soprattutto, perché l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale è motivato non con riferimento al contrasto della legge regionale con il contratto collettivo (che non è legge), ma con il principio fondamentale secondo il quale il trattamento economico del personale è regolato mediante la contrattazione collettiva” (così M. Carli, *I limiti alla potestà legislativa regionale*, in «Le Regioni», 2002, p. 1365). Lo stesso A. segnala un caso ulteriore (sent. n. 378 del 2000) in cui, al contrario, la Corte “per la prima volta teorizza l'utilizzo anche delle leggi regionali per desumere i principi fondamentali della materia. Il caso era il seguente. Una legge della Regione Emilia-Romagna prevedeva che il piano territoriale paesistico regionale fosse vincolante anche per i privati, mentre non lo è nella legislazione statale. Ma, dice la Corte, la previsione statale corrisponde ad una concezione superata dei piani territoriali, ormai sostituita da un sistema di pianificazione diretto soprattutto all'efficacia dei vincoli, introdotto dagli interventi legislativi regionali che si sono sovrapposti alla legge urbanistica del 1942 provocandone una modificazione sostanziale” (p. 1366).

<sup>291</sup> 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.

<sup>292</sup> 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.

<sup>293</sup> Cfr., ad esempio, sent. n. 123 del 1992, su cui v. M. Galdi, *A proposito delle norme di dettaglio contenute nelle leggi-cornici*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1993, pp. 2916 ss.

<sup>294</sup> Questa prassi è sinteticamente ben spiegata in R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, 2005, p. 374-375. Da ultimo, v. M. Massa, *Le norme cedevoli prima e dopo la riforma del Titolo V*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, «Effettività» e «seguito» delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, ESI, 2006, p. 437 ss., ed i riferimenti giurisprudenziali e dottrinali ivi citati.

<sup>295</sup> Sulla base del “principio di preferenza, secondo cui la legge regionale era preferita alla legge statale nella disciplina di dettaglio delle materie concorrenti” (così G. Di Cosimo, *I regolamenti nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 36). Sul tema, in precedenza, v. la sent. n. 214 del 1985, ed il commento di L. Carlassare, *La «preferenza» come regola dei rapporti tra fonti statali e regionali nella potestà legislativa ripartita*, in «Le Regioni», 1986, p. 236 ss., in cui si sottolinea, sulla scorta della decisione, che “la legge dello Stato, dunque, non deve, necessariamente, limitarsi a porre disposizioni

tage 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, autoapplicativa 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) quando 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» fornita dalle originarie disposizioni di dettaglio (contenute nel medesimo testo legislativo) e non certo per permetterne una ulteriore opera di specificazione a livello regionale<sup>296</sup>.

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”<sup>297</sup>. In conclusione, va ricordato che è una costante, in dottrina, l'espressione di insoddisfazione per il modello di legislazione concorrente<sup>298</sup>.

## 6. Uno sguardo d'insieme sulla giurisprudenza costituzionale di interesse regionale prima della riforma del Titolo V

Non è agevole tentare una valutazione complessiva della giurisprudenza costituzionale nella lunga fase anteriore alla riforma del Titolo V<sup>299</sup>.

Ritengo che l'aspetto maggiormente caratteristico del complesso delle decisioni

di principio: consentito è altresì l'inserimento di norme di dettaglio «efficaci soltanto per il tempo in cui la Regione non abbia provveduto ad adeguare la normativa di sua competenza ai nuovi principi». Norme derogabili, destinate a cadere quando intervenga la legge regionale, fonte preferita” (p. 238).

<sup>296</sup> Mi sembrano avvalorare questa impostazione le affermazioni di P. Caretti, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in «Le Regioni», 2002, p. 1325 ss.: “Si pensi alla prassi di adottare leggi cornice comprensive di norme di principio con annessa disciplina di dettaglio, quest'ultima solo eventualmente derogabile dal legislatore regionale in materia di competenza legislativa concorrente: le Regioni restavano libere di modificare la disciplina di dettaglio delle leggi cornice e tuttavia la legge dello Stato costruita in quel modo diventava un prodotto normativo autosufficiente, realizzando così una sorta di garanzia preventiva nei confronti di una eventuale inerzia legislativa regionale nel dare attuazione ai principi fondamentali delle materie di competenza concorrente”.

<sup>297</sup> Così R. Bin, *op. ult. cit.*, p. 125.

<sup>298</sup> Da ultimo, prima della riforma del Titolo V, v. la puntuale ricostruzione di A. Paoletti, *Leggi-cornice e regioni: crisi di un modello*, Giuffrè, Milano, 2001.

<sup>299</sup> 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. Roza Acuña (a cura di), *Lo Stato e le autonomie*, Giappichelli, 2003, spec. p. 20 ss.

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 preve 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.

Ad uno sguardo prospettico nelle scelte di fondo in materia regionale la Corte ha seguito costantemente il legislatore statale, riservandosi tuttavia interventi puntuali e marginali correzioni di rotta a favore delle Regioni.

Nel 1981 Livio Paladin affermava – peraltro facendo riferimento ad un quinquennio di giurisprudenza costituzionale (1976-81) radicalmente diversa, sul piano dei numeri, da quella consolidatisi in seguito – che le decisioni delle 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”. Negava fosse possibile, in tal campo, individuare “veri e propri indirizzi giurisprudenziali, consolidati e ben individuabili”: 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, in particolare si riferiva 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 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?”<sup>300</sup>.

Credo che questo modo di intendere il ruolo della Corte corrisponda all'andamento giurisprudenziale, 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 della Corte – dovuta senz'altro anche alla sua colloca-

<sup>300</sup> 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). Per una diversa valutazione v. 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.

zione e composizione – ad assumere il «punto di vista»<sup>301</sup> 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 di fondo.

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 che provoca, in correlazione al primo timido trasferimento di funzioni, la «fuga dalla giurisprudenza costituzionale» e, poi, la riconosciuta «primavera» regionalista della Corte<sup>302</sup> 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 funzioni<sup>303</sup>, molto più convinta della prima.

Quindi si noti il «decadere» di quel movimento favorevole alle Regioni a cavallo fra gli anni ottanta e novanta ed alla parallela giurisprudenza costituzionale (non certo valorizzatrice delle istanze regionali), fino alla adozione delle leggi cd. Bassanini<sup>304</sup> 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, senza, tuttavia, entrare direttamente in conflitto con esso.

<sup>301</sup> Su questa tematica v. L. Elia, *Giustizia costituzionale e poteri legislativi decentrati*, in «Scritti in onore di Costantino Mortati», IV, Milano, 1977, p. 378.

<sup>302</sup> 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).

<sup>303</sup> Per la tendenza della Corte a coprire, in questo periodo, la ridefinizione delle materie operata dal legislatore ordinario v. il commento alla sent. n. 174/81, 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.

<sup>304</sup> 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.

## 7. Il ruolo progressivamente riconosciuto al principio di leale collaborazione

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<sup>305</sup> ha progressivamente svolto nei rapporti fra Stato e Regioni a partire dagli anni ottanta<sup>306</sup>, 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»<sup>307</sup>, 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 pronunce<sup>308</sup>, 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”<sup>309</sup>. Tuttavia, tale principio, pur se costantemente richiamato, non diviene immediatamente un criterio risolutivo nella dinamica dei rapporti fra centro e periferia<sup>310</sup>: quel che conta, in questa prima fase, è comunque il riferimento

<sup>305</sup> Cfr. R. Bifulco, *Leale collaborazione (principio di)*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, 2006, p. 3356 ss.

<sup>306</sup> 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. Sul piano dell'evoluzione, formale e informale, delle procedure concertative v. il contributo di P.A. Capotosti, *La Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in «Le Regioni», 1981, p. 896 ss., in cui si svolge una descrizione dei passaggi progressivi verso una più ampio livello di concertazione fra Stato e Regioni (spec. p. 898-901) che evidentemente doveva corrispondere, in quel momento, alla istituzione della Conferenza Stato-Regioni (ed al passaggio da un regionalismo «duale» ad uno «cooperativo»). Per un primo giudizio su quest'organo v. A. Ruggeri, *Prime osservazioni sulla conferenza Stato-Regioni*, in «Le Regioni», 1984, p. 700 ss.; v. anche, P.A. Capotosti, *La conferenza Stato-Regioni tra garantismo e cogestione*, in «Le Regioni», 1987, p. 351 ss.

<sup>307</sup> Cfr. l'indagine sul principio di A. Anzon, *Le potestà legislative dello Stato e delle Regioni*, Giappichelli, 2005, p. 30 ss.

<sup>308</sup> Se ne trovano «tracce» già nella sent. n. 20 del 1956.

<sup>309</sup> Sent. n. 15/57. Ma v. anche la sent. n. 116/67 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”.

<sup>310</sup> Come sostiene R. Bin, *La leale collaborazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in «Rassegna della Avvocatura di Stato», 2/08, p. 34 ss., “si può convenzionalmente fissare il momento della sua affermazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale in un *obitum dictum* con cui termina la sentenza 219/1984 (...): (...) raccogliendo le cose fin qui dette con lo scarso ordine sistematico consentito dal numero, dalla sovrapposizione e dall'intrecciodelle questioni sottoposte-

alla leale collaborazione “come principio costituzionale generale inespresso, valevole per tutte le Regioni”<sup>311</sup>

A partire dagli anni ottanta<sup>312</sup> – e ancor di più dopo le leggi n. 400 del 1988<sup>313</sup>

*le, la Corte può concludere che l'accoglimento di alcune censure, il rigetto di altre nei sensi di cui in motivazione, la dichiarata inammissibilità di alcune questioni, l'infondatezza di tutte le altre, cioè il risultato complessivo dell'esame della Corte, quale è registrato nel dispositivo della presente sentenza, consentono di esprimere l'auspicio che nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali”.* Prosegue l'A. affermando che da quel momento “la giurisprudenza costituzionale subisce una svolta importante. In precedenza, infatti, il principio di leale collaborazione era stato richiamato esclusivamente per giustificare i meccanismi di cooperazione previsti dalle leggi statali, ossia quelle forme di interferenza procedurale che lo Stato intendeva mantenere in materie di competenza regionale. Dopo la sentenza 219 invece il ricorso al principio si fa sistematico”. Queste le decisioni che rappresentano il percorso giurisprudenziale (anteriore alla riforma costituzionale) della leale collaborazione indicate nel contributo: 8/85, 94/85, 151/86, 167/87.

<sup>311</sup> Così A. Anzon, *op. ult. cit.*, p. 34. Per una dettagliata analisi del principio di leale collaborazione, anche in chiave comparata, e della relativa giurisprudenza costituzionale, v. P. Carrozza, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in «Le Regioni», 1989, p. 473 ss. L'A. precisa, opportunamente, che il ruolo della Corte costituzionale – come, più in generale, ho cercato di sostenere in precedenza – non è «creativo» di procedure collaborative, ma progressivamente prende atto di una tendenza già in essere nelle relazioni Stato-Regioni e, segnatamente, nella legislazione statale (cfr. p. 489-492). Laddove la Corte sembra essere creativa – prosegue l'A. – lo è in quanto configura come procedure di collaborazione (verticale) quelle che in realtà si configurano come istanze di coordinamento statale. In questa prospettiva, mi sembra del tutto attuale l'affermazione dell'A. secondo cui “che poi questo particolare modo di intendere il principio di cooperazione (nonché il valore coordinamento) tenda a risolversi in supremazia piuttosto che in collaborazione, risulta (...) del tutto in sintonia con un modello di relazioni Stato-enti decentrati fondato sulla cooperazione verticale piuttosto che sulla cooperazione orizzontale (o cooperazione in senso proprio); né rileva la circostanza che talvolta la Corte si riferisca al principio di cooperazione nel senso di collaborazione paritaria (...) poiché, come ha di recente precisato la stessa Corte (cfr. sent. 1029/1988) spetta allo Stato (e non alle Regioni) definire le forme e le modalità della collaborazione” (p. 494).

<sup>312</sup> Ricordano P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2009 (II ed.), p. 330, che la Conferenza permanente Stato-regioni viene inizialmente istituita “con un semplice d.p.c.m. nel 1983”.

<sup>313</sup> Cfr. legge n. 400 del 1988, art. 12, e il successivo d.lgs. n. 418 del 1989, su cui v. L. Torchia, *Una conferenza pleno jure: prime osservazioni sul decreto legislativo 418/1989*, in «Le Regioni», 1990, p. 1037 ss. Si veda anche, per l'attuazione di strutture collaborative nella legge quadro sulle aree protette (l. n. 394 del 1991) – e cioè in una legge coeva alla «legificazione» della Conferenza Stato-Regioni – il contributo di M. Malo, *Appunti sulla organizzazione collaborativa tra Stato e Regioni*, in «Le Regioni», 1993, p. 769 ss., il quale nota – analizzando la legislazione segnalata ed anche in riferimento alla legge quadro sulla difesa del suolo e sul servizio civile nazionale (rispettivamente l. n. 183 del 1989 e 225 del 1992) – come “certa legislazione statale di settore, concomitante o successiva alla l. 400/1988 ed al d.lg. 410/1989, si è discostata da quelli che potrebbero essere ritenuti come principi circa l'organizzazione collaborativa fra Stato e Regioni” (p. 782). Nello stesso senso, di un progressivo sviamento rispetto alle intenzioni originarie del ruolo della Conferenza, in particolare a causa della legislazione statale successiva alla legge n. 400 del 1988, G. Pastori, *La conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione*, in «Le Regioni», 1994, p. 1261 ss., il quale afferma che “più che a causa delle stesse disposizioni generali riguardanti la

e n. 59 del 1997<sup>314</sup> – la collaborazione (in particolare) fra Stato e Regioni si istituzionalizza<sup>315</sup>, diviene cioè un momento procedurale strutturale 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<sup>316</sup> e, più in generale, si comprimono – quale che sia il limite all'uso 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<sup>317</sup>.

In tal senso, come recentemente notato, a partire dagli anni novanta, per indur-

Conferenza, il ruolo di questa è venuto modificandosi in forza delle successive innovazioni legislative via via intervenute nei singoli settori. Mentre la legislazione statale interessante materie regionali ha acquisito sempre maggiore e più circostanziata pervasività, parallelamente si è diffusa nelle leggi la presenza della Conferenza permanente Stato-Regioni, come punto unitario di espressione delle Regioni nei processi decisionali del centro. Ma alla ricorrente presenza della Conferenza è corrisposta anche una progressiva diluizione del suo ruolo di confronto-raccordo politico generale e la parallela crescita del ruolo di organo di partecipazione decisionale-procedurale” (p. 1264). L'A. conclude (dopo aver analiticamente ricostruito come la legislazione di quegli anni avesse costantemente ritagliato un ruolo alla Conferenza nei processi decisionali) che “tale accresciuta presenza della Conferenza non fa sì che questa sia considerata un organo forte del sistema. La Conferenza è anzi considerata dalla stessa parte regionale un organo debole” (p. 1268). Per una analisi e partizione temporale (in tre momenti) del ruolo della Conferenza fra gli anni ottanta e primi anni novanta, v. A. Sandulli, *La conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in «Le Regioni», 1995, p. 837 ss., il quale sottolinea anche gli elementi di ambiguità che caratterizzavano la Conferenza: definizione del ruolo istituzionale rispetto all'eterogeneità dei compiti assegnati, composizione della conferenza e mancanza di “paritarietà fra membri statali e regionali”, (mancata) «autonomia» della Conferenza rispetto alle strutture statali, scarsa incisività delle funzioni della Conferenza (in particolare in relazione alle «intese deboli») – cfr. p. 851-855.

<sup>314</sup> 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”.

<sup>315</sup> ... 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.

<sup>316</sup> Si rinvia alla interessante ricostruzione di V. Lopilato, *Le funzioni amministrative*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte Generale, Giuffrè, 2006, p. 204 ss., il quale vi dedica un paragrafo intitolato proprio a “interesse nazionale e moduli di coinvolgimento delle Regioni”, nel quale individua, seguendo il contegno ondivago della Corte, più moduli cooperativi da essa stessa prestabiliti.

<sup>317</sup> L'esigenza era particolarmente avvertita in riferimento alle normative statali adottate in situazioni definite «d'emergenza», che permettevano di giustificare la mancata cooperazione con il livello regionale: cfr. sent. n. 351 del 1999 (sentenza concernente il fenomeno comunemente definito «mucca pazzo»), su cui v. G.P. Dolso, *Emergenza, diritto alla salute e interesse nazionale*, in «Le Regioni», 1999, p. 1158 ss. L'A. aveva già approfondito il tema in *Sul principio cooperativo tra Stato e Regioni in situazioni di «emergenza»*, in «Le Regioni», 1996, p. 552 ss.



re il legislatore statale a permettere la partecipazione regionale ai processi normativi ed esecutivi, la Corte è progressivamente intervenuta “sul testo legislativo in modo manipolativo”, introducendo “le sentenze additive di parere, le sentenze additive di intesa, le sentenze additive di nomina, le sentenze additive di preavviso, le sentenze additive di principio di leale collaborazione, le sentenze sostitutive di nomina, le sentenze interpretative (di rigetto) d’intesa o di parere”<sup>318</sup>.

Tale giurisprudenza costituzionale prende progressivamente piede<sup>319</sup> poiché, in un sistema caratterizzato dalla supremazia statale, permette di garantire le istanze dello Stato senza essere costretta ad esaurire del tutto il livello regionale<sup>320</sup>: in altri termini, ammette un alto grado di flessibilità nel regime delle competenze legislative, in cui la garanzia del livello regionale non si realizza attraverso la riserva di esercizio di autonome competenze, ma con la necessaria collaborazione all’esercizio statale di quelle stesse attribuzioni.

Ed è degno di nota che, recentemente, si sia fatto risalire un tale principio proprio all’art. 5 della Costituzione: si afferma che la leale cooperazione “secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, deve governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un temperamento dei rispettivi interessi (cfr. sentenza n. 341 del 1996). Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, «riconosce e promuove le autonomie locali», alle cui esigenze «adegua i principi e i metodi della sua legislazione» (art. 5 Cost.), va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, e opera dunque su tutto l’arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze legislative esclusive, ripartite e integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate”<sup>321</sup>.

<sup>318</sup> Così R. Cherchi, I. Ruggiu, «Effettività» e «seguito» della giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, «Effettività» e «seguito» delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, ESI, 2006, p. 365 ss.: per ciascuna categoria individuata gli A. indicano in nota i riferimenti giurisprudenziali.

<sup>319</sup> Per una casistica giurisprudenziale v., da ultimo, A. Anzon, *op. ult. cit.*, p. 30 ss.; più in generale v. S. Bartole, F. Dimora, P. Giangaspero, L. Mazzarolli, R. Tosi, *L’ordinamento regionale*, Il Mulino, 1997, p. 23 ss. Si veda anche G. Pastori, *Accordi e intese nell’ordinamento regionale*, FrancoAngeli, 1993.

<sup>320</sup> La dinamica è, indirettamente, ben sorpresa da V. Onida, *Sindacato di legittimità costituzionale e Regioni*, in «Le Regioni», 1990, p. 679 ss., quando, sottolineando il “genere minore” costituito dal contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni, ne indica, fra le cause, “la rapida «degradazione» della posizione costituzionale delle Regioni rispetto a quella che emergeva dalle scelte del costituente, derivante sia dal prevalere delle interpretazioni e delle tendenze centralistiche e riduttive del ruolo delle autonomie regionali, sia dalla «vocazione» prevalentemente mostrata dagli organismi regionali per un ruolo «interstiziale» e per la cura di interessi di settore: così che il terreno di confronto e dell’eventuale conflitto tendeva a spostarsi su aspetti minori, verso una (impari) negoziazione su quote marginali di potere e di risorse, inducendo la stessa Corte costituzionale talora, si direbbe, ad un certo fastidio verso un contenzioso che poteva apparirle di basso profilo o di basso tono costituzionale”.

<sup>321</sup> Cfr. sent. n. 242 del 1997.

Il riferimento costante a questo principio nei casi di sovrapposizione di competenza conclude, dunque, la parabola giurisprudenziale<sup>322</sup>: tuttavia si deve avvertire che lo “strumentario” della collaborazione è vasto e che la stessa casistica delle decisioni della Corte è varia e non sempre perfettamente coerente – si pensi solo alla incerta configurazione ed all’ondivago ruolo assegnato allo strumento della «intesa»<sup>323</sup>.

## 8. 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

<sup>322</sup> Descrive il ruolo centrale progressivamente assunto dal sistema delle conferenze, I. Ruggiu, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo «sommerso»*, in «Le Regioni», 2000, p. 853 ss. Nello stesso senso, dovuto in particolare alle esigenze di coordinare la spesa pubblica al fine di rispettare i vincoli di bilancio imposti dall’Unione europea, v. F. Pizzetti, *Il «patto di stabilità interna»: una nuova via obbligata nei rapporti fra Stato centrale e sistema dei soggetti periferici?*, in «Le Regioni», 1998, p. 1373 ss. Per una dettagliata 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. Per i riflessi del sistema delle conferenze sulla stessa forma di governo, v. F. Pizzetti, *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in «Le Regioni», 2000, p. 473 ss. e P. Caretti, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in «Le Regioni», 2000, p. 547 ss.

<sup>323</sup> Su questi profili si veda A. Morrone, *La Corte costituzionale e la cooperazione fra Stato e Regione nella fattispecie dell’intesa: analisi critica di un modello contraddittorio*, in «Rivista giuridica dell’ambiente», 1995, p. 662 ss., ma v. anche M. Iacometti, *La Corte costituzionale e l’inesistenza di una nozione unitaria di intesa*, in «Le Regioni», 1992, p. 77 ss.; (in riferimento alla sent. n. 6 del 1993) M. Manfredi, *«Intese in senso debole» e leale collaborazione a senso unico*, in «Le Regioni», 1993, p. 1419 ss.; A. Maltoni, *Le intese fra Stato e Regioni alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in «Le Regioni», 1995, p. 203 ss.

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<sup>324</sup>: 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 pienamente in altrettante competenze e ad emergere come presidio della autonomia regionale.

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 ad introdurre l’influenza di una tale strutturata situazione sull’ordinamento vigente e magari a mettere in luce i limiti che, già prima di una indagine in merito alla 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 Paladín si può affermare che “tecnicamente il concetto di «materia legislativa» non sta a significare altro che un fascio di attribuzioni dei

<sup>324</sup> Osserva lucidamente ancora V. Onida, *Sindacato di legittimità costituzionale e Regioni*, in «Le Regioni», 1990, p. 679 ss., che è significativo come “le ormai numerose leggi quadro o comunque leggi generali e di «sistema» varate nell’ultimo ventennio (...) non siano state per lo più impugnate dalle Regioni” e che “il grosso del contenzioso sollevato dalle Regioni su leggi statali riguarda invece l’alluvionale legislazione *successiva* o *sostitutiva* delle leggi quadro: le leggi di programmazione e di spesa che Parlamento e Governo varano di continuo sia in settori non coperti da leggi quadro, sia in settori dove la legge quadro c’è, ma non viene ritenuta sufficiente; gli innumerevoli provvedimenti o misure legislative, spesso contenute nelle leggi finanziarie, che esplicitamente o implicitamente derogano alla disciplina generale risultante dalla legge quadro o dalle norme di trasferimento, realizzando quel sistematico e massiccio processo di «riappropriazione» da parte dello Stato di materie o submaterie già attribuite alle Regioni; le leggi con le quali lo Stato, disciplinando oggetti nuovi, scompone e ricompono le materie sottraendo alle Regioni potestà già loro spettanti o restringendone l’ambito; le disposizioni che introducono in settori di competenza regionale (...) sempre nuovi poteri statali di direzione, di controllo, di destinazione delle risorse, o poteri concorrenti o sostitutivi, quando non poteri schiettamente gestionali e operativi, che vanno a sovrapporsi con quelli delle Regioni”. Si aggiunge, infine, che “questa legislazione di tipo alluvionale non è in genere improntata ad una logica sistematica e di lungo periodo, ma piuttosto realizza interventi puntuali, pone discipline temporalmente limitate, provvede a situazioni a torto o a ragione considerate «di emergenza»”.

legislatori locali, accomunate in ragione del loro peculiare oggetto”<sup>325</sup>. È 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»<sup>326</sup> e cosa ne resti fuori.

Nemmeno potrebbe, poiché il concetto di «materia legislativa», per quanto si tenti e si sia tentato di oggettivarlo, nell’esperienza giuridica finisce per perdersi, per confondersi o come è stato recentemente affermato per «smaterializzarsi»<sup>327</sup>: le materie, in questo senso, sono «pura idea» e valgono, con il loro contenuto precettivo e definitorio, finché si mantengono nel loro «noumeno».

Quando scendono nel mondo reale, nella fenomenologia giuridica, esse perdono la loro ipotizzabile perimetrazione oggettiva e passano dall’essere dell’«immagine» al divenire della «relazione»<sup>328</sup>. 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, secondo le disposizioni costituzionali, della materia manca la forza di farla valere nella relazione con l’altro soggetto, *per tabulas*, 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, tuttavia, dal soggetto astrattamente incompetente. È forse anche per questo che la categoria dei «limiti alla legislazione» definisce la «materia

<sup>325</sup> Così L. Paladin, *La potestà legislativa regionale*, cit., p. 89.

<sup>326</sup> L’esempio non è casuale, essendosi verificata, proprio in tale materia, anche in decisioni ravvicinate, una divaricazione degli argomenti utilizzati dal giudice costituzionale per definirne l’ambito materiale. Il punto è stato subito colto in dottrina da S. Mangiameli, *Gli “argomenti” della giurisprudenza costituzionale nella definizione delle materie in due sentenze sull’agricoltura*, in «Le Regioni», 1989, p. 138 ss., riferendosi alle sentt. n. 558 e 589 del 1988.

<sup>327</sup> 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., poi ripresa in forma monografica in F. Benelli, *La “smaterializzazione” delle materie*, Giuffrè, 2006.

<sup>328</sup> In questo senso, risulta del tutto condivisibile la “constatazione empirica che le materie di competenza legislativa non sono entità reali, esistenti *in rerum natura*, che possano essere identificate con metodo scientifico, sebbene prodotti artificiali della volontà umana, frutto di classificazioni connotate da un alto tasso di soggettività. Ciò che taluno considera “materia” è per altri sub-materia di altro più generale e comprensivo ambito materiale. Si può dire anzi che il processo di astrazione generalizzante necessario per accorpere interessi, oggetti, beni, rapporti di vita in un ambito inclusivo che tutti li racchiuda è tendenzialmente senza fine e si arresta solo quando una determinazione autoritativa (di fonte politica o giurisprudenziale) rescinda definitivamente il dubbio classificatorio, imponendo un nome a una “materia” e con ciò, letteralmente, creandola. Nella prassi l’interesse che unifica e rende omogenei rapporti umani, comportamenti, fattispecie e consente di assimilarli sotto il profilo della competenza, si ricava dalla legislazione assai più che dall’analisi testuale, semantica, logico-sistemica dei testi costituzionali. È la scelta politica formalizzata negli atti normativi che censisce e raccoglie interessi variegati accorpandoli in un ambito di disciplina da affidare alla cura di un ente” (così G. Scaccia, *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, in F. Modugno, P. Carnevale (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, vol. IV, *Ancora in tema di rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del titolo V della Parte II della Costituzione*, Jovene editore, Napoli, 2008, p. 145).

legislativa» 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 risolubile 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 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).

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<sup>329</sup>, 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

<sup>329</sup> ... nonostante recenti studi, comprensibili nell'ottica della situazione italiana attuale, tendano a sottovalutare questa esigenza: cfr. I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni: istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli, 2006. Sul tema v. anche F. Bertolini, *La riforma della Camera delle autonomie fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in «Rassegna parlamentare», 2003, p. 1003 ss.

delle Regioni, e, quindi, della possibilità di poter contare su risorse proprie, pre-determinabili, 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 regionali<sup>330</sup>.

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 «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 inevitabile (ed opportuna) 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 – esatte le considerazioni che precedono – di schiacciare fino in fondo l'acceleratore di un'auto in folle, che non riesce a scaricare al suolo la sua effettiva potenza. Ma su questo, come è ovvio, si tornerà in seguito.

<sup>330</sup> 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.



## CAPITOLO TERZO

# LA RIFORMA DEL TITOLO V. MATERIE E COMPETENZE LEGISLATIVE

*Sommario: 1. Nuovo quadro costituzionale e sue prime interpretazioni. – 2. Il quadro delle materie legislative e le ricostruzioni a «prima lettura». Il problema della «manutenzione» verso il centro delle funzioni amministrative – 3. Il nodo dell'avvio del nuovo riparto di competenze legislative: due punti di vista decisivi. – 4. Una preliminare ripartizione temporale della giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V. – 5. Sommario tematico dell'indagine. Disposizione e norma nel riparto materiale delle competenze (una introduzione). – 6. I criteri di identificazione delle materie nella giurisprudenza costituzionale. – 7. Competenze esclusive. – 7.1. Le materie trasversali. – 7.2. La nuova impostazione delle materie trasversali «tutela dell'ambiente» e «tutela della concorrenza». – 7.3. Le materie a tendenza trasversale. – 7.4. Le «materie-ombrello». – 7.5. Materie ad integrazione regionale e «materie-materie». – 7.6. Competenza esclusiva statale innominata: il caso della «circolazione stradale». – 8. Le competenze concorrenti. – 8.1. Il quadro delle competenze concorrenti. Introduzione al rapporto fra norma di principio e norma di dettaglio. Il ruolo dell'attuazione del diritto europeo. – 8.2. Le forme di trasversalità nelle materie concorrenti. Le «minoranze linguistiche». – 8.3. Le materie con contenuto tendenzialmente definito (nominate e non) – 8.4. Le materie di improbabile regolazione regionale. – 9. Le competenze residuali. – 9.1. Problematicità ed operatività del criterio residuale. – 9.2. Alla ricerca di competenze effettivamente residuali. – 10. Modelli e strumenti di armonizzazione del sistema delle competenze legislative. – 10.1. La «continuità istituzionale». – 10.2. La «chiamata in sussidiarietà». – 10.3. Prevalenza, concorrenza di competenze, sussidiarietà: il ruolo della leale collaborazione. – 10.4. I vincoli europei.*

### **1. Nuovo quadro costituzionale e sue prime interpretazioni**

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”<sup>1</sup>. 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 rafforzare il quadro istituzionale<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> La tematica e le implicazioni di questa riforma costituzionale sono vastissime, così come i contributi dottrinali in materia e le decisioni del giudice costituzionale: a questo riguardo, sia con-



Tuttavia, il tema che ci impegna impone di concentrarsi sulla L.C. n. 3 del 2001<sup>3</sup>: anche se va ricordato che è proprio la combinazione delle due leggi 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 modifiche<sup>4</sup> contribuirà, forse, a chiarire il quadro istituzionale che risulta dalla riforma del 2001<sup>5</sup>, 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”<sup>6</sup>. 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”<sup>7</sup>.

sentito rinviare ai miei commenti agli artt. 121, 122, 123, 126 Cost. (in F. Caringella, L. Tarantino (a cura di), *Codice amministrativo*, Dike giuridica editrice, Roma, 2009, collana «I Codici d’Autore», diretta da C.M. Bianca, A. Catricalà, F. Mantovani, rispettivamente p. 84-94, 94-114, 114-142, 143-148) alle decisioni del giudice costituzionale ed alla dottrina ivi citata. Sul tema della forma di governo regionale, *ex multis*, cfr. il lavoro di M. Rubechi, *La forma di governo fra regole e decisioni*, Aracne, 2010, e l’ampia dottrina e giurisprudenza ivi citate.

<sup>3</sup> 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 Cost., 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”.

<sup>4</sup> Cfr. 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. 11 ss.

<sup>5</sup> Va ricordato che l’approvazione di questa legge costituzionale è avvenuta a maggioranza assoluta (8 marzo 2001) ed è stata per questo oggetto di aspre polemiche, politiche e dottrinali. 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 n. 248 del 24 ottobre 2001 ed è entrata in vigore l’8 novembre. Cfr. il vivace 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](http://www.forumcostituzionale.it): R. Bin, *Riforme costituzionali a colpi di maggioranza: perché no?*; A. Chiappetti, *Un passo indietro sulla via del regionalismo*, e relative repliche; R. Romboli, *Il possibile referendum costituzionale e le procedure per una revisione “organica” della Costituzione*, e A. Ruggeri, *Il federalismo all’italiana e l’uso “congiunturale” della Costituzione*.

<sup>6</sup> Invece, il testo del 1948 stabiliva che “La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni”; sul punto si vedano le osservazioni critiche di A. Barbera, *Dal “triangolo tedesco” al “pentagono italiano”*, in «Quaderni Costituzionali», n. 1 del 2002, p. 85 ss.

<sup>7</sup> La portata dei primi due commi dell’art. 114 Cost. è stata valutata in modo diverso dalla prima dottrina che se n’è occupata. 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, hanno proposto 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

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<sup>8</sup>.

"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 ha considerato 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". Ha discusso 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. Secondo A. Anzon, *Un passo indietro verso il regionalismo «duale»*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), nella nuova formulazione dell'art. 114 Cost. non si riscontrano "significati 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. Per una ricostruzione del sistema delle fonti in cui si rileva la persistente sussistenza, implicita, dell'interesse nazionale, v. 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.

<sup>8</sup> Cfr. 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.associazionedicostituzionalisti.it](http://www.associazionedicostituzionalisti.it) (ora in «Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni», 2002, suppl. fasc. 1), secondo cui "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.associazionedicostituzionalisti.it](http://www.associazionedicostituzionalisti.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. All'indomani della entrata in vigore della riforma 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 «Giurisprudenza costituzionale», 2002, p. 2027 ss., 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

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<sup>9</sup>.

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 interessata<sup>10</sup>.

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 –, 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 separatezza 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”.

<sup>9</sup> 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. Floridaia, *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.

<sup>10</sup> Analizza problematicamente le questioni attinenti alla nuova formulazione dell'art. 116, F. Pizzetti, *Le intese per l'attuazione dell'art. 116*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). Su questa disposizione v. A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in «Federalismo fiscale», 2007, in quanto l'A. sostiene che non necessariamente il “verso” del regionalismo differenziato debba intendersi unilateralmente, nel senso cioè di un esclusivo ampliamento delle competenze regionali: “occorre chiedersi se proprio nella prospettiva del regio-

Senza voler essere esaustivi, gli altri aspetti più rilevanti introdotti dalla nuova formulazione dell'art. 117 sono l'apparente parificazione<sup>11</sup> – 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”<sup>12</sup>; la scomparsa della menzione dell'interesse nazionale quale limite

nalismo differenziato il verso dell'art. 116, comma 3, Cost. non possa essere orientato in senso non univoco, bensì bidirezionale. Le forme e condizioni particolari di autonomia sono “ulteriori” rispetto a quelle godute dalle regioni speciali e non rispetto a quelle che l'art. 117 Cost. assicura alle regioni ordinarie. Il riferimento testuale a queste è fatto sul piano dell'imputazione soggettiva e non su quello della delimitazione oggettiva delle competenze. In questo quadro, pertanto, la differenziazione dovrebbe consentire, nei limiti oggettivi designati dalla norma costituzionale, tanto l'*ampliamento*, quanto la *riduzione* della sfera di autonomia regionale, con conseguente restrizione o riespansione della competenza statale corrispondente. Una simile ipotesi è pienamente coerente con il principio di differenziazione. Essa permette, altresì, di garantire – se veramente si vuole seguire questa strada – il mantenimento di un regionalismo asimmetrico in opposizione a un regionalismo dell'uniformità, quale obiettivo naturale cui tendono tutti gli ordinamenti federali o regionali, nei quali la continua domanda di maggiori autonomia, quando non conduce alla dissoluzione dell'unità dello stato, innesca un processo emulativo che riduce e poi annulla qualsivoglia differenza. In una prospettiva *de iure condendo* una simile lettura bidirezionale del regionalismo differenziato potrebbe consentire di correggere, come detto, le forzature che il testo dell'art. 117 Cost. ha fatto con riferimento a alcuni ambiti materiali di sicuro rilievo nazionale che, l'eccessiva indulgenza federalista di alcuni fautori della riforma del titolo V troppo generosamente ha consegnato nelle mani di non adeguate responsabilità di governo solo regionale”. Sul medesimo tema, v anche R. Bin, *Del federalismo asimmetrico all'italiana e di altri mostri della fantasia costituyente*, in «Le Regioni», 1997, p. 228 ss.; E. De Marco, *Qualche interrogativo su un “regionalismo a più velocità”*, in «Quaderni Costituzionali», n. 2 del 2003, p. 353-355; D. Dominici, G. Falzea, G. Moschella, *Il regionalismo differenziato: il caso italiano e spagnolo*, Milano, Giuffrè, 2004; C. Ercolano, *Il regionalismo differenziato: un buon punto di partenza per la riforma federalista*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it); T. E. Frosini, *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in [www.associazioneedicostituzionalisti.it](http://www.associazioneedicostituzionalisti.it); D. Galliani, *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in Istituzioni del federalismo, n. 2 del 2003, p. 221 ss.; G. Pitruzzella, *Il regionalismo differenziato nel «progetto Bossi»*, in [www.associazioneedicostituzionalisti.it](http://www.associazioneedicostituzionalisti.it); A. Ruggeri, C. Salazar, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal “lungo addio” al regionalismo del passato verso il “grande sonno” del regionalismo “asimmetrico”?*, in «Rassegna parlamentare», n. 1 del 2003, p. 57-123; N. Zanon., *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in Aa. Vv., *Problemi del Federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 56. Per una impostazione complessiva del tema v. L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Sul delicato tema dei rapporti internazionali cfr. 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.*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); T. Groppi, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di.), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed Enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001; L. Torchia, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in «Le Regioni» n. 6 del 2001, p. 1203 ss.

generale alla potestà legislativa regionale<sup>13</sup>; il generale ripensamento della potestà regolamentare<sup>14</sup>.

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 orizzontale<sup>15</sup>. Nel successivo articolo 119 sembrano essere stati introdotti i principi del federalismo fiscale<sup>16</sup>.

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"<sup>17</sup>. È 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"<sup>18</sup>.

<sup>13</sup> Il tema della permanenza o meno del limite dell'interesse nazionale è stato fra i più dibattuti dalla dottrina a ridosso della riforma costituzionale. Cfr. A. Barbera, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in «Quad. Cost.» n. 2 del 2001; R. Tosi, *A proposito dell'interesse nazionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://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.; M. Scudiero, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, in «Studi in onore di Gianni Ferrara», vol. III, Giappichelli, 2006, p. 575 ss.

<sup>14</sup> Cfr. 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.; 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.

<sup>15</sup> Sul tema della allocazione e disciplina delle funzioni amministrative (e dei principi che vi presiedono) a ridosso della riforma costituzionale v.: 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; R. Tosi, *Interpretazioni "continuiste" del nuovo Titolo V e "banalizzazione" della Costituzione (una risposta a Marco Cammelli)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>16</sup> Cfr. 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 per buona parte ancora vigente, fatte salve le modifiche apportate sul finire degli anni novanta, in particolare dal d.lgs. n. 56 del 2000), si veda *Regioni e federalismo fiscale*, Il Mulino, 1995.

<sup>17</sup> Così il comma secondo dell'art. 120 Cost. su cui v. la completa analisi di C. Mainardis, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Giuffrè, Milano, 2007.

<sup>18</sup> Sul tema, v. anche la ricostruzione (che si estende anche all'esperienza precedente la riforma del Titolo V) di S. Pajno, *I poteri sostitutivi nei confronti degli enti territoriali*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte Generale, Giuffrè, 2006, p. 383 ss.; si veda anche E. Gianfrancesco, *Il potere sostitutivo*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, 2003, p. 235 ss.; C. Mainardis, *Il nuovo regionalismo italiano e i*

Un'altra rilevante modificazione<sup>19</sup> ha riguardato il regime di impugnazione delle leggi regionali che, oggi, possono essere impugnate dal governo 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 competenza<sup>20</sup>.

Di non minore portata sono stati gli interventi abrogativi della L.C. n. 3 del 2001. Per citare i più macroscopici: scompare la 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<sup>21</sup> (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 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”<sup>22</sup>.

*poteri sostitutivi statali: una riforma con (poche) luci e (molte) ombre*, in «Le Regioni» n. 6 del 2001 e Id., *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Giuffrè, Milano, 2007.

<sup>19</sup> 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.; inizialmente sembrava, peraltro, che l'impugnazione statale potesse aver luogo, specularmente a quella regionale, solo per questioni di competenza; la sent. n. 274 del 2003 ha chiarito che l'attuale vigenza del nuovo art. 127 non modifica i termini della asimmetria dei vizi denunciabili nei giudizi in via d'azione, cfr. D. Bessi, *L'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale nel Titolo V novellato: verso una conferma della giurisprudenza antiregionalistica della Corte Costituzionale?*, in «Le Regioni», n. 1 del 2004, p. 219 ss. V. ora AA.VV., *I ricorsi in via principale. Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010*, Milano, Giuffrè, 2011.

<sup>20</sup> Questo è il contenuto del nuovo art. 127 Cost.

<sup>21</sup> Cfr. C. Pinelli, *Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V*, in «Le Regioni», n. 1 del 2005, p. 165 ss.

<sup>22</sup> Si rinvia al dibattito contenuto in [www.forumcostituzionale.it](http://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*).

## 2. Il quadro delle materie legislative e le ricostruzioni a «prima lettura». Il problema della «manutenzione» verso il centro delle funzioni amministrative

Nel contesto testé descritto si collocano le materie legislative individuate nell'art. 117, Cost., e quelle che – come è stato opportunamente ricordato – ne restano fuori<sup>23</sup>.

Occupiamoci delle prime, partendo da alcune osservazioni – se si vuole – scontate.

Si tratta delle 17 lettere in cui si suddivide l'art. 117, c. 2, Cost., cui corrispondono – formalmente osservando la punteggiatura del legislatore costituzionale, anche in seguito alla l. cost. n. 1/12 – 32 materie di competenza esclusiva dello Stato, che diventano 34 separando (almeno) l'ordinamento civile da quello penale e la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema dalla tutela dei beni culturali (altrimenti contemplati congiuntamente nelle lett. l ed s).

A queste si aggiungono altre 20 materie di competenza concorrente (individuate col medesimo metodo “letterale”) contemplate nell'art. 117, c. 3, Cost.<sup>24</sup>, oltre ad un numero imprecisabile di materie di competenza residuale innominate.

Il sistema di attribuzione delle competenze legislative – questo il primo dato formale da sottolineare – passa dalle 18 materie di competenza concorrente elencate nel previgente art. 117, Cost., alle oltre 50 materie nominate del vigente.

A questa (banale) osservazione se ne può rapidamente aggiungere un'altra. Nel vecchio art. 117 si indicavano le (formalmente) uniche competenze legislative regionali, al di fuori delle quali era generalmente competente il legislatore statale.

In teoria, dunque, le ipotesi di sovrapposizione fra legislatori erano, astrattamente, abbastanza circoscritte.

Nel vigente art. 117, nel tentativo di limitare e “puntualizzare” il potere legislativo dello Stato, gli si affida la disciplina di oltre 50 materie, in via esclusiva o fissando principi fondamentali della stessa.

Contemporaneamente, le materie enumerate di potestà legislativa regionale di sviluppo o di dettaglio passano da 18 (art. 117, previgente) a 20 (vigente), cui si dovrebbero aggiungere le materie di potestà legislativa piena derivanti dall'applicazione, in via interpretativa, del criterio residuale.

<sup>23</sup> G. Scaccia, *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, in F. Modugno, P. Carnevale (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, vol. IV, *Ancora in tema di rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del titolo V della Parte II della Costituzione*, Jovene editore, Napoli, 2008, p. 114, ricorda che “oltre a quelli enumerati nell'art. 117 secondo comma, ulteriori titoli di legislazione esclusiva statale sono desumibili da numerose disposizioni costituzionali (art. 33, sesto comma; 114, terzo comma; 116, terzo comma; art. 117, quinto e nono comma; art. 118, secondo e terzo comma; 119, terzo, quinto e sesto comma; 120, secondo comma; 125; 132, secondo comma; 133, primo comma)”.

<sup>24</sup> Cui va aggiunta l'ipotesi concorrente contemplata nell'art. 122, c. 1, Cost., su cui per più ampi riferimenti dottrinali e giurisprudenziali sia consentito rinviare a S. Calzolaio, *Art. 122 Cost.*, in F. Caringella, L. Tarantino (a cura di), *Codice amministrativo*, cit., 94 ss.

Dalla empirica osservazione che precede, si possono trarre almeno due considerazioni di fondo.

In primo luogo, il criterio (o il limite) delle materie ha un diverso spessore dopo la riforma del Titolo V: esiste un prima ed un dopo, dal punto di vista costituzionale. Nell'ordinamento vigente, l'attribuzione delle potestà legislative statali e regionali è connotato inevitabilmente dalla interpretazione delle materie legislative, il cui numero formale è triplicato nel passaggio dal vecchio al nuovo art. 117.

In secondo luogo, lo Stato è espressamente competente a legiferare in oltre 50 materie, seppure utilizzando modi di disciplina diversi ed avendo a disposizione l'esercizio della potestà regolamentare solo – a rigore – in 32 (o 34) materie di sua competenza esclusiva (in forza dell'art. 117, c. 6, Cost.).

Passando ad analizzare gli elenchi di materie, si verifica immediatamente che la tecnica di enumerazione 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.

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 del soggetto che in un determinato settore svolge una funzione di coordinamento? Quale è la differenza – salvo il tema della attribuzione della potestà regolamentare – fra l'inclusione di una materia coordinamento nella potestà esclusiva statale o in quella concorrente<sup>25</sup>?

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 presumibilmente residuali.

Basti pensare al caso della distinzione fra “tutela” e “valorizzazione” dei beni culturali: qual è il limite rispettivo di queste competenze? Credo sia lampante

<sup>25</sup> Si vuole dire che il “coordinamento” può intendersi come un presupposto positivo di una ampia competenza, ma anche come un limite intrinseco della stessa: a seconda di quale dei due canoni si predilige (o si afferma), la portata della “materia-coordinamento” può non mutare sensibilmente se, inserendola fra le potestà esclusive statali, la si intende restrittivamente e, viceversa, se collocandola fra le potestà concorrenti viene inteso estensivamente il potere del “coordinatore”.



che in questa, come in molte altre ipotesi, solo sul piano relazionale sia possibile distinguere (e non senza fatica) i due profili.

In tutte queste ipotesi, già precedentemente all'entrata in vigore della riforma costituzionale, era possibile prevedere la difficoltà di procedere ad una netta separazione delle competenze.

In realtà, l'affermazione potrebbe ragionevolmente estendersi a tutti i rapporti fra materie contigue, poiché, sin dall'avvio dell'esperienza regionale, nella prassi, sovrapposizioni e invasioni di competenza, reali o presunte tali, 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 e/o al giudice costituzionale riempire di contenuto, in quanto intrinsecamente carenti di reale portata normativa, 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, le materie (cioè le previsioni astratte che tentano di individuare e conferire un nucleo di competenza) e le competenze (cioè gli atti di effettivo esercizio del potere individuato e conferito dalle disposizioni normative di riparto delle materie legislative) si tengono fra loro, vivono nell'interrelazione e di interrelazione.

Quindi, l'aver aumentato il numero delle materie rende più urgente il tema della sistemazione dei principi che ordinano (e delle istituzioni che incarnano) le interrelazioni fra esse e certamente non lo risolve.

In quest'ottica, 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.)"<sup>26</sup>. Insomma con la riforma del Titolo V si sarebbe innescato un processo federalista<sup>27</sup>.

Altra parte dei primi commentatori, tuttavia, si poneva il problema della riconduzione ad unità di un sistema delle fonti frammentato come quello previsto

<sup>26</sup> M. Olivetti, *Le funzioni legislative regionali*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 92.

<sup>27</sup> Cfr. B. Caravita, *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Giappichelli, 2004 e, dello stesso A., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, 2006.

nel nuovo art. 117<sup>28</sup>: 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 persistente necessità di individuare a chi spetta ed in quali modi la decisione ultima in relazione alle scelte, fondamentali e di indirizzo, dell'ordinamento giuridico.

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 tali, 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”<sup>29</sup>.

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”<sup>30</sup> 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” (lett. e), la “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” (lett. s).

Si sarebbe trattato di vere e proprie clausole generali che legittimavano lo Stato “a dettare norme in qualunque materia”<sup>31</sup> 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”<sup>32</sup>.

Tuttavia, nel contempo, l'eventuale affermarsi di questa ipotesi ermeneutica

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Cfr. G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in “Le Regioni”, n. 6 del 2001, 1252 ss.

<sup>30</sup> Cfr. G. Falcon, *op. ult. cit.*, 1253.

<sup>31</sup> Cfr. G. Falcon, *op. ult. cit.*, p. 1252. 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](http://www.federalismi.it).

<sup>32</sup> 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.

sembrava, ad esempio, comportare un forte ridimensionamento della portata “espropriativa che sembra ricavarci a prima impressione”<sup>33</sup> 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”<sup>34</sup>, 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”<sup>35</sup>.

In parallelo, anche per affrontare questi dilemmi, in dottrina veniva proposta un’altra ricostruzione<sup>36</sup>.

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”<sup>37</sup> – come fra l’altro sembrava emergere 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?”<sup>38</sup>

In questo senso, il fulcro della riforma costituzionale (segnatamente il tema 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”<sup>39</sup>. 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

<sup>33</sup> 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](http://www.federalismi.it).

<sup>34</sup> A. Ferrara, *op. ult. cit.*.

<sup>35</sup> A. Ferrara, *op. ult. cit.*.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> Cfr. R. Bin, *op. ult. cit.*, 1221.

<sup>38</sup> Cfr. R. Bin, *op. ult. cit.*, 1221.

<sup>39</sup> Cfr. R. Bin, *op. ult. cit.*, 1219.

modo in cui dei soggetti di pari grado possono decidere, attraverso l'accordo, la «leale cooperazione»<sup>40</sup>.

Si trattava di una opzione di fondo che per funzionare avrebbe comportato l'assunzione operativa delle nuove categorie giuridiche delineate dal Titolo V.

Vi era quindi chi osservava 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”<sup>41</sup>.

Tanto più che, come acutamente si osservava, vi era un tratto di continuità sostanziale (non solo un retaggio interpretativo) fra il vecchio ed il nuovo Titolo V: l'interesse nazionale poteva essere stato cancellato dal testo, ma non espunto dal sistema costituzionale, poiché in qualche modo sarebbe risorto dalle sue ceneri, essendo incardinato nell'immutato art. 5 della Costituzione<sup>42</sup>, e non trovando altre strade (o snodi istituzionali) avrebbe finito per materializzarsi attraverso il magistero della Corte costituzionale<sup>43</sup>.

Da questo avvertito rischio, la conseguente osservazione che “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 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

<sup>40</sup> 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 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.

<sup>41</sup> Così 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).

<sup>42</sup> Cfr. 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., che, pur ritenendo ingenerosa l'affermazione, riporta le tesi di Denis De Rougemont, concernente 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).

<sup>43</sup> Così A. Barbera, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in «Quaderni Costituzionali», n. 2 del 2001. Nega 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](http://www.federalismi.it).

appaiono pericolosamente crescenti ed alla lunga neppure supplibili dall'opera di un qualsiasi altro organo costituzionale"<sup>44</sup>.

Tale affermazione è tanto più rilevante 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, nei primi commenti, 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 sussidiarietà<sup>45</sup>, tesi cui si è replicato, con acume, asserendo che i due principi operano su piani diversi<sup>46</sup>.

La questione sembra incidere strutturalmente sulla formulazione stessa della funzione legislativa nel passaggio al nuovo Titolo V.

Nel sistema antecedente la riforma costituzionale il principio del parallelismo rappresentava una equazione in forza della quale alle competenze legislative regionali corrispondevano altrettante funzioni amministrative, e viceversa. Le modalità attuative del nostro regionalismo hanno comportato, come si è visto nei capitoli precedenti, che, in realtà, fosse ultimamente prevalente la dinamica inversa ovvero che modulando le funzioni si modellassero anche le competenze legislative: era quanto accadeva con i trasferimenti di funzioni dal centro alle Regioni (e proprio su questo meccanismo ha tentato di far leva, invertendone il senso, la riforma Bassanini).

Allo Stato, tuttavia, rimaneva pur sempre la possibilità di riprendersi parte di quanto aveva trasferito – se non in teoria, in pratica – attraverso leggi di riforma, mediante l'attuazione di obblighi comunitari, con l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento (e con tutti gli ipotizzabili strumenti descritti nel cap. precedente): 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 e così finiva per

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> Si veda R. Bin, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in «Le Regioni», n. 2/3 del 2002, p. 365 ss.

incidere non solo sulle funzioni amministrative regionali, ma anche, proprio per l'operare del principio del parallelismo, su quelle legislative.

Con un'espressione sintetica si potrebbe affermare che, una volta fissato il quadro di fondo della attribuzione delle funzioni amministrative attraverso i decreti di decentramento ovvero con la legislazione di settore, la relativa «manutenzione» era comunque di pertinenza statale.

Cosa accade, dopo la riforma costituzionale, 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.

Il contenuto di questo principio laddove lo Stato e/o la Regione, riformando un certo settore di propria competenza, si trovino a dover riallocare una serie di funzioni amministrative è palesato nella formulazione dell'art. 118, c. 1, Cost.: sono tenuti a farlo valorizzando al massimo le istanze locali, purché adeguate a gestire le funzioni in parola.

Meno chiaro sembra come dovrebbe operare il sistema nel caso inverso, cioè quando una determinata funzione già allocata al livello locale o regionale necessita di essere sussunta nel livello centrale.

Peraltro – sia detto per inciso – casi in cui è necessario, anche solo temporaneamente, riaccentrare funzioni già conferite se ne presentano con una certa frequenza: è sufficiente porre mente alle ipotesi in cui è necessario realizzare procedimenti unitari e uniformi, ad esempio, per garantire una corretta attuazione del diritto comunitario (fra gli altri, si è avuto un caso nella sent. n. 336 del 2005).

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.

Sulla base del riparto rigido di competenze legislative, il problema è individuare a chi spetti l'esercizio della 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: “poiché la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere effettuata dall'organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato” (232/11).

La Regione non ha, sul piano legislativo, nessuna potestà di affidare funzioni amministrative allo Stato e al suo apparato amministrativo – e su questo vi è una giurisprudenza costituzionale consolidata e ragionevole (*ex multis*, 334/06).

Ciò non può che condurre ad una soluzione: in tale ipotesi, è solo il livello statale che, seppur operando in materia astrattamente riconducibile alla competenza regionale, può intervenire con legge per assumere e disciplinare l'esercizio della funzione: che ciò avvenga perché si estende l'interpretazione di una materia legislativa statale o per l'operare di altri rimedi, è tutto sommato irrilevante.

In altri termini, in questi casi, nell'intreccio che si realizza fra legislazione e funzioni amministrative (fra Stato e Regioni), al di là della materia legislativa

coinvolta nel caso di specie, la competenza legislativa non può che essere esercitata dallo Stato: si tratta di un parallelismo della sussidiarietà (o, meglio, della adeguatezza).

Ne deriva che, superato o meno che sia il principio del parallelismo, quel che interessa mettere in luce è la falla aperta nell'impalcatura costituzionale: chi ha scritto la riforma si è preoccupato di indagare i principi che avrebbero dovuto presiedere al conferimento delle residue funzioni che sarebbe ancora possibile trasferire al sistema delle autonomie territoriali, ma ha omesso di chiarire 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. Come emergerà in seguito, la garanzia e la chiarezza degli strumenti di tutela delle esigenze unitarie che in questi casi si manifestano è decisiva non tanto per garantire competenze allo Stato – che comunque finiscono con l'essere giustificate – quanto per evitare la destabilizzazione delle competenze regionali<sup>47</sup>.

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 sembra intenzionato o in grado di avviare, dopo l'esperienza delle leggi Bassanini; dall'altro, scontrandosi con la formale rigidità degli ambiti di competenza legislativa, i principi di sussidiarietà ed adeguatezza, quando si tratti di riallocare verso l'alto una funzione amministrativa in materia di competenza legislativa concorrente o residuale regionale, finiscono per garantire, concettualmente, la possibilità di spezzare l'ordine delle competenze legislative a favore dello Stato o comunque il ricorso a interpretazioni estensive di competenze legislative (esclusive o concorrenti) statali.

Questa rigidità del sistema – a prescindere da quale titolo la Corte decida di utilizzare per offrire copertura al legislatore statale – non può che rivolgersi contro le Regioni. L'opposto di quanto si desiderava.

### **3. Il nodo dell'avvio del nuovo riparto di competenze legislative: due punti di vista decisivi**

Si è detto che la giurisprudenza costituzionale precedente alla riforma del Titolo V termina, su di un piano generale, la sua parabola interpretativa accompagnando l'indirizzo volto a rafforzare gli strumenti della leale collaborazione<sup>48</sup>.

Ci si sarebbe potuti attendere un approccio consequenziale da parte del legislatore

<sup>47</sup> Arg. da A. Barbera, *Gli interessi nazionali nel nuovo Titolo V*, in E. Roza Acuña (a cura di), *Lo Stato e le Autonomie*, Giappichelli, 2003, p. 12 ss.

<sup>48</sup> Cfr. R. Bifulco, *Leale collaborazione (principio di)*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, 2006, p. 3356 ss.

re costituzionale del 2001, volto a valorizzare, implementare, costituzionalizzare i profili collaborativi ed a smussare le rigidità del sistema di riparto delle competenze.

Lo si è già visto in precedenza: 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 2001<sup>49</sup> – la collaborazione.

Evidentemente, c'era una certa attesa per le posizioni di fondo che la Corte avrebbe assunto rispetto al nuovo testo costituzionale, ma tali difficoltà non potevano non riverberarsi sul contenzioso costituzionale, il quale, fra l'altro, muoveva i propri passi in un contesto certamente non ottimale.

Il dato, che ormai si può considerare "storico", dell'abbandono del Titolo V al suo destino nel corso della XIV legislatura non può essere considerato come un fattore estraneo rispetto alla evoluzione interpretativa della giurisprudenza costituzionale intorno alle materie legislative ed ai principi di fondo che presidono alla loro gestione.

Quale che sia la capacità normativa intrinseca degli elenchi di materie, di certo vi è che la Corte costituzionale si è trovata a gestire solitariamente la fase di attuazione della riforma del Titolo V.

Almeno tre elementi hanno concorso a consolidare tale progressiva solitudine e tutti e tre conducono a rilevare inerzie e omissioni del circuito politico nazionale, rispetto alla transizione verso un nuovo ordinato assetto costituzionale della potestà legislativa.

Un primo elemento riguarda l'approccio del legislatore statale che lungi dal prender sul serio la riforma del Titolo V ha continuato a legiferare, nei primi anni del millennio, *tamquam non esset*<sup>50</sup>. Ciò è balzato all'evidenza, in particolare, nelle leggi finanziarie, dove si è continuato ad istituire e disciplinare fondi e funzioni in materie di competenza regionale.

Un secondo aspetto, 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)<sup>51</sup>, in parte peraltro dimidiato dalla stessa Corte costituzionale<sup>52</sup>.

<sup>49</sup> 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. V. anche E. Gianfrancesco, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11, l. cost. n. 3 del 2001*, in «Rassegna parlamentare», 2004, p. 301 ss.

<sup>50</sup> Anzi, con affermazione condivisibile R. Bin, *Il Codice delle Autonomie e i nodi irrisolti*, in «Le Regioni», n. 6 del 2006, p. 1051, ha affermato che nella XIV legislatura la "legislazione ordinaria è stata ispirata al più arcigno centralismo".

<sup>51</sup> Che tuttavia ha sancito espressamente l'impossibilità per lo Stato di adottare nelle materie di competenza concorrente o residuale atti di indirizzo e coordinamento: cfr. art. 8, c. 6.

<sup>52</sup> Cfr. sentt. n. 236, 238, 280 del 2004. In particolare, nella sent. n. 280, la Corte si è trovata di fronte ad una duplice delega per l'adozione di decreti legislativi «meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti»: l'una concernente le competenze concorrenti, l'altra riguardante gli ambiti trasversali (rispettivamente art. 1, c. 4 e 5). Precisa immediatamente che "la delega legislativa in esame può quindi essere assimilata, date le reciproche implicazioni tra attività ricognitiva e attività di coordinamento normativo, a quella di compilazione dei testi unici – piuttosto



Un terzo, determinante, profilo riguarda il fallimento – almeno sul piano operativo – del tentativo di attuazione del “federalismo fiscale” svolto dall’omonima Alta commissione.

Questi tre concorrenti elementi hanno prodotto un quadro istituzionale in cui appariva, sulla Carta, un considerevole aumento dei settori rimessi alla potestà legislativa regionale, ma, in concreto, sia sul piano dell’amministrazione che sul piano delle risorse (ancora regolate da leggi previgenti rispetto alla riforma costituzionale) nulla è realmente (ed automaticamente) cambiato.

Ciò ha prodotto, in primo luogo, una rilevantissima mole di conflitti di fronte alla Corte costituzionale, promossi in via principale<sup>53</sup>.

Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione è aumentato in maniera esponenziale il numero delle pronunce della Corte Costituzionale concernenti l’applicazione delle nuove disposizioni introdotte nel 2001.

In particolare, nel corso del primo quinquennio successivo alla riforma (coincidente all’incirca con la XIV legislatura), la Corte Costituzionale si è trovata a doversi pronunciare circa seicento volte su questioni inerenti il nuovo quadro dei rapporti tra Stato e Regioni.

frequenti a partire dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 – per il coordinamento e la semplificazione di una pluralità di disposizioni vigenti in una determinata materia. La prassi parlamentare relativa a questi tipi di delega mostra una certa indistinzione nell’uso dei termini “delega” o “autorizzazione” da parte delle rispettive leggi di conferimento ed anche casi di leggi formalmente di delega caratterizzate dall’assenza o vaghezza dei principi direttivi, le quali, nonostante il nomen e la formale attribuzione della “forza di legge” ai relativi decreti, in realtà consentono al Governo soltanto il coordinamento di disposizioni preesistenti (cfr. sentenza n. 354 del 1998)”. Aggiunge immediatamente che “con la prospettata lettura «minimale» – l’unica conforme a Costituzione – dell’oggetto della delega, di cui al citato comma 4, in termini di «mera ricognizione» e non di innovazione- determinazione dei principi fondamentali vigenti, appaiono in contrasto i commi 5 e 6 dello stesso articolo 1. Ed infatti, il comma 5, disponendo che nei decreti legislativi di cui al comma 4 possano essere «individuate le disposizioni che riguardano le stesse materie, ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato», estende l’oggetto della delega anche all’asserita ricognizione, nell’ambito delle materie riservate al legislatore statale, della disciplina di quelle funzioni che hanno «natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti» (sentenza n. 536 del 2002). (...) Si tratta quindi di un’attività interpretativa, largamente discrezionale, che potrebbe finire con l’estendersi anche a tutte le altre tipologie di competenza legislativa previste dall’art. 117 della Costituzione, attraverso la individuazione e definizione delle materie e delle varie funzioni ad esse attinenti. È pertanto evidente che con la lettura «minimale» della delega, così come configurata dal comma 4, contrasta la disposizione del comma in esame, che amplia notevolmente e in maniera del tutto indeterminata l’oggetto della delega stessa fino eventualmente a comprendere il ridisegno delle materie, per di più in assenza di appositi principi direttivi, giacché quelli enunciati nel comma 4, a prescindere dalla mancanza di qualsiasi rinvio ad essi, appaiono inadeguati. Sotto questi profili risulta quindi chiara la violazione dell’art. 76 della Costituzione”. Sulla decisione 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*, in «Le Regioni», 2005, p. 287 ss., e N. Maccabiani, *I decreti legislativi “meramente ricognitivi” dei principi fondamentali come atti “senza forza di legge”?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>53</sup> Per i profili più strettamente processuali di questo contenzioso v. V. Cocozza, *I profili processuali*, in «Le Regioni», 2/3 del 2004, p. 479 ss.

I ricorsi in via diretta, rispetto alla media del trentennio precedente, dal 2002 al 2006 sono almeno raddoppiati (la media supera i 100 ricorsi per anno)<sup>54</sup>.

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 2005<sup>55</sup> e nel 2006, mentre nel 2007 si è verificato un tendenziale assestamento del contenzioso (che sembrava preludere ad un calo strutturale dello stesso)<sup>56</sup>.

Come ricordato – e ancor prima di addentrarsi nel coacervo di orientamenti giurisprudenziali – il progredire delle decisioni della Corte si svolgeva in parallelo sia al debolissimo tentativo di attuazione della riforma costituzionale, iniziato e non portato a termine<sup>57</sup>, con la legge n. 131 del 2003<sup>58</sup>, sia, nello stesso frangente, al tendenziale mancato decollo del rilievo quantitativo e qualitativo della legislazione regionale<sup>59</sup>.

A ciò doveva aggiungersi – sempre in via collaterale 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, in

<sup>54</sup> I dati sono agilmente reperibili nella banca dati sul contenzioso costituzionale in <http://www.issirfa.cnr.it/>, in cui sono raccolti tutti i ricorsi in via diretta dello Stato e delle Regioni a partire dal 2003.

<sup>55</sup> 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>

<sup>56</sup> Sia consentito rinviare, sul punto, a S. Calzolaio, *Calo del contenzioso e recenti prassi introdotta dalla «direttiva» del Ministro per gli Affari regionali: collaborazione, contrattazione o ritorno al controllo preventivo?*, in «Forum di Quaderni costituzionali», [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 18 ottobre 2007.

<sup>57</sup> Salvo che in materia di professioni (d.lgs. n. 30/06), di armonizzazione dei bilanci pubblici (d.lgs. n. 170/06), di banche a carattere regionale (d.lgs. n. 171/06). Sul tema v. A. Ferrara, *L'attuazione della riforma*, in «Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia», Giuffrè, 2007, p. 38 ss.

<sup>58</sup> Su cui v. G. Falcon (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003.

<sup>59</sup> Si vedano i dati riportati in A.G. Arabia, C. Desideri, *L'attività normativa delle Regioni*, in «Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia», Giuffrè, 2007, p. 231 ss., che mostrano, in quella fase, che l'attività legislativa regionale è in calo. V. anche, in precedenza, quanto esposto nella ricerca pubblicata sulla rivista on-line [www.federalismi.it](http://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 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. Da ultimo, in forma monografica, v. E. Longo, *Regioni e diritti*, EUM, 2007, che contiene una interessante casistica delle incursioni di leggi, statuti, atti e prassi amministrativa regionali in materia di “diritti”.

particolare, dei «non regolamenti» statali nelle competenze concorrenti<sup>60</sup> attraverso i quali si tenta di ricostituire un potere (fattualmente) regolamentare<sup>61</sup> o, almeno, di indirizzo che lo Stato, constatata la nuova formulazione dell'art. 117, c. 6, sembrava non avere conservato<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> Dal titolo dell'intervento di F. Modugno, A. Celotto, *Un non regolamento statale nelle competenze concorrenti*, in «Quaderni costituzionali», 2003, p. 355 ss. Gli autori avevano riscontrato nella finanziaria 2003 (l. n. 289 del 2002) diverse disposizioni che attribuivano – spesso modificandone di precedenti che già attribuivano un potere regolamentare ai Ministeri – un ambiguo potere provvedimentale (sostitutivo di norma, come detto, di un precedente potere regolamentare) o concernente l'adozione di «decreti non aventi natura regolamentare». Sembrava lampante che il significato di questo singolare contegno fosse proprio che “il legislatore statale, pur di non attivare la competenza regolamentare regionale, demanda l'attuazione delle proprie leggi ad atti statali formalmente non regolamentari”.

<sup>61</sup> Una successiva ulteriore ipotesi del genere precedentemente descritto, peraltro finita anche di fronte alla Corte costituzionale (cfr. sent. n. 255/04), ha riguardato la materia «spettacolo» (ricondata poi dalla Corte nella competenza concorrente in materia di «promozione e organizzazione di attività culturali»). Il Governo con decreto legge poi convertito (l. n. 82/03) aveva previsto che i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo e le aliquote di ripartizione del Fondo per lo spettacolo fossero stabiliti annualmente con decreti del Ministro per i beni e le attività culturali «non aventi natura regolamentare», peraltro dopo aver tentato – senza ottenere l'avallo, in sede consultiva, del Consiglio di Stato – di attribuirsi la potestà regolamentare. La vicenda è puntualmente ricostruita da F. Cintioli, *A proposito dei decreti ministeriali «non aventi natura regolamentare»*, in «Quad. cost.», 2003, p. 820 ss., il quale osserva che “era inevitabile che la linea di discriminazione tra regolamenti e atti generali si spostasse repentinamente a vantaggio dei secondi ed a scapito dei primi. Anche perché gli sforzi di trovare un criterio discretivo condiviso si erano rivelati vani e la produzione regolamentare aveva già da tempo imboccato la strada dell'atipicità, riottosa sia ai vincoli legislativi sia ai canoni di un procedimento formale. Non mi sembra allora ci si debba stupire di questa seconda fuga dal regolamento né della truffa delle etichette. Sono entrambe figlie di una delle numerose contraddizioni del titolo V, che da una parte accentua la qualità normativa del regolamento parallelo alla funzione legislativa, dall'altro ne favorisce il deperimento o quantomeno la frammentazione. Restano fermi i problemi denunciati sul duplice fronte dell'armonia del sistema (esposto a conflitti tra provvedimenti ministeriali e regolamenti regionali) e della legittimità costituzionale di queste leggi (per violazione dell'art. 117)”. Sul tema v. anche G. Di Cosimo, *Storia di un regolamento mai nato. In margine al decreto legge 24/2003*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>62</sup> 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, prende spunto dalle segnalate vicende – attraverso le quali, evidentemente, lo Stato tentava di sottrarre al regime giuridico e di competenza prescritto per i regolamenti e per la potestà regolamentare propri atti «materialmente» regolamentari – per sottolineare che “al di là degli scopi che hanno mosso il legislatore, l'esplicita dichiarazione del «valore non regolamentare» di un atto serve proprio ad escluderlo dal novero degli atti che hanno una «funzione regolativa», ossia dalle fonti del diritto. Gli atti in questione non sono assoggettati al «regime positivo» dei regolamenti, perché non sono destinati ad averne l'efficacia giuridica. Non voglio certo giustificare le pratiche di “fuga dal regolamento”, di elusione delle regole costituzionali sul riparto delle funzioni, di sottrazione degli atti dal procedimento prescritto dalle leggi vigenti; intendo semplicemente segnalare un fenomeno che mi sembra rivestire un certo interesse anche perché pare confermare la costruzione interpretativa che ho proposto. In essa si evidenzia una distinzione, che mi sembra emergere dalla giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V, tra ciò che lo Stato può fare *solo* con atto normativo (primario o secondario) e ciò che può fare *solo* con atto *non* normativo: mentre gli atti normativi sono gioco-forza soggetti ad una disciplina procedurale precisa e sono «nominati», non

È in tale contesto che la Corte elabora i nuovi criteri di qualificazione delle materie legislative e di tutela delle istanze unitarie<sup>63</sup>.

#### 4. Una preliminare ripartizione temporale della giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V<sup>64</sup>

L'osservazione di questa dinamica istituzionale, in cui l'assenza di una decisione politica in merito ad una ordinata e coordinata gestione della transizione al nuovo Titolo V trasmoda, nel tempo, in un segno di obiettiva scarsa pro-

così è – per definizione, si potrebbe dire – per gli atti *non* normativi. Essi appartengono alla categoria di atti che oggi, con termine tanto in voga quanto fuorviante, si definisce *soft law*: atti che sembrano diffondersi con impressionante prolificità nei sistemi caratterizzati dall'introduzione di importanti modifiche nel sistema delle relazioni tra livelli di governo. È un'espressione fuorviante per il semplice fatto che questi atti, almeno nel nostro ordinamento, non sono affatto fonti di «diritto». (...) 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 del regime delle competenze legislative attraverso atti (apparentemente non normativi) frutto di collaborazione.

<sup>63</sup> 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 *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*».

<sup>64</sup> Che la Corte costituzionale abbia evoluto, in questi anni trascorsi dall'entrata in vigore della riforma costituzionale, il suo approccio, mi sembra confermato dalle parole di S. Bartole, *Le pro-*

pensione regionalista, spiega ben più di ogni altro fattore la ragione per cui la Corte sia apparso l'unico attore obbligato dalle circostanze ad offrire una lettura del contenuto delle materie legislative individuate nell'art. 117 ed a numerosi altri istituti contemplati nel nuovo Titolo V della Costituzione. In breve, dunque, la Corte costituzionale è stata relegata nel ruolo solitario di «arbitro delle competenze legislative» e, più in generale, dei rapporti Stato-regioni<sup>65</sup>.

Ne consegue che un'indagine intorno alle materie legislative non può che muovere dall'osservazione dell'incessante opera di modulazione delle competenze svolta dalla Corte costituzionale<sup>66</sup>, che a tratti è sembrata esercitare un ruolo di riscrittura del Titolo V<sup>67</sup>.

In quest'ottica, è altrettanto interessante valutare fino a che punto la Corte

*spettive della legislazione regionale*, in «Le Regioni», n. 5 del 2006, p. 886, quando riporta l'impressione «che la Corte, in qualche modo, cominci a disegnare una strategia per la transizione» ovvero, ancora, che «la Corte (...) abbia, in qualche modo, dimostrato consapevolezza che essa si deve dare una strategia, una gradualità».

<sup>65</sup> Al riguardo, assume un importante rilievo il fatto che la riforma costituzionale non contenesse alcuna disposizione transitoria. La Corte, subendo l'impatto dell'entrata in vigore della riforma «ha da subito sottolineato il valore del principio di continuità. Essa ha, infatti, riconosciuto la immediata applicabilità delle nuove competenze legislative attribuite dal testo costituzionale alle Regioni, ritenendo che queste ultime possano approvare una propria disciplina anche in sostituzione di quella statale vigente in settori loro affidati dall'art. 117; inoltre, in presenza di ricorsi pendenti avverso leggi regionali per mancato rispetto dell'art. 117 vecchio testo, la Corte ha rinviato gli atti ai giudici *a quibus*, perché rivalutassero la questione alla luce del nuovo parametro. Tuttavia massiccia resta la presenza delle leggi dello Stato adottate anteriormente alla riforma costituzionale, che, pur diventate incompatibili col nuovo regime del riparto di competenze, sono state considerate dalla Corte vigenti fino al momento in cui le Regioni non avessero esercitato concretamente i loro poteri. Questo orientamento conservativo è confermato dal fatto che la Corte, con riguardo ai ricorsi proposti dalle Regioni avverso le leggi statali prima del mese di novembre del 2001, ha deciso per ragioni processuali di pronunciarsi nel merito riferendosi alle disposizioni costituzionali formulate nel testo anteriore alla riforma del Titolo V», così L. Violini, *La riforma del regionalismo italiano e gli orientamenti della Corte costituzionale: casi e percorsi interpretativi*, in E. Bindi, M. Perini (a cura di), *Federalismo e regionalismo. Teoria e prassi nell'attuale fase storica*, Giuffrè, 2006, p. 25-26. L'A. aggiunge in nota, completando il discorso, che «parimenti, per quanto riguarda i ricorsi in via diretta dello Stato su leggi regionali promossi precedentemente alla riforma costituzionale, la Corte ne ha dichiarato costantemente l'improcedibilità (...) dal momento che tali ricorsi si basavano su un controllo di carattere preventivo non più contemplato dal novellato art. 127 Cost., che prevede ora un controllo statale successivo alla pubblicazione delle leggi regionali».

<sup>66</sup> È stato argutamente rilevato che «in ciò non manchi qualcosa di umoristico: la riforma costituzionale del Titolo V era stata a lungo invocata da tutti coloro che si occupano di diritto costituzionale perché era dato comune che il disegno costituzionale del 1948 aveva perso la capacità di regolare le relazioni fra Stato, Regioni ed enti locali, sicché esse erano ormai rette dalla prassi e – soprattutto – dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Ritrovarsi oggi nuovamente immersi nella giurisprudenza costituzionale, nella speranza di ritrovarvi il bandolo che ci consenta di recuperare un filo di razionalità all'interno del disegno riformato del Titolo V, mi sembra rappresentare di per sé un giudizio sulla sua fattura tecnica» (così R. Bin, *I criteri di individuazione delle materie*, in «Le Regioni», n. 5 del 2006, p. 889).

<sup>67</sup> A. Morrone, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in «Quad. cost.», 4/03, p. 818 ss.

abbia deliberatamente deciso di “superare” il regime delle competenze sancito dall’art. 117 o, invece, sia stata essa stessa trascinata 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 tutelare gli interessi imprescindibilmente unitari (e, ultimamente, di garantire la funzionalità dell’ordinamento).

Mi sembra forse più aderente all’evoluzione dei fatti quest’ultima soluzione, per cui l’impressione è che la Corte abbia finito per prendere atto del corso degli eventi dopo aver cercato momentaneamente di governarlo, in attesa di un qualche cenno propulsivo dal Governo e dal Parlamento (che, specialmente nel corso della XIV legislatura, non è arrivato)<sup>68</sup>.

Insomma – come vedremo – un certo modo di intendere le materie trasversali<sup>69</sup>, la cd. sussidiarietà legislativa<sup>70</sup>, l’elaborazione del concetto della cd. conti-

<sup>68</sup> In questo senso, v. R. Tarchi, *Introduzione*, in R. Tarchi (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 21-22, il quale afferma che “in una prima fase, protrattasi fino all’estate del 2003, si è preferito temporeggiare. Al *pressing* subito messo in campo, in particolare ad opera delle regioni, si è risposto con un cauto e doveroso *self-restraint*, mediante il ricorso a tutta una serie di sofisticate decisioni di carattere processuale, la cui finalità era essenzialmente rivolta a regolare questioni di diritto intertemporale, che hanno fatto rimbalzare la palla nel campo dei soggetti politici, naturalmente competenti a dare attuazione alla riforma”.

<sup>69</sup> 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.

<sup>70</sup> 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](http://www.forumcostituzionale.it) e [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). V, in particolare, A. Morrone, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in «Quaderni costituzionali», 2003, p. 818 ss., 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](http://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](http://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](http://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](http://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](http://www.forumcostituzionale.it); S. Bartole, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); A. D’Atena, *L’allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); A. Anzon, *Flessibilità dell’ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); R. Dickmann, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); A. Moscarini, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

nuità istituzionale<sup>71</sup>, il riferimento costante e a tratti penetrante ad una flessibile «leale collaborazione»<sup>72</sup> ed al suo articolato strumentario, l'interpretazione del criterio residuale<sup>73</sup> (accompagnata dall'introduzione del criterio di prevalenza), il progressivo ritorno al riferimento ad interessi unitari<sup>74</sup> per 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, nel medesimo tempo riesce a salvare istanze statali, possibilità di differenziazione e istanze regionali<sup>75</sup>) nella valorizzazione del nuovo testo costituzionale, che elabora strumenti idonei alla tutela di istanze unitarie e valorizza, come di consueto, l'assetto delle funzioni incastonato nella legge statale<sup>76</sup> – inizialmente

<sup>71</sup> 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.

<sup>72</sup> Sul tema si rinvia a R. Bifulco, *Leale collaborazione (principio di)*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, 2006, p. 3356 ss.; v. anche 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.

<sup>73</sup> 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.

<sup>74</sup> 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 aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, entrambi in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

<sup>75</sup> 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).

<sup>76</sup> ... «si può notare come molto spesso la Corte, di fronte al problema della definizione delle materie, ritenga opportuno ancorare le proprie decisioni a parametri relativamente obiettivi e quindi, per ricostruirne il contenuto, faccia richiamo alla legislazione ordinaria. (...) con questo criterio, che si può definire legislativo-evolutivo, la Corte si sforza di individuare l'oggetto della materia, ma non si preoccupa di ricostruirlo nella sua interezza, «a figura intera». Essa si limita, quasi si trattasse della ricostruzione di un mosaico, a metterne insieme alcune tessere – ricavate dal materiale che il caso da decidere, al quale la Corte si attiene rigorosamente, le mette a disposizione – e su questa base stabilisce se la competenza sulla materia è del legislatore statale o regionale» (così P. Cavaleri,

te in particolare, nei paradigmi del terzo decentramento (ad es. il d.lgs. n. 112 del 1998) – con una giurisprudenza che sembra muoversi in continuità con quanto accadeva sotto la vigenza dell’originario Titolo V<sup>77</sup>.

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<sup>78</sup>.

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 vissuto tre fasi, nel decennio appena trascorso.

In una prima breve fase, fra il 2002 e il 2003, la Corte ha mantenuto un atteggiamento di apertura rispetto alle novità introdotte con la riforma costituzionale (e di attesa rispetto al prospettabile contegno dei soggetti istituzionali): 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’impostazione che si attribuisce al giudice costituzionale mi sembra risaltare ancor di più se si confrontano queste prime decisioni – sul piano storico – sia con le primissime decisioni in materia regionale (le prime sentenze del 1956, già descritte in precedenza, che, per sintetizzare, avevano immediatamente enucleato il limite della regionalità degli interessi) che con quelle appena successive alla istituzione delle Regioni ordinarie (si pensi alle decisioni del biennio 1971-72, che certamente sottolineano, sotto diversi profili, l’intrinseca supremazia statale).

Ciò significa che la Corte rispetto alla riforma del Titolo V non ha inteso, inizialmente, mantenere un approccio sospettoso o guardingo: anzi, ha schiettamente riconosciuto gli effetti del rovesciamento del criterio di riparto delle competenze nell’inversione dell’onere della prova per la dimostrazione della titolarità

*La definizione delle materie di cui all’art. 117 della Costituzione*, in R. Tarchi (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 31-32).

<sup>77</sup> 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.

<sup>78</sup> Prosegue R. Tarchi, *Introduzione*, cit., p. 22, condivisibilmente segnalando che “la mancanza di risposte adeguate e l’incancrenirsi della conflittualità non hanno consentito il protrarsi di questa posizione defilata; nell’ottobre 2003 sono state depositate una serie di decisioni (seguite da numerose altre nei mesi successivi) che testimoniano il mutato atteggiamento della giurisprudenza costituzionale. Con essa la Corte ha deciso di mettere sul piatto la propria interpretazione del Titolo V, offrendone una chiave di lettura, in termini di sistema, di elaborazione dei principi fondanti, ben al di sopra del livello proprio della soluzione delle specifiche questioni proposte”.



di competenze legislative, addossandolo, dopo la riforma, allo Stato<sup>79</sup>. Contemporaneamente ha «tagliato le unghie» ad una nuova competenza statale – la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» – che sembrava espropriare le Regioni di una parte cospicua (e, forse, della parte più positiva sul piano della occupazione di spazio normativo) della loro storia legislativa, limitandola alla fissazione di standards minimi uniformi di tutela, al ricorrere di concorrenti condizioni<sup>80</sup>.

L'inerzia del legislatore statale e la prospettiva di una lunga fase di inattuazione legislativa (sia sul piano della rimodulazione delle reciproche competenze che su quello, intrinsecamente interconnesso, dei «rapporti finanziari»), 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 reperire strumenti di gestione «complessiva» della riforma costituzionale e, come si sta per segnalare, in particolare, di tutela della legislazione statale.

La consecuzione temporale di questo «corpo» di decisioni, sembra suggerire che una autentica scelta – resa necessaria dagli eventi – nel senso della garanzia delle istanze unitarie (seppure in alcuni casi con determinate cautele), sia stata implicitamente adottata dal giudice costituzionale.

Sono di questa fase e vanno ricordate:

a) la sent. n. 274 del 2003, con la quale (sulla scorta degli accenni già contenuti nella sent. n. 94 del 2003) si ribadisce l'asimmetria dei vizi denunciabili nel giudizio in via d'azione da Stato e Regioni;

b) le sentt. n. 303 del 2003 e 6 del 2004 (cd. «sussidiarietà legislativa» o «chiamata in sussidiarietà»);

c) le sentt. n. 370 del 2003 e 13 del 2004 (cd. principio di «continuità istituzionale»);

d) ancora la sent. n. 370 del 2003 in cui si stabilisce che il principio di residualità non opera automaticamente<sup>81</sup> e si introduce il criterio di prevalenza nella individuazione delle materie legislative;

<sup>79</sup> Ecco il passaggio della sent. n. 282 del 2002: «La risposta al quesito, se la legge impugnata rispetti i limiti della competenza regionale, ovvero ecceda dai medesimi, deve oggi muovere – nel quadro del nuovo sistema di riparto della potestà legislativa risultante dalla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione realizzata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 – non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale». Cfr. il commento – che con le opportune cautele riconosce tuttavia le aperture «regionaliste» della Corte – di R. Bin, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo importante chiarimento*, in «Le Regioni», 2002, p. 1445 ss.

<sup>80</sup> Il riferimento è alla sent. n. 407 del 2002, 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](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>81</sup> Su questo profilo, E. Gianfrancesco, *Materie (riparto tra Stato e Regioni)*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, 2006, p. 3599, ha sintetizzato le osservazioni già espresse da S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, 2002, con le quali si chiariva la debolezza strutturale delle competenze residuali, in un certo senso preconizzando la decisione del giudice costituzionale. Questa la sintesi del Gianfrancesco: «è il caso di ricordare come la

e) 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);

f) 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 limiti ulteriori alla derogabilità *in melius* da parte del legislatore regionale delle discipline statali poste in materia ambientale);

g) le numerose decisioni che prendono atto dell'inattuazione dell'art. 119 ed enucleano principi e limiti che comunque ne derivano per il legislatore statale (a partire dalla stessa sent. n. 370 del 2003);

h) 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»».

Queste tendenze si sviluppano nella giurisprudenza successiva degli anni 2005-2007.

Con la XV legislatura, complice una strategia volta alla diminuzione del contenzioso Stato-Regioni elaborata dal Ministro per gli affari regionali (on. Lanzillotta), si assiste ad un brusco, quanto temporaneo, calo del contenzioso: a partire dalla seconda metà del 2007, il contenzioso riprende a crescere, fino ai giorni nostri, in cui si assesta su proporzioni sconosciute prima della riforma del Titolo V.

Con questo passaggio, corredato dalla sostanziale assenza di politiche nazionali volte a porre rimedio o un minimo di ordine nei rapporti fra Stato e Regioni, la Corte muta la propria giurisprudenza in alcune materie decisive nell'economia complessiva dell'art. 117, Cost. e, nell'assoluto stato di inerzia del sistema, cui progressivamente si aggiunge il tema della crisi economica internazionale e, nella specie, finanziaria della Repubblica, procede attraverso il sostanziale esclusivo riferimento alla propria giurisprudenza ... vigente<sup>82</sup>.

Quindi, nel quadro delle materie legislative che ora andiamo ad analizzare, la torsione rispetto al modello originario e formale è ancora più accentuata. In particolare, il patrimonio interpretativo prodotto dal giudice costituzionale nella fase precedente, in merito alla lettura delle materie ed alla individuazione degli interessi, tende a divenire il fondamento sulla cui base la Corte sviluppa il giudizio

scelta di segnare una netta discontinuità rispetto alla precedente esperienza, rovesciando il criterio di enumerazione delle competenze, deve fare i conti con l'osservazione, tratta dallo studio degli ordinamenti federali classici, secondo cui in genere i processi interpretativi delle voci degli elenchi costituzionali favoriscono le competenze puntualmente nominate piuttosto che quelle «anonime», cosicché queste tendono sempre più ad assumere i caratteri di competenze meramente «residuali».

<sup>82</sup> È il caso della evoluzione interpretativa più recente in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di tutela della concorrenza, ovvero dello sviluppo giurisprudenziale del limite comunitario, ovvero ancora del progressivo ruolo del coordinamento finanziario: se ne tratterà in seguito.

di prevalenza materiale. L'utilizzo del criterio di prevalenza, saldamente agganciato alla verifica dell'interesse sottostante agli interventi normativi, diviene la stella polare del regime delle competenze.

## **5. Sommario tematico dell'indagine. Disposizione e norma nel riparto materiale delle competenze (una introduzione)**

Il quadro che sin qui si è delineato permette di introdurre l'indagine in merito alle modalità ed ai criteri di definizione delle materie legislative nel Titolo V riformato.

L'indagine muove dalla osservazione delle principali decisioni della Corte costituzionale che, per quanto detto, svolge un ruolo fondamentale nell'orientare e definire l'interpretazione delle materie legislative. A ciò sono quindi dedicati i seguenti paragrafi del capitolo.

Nell'ambito di una giurisprudenza vastissima e decisamente variegata, in primo luogo, ci si occupa di identificare i criteri elaborati dal giudice costituzionale per sussumere un atto normativo in una materia legislativa.

In seguito si cerca di sorprendere i moduli relazionali che il giudice costituzionale ha inteso stabilire fra competenze statali e regionali nell'ambito delle diverse tipologie di potestà legislative (esclusive, concorrenti, residuali) e delle principali materie.

Infine, si dà conto degli strumenti utilizzati dal giudice costituzionale per garantire le istanze unitarie e, se ancora si può utilizzare l'espressione, gli interessi nazionali.

Si può quindi affermare – sulla scia di quanto esposto nel cap. II, par. 8 – che l'oggetto dei prossimi paragrafi è “svelare” empiricamente quale sia il rapporto fra materie (attribuzione astratta di competenza) e competenze (possibilità di concreto esercizio del potere attribuito dalla materia), nel vigente Titolo V.

Risulta abbastanza evidente che l'esercizio legittimo della competenza – riconosciuto tale dal giudice costituzionale – rappresenta il significato attuale e corretto della lettura della materia legislativa: in questo senso, la singola attribuzione materiale non è che una *disposizione* normativa e l'interpretazione della stessa – cioè la qualificazione della competenza esercitata – altro non è che la *norma* che ne deriva (quindi il significato della materia legislativa).

In un certo senso, quindi, svelato il significato attuale della disposizione-materia legislativa, l'indagine non avrebbe motivo di proseguire, avrebbe raggiunto il suo scopo.

In realtà, proprio l'indagine intorno alla giurisprudenza costituzionale – ad avviso di chi scrive – rivela che non è propriamente così: il significato normativo, cioè l'ambito di competenza, che il giudice costituzionale riconosce di volta in volta, se rappresenta in un dato momento storico la parola definitiva – la decisione – in ordine al significato attribuito a ciascuna materia legislativa e quindi al-

l'assetto degli interessi giuridicamente rilevanti da ascrivere all'una o all'altra competenza legislativa, non sempre spiega adeguatamente o compiutamente quali siano i fattori che determinano o almeno influenzano il processo che dalla disposizione conduce alla norma o, per intenderci, dalla materia legislativa conduce all'ambito di competenza in essa ascrivibile.

Quando si svolge una analisi della giurisprudenza costituzionale sulle materie legislative si può ordinariamente (e faticosamente) arrivare ad avere un quadro delle competenze e dei criteri che presiedono al relativo riconoscimento.

Rimane, spesso, aperta una domanda, in ordine a quali siano i fattori (reali e giuridicamente apprezzabili) che determinano la natura degli interessi sulla cui base si leggono le materie legislative e si definiscono le competenze normative.

In altri termini: talvolta si ha la soluzione, ma non si riesce a replicarla o a spiegarla, nei suoi passaggi istituzionali e giuridici. E quindi a rendere prevedibile ad uso dei legislatori e degli interpreti la *ratio* complessiva della relazione fra materia e competenza.

Questi fattori di qualificazione della lettura degli interessi insiti nella attribuzione materiale possono avere varia natura: normativa (disposizioni costituzionali o legislative, che influiscono sulla lettura materiale e condizionano la natura degli interessi e delle fattispecie giuridiche alla base delle attribuzioni materiali), istituzionale (profili attinenti alla organizzazione ed alla attività di un soggetto titolare astrattamente di competenza, che tuttavia non ha apparati e/o risorse idonee a svolgerla), politica (l'indirizzo prescelto dai soggetti rappresentativi degli enti titolari di competenza).

Un piccolo esempio, che poi si tratterà nel dettaglio in seguito: sappiamo che la prima giurisprudenza costituzionale qualifica la materia «ambiente» come «valore costituzionale» e che la seconda giurisprudenza in materia (senza apparentemente negare del tutto la prima) lo qualifica come «bene giuridico». Si potrebbe ben discutere della natura e del fine delle diverse qualificazioni, dei riflessi sulle competenze statali e regionali dell'una e dell'altra lettura. Ma bisogna anche chiedersi quale sia il ruolo che ha avuto in questa evoluzione giurisprudenziale l'adozione – *medio tempore* fra le prime e le seconde decisioni – di un nuovo codice di settore (il cd. «Codice ambiente») attuativo di diverse direttive comunitarie.

Probabilmente gli interessi giuridici rilevanti alla base dell'ambito materiale interpretato – in astratto – non sono mutati.

Tuttavia, l'osservazione (giuridica) conduce ad allargare l'oggetto di indagine ed a domandarsi quale sia l'effetto ed il ruolo dell'interazione normativa e istituzionale e politica fra atti e soggetti rilevanti sulla individuazione della competenza e sulla qualificazione della materia: è verificando questa ipotesi che può considerarsi metodologicamente completa (il che non significa corretta, tantomeno perfetta) l'indagine.

Per questo, metodologicamente si è scelto di analizzare, in primo luogo, i moduli relazionali fra competenze normative che emergono dalla giurisprudenza costituzionale e, nel capitolo successivo, di cercare di introdurre una indagine in

merito ai fattori che condizionano la qualificazione degli interessi giuridicamente rilevanti che ne sono alla base. E che, almeno in parte, spiegano anche talune evoluzioni giurisprudenziali che di norma si realizzano in concomitanza o seguono mutamenti normativi, contingenze istituzionali, scelte politiche.

## 6. I criteri di identificazione delle materie nella giurisprudenza costituzionale

Nella motivazione delle sentenze, il giudice costituzionale di norma introduce la decisione in merito all'individuazione della materia cui ascrivere l'intervento normativo sottoposto al vaglio di legittimità costituzionale con un breve, quanto ricorrente, *incipit*.

Per identificare la materia in cui sussumere le disposizioni normative sottoposte al suo sindacato "occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (sentenze n. 430, n. 169 e n. 165 del 2007)" (sent. 168/09).

Si tratta di una affermazione costante<sup>83</sup>, che di norma prelude ad una indagine analitica sul contenuto normativo della disposizione impugnata che si conclude – laddove possibile – con la sussunzione dell'intervento normativo in una materia legislativa, definendo di conseguenza la legittimità o meno dell'esercizio di competenza statale o regionale sottoposto al sindacato del giudice costituzionale.

Il percorso ermeneutico della Corte sembra scomponibile in quattro passaggi.

In primo luogo, il giudice costituzionale prende cognizione dell'oggetto e del contenuto della disposizione impugnata. Quindi ne valuta la ragion d'essere (la *ratio*) principale.

In questo passaggio vi è già una sintesi perfetta dell'approccio del giudice costituzionale nelle oltre mille decisioni in materia di competenze legislative successive alla riforma del Titolo V.

L'indagine del giudice muove da un criterio oggettivo e, se si vuole, letterale

<sup>83</sup> Ad es., da ultimo si conferma che "l'identificazione della materia, tra quelle contemplate dall'art. 117 Cost. in ordine al riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, deve essere effettuata avuto riguardo all'oggetto e alla disciplina stabilita dalla medesima, tenendo conto della sua *ratio*, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi (ex plurimis: sentenze n. 300 del 2011, nn. 326 e 235 del 2010, n. 368 del 2008 e n. 165 del 2007). In particolare, la disciplina normativa in esame deve essere considerata per ciò che essa dispone e non già in base alle finalità perseguite dal legislatore (sentenze n. 411 del 2006 e n. 50 del 2005)" (così la sent. 221/12). Si tratta di una teorizzazione di risultati e tendenze già proprie della giurisprudenza precedente. Infatti, è evidente che alla base della lettura dell'oggetto delle disposizioni normative sottoposte al vaglio di legittimità si afferma, attraverso l'indagine sulla *ratio* principale e sull'interesse tutelato dalla disposizione, un generale criterio ermeneutico di prevalenza (come già nella sent. n. 370/03 e, quindi, nella sent. n. 50/05).

(oggetto e disciplina delle disposizioni impugnate) e si allarga verso la *ratio* principale dell'intervento normativo. Oscillando, ma in realtà degradando, fra questi due vertici – criterio oggettivo e criterio teleologico – del dilemma la Corte risolve la gran parte delle questioni di legittimità in materia regionale.

La casistica giurisprudenziale e il modello ricorrente di costruzione della motivazione delle decisioni, conduce ad osservare che l'analisi del contenuto normativo della disposizione impugnata è volto a collocarla nel contesto (storico-)normativo in cui effettivamente si insedia.

È in quel contesto che la disposizione può compiutamente apprezzarsi come norma. La lettura del contesto normativo è un dato spesso sottilmente decisivo per identificare l'interesse tutelato dalla disposizione sottoposta al vaglio di costituzionalità: il progredire – tipico delle decisioni del giudice costituzionale in tema di materie legislative – dell'indagine che incastona la disposizione impugnata nel tessuto normativo ha già in sé buona parte della qualificazione dell'interesse tutelato.

Identificato l'interesse è possibile concludere l'indagine con la scelta della materia legislativa pertinente cui consegue la valutazione in ordine alla legittimità dell'esercizio di competenza legislativa sottoposto al vaglio di legittimità costituzionale.

Si può notare un andamento circolare dei quattro passaggi in cui si articola l'indagine del giudice costituzionale. Infatti, dall'esercizio di competenza si deduce l'interesse tutelato dalla disposizione; dall'interesse tutelato si identifica la materia legislativa coinvolta; la materia legislativa, così identificata, diviene il parametro di valutazione della legittimità dell'esercizio di competenza.

Il percorso delineato palesa che il criterio interpretativo di massima utilizzato dal giudice costituzionale non si fonda su di una lettura astratta della materia, per cui dalla delimitazione e perimetrazione della stessa si identifica l'ambito di competenza che ne deriva.

Accade l'opposto: dall'esercizio di competenza e dalla sua collocazione all'interno dell'ordinamento giuridico si qualifica l'ambito materiale coinvolto.

Il punto di congiunzione fra l'esercizio della competenza e l'ambito materiale è (ma si potrebbe dire, resta) l'identificazione dell'interesse tutelato: ma la qualificazione dell'interesse segue la collocazione normativa dell'intervento legislativo nel contesto ordinamentale.

In un certo modo, i criteri di lettura delle materie legislative che la Corte individua saldano fortemente la qualificazione degli interessi con gli apparati normativi vigenti, in modo tale che sul piano interpretativo le materie sono un precipitato, non un presupposto, della collocazione normativa degli atti di esercizio di competenza.

Quindi, se da un lato la auto-qualificazione normativa, con la quale il soggetto astrattamente titolare di competenza pretende di determinare la materia in cui è intervenuto (indicandola espressamente nell'atto legislativo impugnato) non assume particolare rilievo per qualificare l'afferenza materiale dello stesso, anzi si

può affermare che essa sia sostanzialmente irrilevante<sup>84</sup>, dall'altro i criteri ermeneutici adottati dalla Corte finiscono per riconoscere, giocoforza, un indiscutibile rilievo agli apparati e percorsi normativi (in genere, statali) che hanno come corollario quella auto-qualificazione.

È vero che non sussiste più "l'equazione elementare interesse nazionale – competenza statale" e che "l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità né di merito, alla competenza legislativa regionale" (sent. 303/03, punto 2.2 in diritto).

Tuttavia, "il riconoscimento del primato di questi interessi si può affermare solo per mezzo dell'esercizio degli specifici poteri legislativi statali, che siano assegnati dalle norme costituzionali attributive di competenze, di tipo sia concorrente, sia esclusivo, secondo il significato che esse hanno nel comune linguaggio legislativo e nel vigente ordinamento giuridico" (sent. 278/10).

In sintesi, è il giudice costituzionale stesso a rivelare, correttamente, che il sindacato sulle materie è un sindacato sugli interessi che ne sono alla base; gli uni e le altre trovano – e non possono che trovare – un saldo aggancio nel linguaggio legislativo e nel diritto vigente.

La prima e più evidente conseguenza di questa impostazione è – mi sembra – che solo la progressione dei processi politici di implementazione del regionalismo possono condurre ad una maggiore corrispondenza fra materie, interessi e competenze di titolarità regionale. In assenza di questi è il diritto vigente – cioè la continuità nell'assetto degli interessi – a condizionare la lettura delle materie legislative<sup>85</sup>.

I criteri interpretativi sin qui identificati si articolano in ulteriori passaggi laddove – come spesso accade – l'indagine sull'interesse tutelato dalla disposizione al vaglio di legittimità conduca a verificare la presenza di una pluralità di interessi alla radice dell'intervento normativo, tale da poterlo ascrivere ad una plura-

<sup>84</sup> ... "nella giurisprudenza di questa Corte si è costantemente affermato che «ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza» (ex plurimis, sentenze n. 447 del 2006 e n. 482 del 1995)" (così, di recente, sent. n. 207/10).

<sup>85</sup> Ciò è emerso nitidamente, in una fase intermedia delle giurisprudenza costituzionale successiva al Titolo V, quando si è reso necessario risolvere un intreccio di competenze: "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" (231/05). Come si vede, la Corte ai due criteri enunciati, che di seguito si analizzano, aggiunge anche il riferimento al «contesto storico-sistematico».

lità di materie legislative, in ipotesi afferenti a potestà legislative diverse (arg. ancora da 278/10).

In questi casi, la Corte individua (attualmente) un criterio generale ed uno residuale.

Se il processo di identificazione degli interessi coinvolti nella disposizione impugnata si conclude riconoscendo che essi si ripartono diversamente lungo l'asse delle materie legislative di competenza statale e regionale, spetta al giudice costituzionale verificare quale, fra queste, sia prevalente.

Attraverso il criterio di prevalenza si identifica la materia legislativa cui va, principalmente, ascritto l'intervento legislativo. Avrà competenza piena, in questi casi, l'ente riconosciuto prevalentemente competente.

Va precisato che l'indagine sulla prevalenza sembra seguire la regola generale: la prevalenza può essere oggettiva, ma può anche desumersi dalla *ratio* dell'intervento legislativo e dal contesto normativo in cui si colloca (in quest'ultima ipotesi non è facile distinguere la prevalenza dalla preferenza del giudice costituzionale).

Secondo la Corte, "l'applicazione di questo strumento per comporre le interferenze tra competenze concorrenti implica, infatti, da un lato, una disciplina che, collocandosi alla confluenza di un insieme di materie, sia espressione di un'esigenza di regolamentazione unitaria, e, dall'altro, che una tra le materie interessate possa dirsi dominante, in quanto nel complesso normativo sia rintracciabile un nucleo essenziale appartenente ad un solo ambito materiale, ovvero le diverse disposizioni perseguano una medesima finalità (sentenza n. 222 del 2006)" (226/10).

Può verificarsi il caso in cui l'intreccio fra interessi contemplati in un medesimo corpo normativo sia così intenso da risultare inestricabile, anche utilizzando il criterio di prevalenza.

Si versa nella fattispecie qualificata in un ormai nutrito numero di decisioni come "*concorrenza di competenze*"<sup>86</sup>.

In tale ipotesi, la Corte non identifica una materia prevalente, ma scioglie in via procedurale il nodo della attribuzione: la disciplina statale deve garantire un coinvolgimento delle Regioni nell'esercizio della competenza normativa.

Il grado (parere, intesa in senso debole o in senso forte) ed il livello (singola Regione, Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Unificata) di compartecipazione regionale sulla base del principio di leale collaborazione è frutto di una valutazione del giudice costituzionale (almeno quando manca o è considerata insufficiente la predeterminazione legislativa di procedure concertative).

<sup>86</sup> A questo riguardo, va segnalata una evoluzione della giurisprudenza costituzionale nel qualificare i rimedi per l'ipotesi di concorrenza di competenze: in un primo tempo (sent. 50/05, seguita ad es. dalla 231/05) si era ritenuto che in ipotesi di concorrenza di competenze si dovesse far riferimento sia al criterio di prevalenza, sia al principio di leale collaborazione. A partire dalla sent. n. 234/05, invece, si specifica una gradualità fra i due strumenti, per cui prima si tenta di risolvere l'intreccio materiale col criterio di prevalenza e, solo se all'esito dell'indagine materiale l'intreccio risulta ancora inestricabile, come ultima *ratio*, si utilizza il principio di leale collaborazione.



Scorrendo la casistica, sembra tuttavia che l'intensità della collaborazione disposta dalla Corte dipenda da una sorta di sub-giudizio di prevalenza materiale fondato anch'esso sul livello degli interessi in gioco ovvero – ciò si verifica particolarmente in riferimento a concorrenza di competenze che si realizzi rispetto alla istituzione o al rifinanziamento di fondi statali incidenti in materie regionali – sullo stato della legislazione, che talvolta non può non implicare – salvi complessi e preventivi movimenti di riforma – l'esercizio delle funzione normativa statale: se la legislazione impugnata è maggiormente (ancorché inestricabilmente rispetto alle altre competenze, altrimenti si darebbe applicazione al criterio di prevalenza) riferibile a competenze concorrenti o residuali, allora la collaborazione sarà più forte, altrimenti si sostanzierà in procedure più blande, essenzialmente consultive.

Ad esempio, in un caso (sent. 51/08) di concorrenza di competenze in materia aeroportuale in cui la sovrapposizione si verificava fra «ordinamento civile», «tutela della concorrenza» (competenze esclusive statali) e «aeroporti», «governo del territorio», «grandi reti di trasporto» (competenze concorrenti) si è ritenuto sufficiente, considerando proprio “le interferenze e le connessioni esistenti”, il parere della Conferenza unificata (da acquisire prima della delibera del CIPE prevista nelle disposizioni impugnate).

In un caso appena precedente (50/08, ma v. anche 168/09), le Regioni avevano impugnato alcune disposizioni della legge finanziaria del 2007 che disciplinavano le finalità di impiego degli stanziamenti del Fondo per le politiche della famiglia. La Corte ha riconosciuto che “la finalità complessiva ed unitaria che si è inteso perseguire con i commi qui esaminati si sostanzia nella previsione di interventi di politica sociale”, facendone conseguire la riferibilità alla competenza residuale regionale in materia di «servizi sociali».

Tuttavia, il giudice costituzionale ha rilevato anche come nelle disposizioni impuginate fossero presenti “ulteriori specifiche finalità”, riconducibili a competenze esclusive dello Stato.

Si conclude, “avendo riguardo alla natura unitaria e indivisa del Fondo in esame”, per una applicazione forte del principio di leale collaborazione, consistente, data la “natura degli interessi implicati”, nella previsione (additiva) della necessaria previa intesa con la Conferenza unificata per l'adozione del decreto di ripartizione degli stanziamenti del fondo del Ministro delle politiche per la famiglia.

Si riscontra, dunque, una certa connessione fra la «gravità» dell'interferenza statale in ambiti di potestà regionale ed il modulo di leale cooperazione prescelto dalla Corte costituzionale, che lascia trasparire un utilizzo tendenzialmente «risarcitorio» delle procedure concertative in ipotesi di “concorrenza di competenze”.

Identificati i criteri di massima evocati dal giudice costituzionale per identificare la materia in cui si colloca l'esercizio della competenza, è bene trarre alcune considerazioni introduttive del proseguire dell'indagine.

Lo schema utilizzato dalla Corte costituzionale, tutto sommato, si inquadra

astrattamente in un tentativo di individuazione, per ciascun intervento normativo, della specifica materia legislativa coinvolta.

La questione della identificazione della singola materia coinvolta da un intervento normativo può risultare in parte decisiva e, in parte, fuorviante.

Mi spiego. È del tutto evidente che l'insieme delle materie contemplate nei commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost. delinea innanzitutto diverse tipologie di potestà legislativa, cui consegue un certo regime di competenza.

In astratto, affannarsi ad identificare la singola materia legislativa, quando è chiaro che le disposizioni coinvolte appartengono entrambe alla medesima potestà legislativa – ad. es. – esclusiva statale, è tutto sommato un esercizio inutile: quale che sia la materia preferibile, potestà legislativa e regolamentare appartengono entrambe allo Stato.

In molti casi, quindi, si possono evitare sforzi inutili ed è fuorviante andare alla ricerca della materia legislativa<sup>87</sup>.

L'osservazione della giurisprudenza costituzionale, tuttavia, rende l'identificazione della materia – anche nell'ambito della medesima potestà legislativa – tutt'altro che priva di conseguenze per l'ente che non è titolare della materia stessa (si legga: la Regione) e che però può ricavare spazi di competenza dall'identificazione di un certo intervento legislativo nell'una o nell'altra materia di competenza statale. Lo si vedrà più specificamente nel par. seguente, ma è noto che (nella stessa giurisprudenza costituzionale) in alcune materie di competenza esclusiva statale è ammessa la deroga *in melius* da parte del legislatore regionale; altre invece rappresentano un vero e proprio limite alla competenza regionale e, come il vecchio interesse nazionale, identificano autonomamente il proprio ambito di competenza; altre ancora sono materie intese in senso stretto, apparentemente circoscritte e delimitate; infine ci sono materie in cui ordinariamente si realizza una integrazione regionale della disciplina.

Osservazioni analoghe possono farsi per molte materie di competenza concorrente (ed anche residuale).

Sul piano fenomenologico, quindi, possono darsi casi (quando le materie afferenti alla medesima potestà rappresentano un modulo di relazione comune ri-

<sup>87</sup> Un esempio in questo senso viene fornito da un utilissimo studio curato da M. Pieroni, *La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale (ottobre 2008)*, in <http://www.cortecostituzionale.it/studiRicerche> (in seguito aggiornato, da uno studio successivo, al dicembre 2011). Una parte di questo studio è dedicata alle decisioni della Corte costituzionale in tema di istituzione e disciplina di fondi a destinazione vincolata (p. 188 ss.). Principi di base in materia sono, come noto, che di norma la legittimità delle norme statali istitutive di nuovi fondi è condizionata, per quanto riguarda la competenza ad emanarle, alla inerenza della destinazione dei finanziamenti a opere e servizi rientranti in materie di competenza statale e che la finalizzazione dei finanziamenti a scopi rientranti in materie di competenza residuale delle Regioni o anche di competenza concorrente comporta la illegittimità costituzionale delle norme statali. A questo riguardo, scorrendo la completa casistica riportata nello studio (cfr. p. 190-94), si scopre che in questo ambito molto spesso le competenze esclusive operano congiuntamente e che, a tal fine, è normalmente irrilevante (per confortare la legittimità degli interventi statali ed escludere l'intervento regionale) l'identificazione puntuale di una singola materia esclusiva.

spetto alle competenze dell'altro ente) in cui la individuazione specifica della materia contemplata sia irrilevante. Possono darsene altri e, non esito a dire, la maggior parte, in cui sia comunque rilevante identificare l'esatto ambito materiale di incidenza di atti di esercizio di competenza normativa, in quanto la relazione fra la singola materia contemplata e le altre competenze coinvolte può risultare ben diversa, sulla base del modulo relazionale che il giudice costituzionale individua fra competenze regionali e statali in quel settore normativo.

## **7. Competenze esclusive**

L'osservazione dei moduli relazionali fra materie e competenze legislative statali e regionali non può che partire dalle competenze legislative statali esclusive, che sono investite in pieno dal criterio di identificazione delle materie precedentemente descritto.

Se, dunque, l'esegesi delle materie legislative può condurre a classificarle secondo criteri diversi e con conseguenze specifiche per classi di materie, in realtà, nella giurisprudenza costituzionale tutte le materie legislative rischiano una tendenza alla smaterializzazione, in atto o in potenza, che si svela in ordine al singolo esercizio di competenza, alla sua lettura nel contesto normativo in cui si incardina, alla conseguente qualificazione dell'interesse tutelato che conduce alla identificazione della materia e, infine, dell'ambito di competenza.

Questo comporta che tutte le materie possono divenire "trasversali" o meglio che tutte le materie si prestano ad una lettura estensiva della sfera di competenza che ad esse si riconduce se lo richiede il caso sottoposto al giudice costituzionale e la valutazione del connesso interesse tutelato.

Questa fondamentale «anarchia» non è d'ostacolo alla osservazione di alcune regolarità che si manifestano nella giurisprudenza costituzionale per cui, da un lato, non tutte le materie di potestà esclusiva statale si relazionano nello stesso modo con le competenze regionali e, dall'altro, non tutte le materie sono (ordinariamente) trasversali.

### **7.1. Le materie trasversali**

La Corte costituzionale ha ampiamente 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 dello Stato, che possono permettere alla legge statale di intervenire in ambiti che sembrerebbero, sulla carta (cioè in base all'art. 117), riservati al legislatore regionale<sup>88</sup>.

<sup>88</sup> V. G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in "Le Regioni", 2001, p. 1252 ss.

L'individuazione di un titolo di intervento trasversale dello Stato non comporta necessariamente 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 è coincisa talvolta anche col ritrarsi della competenza statale e col ritaglio di competenze legislative in favore delle Regioni.

Nella prima giurisprudenza costituzionale, le (principali) materie individuate esplicitamente come trasversali fra quelle di esclusiva competenza statale sono la “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” (*leading case* sent. n. 407 del 2002), 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 2003); la “tutela della concorrenza” (*leading case* sent. n. 14 del 2004, poi confermata, fra le altre, dalla sent. n. 272 del 2004); l’“ordinamento penale” (*leading case* sent. n. 185 del 2004).

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 allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale” (407/02).

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 in precedenza, 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* (a tutto vantaggio, in prima battuta, del legislatore regionale)<sup>89</sup>.

<sup>89</sup> L’evoluzione giurisprudenziale in materia ambientale è molto ampia. Per la prima giurisprudenza cfr., fra le molte, sentt. n. 407 e 536 del 2002 (su quest’ultima decisione vedi A. Morrone, Una spada di Damocle sulla potestà legislativa esclusiva delle regioni, in «Giur. cost.», 2002, p. 4427 ss.); 222, 307, 331 del 2003; 62, 108, 135, 161, 214, 391, 392 del 2005; 116, 246, 398, 441 del 2006; 81, 303, 378, 380 del 2007. Per una puntuale sistemazione della materia in questa prima fase, v. M. Cecchetti, *Ambiente, paesaggio e beni culturali*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. I, Giuffrè, 2006, p. 310 ss.

In una coppia di decisioni di poco successive, tuttavia, la Corte specifica la possibilità del legislatore regionale di derogare *in melius* la disciplina statale: quando i valori uniformi di tutela ambientale contenuti nella legge statale rappresentano il punto di equilibrio fra interessi diversi, non esclusivamente riconducibili alla tutela ambientale, allora essi sono inderogabili. In questi casi, interventi da parte del legislatore regionale, anche *in melius*, devono ritenersi incostituzionali, “perché l’aggiunta si traduce in una alterazione, quindi in una violazione, dell’equilibrio tracciato dalla legge statale di principio”<sup>90</sup>.

La “tutela della concorrenza”, secondo la Corte, “non presenta i caratteri di

<sup>90</sup> Così la sent. n. 331/03. Nelle sent. n. 307 e 331 del 2003, 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, ammettendo la *derogabilità in melius* da parte delle discipline regionali – 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 questa sent. è necessario sottolineare 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 rilevare, 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 (questa osservazione non è lontana da quella che condurrà la Corte alla citata sent. n. 407/02). Nella sent. n. 307/03 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 «Urb. e app.», n. 3/04, p. 300, anche se nelle pagine successive 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 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 impuginate 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 statale n. 36 del 2001 il parametro della legittimità costituzionale delle leggi regionali impuginate. Analizzando dettagliatamente la normativa statale, la Corte si sofferma sugli “standard di protezione” – le cui definizioni si rinvencono nell’art. 3 della legge n. 36 del 2001 – sottolineandone la distinzione in “limiti di esposizione”, “valori di attenzione”, “obiettivi

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" (14/04)<sup>91</sup>. Su questa base si ag-

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 miticizzazione 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" [corsi-vo 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](http://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] 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".

<sup>91</sup> Su questa decisione v. L. Cassetti, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); 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](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it). Non concorda con l'impostazione della Corte sul rapporto fra aiuti di

giunge che “l'intervento del legislatore statale è legittimo se contenuto entro i limiti dei canoni di adeguatezza e proporzionalità” (345/05).

In questo caso, di conseguenza, 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<sup>92</sup>. In realtà – ma ci si tornerà in seguito – nella giurisprudenza più recente la Corte sembra aver allargato la capacità «regolativa» della materia, ampliandone l'ambito e modificandone in parte i criteri di individuazione<sup>93</sup>.

Rispetto ai livelli essenziali delle prestazioni (in seguito, «lep») il giudice costituzionale precisa che “non si tratta di una materia in senso stretto, ma di una competenza del 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” (282/02)<sup>94</sup>.

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, p. 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](http://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, 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. V. anche, volendo, S. Calzolaio, *Tutela della concorrenza o concorrenza sotto tutela?*, in «Giurisprudenza italiana», n. 3 del 2005, p. 460 ss. Per una casistica della prima giurisprudenza costituzionale concernente la tutela della concorrenza v., oltre alla n. 14 del 2004, fra le altre, sentt. n. 272, 345 del 2004; 51, 77, 134, 175, 242 del 2005; 29, 80, 450 del 2006; 64, 303, 401, 430, 431, 443, 452 del 2007 (queste ultime già segnano il passaggio ad una nuova lettura della materia). Per una rassegna completa, in questa prima fase, v. G. Corso, *Tutela della concorrenza*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. I, Giuffrè, 2006, p. 4 ss.

<sup>92</sup> V. sul punto I. Neri, *La tutela della concorrenza nel Titolo V riformato*, in E. Bindi, M. Perini (a cura di), *Federalismo e regionalismo. Teoria e prassi nell'attuale fase storica*, Giuffrè, 2006, p. 137 ss.

<sup>93</sup> A partire, in particolare, dalla sent. n. 401 del 2007.

<sup>94</sup> 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 compe-

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<sup>95</sup>.

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” (185/04).

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 incriminative 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”<sup>96</sup>.

Nel caso di specie, attraverso le sembianze della materia trasversale, si ribadisce un limite generale che sin dall'inizio della sua attività la Corte costituzionale

tenza 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?».

<sup>95</sup> In relazione all'utilizzo di questa materia, o meglio, di questa «clausola trasversale», la Corte si è mostrata molto prudente, almeno fino all'evidenziarsi delle conseguenze della crisi economica, 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; 134, 248, 399 del 2006; 80, 94, 162 e 387 del 2007; 45, 50, 166, 203, 271, 371 del 2008; 124, 209, 233, 322 del 2009; 10, 40, 44, 121, 207 del 2010; 8, 78, 92, 330 del 2011; 115, 164, 179, 187, 203, 207 del 2012. Per una collocazione della materia, v. C. Pinelli, *Livelli essenziali delle prestazioni*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. I, Giuffrè, 2006, p. 189 ss. È chiaro che il tema dei lep non si riduce alla ripartizione delle competenze, ma coinvolge 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 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, C. Buzzacchi, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, 2003).

<sup>96</sup> Così Corte cost., sentt. n. 185 del 2004; ma v. anche sentt. n. 196 del 2004, 172 del 2005, 183 del 2006 e, più di recente, 63 del 2012. Sul rapporto fra legislazione statale e regionale in materia di diritto penale v. C. Ruga Riva, *Diritto penale, regione e territorio*, Giuffrè, Milano, 2012, con interessanti e specifici riferimenti a tutte le ipotesi di diritto penale “regionale” e di interferenze fra diritto penale e regioni. V. anche G. Di Cosimo, *Regioni e diritto penale*, in «Le regioni», n. 6 del 2004, p. 1307 ss.



aveva individuato e cioè il cd. «limite della materia penale»<sup>97</sup>, 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<sup>98</sup>.

Trovo di rilievo una ultima notazione, che in parte è già emersa: per ciascuna materia trasversale, espressamente riconosciuta tale dalla Corte, il giudice costituzionale si preoccupa di individuare un parametro, un contro-limite in base al quale limitarne (o, comunque, poterne governare in via interpretativa) la capacità espansiva in danno alle competenze regionali.

Per la tutela dell'ambiente questa funzione è inizialmente – salvo quanto si vedrà nel par. successivo – svolta dal principio della derogabilità *in melius* (182/06) e dal corrispettivo riferimento alla qualificazione della competenza statale in termini di fissazione degli «standards minimi inderogabili di tutela» (407/02).

Per i «lep» dall'utilizzo del principio di leale collaborazione<sup>99</sup>, da un certo modo di intendere le norme espressive di una tale competenza – che devono concernere prestazioni connesse alla tutela di diritti – e dalla chiara espressione del giudice costituzionale per cui tale competenza non può essere utilizzata “al

<sup>97</sup> Fra le molte, v. Corte cost. sentt. n. 58 del 1959 e n. 179 del 1986. Cfr. C. Ruga Riva, *Regioni e diritto penale. Interferenze, casistica, prospettive*, Cuem, Milano, 2008.

<sup>98</sup> Una recente decisione del giudice costituzionale, tuttavia, ribadisce una certa capacità integrativa che il diritto di matrice regionale può avere rispetto alle fattispecie penali che spetta al legislatore statale introdurre e disciplinare. La sent. n. 63/12 ricorda che “questa Corte, fin da epoca risalente, ha affermato che, ferma la competenza esclusiva statale in materia penale, «alle leggi regionali non è precluso concorrere a precisare, secundum legem, presupposti d'applicazione di norme penali statali (cfr., fra le altre, le sentenze di questa Corte n. 210 del 1972 e n. 142 del 1969) né concorrere ad attuare le stesse norme»; e che «la tutela penale dei beni rientranti nelle materie regionali, “esclusive” o “concorrenti”, può ben esser autonomamente fornita, attraverso l'incriminazione di violazioni agli stessi beni, dalla legge penale statale», con il risultato di giungere a riconoscere una competenza regionale a «concorrere a definire elementi costitutivi (es. “dovere”, “atto d'ufficio” ecc.) delle fattispecie tipiche incriminate», in relazione ad alcune ipotesi di delitti contro la pubblica amministrazione (sentenza n. 487 del 1989)”. Da ciò trae che anche in seguito al consolidamento del limite nella materia “ordinamento penale”, non può negarsi alle Regioni “il potere di concorrere a precisare, secundum legem, presupposti d'applicazione di norme penali statali, nonché a definire elementi costitutivi di talune fattispecie tipiche incriminate, nell'esercizio delle proprie competenze”. Con ciò si salva una disposizione statutaria della regione Molise in tema di (esonero dal) segreto d'ufficio di funzionari regionali.

<sup>99</sup> 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, p. 1199 ss. nella quale, come significativamente espresso nel titolo, l'A. sottolinea come la Corte ritenga preferibile, in materia, la pratica del dialogo interistituzionale a logiche di rigida separazione di competenze. Cfr. 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](http://www.forumcostituzionale.it).

fine di individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali” (rispettivamente 88/03, 370/03, 285/05)<sup>100</sup>.

In questo caso, la nozione stessa della materia introduce una distinzione fra livello essenziale e livello ulteriore di prestazione: in tal senso, sembra potersi configurare una derogabilità *in melius* da parte regionale dei livelli essenziali posti dallo Stato e, d'altra parte, una valutazione di proporzionalità dell'intervento statale che, se può estendersi al dettaglio della disciplina, deve comunque essere qualificabile come necessario per la tutela uniforme del godimento di prestazioni concernenti diritti civili e sociali<sup>101</sup>.

Per la tutela della concorrenza (almeno inizialmente) dal carattere macroeconomico dell'intervento disciplinato valutato alla stregua dei principi di adeguatezza e proporzionalità (14/04, 345/05).

<sup>100</sup> Di particolare rilievo la decisione della Corte cost. n. 10 del 2010, che ha ritenuto legittime le disposizioni statali concernenti la nota «social cards» istituita dallo Stato, in concomitanza con l'aggravarsi della crisi finanziaria ed economica, per far fronte alle situazioni di povertà più gravi: la Corte, facendo riferimento alla particolare situazione di crisi e fondandosi sulla competenza statale in materia di «lep», afferma che “un tale intervento da parte dello Stato deve, in altri termini, ritenersi ammissibile, nel caso in cui esso risulti necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantano un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, soprattutto in presenza delle peculiari situazioni sopra accennate, deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo”. Su questa decisione v. E. Longo, *I diritti sociali al tempo della crisi: la Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giur. cost.*, 164 e ss.

<sup>101</sup> Sul tema, v. l'esauritivo contributo di C. Panzera, *I livelli essenziali delle prestazioni fra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza amministrativa*, in «Fed. Fisc.», 2/09, p. 133 ss., il quale fa riferimento alla sent. 387/07 quale utile *summa* della lettura della materia «lep» da parte del giudice costituzionale (p. 156). Ancor più di recente, nella sent. n. 207 del 2012 la Corte svolge analoga e aggiornata lettura dei lep: “l'affidamento in via esclusiva alla competenza legislativa statale della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è previsto in relazione ai «diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»; e che, pertanto, «si collega al fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.», essendo «strumento indispensabile per realizzare quella garanzia» (sentenza n. 164 del 2012). In questo quadro, si deve ribadire che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata disposizione costituzionale si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto» (ex plurimis: sentenze n. 248 del 2011, n. 207 del 2010, n. 322 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008). Questo titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile «in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (sentenza n. 322 del 2009, citata; e sentenze n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005), nonché «quando la normativa al riguardo fissi, appunto, livelli di prestazioni da assicurare ai fruitori dei vari servizi» (sentenza n. 92 del 2011), attribuendo «al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto» (sentenze n. 8 del 2011, n. 10 del 2010 e n. 134 del 2006)”. Sul problema del finanziamento dei lep, v. di recente la relazione presentata al Convegno annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa” sul tema “*I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*”, Trapani, 8-9 giugno 2012, di L. Trucco, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in <http://www.gruppodipisa.it/>.

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 egualitaria" (185/04).

Si può quindi osservare che la dinamica delle tre principali materie trasversali (tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, lep) – in questa prima fase giurisprudenziale – tende a stabilire una relazione peculiare (a ciascuna di esse, peraltro) fra competenze statali e regionali, in cui comunque si fa astrattamente salva la possibilità per il legislatore regionale di intervenire anche in ambiti teleologicamente riconducibili a tali materie (trasversali) di competenza esclusiva statale.

## 7.2. La nuova impostazione delle materie trasversali «tutela dell'ambiente» e «tutela della concorrenza»

A partire da un nucleo di decisioni del 2007 la giurisprudenza costituzionale muta la propria impostazione interpretativa in ordine alle materie «tutela dell'ambiente» e «tutela della concorrenza».

Per quanto concerne la «tutela dell'ambiente», la Corte costituzionale afferma a chiare lettere, in contraddizione rispetto a quanto espresso nella sent. n. 407/02, precedentemente citata, che la tutela dell'ambiente rappresenta una materia vera e propria, che concerne un bene giuridico (l'ambiente) inteso in senso unitario, la cui disciplina spetta esclusivamente allo Stato (cfr., fra le molte, sent. n. 387 del 2007, 225 del 2009 e 104 del 2008, da cui le citazioni che seguono)<sup>102</sup>.

Rimane vero che "accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi, giuridicamente tutelati" e che quindi si possa parlare "dell'ambiente come «materia trasversale», nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni".

In tali casi, tuttavia, "la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi".

Se ne conclude che "la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza», salva la facoltà di queste ulti-

<sup>102</sup> Cfr., in riferimento a questo nuovo modello interpretativo della materia, P. Maddalena, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in «Riv. giur. amb.», 6/11, p. 735 ss., e, più in generale, Id., *Come si determina la materia di cui all'art. 117 Cost.*, in «Giur. cost.», 4/10, p. 3621 ss.

me di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente<sup>103</sup>. È dunque in questo senso che può intendersi l'ambiente come una «materia trasversale» (...), e non può certo dirsi, come vorrebbero le Regioni Veneto e Lombardia, che «la materia ambientale non sarebbe una materia in senso tecnico». Al contrario, l'ambiente è un bene giuridico, che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, funge anche da discriminante tra la materia esclusiva statale e le altre materie di competenza regionale<sup>104</sup>.

Per quanto concerne la «tutela della concorrenza», il risultato è analogo anche se l'argomentazione è differente.

In sostanza, la Corte fa riferimento alla concorrenza come strumento di tutela e promozione di assetti concorrenziali del mercato e nel mercato, in aderenza con la nozione comunitaria della stessa<sup>105</sup>. In tal senso, e quando la disposizione statale persegue tale fine, essa può intervenire in ogni settore materiale, configurandosi

<sup>103</sup> Si ponga a confronto questa passo con quello contenuto nella sent. n. 108/05, per cui, al contrario, “non si può parlare di una “materia” in senso tecnico, qualificabile come “tutela dell’ambiente”, riservata rigorosamente alla competenza statale, giacché essa, configurandosi piuttosto come un valore costituzionalmente protetto, investe altre competenze che ben possono essere regionali, spettando allo Stato il compito di fissare [solo?, n.d.a.] standard di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale (sentenze n. 307 del 2003 e n. 407 del 2002), con la conseguenza che la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attingano alle proprie competenze (sentenze n. 259 del 2004; n. 312 e n. 303 del 2003)”.

<sup>104</sup> In riferimento alla materia ambientale, dunque, è ammissibile la previsione della funzione di indirizzo e coordinamento e, soprattutto, al contrario di quanto sembrava implicitamente doversi ritenere, che le funzioni amministrative, così come delineate dal d.lgs. n. 112 del 1998, possono essere riviste in senso centralistico nell'esercizio della potestà legislativa statale in materia ambientale (cfr. sent. n. 232/09). Ricostruisce l'utilità nella giurisprudenza costituzionale delle disposizioni contenute nei decreti delegati attuativi della legge Bassanini, da ultimo, F. Furlan, *I decreti*, cit., p. 31-34.

<sup>105</sup> Così di recente la Corte ha sintetizzato la portata della materia, in riferimento particolare al tema delle cd. liberalizzazioni: “la concorrenza, ha un contenuto complesso in quanto ricomprende non solo l'insieme delle misure antitrust, ma anche azioni di liberalizzazione, che mirano ad assicurare e a promuovere la concorrenza “nel mercato” e “per il mercato”, secondo gli sviluppi ormai consolidati nell'ordinamento europeo e internazionale e più volte ribaditi dalla giurisprudenza di questa Corte (ex multis, sentenze n. 45 e n. 270 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007). Pertanto, la liberalizzazione, intesa come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di “ri-regolazione” tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze. D'altra parte, l'efficienza e la competitività del sistema economico risentono della qualità della regolazione, la quale condiziona l'agire degli operatori sul mercato: una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva – cioè non necessaria e sproporzionata rispetto alla tutela di beni costituzionalmente protetti (sentenze n. 247 e n. 152 del 2010, n. 167 del 2009) – genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L'eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale” (200/12).

come «materia trasversale». Rimane necessario un test di adeguatezza e proporzionalità degli interventi legislativi statali (arg. da sentt. n. 401, 430, 431, 452/07).

Il mutamento giurisprudenziale nelle due materie merita, in questa sede, una particolare sottolineatura non tanto per i profili argomentativi, quanto invece per le conseguenze che immediatamente comportano<sup>106</sup>.

Come si comprenderà meglio quando si tratterà dell'utilizzo del principio di leale collaborazione nella gestione del sistema delle competenze legislative, questo approccio del giudice costituzionale pone un limite chiaro alla pretesa delle Regioni di vedersi coinvolte nell'esercizio della potestà legislativa e della (normalmente susseguente) potestà regolamentare in queste materie.

La Corte precisa per entrambe che il fatto di trattarsi di esercizio di competenza esclusiva statale, ancorché trasversale, comporta il venir meno di qualsiasi obbligo statale di concertazione con le Regioni dei relativi atti legislativi e regolamentari.

In questo senso, entrambe le materie configurano, a questo punto, un vero e proprio (nuovo, almeno in riferimento alla sua ampiezza) limite per il legislatore regionale e si tratta di un limite particolarmente pervasivo, in quanto impatta una buona fetta delle competenze regionali.

La tutela dell'ambiente si relaziona stabilmente con una serie di competenze regionali concorrenti e residuali, come, ad es., la tutela della salute, il governo del territorio, la caccia, la pesca<sup>107</sup>.

La tutela della concorrenza si relaziona normalmente con le competenze regionali in materia di commercio, industria e attività economiche in genere e con i servizi pubblici (locali), solo per citare le più note.

In continuità con la giurisprudenza precedente, dunque, non è tracciabile alcuna separazione astratta fra legislazione statale e regionale in tutti questi settori, ma sarà necessaria la verifica del fine e della natura della normativa statale e regionale per qualificare la materia in cui ricomprendere l'intervento normativo e quindi per legittimare (o delegittimare) l'esercizio di competenza.

Tuttavia, il modello relazionale in riferimento a questa nuova impostazione delle indicate competenze trasversali è peculiare.

Laddove vi sia esercizio di potestà legislativa in una delle due materie trasversali – ancorché vi sia invasione di competenza regionale – la legislazione statale (in ultima analisi sul modello del vecchio interesse nazionale) assume la funzione di limite alla legislazione regionale. Cioè, lo spazio occupato dallo Stato in queste materie, anche se incide su competenze regionali, è automaticamente sottratto alle Regioni, le quali non possono reclamare un coinvolgimento in chiave

<sup>106</sup> Su questo mutamento giurisprudenziale, v. F. Benelli, R. Bin, *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»*. *Scacco matto alle Regioni*, in «Le reg.», 6/09, p. 1185 ss.

<sup>107</sup> Per una esemplificazione delle sovrapposizioni materiali, che sono decisamente numerose in questo settore, si rinvia a <http://www.dirittoregionale.it>.

di collaborazione rispetto all'esercizio della potestà legislativa statale e perdono anche la potestà regolamentare (che segue il modello formale dell'art. 117, c. 6: spetta allo Stato nelle materie di competenza esclusiva)<sup>108</sup>.

L'aspetto assume un particolare rilievo non solo perché modifica (o accentua) il profilo invasivo di queste competenze statali.

In realtà, l'elemento di novità introdotto da queste decisioni consiste nell'introduzione di un modulo relazionale fra competenze statali e regionali che sembra superato.

Come si è detto in precedenza, la Corte costituzionale – nei casi di sovrappo-

<sup>108</sup> Per quanto concerne la tutela dell'ambiente ciò accade di regola, ma si possono dare eccezioni indotte dallo stesso legislatore statale: ad es., nella sent. n. 247/09, la Corte costituzionale rileva che la materia della bonifica rientra senz'altro nella tutela dell'ambiente. Tuttavia, il codice ambiente pone una disciplina specifica e differenziata per la bonifica delle aree adibite alla produzione agricola o all'allevamento del bestiame (art. 241, che prevede un apposito regolamento relativo alla bonifica delle aree agricole) e in tema di forme di promozione e di incentivazione per la ricerca e per lo sviluppo di nuove tecnologie di bonifica (art. 265, c. 3, che prevede che sia il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e con il Ministro delle attività produttive, a individuarle con apposito decreto): avendo lo stesso legislatore statale autonomamente inteso differenziare e, quindi, valorizzare l'interconnessione della disciplina con materie di competenza regionale residuale (agricoltura) e concorrente (ricerca scientifica e tecnologica), ne consegue in entrambi i casi una sentenza additiva di leale collaborazione, per cui sia il regolamento che il decreto devono essere adottati sentita la Conferenza unificata. Anche nella sent. n. 232/09 in riferimento alla disciplina della difesa del suolo, interconnessa con la materia «governo del territorio», si dispone che il piano di intervento (di cui all'art. 57, c. 1, lett. b) debba essere adottato dal Consiglio dei Ministri sentita la Conferenza unificata, che la programmazione ed il finanziamento degli interventi in difesa del suolo (di cui all'art. 58, c. 3, lett. a, di competenza del Ministero dell'ambiente) e l'identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali e alla difesa del suolo, nonché con riguardo all'impatto ambientale dell'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali, delle opere di competenza statale e delle trasformazioni territoriali (di cui all'art. 58, c. 3, lett. d) avvengano sentita la Conferenza unificata. In precedenza, v. anche sentt. 142 e 168/08. Per un caso specifico, cfr. sent. n. 12/09, su cui A. Maestroni, *Intesa e leale collaborazione tra Stato e Regioni nell'istituzione di parchi nazionali: la Consulta contiene al ribasso le pretese della Regione Sicilia*, «Riv. giur. amb.», 3-4/09, p. 489 ss.

Anche per quanto concerne la tutela della concorrenza non sono mancate ipotesi in cui l'intreccio materiale con competenze concorrenti abbia indotto il giudice costituzionale ad una decisione additiva di leale collaborazione: cfr. sent. n. 1/08 (in tal caso l'intreccio si realizza fra concorrenza ed energia) in cui la Corte dichiara la «illegittimità costituzionale del comma 483, nella parte in cui non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto ministeriale» (con il quale il Ministero delle attività produttive, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, sentito il gestore della rete di trasmissione nazionale, determina, con proprio provvedimento, i requisiti organizzativi e finanziari minimi, i parametri di aumento dell'energia prodotta e della potenza installata concernenti la procedura di gara), in quanto «atto che, da un lato, è riconducibile alla indicata competenza statale in materia di tutela della concorrenza, dall'altro, interferisce su aspetti organizzativi, programmatori e gestori della materia, di competenza concorrente, della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (art. 117, terzo comma, della Costituzione)» (1/08). Il grado di coinvolgimento regionale viene nella decisione rimesso alla discrezionalità del legislatore statale, il quale, come si ricorda nella recente sent. n. 339/11, con l'art. 15, comma 6-ter, lettera c), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, fa precedere l'adozione del decreto ministeriale dall'intesa in sede di Conferenza unificata.

sizione di competenze legislative statali e regionali, con una efficace espressione sintetizzata come «concorrenza di competenze» – aveva adottato (e al di fuori di queste materie continua ad adottare) una serie di criteri risolutivi che garantiscono la legittimità della legislazione statale e contemporaneamente risarcivano in qualche modo il livello regionale, attraverso la previsione, in fase di attuazione della legislazione statale, di un coinvolgimento regionale (normalmente attraverso un parere o un'intesa sulle disposizioni attuative della legislazione statale in sede di Conferenza Stato-Regioni).

In riferimento alle indicate materie trasversali, invece, il modello relazionale è del tutto opposto, anche se la fattispecie è simile: per definizione, come si può agevolmente intuire, se una competenza statale è «trasversale», sul piano operativo essa postula una sovrapposizione di competenze.

Anzi: la sovrapposizione si realizza proprio nella parte «trasversale» della materia considerata e dà normalmente luogo ad un intreccio di competenze (statali trasversali e regionali).

In questo caso, l'intreccio si risolve semplicemente (con l'apparente utilizzo del criterio di prevalenza<sup>109</sup>): la competenza è statale, non c'è necessità di alcuna forma di leale collaborazione. La legislazione statale introduce e funziona come un limite alla legislazione regionale. Il legislatore regionale si vede sottratta la relativa potestà legislativa<sup>110</sup>.

Al riguardo, la Corte ha precisato – sembrando proprio voler stabilire un parallelismo dei limiti in materia ambientale con quelli in materia di concorrenza e per precisarne la portata – che “il perseguimento di finalità di tutela ambientale da parte del legislatore regionale può ammettersi solo ove esso sia un effetto indiretto e marginale della disciplina adottata dalla Regione nell'esercizio di una propria legittima competenza e comunque non si ponga in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che proteggono l'ambiente (sentenza n. 431 del 2007)” (214/08).

La citata sent. n. 431 del 2007 esprimeva lo stesso concetto in riferimento alla tutela della concorrenza.

Se si osserva il tenore motivazionale delle decisioni appena descritte, non si può non notare una certa (sopravvenuta) convergenza fra l'impostazione interpretativa delle materie trasversali tutela dell'ambiente e della concorrenza, da un lato, e ordinamento penale, dall'altro.

In entrambi i casi, laddove si materializza legislazione statale in questi ambiti, si consolida (e avanza o regredisce, a discrezione del legislatore statale) il limite

<sup>109</sup> Cfr. sent. n. 401/07 (e 160/09): “Nello specifico settore degli appalti deve, però, ritenersi che la interferenza con competenze regionali si attegga in modo peculiare, non realizzandosi normalmente un intreccio in senso stretto con ambiti materiali di pertinenza regionale, bensì la prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa”.

<sup>110</sup> Tutti aspetti puntualmente elencati in R. Bin, *Alla ricerca della materia perduta*, in «Le reg.», 2/08, p. 398 ss. (spec. p. 404-05).

per il legislatore regionale<sup>111</sup>: in modo non dissimile operava il limite degli interessi nazionali, prima della riforma del Titolo V<sup>112</sup>.

D'altra parte, vi sono due ulteriori osservazioni da introdurre.

La Corte muta (o, se si preferisce, puntualizza) la propria giurisprudenza in queste due materie non in un frangente casuale.

Al termine della XIV legislatura vengono adottati due decreti legislativi attuativi di direttive comunitarie che intendono condurre un'opera di aggiornamento e sistemazione sostanziale e formale principalmente vertenti nelle due materie considerate e che, non per nulla, vengono comunemente qualificati come "codice dell'ambiente" (d.lgs. n. 152/06) e "codice dei contratti pubblici"<sup>113</sup> (d.lgs. n. 163/06).

Le regioni impugnano immediatamente e su diversi profili sia l'uno che l'altro, anche perché modificano sensibilmente l'assetto delle competenze normative e delle funzioni amministrative nelle materie considerate: la giurisprudenza pregressa lasciava aperto il problema della integrazione regionale di discipline statali recanti, in materia ambientale, *standards* minimi inderogabili (407/02) e, in materia di concorrenza, non aventi carattere macroeconomico incidente sull'equilibrio economico generale (14/04)<sup>114</sup>.

Le impugnazioni regionali hanno luogo, ovviamente, nei termini prescritti dall'art. 127 Cost. e quindi, per quanto qui interessa, nel corso del 2006<sup>115</sup>.

<sup>111</sup> Anche se la Corte si preoccupa di ricordare che se "la fase della procedura di evidenza pubblica, riconducibile alla tutela della concorrenza, potrà essere interamente disciplinata" dal legislatore statale, ciò deve avvenire comunque "nei limiti del rispetto dei principi di proporzionalità ed adeguatezza" (160/09): "in questa prospettiva, le singole Regioni sono legittimate a regolare, da un lato, quelle fasi procedurali che afferiscono a materie di propria competenza; dall'altro, i singoli settori oggetto della predetta procedura e rientranti anch'essi in ambiti materiali di pertinenza regionale. Questa Corte ha poi affermato che, «al fine di evitare che siano vanificate le competenze delle Regioni», è consentito che norme regionali riconducibili a tali competenze possano produrre «effetti proconcorrenziali», purché tali effetti «siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza» (sentenza n. 431 del 2007; si veda anche sentenza n. 322 del 2008)" (ancora 160/09). Su questa decisione e sulla connessa sent. n. 401/07, v. le puntuali considerazioni di P. Falzea, *Il codice dei contratti pubblici ed i limiti dell'autonomia regionale. Nota alla sentenza n. 160/2009 della Corte costituzionale*, in «Forum online della rivista Quaderni costituzionali», <http://www.forumcostituzionale.it/>.

<sup>112</sup> Cfr. A. Barbera, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1974; e dello stesso A., *Gli interessi nazionali nel nuovo Titolo V*, in E. Rozo Acuña (a cura di), *Lo Stato e le Autonomie*, Giapichelli, 2003, p. 12 ss.

<sup>113</sup> In realtà solo il codice dei contratti pubblici è formalmente rubricato così. Per quanto concerne il codice ambiente, il vigente art. 3-quater, c. 1 (aggiunto dall'art. 1, c. 2, del d.lgs. n. 4/2008), nell'introdurre il principio dello sviluppo sostenibile si riferisce al d.lgs. 152/06, in cui è collocato, come al "presente codice".

<sup>114</sup> E quindi, ad es., poteva rimanere aperto l'interrogativo se la disciplina del codice dei contratti pubblici sui contratti "sotto-soglia" (comunitaria) potesse essere legittimamente posta, in via esclusiva, dallo Stato e, d'altra parte, quali fossero gli standard minimi di esclusiva competenza statale nella disciplina della VIA, della VAS, della difesa del suolo ecc. contenuta nel codice ambiente.

<sup>115</sup> Cfr., per quanto concerne il codice ambiente, in particolare ric. n. 56, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 79 e 80/2006; per quanto concerne il codice dei contratti pubblici, in particolare ric. n. 84, 85, 86, 88, 89 e 90/2006. Il contenuto dei ricorsi è consultabile in <http://www.issirfa.cnr.it/>.



Il nutrito numero di decisioni concernenti il codice ambiente viene adottato nel corso del 2009<sup>116</sup>, ma come abbiamo visto la giurisprudenza costituzionale muta la propria interpretazione della materia già nel corso del 2007 (pendenti, e quindi noti al giudice costituzionale, i ricorsi regionali sul codice ambiente); ciò accade in concomitanza (e con analogia di argomentazioni) con la decisione concernente il codice dei contratti pubblici (sent. n. 401/07), in cui si introduce la nuova lettura della materia tutela della concorrenza.

Non si può non rilevare una interconnessione fra il venire in essere di corpi normativi statali di riassetto di competenze e funzioni, in sede di attuazione di direttive comunitarie, ed il mutamento interpretativo di queste materie che, se riletto in questa chiave, sembra un vestito tagliato *ad hoc* per la legislazione statale “sopravvenuta” (come oggetto del sindacato di legittimità costituzionale).

Se poi si osserva la giurisprudenza costituzionale successiva a queste decisioni – ecco la seconda osservazione – si rileva immediatamente che i codici in parola divengono il parametro di lettura, nelle rispettive materie, della legittimità degli interventi normativi regionali<sup>117</sup>.

Ad es., in materia ambientale, la derogabilità *in melius* è declinata in funzione della disciplina statale del codice ambiente (già prima delle decisioni ad esso relative): “è da rilevare che la dizione, ricorrente nella giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale, in materia di tutela dell’ambiente, lo Stato stabilisce «standard minimi di tutela» va intesa nel senso che lo Stato assicura una tutela «adeguata e non riducibile» dell’ambiente” (61/09).

In materia di concorrenza si afferma che “la disciplina delle procedure di gara e, in particolare, la regolamentazione della qualificazione e selezione dei concorrenti, delle procedure di affidamento e dei criteri di aggiudicazione, ivi compresi quelli che devono presiedere all’attività di progettazione, mirano a garantire che le medesime si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei principi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento (sentenze n. 431 e n. 401 del 2007). Esse, in quanto volte a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, sono riconducibili all’ambito della tutela della concorrenza, di esclusiva competenza del legislatore statale (sentenze n. 401 del 2007, n. 345 del 2004), che ha titolo pertanto a porre in essere una disciplina integrale e dettagliata delle richiamate procedure (adottata con il citato d.lgs. n. 163 del 2006), la quale, avendo ad oggetto il mercato di riferimento delle attività economiche, può influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni (sentenza n. 430 del 2007)” (411/08).

<sup>116</sup> Cfr. sentt. n. 225, 232, 233, 234, 235, 246, 247, 249, 250, 251, 254 del 2009.

<sup>117</sup> In materia di ambiente, cfr., *ex multis*, sentt. n. 214/08, 10/09, 61/09, 314/09, 315/09, 1/10, 29/10, 120/10, 127/10, 142/10, 168/10, 171/10, 186/10, 199/10, 234/10, 254/10, 325/10, 373/10, 44/11, 187/11, 209/11, 227/11, 100/12, 114/12, 133/12, 158/12, 159/12. In materia di concorrenza, cfr., *ex multis*, 411/08, 160/09, 283/09, 45/10, 186/10, 7/11, 43/11, 114/11, 184/11, 52/12, 62/12.

Qui non v'è, in astratto, alcuna possibilità di deroga *in melius*, ma solo la prospettiva integrale dell'uniformità: "l'uniformità rappresenta un valore in sé perché differenti normative regionali sono suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali. La tutela della concorrenza non può essere fatta per zone: essa, «per sua natura, non può tollerare differenziazioni territoriali, che finirebbero per limitare, o addirittura neutralizzare, gli effetti delle norme di garanzia» (sentenza n. 443 del 2007). Da quanto sin qui rilevato deriva che alle Regioni non è consentito adottare una disciplina relativa alle procedure ad evidenza pubblica, neppure quando essa miri a garantire un livello di concorrenza più elevato rispetto a quello statale" (283/09).

Tale uniformità accetta, in tema di procedure ad evidenza pubblica, solo marginali temperamenti: "nei casi, quale quello in esame, in cui il legislatore regionale non ha escluso in via aprioristica ed astratta uno dei possibili criteri di aggiudicazione, ma si è limitato ad indicare un ordine di priorità nella scelta, tale diversità di disciplina non è suscettibile di alterare le regole di funzionamento del mercato e, pertanto, non è idonea ad incidere negativamente sui livelli di tutela della concorrenza fissati dalla legislazione statale (sentenza n. 221 del 2010)" (114/11)<sup>118</sup>.

In conclusione, la legislazione statale che interpreta le due materie considerate introduce un modulo specifico di relazione con le connesse competenze regionali.

### 7.3. Le materie a tendenza trasversale

Un cenno va dedicato a due materie peculiari, che si potrebbero definire a tendenza trasversale.

La prima è la materia «ordinamento civile»<sup>119</sup> 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 predefinizione<sup>120</sup>, offre un «tocco» di trasversalità alla materia<sup>121</sup>.

<sup>118</sup> Al di fuori degli ambiti contemplati dal codice dei contratti pubblici, invece, sono ammesse discipline pro-concorrenziali delle Regioni, in particolare concernenti la materia «commercio» (150/11, in riferimento alla apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali per la vendita al dettaglio) ed i «servizi pubblici locali» (307/09).

<sup>119</sup> Cfr. E. Lamarque, *Regioni e ordinamento civile*, Cedam, Padova, 2005; A.M. Benedetti, *Il diritto privato delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2009.

<sup>120</sup> In particolare, come ricordato da P. Cavaleri, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in R. Tarchi (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 34, la Corte costituzionale, nella sent. n. 282 del 2004, ha affermato che "la materia stessa riguarda la fissazione delle «regole fondamentali che disciplinano i rapporti fra i privati»": cosa debba intendersi con regole fondamentali e cosa, restandone fuori, possa essere inciso dal diritto di matrice regionale è evidentemente molto difficile da individuare e, più ancora, da predeterminare.

<sup>121</sup> Per considerazioni più analitiche sul punto sia consentito rinviare a S. Calzolaio, *La materia «ordinamento civile»: una ulteriore competenza trasversale dello Stato*, in E. Calzolaio (a cura di), *Il*

In questo senso, la Corte ha affermato che tale “potestà legislativa dello Stato comprende gli aspetti che ineriscono a rapporti di natura privatistica, per i quali sussista un’esigenza di uniformità a livello nazionale; che essa non è esclusa dalla presenza di aspetti di specialità rispetto alle previsioni codicistiche; che essa comprende la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato; che in essa sono inclusi istituti caratterizzati da elementi di matrice pubblicistica, ma che conservano natura privatistica” (326/08).

L’interpretazione della materia viene frequentemente utilizzata oltre che per evitare che la Regione disciplini aspetti concernenti le regole fondamentali dei rapporti fra privati, anche con due specifiche finalità, che giustificano l’esplosione della casistica nell’ultimo biennio: da un lato, accanto alla tutela della concorrenza (per quanto concerne la disciplina delle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici), l’ordinamento civile garantisce la competenza esclusiva dello Stato nella successiva fase della conclusione ed esecuzione del contratto pubblico (sent. n. 401/07 e successive, in particolare, 160/09)<sup>122</sup>; dall’altro, una giurisprudenza ormai costante ritiene che “in base alla nuova formulazione dell’art. 117 Cost., e tenuto conto che nel frattempo è intervenuta la privatizzazione del lavoro pubblico (...), l’impiego pubblico regionale deve ricondursi, per i profili privatizzati del rapporto, all’ordinamento civile (e quindi alla competenza legislativa statale esclusiva) e solo per i profili “pubblicistico-organizzativi” all’ordinamento e organizzazione amministrativa regionale (e quindi alla competenza legislativa residuale regionale) (fra le altre, sentenze n. 233 del 2006 e n. 2 del 2004; più di recente sentenze n. 339 e n. 77 del 2011)” (sent. n. 63/12). In tal senso, prosegue la decisione, “la legge statale, in tutti i casi in cui viene a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all’autonomia privata con il carattere dell’inderogabilità, costituisce un limite alla competenza residuale regionale in tema di organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali, nonché dello stato giuridico ed economico del relativo personale”.

Sotto il primo profilo, l’ordinamento civile (insieme agli altri titoli della lett. l, concernenti i profili processuali) compie l’opera di integrale copertura della disciplina e della esclusiva competenza statale incardinata nel codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163/06); sotto il secondo aspetto, l’evoluzione giurisprudenzia-

*diritto privato regionale nella prospettiva europea*, Giuffré, Milano, 2006, p. 257 ss., ed 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, 173, 253, 405, 406, 411, 425 del 2006; 21, 24, 25, 95, 184, 189, 401, 431, 438, 443 del 2007; 322, 326, 350, 368, 369, 370, 411 del 2008; 25, 160, 246, 283, 295, 318 del 2009; 45, 52, 122, 123, 151, 176, 178, 324, 332, 334 del 2010; 7, 43, 53, 68, 69, 77, 108, 114, 150, 153, 170, 208, 235, 310, 320, 339 del 2011; 51, 63, 74, 80, 114, 141, 148, 149, 173, 211, 213, 215, 219, 221 del 2012.

<sup>122</sup> ... oltretché, in particolare, nella disciplina del subappalto (401/07), nell’individuazione del “tipo contrattuale da utilizzare per la regolamentazione dei rapporti di lavori, servizi e forniture” sia al di sopra che al di sotto della soglia di rilevanza comunitaria (401/07), nella disciplina (dettata dal codice) delle procedure per l’affidamento delle attività di direzione dei lavori (401/07), di parte della disciplina dell’avalimento (160/09).

le garantisce – in particolare negli anni più recenti – al legislatore statale un dominio nella disciplina, anche slegata dalla contrattazione collettiva, del pubblico impiego privatizzato e dell'andamento della sua spesa (in concordanza con gli obbiettivi di coordinamento della finanza pubblica).

A suo modo, dunque, questa materia legislativa, più che rappresentare una materia trasversale in sé e per sé, finisce prevalentemente per svolgere un ruolo di completamento nella attribuzione di competenza allo Stato in riferimento ad altre materie trasversali di competenza esclusiva statale o concorrente.

La seconda materia a tendenza trasversale è invece la «tutela dei beni culturali» 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 e, più di recente, al d.lgs. 42 del 2004, è, in parte, in grado di sanare (9/04 e 232/05).

Anche la materia della «tutela beni culturali» ha seguito (anzi, in parte ha percorso) la evoluzione precedentemente vista per la tutela dell'ambiente (cfr. sent. n. 367/07).

D'altra parte, l'espressa previsione fra le competenze concorrenti della connessa materia «valorizzazione dei beni culturali e ambientali»<sup>123</sup>, oltre al fatto che l'art. 118, c. 3, Cost., affida alla legge statale il compito di disciplinare «forme di intesa e coordinamento» fra Stato e regioni, tende a ricondurre la trasversalità della materia «tutela dei beni culturali» ad un ambito razionalizzato dagli stessi art. 117-118, Cost. e dalla normativa attuativa citata (cfr., ad es., sent. n. 80/12)<sup>124</sup>.

<sup>123</sup> 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](http://www.forumcostituzionale.it)); 9, 26 del 2004; 232 del 2005 (su cui v. A. Roccella, *Governo del territorio: rapporti con la tutela dei beni culturali e l'ordinamento civile*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).), 51 e 182 del 2006, 221 e 367 del 2007, 12 del 2009.

<sup>124</sup> In tal senso, cfr. sent. n. 367/07. Infatti, la Corte svolge un'operazione ermeneutica analoga a quella operata in materia ambientale, a mio avviso, addivenendo ad esiti non coincidenti in riferimento alla sistemazione delle due materie. L'incipit è molto simile: si sottolinea che «il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della «tutela del paesaggio» senza alcun'altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale. Si tratta peraltro di un valore «primario», come ha già da tempo precisato questa Corte (sentenza n. 151 del 1986; ma vedi anche sentenze n. 182 e n. 183 del 2006), ed anche «assoluto», se si tiene presente che il paesaggio indica essenzialmente l'ambiente (sentenza n. 641 del 1987). L'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle «bellezze naturali», ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico. Sul territorio gravano più interessi pubblici: *quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni* [nostro il corsivo]. La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato

#### 7.4. Le “materie-ombrello”

Senza voler (e poter, per evidenti ragioni di spazio) ripercorrere puntualmente – materia per materia – l’interpretazione offerta dalla Corte costituzionale in riferimento agli altri ambiti di competenza esclusiva, si può affermare che accanto alle «materie trasversali» se ne danno altre in riferimento alle quali l’interpretazione della Corte è di norma attenta a delimitarne i confini.

Tuttavia, va puntualizzato che i criteri di interpretazione delle materie legislative fatti propri nella giurisprudenza costituzionale, in precedenza indicati, comportano un’ampia flessibilità delle materie di competenza esclusiva statale ad interpretazione ordinariamente delimitata.

In altri termini, nel contesto delineato, la ricerca dell’interesse tutelato che muove dall’analisi oggettiva e dalla contestualizzazione degli interventi normativi conduce ad una decisa flessibilità di tutte le materie legislative, segnatamente di quelle di competenza esclusiva statale, tale per cui la qualificazione dell’interesse può comportare una lettura estensiva della materia (e della connessa competenza legislativa e regolamentare) statale. Ciò può avvenire anche senza il ricorso al criterio di prevalenza.

In questi casi si riscontra una sorta di lettura “ad ombrello” della materia: normalmente resta chiusa nella perimetrazione indicata dal giudice costituzionale, ma quando le nuvole del variabile livello degli interessi si avvicinano e lo richiedono può aprirsi, garantendo riparo agli interessi (ritenuti) infrazionabili da una pioggia di eventuali e puntuali interventi normativi regionali.

dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni”. Le conseguenze sono in parte differenti: il giudice costituzionale non cede alla tentazione di «smaterializzare» le rispettive competenze regionali e statali, offrendo, al contrario, criteri – mi sembra – puntuali: “si tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti. E in proposito la legislazione statale ha fatto ricorso, ai sensi dell’art. 118 della Costituzione, proprio a forme di coordinamento e di intesa in questa materia, ed ha affidato alle Regioni il compito di redigere i piani paesaggistici, ovvero i piani territoriali aventi valenza di tutela ambientale, con l’osservanza delle norme di tutela paesaggistica poste dallo Stato. In particolare, l’art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, novellato dall’art. 13 del d.lgs. n. 157 del 2006, ha previsto la possibilità, per le Regioni, di stipulare intese con il Ministero per i beni culturali ed ambientali e con il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio per «l’elaborazione congiunta dei piani paesaggistici», precisando che il contenuto del piano elaborato congiuntamente forma oggetto di apposito accordo preliminare e che lo stesso è poi «approvato con provvedimento regionale». In buona sostanza, la tutela del paesaggio, che è dettata dalle leggi dello Stato, trova poi la sua espressione nei piani territoriali, a valenza ambientale, o nei piani paesaggistici, redatti dalle Regioni. (...) Come sopra si è chiarito, le competenze regionali non concernono le specifiche modalità della tutela dei beni paesaggistici (rimessa alla competenza esclusiva dello Stato), ma la concreta individuazione e la collocazione di questi ultimi nei piani territoriali o paesaggistici”.

In questi casi si riscontra una distinzione – almeno teoricamente – rilevante rispetto alle materie trasversali. Se, infatti, il legislatore regionale è ormai ben consapevole (o comunque ha tutti gli strumenti per esserlo) del fatto che l’ambito operativo delle principali materie trasversali funziona come un limite generale alla potestà legislativa regionale, per quanto concerne l’estensione interpretativa delle altre materie esclusive statali sembra doversi procedere caso per caso (sulla base di un’indagine *ad hoc* intorno all’interesse tutelato).

Ciò accade, ad es., in materia di «ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale»<sup>125</sup>. La materia viene letta in modo sostanzialmente restrittivo dalla Corte costituzionale e, fra l’altro, 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)”.

Questa impostazione ermeneutica ha condotto, in seguito, la Corte a precisare che la materia non ricomprende la sicurezza nell’approvvigionamento energetico (6/04, 383/05) e la sicurezza alimentare (162/04 e 95/05<sup>126</sup>).

D’altra parte, proprio la lett. h), come si vedrà, è uno degli elementi che hanno indotto il giudice costituzionale a ricondurre una materia innominata (circolazione stradale) alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (428/04). Ancora la medesima competenza viene evocata, in applicazione del criterio di prevalenza, per legittimare un’ordinanza ministeriale in materia di «Tutela dell’incolumità pubblica dal rischio di aggressioni da parte di cani potenzialmente pericolosi» (222/06) o in riferimento alla «sicurezza aeroportuale» (51/08) e del traffico aereo (18/09), estendendosi in tal modo la competenza statale rispetto a quella regionale.

In questo contesto, la materia sembra quasi trasformarsi in trasversale nella sent. n. 21/10, laddove si afferma che “non si esaurisce nell’adozione di misure relative alla prevenzione e repressione dei reati, ma comprende la tutela del-

<sup>125</sup> Cfr. G. Fares, *Ordine pubblico, sicurezza e incolumità pubblica, polizia locale*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. I, Giuffrè, 2006, p. 588 ss.

<sup>126</sup> ... ove si ritengono legittime le leggi regionali che sopprimono l’obbligo del libretto di idoneità sanitaria.

l'interesse generale alla incolumità delle persone, e quindi la salvaguardia di un bene che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale”<sup>127</sup>.

Tuttavia, la Corte non sembra abbandonare mai del tutto il sentiero originario nella giurisprudenza successiva (300/11<sup>128</sup>, 325/11, 34/12, 35/12, 141/12)<sup>129</sup>, neanche nelle decisioni in cui si è occupata della collocazione della materia «sicurezza urbana» e della polizia amministrativa locale<sup>130</sup> fra legislazione statale e regionale (sentt. 167/10, 226/10, 274/10, 35/11), ove chiaramente si evita che la materia si configuri effettivamente come trasversale<sup>131</sup>.

Un analogo approccio “ad ombrello” mi sembra potersi registrare in materia

<sup>127</sup> Su questa decisione v. T.F. Giupponi, *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della «sicurezza»*, in «Le Reg.», n. 5/10, p. 1118 ss.

<sup>128</sup> La quale se non corregge il tiro, senz'altro lo specifica in ordine alla precedente sent. 237/06: in quest'ultimo caso viene dichiarata illegittima una legge della provincia autonoma di Trento in quanto “le prescrizioni in tema di numero di apparecchi e di modalità di installazione rispondono ad evidenti esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblici ed il fatto che si tratti di locali destinati ad ospitare pubblici esercizi non vale a sottrarre la disciplina in questione alla materia riservata alla potestà legislativa statale”; nella sent. 300/11, invece, viene esclusa l'afferenza alla materia in parola, in quanto le disposizioni provinciali impugnate “non incidono direttamente sulla individuazione ed installazione dei giochi leciti, ma su fattori (quali la prossimità a determinati luoghi e la pubblicità) che potrebbero, da un canto, indurre al gioco un pubblico costituito da soggetti psicologicamente più vulnerabili od immaturi e, quindi, maggiormente esposti alla capacità suggestiva dell'illusione di conseguire, tramite il gioco, vincite e facili guadagni; dall'altro, influire sulla viabilità e sull'inquinamento acustico delle aree interessate”.

<sup>129</sup> Lo ricorda T.F. Giupponi, *Nascita ...*, cit., p. 1125, il quale rileva che “successivamente a tale importante decisione, però, non sono mancate altre prese di posizione da parte della Corte che, ignorando la quasi coeva sent. 21/2010, appaiono ancora chiaramente ispirate alla precedente interpretazione restrittiva in materia di sicurezza”.

<sup>130</sup> Sul tema, v. T. F. Giupponi (a cura di), *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, BUP, 2010, e P. Bonetti, *L'ordinamento della polizia locale tra Stato e Regioni (commento a Corte cost. sent. 167/2010)*, in «Le Reg.», n. 4/2011, p. 705 ss. e, in particolare, p. 712-14, in cui l'A. ricostruisce i singoli ambiti di competenza esclusiva statale, concorrente e residuale regionale nella disciplina della polizia locale. Nella sent. n. 167/10 la Corte ricorda che “con la modifica del Titolo V è stata riservata allo Stato, dall'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., la competenza in tema di ordine pubblico e pubblica sicurezza; ed alla competenza regionale residuale – e non più concorrente – è stata attribuita la materia della polizia amministrativa locale. Quanto alla necessità di una collaborazione fra forze di polizia municipale e forze di polizia di Stato, l'art. 118, terzo comma, Cost., ha provveduto espressamente a demandare alla legge statale il compito di disciplinare eventuali forme di coordinamento nella materia dell'ordine pubblico e della sicurezza” (da ciò deriva che la Regione non può unilateralmente disciplinare tali forme di coordinamento, anche nel perdurare dell'assenza di una disciplina statale). Per una rassegna della legislazione regionale in materia sia consentito rinviare a S. Calzolaio, *In attesa del “coordinamento” statale. Una panoramica della legislazione regionale in materia di sicurezza*, in «Democrazia e sicurezza», n. 2/2011, p. 1-7.

<sup>131</sup> È probabile – come lascia intuire T.F. Giupponi, *La sicurezza urbana e i suoi incerti confini, tra ordinanze sindacali e “ronde”*, in «Le istituzioni del federalismo», 4/2011, p. 741 – che qualora si materializzasse la legge statale di coordinamento ex art. 118, c. 3, Cost., e si trattasse di una legge che presuppone una nozione più ampia di ordine pubblico e sicurezza rispetto a quella fatta ordinariamente propria dal giudice costituzionale, non sarebbe improbabile vedere trasformarsi la materia in compiutamente trasversale.

di «coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale».

La sent. n. 17 del 2004 rappresenta un'ipotesi di lettura restrittiva della materia 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"<sup>132</sup>; la nozione di "coordinamento" che si prestava ad essere facilmente interpretata in modo estensivo dalla Corte, viene invece 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 riduce la portata ad un grado di compatibilità e di rispetto delle attribuzioni regionali garantite dalla Costituzione.

In seguito, la Corte ha specificato che quando l'attribuzione di tale potere di coordinamento tecnico può impattare direttamente su materie di competenza residuale regionale (come l'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali) è necessario garantire un incisivo coinvolgimento di tali enti nella fase di attuazione delle disposizioni statali, mediante lo strumento dell'intesa (in sede di Conferenza unificata: 31/05; v. anche 339/07).

A ciò si aggiunga che la Corte precisa, in riferimento a questa "materia-coordinamento", che trattandosi appunto "di un potere legislativo di coordinamento", il mancato esercizio da parte statale "non preclude autonome iniziative delle Regioni aventi ad oggetto la razionale ed efficace organizzazione delle basi di dati che sono nella loro disponibilità ed anche il loro coordinamento paritario con le analoghe strutture degli altri enti pubblici o privati operanti sul territorio" (271/05).

Ciò non ha impedito che in seguito si allargasse la portata della materia, in riferimento alla disciplina statale delle sanzioni per il caso di inadempimento degli obblighi di trasmissione di dati telematici desumibili dalle ricette mediche e dalle confezioni dei farmaci, in quanto non "può ritenersi esatto limitare il suddetto "coordinamento" al solo aspetto "tecnico" della trasmissione dei dati, giacché – se è vero che certamente può venire in rilievo tale aspetto – non può negarsi che la funzione affidata alla esclusiva competenza statale dalla citata lettera r) del secondo comma dell'art. 117 Cost. involga un ambito ben più ampio, il quale si riferisce anche alla finalità della acquisizione dei dati telematici allo scopo di soddisfare esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, e dunque anche di quella sanitaria" (240/07)<sup>133</sup>.

<sup>132</sup> Salvo quanto si dirà, per ulteriori riferimenti giurisprudenziali in materia v., fra le altre, sentt. n. 36/04; 31, 35, 50, 271, 336/05; 169, 240, 339/07; 159/08; 232, 246/09; 15/10.

<sup>133</sup> Nella sent. n. 133/08, la Corte afferma anche, sulla scia dell'art. 14 del Codice dell'amministrazione digitale (CAD), d.lgs. n. 82 del 2005, che il coordinamento informativo non concerne solo la definizione di regole tecniche, ma può investire aspetti di carattere organizzativo, allorché gli stessi siano ritenuti necessari al fine di garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati. Sul tema v. E. D'Orlando, *Profili costituzionali dell'amministrazione digitale*, in «Dir. informatica», 2/11, p. 213 ss. (spec. par. 3 e ss.).



Una vera e propria estensione trasversale della materia si realizza con la sent. n. 15/10, ove il coordinamento informativo viene utilizzato per ritenere legittima la disciplina statale in materia di sportello unico delle attività produttive (SUAP), con la quale si uniformano i procedimenti amministrativi in materia: si tratta di una decisione complessa e importante<sup>134</sup>, in particolare perché avrebbe potuto inaugurare l'utilizzo del coordinamento informativo come clausola di salvaguardia della competenza statale in tema di semplificazione amministrativa. Recenti sviluppi (sent. 164/12 e successive decisioni) non confermano questo orientamento e ne prendono decisamente un altro, più aderente con l'evoluzione normativa, che sarà trattato nel capitolo successivo.

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 senso (270/05); più volte la Corte ha anche escluso che il generico rinvio operato da legge statale ad «amministrazioni pubbliche», in relazione agli effetti di determinati corpi normativi, potesse essere interpretato come riferito anche alle amministrazioni non statali (cfr. sent. n. 31/05, 270/05, 319/09)<sup>135</sup>.

D'altra parte, questa materia è stata utilizzata per ricondurre alla competenza statale la disciplina necessariamente unitaria dei collegi e degli ordini professionali (quali enti pubblici ad appartenenza necessaria: 405/05), delle fondazioni lirico-sinfoniche (153/11) e la istituzione del fondo per gli asili nido dei dipendenti

<sup>134</sup> Su cui v. la decisa critica di G. Coinu, *Il SUAP nel riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni nella sentenza Corte cost. n. 15 del 2010: la semplificazione come nuova materia trasversale?*, in «Le Reg.», 4/10, p. 960 ss. In materia, volendo, v. anche le considerazioni svolte sul tema in S. Calzolaio, *Il caso della Segnalazione certificata di inizio attività in edilizia: semplificazione versus qualità?*, in «Le istituzioni del federalismo», quad. n. 1/11, p. 80 ss.

<sup>135</sup> 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 «Le Regioni», 2006, p. 478 ss.) del 2005; 30, 207, 213, 322 del 2006; 454 del 2007.

del Ministero della difesa (114/09). Sotto quest'ultimo profilo, tale competenza è funzionale a riconoscere allo Stato di poter agire, anche attraverso l'esercizio della potestà regolamentare, in materie astrattamente regionali laddove l'intervento risulti limitato (o venga ricondotto) alle sole amministrazioni pubbliche centrali (arg., *ex multis*, da sent. n. 149/12).

### 7.5. Materie ad integrazione regionale e «materie-materie»

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»<sup>136</sup>. 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».

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 o provinciale, distinto da quello nazionale disciplinato dalle norme qui esaminate, che avrebbe peraltro natura sostanzialmente diversa dal servizio civile nazionale, non essendo riconducibile al dovere di difesa». Quindi, si può notare come la limitazione della competenza statale derivi, in que-

<sup>136</sup> Su cui v. P. Grasso, *Difesa*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. I, Giuffrè, 2006, p. 544 ss.

sto caso, dalla necessità di affermare e riservare spazi di competenza legislativa regionale e normativa degli enti locali<sup>137</sup>.

Una interpretazione per molti versi analoga si riscontra rispetto alla materia «immigrazione»<sup>138</sup>.

In particolare, pur sottolineando la competenza esclusiva dello Stato in ordine al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, la Corte riscontra che la legislazione statale in materia legittimamente riconosce competenze alle Regioni, in quanto 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 penetrazione ed il coordinamento delle competenze<sup>139</sup>.

Va sottolineato che la Corte individua questa ripartizione di competenze a partire dal testo, ad oggi vigente, dell'art. 1, c. 4, del d.lgs. 286/98, nel quale si prevede espressamente che «nelle materie di competenza legislativa delle Regioni, le disposizioni del presente testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione»<sup>140</sup>.

In relazione ad altre «materie legislative» si realizza un duplice fenomeno: da un lato, materie come la «previdenza sociale», pur non essendo interpretate dalla

<sup>137</sup> Sul tema oltre alla citata sent. n. 228 del 2004 (su cui v. P. Veronesi, *Le riforme avanzano, le «etichette» restano. La materia «difesa» dopo la legge cost. n. 1/2003*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)), v. la n. 431 del 2005 (su cui v. E. Rossi, *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](http://www.froumcostituzionale.it)). Da ultimo cfr. sent. n. 58/07 e 341/10.

<sup>138</sup> Su cui v., per un quadro generale, E. Vincenti, *Immigrazione*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. I, Giuffrè, 2006, p. 626 ss.

<sup>139</sup> Cfr. in questo senso sent. n. 300 del 2005, su cui v. P. Passaglia, *«Immigrazione» e «condizione giuridica» degli stranieri extracomunitari: la Corte costituzionale precisa i termini del riparto di competenza (... e torna sulla portata delle enunciazioni di principio contenute negli statuti)*, in «Foro it.», 2/06, p. 351 ss.; S. Baldin, *La competenza esclusiva statale sull'immigrazione vs .la legislazione regionale sull'integrazione sociale degli immigrati: un inquadramento della Corte costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); in precedenza v. sentt. 50 e 201 del 2005. Di recente sul tema è intervenuta la sent. n. 156 del 2006 (su cui v. D. Strazzari, *Riparto di competenze tra stato e regioni in materia di immigrazione: alla ricerca del confine perduto?*, in «Le Regioni», 5/06, p. 1036 ss.). V. anche n. 407/06, 50/08, 134/10, 269/10, 299/10, 61/11. Su queste ultime tre decisioni è notevole e chiarificatore il contributo di F. Biondi Del Monte, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in «Le Reg.», 5/11, p. 1086 ss.: cfr. in particolare la sintesi del riparto di competenze (p. 1102-04), ove è palese che l'immigrazione non si configura come competenza trasversale; l'affermazione per cui la dottrina (rif. a Passaglia, Strazzari, cit. in precedenza) rintraccia «nella più recente giurisprudenza costituzionale la tendenza a leggere unitariamente la competenza di cui alle lettere a) e b) dell'art. 117, come relativa soltanto all'intervento statale in materia di condizioni di ingresso e soggiorno dello straniero sul territorio»; l'indagine intorno alle numerose discipline regionali vigenti in materia (p. 1108-10) ed al ruolo regionale nella garanzia dei diritti fondamentali connessi alla materia (1104-08).

<sup>140</sup> D. Strazzari, *Stranieri regolari, irregolari, «neocomunitari» o persone? Gli spazi d'azione regionale in materia di trattamento giuridico dello straniero in un'ambigua sentenza della Corte*, in «Le Reg.», 5/2011, p. 1037 ss., rileva una contraddizione nella giurisprudenza costituzionale consistente nel fatto di «richiamarsi ai principi ispiratori del TU Immigrazione come fossero coerenti col nuovo

Corte in senso trasversale, tendono ad attrarre, ad esempio attraverso lo strumentario della cd. «sussidiarietà legislativa», competenze connesse, come la «tutela e sicurezza del lavoro» o i «servizi sociali»<sup>141</sup>; dall'altro, materie come «profilassi internazionale»<sup>142</sup>, «norme di procedura concernenti le fasi ascendente e discendente del diritto comunitario»<sup>143</sup>, «giurisdizione e norme processuali»<sup>144</sup> sono individuate come ambiti di competenza statale specifici che non lasciano intravedere, momentaneamente, connessioni con altri settori di competenza regionale e che, comunque, ove richiamati automaticamente la escludono.

Non sembra contraddire tale impostazione la chiave di lettura offerta dalla Corte della materia «politica estera», rispetto alla quale si deve immediatamente notare l'intreccio costruito dal legislatore costituzionale del 2001: fra le competenze esclusive si annovera la materia «politica estera e rapporti internazionali dello Stato», mentre fra le competenze concorrenti si rinviene la materia «rapporti internazionali e con l'Unione Europea»<sup>145</sup>.

## 7.6. Competenza esclusiva statale innominata: il caso della «circolazione stradale»

Vi è anche un caso in cui la Corte, utilizzando la connessione fra diverse materie statali, attribuisce direttamente una materia innominata alla esclusiva competenza statale: si tratta del caso della materia «circolazione stradale».

riparto di competenze del Titolo V che, invece, prevede, in relazione ad alcune materie almeno (come appunto l'assistenza sociale e l'accesso all'edilizia residenziale pubblica) la competenza residuale esclusiva delle sole Regioni”.

<sup>141</sup> Cfr. sentt. n. 287 del 2004 (su cui v. F. Benelli, *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.), 50 del 2005 e 141 del 2007; più di recente 10/10, 189/11, 325/11.

<sup>142</sup> Cfr. sent. n. 12 del 2004 e 406 del 2005.

<sup>143</sup> Cfr. sent. n. 239 del 2004, su cui v. L. Violini, *Legge “La Loggia” e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari: la Corte (a buon diritto) assolve le scelte legislative, benché incompiute*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>144</sup> Cfr., *ex multis*, sent. n. 18 del 2004, 50 del 2005 e 25, 184, 239 del 2007. Nella sent. n. 178/10 la Corte costituzionale ha escluso che la disciplina regionale del Veneto in materia di gestione stragiudiziale del contenzioso sanitario potesse invadere la competenza esclusiva statale in parola: sia per la natura volontaria del procedimento, sia per la non vincolatività della pronuncia della Commissione conciliativa. In particolare, la Corte ha precisato che “negoziazioni volontarie possono sorgere nei più diversi campi e rientrare pertanto in differenti materie, di competenza legislativa dello Stato o delle Regioni, o di entrambi, a seconda dei casi. Sarà, volta per volta, necessario valutare il titolo di competenza che abilita le Regioni ad intervenire con proprie norme allo scopo di predisporre servizi di supporto a tali negoziazioni”. Sull'inquadramento della decisione, nella prospettiva per cui le norme regionali ritenute legittime non sono né norme di diritto privato, né norme di diritto processuale, cfr. la nota di A.M. Bendetti, *“Malasanità” e procedure conciliative non obbligatorie: il ruolo delle regioni nella tutela dei consumatori e degli utenti*, in <http://www.giurcost.org/>.

<sup>145</sup> In tale contesto, ancora di recente il giudice costituzionale ha affermato che “i «rapporti internazionali» e la «politica estera» (art. 117, secondo comma, lettera a, Cost.) sono, poi, rispettiva-

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”.

La Corte si riferisce alle competenze esclusive statali in materia di «ordine pubblico e sicurezza», «ordinamento penale» e «civile», «giustizia amministrativa» e «giurisdizione», per affermare che la «circolazione stradale» sia una competenza esclusiva dello Stato, per ragioni sistematiche, ancorché materia «innominata» (sulla stessa scia, più di recente, la sent. n. 9/09<sup>146</sup>).

Quindi l’interpretazione sistematica di alcuni titoli di competenza statale permette di ricondurre una materia (la materia «circolazione stradale») nell’alveo della competenza esclusiva dello Stato; ed anche questo rappresenta un ulteriore modulo relazionale fra materie, in base al quale l’insieme di più competenze statali può comportare l’inclusione di una nuova materia fra le competenze esclusive dello Stato (integrando l’elenco dell’art. 117, c. 2).

Peraltro si tratta di una materia che è stata utilizzata per ritenere illegittime disposizioni di legge regionale (sent. 223/10: illegittima la legge regionale Campania su Regolamentazione e uso degli apparecchi di misurazione della velocità “autovelox” sulle strade di proprietà regionale) ed anche per fondare l’utilizzo del criterio di prevalenza in favore della legislazione statale (sent. 183/12). In altri termini, quindi, una volta qualificata come materia legislativa, la «circolazione stradale» sembra operare come una competenza esclusiva statale comune.

mente, «riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento» ed alla «attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo» (sentenze n. 258 e n. 131 del 2008; n. 211 del 2006)”. Ha poi aggiunto che “le Regioni, nelle materie di propria competenza, «provvedono direttamente all’attuazione ed all’esecuzione degli accordi internazionali», nel rispetto delle norme di procedura stabilite dall’art. 3 della legge n. 131 del 2003” e che “non possono dare esecuzione ad accordi internazionali indipendentemente dalla legge di ratifica, quando sia «necessaria ai sensi dell’art. 80 della Costituzione, anche perché in tal caso l’accordo internazionale è certamente privo di efficacia per l’ordinamento italiano», e nel caso in cui non siano riconducibili a quelli stipulati in forma semplificata e che intervengano in materia regionale (sentenza n. 379 del 2004), riguardando invece, come nella specie, molteplici profili eccedenti le competenze delle Regioni” (così la sent. n. 299 del 2010, che ricorda i principali precedenti in materia).

<sup>146</sup> ... che fra l’altro collega espressamente il tema della competenza esclusiva in materia di «circolazione stradale» con la garanzia disposta dall’art. 120, c. 1, Cost. e con la tutela della libertà di circolazione: su questa decisione v., autorevolmente, A. Pace, *Libertà di circolazione, limiti soggettivi, competenza legislativa esclusiva dello stato*, in «Giur. Cost.», n. 1/09, p. 54 ss.

## 8. Le competenze concorrenti

### 8.1. Il quadro delle competenze concorrenti. Introduzione al rapporto fra norma di principio e norma di dettaglio. Il ruolo dell'attuazione del diritto europeo

Con la riforma del Titolo V della Costituzione le materie di competenza concorrente sono aumentate di numero e di rilievo socio-politico, economico, istituzionale.

Tuttavia la riforma non ha risolto la nota difficoltà di individuare il contenuto dei principi fondamentali<sup>147</sup> fissati dallo Stato nelle materie di competenza concorrente<sup>148</sup>.

Nella giurisprudenza costituzionale si afferma che “nelle materie di legislazione concorrente lo Stato ha soltanto il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio. La relazione tra normative di principio e di dettaglio va intesa nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi” (341/10)<sup>149</sup>.

In questa lettura si condensa la principale novità che sembrerebbe emergere dalla lettura del nuovo art. 117, c. 3: lo Stato avrebbe perso la possibilità di introdurre normative di dettaglio, suppletive e/o cedevoli, nelle materie di competenza concorrente.

Non bisogna, tuttavia, illudersi.

In primo luogo, infatti, in inevitabile continuità rispetto all'originario assetto della competenza concorrente, 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” (50/05)<sup>150</sup>.

<sup>147</sup> Sul tema, v. F. Corvaja, *La potestà concorrente, tra conferme e novità*, in «Le Reg.», 2-3/11, p. 287 ss. (spec. p. 289-91). In precedenza, 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.

<sup>148</sup> Al contrario, i problemi si sono complicati, in quanto nelle competenze concorrenti lo Stato perde la potestà regolamentare (art. 117, c. 6); sul tema, C. Padula, *Fonti secondarie statali e competenze regionali*, in «Le Reg.», 2-3/11, p. 379 ss.

<sup>149</sup> Cfr. anche, *ex plurimis*, sentt. n. 200, 237, 340/09. Qualcosa di analogo poteva già desumersi dalla nota sent. n. 282/02, ove si afferma 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”.

<sup>150</sup> La medesima impostazione è chiaramente avallata anche di recente: “nella dinamica dei rapporti tra Stato e Regioni, la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del mo-

Questo significa – come poi si palesa con evidenza nella massa di decisioni del giudice costituzionale sul tema – che la nozione e l’ambito del principio fondamentale si declina non in astratto e una volta per tutte, ma per materia, ovvero in ogni singola materia, e caso per caso: “la portata di principio fondamentale va riscontrata con riguardo alla peculiarità della materia” (139/09).

I principi fondamentali, quindi, hanno portata diversa (e significano qualcosa di diverso) a seconda che cadano in materia di coordinamento finanziario o di governo del territorio, di tutela della salute o di ricerca scientifica, di energia o di grandi reti di trasporto, di ordinamento della comunicazione o di professioni.

I criteri per la loro identificazione, in concreto, cambiano, perché cambiano le materie e gli interessi sottostanti ed il contesto normativo in cui si muovono.

Se a questa impostazione si accoppia, come è inevitabile, il metodo di lettura ed identificazione delle materie fatto proprio dal giudice costituzionale (di cui si è detto in precedenza), sembra chiaro che è la procedura di identificazione dell’interesse tutelato a determinare l’ambito del principio fondamentale, la sua capacità pervasiva, il grado di dettaglio e di specificazione che può (legittimamente) raggiungere.

E infatti, si afferma che “la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007)” (16/10).

Ciò comporta che fra i principi fondamentali delle materie concorrenti troviamo ascritta – senza pretesa di esaustività – la disciplina di norme tecniche (254/10, 201/12)<sup>151</sup>, di minuziosi procedimenti autorizzatori (336/05) e del termine di loro conclusione (364/06), di procedure informative e di comunicazione di dati (190/08, 121/12), di regimi sanzionatori (289/08).

A ciò si aggiunga che l’utilizzo del criterio di prevalenza tende a far declinare l’estensione del principio fondamentale non solo per singola materia, ma anche per connessione di materie (esclusive, concorrenti, residuali): in tal caso, non sempre è chiaro dove finisce la potestà concorrente di principio ed inizia quella esclusiva statale (anzi, per definizione non lo è), essendone invece palese la ricaduta per cui la legislazione statale è legittimata se la prevalenza è riconosciuta allo Stato. Può accadere che in tali casi vi sia anche un effetto trascina-

mento congiunturale in relazione ai quali l’accertamento va compiuto e della peculiarità della materia” (16/10).

<sup>151</sup> A questo tema si è acutamente dedicata la dottrina: cfr. A. Iannuzzi, *Sull'apparente irrilevanza della tecnica nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 4.4.12, e Id., *Caratterizzazioni della normazione tecnica nell'ordinamento italiano. Il campo di analisi e di verifica della materia ambientale*, in «Studi. Parl. e di politica costituzionale», 1-2/06, p. 137 ss., e gli ampi riferimenti dottrinali e giurisprudenziali ivi citati.

mento della potestà regolamentare (statale)<sup>152</sup>, oltre che delle prescrizioni tecniche (33/11).

Effetti ancora peggiori ha l'impossibilità di risolvere la questione grazie al criterio di prevalenza.

In questi casi, si legittima appieno la legislazione statale anche se non può dirsi prevalentemente statale l'interesse sotteso: tuttavia, il legislatore statale deve garantire una qualche collaborazione del livello regionale, talvolta raggiunta con decisioni additive di leale collaborazione.

Non sfuggirà che, in questi casi, il presupposto è l'impossibilità di riferire, neanche in prevalenza, l'intervento normativo a competenze statali e la conseguenza è l'integrale legittimazione dell'esercizio statale di competenza, salvo una qualche forma di collaborazione col livello regionale, in fase attuativa delle disposizioni (cfr., in particolare, 50/08, 51/08, 168/08, 339/09, 330/11, 33/11).

Una menzione specifica merita l'ipotesi in cui la legislazione statale è funzionale all'attuazione del diritto europeo. In tal caso è giustificabile ricondurre al novero di principi fondamentali disposizioni sostanzialmente di dettaglio: "nella fase di attuazione del diritto comunitario la definizione del riparto interno di competenze tra Stato e Regioni in materie di legislazione concorrente e, dunque, la stessa individuazione dei principi fondamentali, non può prescindere dall'analisi

<sup>152</sup> ... a rigore, almeno nella giurisprudenza costituzionale più recente, non dovrebbe riconoscersi la titolarità della potestà regolamentare statale in materia di competenza concorrente, oggetto di concorrenza di competenze in favore dello Stato. È il caso recente della disposizione statale (art. 17, c. 1, lett. d), del d.l. 98/11) che prevedeva – nel caso non si fosse raggiunta un'intesa tra lo Stato e le Regioni entro il 30 aprile 2012 – l'introduzione di misure di compartecipazione sull'assistenza farmaceutica e sulle altre prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale con regolamento di delegificazione. La Corte ha affermato al riguardo che tali misure "attengono sia ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la cui determinazione è riservata alla potestà legislativa esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), sia al coordinamento della finanza pubblica e alla tutela della salute, oggetto della potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.). Nella disciplina del ticket, l'«intreccio» e la «sovrapposizione di materie» non rendono possibile «individuare una prevalenza» (sentenza n. 330 del 2011), né tracciare una «precisa linea di demarcazione» tra le competenze (sentenza n. 200 del 2009). Lo Stato può esercitare la potestà regolamentare solo nelle materie nelle quali abbia competenza esclusiva (da ultimo, sentenze n. 149 e n. 144 del 2012), non in un caso, come quello in esame, caratterizzato da una «concorrenza di competenze» (sentenza n. 50 del 2005)". Dichiara in conseguenza l'illegittimità costituzionale della citata disposizione nella parte in cui prevede che le misure di compartecipazione siano introdotte con regolamento di delegificazione (così sent. 187/12; 144/12; ovviamente neanche in caso di potestà residuale regionale: 325/10). Tuttavia, in un caso appena precedente concernente la razionalizzazione della rete distributiva dei carburanti (art. 28, c. 3, d.l. n. 98/11), il giudice costituzionale, riferendo la disposizione in prevalenza alla materia energia (insieme ad altre), ha legittimato la contemplata potestà regolamentare statale: benché "la materia del commercio non sia estranea ai profili organizzativi e gestionali degli impianti di distribuzione del carburante (sentenza n. 559 del 1988), tuttavia, con riferimento a organici interventi di ammodernamento e razionalizzazione dell'intera rete, questa Corte ha già affermato la sussistenza di uno spazio conservato alla cura del legislatore statale, e tale, nei casi di potestà esclusiva, da consentire l'esercizio della stessa funzione regolamentare (sentenza n. 159 del 2001)" (183/12).



si 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” (336/05)<sup>153</sup>.

In generale, dunque, l’attuazione del diritto comunitario può spingere il principio fondamentale fino alla predisposizione di norme di dettaglio e le esigenze attuative di direttive comunitarie – in continuità con la sent. n. 126/96 – possono comportare, in deroga al quadro interno di riparto della funzione legislativa, un accentramento nello Stato della competenza attuativa (398/06).

Proprio per finalità di attuazione del diritto comunitario la Corte costituzionale – in aderenza con la legislazione<sup>154</sup> – ritiene legittimo che lo Stato possa adottare, pur incidendo in materia di competenza concorrente e, sembrerebbe, residuale, normative di dettaglio cedevoli (cfr. sent. n. 399/06).

Rimane il dubbio se, al di là delle esigenze di attuazione del diritto comunitario, il legislatore statale possa adottare, in linea generale, disposizioni di dettaglio in materie di competenza concorrente, seppure cedevoli (cfr. comunque sent. n. 303/03, 401/07<sup>155</sup>).

Sul punto la Corte non si è mai definitivamente sbilanciata<sup>156</sup>, anche se la risposta appare negativa, sia nelle affermazioni generali (341/10, citata all’inizio del par.), che in un ormai nucleo rilevante di decisioni puntuali in cui la disciplina di dettaglio statale viene dichiarata (comunque) illegittima<sup>157</sup>.

Anche in questo caso, però, la questione è ben più articolata di quanto possa sembrare e non bisogna lasciarsi trascinare dalla suggestione dell’apparente soluzione di questioni tipiche del vecchio Titolo V dalla giurisprudenza costituzionale sul nuovo quadro costituzionale.

<sup>153</sup> Su questo tema, v. ora P. Zuddas, *L’influenza del diritto dell’Unione europea sul riparto di competenze legislative fra Stato e regioni*, Cedam, Padova 2010, p. 32, e dottrina ivi citata.

<sup>154</sup> Cfr. legge n. 11 del 2005 (recante “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”) su cui v. L. Califano, *Stato, Regioni e diritto comunitario nella legge n. 11/2005*, in «Quaderni costituzionali», n. 4 del 2005, p. 862.

<sup>155</sup> Rileva puntualmente G. Di Cosimo, *Materie (riparto di competenza)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg. III, Utet, 2008, p. 16, che “va segnalata la decisione che annulla un articolo del codice dei contratti pubblici «nella parte in cui (...) non prevede che le norme in esso contenute abbiano carattere suppletivo e cedevole» rispetto a una divergente normativa regionale (C. Cost. n. 401/2007, 13). La «spinta» di questa pronuncia verso l’elasticità del riparto consiste in ciò: pur affermando che la disposizione non rientra nella materia statale tutela della concorrenza, non la censura per invasione della competenza regionale, come avrebbe imposto la lettura rigida del riparto, ma solo nella parte in cui non è cedevole”.

<sup>156</sup> Lo ricorda F. Corvaja, *La potestà*, cit., p. 329, richiamando la sent. n. 205/11.

<sup>157</sup> Cfr. sent. 147/12, ove si legge che “l’art. 19, comma 4, del d.l. n. 98 del 2011, pertanto, va dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., essendo una norma di dettaglio dettata in un ambito di competenza concorrente” (nostro il corsivo). Nello stesso senso – come si è detto nella nota precedente, pur lasciando impregiudicata la questione, su un piano generale – la citata 205/11. Analogamente, 341/10, 278/10, 207/10.

Infatti, il tema della cedevolezza delle norme statali in materia (astrattamente) concorrente, sulla base della giurisprudenza costituzionale, assume, a mio avviso, meno importanza di quanto sembri: la lettura della competenze trasversali (ambiente e concorrenza, su tutte), da un lato, l'operatività e la pervasività del criterio di prevalenza (e delle regole in caso di suo fallimento: concorrenza di competenze), dall'altro, ed infine la logica della coesistenzialità delle norme connesse ai principi fondamentali, risolvono buona parte dei problemi al riguardo, rendendo legittimi interi interventi legislativi statali. In tal modo il problema del carattere cedevole o suppletivo degli stessi è spesso aggirato.

Queste scelte ermeneutiche riducono, all'origine, l'esigenza di ricorrere alla nota «chiamata in sussidiarietà» o di dichiarare illegittime norme statali di dettaglio in materie concorrenti.

Nella giurisprudenza costituzionale, quindi, il problema della cedevolezza si semplifica, ma contemporaneamente viene estremizzato: o la disciplina statale è legittima (per una delle ragioni elencate appena sopra) o, se dettagliata, è illegittima. Ma ciò non significa affatto che siano illegittime tutte le discipline dettagliate statali in materia (astrattamente) concorrente<sup>158</sup> e/o che la regione possa sostituirla con le proprie.

Anche la fortuna dei «decreti non aventi natura regolamentare», è un segno di come la potestà (para-)regolamentare statale finisca per assestarsi anche nell'ambito delle competenze concorrenti (o residuali)<sup>159</sup>, con discipline dettagliate non sempre adeguatamente sanzionate dalla Corte<sup>160</sup> o comunque sostituibili con normativa regionale.

A questo riguardo, e su queste premesse, è corretto affermare che, in ultima analisi, sia la proporzionalità il vero criterio di identificazione dei principi fondamentali<sup>161</sup> (insieme alla ragionevolezza).

<sup>158</sup> Lo rileva puntualmente F. Corvaja, *La potestà*, cit., 338-40.

<sup>159</sup> Sul tema, A. Moscarini, *Sui decreti del governo di natura non regolamentare che producono effetti normativi*, in «Giur. cost.», 6/08, p. 5075 ss. Si tratta di un contributo dottrinale chiarificatore del tema (si veda l'analisi della funzione consultiva del Consiglio di Stato e le decisioni della Corte in materia): per quanto qui interessa, mi sembra di poter evidenziare che la casistica di questi decreti, ivi indicata, è tale da dimostrare che lo Stato si riserva, al di fuori dei canoni dell'art. 117, una potestà sostanzialmente normativa in materie di competenza concorrente e residuale. Sul tema, più di recente v. i dati aggiornati contenuti in E. Albanesi, *I decreti del Governo «di natura non regolamentare». Un percorso interpretativo*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it); V. Marcenò, *Quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in «Giur. cost.», 1/11, p. 999 ss.; e più in generale, G. Arconzo, *I regolamenti governativi tra giudici amministrativi e Corte costituzionale: un bilancio del periodo 2001-2011*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it); G. Di Cosimo, *I regolamenti nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2005; C. Padula, *Fonti secondarie statali*, cit.

<sup>160</sup> Cfr. E. Albanesi, cit.

<sup>161</sup> F. Corvaja, cit., p. 303, ritiene infatti che volendo «ipotizzare un criterio per il controllo sulle norme statali di principio, si potrebbe proporre il seguente standard: *le norme autoapplicative che non consentono svolgimenti vanno considerate prima facie illegittime, a meno che non sussistano interessi costituzionali prevalenti sull'autonomia regionale che le giustificano, secondo criteri di proporzionalità* (idoneità e necessità del mezzo rispetto al fine perseguito dal legislatore)».

Infine, va sottolineato che quando un intervento legislativo statale accede alla qualifica di principio fondamentale (di materia concorrente) accade che la sua portata non sia limitata alla singola materia concorrente cui si riferisce.

Gli esiti più recenti della giurisprudenza costituzionale chiariscono che ad esso può essere riconosciuta una applicazione trasversale, anche in riferimento alle competenze residuali regionali: “dall’ accertata natura di principio fondamentale discende, in base alla giurisprudenza di questa Corte, la legittimità dell’incidenza della censurata disposizione sia sull’ autonomia di spesa delle Regioni (si vedano, ex plurimis, sentenze n. 91 del 2011, n. 27 del 2010, n. 456 e n. 244 del 2005), sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale, compresa quella residuale in materia di comunità montane (sentenze n. 326 del 2010 e n. 237 del 2009)” (151/12)<sup>162</sup>.

Si può quindi ragionevolmente concludere questo *excursus*, con una duplice osservazione sintetica. Da un lato, i principi fondamentali si declinano per singola materia concorrente e non per tipologia generale di competenza concorrente, tanto da poter rientrare nella nozione disposizioni che «principi» – senza voler introdurre dispute nominalistiche, ma utilizzando un semplice buon senso o anche il, meno forbito, senso comune – senza dubbio non sono (neanche sulla base degli standard genericamente indicati dalla Corte: “prescrivere criteri e obiettivi”).

D’altra parte, va sottolineato il fatto che questi «principi» (che talvolta principi non sono, per l’appunto) non limitano i loro effetti nell’ambito della potestà concorrente, ma possono rappresentare esercizio di potestà legislativa statale trasversale, estesa a tutte le altre potestà legislative regionali. Senza necessità di ricorso alla chiamata in sussidiarietà.

In conclusione, anche nelle competenze concorrenti il modulo relazionale fra legge statale e legge regionale si declina materia per materia.

## 8.2. Le forme di trasversalità nelle materie concorrenti. Le «minoranze linguistiche»

Da quanto precede consegue l’esigenza di offrire un rapido (e inevitabilmente non esaustivo) sguardo alle principali materie di competenza concorrente, se non altro per dare fondamento all’osservazione fatta in precedenza per cui i poteri statali si declinano per materia, più che su un generale asse principio/dettaglio.

<sup>162</sup> ... analogamente, “secondo una costante giurisprudenza, quando la disposizione impugnata costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), «l’eventuale impatto di essa sull’autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) ed organizzativa (artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.) della ricorrente si traduce in una “circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale”» (da ultimo, sentenza n. 40 del 2010, nonché sentenze n. 169 del 2007 e n. 36 del 2004)” (139/12).

Anche fra le competenze concorrenti si danno materie con accentuata vocazione espansiva o trasversale<sup>163</sup>. Fra di queste senz'altro il «governo del territorio»<sup>164</sup>, materia rispetto alla quale è necessario premettere che si tratta di una delle competenze caratteristiche della Regione, la quale nel momento della 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» (303/03 ... che come noto ascrive alla materia, con le dovute precisazioni, anche i «lavori pubblici»), l'«edilizia» (362/03, compresa la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica – 94/07 – e l'edilizia sanitaria – 99/09), le «opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali» (49/04), e buona parte del «condono edilizio» (196/04) ed i «consorzi di bonifica» (282/04).

Si tratta di una competenza che viene costantemente richiamata nella giurisprudenza costituzionale<sup>165</sup>, 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 (a partire dalla sent. n. 407/02 e poi, in particolare, nel nucleo di sentenze del 2009 sul cd. codice ambiente)<sup>166</sup>; è la stessa materia che ha indotto la Corte a «bipartire» i profili penalistici da quelli di carattere amministrativo nella cd. «sentenza condono» (196/04); la medesima materia è alla base di una dichiarazione di illegittimità della attrazione in sussi-

<sup>163</sup> 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 di seguito, fra le molte, sentt. n. 16, 196 del 2004; 232, 285, 343 del 2005; 49, 129, 182, 265 (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](http://www.forumcostituzionale.it)), 450 del 2006; 105, 256, 303, 314, 367, 401, 402 del 2007, 105 del 2008 (in cui la Corte riconduce l'«edilizia sanitaria» alle competenze concorrenti in materia di «governo del territorio» e «tutela della salute», come aveva già fatto nella sent. n. 105 del 2007).

<sup>164</sup> Cfr. R. Chieppa, *Governo del territorio*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. I, Giuffrè, 2006, p. 439 ss.

<sup>165</sup> Nella sent. 341/10 viene dichiarata incostituzionale una disposizione di dettaglio statale in quanto «va ad incidere sulla materia del governo del territorio, rientrante nella competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni, allorché attribuisce alla delibera del consiglio comunale, sopra indicata, efficacia di autorizzazione alle varianti allo strumento urbanistico generale, per le quali non occorre verifica di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle province e delle regioni (salva la specifica ipotesi pure prevista)». Analogamente, 340/09.

<sup>166</sup> Cfr. sent. n. 314/09, 251/09.

diarietà relativa alla autorizzazione all'apertura «di multisale con un numero di posti superiori a milleottocento» (285/05); ed è sempre il governo del territorio che ha consentito che non fossero chiusi tutti gli spazi in ordine ad una ipotetica disciplina regionale derogatoria (qualora sorretta da specifici interessi pubblici) delle distanze fra costruzioni disciplinate dal noto d.m. 1444/68, che di per sé avrebbero potuto essere facilmente confinate e protette nell'ordinamento civile (232/05, 114/12<sup>167</sup>).

Ma vi è di più. Se si osservano le decisioni concernenti materie diverse, ma sempre di potestà legislativa concorrente, non si può non constatare una evidenza: sia nella materia porti e aeroporti civili<sup>168</sup>, sia in materia di ordinamento della comunicazione<sup>169</sup>, sia in materia di energia<sup>170</sup>, il nucleo essenziale di competenza riconosciuto dal giudice costituzionale alle Regioni in queste materie è, in realtà, qualificato espressamente o riconducibile implicitamente al governo del territorio, anche in caso di chiamata in sussidiarietà (in ordine alla configurazione degli atti, normativi e non, su cui è necessario un coinvolgimento regionale)<sup>171</sup>. La localizzazione di impianti e infrastrutture (e l'incidenza nel relativo procedimento, se non il concorso nella sua disciplina), non la disciplina in senso stretto e sostanziale delle materie indicate, sono di "competenza regionale".

Per questo, si sostiene trattarsi di materie trasversali (o meglio, di materie ad interesse trasversale).

Le stesse considerazioni si possono estendere anche alle materie «tute-

<sup>167</sup> ... in quest'ultima sentenza si legge che "data la connessione e le interferenze tra interessi privati e interessi pubblici in tema di distanze tra costruzioni, l'assetto costituzionale delle competenze in materia di governo del territorio interferisce con la competenza esclusiva dello Stato a fissare le distanze minime, sicché le Regioni devono esercitare le loro funzioni nel rispetto dei principi della legislazione statale, potendo, nei limiti della ragionevolezza, fissare limiti maggiori. Le deroghe alle distanze minime, poi, devono essere inserite in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio, poiché la loro legittimità è strettamente connessa agli assetti urbanistici generali e quindi al governo del territorio, non, invece, ai rapporti tra edifici confinanti isolatamente considerati (sentenza n. 232 del 2005)". Sul tema sia consentito rinviare a S. Calzolaio, *La materia «ordinamento civile»*, cit. V. anche – per il rapporto fra governo del territorio e ordinamento civile – sent. 318/09.

<sup>168</sup> ... che, per l'appunto, "riguarda principalmente le infrastrutture e la loro collocazione sul territorio" (51/08).

<sup>169</sup> Cfr., da ultimo, la sent. n. 163/12, in cui la Corte ritiene operare una chiamata in sussidiarietà nella materia «ordinamento della comunicazione», ma dichiara illegittime le disposizioni che affidano al Ministero dello sviluppo economico la predisposizione del progetto strategico per gli interventi finalizzati alla realizzazione dell'infrastruttura di telecomunicazione a banda larga e ultralarga e dei provvedimenti necessari per la sua attuazione, nella parte in cui non è prevista l'intesa per l'adozione del progetto strategico (in sede di Conferenza unificata) e per l'attuazione dei singoli interventi "sul territorio di una singola Regione" (con la singola regione).

<sup>170</sup> È infatti principalmente la disciplina della localizzazione delle infrastrutture energetiche "l'interesse" che giustifica il coinvolgimento regionale in materia di energia (come emerge chiaramente anche nelle sentt. 331/10, 339/09).

<sup>171</sup> Cfr. sent. n. 33/11, 278/10.

la della salute»<sup>172</sup>, «istruzione»<sup>173</sup> (per la collocazione della materia:

<sup>172</sup> 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. 12/04. Le decisioni in materia sono molto numerose, ma desidero – ai fini del presente lavoro – puntualizzare due aspetti. In primo luogo, a suffragare l’osservazione secondo cui si tratta di materia a vocazione trasversale, in favore delle competenze regionali, sta il fatto che la tutela della salute viene costantemente indicata dalla Corte come materia di contenuto più ampio rispetto alla precedente “assistenza sanitaria e ospedaliera” (di cui al vecchio art. 117, Cost.: *ex multis*, 328/06, 207/10), tanto da garantire anche alle Regioni speciali una competenza più vasta rispetto alle vigenti disposizioni statutarie (371/08). In secondo luogo, tale materia rappresenta (fra i molteplici aspetti) l’*alter ego* regionale rispetto alla competenza trasversale in materia di lep e, infatti, ne segue la metodologia tipica: come ha recentemente affermato la Corte, “la disciplina del settore sanitario, del resto, è interamente improntata al principio di leale cooperazione” (187/12), così come (spesso) riconosciuto per i livelli essenziali delle prestazioni. Si tratta di due competenze che si competrono.

<sup>173</sup> 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, p. 277 ss.. In generale, per un inquadramento del tema, v. P. Saitta, *Istruzione e formazione professionale*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. II, Giuffrè, 2006, p. 332 ss. Particolare la giurisprudenza costituzionale in materia di apprendistato che si colloca, in particolare, fra la materia «istruzione», «tutela e sicurezza del lavoro» e «ordinamento civile» (cfr. sentt. n. 406, 425 del 2006 e 24 del 2007). Di recente, il giudice costituzionale ha provveduto a sistemare le rispettive competenze: “Nella disciplina dell’apprendistato si incrociano più materie (sentenza n. 24 del 2007): ordinamento civile per ciò che attiene al rapporto contrattuale e alla formazione interna all’azienda (art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.); per ciò che attiene, in particolare, l’apprendistato qualificante e quello specializzante, istruzione per le norme generali e i principi fondamentali (art. 117, commi secondo, lettera n), e terzo, Cost.); istruzione e formazione professionale per quanto riguarda la formazione esterna all’azienda (art. 117, quarto comma, Cost.); tutela e sicurezza del lavoro per quanto concerne la tutela degli apprendisti (art. 117, terzo comma, Cost.). Le competenze statali e regionali in materia non si presentano «allo stato puro, ossia separate nettamente tra di loro e da altri aspetti dell’istituto. Occorre perciò tener conto di tali interferenze» (sentenza n. 50 del 2005). A queste ultime si provvede attraverso il criterio della prevalenza, oppure tramite gli strumenti della leale collaborazione, laddove non sia possibile procedere con il primo criterio. Nel caso in cui il legislatore opti per lo strumento dell’intesa, occorre rispettare il regime giuridico, fondato essenzialmente sui criteri di codeterminazione dell’atto e di equivalenza delle volontà dei soggetti coinvolti (sentenza n. 24 del 2007). Alle Regioni è, dunque, attribuito, in materia, un ruolo significativo, sia per ciò che attiene alla definizione dei profili formativi, sia per quanto riguarda i compiti di verifica e di controllo degli standard che le aziende devono rispettare. Questa Corte (sentenza n. 176 del 2010) ha precisato che, anche nei casi di formazione formale esclusivamente interna all’azienda, la disciplina dei profili formativi dell’apprendistato non possa essere rimessa «integralmente ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale» (334/10). La Corte prosegue specificando due aspetti di notevole interesse. In primo luogo, risolve un conflitto fra disciplina dell’apprendistato e norme generali sull’istruzione, laddove la disposizione regionale impugnata, “fissando in quindici anni l’età minima per accedere all’apprendistato, è in

200/09<sup>174</sup>), «tutela e sicurezza del lavoro»<sup>175</sup>.

Ad esempio, la competenza in materia di «asili nido» è stata fatta rientrare in parte nella materia «istruzione», in parte nella «tutela del lavoro» (370/03, 120/05); 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» (13/04).

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» (329/03)<sup>176</sup>.

Accanto a queste, la Corte ha individuato fra le competenze concorrenti due tipologie peculiari di materie: la «ricerca scientifica»<sup>177</sup>, di cui si predica il contenuto di «valore costituzionale» e la «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della 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” (così 423/04, ma v. 31/05, 270/05; 365/06, 178/07): in tal senso, si legittima il potenziale ricorso alla assunzione in sussidiarietà da parte dello Stato delle competenze e delle funzioni in materia.

contrasto con la su richiamata disciplina statale sull'obbligo di istruzione, che rientra tra le norme generali sull'istruzione (sentenza n. 309 del 2010)”; in secondo luogo afferma che le disposizioni regionali (che demandavano alla Giunta regionale la disciplina dei profili formativi dell'apprendistato) violano «il principio di leale collaborazione, in quanto dispongono che la Regione possa provvedere unilateralmente a regolare la materia, anziché codeterminare i profili formativi dell'apprendistato per il tramite dello strumento (l'intesa) appositamente contemplato dalla legislazione statale”.

<sup>174</sup> ... la decisione citata si preoccupa di distinguere l'ambito delle norme generali e dei principi fondamentali in materia di istruzione e di individuare le competenze regionali in materia: su questa decisione v. F. Cortese, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte costituzionale tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in «Le Regioni», 3/10, p. 511 ss.

<sup>175</sup> Su cui v. in particolare le sentt. n. 50 e 51/05, 253/06. 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.

<sup>176</sup> In tema di tutela della salute, v. D. Morana, *Tutela della salute*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. I, Giuffrè, 2006, p. 264 ss. Il pensiero dell'A. in materia si rivela particolarmente fecondo anche in un più recente contributo (Id., *Le norme statali di dettaglio in materia sanitaria fra vecchio e nuovo Titolo V: spunti dalla giurisprudenza costituzionale*, in L. Violini (a cura di), «Verso il decentramento delle politiche di welfare. Incontro di studio Gianfranco Mor sul diritto regionale», Milano, Giuffrè, 2011, p. 125 ss.) ove sottolinea – come sin qui si è tentato di fare – che il contenuto della materia si declina in ordine ad una coordinata orizzontale (cioè in relazione con le altre etichette costituzionali ed ai principi che ne governano la lettura) e ad una coordinata verticale (portata dei principi fondamentali, conformazione della competenze concorrente).

<sup>177</sup> Cfr. M. Mazzamuto, *Ricerca scientifica*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. II, Giuffrè, 2006, p. 460 ss.

In una decisione successiva, la Corte costituzionale ha chiarito, ancor meglio, il grado di flessibilità del regime di competenze sul tema: “alla materia della ricerca scientifica è sotteso un valore la cui promozione può essere perseguita anche con una disciplina che precipuamente concerne materie diverse. E (...) qualora la ricerca verta su materie di competenza esclusiva statale, a queste occorra riferirsi per stabilire la competenza legislativa (sentenze n. 423 del 2004 e n. 31 del 2005). In buona sostanza la ricerca scientifica, qualora si delimiti l’area su cui verte e si individuino le finalità perseguite, riceve da queste la propria connotazione” (così sent. n. 133/06<sup>178</sup>): in sostanza, se ne ricava un quadro di competenze non dissimile da quello precedente alla riforma costituzionale (cfr. Corte cost., sent. n. 569/00), in cui le regioni possono promuovere attività di ricerca e, in tale ambito, provvedere a disciplinarla, ma non hanno una funzione regolatoria piena in riferimento alla disciplina di dettaglio della materia, che spesso risulta assorbita nella competenza statale ex art. 33, c. 6, Cost. (cfr. sent. n. 102/06), ovvero tende ad essere riassunta fra le competenze esclusive statali (come, in riferimento alla materia ambientale, nella sent. n. 133/06).

Per inciso, somiglia a quest’ultima materia-valore la recente individuazione delle competenze spettanti a Stato e Regioni nell’ambito della «tutela delle minoranze linguistiche» (sent. n. 159/09<sup>179</sup>, da cui le seguenti citazioni), che “genera un modello di riparto delle competenze fra Stato e Regioni che non corrisponde alle ben note categorie previste per tutte le altre materie nel Titolo V della seconda parte della Costituzione, sia prima che dopo la riforma costituzionale del 2001”.

Da un lato, “il legislatore statale appare titolare di un proprio potere di individuazione delle lingue minoritarie protette, delle modalità di determinazione degli elementi identificativi di una minoranza linguistica da tutelare, nonché degli istituti che caratterizzano questa tutela”; dall’altro, “alle leggi regionali spetta l’ulteriore attuazione della legge statale che si renda necessaria”<sup>180</sup>.

Come in materia di «ricerca scientifica», in sostanza alle Regioni spetta attuare la disciplina statale posta a presidio di una serie di diritti e valori costituzionali (e quindi la vicenda non è propriamente delimitabile sull’asse principio/dettaglio, ma semmai nella prospettiva dell’integrazione, promozione e valoriz-

<sup>178</sup> Su questa decisione v. C. Lombardi, *Regioni e ricerca scientifica, ovvero “l’eclissi delle materie”*, in «Giur. cost.», 2006, p. 1240 ss.

<sup>179</sup> Su questa decisione v. S. Bartole, *Lingue minoritarie e potestà legislativa regionale*, in «Giur. cost.», 3/09, p. 1764 ss. ed E. Stradella, *La tutela delle minoranze linguistiche storiche tra stato e regioni davanti alla corte costituzionale*, in «Le Reg.», 5/09, p. 1150 ss.

<sup>180</sup> ... quindi il legislatore regionale non può individuare “minoranze linguistiche” al di là di quelle contemplate dalla legge statale (n. 482/99, art. 2), in quanto non conserva un “potere autonomo e indiscriminato di identificare e tutelare – ad ogni effetto – una propria “lingua” regionale o altre proprie “lingue” minoritarie, anche al di là di quanto riconosciuto e stabilito dal legislatore statale” (170/10).



zazione delle finalità di pluralismo insite nella Costituzione e nella legislazione statale<sup>181</sup>).

Forse, una vera e propria materia trasversale nelle competenze concorrenti è la «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica»<sup>182</sup>. Di questa competenza si tratterà anche nel capitolo seguente, ma in questa sede va ricordato che 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” (376/03)<sup>183</sup>.

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” (414/04), arrivando quindi quasi naturalmente a sostenere che la disciplina statale possa contenere anche precetti puntuali e «di dettaglio» (35/05).

La Corte ha contemporaneamente sviluppato una giurisprudenza che tende a limitare l’invasività della legislazione statale, in particolare, rispetto alla autonomia finanziaria degli enti territoriali, individuando specifici requisiti che le norme di coordinamento finanziario debbono presentare per aspirare a qualificarsi come disposizioni «di principio» (169/07<sup>184</sup>): in sostanza, possono porre come necessario il

<sup>181</sup> ... anche perché “in quanto relativo ad un elemento identitario di remote ascendenze (...) il tema della tutela della “lingua” (o, piuttosto, come si è detto, di coloro che la parlano) appare, in definitiva – nei limiti, peraltro, in cui possa costituire oggetto di legislazione – non solo naturalmente refrattario ad una rigida configurazione in termini di “materia” (come criterio di riparto delle competenze) ma soprattutto necessariamente sottratto alla competizione, o alla conflittualità, tra legislatori “competenti” (170/10). Si veda anche sent. n. 88/11, che sembra aprire uno spazio ulteriore, rispetto a quello perimetrato dalla l. 482/99, per una tutela “culturale”, da parte della legislazione regionale, di minoranze linguistiche: v. il commento di A. Anzon, *La Corte apre a “nuove” minoranze?*, in «Giur. cost.», n. 2/11, p. 1307 ss.

<sup>182</sup> Peraltro, dopo la l.cost. 1/12, bisogna almeno avvertire che l’«armonizzazione» diviene di esclusiva competenza statale, mentre il «coordinamento» resta concorrente.

<sup>183</sup> 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.

<sup>184</sup> Ove si afferma che “è ormai consolidato l’orientamento per il quale il legislatore statale, con una «disciplina di principio», può legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all’autonomia di spesa degli enti» (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004). Perché detti

contenimento della spesa complessiva degli enti territoriali, ma non possono «scendere» nel dettaglio dei singoli settori in cui tali enti debbono ridurre le proprie spese (chiarissimo in tal senso, anche perché frutto di una doppia evoluzione normativa passata in entrambi i casi al vaglio della Corte costituzionale, la sent. n. 27/2010, in tema di finanziamento delle Comunità montane). In ogni caso, anche in questo settore è sempre ammissibile la «chiamata in sussidiarietà» (376/03).

In questa materia, cui normalmente è estraneo l'utilizzo delle decisioni additive di collaborazione, si riconosce – nell'ultima giurisprudenza costituzionale – il massimo possibile di (apparente) valorizzazione del principio di leale collaborazione in connessione con il riconoscimento di un principio fondamentale<sup>185</sup>: sulla premessa per cui “il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenza n. 163 del 2011 e n. 52 del 2010)”, si ritiene, ormai in modo consolidato, che le disposizioni legislative statale che prevedono i cd. “piani di rientro” (finalizzati a realizzare il contenimento della spesa sanitaria ed a ripianare i debiti anche mediante la previsione di speciali contributi finanziari dello Stato) sono principi fondamentali della materia (principalmente di coordinamento finanziario). Da

vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, essi debbono riguardare l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale» – la crescita della spesa corrente degli enti autonomi. In altri termini, la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenze n. 88 del 2006, n. 449 e n. 417 del 2005, n. 36 del 2004). Da tali pronunce può desumersi che, perché norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possano qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, è necessario che esse soddisfino i seguenti requisiti: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi”. Su questa decisione v. A. Brancasi, *La controversia, e soltanto parziale, continuità nella giurisprudenza costituzionale sul coordinamento finanziario*, in «Giur. cost.», 2007, p. 1648 ss. (che coglie immediatamente quella che sarà, in breve, l'evoluzione espansiva della materia).

<sup>185</sup> Sul tema, non si può che rinviare all'acuto e aggiornato contributo di E. Griglio, *La legislazione regionale alla prova dei piani di rientro dai disavanzi sanitari: possibile la ratifica, non la conversione in legge, del piano*, in «Rivista AIC», 3/12, p. 1-17 (e alla dottrina ivi citata). Il contributo mostra come la leale collaborazione invocata a fondamento delle decisioni della Corte sia, in caso di piani di rientro, sostanzialmente indotta e necessitata. Verrebbe da chiosare che, tutto sommato, è solo una estremizzazione (in un caso estremo, peraltro) del modulo tipico della collaborazione fra Stato e Regioni “all'italiana”. Va ricordato, infine, che la sent. 91/12, ampiamente commentata nel contributo, è peculiare, in quanto in tal caso il legislatore regionale ha provveduto ad adottare con legge il piano di rientro – anche se la vicenda sottoposta al vaglio di legittimità contraddice l'ipotesi, sorge spontaneo il quesito (la provocazione) se in prospettiva, qualora dall'episodio scaturisse una prassi, ne possa emergere una categoria di leggi regionali “rinforzate” grazie alla coerenza con i principi fondamentali statali.

ciò si deduce che il piano di rientro, frutto di un accordo fra Regione e Stato, è esso stesso (espressione di un) principio fondamentale e, come tale, il suo rispetto vincola il legislatore regionale<sup>186</sup>.

Si noti che si materializza un principio fondamentale in materia concorrente (coordinamento finanziario) che incide potenzialmente sull'intero spettro della competenza legislativa regionale in altra materia concorrente (tutela della salute), come peraltro espressamente riconosciuto dalla Corte<sup>187</sup>: una plastica conferma della trasversalità della materia «coordinamento finanziario» (i cui principi fondamentali, lo si è visto in precedenza, possono senz'altro incidere anche su materie di competenza residuale).

### 8.3. Le materie con contenuto tendenzialmente definito (nominate e non)

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»<sup>188</sup> – in cui fra i principi

<sup>186</sup> Cfr., *ex multis*, sentt. 131/12, 91/12, 32/12, 163/11, 123/11, 141/10. La logica seguita dalla Corte mi sembra emergere compiutamente nella sent. 100/10: il Governo, in seguito all'Accordo con la Regione Campania con cui si adottava il Piano di rientro, richiedeva che non solo i provvedimenti amministrativi, ma anche le leggi regionali attuative dell'accordo fossero sottoposte alla "preventiva autorizzazione ministeriale". La Corte respinge questa impostazione (con il noto argomento per cui "l'esercizio della funzione legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione": *ex plurimis*, cfr. sentt. 249, 232, 225, 107, 88/09), ma "compensa" questa scelta con l'interpretazione indicata nel testo, cioè affermando che "pur dovendosi preliminarmente ribadire, come si è accennato, che il principio di leale collaborazione non può trovare applicazione, in via generale, in relazione all'attività di produzione legislativa, deve nondimeno rilevarsi che, nella specie, una norma statale (art. 1, comma 796, lett. b della legge n. 296 del 2006) ha reso vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli atti di programmazione «necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, oggetto degli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311», ivi compreso l'Accordo intercorso tra lo Stato e la Regione Campania. Orbene, la norma dello Stato che assegna a tale Accordo carattere vincolante, per le parti tra le quali è intervenuto, può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica" (così 100/10).

<sup>187</sup> Si stabilisce infatti una diretta connessione fra la vincolatività dei Piani di rientro e l'affermazione per cui "l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa" (così – ma non solo: l'espressione è ricorrente – ad es. sent. 163/11).

<sup>188</sup> Su cui cfr. R. Rotigliano, *Professioni*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. II, Giuffrè, 2006, p. 370 ss.; E. Bindi, M. Mancini, *La Corte alla ricerca di una precisa delimitazione dei confini della materia «professioni» (nota a margine delle sentt. nn. 319, 355, 405 424 del 2005 della Corte costituzionale)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). La Corte

fondamentali di competenza statale rientra anche l'individuazione delle figure professionali (fra le molte, v. 353/03 e 138/09<sup>189</sup>) – e della «promozione e organizzazione di attività culturali» – nel cui contesto viene fatta rientrare la competenza in materia di «azioni a sostegno dello spettacolo»<sup>190</sup> (anche se per ragioni di continuità istituzionale<sup>191</sup> si è poi ritenuta legittima una disposizione statale di carattere finanziario che disciplinava un fondo in materia: 255/04<sup>192</sup>). Considerazioni analoghe possono essere fatte valere per l'«ordinamento sportivo»<sup>193</sup>: nella sent. n. 424 del 2004<sup>194</sup> 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 (salvo quanto si è già detto, ovvero che «*riguarda principalmente le infrastrutture e la loro collocazione sul territorio*»: 51/08), si pone la questione delle modalità di collaborazione fra livello statale e regionale<sup>195</sup>.

Un fenomeno simile a quello descritto per la «circolazione stradale» si verifica, nelle competenze concorrenti, in materie non elencate nell'art. 117: il «condono edilizio», i «consorzi di bonifica», parte dell'«edilizia residenziale pubblica». In questi 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.

è tornata molto spesso sulla materia, principalmente per dichiarare incostituzionali leggi regionali istitutive di albi professionali regionali: cfr. sentt. n. 153, 423, 424 del 2006 e 57 del 2007.

<sup>189</sup> Sul tema v., fra molte, sentt. n. 355/04, 424/05, 40, 153, 424/06, 57 e 300/07, 93/08, 77/11, 33/12. V. anche 108/12, ove, accanto ad una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale più recente, si delinea la distinzione fra la materia professioni e la formazione professionale (di competenza residuale).

<sup>190</sup> Su cui v. A. Morrone, *Lo «spettacolo» dopo la riforma del Titolo V: idee per una legge generale*, in «Le reg.», 1/09, p. 47 ss.

<sup>191</sup> Sul punto si veda, argutamente, M. Belletti, *Il nuovo riparto di competenze Stato – Regioni tra continuità, ultrattività ed urgenza*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>192</sup> 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.), 80/12. In materia, v. E. Vincenti, *Attività culturali e spettacolo*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. II, Giuffrè, 2006, p. 438 ss. D

<sup>193</sup> Cfr. B. Marchetti, *Ordinamento sportivo*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. II, Giuffrè, 2006, p. 310 ss.

<sup>194</sup> Su cui v., criticamente, R. Bin, *Quando la Corte prende la motivazione «sportivamente»*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>195</sup> Cfr. sent. n. 378 del 2005, su cui v. G. Di Cosimo, *Quando l'intesa non va in porto*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

#### 8.4. Le materie di improbabile regolazione regionale <sup>196</sup>

Si danno infine alcune competenze inserite (forse è più corretto affermare, «cadute»), sembra quasi per errore, nella potestà concorrente. Tale affermazione è mossa dalla constatazione che la giurisprudenza costituzionale che si è occupata di queste materie ha finito spesso per sterilizzare le competenze regionali.

Il caso più eclatante è quello della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» <sup>197</sup>: 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 sent. n. 103/06 <sup>198</sup>).

In tale prospettiva, che la competenza statale venga garantita dal ricorso alla «chiamata in sussidiarietà» (sent. n. 383/05), dalla estensione, in via interpretativa, dell'ambito dei principi fondamentali (sent. n. 336/05, 129/06), dall'applicazione del criterio di prevalenza (183/12: l'energia è, nel caso di specie, prevalente sul commercio) o dal ricorrere di una concorrenza di competenze (168/08, con la consueta necessaria aggiunta collaborativa) è scarsamente rilevante.

Accanto a queste ipotesi è da citare autonomamente l'enorme e recente filone giurisprudenziale concernente le leggi regionali che, in vari modi, hanno tentato di intervenire in materia di FER (fonti energetiche rinnovabili): in questi casi, la Corte ha affermato che i principi fondamentali posti dalla legislazione statale «non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale» (99/12 <sup>199</sup>) e che quindi sono illegittime le norme introdotte dal legislatore regionale in tema

<sup>196</sup> Si accede, con questa partizione, a quanto espresso da A. D'Atena, *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo Titolo V*, in A. Pace (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, Giuffrè, 2006, p. 277, quando si riferisce a «collocazioni estremamente problematiche», nella competenza concorrente, delle materie «energia» e «grandi reti di trasporto», «che più ragionevolmente sarebbero dovute figurare nell'elenco stabilito per la legislazione esclusiva dello Stato».

<sup>197</sup> Su cui v. E. Piccozza, A. Colavecchio, *Energie*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. II, Giuffrè, 2006, p. 84 ss.

<sup>198</sup> Sia consentito al riguardo rinviare alle considerazioni svolte in S. Calzolaio, G. Carassai, *L'Abruzzo*, in F. Caringella, G. De Marzo (a cura di), *L'elettrosmog nella legislazione regionale*, Giuffrè, 2006, p. 47 ss.

<sup>199</sup> ... che estende i principi sviluppati in materia di FER dal giudice costituzionale al d.lgs. n. 28/11 recante attuazione della direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009 (in materia di procedure di autorizzazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili).

di localizzazione degli impianti (308/11, 44/11, 124/10), di soglie autorizzabili (85/12, 107/11, 332/10), di procedimento autorizzatorio (192/11, 336/10), di misure di compensazione (310/11, 124/10).

Di recente, le disposizioni regionali sono state ritenute illegittime non già utilizzando la via dei principi fondamentali in materia di energia, ma in quanto ritenute contrastare direttamente con l'ordinamento internazionale e comunitario (quindi ai sensi dell'art. 117, c. 1, Cost.) che esprimono un favore per questo genere di fonti energetiche, la cui conseguenza è che il legislatore regionale non può porre «ostacoli» al loro insediamento<sup>200</sup>.

In queste fattispecie, il principio di leale collaborazione è stato utilizzato in funzione "impeditiva" dell'esercizio della potestà legislativa regionale: "la Corte, con la sentenza n. 168 del 2010, (...) ha affermato che non è consentito «alle Regioni di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa» e ciò in quanto l'adozione delle linee guida nazionali, previste dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, è informata al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni" (308/11).

In tal caso, il principio collaborativo delineato dall'art. 12, c. 10, citato si esprime attraverso l'attribuzione alla Conferenza unificata della competenza ad approvare le linee guida in materia di fonti energetiche rinnovabili e tale procedura rappresenta "il bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi ambientali impone una preventiva ponderazione concertata in ossequio al principio di leale cooperazione" (192/11)<sup>201</sup>.

Perciò, anteriormente alla loro adozione le regioni non possono legittimamente legiferare<sup>202</sup>, successivamente sono tenute a rispettarle (anche in questo caso, dunque, un atto regolamentare – così qualifica le linee guida il giudice costituzionale: 275/11 – in materia concorrente si impone come limite alla legislazione regionale; di peculiare vi è che si impone come limite anche prima di essere adottato). La procedura delineata dall'art. 12 risulta quindi, prima del-

<sup>200</sup> Nella sent. 85/12 si fonda la decisione su queste basi giuridiche: "questa Corte ha già rilevato che la normativa internazionale (Protocollo di Kyoto addizionale alla Convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato l'11 dicembre 1997, ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120) e quella comunitaria (direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE e direttiva 23 aprile 2009, n. 2009/28/CE) manifestano un favor per le fonti energetiche rinnovabili al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili; ha, conseguentemente, dichiarato l'illegittimità, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., di una disposizione regionale che prevedeva limiti massimi autorizzabili di potenza di energia da fonti rinnovabili (sentenza n. 124 del 2010). Anche l'art. 4, comma 1, della legge reg. Veneto n. 7 del 2011, vietando il rilascio di autorizzazioni alla realizzazione e all'esercizio di impianti da fonti rinnovabili di potenza superiore a determinati limiti per un consistente lasso di tempo, contrasta con le norme internazionali e comunitarie che incentivano il ricorso a tali fonti di energia".

<sup>201</sup> Per un'ulteriore ipotesi di connessione fra tutela dell'ambiente ed energia, v. le sentt. in materia di energia nucleare: in particolare, 33/11 e 278/10.

<sup>202</sup> ... "l'individuazione, da parte della norma regionale impugnata, di aree territoriali interdette all'installazione di impianti eolici e fotovoltaici contrasta con il principio fondamentale fissato dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 in tema di "produzione, trasporto e distribuzione

l'adozione delle linee guida, un principio fondamentale impeditivo e, successivamente all'adozione, un principio fondamentale espresso da atto coesistente alla sua determinazione.

Da quanto precede si può ragionevolmente profilare una competenza concorrente anomala.

Discorso analogo, anche se non perfettamente coincidente, può essere svolto per la materia «ordinamento della comunicazione»<sup>203</sup>.

Nelle sentt. n. 336/05<sup>204</sup>, 103 e 265/06 (anche se il filone giurisprudenziale ha origine con le sentt. n. 307 e 331/03, che tuttavia concernono principalmente l'ipotesi di deroga *in melius* in materia ambientale) emerge chiaramente – per quanto riguarda, ad esempio, la garanzia del procedimento unificato per l'autorizzazione alla installazione degli impianti per la telefonia mobile (cfr. sentt. 350/08, 25/09) – 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<sup>205</sup>: di recente v. 163/12).

nazionale dell'energia”, che prevede espressamente l'intervento della legislazione regionale soltanto «in attuazione» delle linee guida nazionali, mentre queste, alla data di entrata in vigore della legge impugnata, non erano state ancora emanate. Avendo ignorato l'esigenza di ponderazione concertata degli interessi rilevanti in questo ambito, la Regione si è posta in contrasto con il principio di leale collaborazione (sentenze nn. 168 e 119 del 2010 nonché n. 282 del 2009)” (67/11); e ancora: “solo in base alla formulazione delle linee guida, ogni Regione potrà adeguare i criteri così definiti alle specifiche caratteristiche dei rispettivi contesti territoriali, non essendo nel frattempo consentito porre limiti di edificabilità degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, su determinate zone del territorio regionale (sentenze nn. 166 e 382 del 2009; nn. 119 e 344 del 2010; n. 44 del 2011), e nemmeno sospendere le procedure autorizzative per la realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in determinate parti del territorio regionale, fino all'approvazione delle linee guida nazionali (sentenze n. 364 del 2006, n. 382 del 2009, nn. 124 e 168 del 2010)” (192/11).

<sup>203</sup> Su cui v. A. Pace, *L'ordinamento della comunicazione*, in «Diritto pubblico», n. 3 del 2004, p. 939 ss.; E. Lamarque, *Ordinamento della comunicazione*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. II, Giuffrè, 2006, p. 50 ss., A. Valastro, *Il futuro dei diritti fondamentali in materia di comunicazione dopo la riforma del titolo V*, in Aa. Vv., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali*. Scritti in memoria di Paolo Barile, Padova, 2003, p. 859 ss.

<sup>204</sup> Per un approfondimento sulla evoluzione giurisprudenziale in materia di comunicazioni elettroniche sia consentito rinviare a S. Calzolaio, G. Carassai, *Le Marche*, in F. Caringella, G. De Marzo (a cura di), *L'elettromog nella legislazione regionale*, Giuffrè, 2006, p. 331 ss. A partire dalla sent. n. 129 del 2006, risolvendo una questione che aveva trovato soluzioni diverse in sede di giustizia amministrativa, la Corte ha chiarito che “la previsione di un ulteriore procedimento finalizzato al rilascio del permesso di costruire, che si sovrappone ai controlli da effettuarsi a cura dello stesso ente locale nell'ambito del procedimento unificato, costituisce un inutile appesantimento dell'iter autorizzatorio per l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione, in contrasto con le esigenze di tempestività e di contenimento dei termini, da ritenersi, con riferimento a questo tipo di costruzioni, principi fondamentali di governo del territorio. Da ciò consegue l'illegittimità costituzionale delle norme regionali impuginate per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.”.

<sup>205</sup> Sulla problematica sistemazione delle fonti in materia v. P. Caretti, *Le fonti della comunicazione*, in «Quaderni costituzionali», 2004, p. 313 ss.

In sostanza, se si vuole intendere la materia come competenza concorrente nell'ordinamento "generale" della comunicazione, il ruolo regionale risulta ampiamente recessivo.

Ciò non significa, in questo caso, che le regioni non dispongano di una potestà legislativa sull'ordinamento *regionale* della comunicazione<sup>206</sup>: viene tuttavia rilevata "una singolare abdicazione da parte delle Regioni ad esercitare davvero le funzioni (e legislative e amministrative) che loro conferiscono i due testi legislativi di riferimento in questa materia, ossia i due codici delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. 259/2003) e della Radiotelevisione (d.lgs. 177/2005)"<sup>207</sup>.

In conclusione, si accenna alla materia delle grandi reti di trasporto e navigazione: come si può intuire la materia, in astratto, concerne un settore amplissimo e relevantissimo. In realtà, in uno degli sporadici casi in cui è venuta all'attenzione della Corte, questa ha avuto modo di precisare "che – come già chiarito per la materia «aeroporti» dalla sentenza n. 51 del 2008 – riguarda principalmente le infrastrutture e non i loro aspetti gestori e di utilizzazione" (208/11), precisandosi che per "infrastrutture, invece, devono intendersi le opere finalizzate alla realizzazione di complessi costruttivi destinati ad uso pubblico, nei campi più diversi, che incidono senza dubbio su materie di competenza legislativa concorrente (governo del territorio, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, coordinamento della finanza pubblica ai fini del reperimento e dell'impiego delle risorse), ma coinvolgono anche materie di competenza esclusiva dello Stato, come l'ambiente, la sicurezza e la perequazione delle risorse finanziarie" (16/10).

Ciò solo per indicare che alla materia non viene riconosciuto un contenuto che trascende quello già proprio al livello regionale grazie, in particolare, alla competenza in materia di governo del territorio.

## 9. Le competenze residuali

### 9.1. Problematicità ed operatività del criterio residuale<sup>208</sup>

Il criterio residuale nella giurisprudenza costituzionale non ha avuto una applicazione «forte».

Già nella sent. n. 370 del 2003, in cui si formalizza l'utilizzo del criterio di prevalenza, si afferma che il criterio residuale non opera meccanicamente e non

<sup>206</sup> V. la recentissima sent. n. 255 del 2010, in cui la Corte costituzionale riconosce un quadro di possibile intervento regionale. Ma v. anche la precedente sent. n. 20/10, su cui M. Timiani, *Comunicazioni elettroniche. Le regioni non chiedono, la Corte non risponde*, in «Le reg.», 5/10, p. 1102 ss.

<sup>207</sup> Così P. Caretti, *Conclusioni*, in S. Calzolaio, B. Malaisi, *Co.re.com. Nuove funzioni e ruolo istituzionale*, Eum, Macerata, 2011, p. 349; cfr. art. 12 del t.u. dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (d.lgs. 177/05) e art. 5 del Codice delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. 259/03).

<sup>208</sup> Su questo tema, cfr. S. Parisi, *La competenza residuale*, in «Le reg.», 2011, p. 341 ss.



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<sup>209</sup>: il criterio residuale e l'inversione stessa della enumerazione di competenze<sup>210</sup>.

Detto altrimenti, una tale affermazione di principio – che trova puntualmente riscontro nella giurisprudenza successiva – rende *ordinario* riferire discipline legislative (statali), che sembrerebbero ampiamente poste in materie «innominate», a singoli titoli di competenza esclusiva statale o concorrente regionale, mentre contribuisce a rendere *eccezionale* l'attribuzione alla competenza residuale (in quanto frutto di un *iter* interpretativo che può arrivare a ritenere una materia di competenza regionale residuale solo dopo aver puntualmente escluso l'afferenza ad altre materie «nominated»). È quindi sul piano del processo interpretativo che si realizza un deciso temperamento dello spirito (e della lettera) dell'art. 117.

In tal senso, è significativo il recente caso di «smaterializzazione» e seguente «rimaterializzazione» della competenza in materia di «edilizia residenziale pubblica»: in continuità con la precedente giurisprudenza costituzionale (a partire dalla sent. n. 221/75 e in riferimento a tutte le successive decisioni), la Corte trasla da una sua vecchia decisione la tripartizione della materia in parola, dunque la smembra – dichiarandone la «trasversalità», evidentemente non nel senso «classico» – e la ricostruisce utilizzando i vigenti titoli competenziali, sicché una parte cade nei «livelli essenziali delle prestazioni», un'altra nel «governo del territorio», ed un'altra ancora nella legislazione residuale.

<sup>209</sup> ... epperò – come puntualmente notato – diventa “pienamente intelligibile alla luce di un riflesso culturale proprio del pensiero giuridico continentale. Il giurista di *civil law* è abituato a ragionare su testi, a scomporli linguisticamente, interpretarli evolutivamente, a portare alla luce le matrici storiche dei concetti impiegati, ma è estranea al suo orizzonte metodico l'inferenza logica inversa: ricavare significati normativi dall'assenza, dall'omissione. La negazione – sarebbe agevole replicare – «è in grado di produrre dal nulla il negato e di crearlo dialetticamente»; e in effetti non mancano ipotesi in cui il precetto viene costruito anche attraverso la riflessione sul silenzio serbato dal legislatore (*ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*), ad esempio per meglio ritagliare l'area di estensione di una regola attraverso la delimitazione dell'eccezione”, così G. Scaccia, *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, in F. Modugno, P. Carnevale (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, vol. IV, *Ancora in tema di rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del titolo V della Parte II della Costituzione*, Jovene editore, Napoli, 2008, p. 144-45.

<sup>210</sup> Tuttavia, aveva avvertito dell'inutilità del criterio residuale per fortificare le competenze regionali, S. Mangiameli, *Riforma federale, luoghi comuni e realtà costituzionale*, in «Le Regioni», 1997, p. 518 ss.

L'aspetto interessante è che l'*iter* giurisprudenziale che la Corte pone a base della sua decisione, realizzatosi prima della riforma costituzionale, si concludeva con il riferimento alla sent. n. 27/96, nella quale si affermava testualmente che le Regioni avessero *plena cognitio* "sia amministrativa sia (per il parallelismo delle funzioni) legislativa, in materia di edilizia residenziale pubblica, cosicché potrebbe ritenersi ormai formata, nell'evoluzione dell'ordinamento, una "nuova" materia di competenza regionale al di là della ricostruzione iniziale operata con la sentenza n. 221 del 1975 – l'edilizia residenziale pubblica appunto – avente una sua consistenza indipendentemente dal riferimento all'urbanistica e ai lavori pubblici" (sent. 27/96, nel passaggio riportato dalla 94/07).

L'operare del criterio residuale – almeno in questo caso in cui la nuova materia era «certificata» dallo stesso giudice costituzionale – avrebbe dovuto condurre ad una piena cognizione regionale, parafrasando la Corte.

Diversamente, per raggiungere il fine di trattenerne allo Stato quanto avrebbe altrimenti perso (non trattandosi più di competenza concorrente), la Corte «materializza» in modo nuovo l'edilizia residenziale pubblica<sup>211</sup>.

Va dunque sottolineato quanto conti la continuità del «risultato» e della tutela delle istanze unitarie nella giurisprudenza costituzionale e quanto tale dinamica pesi sul riconoscimento di nuove competenze effettivamente residuali alle regioni<sup>212</sup>.

In sostanza, anche questo finisce per essere un modulo relazionale fra competenze e, in questa prospettiva, il criterio residuale si rivela doppiamente tale: la residualità introdotta nel nostro ordinamento dall'art. 117, c. 4, così come interpretato dal giudice costituzionale, rappresenta una «residualità di secondo grado».

Affinché possa riconoscersi un competenza residuale, non è sufficiente che una materia non sia elencata nei commi 2 e 3 dell'art. 117 (cioè quanto prescritto dall'art. 117, c. 4).

È altresì necessario che si escluda, in via interpretativa, che la materia innominata sia riferibile, e quindi parte, di altre materie legislative nominate.

Se si compara quanto sin qui sostenuto con la tecnica utilizzata dalla Corte per identificare le materie legislative (contenuto, *ratio*, esclusione degli effetti marginali, contesto normativo, interesse tutelato) si può ben comprendere perché la materia residuale è ciò che resta una volta esclusa la sussunzione in altre competenze nominate (come la decisione in tema di edilizia residenziale pubblica plasticamente dimostra).

<sup>211</sup> In dottrina si è ragionevolmente ritenuto che questa modalità interpretativa rappresenta un elemento di flessibilità nel riparto di competenze, in quanto consente di "spezzare la consueta corrispondenza fra una materia e un legislatore quando la materia risulti suddivisa per parti distinte, ciascuna delle quali assegnate a una diversa competenza legislativa. È il caso della materia dell'edilizia residenziale pubblica che «si estende su tre livelli normativi», esclusivo statale, concorrente, residuale regionale" (così G. Di Cosimo, *Materie*, cit., 16).

<sup>212</sup> ... unitamente alla inattuazione (che ad oggi potrebbe essere, forse, rapidamente superata) dell'art. 119 Cost.: cfr., sul noto "piano casa", sent. n. 121/10.

Se poi si aggiunge quanti e quali sono gli spazi aperti all'intervento legislativo statale, si riscontra rapidamente che la «materia residuale» è soggetta ad una *doppia residualità*: nella individuazione della competenza residuale (che deriva da un processo interpretativo per esclusione della afferenza ad altre materie nominate) e nell'ambito di disciplina che ne deriva (che è residuale rispetto alle possibili incursioni statali per la via della attrazione in sussidiarietà, delle materie trasversali, dei principi fondamentali di *altra* materia ecc.).

## 9.2. Alla ricerca di competenze effettivamente residuali

Ciò non ha impedito, tuttavia di individuare una serie, viste le premesse, cospicua di competenze residuali regionali.

La Corte ha riconosciuto che materie come l'agricoltura<sup>213</sup>, l'artigianato; il commercio<sup>214</sup>; l'assistenza sociale ed i servizi sociali<sup>215</sup>; 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»<sup>216</sup>); il lavoro pubblico regionale; l'ordinamento degli uffici regionali; la pesca, i servizi pubblici locali<sup>217</sup> ed il turismo<sup>218</sup> dovessero essere ritenute di competenza residuale regionale<sup>219</sup>.

<sup>213</sup> Si veda in materia A. Germanò, *Agricoltura e pesca*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. I, Giuffrè, 2006, p. 125 ss.

<sup>214</sup> Cfr. A. Pisaneschi, *Commercio e attività produttive*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. I, Giuffrè, 2006, p. 106 ss.

<sup>215</sup> Per un inquadramento cfr. E. Longo, A. Simoncini, *Servizi sociali*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. I, Giuffrè, 2006, p. 208 ss.

<sup>216</sup> Accanto a questa si cita normalmente la materia «polizia amministrativa locale», espressamente esclusa dal novero della competenza esclusiva in materia di «ordine pubblico e sicurezza» ed espressamente ricondotta, anche di recente, alla competenza residuale regionale dalla Corte costituzionale (141/12). Ricordo, tuttavia, che la lett. h) dell'art. 117 è espressamente richiamata nell'art. 118, c. 3, laddove si pone una riserva di coordinamento fra Stato e regioni da parte della legislazione statale (riserva che parrebbe potersi estendere anche alla polizia amministrativa locale – sent. 167/10; peraltro su richiesta delle stesse regioni nella sent. 226/10): in altri termini, si tratta di una competenza residuale secondo lo schema giurisprudenziale consolidato (che ammette incursioni legislative statali, nella specie, di coordinamento) e non «puro» (come competenza in qualche modo esclusiva). V. anche sent. 35/11.

<sup>217</sup> In materia, seppure in un più ampio contesto di analisi, v. M. Clarich, L. Zanettini, *Servizi pubblici*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. II, Giuffrè, 2006, p. 8 ss.

<sup>218</sup> Cfr. F.S. Marini, *Turismo*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. I, Giuffrè, 2006, p. 170 ss.

<sup>219</sup> In particolare, *ex multis*, v. per l'agricoltura le sent. n. 12, 282/04, 116/06, 339/07, 368, 372/08, 247/09; per l'«artigianato» la sent. n. 162/05, 165/07, 86/12 (che dichiara l'illegittimità della istituzione del marchio Marche eccellenza artigiana); per l'«assistenza sociale e servizi sociali» v., fra le altre, le sent. n. 423/04, 141/07 e 50/08; per il «commercio» v. la sent. n. 1/04 e le n. 64, 374,

Le competenze residuali regionali – riprendendo quanto detto – rappresentano la «cenerentola» del sistema delle competenze legislative<sup>220</sup>: molte delle competenze riconosciute come tali subiscono l'incidenza delle materie trasversali, del riferimento a interessi unitari, della sempre possibile «chiamata in sussidiarietà»<sup>221</sup>, dell'incidenza del criterio di prevalenza<sup>222</sup> o del principio di leale collaborazione, dell'operare o dell'estendersi dei principi fondamentali nei modi già visti (che possono incidere anche rispetto a competenze residuali), dell'operare del principio di continuità istituzionale (come nel caso dell'artigianato: sent. n. 162/05).

Qui va osservato un paradosso della cd. «smaterializzazione»: mentre le materie legislative (nominate) si polverizzano e perdono il perimetro dei contenuti loro propri (in astratto), accade in concreto che i criteri utilizzati per la definizione delle materie elencate nell'art. 117, Cost., finiscono per ricondurre ad una delle molteplici etichette dei commi 2 e 3 dello stesso le discipline legislative sotto-

430/07, 150/11, da ultimo 18 e183/12; per le «comunità montane» v. sentt. n. 244 e 456/05, 397/06 (oltre alle numerose decisioni che coinvolgono la materia coordinamento finanziario); per l'«istruzione e la formazione professionale» v. sentt. n. 50 e 51/05, 253, 329, 406, 425/06, 21 e 24/07; per il «lavoro pubblico regionale» v. sent. n. 380/04 e 95/08 (oltre alle numerose sentenze che riservano la relativa disciplina all'ordinamento civile); per l'«ordinamento degli uffici regionali» v. sent. 345/04, 233/06, 104 e 387/07; per la «pesca», v. sent. n. 213/06, 81/07 e 233/09; per i «servizi pubblici locali» v. sent. n. 272/04, 29/06, 307 e 314/09, 325/10 (per il «trasporto pubblico locale» v. sentt. n. 80/06, 452/07, 142/08); per il «turismo» v. sent. n. 197/03, 90, 214/06, 88, 255, 339, 454/07, 94/08, 76/09, 80/12. A queste vanno aggiunte la caccia (a partire dalla sent. n. 226/03) e la parte residua della edilizia residenziale pubblica, che la Corte riconosce alla competenza residuale regionale: la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli IACP o enti analoghi (sent. 94/07, ord. 32/08).

<sup>220</sup> Sembrano avverate, dunque, le considerazioni di chi riteneva inutile il rovesciamento del criterio di riparto delle materie legislative: S. Mangiameli, *Riforma federale, luoghi comuni e realtà costituzionale*, in «Le Regioni», 1997, p. 518 ss., aveva con chiarezza sostenuto che fosse di per sé inutile al fine di conferire maggior peso legislativo alle regioni il «rovesciamento dell'enumerazione», in quanto «basta valutare l'esperienza federale dominante, che mostra l'insufficienza di una disciplina costituzionale che possa limitare le attribuzioni centrali, per mezzo del principio dell'enumerazione federale; dappertutto negli ordinamenti di tradizione federale (...) lo Stato centrale nonostante la Costituzione contenesse una enumerazione che limitava le competenze, attraverso tecniche particolari, è riuscito ad occupare il maggior numero possibile di competenze». Dopo aver ampiamente esemplificato le esperienze dei principali ordinamenti federali, l'A. concludeva affermando che «di conseguenza (...) se tra le attese derivate dall'introduzione di una enumerazione nazionale si ricomprende anche la garanzia qualitativa e quantitativa delle competenze regionali, l'enumerazione federale o nazionale si rivela, alla luce della «realtà costituzionale» degli ordinamenti di tradizione federale, uno strumento non idoneo a questo scopo».

<sup>221</sup> Si pensi all'ipotesi della materia «turismo» (sent. n. 214/06) e della materia «pesca» (sent. n. 213/06) che la Corte ammette alla «chiamata in sussidiarietà», qualora ne ricorrano le condizioni (che nella specie mancavano per il «turismo»).

<sup>222</sup> 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](http://www.forumcostituzionale.it).

poste al giudizio della Corte, facendo evaporare le competenze residuali come categoria di competenze di *plena cognitio* regionale.

## 10. Modelli e strumenti di armonizzazione del sistema delle competenze legislative

Il titolo del presente paragrafo non deve trarre in errore: di modelli e di strumenti di armonizzazione delle competenze legislative si è sin qui discusso. Tali sono, ad es., le (singole) materie trasversali, il criterio di prevalenza, i principi fondamentali nelle singole materie concorrenti, i moduli di leale collaborazione «coattiva» (piani di rientro) o «impeditiva» (fonti energetiche rinnovabili) che si sono passati in rassegna.

È ora necessario trattare quegli istituti, già evocati nel corso dell'indagine svolta, che rappresentano ulteriori ipotesi in tal senso e che tagliano trasversalmente l'assetto delle competenze legislative.

### 10.1. La continuità istituzionale

Il primo istituto da analizzare è quello della cd. «continuità istituzionale», in quanto rappresenta plasticamente la difficoltà a riconoscere nuove competenze alle Regioni nel contesto di un sistema organizzativo dello Stato – nel senso ampio in cui se ne è parlato in precedenza – che non ha mai inteso calibrarsi sulle nuove attribuzioni legislative che l'art. 117 riconosce alle Regioni.

Ciò ha come conseguenza inevitabile la inerziale perpetuazione dell'ordinamento (pre-)vigente.

Le cause di questo mancato adeguamento le abbiamo già dette: l'interagire dei tre fattori (prassi della legislazione statale, inattuazione legislativa e finanziaria delle riforma costituzionale), ha condotto al verificarsi di una situazione ricorrente di fronte al giudice costituzionale, in ordine alla quale questi ha dovuto talvolta adottare rimedi specifici che comportano un sacrificio rilevante per l'autonomia legislativa (amministrativa e finanziaria) regionale.

Il principio di continuità istituzionale – non sempre evocato espressamente dal giudice costituzionale – opera secondo due modalità principali.

La prima ipotesi è quella in cui il legislatore statale abbia disciplinato legislativamente un fondo vincolato in materia riferibile alla competenza regionale (il che è accaduto spesso, nelle leggi finanziarie).

Nel momento in cui la Corte decide quelle disposizioni hanno o stanno avendo attuazione e quindi, secondo la giurisprudenza costituzionale, bisogna distinguere: a) se l'intervento legislativo comporta spese di risorse che attengono alla garanzia di diritti fondamentali o di particolare rilievo sociale la norma viene dichiarata illegittima, ma il procedimento di spesa in essa disciplinato viene salvato

(370/03, 423/04, 50/08); b) se non vengono in questione diritti fondamentali, allora “non sussistono ragioni di ordine costituzionale che si oppongano ad una dichiarazione di incostituzionalità *in toto*” (così 16/04, 49/04<sup>223</sup>).

La seconda ipotesi è più complessa e riguarda interi apparati normativi e organizzativi cui sono connessi diritti fondamentali o valori di particolare rilievo in ordine ai quali va garantita una continuità istituzionale.

Il giudice costituzionale ha riconosciuto, ad esempio, che l’«organizzazione scolastica» (sent. n. 13/04) ovvero che le «azioni di sostegno degli spettacoli» (sent. n. 255/04) rientrano rispettivamente nella competenza regionale in materia di «istruzione» e di «promozione e organizzazione di attività culturali».

Tuttavia, proprio la Corte, nella seconda delle decisioni citate, si è fatta carico di focalizzare i termini del problema che aveva di fronte nel riconoscere «effettività» a questa competenza regionale (pur astrattamente riconosciuta): nel caso sottopostole, infatti, alla riconosciuta competenza regionale corrispondeva una legge statale recante i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo e le aliquote di ripartizione annuale del Fondo unico per lo spettacolo, fondo fatalmente già in precedenza istituito e disciplinato e gestito a livello centrale.

Afferma il giudice costituzionale che “ci si trova con tutta evidenza dinanzi alla necessità ineludibile che in questo ambito, come in tutti quelli analoghi divenuti ormai di competenza regionale ai sensi del terzo comma dell’art. 117 Cost., ma caratterizzati da una procedura accentrata, il legislatore statale riformi profondamente le leggi vigenti (in casi come questi, non direttamente modificabili dai legislatori regionali) per adeguarle alla mutata disciplina costituzionale”.

In fattispecie di questo genere, si sconta, prosegue il giudice costituzionale, “la difficoltà derivante dalla mancanza, nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (...), di qualunque disposizione transitoria finalizzata a disciplinare la fase di passaggio nelle materie in cui si sia registrato un mutamento di titolarità fra Stato e Regioni e particolarmente là dove – come nel caso in questione – occorra passare da una legislazione che regola procedure accentrate a forme di gestione degli interventi amministrativi imperniate sulle Regioni, senza che le leggi regionali da sole possano direttamente trasformare la legislazione vigente in modo efficace”.

Quindi, ne conclude che “in considerazione di questa eccezionale situazione di integrazione della legge n. 163 del 1985, può trovare giustificazione la sua temporanea applicazione, mentre appare evidente che questo sistema normativo non potrà essere ulteriormente giustificabile in futuro”<sup>224</sup>.

<sup>223</sup> Su cui si veda A. Morrone, *Il regime dei trasferimenti statali. La Regione come ente di governo e di coordinamento finanziario*, in «Giur. cost.», 2004, p. 652 ss.

<sup>224</sup> Cfr. 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. In seguito, v. sent. n. 285/05.

Analoga e ancor più chiara nell'individuare la posta in gioco e i rimedi esperiti dalla Corte, la sent. n. 13/04<sup>225</sup> nella quale, riconosciuta l'invasione della competenza regionale da parte del legislatore statale, si afferma che "la caducazione immediata del censurato comma 3 dell'art. 22 (...) provocherebbe (...) effetti (...) incompatibili con la Costituzione. Alla erogazione del servizio scolastico sono collegati diritti fondamentali della persona (...). Vi è qui una evidente esigenza di continuità di funzionamento del servizio di istruzione (...), servizio pubblico essenziale".

Da ciò discende che "quel principio di continuità che questa Corte ha già riconosciuto operare, sul piano normativo, (...) deve essere ora ampliato per soddisfare l'esigenza della continuità non più normativa ma istituzionale, giacché soprattutto nello Stato costituzionale l'ordinamento vive non solo di norme, ma anche di apparati finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali. In tema di istruzione la salvaguardia di tale dimensione è imposta da valori costituzionali incompressibili. Il tipo di pronuncia che questa Corte è chiamata ad adottare è suggerito insomma dall'esigenza di tenere insieme il rispetto del riparto delle competenze costituzionali e la continuità del servizio scolastico. L'art. 22, comma 3, della legge n. 448 del 2001 deve pertanto continuare ad operare fino a quando le singole Regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio ambito territoriale secondo i tempi e i modi necessari ad evitare soluzioni di continuità del servizio, disagi agli alunni e al personale e carenze nel funzionamento delle istituzioni scolastiche".

Evidentemente, in questi casi il sistema costituzionale delle competenze è sostanzialmente bloccato, poiché sconta, da un lato, la inattuazione del nuovo art. 119, Cost.<sup>226</sup>, e dei principi in merito alla sufficienza delle risorse in relazione all'esercizio delle competenze attribuite a ciascun ente territoriale che esso contiene<sup>227</sup>; dall'altro, la necessità di garantire la continuità nei servizi e nelle prestazioni che riguardano diritti fondamentali dei cittadini.

Ecco dunque spiegate le decisioni che adottano il principio di continuità istituzionale<sup>228</sup>, 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

<sup>225</sup> Su cui v. P. Milazzo, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e «raffina» il principio di continuità*, in «Le Regioni», 2004, p. 963 ss.

<sup>226</sup> Al riguardo, ha parlato di «costituzione finanziaria sospesa», A. Morrone, *Corte costituzionale e «costituzione finanziaria»*, in A. Pace (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, Giuffrè, 2006, p. 624 ss. Oggi, in seguito alla l. 42/09 ed ai numerosi decreti delegati attuativi, si potrebbe parlare di travagliata ed ancora incerta attuazione dell'art. 119, Cost..

<sup>227</sup> Sul punto, v. G.M. Salerno, *Alcune riflessioni sulla nuova costituzione finanziaria della Repubblica*, in «Federalismo fiscale», 2007, p. 119 ss.

<sup>228</sup> Ne vanno ricordate altre due. La sent. 50/05 – sulla nota «legge Biagi» – ove la Corte afferma prendendo spunto dalla sent. 13/04 che "vi sono funzioni e servizi pubblici che non possono subire interruzioni se non a costo di incidere su diritti che non possono essere sacrificati. Tali

perpetua l'efficacia (temporaneamente o indefinitamente, a seconda dei casi) per evitare la lesione di diritti fondamentali<sup>229</sup>.

Una applicazione recente (in funzione rafforzativa, rispetto ad altri titoli di competenza statale) del principio è contenuta nella sent. 10/2010<sup>230</sup>, che riguarda la ben nota «social card», in cui la Corte afferma che “l'esigenza di continuità, già ritenuta da questa Corte operante sul piano normativo ed istituzionale (sentenza n. 13 del 2004), può essere altresì richiamata in relazione ad una disciplina preordinata a garantire un diritto fondamentale, in quanto l'esigenza di tutelare in modo appropriato valori costituzionali insopprimibili impone di evitare, per quanto possibile, interruzioni in grado di vulnerarlo”.

Sia detto per inciso: rimane aperta la questione concernente il modo in cui “la Regione potrà dare prova di essere in possesso di apparati amministrativi capaci di garantire la continuità del servizio, assolvendo così alla condizione sospensiva apposta dalla Corte all'esercizio dei relativi poteri”<sup>231</sup>.

Va detto però che il giudice costituzionale ha recentemente riconosciuto che se la regione interviene con legge, in modo razionale ed armonico rispetto alle competenze statali, le esigenze di continuità che legittimano il perpetuarsi della legislazione statale vengono meno: si veda a questo riguardo la sent. n. 235/10,

rilievi comportano che le funzioni delle Province continueranno a svolgersi secondo le disposizioni vigenti fin quando le Regioni non le avranno sostituite con una propria disciplina”; la sent. 162/05 – in materia di artigianato – apre alla continuità istituzionale collaborativa: “Il principio di continuità giustifica infatti, ancora in via provvisoria, ed in vista di una considerazione complessiva del settore dell'artigianato e delle iniziative da finanziare, l'attribuzione al Ministro delle attività produttive della potestà di definire, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, modalità, condizioni e forme tecniche delle attività ammesse al sostegno finanziario (cfr. sentenza n. 255 del 2004). E tuttavia, l'articolazione della normativa esige forme di cooperazione con le Regioni e di incisivo coinvolgimento delle stesse, essendo evidente che l'intervento dello Stato debba rispettare la sfera di competenza spettante alle Regioni in via residuale. La norma censurata, invece, non prende minimamente in considerazione le Regioni per ciò che attiene all'emanazione del decreto ministeriale di attuazione. Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 83, della legge n. 350 del 2003, nella parte in cui, in contrasto con il principio di leale collaborazione, non prevede che il decreto del Ministro delle attività produttive sia emanato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni”

<sup>229</sup> È interessante rilevare, incidentalmente, come l'approccio del giudice costituzionale, in questi casi, si richiami ad una sorta di gerarchia interna fra disposizioni costituzionali, per cui la garanzia costituzionale di un diritto (e della continuità delle strutture amministrative che ne permettono la soddisfazione) prevale sulle altre disposizioni costituzionali che ripartiscono le competenze legislative. Inoltre, come ha notato L. Violini, *La riforma del regionalismo italiano e gli orientamenti della Corte costituzionale: casi e percorsi interpretativi*, in E. Bindi, M. Perini (a cura di), *Federalismo e regionalismo. Teoria e prassi nell'attuale fase storica*, Giuffrè, 2006, p. 26-27, riferendosi alla sent. n. 13 del 2004, “ne consegue che non solo la legislazione statale antecedente alla riforma continua a sopravvivere; analogamente sopravvive l'attività amministrativa dello Stato, essendo necessario preservare in capo ai destinatari il diritto fondamentale all'istruzione”.

<sup>230</sup> Su cui v. E. Longo, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in «Giur. cost.», 1/10, p. 164 ss.

<sup>231</sup> Come ha notato L. Violini, *La riforma*, cit., p. 27.



proprio in materia di distribuzione del personale scolastico sul territorio regionale (come la 13/04)<sup>232</sup>.

Vi sono due aspetti, in riferimento al problema delle materie legislative, che infine occorre puntualizzare.

Da quanto detto, anche su questo versante emerge l'impressione di una certa impotenza dello stesso giudice costituzionale di fronte a casi del genere, sintomo indiretto di una più generale difficoltà a gestire il sistema delle competenze senza il deciso concorso collaborativo del legislatore statale.

In altri termini, più che sostenere che, in tale ipotesi, la stessa giurisprudenza costituzionale non sia sufficientemente incisiva e finisca per lasciare un certo quieto vivere al legislatore statale, è bene sottolineare che sia gli effetti di (eventuali) dichiarazioni di incostituzionalità, sia la posizione nel sistema costituzionale della Corte (la) inducono a ritenere che sia il Parlamento, e non il giudice costituzionale con le sue decisioni, l'unico soggetto che può porre le condizioni per rendere possibile l'esercizio delle competenze regionali.

In secondo luogo, in definitiva, attraverso il ricorso all'istituto della cd. «continuità istituzionale» nei ricorsi in via principale, si assiste all'emergere nella giurisprudenza costituzionale di una ulteriore, ed esplicita, ipotesi di dissociazione fra «materia» (attribuzione astratta di competenza) e «competenza» (possibilità di concreto esercizio del potere attribuito dalla materia)<sup>233</sup>.

Tuttavia, in una recente e rilevante decisione (in materia di “piano casa”, sent. 121/10) – in cui non si fa espressamente cenno al tema della continuità istituzionale, che però ne rimane in qualche modo coinvolto – il giudice costituzionale ha espressamente inteso risolvere il conflitto fra la competenza esclusiva statale in materia di lep (legittimante lo Stato a disciplinare il Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa) e la competenza primaria regionale in materia di servizi sociali (su cui evidentemente quel fondo gravita) nel senso di ritenere legittime le norme statali in quanto fortemente orientate al rispetto del principio di leale collaborazione (infatti “la norma censurata prevede, da una parte, l'intesa con la Conferenza unificata per la determinazione dei criteri di accesso al Fondo, dall'altra, il rispetto delle competenze delle Regioni in materia di politiche abitative”).

Impatta il tema della continuità istituzionale il persuasivo percorso interpretativo del giudice costituzionale al riguardo, che riscontra l'evidente conflitto di

<sup>232</sup> ... ove il giudice costituzionale afferma che “avendo la regione disciplinato con legge la materia, non v'è da salvare alcuna «esigenza di continuità del servizio di istruzione» che giustifichi tuttora l'intervento dell'ufficio scolastico regionale”, in quanto “la distribuzione del personale all'interno delle istituzioni scolastiche sulla base di scelte programmatiche e gestionali che rilevano solamente all'interno della Regione è da ritenere appartenente alla competenza legislativa dell'ente territoriale”.

<sup>233</sup> Per declinare come questo istituto sia caratteristico del giudizio in via principale sia consentito rinviare a S. Calzolaio, *Commento all'art. 127 Cost.*, in F. Caringella, L. Tarantino (a cura di), *Codice amministrativo*, Collana «I Codici d'Autore», diretta da C.M. Bianca, A. Catricalà, F. Mantovani, Dike giuridica editrice, 2009, p. 148 ss.

competenza in essere nella fattispecie: da un lato, il principio di tutela dei diritti sociali delle persone (incardinato nei lep), dall'altro, il regime delle competenze legislative che affida alla potestà residuale la materia dei servizi sociali.

Il superamento dello stallo e la soluzione del rompicapo – dice la Corte – è nell'attuazione dell'art. 119: la competenza legislativa regionale solo con l'avverarsi di questa ineludibile e allo stato carente “premessa” potrà trovare corpo (grazie alle autonome risorse che ne dovrebbero derivare).

Nel frattempo, “finché non sarà data attuazione al sistema previsto dall'art. 119 Cost., (...) lo strumento prescelto nella norma censurata per porre in equilibrio le potestà legislative dello Stato e della Regione, fondate su principi in astratto separati e coesistenti, in concreto potenzialmente confliggenti, non è irragionevole, giacché impone una procedura di codecisione nella gestione del Fondo e salvaguarda le politiche abitative regionali”.

Una fattispecie che senz'altro lambisce il novero dei casi in tema di continuità istituzionale e che, tuttavia, viene (opportunamente) risolta come una ipotesi di concorrenza di competenze.

Infatti, la Corte non riscontra una sovrapposizione inestricabile di materie, e anzi lascia trapelare che – qualora fosse attuato l'art. 119, non solo sulla carta – la competenza sarebbe regionale. Nel frattempo, è sufficiente la leale collaborazione, che non fa prevalere (del tutto) le esigenze di tutela su quelle del riparto di competenza.

Per quanto specificamente concerne il nostro istituto – si ripete, pur espressamente non contemplato nella decisione – la Corte sembra sostituire una tessera decisiva del mosaico descritto all'inizio: “una equilibrata soluzione delle possibili contraddizioni tra le due potestà legislative deve tenere conto dell'impossibilità di far prevalere in modo assoluto il principio di tutela o quello competenziale” (a differenza di quanto avvenuto nelle decisioni già vagliate). Ciò potrebbe preludere alla fine dell'istituto della continuità istituzionale o, più probabilmente, ad una sua stabile correzione attraverso le pratiche concertative (e, quindi, in ultima analisi ad una assunzione, sul piano procedurale, nell'alveo delle ipotesi di concorrenza di competenze).

## 10.2. La «chiamata in sussidiarietà»

Il più noto fra gli strumenti adottati dalla Corte costituzionale per armonizzare il sistema delle competenze legislative è senz'altro quello che progressivamente il giudice costituzionale ha identificato come «chiamata (o attrazione) in sussidiarietà»<sup>234</sup>.

<sup>234</sup> Sul tema v. G. Scaccia, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, ESI, Napoli, 2009; M. Palma, *Sussidiarietà e competenze. Riparto materiale e funzionale*, Cacucci editore, Bari, 2007. Più di recente, C. Mainardis, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in «Le Reg.», 2-3/11, p. 455 ss. Per una collocazione e ricostruzione del prin-

A partire dalla sent. n. 303 del 2003<sup>235</sup>, la Corte ha ammesso che il principio di sussidiarietà possa comportare la deroga del riparto di competenze prestabilito nell'art. 117, Cost., quando si palesi l'esigenza di riassumere al livello centrale l'esercizio di una funzione amministrativa in una materia di competenza regionale (concorrente o residuale).

In forza del principio di legalità, che impone la attribuzione legislativa delle funzioni amministrative, se la funzione ascende, per l'operare del principio di sussidiarietà (e adeguatezza) ai sensi dell'art. 118, c. 1, deve elevarsi anche il livello legislativo di disciplina della stessa, che quindi passa dal livello regionale al livello statale, «in deroga» all'art. 117, Cost.

La Corte, percependo la portata 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 legislativa 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 di un'intesa preventiva, ovvero anche successiva, rispetto all'intervento legislativo statale «in sussidiarietà».

La giurisprudenza, in seguito, ha affermato che l'accordo può essere successivo alla legge che dispone la chiamata in sussidiarietà (sent. n. 6/04<sup>236</sup>), ma ha anche ritenuto che, tendenzialmente, in caso di chiamata in sussidiarietà l'intesa con il livello regionale debba essere «forte»<sup>237</sup>.

capio e del suo ambito nell'ordinamento vigente v. S. Stammati, *Il principio di sussidiarietà fra presente e futuro*, in «Diritto e società», 2-3/11, p. 337 ss.

<sup>235</sup> Si rinvia ai numerosi commenti apparsi in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). V. sul tema l'acuta indagine di A. Gentilini, *La sussidiarietà appartiene al diritto mite? Alla ricerca di un fondamento giuridico per l'«attrazione in sussidiarietà»*, in «Giur. cost.», 2008, p. 1595 ss.

<sup>236</sup> Questo il passaggio della sent. citata in cui si ammette lo slittamento dell'intesa: "Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali". Su questa decisione v. O. Chessa, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in «Le Regioni», 2004, p. 941 ss.

<sup>237</sup> Ha ben illuminato il passaggio concettuale dalla sent. n. 303 del 2003 alla n. 6 del 2004, F. Carinci, *La sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), affermando, in riferimento alla precisazione posta dalla seconda delle sentenze citate, che "sembrerebbe che per la Corte la partecipazione regionale possa essere richiesta a scelta per la stessa approvazione della legge statale o per la gestione dell'attività amministrativa. Non è così, perché essa dà subito atto che, essendo preclusa la prima via «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti amministrativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», la sola percorribile è la seconda". È senz'altro vero che, potendo scegliere, è probabile che il legislatore statale preferisca la seconda via. Cfr. sul tema dell'«intesa forte», sent. n. 233 del 2004 e 383 del 2005, su cui v. Q. Camerlengo,

Nella giurisprudenza successiva – come sottolineato concordemente in dottrina<sup>238</sup> – si sono date applicazioni ondivaghe<sup>239</sup> alle direttive che la stessa Corte si era imposta, sia sotto il profilo dei presupposti per l'attrazione in sussidiarietà<sup>240</sup>, sia sotto il profilo del grado di collaborazione<sup>241</sup>, sia sotto il profilo della identificazione dei soggetti da coinvolgere<sup>242</sup>.

*Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). Da ultimo, per un caso peculiare, v. sent. n. 374 del 2007.

<sup>238</sup> Cfr., salvo quanto si dirà sulla giurisprudenza più recente, la ricostruzione della casistica in G. Scaccia, cit., p. 81-90, e in C. Mainardis, Chiamata, cit., 464-485 (in particolare, quest'ultimo si sofferma sulla sent. 79/11, primo caso di retrocessione unilaterale dalla chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato).

<sup>239</sup> Cfr. V. Lopilato, *Funzioni amministrative*, cit., che significativamente intitola un paragrafo sul tema “ancora alla ricerca di un modello collaborativo stabile” (par. 2.4, p. 300 ss.). 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](http://www.federalismi.it), che peraltro emergono nella giurisprudenza costituzionale più recente: cfr. 197/12 (la connessione nella specie è fra principio del buon andamento, esigenze unitarie alla base della disciplina della conferenza di servizi e attrazione in sussidiarietà).

<sup>240</sup> C. Mainardis, cit., 465, afferma che “la tassonomia dei casi appare l'unica strada per cercare dei fili rossi che consentano una ricostruzione di presupposti, contenuti e limiti della *chiamata in sussidiarietà*; l'obiettivo difficoltà di un giudizio sulle competenze (all'intreccio tra materie ed interessi) ed il mancato impiego di *test* di giudizio sufficientemente strutturati portano al prevalere della «casistica» sulla «sistemica»”. Ancora C. Mainardis, cit., 469, al riguardo esattamente bipartisce la giurisprudenza costituzionale in due filoni, l'uno che in qualche modo si fa carico del citato scrutinio stretto di proporzionalità e ragionevolezza dei presupposti della attrazione (ad es., sentt. 6/04, 383/05, 214/06, 165/07, 166/08, 215/10), l'altro invece meno attento e più ambiguo in ordine a tale verifica (ad es., sentt. 213/06, 88/07, 76/09).

<sup>241</sup> Qui si verifica che in linea di massima collaborazione vi deve essere, ma il suo grado non ascende necessariamente a quello della intesa in senso forte, ma può limitarsi alla intesa in senso debole, parere, collaborazione. Così si esprime A. Ruggeri, *Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità*, in «Quaderni regionali», 2007, p. 413, nota 31: “Nient'affatto trascurabile è la circostanza secondo cui, mentre la sent. n. 303 del 2003 aveva ingenerato la sensazione, prontamente raccolta dalla più sensibile dottrina, che l'avocazione delle funzioni allo Stato passasse attraverso la stipula di intese “forti” con la Regione interessata, la giurisprudenza successiva (v., tra le altre, sentt. nn. 285, 378 e 383/2005, 214/2006) ha invece temperato alquanto questa originaria posizione, limitandosi a richiedere un generico “coinvolgimento” della Regione stessa”.

<sup>242</sup> Un criterio sembra tracciato in modo chiaro dalla sent. 163/12, ove si afferma che “considerata la rilevanza del progetto strategico di individuazione degli interventi finalizzati alla realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazione da banda larga ed ultralarga e la sua diretta incidenza su territorio e quindi sulle relative competenze regionali, anche in tal caso risulta costituzionalmente obbligata la previsione di un'intesa fra gli organi statali ed il sistema delle autonomie territoriali (Conferenza unificata Stato-Regioni), da un lato, con riguardo alla predisposizione del predetto progetto strategico, e, dall'altro, con le singole Regioni che siano, di volta in volta, interessate dagli specifici e concreti interventi di realizzazione del progetto sul proprio territorio”. In sostanza, trova puntuale conferma quanto affermato da C. Mainardis, Chiamata, cit., 471, ovvero che “qualora l'avocazione di funzioni riguardi poteri normativi, di indirizzo e programmazione, di supporto tecnico, di riparto delle risorse finanziarie è la Conferenza Stato – Regioni (o, talvolta, la Conferenza unificata) ad intervenire in sede di intesa, parere o consultazione; viceversa, nel caso di funzioni di amministrazione attiva che incidano su interessi ragionevolmente circoscrivibili al territorio di una singola Regione, è l'ente autonomo a dover interloquire con il potere centrale”.

Progressivamente si è aperto alla possibilità dell'esercizio della potestà regolamentare statale nelle materie attratte in sussidiarietà<sup>243</sup>: potestà che in tal modo limita l'esercizio della potestà legislativa regionale, in materia regionale – seppure ordinariamente sulla base di una procedura collaborativa, disciplinata dal legislatore statale (o aggiunta alla stessa in via pretoria dal giudice costituzionale), sul fondamento dell'esigenza di esercizio unitario.

In questa prospettiva, si sono avanzati ragionevoli dubbi sul «senso» migliorativo, per l'autonomia regionale, dell'istituto e della prassi della chiamata in sussidiarietà rispetto ai preventivi limiti alla autonomia regionale<sup>244</sup>.

In tal senso, è utile fare il punto sulla collocazione della chiamata in sussidiarietà nella giurisprudenza costituzionale più recente, rispetto ai moduli di definizione delle competenze legislative di cui sin qui si è discusso.

<sup>243</sup> Cfr. C. Mainardis, cit., 479, in riferimento alle sentt. n. 213, 214/06, 168/08, 76/09. A questo riguardo, l'evoluzione in tal senso era ritenuta, sin dall'origine, logicamente necessaria: A. Ruggeri, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia*, in «Forum online della rivista Quaderni costituzionali», <http://www.forumcostituzionale.it/>, afferma che «I regolamenti, infatti, vanno essi pure, unitamente alle leggi, a "rimorchio" degli atti di avocazione delle funzioni, posti in esercizio della sussidiarietà verticale: nel "convoglio" si dispongono, anzi, subito di seguito delle leggi e, al pari degli atti di amministrazione, soggiacciono – come si sa – al principio di legalità. È proprio questo principio – fa notare la Corte all'inizio del suo dire, al momento in cui pone le basi per il recupero del parallelismo (rovesciato...) tra le funzioni – che obbliga la legislazione ad intervenire laddove interviene l'amministrazione. Solo che l'opera regolativa della legge rimane naturalmente imperfetta ed improduttiva degli effetti sperati, per il caso che non possa esser adeguatamente specificata, integrata, completata dall'opera svolta a mezzo di regolamenti. D'altro canto, non si dimentichi che qui il parallelismo è a chiare lettere enunciato dalla stessa Carta novellata (art. 117, VI c.); e non si vede, dunque, come possa esser disinvoltamente abbandonato».

<sup>244</sup> Ancora A. Ruggeri, *Leggi statali*, cit., p. 413-14, nota acutamente che «la sostituzione della disciplina statale a quella regionale, conseguente all'attivazione della sussidiarietà, rischia di rivelarsi, se ci si pensa, ancora più penalizzante per l'autonomia di quella che si ha per effetto dell'adozione di norme di dettaglio "cedevoli", in applicazione del vecchio ma collaudato schema della integrazione delle competenze, quale fin qui invalso *ope juris prudentia*. Quanto meno così è da dire, a stare alla tesi secondo cui le norme "sussidiarie" sarebbero comunque vincolanti per l'autonomia, fintantoché appunto perdura lo stato di "sussidiarietà", diversamente dalle regole poste a corona dei principi fondamentali relativi alle materie di potestà ripartita. Né vale il rilievo secondo cui l'attivazione della sussidiarietà è subordinata a condizioni sostantive e procedurali comunque idonee a garantire l'autonomia, dal momento che – a prescindere dalla effettiva attitudine delle stesse rispetto allo scopo, a mia opinione ancora tutta da dimostrare – quel che conta è che la sussidiarietà porta, in buona sostanza, alla ridefinizione dei confini dei campi materiali a tutto vantaggio dello Stato. Una ridefinizione – è vero – suscettibile in ogni tempo di ripensamento, ma con la messa in moto di un ingranaggio certamente non facile da azionare. Anche per quest'aspetto la sussidiarietà, di cui tanto si decanta la congenita duttilità, si presenta – se ci si fa caso – come maggiormente vischiosa delle sostituzioni, quali realizzabili in forza del modulo adottato dalla cit. sent. n. 214 dell'85, se non altro per il fatto che quest'ultima dà modo in ogni tempo alle Regioni di riappropriarsi, *pleno iure ed ipso facto*, degli ambiti loro propri, laddove la sussidiarietà, sia al momento della sua iniziale accensione che in quello del successivo spegnimento, sollecita la messa in moto di procedure di partecipazione, pure varie per intensità ed effetti, che di sicuro comportano ritardi temporali e – ciò che più importa – non tolgono allo Stato l'ultima parola».

In effetti, osservando le ultime decisioni sulla chiamata in sussidiarietà<sup>245</sup> – ed eccependo espressamente la n. 79/11, che appare un caso particolare, prevalentemente motivato da valutazioni economiche specifiche e contingenti – mi sembra di poter documentare che il giudice costituzionale abbia di molto affinato e reso ordinariamente più approfondito (a tratti perfino occhuto, se comparato con alcune decisioni del passato<sup>246</sup>) il suo giudizio intorno alla proporzionalità ed alla ragionevolezza dell'intervento statale in sussidiarietà, non mancando recentemente di dichiarare costituzionalmente illegittime intere disposizioni statali adottate in (sedicente) sussidiarietà.

Si riscontra, in queste decisioni, un riemergere ed uno sviluppo del requisito della «pertinenza» dell'intervento legislativo statale con la funzione attratta in sussidiarietà, presente sin dall'origine dell'elaborazione della Corte in materia (6/04, poi richiamato in diverse sentt., fra cui 270/05, 215/10), in base alla quale è “necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine” (6/04).

La sottolineatura non è – a mio avviso – casuale e tende ad evitare e, per il futuro, a prevenire che proprio l'andamento ondivago della giurisprudenza costituzionale precedente (descritta poc'anzi) possa incentivare l'adozione di sedicenti discipline statali in sussidiarietà nei più disparati ambiti e secondo modalità inconsuete (come, in particolare, un decreto delegato che va ben oltre la legge delega, in materia di turismo: 80/12).

Nella sent. n. 232/10, ad es., il sindacato di proporzionalità, ragionevolezza e pertinenza arriva ad una declaratoria di incostituzionalità “secca” della disciplina delle cd. «zone a burocrazia zero» riservata al Meridione d'Italia, in quanto si constata la “assenza nel contesto dispositivo di una qualsiasi esplicitazione, sia dell'esigenza di assicurare l'esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo, sia della impossibilità che le funzioni amministrative *de quibus* possano essere adeguatamente svolte agli ordinari livelli inferiori”<sup>247</sup>.

<sup>245</sup> Cfr. sentt. n. 179/12, 163/12, 80/12, 232/11, 165/11, 33/11. Il percorso, tuttavia, sembra avviarsi (almeno) a partire dalla sent. n. 278/10.

<sup>246</sup> ... ricordate da Mainardis, *Chiamata*, cit., 469, cui si è fatto cenno in una delle precedenti note.

<sup>247</sup> Non si può non notare una certa affinità con quanto espresso da G. Scaccia, *Sussidiarietà*, cit., 113-122, laddove questi sottolinea l'esigenza che la legge statale in sussidiarietà (sulla scia peraltro di quanto implicitamente richiesto a partire dalla sent. 303/03: “quando si intendano attrarre allo Stato funzioni amministrative in sussidiarietà, di regola il titolo del legiferare deve essere reso evidente in maniera esplicita, perché la sussidiarietà deroga al normale riparto di competenze”) debba essere motivata, o meglio giustificata (l'A. richiama al riguardo il noto volume di G.U. Rescigno, *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998, p. 20, ove si specifica che la motivazione riguarda “i fini, gli obiettivi e i risultati che l'emittente aveva di mira nell'adottare l'atto”, la giustificazione “i presupposti di diritto e di fatto”). Ciò in quanto tale legge “si presenta con caratteri differenziali rispetto alle comuni leggi ordinarie (...) che diversamente dalla legge ordinaria, sono «condizionati» e non liberi”, ha un “tratta-

Risultato diverso, ma approfondimento analogo, nella sent. 163/12, in merito alla attrazione in sussidiarietà – in materia prevalente di ordinamento delle comunicazioni – delle funzioni concernenti il progetto strategico e i provvedimenti attuativi per la realizzazione delle infrastrutture di banda larga e ultralarga. La Corte motiva in modo specifico sia la sussistenza del requisito della proporzionalità (esigenza di intervento unitario), sia la sussistenza del requisito della pertinenza (dimostrazione puntuale dell’obbligo, statale, di provvedere in materia).

Non solo. In quest’ultima decisione e nell’ultima serie di “chiamate in sussidiarietà” la Corte, sulla scia di una impostazione ben articolata nella sent. 278/10, costantemente cura di sviluppare il profilo delle procedure cooperative: a) in tutte queste decisioni, l’intesa è sempre «forte» (oltre a 163/12, 179/12, 165/11, 33/11); b) la forza dell’intesa si denota nella dichiarazione di incostituzionalità, ormai ricorrente, delle disposizioni statali che, pur prevedendo l’intesa, introducono, quando questa non si raggiunga rapidamente, rimedi sostitutivi volti ad ovviarvi (165/11, 179/12, 121/10); c) il livello della procedura è da declinare in ragione del necessario coinvolgimento regionale nella sede opportuna e, quindi, deve essere coinvolto il sistema delle conferenze per gli atti con portata generale e la singola regione per gli interventi attuativi di questi che si realizzino sul territorio regionale (163/12; di quest’ultimo, ne fa un “principio acquisito” che non necessita di puntuale esplicazione legislativa la sent. 278/10, p. 13 in diritto<sup>248</sup>).

Non si può dire con certezza se questo apprezzabile statuto della sussidiarietà sarà confermato nel tempo, quel che sembra probabile è che esso derivi da un variato assestamento dei principi che governano il sistema delle competenze.

### 10.3. Prevalenza, concorrenza di competenze, sussidiarietà: il ruolo della leale collaborazione

Gli ultimi sviluppi giurisprudenziali segnalati sembrano condurre lo statuto della sussidiarietà legislativa ad un tendenziale maggior rigore.

mento giuridico diverso rispetto agli atti statali di legislazione esclusiva, sia con riguardo agli oneri procedimentali richiesti a pena di illegittimità costituzionale, sia con riferimento alla relazione fra legge statale e regolamenti, che non ricalca pienamente lo schema distributivo dell’art. 117, sesto comma<sup>248</sup>; sia infine perché una espressa giustificazione dei presupposti della sussidiarietà può agevolare il sindacato di legittimità costituzionale. Si veda anche la sent. n. 215/10 (in cui si riscontra una carenza di proporzionalità e di pertinenza dell’intervento statale motivato dall’emergenza): “In considerazione del fatto che si verte in materia di produzione, trasmissione e distribuzione dell’energia, non può in astratto contestarsi che l’individuazione e la realizzazione dei relativi interventi possa essere compiuta a livello centrale, ai sensi dell’art. 118 della Costituzione. In concreto, però, quando un simile spostamento di competenze è motivato con l’urgenza che si ritiene necessaria nell’esecuzione delle opere, esso dev’essere confortato da valide e convincenti argomentazioni”.

<sup>248</sup> La stessa decisione precisa opportunamente che “È oramai principio acquisito nel rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale che quest’ultima possa venire spogliata della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà, a condizione che ciò si accompagni alla previsione di un’intesa in sede di esercizio della funzione, con cui poter recuperare

Questo ci permette di ripercorrere sinteticamente i moduli di relazione delle competenze sin qui individuati e di specificare quale sia il ruolo del principio di leale collaborazione.

Del modo di operare delle materie trasversali (oltre che delle altre competenze esclusive) e del diverso livello che possono assumere i principi fondamentali della materia (che in almeno due casi introducono forme peculiari di vincolo da leale collaborazione) si è già detto.

Per quanto concerne l'applicazione del criterio di prevalenza, esso può condurre a individuare come prevalente la competenza statale. In questo caso, la disciplina normativa (legislativa e regolamentare) spetta allo Stato, il quale non ha nessun particolare onere di prevedere procedure concertative col livello regionale (che certo non significa che non possa comunque prevederne) (234/12<sup>249</sup>).

L'applicazione del criterio di prevalenza può condurre a individuare come prevalenti competenze regionali, concorrenti o residuali. In questo caso, il legislatore statale può intervenire se – e dovremmo poter affermare: solo se – ricorrono i presupposti della chiamata in sussidiarietà e con le garanzie collaborative individuate. È legittimato l'esercizio (che dovrebbe essere "pertinente" alla funzione attratta in sussidiarietà) della potestà regolamentare.

Può darsi, infine, il caso in cui non sia possibile sviluppare un giudizio di prevalenza, a causa dell'intreccio inestricabile delle competenze. Si versa nell'ipotesi di concorrenza di competenze<sup>250</sup>, in cui è legittimato l'esercizio statale della competenza, che deve esercitarsi (o che deve essere corretto in via pretoria) con la previsione di adeguate procedure collaborative (187/12, 330/11<sup>251</sup>).

un'adeguata autonomia, che l'ordinamento riserva non già al sistema regionale complessivamente intero, quanto piuttosto alla specifica Regione che sia stata privata di un proprio potere (sentenze n. 383 e n. 62 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)" (nostro il corsivo).

<sup>249</sup> "Una volta affermato infatti che la disposizione impugnata ricade in un ambito materiale riservato alla potestà legislativa esclusiva statale, viene meno l'obbligo di istituire meccanismi concertativi tra Stato e Regione, giacché essi vanno, in linea di principio, necessariamente previsti solo quando vi sia una concorrenza di competenze nazionali e regionali, ove non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri (sentenze n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005)" (234/12).

<sup>250</sup> Per un accostamento della «concorrenza di competenze» alla «chiamata in sussidiarietà», almeno per le conseguenze procedurali, v. M. Picchi, *Sussidiarietà e leale cooperazione: l'incidenza della giurisprudenza costituzionale sul modello regionalistico*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, *«Effettività» e «seguito» delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, ESI, 2006, p. 457 ss. (spec. p. 463 ss.).

<sup>251</sup> ... «nell'ipotesi oggi in esame, infatti, la «fitta trama di rapporti tra interessi statali, regionali e locali determina, sul versante legislativo, una "concorrenza di competenze" (sentenza n. 50 del 2005), cui consegue l'applicazione di quel "canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze" (sentenze n. 278 del 2010; n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005)» (citata sentenza n. 33 del 2011)" (330/11); e inoltre "Nella disciplina del ticket, l'«intreccio» e la «sovrapposizione di materie» non rendono possibile «individuare una prevalente» (sentenza n. 330 del 2011), né tracciare una «precisa linea di demarcazione» tra le competenze (sentenza n. 200 del 2009). Lo Stato può esercitare la potestà regolamentare solo nelle materie nelle quali abbia competenza esclusiva (da ultimo,



Come si vede, la leale collaborazione<sup>252</sup> assume un rilievo centrale nella distribuzione delle competenze normative<sup>253</sup>.

Per questo si è puntualizzato che “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<sup>254</sup>” (31/06<sup>255</sup>).

Luogo privilegiato delle pratiche concertative – prosegue la Corte – “è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali”, istituzione “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” e dove “si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse” e si “impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto”.

La Corte costantemente precisa che le procedure collaborative non possono derogare al riparto costituzionale delle competenze (*ex multis*, 63/06) e che “tale principio non è invocabile, quale requisito di legittimità costituzionale, a proposito dell’esercizio della funzione legislativa, poiché non è individuabile un fonda-

sentenze n. 149 e n. 144 del 2012), non in un caso, come quello in esame, caratterizzato da una «concorrenza di competenze» (sentenza n. 50 del 2005)” (187/12).

<sup>252</sup> Sul quale si veda la ricostruzione fornitane da R. Bifulco, *Leale collaborazione (principio di)*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, 2006, p. 3356 ss.; v. anche F. Merloni, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in «Diritto pubblico», 3/02, p. 827 ss.

<sup>253</sup> Cfr. A. Carminati, *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l’attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in «Le reg.», 2/09, p. 257 ss.

<sup>254</sup> Sulla scia di quest’ultima considerazione del giudice costituzionale, è stato notato che, rispetto alla giurisprudenza costituzionale precedente alla riforma del Titolo V, “l’uso delle sentenze manipolative volte ad implementare il principio di leale collaborazione subisce un salto di qualità: innanzitutto il ricorso ad esse aumenta sensibilmente; in secondo luogo, le manipolazioni si spingono fino a riscrivere puntualmente parte dei testi legislativi; in terzo luogo, la Corte va delineando una sorta di «scala gerarchica» degli strumenti, a più o meno forte intensità cooperativa, graduandone l’inserzione a seconda dell’importanza dell’atto da adottare; infine, la «manipolazione» di regola comporta il riconoscimento di un potere o ruolo «cooperativo» non alla singola Regione, ma alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Unificata” (così R. Cherchi, I. Ruggiu, «Effettività» e «seguito» della giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, «Effettività» e «seguito» delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, ESI, 2006, p. 365 ss.). Proseguono gli A. rilevando che tale contegno della Corte, esigente sul piano delle procedure concertative, “sta avendo effetti indiretti anche sul *drafting* legislativo” verificandosi “casi di leggi che prevedono il doppio parere della Conferenza Stato-Regioni, sia sullo schema di atto normativo iniziale, che sulla versione finale, così come modificata dal governo tenuto conto del parere espresso; ugualmente sono comparse leggi che prevedono l’impossibilità di discostarsi dal parere, neanche con adeguata motivazione”.

<sup>255</sup> Su cui v. C. Fraticelli, *Stato, Regioni e sdemanializzazione: la Corte “rafforza” il principio di leale collaborazione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

mento costituzionale dell'obbligo di adottare procedure collaborative atte a condizionare la funzione suddetta (*ex plurimis*, sentenze n. 98 del 2007, n. 133 del 2006, n. 31 del 2005 e n. 196 del 2004)<sup>256</sup> (387/07)<sup>257</sup>.

Vanno introdotte alcune osservazioni sul principio di leale collaborazione, in riferimento al regime delle competenze legislative.

In primo luogo, sul piano cronologico, va sottolineato che l'utilizzo giurisprudenziale del principio al fine di risolvere conflitti di competenza, ha avuto un andamento crescente, fino a qualche anno fa, ed ora sembra decrescere (così come la frequenza delle decisioni di attrazione in sussidiarietà, mi sembra).

Si è ricordato (*supra*, par. 6) che in una prima fase delle giurisprudenza costituzionale (successiva alla riforma) la Corte affermava che di fronte ad un intreccio di competenze, poteva in modo sostanzialmente indifferente fare utilizzo

<sup>256</sup> D'altra parte, nella sent. n. 24 del 2007, il principio di «leale collaborazione» viene esteso fino al punto di ritenere necessario il raggiungimento dell'intesa non solo fra livelli di governo (eventualmente sovrapposti o confliggenti nell'esercizio di una medesima funzione o competenza), ma puntualmente fra una Giunta regionale e le associazioni datoriali e sindacali per determinare i profili formativi dell'apprendistato professionalizzante. Sulla decisione v. G. Di Cosimo, *La leale collaborazione oltre il cerchio dei poteri pubblici*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>257</sup> Peraltro, almeno sul piano delle conseguenze, un precedente (pre-Titolo V) era costituito dalla sent. n. 437 del 2001, a suo tempo annotata da P. Caretti, *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle conferenze"?*, in «Le Regioni», 2002, p. 1169 ss. La vicenda riguardava un parere favorevole della Conferenza Unificata in ordine ad un d.P.C.M. col quale si fissavano le risorse finanziarie da trasferire a Regioni ed enti locali per far fronte al conferimento di funzioni in materia di protezione civile. Il parere favorevole era stato reso dalla Conferenza sulla base dell'impegno assunto dal Governo ad istituire un apposito fondo di 1000 miliardi di lire. Il fondo era effettivamente istituito dalla successiva finanziaria, ma, come precisato dall'A., «con un meccanismo di cofinanziamento che riduceva l'apporto dello Stato a soli 100 miliardi. Di qui l'impugnazione da parte della Regione Piemonte e della Regione Emilia-Romagna di questa parte della legge per una serie di motivi tra i quali quello che qui interessa è rappresentato dalla lamentata violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, desumibile dall'art. 5 Cost. e tradotto in regole legislative dalla richiamata disciplina delle conferenze. In sostanza, il mancato fedele adempimento dell'impegno assunto dal Governo avrebbe configurato la violazione di un «accordo», che in quanto espressione di un principio costituzionale non avrebbe potuto essere modificato se non previa sua sostituzione con un accordo di contenuto diverso». L'A. ricorda come la Corte in quella sede avesse precisato che il principio di leale collaborazione non «può essere dilatato fino a trarne condizionamenti, non altrimenti riconducibili alla Costituzione, rispetto alla formazione e al contenuto delle leggi». Quindi, afferma trattarsi di «una motivazione e una conclusione ineccepibili, che, al di là della specifica vicenda in questione, consentono qualche considerazione di carattere generale circa le prospettive che si aprono alle Regioni nel nuovo quadro costituzionale, tracciato dalla riforma del Titolo V Cost. In primo luogo, sembra di poter dire che, con riferimento alla partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo nazionale, l'efficacia degli strumenti di cui si avvale il sistema delle conferenze risulta del tutto spuntata sul piano giuridico e interamente affidata alla dialettica politica tra i diversi soggetti istituzionali in campo: tali strumenti non sono in grado, infatti, di condizionare tale procedimento dal punto di vista formale (rispetto delle scadenze procedurali che vedono entrare in campo a diverso titolo le conferenze) e tanto meno sostanziale (altra cosa sono ovviamente i condizionamenti che di fatto tali meccanismi sono in grado di produrre). Ciò consente un'lettura più realistica e meno, come dire, ottimistica degli effetti prodotti nel nostro sistema di governo dall'avvio dell'esperienza delle conferenze, risultando ovvio che difficilmente la Corte assumerà una posizione diversa anche in altre analoghe occasioni».

del criterio di prevalenza e del principio di collaborazione (308/03, 50/05). Ad es., nella sent. 63/06, una disciplina sanzionatoria viene ricondotta ai principi fondamentali della materia «tutela della salute» (norme anti-fumo, in sintesi), sulla base di un ragionamento non limpido del giudice costituzionale; trattandosi di interpretazione piuttosto opinabile, la Corte rileva che nella ridefinizione del procedimento sanzionatorio la legge impugnata prevede il previo accordo con la Conferenza Stato-Regioni e quindi ne conclude che “in questa, come in tante altre ipotesi, giova appunto far riferimento al principio di leale collaborazione, costantemente richiamato da questa Corte, che rende preferibile l’integrazione non conflittuale delle esigenze unitarie con quelle autonomistiche, senza rigide separazioni e contrapposizioni dualistiche”.

Successivamente, si introduce una netta gradualità fra prevalenza e collaborazione (cfr., *supra*, par. 6): è solo una volta esclusa la possibilità di risolvere l’intreccio col criterio di prevalenza che, verificandosi la concorrenza di competenze, si può risolvere in via procedurale il conflitto.

Per apprezzare compiutamente il passaggio, è bene ricordare anche che, in seguito alla evoluzione della giurisprudenza costituzionale nelle materie trasversali (ambiente e concorrenza), in questi settori l’imposizione di procedure collaborative allo Stato è, di regola, aprioristicamente esclusa (cfr. *supra* par. 7.2) proprio nella parte trasversale (invasiva delle prerogative regionali) della materia.

Sempre nella giurisprudenza più recente, tale principio non opera “nelle fattispecie in cui (...) la norma nazionale detta principi fondamentali in una materia di legislazione concorrente (sentenze n. 159 del 2008 e n. 401 del 2007)” (222/08).

Al contrario, come si è avuto modo di precisare (cfr. *supra* par. 8.2 e 8.4), le procedure concertative previste o svolte in materia di «energia» e di «coordinamento finanziario» risultano espressione di principi fondamentali delle rispettive materie ed hanno l’effetto di impedire (prima e vincolare poi), nel primo caso, e di rappresentare un “parametro di legittimità” (sostanzialmente) interposto, nel secondo, l’esercizio della potestà legislativa regionale. È chiaro che in queste ipotesi, più che di “leale collaborazione” sarebbe onesto osservare trattarsi di un “reale coordinamento”.

In altri termini, quindi, l’utilizzo del principio appare progressivamente circoscritto ad un numero limitato di ipotesi, il che non significa che non continui ad essere un principio generale e giustamente pervasivo dei rapporti fra Stato e regioni.

#### 10.4. I vincoli europei

Per concludere l’indagine è necessario accennare anche ai “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario”<sup>258</sup>: come abbiamo visto, il diritto europeo può concorrere a scardinare il rapporto fra norma di principio e di dettaglio, auto-

<sup>258</sup> Su cui v. A. Celotto, *Le fonti comunitarie*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte generale, Giuffrè, 2006, p. 3 ss.

rizzando il legislatore statale a porre «discipline unitarie» e dettagliate di vario genere quando si tratta di corrispondere all'attuazione interna di discipline comunitarie.

Riprendendo il filo del discorso dal precedente capitolo, il percorso giurisprudenziale successivo alla riforma costituzionale sembra valorizzare appieno il portato dell'art. 117, c. 1<sup>259</sup>, fino a riprendere espressamente il contenuto della sentenza n. 126/96, statuendo, in continuità con questa, che «bisogna ricordare che questa Corte ha già precisato che le esigenze unitarie poste a base di un eventuale accentramento nello Stato della competenza ad attuare una direttiva comunitaria – in deroga al quadro costituzionale interno di ripartizione della funzione legislativa – devono discendere con evidenza dalla stessa normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea (sentenza n. 126 del 1996)» (398/06).

Si ha ulteriore conferma, dunque, che anche le esigenze di attuazione del diritto comunitario possano legittimare, ad avviso della Corte, la «rottura» del quadro delle competenze legislative descritto dall'art. 117.

Va segnalato che la Corte costituzionale, facendo propri alcuni suggerimenti dottrinali<sup>260</sup>, a partire dalla sent. n. 102/08, seguita dall'ord. n. 103/08, ha ritenuto

<sup>259</sup> Così, sulla scia della sent. n. 406/05, la sent. n. 129/06: «non si può dubitare che le direttive comunitarie prima citate – in materia di procedure ad evidenza pubblica per l'attribuzione di lavori, forniture e servizi – debbano essere osservate anche nell'ipotesi che sia conferito ad un privato il compito di realizzare direttamente l'opera necessaria per la successiva prestazione del servizio pubblico, la cui gestione può essere affidata, mediante convenzione, al privato medesimo. Come questa Corte ha già affermato (sentenze n. 406 del 2005, n. 7 e n. 166 del 2004), le direttive comunitarie fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost. La norma costituzionale citata, collocata nella Parte seconda della Costituzione, si ricollega al principio fondamentale contenuto nell'art. 11 Cost. e presuppone il rispetto dei diritti e dei principi fondamentali garantiti dalla Costituzione italiana. Pertanto la mancata previsione, nelle norme regionali impugnate, dell'obbligo di adottare procedure ad evidenza pubblica in ogni caso in cui l'appalto sia di importo uguale o superiore alla soglia comunitaria, determina la loro illegittimità costituzionale». V. anche la sent. n. 62 del 2008.

<sup>260</sup> Si veda in particolare A. Barbera, *Corte costituzionale e giudici di fronte ai «vincoli comunitari»: una ridefinizione dei confini?*, in «Quaderni costituzionali», 2007, p. 335 ss., il quale aveva esplicitamente proposto quanto segue: «La giurisprudenza è consolidata ma è possibile porsi una domanda: la posizione della Corte costituzionale, quale potenziale giudice di rinvio, deve essere ripensata in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione? A me pare che si debba rispondere affermativamente perché tra i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario imposti dal nuovo art. 117 potrebbe rientrare anche la definizione di «giurisdizione nazionale», di quel giudice cioè che, se in ultima istanza, è tenuto ad effettuare il rinvio pregiudiziale sulla base dell'art. 234 del Trattato. In ogni caso, ancor più questo ripensamento diverrebbe necessario qualora la Corte – come prima dicevo – dovesse limitare l'azione dei giudici alla disapplicazione delle sole norme nazionali direttamente «incompatibili». Se la Corte italiana si rifiuta di bussare alla porta della Corte di Giustizia evitando di porre ad essa «questioni pregiudiziali» interpretative essa ha più volte invitato i giudici *a quibus* a farlo loro (per es. sentt. 399/98 e 342/99). Quasi un dialogare a distanza evitando rapporti diretti con la Corte di Giustizia. Ma così non si evita il conflitto: che succede se sorge contrasto fra l'obbligo di attivare l'interpretazione di una norma in modo «conforme al diritto comunitario» (come richiesto dalla Corte di Giustizia) e l'obbligo di attivare l'interpretazione in modo «conforme

to che nel corso del giudizio in via principale, qualora si presenti la necessità di chiarire la portata della normativa comunitaria, può proporsi rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE): "nel caso, come quello di specie, in cui il giudizio pende davanti alla Corte costituzionale a séguito di ricorso proposto in via principale dallo Stato e ha ad oggetto la legittimità costituzionale di una norma regionale per incompatibilità con le norme comunitarie, queste ultime «fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, Cost.» (sentenze n. 129 del 2006; n. 406 del 2005; n. 166 e n. 7 del 2004) o, più precisamente, rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. (come chiarito, in generale, dalla sentenza n. 348 del 2007), con conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale della norma regionale giudicata incompatibile con tali norme comunitarie"; ciò precisato, "quanto alla sussistenza delle condizioni perché questa Corte sollevi davanti alla Corte di giustizia CE questione pregiudiziale sull'interpretazione del diritto comunitario, va osservato che la Corte costituzionale (...) costituisce una giurisdizione nazionale (...): essa, pertanto, nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale è legittimata a proporre questione pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia CE" (così ord. 103/2008<sup>261</sup>).

In tal modo, l'interpretazione della Corte di giustizia sulle norme europee interposte si fa parametro di legittimità costituzionale, per la via d'ingresso dell'art. 117, c. 1, della legislazione (in particolare, regionale), e in tal modo completano e confermano un percorso giurisprudenziale di cui si è dato conto nel cap. precedente<sup>262</sup>: v. sent. n. 94/95.

a Costituzione» (come richiesto dalle corti nazionali)? Che succede se il giudice ordinario ha bisogno – per così dire – di una «doppia pregiudizialità»: l'interpretazione della Corte di Giustizia su una norma che applica il diritto comunitario e, ricevuta la stessa, la valutazione della Corte costituzionale sulla legittimità costituzionale della norma stessa? In questi casi – si è soliti rispondere – la Corte costituzionale prima di pronunciarsi deve aspettare il giudice comunitario sia per assicurarsi che non si tratti di diritto direttamente applicabile sia per valutarne l'interpretazione più coerente con l'ordinamento comunitario. Ma che succede ove una direttiva comunitaria, richiamata fra i principi e i criteri direttivi, funga da parametro per la legislazione delegata? Spetta al giudice *a quo* – ha sottolineato da ultimo la Corte con le ordd. 108 e 109/98 – rivolgersi alla Corte di Giustizia. Ma questo orientamento come si concilia con la circostanza che il giudice ordinario mentre ha l'obbligo di sollevare eccezione davanti alla Corte italiana nei confronti di norme ritenute incostituzionali ha – se non è un giudice di ultima istanza – solo una mera facoltà di rivolgersi alla Corte di Lussemburgo?». Concludeva l'A. affermando «È tempo – io credo – che la Corte superi la propria ritrosia a collegarsi direttamente alla Corte di Giustizia».

<sup>261</sup> Cfr. sul punto M. Cartabia, *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia: atto primo*, in «Giur. cost.», 2008, p. 1312 ss.; S. Bartole, *Pregiudiziale comunitaria e "integrazione" di ordinamenti*, in «Le Regioni», 2008, p. 898 ss.; A. Cossiri, *La prima volta della corte costituzionale a Lussemburgo. Dialogo diretto tra corti, costituzionale e di giustizia, ma nei soli giudizi in via principale*, in «Studium Iuris», 2009, 627 ss.; I. Spigno, *La Corte costituzionale e la vexata questio del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*, in «Osservatorio sulle fonti», 2/08, p. 1 ss.;

<sup>262</sup> R. Romboli, E. Rossi, *Giudizio di legittimità costituzionale delle leggi*, in *Enc. dir., Aggiorn.*, Milano, Giuffrè, 2001, V, p. 503 ss.

D'altra parte, contemporaneamente, se in materia si apre al "dialogo" con la Corte di giustizia, lo si rende residuale, sul piano processuale.

La Corte ha introdotto una gradualità nella analisi delle questioni sottoposte a suo giudizio in via principale tale da evitare un sindacato costante e "preliminare" di legittimità fondato sul diritto europeo, che la potesse esporre al moltiplicarsi dei casi di rinvio pregiudiziale: si afferma ormai con costanza che fra le diverse censure prospettate dal ricorrente in via principale "assume carattere preliminare, sotto il profilo logico-giuridico, l'esame della violazione del riparto interno, tra Stato e Regioni, delle competenze legislative, rispetto alle censure che denunciano la violazione degli obblighi imposti dall'ordinamento comunitario (sentenze n. 67 del 2010 e n. 368 del 2008)" (così da ultimo 219/12)<sup>263</sup>.

La questione riveste una certa importanza, se la si osserva a tutto tondo<sup>264</sup>.

L'aspetto principale coinvolto da questa "regoletta" processuale è una indicazione di indirizzo, che fa il paio con il ruolo dell'esercizio statale di competenze legislative nell'attuazione del diritto europeo.

Nei par. precedenti si è segnalato che le discipline statali legittimate dalla Corte secondo moduli non perfettamente coerenti con il riparto costituzionale di competenze (astrattamente considerato) sono anche, spesso, attuative del diritto europeo (un breve promemoria: ambiente, concorrenza, energia, ordinamento della comunicazione, in modo più complesso e indiretto il coordinamento finanziario, in modo episodico il coordinamento informativo ecc.).

L'ordine di priorità indicato dalla Corte ha l'effetto – mi sembra – di tendere a tradurre direttamente, all'interno delle singole materie contemplate, il limite dell'ordinamento comunitario.

In questa prospettiva, il vincolo derivante dall'art. 117, c. 1, rimane implicito, non emerge autonomamente, ma è presente e pervasivo nei rapporti fra competenze statali (che si allargano) e regionali (che si restringono): diviene la via per garantire la compatibilità comunitaria degli atti di esercizio delle competenze, attraverso un parametro *interposto* strisciante, che si materializza mediante *interposizione* della legislazione statale (attuativa).

In altre circostanze – peraltro analoghe a quelle della sent. 368/08 – la Corte ha applicato direttamente l'art. 117, c. 1, quando tale parametro era evocato dal ricorrente insieme a norme diverse da quelle concernenti il riparto interno di competenze (art. 120, c. 1, Cost., nella specie): nelle sentt. 86 e

<sup>263</sup> Su questo tema è necessario rinviare alle puntuali riflessioni di M.P. Iadicco, *Violazione del riparto costituzionale delle competenze e rispetto degli obblighi comunitari: questioni processuali e possibile contrasto tra parametri del giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in «Giur. cost.», 6/08, p. 4397 ss. In particolare, l'A. ricostruisce come la sent. n. 368/08 si inserisca, innovativamente, nei precedenti in materia che tale ordine non avevano precisato (406/05, 129/06, 269/07); in secondo luogo, osserva che "si potrebbe sostenere che la prioritaria valutazione dei parametri costituzionali diversi dal comma 1 dell'art. 117 Cost. costituisca, a giudizio della Consulta, condizione per la rilevanza della pregiudiziale comunitaria" nel giudizio in via principale.

<sup>264</sup> Ma per più generali svolgimenti v. M. Iadicco, *Violazione*, cit.

191/12 è dichiarata l'incostituzionalità di due leggi regionali per violazione dell'art. 117, c. 1.

L'impressione generale è che il tema dell'attuazione o del rispetto dell'ordinamento europeo, in prevalenza, finisce per segnare un'ipotesi ulteriore di lettura in senso restrittivo delle competenze regionali, in quanto, mentre offre un facile «argomento comunitario» per le operazioni di accentramento, è difficilmente ipotizzabile che ne offra uno altrettanto forte per politiche di decentramento di funzioni legislative e amministrative al livello regionale.

Fra l'altro, sempre a conferma del ruolo che sta assumendo l'attuazione del diritto comunitario rispetto alle prerogative regionali accentuate dalla riforma del Titolo V, la legge n. 11/05 ha confermato la possibilità di «intervento legislativo statale di «attuazione preventiva» (cioè precedente l'eventuale accertamento dell'inerzia regionale), soprattutto nelle materie di competenza regionale residuale/esclusiva, posto che l'art. 13, c. 3, non pare fare alcuna distinzione al riguardo»<sup>265</sup>: lo Stato può dunque intervenire preventivamente con norme cedevoli<sup>266</sup>.

<sup>265</sup> Così L. Califano, *Stato, Regioni e diritto comunitario nella legge n. 11/2005*, in «Quad. cost.», 4/05, p. 862.

<sup>266</sup> Come peraltro ritenuto nella sent. n. 399/06.

# LA QUALIFICAZIONE DEGLI INTERESSI FRA MATERIE E COMPETENZE

*Sommario: 1. Prime conclusioni. Nella frantumazione delle materie un ritorno alla prevalenza degli interessi. – 2. Percorsi degli «interessi» come sintesi dialettica della relazione fra materie e competenze. – 2.1. Le materie come scelta politica. Le impugnazioni in via principale: legislazione e giudizio in via principale (e ritorno). – 2.2. Le competenze nella contingenza. Dal coordinamento finanziario all'equilibrio di bilancio. – 2.3. Le competenze che si fanno materia. Il caso della semplificazione amministrativa. – 3. Il cammino delle materie. Apologia di un processo (sempre) in divenire.*

## **1. Prime conclusioni. Nella frantumazione delle materie un ritorno alla prevalenza degli interessi**

Nel presente lavoro si è molto insistito sulla matrice storica del nostro regionalismo. Nei primi tre capitoli, in particolare, ho cercato di ripercorrere, in modo necessariamente sintetico, rispettivamente la genesi, l'impostazione teorica e la prassi del nostro ordinamento regionale (ovviamente in riferimento al tema della potestà legislativa).

Si è trattato, in realtà, non di una impostazione «ideologica» o di un particolare «affetto» per le ricostruzioni storiche ed i percorsi a ritroso.

In questo lavoro l'esigenza di approfondimento è venuta maturando proprio a causa dell'analisi della giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V.

Nell'accumularsi delle decisioni, a partire dal 2003, mi è sembrato progressivamente necessario risalire alle radici del nostro regionalismo per comprendere in pieno il fenomeno giurisprudenziale che si veniva realizzando che, ai miei occhi, sembrava mettere in discussione non solo la “separazione” dei legislatori statale e regionale, ma, con essa, l'efficacia normativa delle riforme costituzionali, fino a lambire il tema, peraltro attuale<sup>1</sup>, della rigidità stessa della nostra Costituzione<sup>2</sup>.

Il patrimonio giurisprudenziale formatosi a partire dal 2002 ci consegna un quadro delle competenze – lo si è visto – estremamente composito.

Ho tentato di sistematizzare un quadro estremamente frastagliato e puntiforme – pur senza dubbio non potendo entrare in tutti i particolari e trattare tutte le materie.

<sup>1</sup> Cfr. R. Bin, *Che cos'è la Costituzione?*, in «Quad. cost.», n. 1 del 2007, p. 11 ss. (ma v. in particolare 12 ss.).

<sup>2</sup> Cfr. A. Barbera, *Costituzione e ordinamento costituzionale*, in «Quad. cost.», 2/10, p. 311 ss. e, in merito alla riforma del Titolo V, 353 ss.



L'analisi svolta dimostra che il sistema di relazioni fra materie e competenze legislative, a questo punto, può essere sintetizzato in alcune costanti e caratteristiche di fondo, anche comparandolo col precedente.

Nel previgente Titolo V, la definizione delle materie legislative regionali derivava dalla dialettica fra dimensione regionale e dimensione nazionale degli interessi che acquisiva consistenza nella identificazione dei limiti alla legislazione regionale – sufficienti per una verifica in tal senso sono le prime decisioni della Corte costituzionale degli anni cinquanta e del primo biennio degli anni settanta e la logica del ritaglio di funzioni incardinata nella legislazione statale<sup>3</sup>.

Nel Titolo V vigente qualcosa cambia<sup>4</sup>. Complice la (confusa) formulazione dei commi 2 e 3 dell'art. 117 e la scomparsa di clausole di supremazia generali, la dialettica fra interessi regionali e nazionali si traduce, in prima battuta, all'interno delle materie legislative.

La prima conseguenza osservabile trascorsi ormai dieci anni è – mi sembra – non tanto la crisi delle materie, ma il disfacimento delle tipologie di potestà legislative configurate nell'art. 117, Cost.<sup>5</sup>

Le singole materie, con il fascio di interessi ad esse riferibili (in particolare, sulla base della legislazione vigente e previgente alla riforma costituzionale), introducono potestà legislative a sé che spesso non corrispondono alla collocazione nell'art. 117 e sicuramente non si somigliano molto fra loro, all'interno delle medesime potestà concorrenti, esclusive, residuali.

Talvolta è più agevole osservare analogie fra materie rientranti in potestà legislative diverse, che nell'ambito della medesima.

Va osservato, in questo contesto, che l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale – cfr. par. 3, cap. III – in una fase intermedia ha consentito una concorrentializzazione<sup>6</sup> (sorvegliata) delle potestà legislative e, nella fase più recente, ha elaborato una giurisprudenza “per materia” più attenta a delimitare i confini fra legislazione statale e regionale.

Questo esito è largamente determinato dalla assenza di un governo politico della riforma costituzionale. Per l'appunto, la assenza di una visione complessi-

<sup>3</sup> ... oltre alla lettura del manuale di diritto regionale di Livio Paladin, capitolo secondo, sez. I e II, ed. 1992.

<sup>4</sup> Cfr. V. Onida, *Il giudice costituzionale e i conflitti fra legislatori locali e centrali*, in «Le reg.», 1/07, p. 20-21: “La riforma del 2001, che ha modificato radicalmente il riparto delle attribuzioni, elencando *ex novo*, e con formule diverse da quelle del passato, le materie attribuite alla competenza statale esclusiva e quelle attribuite alla competenza concorrente di Stato e Regioni (attribuendo a queste ultime la competenza «residuale»), non è invece stata seguita dalla emanazione di analoghe norme di trasferimento, che potessero concorrere a delimitare i confini e il contenuto delle materie medesime”.

<sup>5</sup> Si tratta, nella fase attuale, di qualcosa di diverso del “livellamento” delle competenze di cui ha discusso R. Bin, *I criteri di individuazione delle materie*, in «Le reg.», 5/06, 898 (che invece corrispondeva alla fase giurisprudenziale precedente, cui si riferiva).

<sup>6</sup> Ha osservato R. Bin, *I criteri*, cit., 898, che “il piano su cui sembra avverarsi l'appiattimento delle potestà legislative è quello della competenza concorrente, a cui sembra progressivamente avvicinarsi la potestà esclusiva dello Stato, non meno della potestà «residuale» delle Regioni”.

va<sup>7</sup> ha consentito che fossero i singoli “episodi normativi” ed i conseguenti giudizi della Corte costituzionale ad assumersi il compito – tassello per tassello – di ricostruire il quadro delle competenze.

La decisa spinta (propria della fase intermedia della giurisprudenza costituzionale) verso la flessibilità e la cooperazione (per il tramite del sistema delle Conferenze) si è proiettata nella legislazione statale coeva. Quindi, in un secondo e più recente momento, istituzionalizzata quella dinamica, risulta agevole strutturare maggiormente, e per materia, i confini delle competenze<sup>8</sup>.

Da qui l'affinamento progressivo dei criteri di lettura della materia e degli strumenti di armonizzazione e unificazione del sistema delle competenze che il giudice costituzionale adotta ed il progredire dell'utilizzo del criterio di prevalenza (spesso in apparente sostituzione del generale principio di leale collaborazione, così come utilizzato dalla Corte in precedenza).

La consistenza materiale – si è detto nel par. 6 del cap. precedente – deriva dall'analisi del contenuto delle disposizioni normative, della loro *ratio*, del loro fine. Questo percorso garantisce di enucleare l'interesse tutelato, ma ancor prima finisce per agganciarlo al diritto vigente<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Cfr. V. Onida, *Il giudice*, cit., p. 20.

<sup>8</sup> In questo contesto si iscrive l'andamento delle sentenze della Corte costituzionale cd. additive di leale collaborazione. Negli anni 2004/05 queste decisioni assumono una consistenza davvero rilevante, così come nel biennio 2008/09 quando dopo una breve pausa – cfr. cap. III, par. 4 – riprendono con forza il contenzioso Stato-regioni (per la casistica, v. F. Manganiello, *L'interesse nazionale scompare nel testo... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in «Le reg.», 1/12, p. 84, nt. 91 e p. 87). Nell'ultimo triennio, invece, questo genere di decisioni tende a ridimensionarsi notevolmente (salvo errori, ho contato in tutto 5 decisioni: 27/10, 33/11, 79/11, 330/11, 163/12). Credo che ciò sia conseguenza di due fattori. In primo luogo, la giurisprudenza ha avuto una forte influenza sul legislatore statale che, sulla sua scia, nella legislazione coeva e successiva non ha mancato di introdurre moduli concertativi (come puntualmente rilevato in dottrina da R. Cherchi, I. Ruggiu, «*Effetti-vità*», cit., p. 365 ss., la giurisprudenza costituzionale “sta avendo effetti indiretti anche sul *drafting* legislativo” verificandosi “casi di leggi che prevedono il doppio parere della Conferenza Stato-Regioni, sia sullo schema di atto normativo iniziale, che sulla versione finale, così come modificata dal governo tenuto conto del parere espresso; ugualmente sono comparse leggi che prevedono l'impossibilità di discostarsi dal parere, neanche con adeguata motivazione”). Quindi, è venuta meno l'esigenza di adottare questo genere di decisioni. In secondo luogo, il *prevalere* dell'utilizzo del criterio di *prevalenza*, nella giurisprudenza più recente, ha ridotto le ipotesi in cui è necessario ricorrere alla leale collaborazione al fine di risolvere conflitti di competenza fra Stato e regioni.

<sup>9</sup> È stato puntualmente sorpreso il rapporto fra legislazione vigente (in termini di criterio storico-normativo) e individuazione delle competenze residuali: “Non è mero accidente, dunque, che nella giurisprudenza costituzionale l'elemento maggiormente valorizzato ai fini dell'assegnazione della competenza residuale sia stato quello storico-normativo. In una sorta di parallelismo rovesciato fra funzione amministrativa e legislativa, la Corte ha applicato un principio di non regressione secondo il quale alle Regioni andrebbero intestate, nell'attesa degli ulteriori trasferimenti di funzioni da effettuare nel rispetto del principio di sussidiarietà, competenze comunque non minori di quelle corrispondenti alle funzioni già trasferite alla stregua della legislazione vigente. Seguendo questa linea di ragionamento, sono state attribuite alla potestà residuale la disciplina degli usi civici, dell'agricoltura, del commercio; dell'artigianato; delle sagre e fiere; dei mezzi di trasporto pubblico locale; dei lavori socialmente utili; dell'edilizia residenziale pubblica; sono stati scorporati l'organizzazione scolastica dall'istruzione, il reddito di ultima istanza dalle politiche sociali, l'edilizia sanitaria dall'organizzazio-

Ne deriva una lettura della materia sulla base di una costruzione normativa degli interessi che può, anche largamente, non corrispondere alla tipologia di competenza dell'art. 117 in cui la materia è inserita.

Ci dice la Corte che “la complessità dei fenomeni sociali su cui i legislatori intervengono si esprime, di regola, in una fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse” ed, anzi, che è “la regola opposta che si ha modo di rinvenire nella concreta dinamica normativa, ovvero la confluenza nelle leggi o nelle loro singole disposizioni di interessi distinti, che ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni” (278/10): ciò conduce direttamente all'utilizzo del criterio di prevalenza, se la scelta è quella di non abbandonare la logica delle materie come strumento di ripartizione delle competenze.

La prevalenza, dunque, presuppone una consistenza materiale, per essere determinata: “questa Corte non si può esimere dal valutare, anzitutto, se una materia si imponga alle altre con carattere di prevalenza (sentenze n. 50 del 2005 e n. 370 del 2003), ove si tenga presente che, per mezzo di una simile espressione, si riassume sinteticamente il *proprium* del giudizio, ovvero l'individuazione della competenza di cui la disposizione è manifestazione” (ancora 278/10).

L'ipotesi di fallimento della prevalenza – la «concorrenza di competenze» – opera quando è impossibile districare l'intreccio materiale che si realizza in un intervento normativo. Ma il giudizio che ne segue sul grado di collaborazione richiesta o imposta direttamente al legislatore statale finisce per tornare a fondarsi, spesso in modo palese, su una valutazione di prevalenza che determina il grado di invasione degli ambiti di competenza regionale e da questo ricava la definizione dell'intensità delle procedure cooperative indotte (120/10).

A ben vedere, anche il principale “rimedio” di tutela delle istanze unitarie – la «chiamata in sussidiarietà» – presuppone un giudizio preliminare nel quale si verifica che l'intervento legislativo statale incida in prevalenza (o *in toto*) in ambiti di competenza regionale concorrente o residuale.

Infine, la stessa individuazione dell'ambito di competenza statale in riferimento alla tutela del «bene giuridico-ambiente» (o della concorrenza), con le conseguenze che comporta in ordine alla esclusione della competenza regionale, presuppone in ultima analisi un preliminare giudizio di prevalenza nella parte trasversale della materia, ché altrimenti non sarebbe tale<sup>10</sup>.

ne sanitaria; infine è stata superata la distinzione fra pesca in acque interne e pesca marittima perché in attuazione della delega conferita con la l. 38/2003, il legislatore delegato aveva già eliminato quella originaria partizione in sede di trasferimento delle relative funzioni amministrative” (così G. Scaccia, *Legislazione esclusiva*, cit., p. 146-47).

<sup>10</sup> Cfr. F. Benelli, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in «Le reg.», 2-3/11, p. 281, che correttamente rileva come “rispetto alla prima giurisprudenza *post* riforma, le nuove vesti del criterio di prevalenza determinano una forte semplificazione del problema delle interconnessioni tra più interessi: ciò che importa, oggi, è (solo) lo scopo fondamentale della legge (o dell'insieme di disposizioni), perché, una volta identificata la materia «prevalente», in essa restano attratte anche le eventuali norme di contorno. Accertata la competenza legislativa «prevalente», essa

Il passaggio dalla flessibilità in chiave cooperativa nella lettura delle materie e delle competenze alla costante lettura in chiave di prevalenza materiale<sup>11</sup> ha anche l'effetto di superare un certo dualismo che si riscontrava nella giurisprudenza costituzionale della fase intermedia.

Accanto ai numerosi casi in cui si ricostruiva l'assetto delle competenze in una ondivaga chiave collaborativa, infatti, si sviluppava una giurisprudenza – nei casi più delicati – in cui era consueto il riferimento ad interessi unitari<sup>12</sup>, non frazionabili, ed anche schiettamente nazionali<sup>13</sup>, o un impiego strumentale del criterio storico-normativo<sup>14</sup>.

L'utilizzo del criterio di prevalenza incorpora questo – in fondo, più apparente che reale – dualismo fra leale collaborazione ed interessi nazionali, e ne garantisce la sintesi attraverso l'esegesi delle materie (svolta secondo i consueti criteri).

In quest'ottica, l'utilizzo del principio di leale collaborazione diviene uno strumento sussidiario.

Se si analizza la prassi giurisprudenziale della «chiamata in sussidiarietà» e della «concorrenza di competenze» (par. 10.2 e 6 del cap. III), si può rilevare che entrambi questi istituti hanno un effetto «collaterale» rispetto all'autonomia regionale.

Mentre ritagliano un ruolo alla Regione o, più frequentemente, al loro «sistema di rappresentanza» presso i poteri centrali, riducono considerevolmente e contemporaneamente il margine di «scelta individuale» attribuito a ciascuna di esse (dalla Costituzione).

In questo modo, le Regioni, o meglio il sistema regionale<sup>15</sup>, effettivamente riesce ad ottenere un margine di compartecipazione alle decisioni concernenti

diviene «piena», porta cioè con sé tutte le funzioni amministrative, senza necessità di subordinarne l'esercizio a procedure di leale collaborazione».

<sup>11</sup> Cfr. criticamente F. Benelli, *La costruzione*, cit., 281 ss.

<sup>12</sup> Lo ricorda V. Onida, *Il giudice*, cit., 21: «più volte [la Corte, nda] è sembrata cercare nel testo costituzionale, anche quando il suo tenore letterale non lo rendeva facile, ragioni per giustificare interventi legislativi centrali mossi da quelle che potevano apparire evidenti esigenze di carattere unitario».

<sup>13</sup> Cfr. sent. n. 62/05 (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](http://www.forumcostituzionale.it)) e 405/05 (su cui v. R. Tosi, *Nomina costituzionali, materie e interessi: la Corte contraddice se stessa*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)).

<sup>14</sup> 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 di 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. Cassetti, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 5 del 2004.

<sup>15</sup> ... «Sul punto, è bene chiarire, in via generale, come (...) il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze» (401/07).

l'impiego delle risorse o l'esercizio delle funzioni amministrative (da gestire o co-gestire), tuttavia ciascuna di esse perde immediatamente una buona fetta della propria autonomia legislativa sia rispetto allo Stato, sia – ma direi proprio: soprattutto – rispetto alla possibilità di differenziare le proprie scelte da quelle delle altre Regioni<sup>16</sup>.

Si potrebbe ragionevolmente obiettare che il criterio di prevalenza di norma opera a favore dello Stato e quindi il risultato in concreto sarebbe di privare le Regioni di potestà legislativa.

È esatto. Ma bisogna distinguere. Se la prevalenza statale si realizza in materia concorrente, di norma, le Regioni mantengono – se la declinazione dei principi della singola materia lo consente – *in primis* la competenza nella disciplina di dettaglio e, in secondo luogo, la potestà regolamentare. Quindi una sfera di esercizio autonomo di potestà normativa. In entrambi i casi, rispetto alla applicazione classica della leale collaborazione, possono guadagnare potestà normativa<sup>17</sup>.

Il punto principale è, tuttavia, che si possono introdurre moduli cooperativi ulteriori e diversi che salvaguardano l'autonomia normativa regionale e le esigenze unitarie che fanno capo allo Stato. Insomma esiste una terza via – che rimane piuttosto in ombra in dottrina – fra prevalenza e collaborazione in sede attuativa.

Il riferimento è alla «sentenza condono» (n. 196/04) in cui la Corte aveva effettivamente sperimentato l'utilizzo di una ipotesi di collaborazione legislativa

<sup>16</sup> Non è un caso, dunque, se dopo la riforma del Titolo V, nonostante si sia passati da un procedimento legislativo regionale fitto di insidie ad un procedimento estremamente fluido (sul piano strutturale, evidentemente), all'esplosione delle pratiche concertative non ha corrisposto un valorizzazione proporzionale del numero e della qualità delle leggi approvate dalle Regioni. Per un inquadramento della produzione legislativa regionale, nel complesso della produzione normativa, v. V. Di Porto, *Focus: il processo federalista italiano e lo "stato" della legislazione*, in <http://www.riformeistituzionali.it/>.

<sup>17</sup> Tuttavia si veda la sent. 187/12, p. 4.1 in diritto, ove si afferma “Nella disciplina del ticket, l'«intreccio» e la «sovrapposizione di materie» non rendono possibile «individuare una prevalente» (sentenza n. 330 del 2011), né tracciare una «precisa linea di demarcazione» tra le competenze (sentenza n. 200 del 2009). Lo Stato può esercitare la potestà regolamentare solo nelle materie nelle quali abbia competenza esclusiva (da ultimo, sentenze n. 149 e n. 144 del 2012), non in un caso, come quello in esame, caratterizzato da una «concorrenza di competenze» (sentenza n. 50 del 2005)”. La novità sarebbe di rilievo: la logica della concorrenza di competenze è proprio quella di garantire un livello di collaborazione almeno in sede di attuazione delle norme statali, che spesso trovano completamento in fonti secondarie (o sostanzialmente tali). Se il precedente non rimanesse isolato, se ne potrebbe dedurre che in caso di concorrenza di competenze la leale collaborazione non si estende all'esercizio di potestà regolamentare – secondo una lettura rigida dell'art. 117, c. 6 – ma (sembrerebbe) solo in riferimento ad atti (sostanzialmente) amministrativi. Sarebbe comunque un passaggio di assoluto rilievo. Tuttavia, in una decisione successiva la Corte sembra non volerne fare un precedente: “Una volta affermato infatti che la disposizione impugnata ricade in un ambito materiale riservato alla potestà legislativa esclusiva statale, viene meno l'obbligo di istituire meccanismi concertativi tra Stato e Regione, giacché essi vanno, in li-

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<sup>18</sup>.

In questa decisione<sup>19</sup> mi sembra realizzarsi, sul piano della legislazione, un modulo convincente (e non necessariamente alternativo a quello in voga) di collaborazione istituzionale, in cui ciascuna Regione conserva un margine effettivo ed autonomo di potere decisionale, dovendo comunque garantire una decisione in tempi certi, a pena di veder rivivere la legislazione statale<sup>20</sup>.

Questa prospettiva ha indirettamente ispirato anche successivi accordi per l'attuazione di programmi statali<sup>21</sup> e, in buona parte, anche il progetto di riforma

nea di principio, necessariamente previsti solo quando vi sia una concorrenza di competenze nazionali e regionali, ove non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri (sentenze n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005)<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Cfr. M. Scudiero, *La legislazione: n. 219 della competenza, in* «Studi in onore di Gianni Ferrara», vol. III, Giappichelli, 2006, p. 575 ss., il quale afferma che “di certo l’orientamento della Corte trova la sua ispirazione nel principio di leale cooperazione, invero esplicitamente richiamato nella decisione n. 196 (p. 21 dei *considerata* in diritto). Tuttavia, tale principio non da interamente conto della soluzione dettata. Vi è in più la rilevanza del ruolo dello Stato come interprete delle esigenze unitarie dell’ordinamento che – nella visione della Corte – lo legittima, anche attraverso il decreto-legge, a compiere scelte di politica legislativa assai incidenti: scelte rispetto alle quali alle Regioni residua bensì uno spazio attuativo ma condizionato nei contenuti e circoscritto nel tempo. Quanto una tale visione contribuisca a fare chiarezza sulla pariteticità dello Stato e delle Regioni, conclamata sulla base dell’enunciato di cui all’art. 114 Cost. novellato, non occorre sottolineare”; ma v. anche C. Pinelli, *Le scelte della Corte sul condono edilizio e alcune loro problematiche conseguenze*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2004, p. 2013 ss.

<sup>19</sup> Come puntualmente rileva N. Zanon, *Introduzione*, cit., p. 5 ss. la Corte, in un sol colpo, è riuscita a dichiarare incostituzionali le norme statali di dettaglio, ad obbligare le Regioni a fare il loro dovere di legislative, 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).

<sup>20</sup> Uno schema di questo genere, mi sembra, un forte stimolo per le Regioni a collaborare orizzontalmente fra loro, ad individuare percorsi insieme autonomi (liberamente decisi) e comuni (cioè frutto di una decisione convergente), capaci di influenzare lo stesso livello statale. Sull’assenza nel nostro sistema di una effettiva collaborazione orizzontale si rinvia a R. Bifulco, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in «Le Regioni», 2006, p. 233 ss.

<sup>21</sup> Ci si riferisce alla travagliata vicenda del cd. Piano Casa: per quanto qui interessa, sulla base di un accordo in sede di Conferenza unificata dell’aprile 2009, pressoché tutte le regioni hanno adottato – come concordato – leggi attuative del piano del Governo. Cfr. [http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/casa\\_piano/](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/casa_piano/). Sulle vicende patologiche che ne sono conseguite v. da ultimo M. Belletti, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo nella giurisprudenza costituzionale*, Aracne, 2012, p. 238 ss. (oltre a Corte cost. 361/10).

delle competenze concorrenti presentato recentemente dal Governo<sup>22</sup>, ma ci riporta all'inizio del discorso: il legislatore statale potrebbe legittimamente individuare modelli di collaborazione che salvaguardano i fini unitari che persegue e l'autonomia legislativa regionale, ma la sua inerzia condiziona il giudice costituzionale a barcamenarsi fra criterio di prevalenza, attrazione in sussidiarietà e concorrenza di competenze.

Proprio questa decisione sembra plasticamente rappresentare che non v'è contraddizione fra riconoscimento del persistere del limite (frantumato, per quanto qui interessa, nelle materie<sup>23</sup>) degli interessi nazionali e attuazione operativa del principio di leale collaborazione.

Comunemente si afferma che un tale limite simboleggerebbe il persistere di dinamiche gerarchiche e di supremazia nei rapporti Stato – Regioni e, invece, sarebbe incompatibile con dinamiche paritarie (simboleggiate dall'art. 114, Cost.) e collaborative. Non interessa sottolineare che la Corte costituzionale a partire dalla sent. 274/03 si è espressa chiaramente al riguardo della ipotetica pariordinazione fra enti costitutivi della Repubblica<sup>24</sup>.

Credo sia utile, invece, evidenziare che non c'è contraddizione necessaria fra limite degli interessi e leale collaborazione, così come non c'è necessaria incompatibilità fra supremazia o gerarchia e collaborazione, tant'è che nel nostro paese il modello di leale collaborazione simboleggiato nel sistema delle Conferenze si è senza dubbio sviluppato in un sistema istituzionale retto dalla supremazia dello Stato (cfr. cap. II)<sup>25</sup>.

In tale prospettiva mi sembra importante sottolineare il passaggio al nuovo art. 114, Cost., e la sua intrinseca (nuova forma di) coerenza con l'art. 5, Cost., poiché si tratta di una disposizione valorizzata o rifiutata, a seconda che si voglia dimostrare la pariordinazione o la supremazia dello Stato nei confronti degli altri enti costitutivi della Repubblica.

La nuova disposizione ricostruisce l'ordinamento repubblicano secondo una

<sup>22</sup> Cfr. il disegno di legge costituzionale (A.S. n. 3520) recante Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale, in particolare art. 2, c. 1, lett. g), ove si afferma che le leggi statali possono prevedere un termine entro il quale le Regioni adeguano la propria legislazione alla legislazione statale nelle materie concorrenti.

<sup>23</sup> A. Barbera, *Gli interessi nazionali nel nuovo Titolo V*, in E. Rozo Acuña (a cura di), *Lo Stato e le Autonomie*, Giappichelli, 2003, p. 12 ss., aveva individuato tre modalità di emersione degli interessi nazionali: 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.

<sup>24</sup> Seguita, in particolare, dalla sent. 365/07, su cui v. le osservazioni di A. Anzon Demmig, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale*, in «Giur. cost.», 6/07, p. 4999 ss. (in particolare, v. par. 6, sul tema richiamato nel testo).

<sup>25</sup> Cfr. P. Carrozza, *Principio di collaborazione*, cit., p. 473 ss.

metodologia che si potrebbe definire, credo pacificamente, per “cerchi concentrici”: a) tutti i cerchi del sistema condividono lo stesso centro (la Repubblica); b) il cerchio più grande comprende del tutto i cerchi più piccoli senza però eliminarli o cancellarli<sup>26</sup>.

In tal senso, il concetto di “Repubblica” si identifica con l’intero sistema dei cerchi concentrici e non con uno di essi, nemmeno il più grande. D’altra parte, è evidente che solo il cerchio più grande esprime un punto di vista che, mentre è espressione di uno solo dei cerchi – quello più grande, appunto –, comprende tutti gli altri.

In un certo senso, proprio questa breve descrizione spiega perché tutte le clausole che potenzialmente permettono l’espansione delle competenze statali a tutela di interessi unitari, se poste sotto pressione da ingestibili casi concreti ... finiscono per dilatarsi indefinitamente a scapito delle competenze regionali<sup>27</sup>.

Se questa impostazione è corretta, bisogna fare un passo ulteriore e riconoscere che quando la dimensione di un interesse lo colloca fra due livelli di governo “costitutivi” della Repubblica, la competenza *ultima* del livello superiore non può essere negata, per una ragione che appartiene innanzitutto alla logica del testo costituzionale<sup>28</sup>, ma direi anche di ogni testo costituzionale che si occupi del problema delle competenze legislative<sup>29</sup>: vi sarà una parte più o meno rilevante di quell’interesse che semplicemente supererà il livello di governo inferiore – è quindi il livello dimensionale dell’interesse che si fa gerarchia, se si vuole, non l’opposto – e che quindi spetterà alla competenza del livello più “capiente”<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> ... al di là della metafora, mi sembra di impostare il ragionamento in modo analogo a quanto affermato da B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, 2002, 31 ss., e da G. Rolla, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in «Le regioni» n. 5 del 2003, p. 703, il quale afferma che “ogni organizzazione territoriale fornita di autonomia è pur sempre parte di un tutto”.

<sup>27</sup> Come peraltro ricorda V. Onida, *Il giudice*, cit., p. 21. E credo che sia in questa prospettiva che vanno apprezzate le forme prevalenti della «leale collaborazione» nella giurisprudenza costituzionale, che in realtà sono strumenti di prevalenza dell’interesse centrale: anche quando assumono la veste della co-decisione paritaria, non sono in contrasto con il persistere, in sé considerato, del limite degli interessi, tant’è che quand’anche la co-decisione paritaria non si raggiunge e si versi in fase di stallo, la Corte ci insegna che gli ulteriori moduli procedurali che devono essere previsti, alla fine possono essere superati dalla decisione dello Stato (sent. n. 378/05 e più recenti che opportunamente garantiscono la serietà delle ulteriori procedure concertative in caso di stallo).

<sup>28</sup> Infatti, ad es., molti notano non tanto l’irragionevolezza degli esiti della chiamata in sussidiarietà, quanto quella dell’apparato motivazionale che ne è alla base: cfr. A. Gentilini, *La sussidiarietà*, cit., p. 1595 ss.

<sup>29</sup> Sul punto, non può che rinviarsi a C. Bologna, *Stato federale e “National interest”. Le istanze unitarie nell’esperienza statunitense*, BUP, Bologna, 2010. Nell’introduzione al lavoro (dedicata alle istanze unitarie nello Stato composto), il par. 2 evidenzia che fra le clausole di tutela esigenze unitarie e collaborazione non c’è incompatibilità (al contrario, “strumento di grande importanza nella garanzia delle istanze unitarie è anche l’adozione di moduli cooperativi”, p. 27).

<sup>30</sup> È manifesto che la giurisprudenza costituzionale, modulando in modi diversi le proprie argomentazioni e gli strumenti utili al fine, sia sempre riuscita nei casi di eccedenza dell’interesse in



Se ci si riflette, a me sembra questa la *ratio* che fa da sfondo all'utilizzo del criterio di prevalenza nella giurisprudenza costituzionale, che si può tradurre anche in questi termini: rovesciato il criterio di riparto delle competenze legislative, al verificarsi della dimensione ultraregionale dell'interesse tutelato da una disposizione corrisponde una sorta di preferenza della legge statale<sup>31</sup>, specularmente a quanto accadeva nel previgente Titolo V per la legge regionale.

Ciò conduce a concludere che l'annoso problema della persistenza del limite dell'interesse nazionale, dal punto di vista *qualitativo*, non può che essere risolto positivamente: gli interessi nazionali (che magari dopo la riforma sarebbe più corretto definire «interessi della Repubblica») esistono finché esiste il cerchio concentrico più grande, sono ad esso connaturati poiché rappresenta l'unico livello in cui «i fini e i valori su cui le forze politiche egemoni fondano la decisione di considerarsi unite nella Repubblica italiana»<sup>32</sup> trovano una sintesi e possono diffondersi a tutti gli altri livelli, in una logica che ordinariamente si muove attraverso il giudizio di prevalenza.

Da quest'ultimo punto di vista la questione non è se esistano gli interessi nazionali, ma *quanta* ingerenza statale è ragionevole che sopportino le Regioni nel nuovo quadro costituzionale: qui il problema si trasferisce sulla dimensione interna dei singoli cerchi concentrici e, per quanto concerne la potestà legislativa, sul significato dell'art. 117, Cost., come norma costituzionale capace di definire gli spazi rispettivi di autonomia legislativa statale e regionale.

Tuttavia, i criteri di lettura dell'art. 117 sono fortemente condizionati dall'esigenza di «un'attiva e coerente politica istituzionale di attuazione da parte del Parlamento anche sulla base di procedure di sostanziale coinvolgimento delle Regioni»<sup>33</sup> (che non c'è stata, finora), in quanto le riforme costituzionali non si radicano «tutto in un colpo, per il solo fatto della loro adozione, ma vanno a insediarsi, a radicarsi nell'esperienza, attraverso i concreti comportamenti di coloro i quali le attuano e ne pongono in essere le prescrizioni, interpretandole»<sup>34</sup>. In conseguenza, come dimostra il complesso delle decisioni trattate nei capitoli precedenti, questo è un problema che la Corte non può che risolvere di rimbalzo, dipendendo in prima battuta dal contegno delle «forze politiche

gioco rispetto al livello di governo (apparentemente, ex art. 117) competente, ad incardinare nel livello centrale la competenza legislativa, magari garantendo formule collaborative o concertative che però non riguardano il concorso alla scelta politica di fondo, ma semmai la partecipazione esecutiva alla sua attuazione.

<sup>31</sup> ... «in definitiva, la potestà legislativa statale e quella regionale corrono lungo una linea di competenze bensì differenziate, quanto alla *possibilità* e al *modo di esercizio*, ma modellata sulla (eventuale) *preferenza della legge statale*» (così F. Modugno, *La posizione e il ruolo della legge statale nell'ordinamento italiano*, in F. Modugno, P. Carnevale (a cura di), *Trasformazioni*, cit., p. 33; corsivo nel testo originale).

<sup>32</sup> ... l'espressione, come è noto, è di A. Barbera, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1973.

<sup>33</sup> U. De Siervo, *Il sistema delle fonti*, cit., p. 1264.

<sup>34</sup> S. Bartole, *Le prospettive della legislazione regionale*, in «Le Regioni», n. 5 del 2006, p. 878 ss.

egemoni» e dalla loro volontà di rimodulare, o meno, il decentramento ed il grado di autonomia<sup>35</sup>.

Sul piano giurisprudenziale, di conseguenza, è quasi ricalcando questo progredire (o regredire) del processo di implementazione dell'autonomia regionale che acquisite consistenza la valutazione degli interessi e la ordinaria soluzione di prevalenza<sup>36</sup>.

Fra gli aspetti che influenzano la dinamica descritta si colloca senza dubbio il problema della “perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3” (6/04).

Non ci si vuole avventurare in questioni che necessitano di un approfondimento sostanzialmente monografico<sup>37</sup> e che peraltro implicano un ripensamento della funzione legislativa, in quanto tale<sup>38</sup>. D'altra parte, non si può non rilevare una carenza sostanziale e strutturale nelle modalità con cui si realizza la sintesi, sul versante statale, degli interessi della Repubblica.

Gli interessi delle autonomie sono prevalentemente relegati al di fuori, all'esterno dei luoghi di sintesi politica nazionale<sup>39</sup>. Si sconta al riguardo, mi sembra, la carenza di una sede di raccordo istituzionale, in cui gli interessi propri delle Regioni possano incidere, in fase genetica, sulla produzione legislativa statale<sup>40</sup>, e quindi di una vera e propria Camera delle Regioni, che po-

<sup>35</sup> Cfr. A. Barbera, *Costituzione*, cit., p. 353 ss.

<sup>36</sup> ... “la giurisprudenza costituzionale, in questo campo, ha da sempre giocato per così dire di rimessa, razionalizzando e per lo più avallando le tendenze dominanti della politica legislativa nazionale, così che risulta difficile parlare di un indirizzo generale della Corte sul punto di equilibrio fra competenze statali e locali. In assenza di una legislazione nazionale espressamente dedicata all'attuazione della riforma, e nel permanere di tendenze politico-legislative di lunga durata, la Corte si è per lo più mossa senza contraddire queste ultime, intervenendo come spesso fa, a tagliare al margine le manifestazioni più incoerenti di centralismo, spesso utilizzando come sfondo e quadro di riferimento, se non come veri e propri parametri di legittimità costituzionale, (come un tempo le norme del decreto n. 616 del 1977) le sistemazioni di competenza operate *prima* della riforma del 2001, nella fase finale del decentramento «a Costituzione invariata» innescato dalla legge n. 59 del 1997, e così per esempio con il d.lgs. n. 112 del 1998” (così V. Onida, *Più o meno autonomia? Itinerari per una risposta articolata*, in «Le reg.», 2-3/11, p. 578).

<sup>37</sup> Cfr. L. Castelli, *Il Senato della autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Cedam, Padova, 2010; U. Allegretti, *Perché una camera regionale per l'Italia?*, in «Studi in onore di Giorgio Berti», Jovene, 2005, p. 3 ss., oltre ai contributi citati nei cap. I-II in materia.

<sup>38</sup> Come “«tipo» bisogno di essere complessivamente rigenerato (...) nel suo ruolo”: così A. Ruggeri, *Leggi statali*, cit., 425-26.

<sup>39</sup> Considerata inoltre la perdurante inattuazione dell'art. 11, della L.C. 3/01, che prevede la cd. «bicameralina», richiamata peraltro nel passo della sent. 6/04 richiamato nel testo: sul punto, v. P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2009 (II ed.), p. 334 ss.

<sup>40</sup> P. Caretti, *Bicameralismo e autonomie: un'altra ipotesi all'esame del Parlamento*, in «Le Regioni», 2007, p. 657 ss., ha puntualmente notato che, dopo le decisioni del giudice costituzionale che hanno introdotto la chiamata in sussidiarietà, “nel perdurare di quella situazione di mancata riforma del nostro bicameralismo, gli svolgimenti successivi della legislazione statale, da una parte, e della giurisprudenza costituzionale, dall'altra, hanno finito per muoversi sul terreno dell'adeguatezza o meno degli strumenti di partecipazione regionale, messi in campo dal legislatore statale sul solo

trebbe essere auspicabile confezionare sul modello tedesco<sup>41</sup>, attraverso la quale si chiuda quella pagina del regionalismo (e del bicameralismo perfetto)<sup>42</sup> italiano che purtroppo il Costituente non è riuscito autonomamente a compiere<sup>43</sup>.

La mancata partecipazione delle Regioni al circuito politico-parlamentare nazionale appare comportare – proprio in riferimento al quadro testé descritto – che buona parte delle decisioni politiche che rompono o accentrano in vario modo il sistema delle competenze, condizionando la stessa dinamica di operatività del criterio di prevalenza, viene assunta senza che il punto di vista regionale possa insinuarsi, come accade, invece, nella pur complessa dialettica fra Camera politica e Camera regionale<sup>44</sup>. L'impressione, quindi, è che l'istituzione di una

terreno della gestione amministrativa delle leggi adottate in nome della sussidiarietà, lasciando inevitabilmente sullo sfondo l'altro profilo, ossia quello forse più qualificante della partecipazione – intesa – sull'*an* della chiamata in sussidiarietà”.

<sup>41</sup> Cfr. le proposte di A. Barbera, *Il Titolo V fra attuazione e riforme*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>42</sup> Cfr. A. Barbera, *Il rimedio a regionalismo, bicameralismo e parlamentarismo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); A. Morrone, *Lo stato regionale: dalla giustizia costituzionale alla politica*, in «Quaderni costituzionali», n. 2 del 2006.

<sup>43</sup> Si rinvia, al riguardo, al cap. I. Sul tema, v. S. Bonfiglio, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza, Bari, 2007.

<sup>44</sup> Sul punto, v. la convincente posizione di S. Staiano, *Note introduttive*, in M. Scudiero (a cura di), *Le Autonomie al centro*, Jovene editore, Napoli, 2007, II: “pochi negano la necessità di trovare soluzione alla questione regionale attraverso la sua collocazione nel cuore delle dinamiche della forma di governo, nell'assetto dei poteri parlamentari; ciò che non si è ottenuto e non si potrebbe ottenere con alcun altro strumento di coordinamento o di cooperazione, organica o funzionale, per quanto «forte» lo si voglia considerare”. Peraltro, prosegue l'A., “al «paradosso di Madison» – nei sistemi federali le Camere a rappresentanza territoriale assumono massimo peso effettivo quando perdono tale connotazione, divenendo omogenee all'altra Camera per la prevalenza dei fattori di appartenenza partitica su quelli di appartenenza statale – non è necessario dare il significato di prova ontologica dell'inutilità, ovunque, del Senato delle Regioni: nell'evoluzione storica, spesso secolare, degli ordinamenti che è dato osservare, il mutamento di funzione delle Camere a rappresentanza territoriale può essere segno, non tanto di fallimento, quanto piuttosto di conseguimento dello scopo, lo scopo dell'integrazione e della garanzia delle entità statali. (...) Né è escluso che la «territorialità» della Camera «alta» possa riprendere campo in ragione della mutevole capacità del sistema partitico di rappresentare le diversità territoriali o di renderle recessive, valorizzando altre forme di aggregazione: i rapporti tra forma di Stato, forma di governo e sistema dei partiti debbono sempre considerarsi in chiave dinamica. È, forse, altresì utile segnalare che del «paradosso di Madison» circola una vulgata semplificatrice e discorsiva che lo adduce a riprova del non reversibile fallimento storico delle Camere parlamentari a rappresentanza territoriale (...). Ma ciò non corrisponde alle conclusioni cui il suo autore perviene. Dehousse, infatti, sul fondamento della sua ricostruzione dei sistemi federali bicamerali continua a ritenere che la Camera alta possa «avere una funzione essenziale» nel garantire alle Regioni «il loro ruolo di collettività pubbliche in seno ad un sistema politico ... facendosi portavoce degli interessi istituzionali degli Stati membri presso le autorità nazionali»; purché si stabiliscano «stretti collegamenti» tra esse e «le autorità regionali», attraverso strumenti intesi a «sensibilizzare la Camera alta alle dimensioni istituzionali dei problemi affrontati», in modo che si possa evitare che «gli interessi di altra natura – ... in particolare ... gli interessi partitici impediscano all'assemblea di assolvere al ruolo di conciliazione degli interessi regionali che gli è stato conferito» (...). Con-

Camera delle Regioni finirebbe per rafforzare<sup>45</sup> (e non per svuotare)<sup>46</sup> il ruolo del sistema delle Conferenze, la cui forza di pressione si porrebbe in continuità, o magari in sana dialettica, con l'attività della Camera regionale<sup>47</sup>.

Si tratterebbe senz'altro di un passaggio decisivo per recuperare la logica originaria del disegno regionale, che doveva essere lo strumento per conseguire la riforma dello Stato e può contribuire a chiudere 2 delle 3 pagine lasciate aperte dal Costituente<sup>48</sup> (cfr. cap. II).

## 2. I percorsi degli «interessi» come sintesi dialettica della relazione fra materie e competenze

La inarrestabile dinamica degli interessi sottesi alle materie legislative ha, sin qui, condotto ad osservare la disarticolazione delle categorie di potestà legislative disegnate nell'art. 117, Cost.

L'interpretazione delle materie e le esigenze unitarie, i moduli relazionali che ne derivano fra legislatore statale e regionale hanno generato un mosaico in cui per larghi tratti non c'è corrispondenza fra le disposizioni dell'art. 117 che attribuiscono le funzioni legislative e le norme che ne derivano in termini di delimitazione della sfera di competenza.

Riprendendo quanto introdotto nel par. 8 del cap. II, si può affermare sinteticamente che anche dopo la riforma costituzionale si è realizzata la frattura fra materie e competenze (e ancora una volta questa frattura appare penalizzare, prevalentemente, la lettura delle competenze regionali).

clude sul punto l'A., sottolineando che “tutto ciò invita a dare il maggior rilievo ai tratti specifici dei singoli sistemi: sarebbe dunque utile una riflessione sulla disciplina costituzionale di una Camera a rappresentanza territoriale, modellata sulle peculiarità storiche e ordinamentali del sistema italiano delle autonomie (...), sistema che è assai più recente di altri quanto al consolidamento di entità di livello regionale, e nel quale il processo federativo non potrebbe compiersi che per articolazione territoriale e dislocazione dei poteri, cioè in senso molto diverso dall'aggregazione, subentrando ad un assetto ispirato a maggior accentramento, sicché la Camera delle Regioni non avrebbe certo la funzione di costituire la garanzia, almeno in una fase intermedia, verso le conseguenze indesiderate della perdita di una identità statale che si sbiadisce, ma sarebbe la stanza di compensazione e di conciliazione di interessi statali e regionali mentre il livello decentrato si espande”. Per una posizione opposta, v. R. Bin, I. Ruggiu, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle Conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in «Le istituzioni del federalismo», 2006, p. 903 ss.

<sup>45</sup> Cfr. A. Ruggeri, *Fonti statali*, cit., p. 435-39.

<sup>46</sup> In tal senso, v. le considerazioni di R. Bifulco, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in «Le Regioni», 2006, p. 233 ss.

<sup>47</sup> In tale contesto – riprendendo quanto sostenuto nel cap. II, par. 8 – nell'ottica di una partecipazione indiretta delle autonomie territoriali alla composizione della Corte costituzionale, la Camera politica potrebbe votare 2 dei 5 giudici da eleggere all'interno di una rosa di nomi proposta dalla Camera regionale.

<sup>48</sup> Cfr. A. Barbera, *Le tre pagine lasciate aperte dal Costituente*, in «Quad. reg.», 2007, p. 57 ss. (che poi sono: il regionalismo; l'assetto bicamerale; il rafforzamento del governo).

Ciò deriva dal fatto che la scelta di attribuire una determinata materia alla competenza di un determinato legislatore corrisponde ad una scelta sulla cura degli interessi a questi rimessa. La materia incorpora l'interesse tutelato, nelle intenzioni del legislatore costituzionale.

Tuttavia, il rapporto finisce per essere biunivoco<sup>49</sup>, nella prassi: perché è l'interesse tutelato ricostruito caso per caso e incorporato nella legislazione che orienta la definizione della materia, cioè l'ambito di competenza che vi corrisponde (i criteri di individuazione delle materie adottati dalla Corte sono chiarissimi, in tal senso: cfr. par. 6, cap. III).

Siccome gli interessi sono molti, diversi e variabili, tutto sommato come il florilegio di materie contemplate nell'art. 117, ma la titolarità delle competenze appartiene solo a due categorie di legislatori, la dialettica propria della definizione delle materie legislative si traduce spesso in un conflitto fra titolari della funzione legislativa per la disciplina di interessi giuridicamente rilevanti.

All'esito del conflitto, considerata la corrispondenza biunivoca fra materia ed interesse di cui si è detto, può accadere che l'interesse (astrattamente) affidato alla cura di un legislatore da una disposizione costituzionale non sia da questo disciplinato e che, simmetricamente, l'ambito di competenza che corrisponde ad una materia possa strutturalmente non corrispondere alla tipologia di potestà legislativa in cui è inserita.

Tutto gravita intorno alla dimensione degli interessi ed alle procedure per la loro definizione – che evidentemente trovano un saldo ancoraggio, oggi più di ieri, nel sindacato di legittimità svolto in via principale dalla giurisprudenza costituzionale.

Il percorso delineato, a mio modo di vedere, lascia aperta una domanda sulle modalità con cui prendono forma gli interessi «nazionali» e quelli «regionali» che finiscono per determinare la lettura delle materie legislative e delle connesse competenze normative.

Al riguardo, indagando la giurisprudenza costituzionale possiamo conoscere la soluzione, il risultato del processo che ha condotto un certo interesse ad una dimensione nazionale o regionale e quindi ad essere ascritto in prevalenza ad una materia: ma qual è il percorso precedente, che determina la dimensione dell'interesse?

Mi chiedo, in altri termini, se si tratti di una tematica – quella dell'emersione degli interessi rilevanti per la definizione delle competenze legislative – che va al di là dell'indagine giuridica e si scioglie necessariamente nel coacervo delle talvol-

<sup>49</sup> Come afferma F. Benelli, *La costruzione*, cit., 255, “occorre, infatti, tener presente che esiste un collegamento tra enunciato costituzionale e normazione ordinaria che è di natura *bidirezionale*. Se è vero che dal testo costituzionale devono ricavarsi tutti gli elementi utili per interpretare la normativa sub-costituzionale (e ricondurla, ove possibile, entro i contorni di una interpretazione conforme alla Costituzione); è al contempo vero che la stessa disciplina costituzionale richieda elementi extra costituzionali e fonti sub-costituzionali (istituti di rango legislativo, comune linguaggio, ecc.) per la sua corretta interpretazione”.

ta insondabili dinamiche politiche e culturali oppure se vi siano degli indici apprezzabili e analizzabili sul piano giuridico che segnalino (o meglio, concorrano a segnalare) come si formano gli interessi rilevanti nei rapporti fra legislazione statale e regionale.

È del tutto evidente che al riguardo non si ha la pretesa di fornire, in quanto segue, alcuna definizione definitiva del problema, semmai di aprire ad un punto di vista ulteriore sul cammino delle materie legislative.

Senza pretesa alcuna di esaustività, dunque, si intende proporre una breve indagine di alcuni percorsi che, dal mio punto di vista, concorrono a qualificare la dimensione degli interessi rilevanti per la definizione delle competenze legislative.

## 2.1. Le materie come scelta politica. Le impugnazioni in via principale: legislazione e giudizio in via principale (e ritorno)

La riforma dell'art. 127, Cost., ha radicalmente modificato la configurazione del ricorso in via principale, segnatamente sul versante dell'impugnazione statale di leggi regionali.

Il nuovo art. 127 parifica i termini dell'impugnazione da parte del Governo di leggi regionali e da parte delle Regioni di leggi statali: entrambi possono impugnare le leggi solo successivamente alla loro pubblicazione<sup>50</sup>. Ciò significa, principalmente, che il Governo ha perso la possibilità di ostacolare in via preventiva la conclusione del procedimento legislativo regionale e, contestualmente, il ponderoso potere che ne derivava, di «contrattare» preventivamente il contenuto delle leggi regionali stesse, sapientemente paventando la prospettiva del rinvio<sup>51</sup>.

Gli effetti sul contenzioso promosso in via principale non si sono fatti attendere.

Se prima della riforma costituzionale il Governo rinviava al Consiglio regionale circa una delibera legislativa regionale su 5 (una percentuale oscillante intorno al 20%) e impugnava mediamente una quota fra l'1 e 2% del totale delle delibere legislative<sup>52</sup>, a quanto risulta dalla banca dati del Ministero per gli affari regio-

<sup>50</sup> Per più specifiche considerazioni non si può che rinviare a AA.VV., *I ricorsi in via principale. Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010*, Giuffrè, Milano, 2011, e a A. Pertici, E. Rossi, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 119 ss. Volendo, v. anche S. Calzolaio, *Commento all'art. 127 Cost.*, cit.

<sup>51</sup> Le conseguenze, in ordine alla prassi precedente alla riforma del Titolo V, del sistema di controllo configurato nell'allora vigente art. 127, Cost., ho avuto modo di trattare in S. Calzolaio, *Le delibere*, cit., p. 311 ss., cui sia consentito rinviare per più specifiche considerazioni e riferimenti dottrinali. V. comunque E. Gianfrancesco, *Il controllo*, cit., ed E. Rossi, *La legge controllata. Contributo allo studio del procedimento di controllo delle leggi regionali*, Trento, 1993.

<sup>52</sup> Questo il dato numerico che ho ricavato nel mio studio, S. Calzolaio, *Le delibere*, già citato.

nali<sup>53</sup>, il Governo dopo la riforma del Titolo V ha analizzato l'intera produzione legislativa regionale (c.ca 6500 leggi) e ha impugnato 541 leggi regionali (al 10 agosto 2012). Qualcosa di meno del 10% della produzione legislativa regionale è finita al vaglio di legittimità costituzionale della Corte in via principale.

Questi dati confermano come il ruolo della giurisprudenza costituzionale sulle materie legislative abbia assunto una (inevitabile) diversa configurazione dopo la riforma costituzionale – se non altro perché i numeri indicano che, in precedenza, la mole principale dei conflitti di competenza e di interessi si risolveva attraverso la prassi, ed i suoi risvolti, del controllo preventivo delle delibere legislative regionali da parte del Governo, quindi all'interno, non all'esterno, dell'allora tormentato procedimento legislativo regionale.

Per questa ragione, l'indagine intorno alla prassi delle delibere di impugnazione statali offre dati giuridicamente apprezzabili e, mi sembra, giuridicamente rilevanti in ordine alle scelte del Governo sulla politica delle impugnazioni e, quindi, delle materie.

A questo riguardo, desidero solo puntualizzare tre aspetti caratteristici: il primo concernente le delibere che richiamano i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, il secondo in riferimento alle materie ambiente e concorrenza, ed infine sul tema del coordinamento finanziario.

Preliminarmente, per quanto concerne le «materie» che hanno formato oggetto delle delibere del Consiglio dei Ministri concernenti l'impugnazione di leggi regionali, deve essere sottolineato un vero e proprio dialogo implicito fra Governo e Corte costituzionale: con le sue scelte politiche in merito alla impugnazione di leggi regionali il Governo “vincola” la Corte ad interpretare le materie prescelte; la Corte con la sua interpretazione orienta, dall'esterno, le successive scelte politiche del Governo, e così proseguendo.

Scorrendo le delibere governative, colpisce scoprire il frequente e crescente utilizzo, a partire dal 2002, del parametro costituito dal rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, ai sensi dell'art. 117, c. 1, Cost.

Il ruolo progressivamente riconosciuto ai vincoli europei, nel progredire giurisprudenziale descritto (par. 10.4, cap. III), si riverbera negli ultimi anni in modo numericamente molto consistente sulle delibere governative.

Colpisce sia la costanza con cui il parametro ricorre, sia il grado di specificazione con cui viene declinato. Sono assolutamente frequenti i richiami puntuali alla normativa europea, alla sua evoluzione ed ai precedenti della Corte europea di Giustizia, in un crescendo che arriva fino al 2012.

Le delibere sul tema sono spesso articolate e di dimensioni non trascurabili: certamente non sono, di norma, né stringate, né generiche, segno di una forte collaborazione interna agli uffici ministeriali competenti (tant'è che con una certa frequenza emerge all'interno del contesto motivazionale l'indicazione di procedu-

<sup>53</sup> Cfr. <http://www.affariregionali.it/>.

re di infrazione in atto<sup>54</sup>, di evoluzioni normative in essere ecc.) e di una cresciuta attenzione a questi profili<sup>55</sup>.

Si possono trarre argomenti, da questa prassi, per comprendere, ad es., le ragioni per cui la Corte afferma che fra le diverse censure prospettate dal ricorrente in via principale “assume carattere preliminare, sotto il profilo logico-giuridico, l’esame della violazione del riparto interno, tra Stato e Regioni, delle competenze legislative, rispetto alle censure che denunciano la violazione degli obblighi imposti dall’ordinamento comunitario (sentenze n. 67 del 2010 e n. 368 del 2008)” (così da ultimo 219/12)<sup>56</sup>. A questo punto si può sostenere, infatti, che la mole delle questioni proposte ex art. 117, c. 1, tenderebbe a fare del giudice costituzionale un giudice troppo esposto sul versante dell’interpretazione del diritto europeo o un troppo costante giudice del rinvio.

D’altra parte, l’inversione dei motivi di impugnazione finisce – implicitamente – per introiettare, qualora sussistente, il vizio da violazione del diritto europeo nel giudizio sulla violazione del riparto interno di competenze legislative. Si tratta di una questione strisciante, di un «parametro-ombra», nella giurisprudenza costituzionale, ma decisamente incidente – come si è osservato in più punti nel cap. precedente – nel giudizio sulle competenze legislative.

In questa operazione, d’altra parte, la Corte è agevolata dal fatto che il «parametro europeo» viene – in modo assolutamente ricorrente – associato a due materie di competenza esclusiva statale (oltre ad altre: su tutte, l’energia), in cui spesso la legislazione statale è anche legislazione di attuazione del diritto euro-

<sup>54</sup> Vi è una delibera recente (del 25 maggio 2012) che non si resiste alla tentazione di citare: qui – fra gli altri aspetti – si impugna una legge regionale che sembra coerente con il Codice ambiente, ma incoerente con il diritto europeo. Il problema è che la procedura di infrazione è aperta nei confronti del Codice ambiente (in una parte specifica) e non nei confronti della legge regionale: il Governo, però, invece di provvedere alla modifica del Codice (incidendo così anche sulla legislazione regionale), impugna la legge regionale per contrasto col diritto europeo. Il che significa che senz’altro permarrebbe (qualora sussistente) l’inadempimento alle norme europee da parte dello Stato. Ecco il passaggio (si tratta della l.reg. Marche, 3/12): “La legge in esame, recante norme in materia di procedure per la valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, presenta profili di illegittimità costituzionale in relazione a molteplici disposizioni. 1. Alcune norme risultano non conformi a quanto stabilito dalla direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. Di conseguenza, esse violano l’articolo 117, comma 1, della Costituzione che impone alla Regioni il rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario nell’esercizio della loro potestà legislativa. *A tal proposito, è necessario sottolineare che il decreto legislativo 152/2006 s.m.i. (l.u. ambientale), con cui è stata recepita la normativa europea in materia di VIA e a cui, probabilmente, la legge regionale de qua si è ispirata, è attualmente oggetto di censure, analoghe a quelle che verranno di seguito rappresentate, da parte della Commissione europea nell’ambito della procedura di infrazione 2009/2086*” (nostro il corsivo).

<sup>55</sup> Per l’approfondimento del rapporto fra normativa europea in materia ambientale e (in)attuazione a livello nazionale, v. ora l’interessante studio di G. Di Cosimo (a cura di), *L’Italia inadempiente. La difficile attuazione del diritto europeo in materia ambientale*, Cedam, Padova, 2012.

<sup>56</sup> Ho cercato di affrontarle nel par. 10.4, cap. III.



peo. Si tratta – ovviamente – della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente.

Queste due materie sembrano assumere la veste di una «trincea», considerando l'uso che il Governo ne fa nelle delibere: la legislazione regionale viene setacciata per garantire il rispetto – fra gli altri aspetti – dei due Codici (dell'ambiente e dei contratti pubblici).

A partire dal 2007 – non casualmente (cfr. par. 7.2, cap. III) –, con costanza, quando la legge regionale esaminata non appare conforme al “parametro normativo interposto” (grazie alla lettura che delle materie offre il giudice costituzionale) si dà luogo all'impugnazione.

Nelle delibere sono minuziosamente indicati i precedenti giurisprudenziali del giudice delle leggi<sup>57</sup> ed anzi ci si preoccupa costantemente di far coincidere la logica della impugnazione con la nota evoluzione giurisprudenziale delle due materie.

C'è un particolare, tuttavia, che mi preme sottolineare.

Da un lato è più che evidente che il Governo tenta di non ammettere eccezioni alla ipotesi di disciplina regionale nelle materie indicate: prima delle note decisioni del 2007, attraverso le delibere di impugnazione delle leggi regionali costantemente fa valere la propria competenza trasversale nelle due materie (cercando evidentemente di allargarla e solidificarla); in seguito ad esse, vigila sul rispetto da parte delle Regioni dei due codici.

È noto che le decisioni in parola garantiscono allo Stato pressoché tutta la competenza in queste materie (cfr. par. 7.2, cap. III).

Mi sembra rilevante, però, rimarcare che sia l'uno<sup>58</sup> sia l'altro codice<sup>59</sup>, nel testo vigente (modificato più volte nel corso degli ultimi anni sotto altri profili)

<sup>57</sup> Desidero sottolineare che si arriva alle 8 fittissime cartelle, come nella delibera di impugnazione della l. Campania n. 2/10.

<sup>58</sup> Cfr. le diverse disposizioni del Codice ambiente che rinviano all'esercizio regionale della potestà legislativa, sulla base della regola generale enunciata dall'art. 3-quinquies, a mente del quale “1. I principi contenuti nel presente decreto legislativo costituiscono le condizioni minime ed essenziali per assicurare la tutela dell'ambiente su tutto il territorio nazionale; 2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano situazioni particolari del loro territorio, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravati procedurali”. Desidero sottolineare che questa disposizione è stata introdotta nel Codice dopo le prime decisioni della Corte costituzionale del 2007 che hanno modificato la lettura della competenza trasversale della materia tutela dell'ambiente: cfr. art. 1, c. 2, del d.lgs. 4/08.

<sup>59</sup> Cfr. art. 4 del d.lgs. 163/06: qui, in realtà anche in coerenza con la giurisprudenza costituzionale precedente al 2007, le competenze legislative regionali sono ben più delimitate, ma non del tutto escluse: “1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la potestà normativa nelle materie oggetto del presente codice nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e delle disposizioni relative a materie di competenza esclusiva dello Stato. / 2. Relativamente alle materie oggetto di competenza concorrente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano esercitano la potestà normativa nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nelle norme del presente codice, in particolare, in tema di programmazione di lavori pubblici, approvazione dei progetti ai fini urbanistici ed espropriativi, organizzazione amministrativa, compiti e

contemplano disposizioni che garantiscono l'esercizio (perimetrato dalle disposizioni statali) di competenza legislativa alle Regioni.

Si realizza, tuttavia, una rilevante differenziazione nella disciplina positiva dei due codici. Il codice dei contratti pubblici sottrae, in concreto, al legislatore regionale la possibilità di porre una disciplina locale propriamente riferibile alla materia «tutela della concorrenza» (o al connesso, nel contesto del codice, «ordinamento civile»).

Al contrario, il codice ambiente riserva alla legislazione regionale la disciplina di disposizioni propriamente ricadenti in materia di ambiente (cfr., ad es., e non è l'unica ipotesi, art. 7, c. 4, d.lgs. 152/06, a mente del quale “sono sottoposti a VIA secondo le disposizioni delle leggi regionali, i progetti di cui agli allegati III e IV al presente decreto”).

Lo Stato intende conservare la titolarità della materia, per poterla governare: l'indirizzo delle delibere governative risulta volto ad accaparrare la titolarità della materia. Ma il legislatore statale, invece, esercita la competenza condividendola con le Regioni.

Si realizza, in questo caso (che non è così raro), una ulteriore e peculiare ipotesi di dissociazione fra titolarità della materia ed esercizio della competenza, tale per cui ad un orientamento preclusivo del giudice costituzionale nella attribuzione della materia corrisponde in realtà una rilevante competenza legislativa regionale (devoluta dal legislatore statale).

Se l'osservazione è esatta, essa ha due conseguenze notevoli ai fini del presente lavoro.

La prima. La titolarità della materia (ex art. 117) può stabilmente non coincidere con il legittimo esercizio della competenza, grazie ad una valutazione degli interessi incorporata nell'atto legislativo – statale – che affida la competenza legislativa alla Regione.

La seconda. La qualificazione dell'interesse come “unitario” è un percorso

requisiti del responsabile del procedimento, sicurezza del lavoro. / 3. Le regioni, nel rispetto dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione, non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente codice in relazione: alla qualificazione e selezione dei concorrenti; alle procedure di affidamento, esclusi i profili di organizzazione amministrativa; ai criteri di aggiudicazione; al subappalto; ai poteri di vigilanza sul mercato degli appalti affidati all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; alle attività di progettazione e ai piani di sicurezza; alla stipulazione e all'esecuzione dei contratti, ivi compresi direzione dell'esecuzione, direzione dei lavori, contabilità e collaudo, ad eccezione dei profili di organizzazione e contabilità amministrative; al contenzioso. Resta ferma la competenza esclusiva dello Stato a disciplinare i contratti relativi alla tutela dei beni culturali, i contratti nel settore della difesa, i contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza relativi a lavori, servizi, forniture. / 4. Nelle materie di competenza normativa regionale, concorrente o esclusiva, le disposizioni del presente codice si applicano alle regioni nelle quali non sia ancora in vigore la normativa di attuazione e perdono comunque efficacia a decorrere dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione adottata da ciascuna regione. (...)”. V., fra i molti, sul tema D. Casalini, *Il recepimento nazionale del diritto europeo dei contratti pubblici tra autonomia regionale ed esigenze nazionali di « tutela dell'unità giuridica ed economica » dell'ordinamento*, in «Foro amm.-CDS», 5/09, p. 1215 ss.

che può non concludersi con la decisione del giudice costituzionale: infatti, come avviene in materia ambientale, può ben darsi che il soggetto riconosciuto pienamente titolare della materia, lo Stato, conferisca stabilmente parte della (astrattamente sua) competenza a disciplinare il «bene giuridico-ambiente» al legislatore cui la disciplina di quell'oggetto è sottratta, cioè il legislatore regionale.

Al riguardo, evidentemente, il legislatore statale compie una autonoma valutazione del livello degli interessi. Una valutazione che, ancorché diversa rispetto a quella del giudice costituzionale, è integralmente legittima, in quanto il riconoscimento della piena titolarità della materia non può che comportare anche il dominio sulla ragionevole scelta in ordine alla distribuzione delle relative competenze, anche legislative, specialmente nelle materie trasversali.

Un ultimo inciso. Non credo si possa sostenere che quando nel 2009 la Corte costituzionale ha deciso le questioni di legittimità costituzionale promosse in via principale dalla Regioni sul codice ambiente, confermando la giurisprudenza che «rimaterializza» l'ambiente, non fosse pienamente consapevole dello schema distributivo delle competenze in esso contenuto. Il giudice costituzionale, quindi, ha accettato una distribuzione sorvegliata della potestà legislativa, controllata dal legislatore statale.

Se osserviamo la dinamica descritta dal punto di vista regionale, si potrebbe discutere – è un paradosso solo apparente – di competenza regionale che segue la perdita della competenza materiale.

Un ultimo accenno – che ci introduce al prossimo paragrafo – va dedicato alle impugnative in tema di coordinamento finanziario<sup>60</sup>.

Dalla riforma del Titolo V e fino alla prima metà circa del 2007 avevo riscontrato, salvo errori, in totale 8 delibere governative che impugnavano leggi regionali per la violazione della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica<sup>61</sup>.

Dal 2009 all'agosto del 2012 sono oltre 40<sup>62</sup> (ovviamente, spesso insieme ad altri parametri). A queste si affiancano, a partire dal 2011, almeno 7 delibere che impugnano leggi regionali in riferimento alla violazione dell'art. 81, c. 4, Cost.<sup>63</sup>. Si segnala che la grande maggioranza di queste delibere sono adottate dopo il noto d.l. 78/10, il primo di una lunga serie di cd. «decreti anticrisi», cui le impugnazioni statali fanno frequente ed integrale riferimento per dimostrare la violazione da parte della legislazione regionale dei principi di coordinamento finanziario.

Da ciò si spiega la ricorrenza di tali parametri nella giurisprudenza dell'ultimo triennio.

Le delibere in materia possono suddividersi, generalizzando un poco, in tre

<sup>60</sup> Si tenga presente, ovviamente, che le delibere coprono tutto l'«arco costituzionale» delle materie, quindi nel testo si è operata una scelta discrezionale in ordine ai profili da approfondire.

<sup>61</sup> Ancora S. Calzolaio, *Le delibere*, cit.

<sup>62</sup> Il dato può essere impreciso per difetto, non per eccesso.

<sup>63</sup> Non me ne risultano in precedenza, dopo la riforma del Titolo V.

grandi filoni: a) il filone connesso alla volontà di far ritenere vincolanti per il legislatore regionale gli accordi sui piani di rientro in materia sanitaria; b) l'esigenza di limitare nei termini dettati dal legislatore statale la spesa corrente, specialmente in materia di personale (anche, se non prevalentemente, del settore sanitario); c) una indagine occhiosa e pervasiva sulla copertura effettiva delle spese disposte dal legislatore regionale (anche quelle in divenire, in riferimento ai tagli progressivi di trasferimenti derivanti dalla normativa statale).

Come si vede, vi è ampia eco, già nei motivi di impugnazione, del novero e del tenore delle decisioni che ne sarebbero derivate (e che ne deriveranno: buona parte delle questioni sollevate con le indicate delibere governative è ancora pendente).

In conclusione, quel che qui interessa segnalare è che le scelte di fondo nella politica delle impugnazioni, perseguite in modo incalzante e selettivo come questa in materia di coordinamento finanziario, di norma finiscono per influenzare la giurisprudenza costituzionale perché rappresentano plasticamente il risvolto processuale di un indirizzo perseguito, con altrettanta decisione, sul piano legislativo.

Questa convergenza delle scelte politiche (strategia delle impugnazioni e decisione legislativa) qualifica un interesse di dimensione nazionale che la Corte tradizionalmente tende ad assecondare, marginalmente contribuisce a razionalizzare e raramente contrasta in modo diretto.

## 2.2. Le competenze nella contingenza. Dal coordinamento finanziario all'equilibrio di bilancio

“La difesa dello Stato ha sostenuto che tutte le norme impugnate troverebbero giustificazione nella necessità di far fronte a difficoltà economiche del nostro Paese di tale gravità da mettere a repentaglio la stessa *salus rei publicae* e da consentire, perciò, una deroga temporanea alle regole costituzionali di distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni. (...) In proposito, si deve osservare che le disposizioni costituzionali evocate non attribuiscono allo Stato il potere di derogare alle competenze delineate dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Al contrario, anche nel caso di situazioni eccezionali, lo Stato è tenuto a rispettare tale riparto di competenze ed a trovare rimedi che siano con esso compatibili (ad esempio, mediante l'esercizio, in via di sussidiarietà, di funzioni legislative di spettanza regionale, nei limiti ed alle condizioni più volte indicate da questa Corte). La Costituzione esclude che uno stato di necessità possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste, in particolare, dall'art. 117 Cost.” (148/12).

Può non essere stilisticamente gradevole prendere le mosse da una secca citazione giurisprudenziale. D'altra parte, non si può evitare di sottolineare che l'Avvocatura di Stato invoca questa evenienza – si potrebbe dire – dello «stato

d'eccezione»<sup>64</sup> per difendere disposizioni statali, contenute proprio nell'art. 14 del d.l. 78/10 (conv. in l. n. 122/10), vertenti in materia di coordinamento finanziario.

E la Corte, come si è visto, la rigetta in un modo che più perentorio è difficile immaginare (anche se poi non dichiarerà illegittima alcuna disposizione statale).

Non saprei dire se ci troviamo in una condizione da stato d'eccezione e se sia così vero che la Costituzione non supporti *soluzioni* eccezionali (sul regime delle competenze) in *situazioni* eccezionali (economiche ecc.): fra l'altro, l'esercizio in via sussidiaria della funzione legislativa, che la Corte richiama, è esattamente l'esempio migliore di soluzione non ordinaria e tutto sommato eccezionale che, per definizione, "sospende le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste in particolare dall'art. 117 Cost."

È evidente tuttavia che la Corte, comprensibilmente, ritiene ormai l'attrazione in sussidiarietà uno degli strumenti ordinari di governo del sistema delle competenze, e quindi il problema non si pone.

Invece, interessa sottolineare la ragione in base alla quale la Corte può affermare – a ragione – che non è possibile (ma vedremo: soprattutto non è necessario) derogare al Titolo V e all'art. 117 per ragioni derivanti da un contingente stato di necessità.

Dei tratti essenziali della giurisprudenza costituzionale in materia di coordinamento finanziario si è già discusso in precedenza (par. 8.2, cap. III).

Bisogna riprendere da diverso punto di vista il ragionamento svolto, partendo da alcuni dati empirici, da associarsi a quelli emersi nel par. precedente.

Facendo una apposita ricerca su banca dati, avente ad oggetto la ricorrenza della materia "coordinamento della finanza pubblica" (per brevità, in seguito mi riferisco a coordinamento della finanza pubblica in termini di CFP) nelle norme o atti di qualsiasi genere provenienti da autorità statali, dal 1.1.2001 al 31.12.2006 ho riscontrato appena 42 risultati (comprensivi, peraltro, dei riferimenti al CFP contenuti nella l.c. 3/01).

Va detto che il riferimento al CFP ricorre solo in 2 decreti legge (223/06, 80/04), segno che il Governo non ritenesse immediatamente tale materia strumento privilegiato di governo della spesa degli enti territoriali.

La stessa ricerca, fatta con riferimento al successivo lasso di tempo (1.1.2007/31.12.2011) conduce a 178 risultati, cui vanno scorporati, in linea di massima, le 64 ricorrenze in d.lgs. (perlopiù presenti nei d.lgs. attuativi del federalismo fiscale ove si sconta il ricorrente riferimento alla "Conferenza permanente per il CFP", organo previsto nell'art. 5 della l. 42/09).

Tuttavia il CFP ricorre 34 volte in decreti legge (in particolare: 112/08, 78/09, 2/10, 78/10, 98/11, 138/11, che come si vede corrispondono all'incirca a

<sup>64</sup> Su cui v. F. Rimoli, *Stato di eccezione e trasformazioni costituzionali: l'enigma costituente*, in <http://archivio.rivistaaic.it/>.

tutte le “manovre” intervenute nella attuale legislatura “di crisi”) e 54 in leggi ordinarie (si tratta prevalentemente di leggi di conversione di alcuni dei d.l. indicati – quindi: 133/08, 42/10, 148/11 – o di leggi finanziarie/di stabilità).

Al di là dei numeri – che, sottolineo nuovamente, hanno una valenza indicativa e possono contenere imprecisioni – come si intuisce, il dato rilevante è quello dei decreti legge, poiché indica chiaramente che il Governo ha inteso – da un certo momento in poi – utilizzare specificamente la materia del CFP come mezzo privilegiato di governo della spesa nei rapporti con gli enti territoriali.

Una precisazione esiziale. Non che fra il 2001/2006 non vi fossero chiari riferimenti a obiettivi di finanza pubblica e a limiti conseguenti per la finanza territoriale negli atti normativi dello Stato: solo che non venivano espressamente fondati sulla sola materia CFP; erano tali ma rimanevano più generici (cfr., fra i tanti esempi che si potrebbero fare, art. 72, c. 4, l. 289/02: “4. Ai fini del concorso delle autonomie territoriali al rispetto degli obblighi comunitari per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, le disposizioni di cui al presente articolo costituiscono norme di principio e di coordinamento. Conseguentemente gli enti interessati provvedono ad adeguare i propri interventi alle disposizioni di cui al presente articolo”).

A mio modo di vedere, se si osservano le decisioni rese dalla Corte costituzionale in materia di CFP fra le fine del 2003 ed il 2005, si comprende abbastanza agilmente questo *trend*<sup>65</sup>.

<sup>65</sup> Cfr. il portato complessivo in termini di competenza statale di queste tre decisioni (miei i corsivi): a) 376/03: il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo: onde, attesa la specificità della materia, non può ritenersi preclusa alla legge statale la possibilità, nella materia medesima, di prevedere e disciplinare tali poteri, anche in forza dell'art. 118, primo comma, della Costituzione. 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;

b) 36/04: “Non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad *obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio*, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti”;

c) 417/05: “Va qui ribadito il principio costantemente affermato dalla giurisprudenza di questa Corte, per cui *le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono principi fondamentali* di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost. (...). Perché detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali *debbono avere ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente oppure* – ma solo «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale» – *la crescita della spesa corrente degli enti autonomi*; in altri termini, la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 36 del 2004)”.

Il Governo (lo Stato) ha quindi recepito le indicazioni giurisprudenziali e iniziato costantemente a qualificare l'esercizio della propria competenza legislativa volta a governare la spesa degli enti territoriali (e ad introdurre la disciplina delle funzioni e degli strumenti anche tecnici necessari a tal fine) espressamente in termini di esercizio del CFP: l'utilizzo di tale funzione nella legislazione di matrice statale è quindi divenuta ampia e costante, ed ha interpretato in modo intenso ed estensivo il ruolo di governo della spesa degli enti territoriali.

Anche su questo versante, come ovvio, l'autoqualificazione normativa di per sé significa poco (cfr. sent. 52/10, proprio in materia). In tema di CFP, tuttavia, l'affermazione non va letta in negativo, bensì di norma in positivo: è spesso possibile – se si osserva complessivamente la giurisprudenza costituzionale – riscontrare un principio di CFP a prescindere da qualsiasi riferimento del legislatore statale: all'ampio utilizzo da parte del legislatore statale, corrisponde un ancor più ampio utilizzo da parte della Corte costituzionale, anche a prescindere dall'autoqualificazione normativa in termini di principi fondamentali di CFP introdotta dalla legislazione statale.

Ancora alcuni dati. Alla esplosione del CFP nella legislazione statale corrisponde (ovviamente) una maggior frequenza delle decisioni del giudice costituzionale in materia.

Nel 2010 la Corte ha adottato 210 sentenze; di queste recano menzione del CFP nel considerato in diritto ben 22; nel 2011 la Corte ha adottato 166 sentenze; di queste recano menzione del CFP nel considerato in diritto ben 25 (ciò non significa che vi siano interpretazioni rilevanti del CFP in tutte le decisioni citate; tuttavia è un dato di fatto che il CFP occupa saldamente ben oltre il 10% e, nel 2011, il 15% di tutte – non solo quelle in materia regionale – le sentenze della Corte cost.)<sup>66</sup>. Nel 2012 attualmente il *trend* è addirittura in aumento.

Si noti che la stessa ricerca condotta sugli anni 2004-2009 non supera mai le 12 sentenze e di norma è sotto le 10.

Con ciò si vuole significare che senz'altro è rilevante analizzare – come rapidamente si va a fare – i singoli contenuti delle decisioni della Corte costituzionale ed i principali *trends*.

Il fenomeno tuttavia ha una sua consistenza in sé: in concomitanza con l'aggravarsi della cd. «crisi economico-finanziaria» il Governo – per quanto qui interessa – ha utilizzato la materia CFP per sviluppare le sue politiche e i suoi rimedi nella grave situazione economica che si auspica contingente.

La Corte ha sostanzialmente conformato i principi (peraltro utilmente flessibi-

<sup>66</sup> Su queste tematiche v., oltre alle relazioni annuali curate dalla Corte costituzionale, N. Viceconte, *La giurisprudenza costituzionale nel 2011*, in <http://www.issirfa.cnr.it/> (e anni precedenti). In particolare, il contributo concernente l'ultimo anno 2011 contiene utili riferimenti grafici sui dispositivi resi per materia (p. 26-32).

li) della materia, che aveva enucleato negli anni precedenti, all'andamento della legislazione statale<sup>67</sup>.

Ecco quindi il corposo numero di decisioni in cui, fra gli altri aspetti, in particolare: a) si legittimano gli interventi legislativi statali in materia di spesa corrente per il personale, anche del settore sanitario e di società partecipate, spesso in connessione con la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, in cui rientra il trattamento economico del pubblico impiego<sup>68</sup>; b) si legittima la natura di principio fondamentale di CFP alla disposizione legislativa statale che prevede gli accordi sui piani di rientro, facendo derivare dall'esercizio di tale forma di leale collaborazione un vincolo puntuale per il legislatore regionale<sup>69</sup>; c) si garantisce allo Stato il potere di prevedere l'esercizio di poteri amministrativi, di regolazione tecnica e di rilevazione di dati e di controllo<sup>70</sup>; d) si specifica che le penetranti sanzioni volte ad assicurare il rispetto del patto di stabilità interno (connesso al patto di stabilità e crescita), progressivamente implementate dal legislatore statale, sono principi fondamentali in materia di CFP<sup>71</sup>.

Ma ancor più rilevante si manifesta la recente connessione fra i principi fondamentali di CFP e l'art. 81, c. 4, Cost. (nella formulazione precedente la l.cost. 1/12), di cui alla sent. n. 70/12<sup>72</sup> (e poi 131/12).

In questa decisione la Corte sviluppa, a partire dall'interpretazione dell'obbligo costituzionale di copertura (art. 81, c. 4, Cost.), una serie di puntuali principi connessi alla tutela dell'equilibrio di bilancio che pongono limiti specifici al legislatore regionale.

Per quanto qui interessa, al di là del merito della decisione, in dottrina si è osservato che questa giurisprudenza sembra muoversi "lungo il duplice crinale dell'affermazione pervasiva del vincolo di bilancio, da un lato, e dei principi inderogabili di coordinamento della finanza pubblica (riferibili all'intero sistema delle autonomie territoriali), dall'altro. Si tratta, quindi, di decisioni (...) che non possono non essere lette anche come diretto riflesso dei rinnovati vincoli europei al governo dei conti pubblici e delle esigenze di risanamento di cui anche il Giudice delle leggi sembra farsi sempre più ortodosso interprete"<sup>73</sup>.

Quindi, come in un crescendo musicale, si arriva alla riforma costituzionale dell'equilibrio di bilancio (l. cost. 1/12) – che la Corte già introyetta nella sua

<sup>67</sup> Ma v. puntualmente G.M. Salerno, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in «Quad. cost.», 3/12, p. 563 ss., spec. 573-580.

<sup>68</sup> Cfr. *ex multis* sentt. 217/12, 173/12, 161/12, 149/12, 148/12, 51/12, 325/11, 182/11, 108/11, 77/11, 69/11, 68/11.

<sup>69</sup> Cfr. *ex multis* sentt. 131/12, 91/12, 33/12, 32/12, 123/11, 141/10, 100/10.

<sup>70</sup> Cfr. *ex multis* sentt. 121/12, 229/11, 112/11, 57/10.

<sup>71</sup> Cfr. sent. 155/11.

<sup>72</sup> Cfr. G. Rivosecchi, *Il c.d. pareggio di bilancio tra corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in «Rivista Aic», 3/12.

<sup>73</sup> Così G. Rivosecchi, *Il c.d. pareggio di bilancio*, cit.



giurisprudenza – e attualmente il Governo propone di riportare fra le materie esclusive il CFP<sup>74</sup>.

Il percorso svolto – che dal coordinamento della finanza pubblica conduce (quasi dimenticando il federalismo fiscale) ai nuovi principi costituzionali sull'equilibrio di bilancio – lascia emergere come alla sua base vi sia “un processo politico gigantesco e molto pervasivo che ha determinato l'introduzione di un nuovo modello di azione pubblica, tanto da considerare che la necessità del risanamento economico risponda, oramai, a fini e, forse, a valori consustanziali al nostro sistema costituzionale”<sup>75</sup>.

Non si può spiegare con maggior chiarezza, dunque, perché lo stato di necessità o di difficoltà evidente in cui versa la nostra Repubblica non conduce allo stato d'eccezione, o a qualcosa di simile, nel Titolo V. Perché non è necessario.

La deroga temporanea del riparto di competenze legislative invocata dalla Avvocatura di Stato non serve, in quanto la dinamica degli interessi, la loro evoluzione ed il loro consolidarsi attraverso le scelte politiche, legislative e addirittura di rango costituzionale dell'ultimo triennio ha già prodotto strumenti di garanzia specifici. Di cui il giudice costituzionale è fedele interprete, per quanto qui interessa attraverso l'evoluzione dell'ambito di competenza coperto dalla clausola del coordinamento finanziario<sup>76</sup>.

### 2.3. Le competenze che si fanno materia. Il caso della semplificazione amministrativa

Si vuole qui affrontare una terza ipotesi in cui un interesse “fluttuante” all'interno delle diverse materie legislative e delle sfere di competenza trova progressivamente una sua collocazione materiale, grazie al dialogo fra legislatore statale e (una ondivaga) Corte costituzionale.

Si tratta di descrivere come, dopo la riforma del Titolo V, la semplificazione amministrativa si sia fatta competenza normativa all'interno dell'ordinamento, percorrendo un cammino vero e proprio, con delle tappe precise, sia dal punto di vista dell'evoluzione legislativa, sia dal punto di vista dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia.

L'indagine che propongo muove dalla osservazione della evoluzione dell'art. 29 della l. n. 241/90 (dedicato all'ambito di applicazione della legge sul procedimento amministrativo) che si è prodotta a causa della riforma del Titolo V. Prima

<sup>74</sup> Cfr. AS 3520, art. 2, c. 1, lett. c).

<sup>75</sup> Così conclude il suo saggio A. Longo, *Alcune riflessioni sui rapporti tra l'interpretazione conforme a diritto comunitario e l'utilizzo del canone di equilibrio finanziario da parte della corte costituzionale*, in <http://www.giurcost.org/>.

<sup>76</sup> ... che, secondo A. Barbera, *Da un federalismo “insincero” ad un regionalismo “preso sul serio”? Una riflessione sull'esperienza regionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (in corso di pubblicazione in *Studi in memoria di Nicola Greco*), 2.10.12, “diverrà sempre più, comunque, l'asse attorno a cui si organizzeranno i rapporti fra gli enti che compongono la Repubblica” (p. 13).

della riforma, infatti, non v'era un problema nel riconoscere la legittimazione statale a porre norme di principio in materia di procedimento amministrativo: tutte le materie erano generalmente attribuite alla potestà legislativa dello Stato, ad esclusione delle discipline di dettaglio nelle materie di competenza concorrente individuate dal vecchio art. 117, Cost.

Infatti, il primo comma dell'art. 29 disponeva semplicemente che "1. Le regioni a statuto ordinario regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto dei principi desumibili dalle disposizioni in essa contenute, che costituiscono principi generali dell'ordinamento giuridico. Tali disposizioni operano direttamente nei riguardi delle regioni fino a quando esse non avranno legiferato in materia".

La Corte al riguardo, con la sentenza n. 465/1991, aveva affermato essenzialmente che: a) il procedimento amministrativo non coincide con uno specifico ambito materiale, in quanto "modo di esercizio" delle diverse competenze; b) la disciplina dei vari procedimenti è affidata a fonti statali o regionali, a seconda che gli stessi attengano all'esercizio di competenze materiali proprie dello Stato o delle Regioni; c) vi è una connessione naturale tra la disciplina del procedimento e la materia dell'organizzazione, tale da individuare nella regolamentazione dei procedimenti amministrativi di spettanza delle Regioni un corollario della competenza regionale, richiamata nell'art. 117 Cost., concernente l'"ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalle Regioni"<sup>77</sup>.

In seguito alla riforma del Titolo V e alla modifica dei criteri di riparto delle competenze legislative, il problema si pone in modo nuovo<sup>78</sup>: come noto sulla base del nuovo art. 117, formalmente, tutte le competenze legislative dello Stato sono limitate alle materie di competenza legislativa esclusiva ed alla fissazione dei principi fondamentali nelle (nuove) materie di competenza concorrente: tutto ciò che residua è di competenza regionale piena. Fra le materie statali non ve n'è nessuna che espressamente e puntualmente si riferisca alla disciplina generale del procedimento amministrativo.

Anzi, il fatto che la Costituzione non contempli più la materia di competenza concorrente regionale "ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione" e, d'altra parte, preveda come competenza esclusiva dello

<sup>77</sup> Va ricordato che, successivamente la L.C. 1/99 ha modificato, fra l'altro, l'art. 123, c. 1, Cost., affidando allo statuto regionale la disciplina dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della pubblica amministrazione, in cui ragionevolmente rientrano anche le regole sul corretto esercizio della funzione amministrativa. Cfr. sul punto M. Cocconi, *Il giusto procedimento fra i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 5, 2010, p. 1021 ss. (spec. 1040) e per un inquadramento della competenza statutaria in tema di principi di organizzazione e funzionamento della Regione che ricomprende anche la disciplina di principio della attività amministrativa regionale, sia consentito rinviare a S. Calzolaio, *Commento art. 123 Cost.*, cit., p. 129 ss., e alla dottrina e giurisprudenza costituzionale ivi citate.

<sup>78</sup> Sul tema v. le articolate considerazioni di E. Lamarque, *L'ambito di applicazione della legge sul procedimento amministrativo*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 111 ss.

Stato la materia dell'“ordinamento e dell'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”, sembrava palesare l'ipotesi che ciascun Ente potesse disciplinare autonomamente, nelle materie di propria competenza, il procedimento amministrativo.

Di questo problema si avvede il legislatore statale, che (l. n. 15/05, art. 19) infatti modifica l'art. 29 cercando di iniziare ad utilizzare, per legittimare la propria competenza, le nuove materie di competenza esclusiva statale: forse in modo ridondante<sup>79</sup>, si fa riferimento all'art. 117, c. 2, lett. g), già citato, col quale si garantisce l'applicazione della legge alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali e alla competenza esclusiva in tema di giustizia amministrativa, con la quale si dispone l'applicazione delle norme processuali contenute nella legge a tutte le pubbliche amministrazioni. Infine si introduce nel secondo comma una disposizione sibillina in base alla quale “le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge”.

Come si vede, e come è stato puntualmente rilevato in dottrina<sup>80</sup>, si tratta di una disposizione incerta, che ancora si muove a tentoni nel coacervo delle materie delineate dall'art. 117: traspare la volontà di occupare spazio normativo, ma traluce anche l'evidenza di una scarsa chiarezza in ordine agli strumenti da utilizzare allo scopo.

Nel frattempo, la stessa Corte costituzionale inizialmente non muta il paradigma che aveva fatto proprio prima della riforma del Titolo V: la disciplina del procedimento amministrativo accede alla materia legislativa in cui quel procedimento è disciplinato e non rappresenta una materia a se stante.

Quindi, ad es., i procedimenti amministrativi disciplinati direttamente nel codice delle comunicazioni elettroniche vengono giustificati come principi fondamentali in materia concorrente, in quanto ciò è necessitato dalla attuazione del diritto comunitario e dai principi di semplificazione che questo richiede di attuare (sent. n. 336/05).

Sulla base degli stessi principi vengono dichiarate illegittime norme regionali della Lombardia e del Veneto sui cd. “centri di telefonia”, in quanto recanti una disciplina contrastante col principio di semplificazione procedimentale – discendente dal diritto comunitario – posto dal codice delle comunicazioni elettroniche (sentt. 350/08 e 69/10).

Ancora nella sent. n. 401/07 si legge, in perfetta continuità con la giurisprudenza precedente alla riforma del Titolo V, espressamente richiamata, che “il procedimento amministrativo non è una vera e propria materia, atteso che lo stesso, in relazione agli aspetti di volta in volta disciplinati, può essere ricondotto

<sup>79</sup> Lo sottolinea A. Celotto, *L'ansia riformatrice, il Gattopardo e il nuovo art. 29 della legge n. 241 del 1990, come modificato dalla legge n. 69 del 2009*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2011.

<sup>80</sup> A. Celotto, *L'ansia*, cit.

a più ambiti materiali di competenza statale o regionale (sentenza numero 465 del 1991), entro i quali la disciplina statale regola in modo uniforme i diritti dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni”.

Tuttavia, sul finire del 2006, il giudice costituzionale introduce un *obiter dictum* in una decisione (peraltro favorevole per la Regione) concernente una legge regionale friulana che evidentemente deve aver colpito – come andiamo a vedere – il legislatore statale.

Nella sent. n. 398/06, in riferimento a norme regionali concernenti il diritto d'accesso a informazioni ambientali, la Corte nel respingere i motivi di ricorso statali che – ovviamente: cfr. *supra*, par. 2.1 – ritenevano lesa la competenza statale in materia di ambiente, afferma che “con riferimento alle norme statutarie evocate dal ricorrente ed alle norme speculari di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), e quinto comma, Cost., si deve osservare che l'oggetto delle norme impugnate non è la tutela dell'ambiente, *ma la tutela del diritto dei cittadini ad accedere alle informazioni ambientali*. Si tratta di un aspetto specifico della più generale tematica del diritto di accesso del pubblico ai dati ed ai documenti in possesso delle pubbliche amministrazioni. L'art. 22, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (...), modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15 (...), *dopo aver stabilito che l'accesso ai documenti amministrativi costituisce principio generale dell'attività amministrativa ed attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., precisa: «Resta ferma la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela»*. L'art. 29, comma 2, della medesima legge aggiunge: «Le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto del sistema costituzionale e delle garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa, così come definite dai principi stabiliti dalla presente legge». Il Capo II della legge regionale impugnata si attiene ai limiti tracciati dalla legislazione statale in materia di diritto di accesso del pubblico alle informazioni, prevedendo specifiche norme sull'informazione ambientale, che non sono rivolte, pertanto, alla tutela dell'ambiente, ma ad una migliore conoscenza, da parte dei cittadini, dei problemi ambientali concreti” (nostri i corsivi).

Da questa decisione, dunque, trae autorevole conferma l'impostazione che il legislatore statale aveva utilizzato nella qualificazione delle norme poste in tema di diritto d'accesso: non resta che estendere tale qualificazione alla formulazione dell'art. 29 della l. 241/90, in cui infatti vengono introdotti – per quanto qui specificamente interessa – 4 nuovi commi dall'art. 10 della l. n. 69/09<sup>81</sup>.

<sup>81</sup> Qui di seguito riportati: “2-bis. Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei

I lep fanno quindi il loro ingresso all'interno dell'art. 29<sup>82</sup>, sembrando ricomprendere nella potestà legislativa esclusiva dello Stato diversi aspetti o istituti del procedimento amministrativo connessi o rientranti nella semplificazione amministrativa: termine di conclusione del procedimento, D.I.A., silenzio-assenso, (ora anche la) conferenza di servizi (aggiunta successivamente dal d.l. 78/10). È altresì prevista una sorta di derogabilità *in melius* da parte di Regioni ed enti locali.

Ma torniamo un istante al giudice delle leggi. Appena licenziate queste modifiche, in due decisioni ravvicinate il giudice costituzionale riconduce a due materie diverse, ma sempre alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, interventi di semplificazione amministrativa.

Nella sent. 322/09, relativa alla certificazione ambientale o di qualità rilasciata da soggetto certificatore accreditato, si riconduce ai lep la disciplina impugnata, in quanto finalizzata “ad assicurare che tutte le imprese fruiscano, in condizioni di omogeneità sull'intero territorio nazionale, ad uno stesso livello, della possibilità di avvalersi di una prestazione, corrispondente all'ottenimento di una delle certificazioni di qualità dalla stessa previste, concernenti molteplici ambiti e scopi, da parte di appositi enti certificatori, accreditati in ragione del possesso di specifici requisiti”<sup>83</sup>.

Nella sent. 15/10, relativa al SUAP, la disciplina è ricondotta al «coordinamento informativo» (art. 117, c. 2, lett. r). La Corte sostiene che il SUAP è finalizzato alla concentrazione in un unico referente amministrativo di tutte le istanze

procedimenti. / 2-ter. Attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano. / 2-quater. Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela. / 2-quinquies. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni del presente articolo, secondo i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione”. Viene modificato anche il primo comma (“1. Le disposizioni della presente legge si applicano alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali. Le disposizioni della presente legge si applicano, altresì, alle società con totale o prevalente capitale pubblico, limitatamente all'esercizio delle funzioni amministrative. Le disposizioni di cui agli articoli 2-bis, 11, 15 e 25, commi 5, 5-bis e 6, nonché quelle del capo IV-bis si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche”), mentre rimane invariato il secondo.

<sup>82</sup> ... “una se pur utile forzatura”, la definisce G. Morbidelli, *In tema di art. 29 l. 241/90 e di principi generali del diritto amministrativo*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), n. 3/10. Sul punto cfr. le considerazioni di M. De Giorgi, *La semplificazione amministrativa tra esigenze di uniformità ed effettività delle politiche. Alla ricerca di un coordinamento stabile tra Stato e Regioni*, in «Ist. del fed.», 3/11, p. 501 ss. (spec. 516 ss.).

<sup>83</sup> Per una critica sulla centralizzazione della disciplina legislativa in materia di semplificazione cfr. G. Tarli Barbieri, *La sentenza 322/2009 della Corte costituzionale: cosa rimane dell'autonomia regionale?*, in «Le regioni», 4/10, p. 826 ss.; adesivamente, in particolare in merito al riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni quale titolo di legittimazione statale alla disciplina del procedimento amministrativo, v. G. Manfredi, *Procedimento amministrativo e diritti civili*, ivi, p. 850 ss.

dei soggetti interessati. Pur riconoscendo che la “direttiva servizi”, da cui deriva, espressamente afferma che “l’istituzione degli sportelli unici non pregiudica la ripartizione di funzioni e competenze tra le autorità all’interno dei sistemi nazionali”, il giudice costituzionale sostiene che “tuttavia non sarebbe certo funzionale alle previste esigenze ‘di semplificare ulteriormente la procedura amministrativa’ (punto 48 del ‘considerando’) un sistema che unificasse gli sportelli con riferimento alle attività che vengono ad essere svolte ma che prevedesse una diversità di procedure a seconda della Regione in cui quelle attività sono effettuate. Ed infatti nel suddetto punto 48 del ‘considerando’ della direttiva è precisato che ‘Quando la competenza spetta a diverse autorità a livello regionale o locale’ possono essere esercitate funzioni di coordinamento. Si evocano, quindi, proprio quelle attività di coordinamento che il nostro ordinamento costituzionale attribuisce, come competenza legislativa esclusiva, allo Stato con la lettera r) del secondo comma dell’art. 117 Cost.”; peraltro, aggiunge la Corte, “non solo al fine di garantire, attraverso la uniformità e la ragionevole snellezza del procedimento, la maggiore trasparenza ed accessibilità del mercato, sì da assicurare le migliori condizioni di concorrenza, ma anche al fine di dare contenuto al precetto di cui all’art. 41 della Costituzione, il quale assegna, fra l’altro, alla legge dello Stato il compito di determinare i controlli opportuni affinché la iniziativa economica, anche privata, sia coordinata a fini sociali”<sup>84</sup>.

Le due decisioni sembrano fondare una competenza specifica dello Stato in riferimento ai processi di semplificazione amministrativa.

Il legislatore statale interviene, in effetti, ed apporta una piccola rivoluzione nella legge 241, modificandone radicalmente l’art. 19. Con l’art. 49, c. 4-bis, del d.l. 78/10 introduce la segnalazione certificata di inizio attività<sup>85</sup>. Il punto di rilievo è la modalità con cui immette il nuovo istituto nell’ordinamento, a tutto tondo, nazionale.

L’art. 49, c. 4-ter, afferma: “Il comma 4-bis attiene alla tutela della concorrenza ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera m) del medesimo comma. Le espressioni “segnalazione certificata di inizio attività” e “Scia” sostituiscono, rispettivamente, quelle di “dichiarazione di inizio attività” e “Dia”, ovunque ricorrano, anche come parte di una espressione più ampia, e la disciplina di cui al comma 4-bis sostituisce direttamente, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, quella della dichiarazione di inizio attività recata da ogni normativa statale e regionale” (nostro il corsivo).

<sup>84</sup> Cfr. G. Coinu, *Il SUAP nel riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni nella sentenza della Corte Costituzionale n. 15/2010: la semplificazione come nuova materia trasversale?*, in «Le reg.», 4/10, p. 960 ss.

<sup>85</sup> Cfr. L.M. Caruso, *La SCIA: natura giuridica, tutela del terzo ed ambito applicativo della nuova segnalazione certificata di inizio attività alla luce delle riforme legislative e nell’evoluzione giurisprudenziale*, in «Giur. merito», 2012, p. 526 ss.

Ne segue una obiettiva confusione: le Regioni impugnano la disposizione in via principale, ma soprattutto alcune Regioni ed associazioni di comuni a livello regionale contestano ed ostacolano l'entrata a regime dell'istituto, in particolare in riferimento alla materia edilizia (tant'è che in seguito si rende necessaria l'adozione di una disposizione di interpretazione autentica: art. 5, comma 2, lett. c, del d.l. 70/2011)<sup>86</sup>.

Si attendeva l'orientamento del giudice costituzionale al riguardo – il quale nel frattempo aveva dichiarato costituzionalmente illegittima la legislazione statale anch'essa attinente ad una semplificazione amministrativa che istituiva nel Meridione «zone a burocrazia zero»: 232/11<sup>87</sup>.

Con molta semplicità, invece, la Corte costituzionale nella sent. n. 164/12 riconduce la disciplina della SCIA, e della SCIA edilizia, ai lep, ritenendo incongrua l'ulteriore autoqualificazione in materia di tutela della concorrenza posta dal legislatore.

La Corte ripercorre la propria giurisprudenza in materia di lep, afferma in generale “che l'attività amministrativa può assurgere alla qualifica di «prestazione», della quale lo Stato è competente a fissare un livello essenziale a fronte di uno specifico diritto di individui, imprese, operatori economici e, in genere, soggetti privati”, quindi ritiene nello specifico che la SCIA sia “una prestazione specifica, circoscritta all'inizio della fase procedimentale strutturata secondo un modello ad efficacia legittimante immediata, che attiene al principio di semplificazione dell'azione amministrativa ed è finalizzata ad agevolare l'iniziativa economica (art. 41, primo comma, Cost.), tutelando il diritto dell'interessato ad un sollecito esame, da parte della pubblica amministrazione competente, dei presupposti di diritto e di fatto che autorizzano l'iniziativa medesima” (164/12, analogamente 203/12).

Va segnalato che una sentenza di poco successiva (207/12) conferma la collocazione della disciplina di istituti di semplificazione amministrativa nei lep: “La disciplina oggetto della norma qui impugnata dalla Provincia ricorrente rientra, pertanto, in quella evoluzione in atto nel sistema amministrativo tesa ad una accentuata semplificazione di talune tipologie procedurali. La riconducibilità ai livelli essenziali delle prestazioni della disciplina dettata dall'art. 6, comma 2, del d.P.R. n. 139 del 2010<sup>88</sup>, è, pertanto, desumibile dall'oggettiva necessità di dettare regole del procedimento, valide in ogni contesto geografico della Repubblica, le quali, adeguandosi a canoni di proporzionalità e adeguatezza, si sovrappongono

<sup>86</sup> V. per la ricostruzione di queste vicende E.C. Raffiotta, *Regolazione senza qualità: il caso della Segnalazione certificata di inizio attività tra Stato e Regioni*, in «Ist. fed.», quad. 1/11, p. 57 ss.; e, volendo, S. Calzolaio, *Il caso della Segnalazione certificata di inizio attività in edilizia: semplificazione versus qualità?*, ivi, 71 ss.

<sup>87</sup> Su cui v. le puntuali osservazioni, in particolare in merito ai differenti criteri utilizzati dalla Corte in fattispecie non così distanti fra loro (rispetto alla sent. 15/10), di G. Coinu, *Semplificazione amministrativa e “zone a burocrazia zero”: quando il troppo stroppia*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>88</sup> Recante il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità.

no al normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione” e quindi “nella disposizione censurata si ravvisa l’esigenza (comune, per gli argomenti sopra esposti, ai provvedimenti di semplificazione amministrativa, a prescindere dalla materia sulla quale vengano ad incidere) «di determinare livelli essenziali di prestazioni” (nostri i corsivi).

E si spinge sino a “certificare” la corretta autoqualificazione introdotta dall’art. 29, all’esito del complesso percorso descritto: “più volte questa Corte ha affermato, sottoponendo a scrutinio le disposizioni della legge 7 agosto 1990, n. 241 (...), che esse definivano livelli essenziali delle prestazioni. È opportuno ricordare, al riguardo, che il legislatore statale, con l’art. 29 della legge n. 241 del 1990 – come modificato dall’art. 10 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile) – al comma 2-bis, ha previsto che afferiscano ai livelli essenziali delle prestazioni le norme di legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di assicurare la partecipazione dei soggetti interessati al procedimento, sia quelle tese all’individuazione di un responsabile ed alla conclusione del procedimento stesso entro il termine prefissato, sia quelle relative alla durata massima dei procedimenti”.

Va ricordata la sent. 179/12, in merito all’art. 49, c. 3 e 4, del d.l. 78/10, che modifica alcune disposizioni della l. 241/90 in tema di conferenza di servizi. Il giudice costituzionale, conferma trattarsi di istituto di semplificazione amministrativa e, valutata la sua importanza, riscontra una esigenza unitaria che giustifica l’attrazione in sussidiarietà “sia dell’esercizio concreto della funzione amministrativa che della relativa regolamentazione nelle materie di competenza regionale”. Tuttavia la disposizione impugnata viene dichiarata illegittima, secondo gli orientamenti consolidati della giurisprudenza più recente, nella parte in cui contiene la drastica previsione di poteri sostitutivi del Governo in caso di mandato raggiungimento dell’intesa, a causa del dissenso espresso in sede di conferenza di servizi da una Regione in una delle materie di propria competenza.

Come si vede, dunque, il percorso decennale sin qui descritto<sup>89</sup> si compie con la riconduzione della competenza in materia di semplificazione amministrati-

<sup>89</sup> Osserva amaramente G. Falcon, *La legge sul procedimento amministrativo e i caratteri del «federalismo» italiano*, in «Le Reg.», 6/10, p. 1227 ss., che “le vicende del rapporto tra legge generale sul procedimento amministrativo (ma anche, in buona misura, sul diritto amministrativo) e la potestà legislativa regionale ci dicono anche qualcosa sulla natura del cosiddetto federalismo italiano, o se si vuole ci confermano quelle che tante altre indicazioni sia normative che giurisprudenziali già ci avevano detto. Ci confermano, cioè, che il sistema giuridico italiano rimane nella sostanza profondamente unitario: il che significa anche, necessariamente, profondamente accentrato”. Se ci si riflette, infatti, fra le non molte competenze legislative regionali in qualche modo connaturate all’esistenza stessa delle ente regionale ve ne erano tradizionalmente due che in qualche modo potevano ritenersi tradizionalmente assestate: la disciplina dei procedimenti amministrativi nelle materie di competenza regionale (nell’ambito dei principi statali) e il lavoro pubblico regionale: nello stesso contributo rileva ancora Falcon che si tratta di “un’altra materia letteralmente scomparsa dalla competenza regionale, inghiottita dalla privatizzazione del rapporto, anche se la legislazione rimane largamente speciale”.



va e, a quanto sembra, di una buona fetta degli istituti contemplati nell'art. 29 della l. 241/90 nei livelli essenziali delle prestazioni<sup>90</sup>.

Quel che in conclusione interessa sottolineare è il vero e proprio cammino intrapreso dal legislatore statale per addivenire, progressivamente, a vedere riconosciuta la propria competenza: nelle più recenti decisioni della Corte traspare il rilievo riconosciuto al percorso normativo svolto e si evidenzia altresì l'esigenza di riconoscere la dimensione unitaria di interventi normativi che possono avere un impatto significativo sulle attività economiche (con ciò si spiega il ricorrente riferimento all'art. 41 Cost.).

### **3. Il cammino delle materie. Apologia di un processo (sempre) in divenire**

L'indagine sin qui svolta ha mostrato una frattura metodologica fra il sistema precedente la riforma costituzionale e quello successivo.

Nel sistema anteriore alla riforma del Titolo V il regime delle competenze legislative era determinato dalla supremazia della legge statale come fonte del diritto generale, sostenuta da un riconoscimento degli interessi nazionali che fondeva una sorgente apparentemente inesauribile di competenza normativa.

Per offrire un'immagine attuale, alla legge statale era riconosciuto il ruolo – oggi tanto agognato, su altri fronti – di prestatore di ultima istanza, con disponibilità illimitata di competenza normativa da offrire o, più spesso, da far valere.

Questa posizione del legislatore statale (per fattori esterni, molto più apparente che reale col passare degli anni) ha consentito che – fra contraddizioni spesso evidenti – si realizzasse un percorso progressivo, ma non sempre in progressione, del ruolo attribuito al legislatore regionale ed alle Regioni fino alla riforma del Titolo V.

Mi ha sempre colpito, a questo proposito, il fatto che le decisioni più regionaliste della Corte costituzionale sono state rese mentre il percorso istituzionale della riforma del Titolo V si andava perfezionando o appena si era compiuto<sup>91</sup>.

Entrata in vigore la riforma del Titolo V per alcuni anni è sembrato che questa funzione del legislatore statale si fosse smarrita ed, in effetti, sul piano formale si è smarrita.

Se per un istante si osservano complessivamente gli oltre dieci anni trascorsi dalla entrata a regime della riforma, il tassello che è venuto meno – ma direi

<sup>90</sup> Peraltro, nella proposta di riforma del Titolo V, già più volte citata, formulata dal Governo, alla lett. g) dell'art. 117.2, Cost. vengono aggiunte 2 materie di competenza esclusiva statale: si tratta proprio delle "norme generali sul procedimento amministrativo" e dei "livelli minimi di semplificazione amministrativa".

<sup>91</sup> Per esemplificare, cfr. sent. n. 352/01 e 376/02, ma anche 282/02, 407/02, 94/03. Ciò dimostra quanto rilievo abbiano i percorsi istituzionali in divenire sull'andamento della giurisprudenza costituzionale e, nello specifico, come la Corte ritenesse il percorso che dalle leggi cd. "Bassanini" conduce alla riforma del Titolo V una valorizzazione della autonomia regionale.

anche la pietra angolare – rispetto all’esperienza precedente, è la legislazione statale generale di distribuzione delle funzioni amministrative e di modellamento delle competenze normative. Una legislazione di attuazione della riforma costituzionale che, fra l’altro, molti autorevoli osservatori hanno costantemente invocato in questi anni.

A ridosso dell’entrata in vigore del Titolo V, tuttavia, come ricavare un titolo così ampio di competenza statale <sup>92</sup>?

Il rovesciamento del riparto di attribuzione delle competenze legislative – come i percorsi delineati nel presente capitolo mi sembrano ampiamente, seppure solo settorialmente, dimostrare – ha comportato che il recupero della funzione unificante della legislazione statale fosse ricercato faticosamente materia per materia, competenza su competenza, seguendo un percorso tortuoso, in cui – persa la primazia formale – si è dovuta riconquistare la supremazia sulle materie, o meglio sulle singole competenze legislative, attraverso il giudizio in via principale ed il patrimonio giurisprudenziale prodotto dalla Corte e, dal punto di vista del legislatore statale, *attraverso* la Corte <sup>93</sup>.

Dopo un lungo periodo intermedio di frantumazione delle competenze e di generale incertezza, ora la legge statale può contare su un nucleo rilevante di competenze, riconosciute materia per materia (e, quando le materie non bastano, con gli altri strumenti “residuali”): credo che ciò balzi all’evidenza, scorrendo la casistica giurisprudenziale analizzata nel terzo capitolo.

Paradossalmente, la reazione alla frantumazione delle competenze ha condotto ad una situazione in cui lo Stato si è visto riconosciuta più competenza, in alcuni settori, di quanta ne voglia esercitare: quindi si realizza una dissociazione – ad esempio in materia di tutela dell’ambiente – fra titolarità sostanzialmente assoluta della materia e attribuzione “discrezionale” della competenza legislativa alle regioni <sup>94</sup>.

Se ci si riflette un istante, a dieci anni dalla riforma del Titolo V le Regioni restano saldamente escluse dalle “grandi aree ordinamentali” <sup>95</sup> (diritto privato, penale e processuale in genere: limiti che si son fatti materie), nei più importanti settori del diritto pubblico si scontrano con penetranti discipline “codicistiche” in materie di competenza esclusiva ed anche nelle più importanti competenze concorrenti (penso all’energia, all’ordinamento della comunicazione) hanno un ruolo prettamente esecutivo. Hanno perso – nella sostanza – la tradizionale disci-

<sup>92</sup> Si pensi, al di là della bontà o meno del tentativo, all’esperienza della l. 131/03 (e alla sent. n. 280/04).

<sup>93</sup> Grazie al fatto che sia sulla base del previgente che del vigente art. 117, Cost., il centro del giudizio della Corte “non è tanto la definizione delle sfere di attribuzioni secondo un astratto modello di riferimento, quanto piuttosto la ponderazione degli interessi di cui è portatore ciascun soggetto in conflitto” (così A. Morrone, *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in «Enciclopedia del diritto», Annali, vol. II, tomo II, Giuffrè, Milano, 2008, p. 185 ss.).

<sup>94</sup> Processo che si realizza in perfetta coerenza con la logica interpretativa, che si è descritta nel primo par. di questo cap. e si va a richiamare in seguito, dell’art. 114, c. 1, Cost.

<sup>95</sup> G. Falcon, *La legge*, cit., p. 1233.

plina del pubblico impiego regionale (per ragioni non immediatamente dipendenti dalla riforma del Titolo V, che tuttavia senz'altro non ha invertito la rotta con la solidificazione del limite del diritto privato nell'ordinamento civile) e si trovano – mi sembra – anche in riferimento alla regolazione del procedimento amministrativo (caratteristicamente loro attribuita, in parte) nelle materie di competenza regionale in una condizione di progressiva, ma evidente, minorità.

A ciò si aggiunga che quella che si è chiamata contingenza (economico-finanziaria) ha indotto lo Stato ad impugnare sistematicamente le leggi regionali (anch'esse caratteristiche) di spesa e la Corte, specialmente di recente, a dichiararle facilmente illegittime. E l'impressione su questo fronte è che non si tratti di nuvole passeggere.

Come giustamente osserva Falcon <sup>96</sup> “l'autonomia legislativa regionale è maggiore quando si tratta di realtà che hanno un necessario riferimento territoriale: l'organizzazione della sanità, l'organizzazione del territorio”. Ma anche sul versante della tutela della salute – come si è visto – le regioni soggette a piani di rientro perdono anche (di fatto) la competenza in materia di organizzazione sanitaria, condizionata dai minuziosi contenuti degli accordi (che, secondo quanto si è detto, sono vincolanti per il legislatore regionale). Volutamente tralascio di riferirmi a materie residuali, in cui senz'altro il nome corrisponde alla cosa.

Si descrive un quadro a tinte fosche – peraltro credo più realistico, che volutamente drammatizzato – perché l'esito di questa indagine è che sul piano della titolarità di competenze legislative il cammino delle materie – segnato anche dalle contingenze storiche – è ad un punto basso per l'autonomia regionale. La ruota non gira dalla parte delle Regioni, in questa fase.

Solo pochi anni fa le Regioni sembravano conservare vaste competenze in materia ambientale ed economica, sembravano avviate a potersi valere facilmente di risorse autonome e di poterle spendere, sembravano poter dominare buona parte della loro “forma di governo” e dell'assetto istituzionale (il numero dei consiglieri regionali e degli assessori, ad es.: cfr. ora sent. 198/12). È tutto cambiato molto in fretta.

Progressivamente, nel corpo a corpo (apparentemente) paritario di questi anni conflittuali non è lo Stato a soccombere. A trovarsi annichilite sono le Regioni.

Ed il percorso sembra inarrestabile: dalle incertezze che connotano l'ultimo miglio, che è sempre quello decisivo, del cd. «federalismo fiscale», alla solidificazione in una riforma costituzionale dei valori e dei limiti connessi con la tutela dell'equilibrio di bilancio che influiscono fortemente sul regime delle competenze regionali, fino alla proposta di riforma della Costituzione formalizzata dal Governo che senza dubbio non tende a valorizzare l'autonomia regionale.

Perché ciò accade? Provo a rispondere limitandomi all'ambito di interesse di questo lavoro.

<sup>96</sup> G. Falcon, *La legge*, cit., p. 1233.

La perdita di supremazia (legislativa) dello Stato ed il suo incanalamento all'interno della logica delle materie ha spostato il conflitto per il recupero di poteri normativi sulle singole competenze legislative – infatti, anche quando si tratta di riassumere funzioni amministrative al centro con la attrazione in sussidiarietà e la competenza legislativa la posta in gioco.

In tal modo si è affidato alla Corte costituzionale un ruolo di custode della riforma del Titolo V e di valutazione seriale (in modo senza precedenti) e sistematica del livello degli interessi unitari o locali per la via del sindacato di legittimità costituzionale svolto nei ricorsi in via principale – del cui conseguente esponenziale aumento si è già detto.

Il canale principale che porta alla luce la sintesi degli interessi è la legislazione, statale e regionale, ed il suo stratificarsi nel corso del tempo. Il giudice costituzionale, ordinariamente, non si occupa che di verificare la validità del bilanciamento degli interessi operato dal legislatore statale o regionale per verificare se è proporzionale e ragionevole (e ciò già può comportare un serio scostamento della materia dai tipi di potestà codificati). Nei casi più complessi, di intreccio di materie, gli interessi vengono in evidenza soprattutto grazie alla capacità maieutica della Corte, che li trae interpretando le materie costituzionali alla luce dell'ordinamento positivo: questa è la “prevalenza”. Nei casi limite, che corrispondono a quelli nei quali la Corte utilizza le clausole di chiusura del sistema, è il giudice costituzionale che determina direttamente l'assetto degli interessi statale e regionali, in maniera creativa, e talvolta si riscontrano delle vere e proprie ipotesi di “interessi senza materia” (che pure si fanno legislazione).

Si è definito “improprio”<sup>97</sup> questo ruolo assunto dal giudice costituzionale essenzialmente – credo – per sottolineare che la forma di quel sindacato è di vertere su singoli casi e su singole competenze, non di offrire una visione complessiva e armonica del sistema delle competenze.

Per questo si è scivolati, in seguito alla riforma, in quel che recentemente si è definito “competenzismo”<sup>98</sup>: vi si è scivolati strutturalmente, inseguendo una serie numerosissima di giudizi di costituzionalità che si occupano di definire di volta in volta un ambito di competenza e una materia prevalente sulla base di una ricostruzione – a ciò specificamente votata – del livello degli interessi contemplati nella singola disposizione oggetto di giudizio.

Il giudizio della Corte promosso in via diretta, quindi, si occupa di dirimere il conflitto di competenza fra legislatori nel singolo caso per cui è promosso e offre un tassello nel mosaico delle competenze. I tasselli, come nella specie avvenuto, possono anche ricorrere a centinaia e richiamarsi l'un l'altro, ma al giudice costituzionale non si può chiedere di adottare con sentenza la visione politica di insieme necessaria per costruire il mosaico razionale di cui si avverte l'esigenza.

In tale contesto, il riparto per materie soggetto al monopolio (quantitativo)

<sup>97</sup> A. Barbera, *Da un federalismo*, cit. p. 10 e 14.

<sup>98</sup> A. Barbera, *Da un federalismo*, cit. p. 12.

del giudizio in via principale, essendo l'*unico* strumento utile per garantire gli interessi unitari, finisce per giocare contro l'autonomia regionale: quello della Corte, oltre ad essere un giudizio sul singolo conflitto di competenze legislative è anche un sindacato (tendenzialmente) astratto. Valutando in astratto le competenze è agevole che la prevalenza sia costantemente garantita al soggetto che porta la responsabilità ultima nell'ordinamento costituzionale, anche perché il giudice costituzionale risolve il caso singolo, ma avendo cura inevitabilmente di garantire un esercizio legislativo futuro *sostenibile* nella materia contemplata.

Non si può chiedere, in sintesi, alla Corte di svolgere un sindacato che tenga conto – oltre un certo limite – non tanto della singola competenza su cui deve decidere, ma della funzione legislativa complessivamente considerata. Non si può chiedere alla Corte, dunque, quello di cui si avverte maggior bisogno.

Per muovere da una visione legata all'esercizio delle singole competenze – il "competenzismo", appunto – ad una di più ampio respiro connessa ad una ripartizione strutturalmente più flessibile per funzioni e obiettivi<sup>99</sup>, la strada maestra dovrebbe passare per il possibile progredire del testo costituzionale.

È forse giunta l'occasione di una revisione del sistema delle competenze che – lo dico in breve, rinviando al par. 1 di questo capitolo – dovrebbe puntare tutto sulla integrazione dei legislatori sia sul piano istituzionale (Camera delle Regioni) che sul piano del necessario coordinamento normativo (sul modello – per esemplificare – di competenza concorrente indicato nel progetto del Governo, A.S. 3520, art. 2, c. 1, lett. g).

In questo contesto, è forse arrivato il tempo di non aver timore di chiamare le cose col loro nome e, segnatamente, col nome che nella realtà delle relazioni interistituzionali, specialmente sul piano legislativo, comunque si afferma: andrebbe espressamente riaffermata la supremazia<sup>100</sup> dello Stato nei rapporti con le Regioni.

Dall'indagine svolta, mi sembra emergere che la supremazia dello Stato non solo non sia in contraddizione, ma al contrario sia la condizione per l'affermarsi della leale collaborazione e di una potestà legislativa regionale necessariamente limitata (come è ormai anche quella dello Stato, peraltro), ma realmente autonoma.

L'esito di anni di conflittualità è una compressione della potestà legislativa regionale ed un ampliamento di quella statale, anche in settori maggiori rispetto al passato.

Ciò si verifica – si è detto – in quanto la strategia dello Stato non ha potuto che concentrarsi sul dominio della titolarità delle materie. Il riconoscimento della titolarità induce il legislatore ad un approccio monolitico nella disciplina, per materia appunto, o più comprensivamente per collezione di materie: da tutore degli interessi nazionali a collezionista di materie (perché questo è il modo con

<sup>99</sup> Ancora A. Barbera, *Da un federalismo*, cit., 14.

<sup>100</sup> Lo suggerisce A. Barbera, *Da un federalismo*, cit. p. 14-15.

cui, in una logica apparentemente paritaria, lo Stato ha recuperato una supremazia a tratti soffocante per l'autonomia regionale).

Se osserviamo questo processo nel rapporto fra livelli di governo, ne deduciamo agilmente che il sistema statale prevale e quello regionale, complessivamente, recede. Ma sembra non esserci più nessuno, all'interno dell'ordinamento, che abbia questo potere e questa funzione di sintesi di sistema: quella statale è limitata per materia, quella regionale è impossibile, quella del giudice costituzionale è legata al singolo "episodio" (cioè legata al e condizionata dal caso deciso).

Per questo mi sembrano ragionevoli le modifiche costituzionali che ho indicato.

D'altra parte, e su questo concludo, più che l'episodica attrazione in sussidiarietà, lo strumento che potrebbe garantire allo Stato il recupero di una visione non già solo verticale (la titolarità della singola materia), ma orizzontale (la visione d'insieme delle competenze legislative) della funzione legislativa organicamente intesa è contenuto, a mio parere, nell'art. 114, c. 1, Cost.

Rinviandosi al primo par. del presente capitolo, giova solo ricordare che dalla citata disposizione – che non è dedicata alla funzione legislativa, come l'art. 118, c. 1, Cost., peraltro – si può trarre l'esistenza degli interessi (non più nazionali, ma) della Repubblica, il ruolo di tutore della sintesi di tali interessi che può spettare a non altri che allo Stato, il limite all'esercizio di questo potere di sintesi nella logica del rispetto degli altri livelli di governo, "costitutivi" della Repubblica, in un'ottica di leale collaborazione e di massima garanzia delle sfere corrispondenti a interessi proporzionati – su cui, a quel punto, potrebbe concentrarsi il sindacato di legittimità costituzionale.

Un'ultima osservazione, dunque. Storicamente (lo si è visto nel cap. II, ma è emerso anche in parte nel cap. III) – l'andamento delle competenze regionali, e più in generale dei rapporti fra Stato e regioni, è ciclico.

Il cammino delle materie, che sin qui si è percorso – anche senza le pur auspicabili riforme costituzionali – se lo Stato si assumerà le responsabilità che la Costituzione (art. 5 e 114, Cost.) gli affida e le Regioni avranno finalmente buone idee da mettere in campo, può senz'altro risultare reversibile a favore dell'autonomia regionale e dell'ordinamento costituzionale nel suo complesso, così come storicamente è già avvenuto.



## 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, p. 1097 ss.;
- AA.VV., *I ricorsi in via principale. Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010*, Giuffrè, Milano, 2011;
- ABBAMONTE A., *Prezzi dell'energia elettrica, interessi nazionali e conflitto di competenze fra Stato e regione*, in «Rassegna di diritto pubblico», 1962, p. 427 ss.;
- AGNOLI F. (a cura di), *Un tempo da riscrivere: Il Risorgimento italiano*, Castelbolognese, 2000;
- ALBANESI E., *I decreti del Governo «di natura non regolamentare». Un percorso interpretativo*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it);
- ALBERTINI M., *Il federalismo*, Il Mulino, Bologna, 1993;
- ALIANELLO C., *La conquista del Sud. Risorgimento nell'Italia meridionale*, Rusconi, Milano, 1972;
- ALLEGRETTI U., *La Corte ribadisce l'estraneità del Parlamento all'attuazione degli statuti speciali*, in «Le Regioni», 1984, p. 1310 ss.;
- ALLEGRETTI U., *Autonomia regionale e unità nazionale*, in «Le Regioni», 1995, p. 9 ss.;
- ALLEGRETTI U., *Perché una camera regionale per l'Italia?*, in «Studi in onore di Giorgio Bertì», Jovene, 2005, p. 3 ss.;
- AMATO G., *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione*, Milano, 1964;
- AMATO G., CARETTI P., CONDORELLI L., *Le Regioni e l'attuazione delle direttive comunitarie in agricoltura: una vittoria o una sconfitta?*, in «Le Regioni», 1975, p. 879 ss.;
- AMATO G., *Una Repubblica da riformare*, Il Mulino, Bologna, 1980;
- AMATO G., BARBERA A., *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1997;
- AMBROSINI G., *Un tipo intermedio di Stato fra l'unitario ed il federale, caratterizzato dalla autonomia regionale*, in «Rivista di diritto pubblico», I, 1933, p. 93 ss.;
- AMBROSINI G., *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, Zanichelli, Bologna, 1957;
- ANIASI A. (a cura di), *Rapporto 1982 sullo stato delle autonomie*, Roma, 1982;
- ANTONETTI N., DE SIERVO U. (a cura di), *Ambrosini e Sturzo: la nascita delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 1998;
- ANTONINI L., *Leggi regionali recettizie e diritto vivente nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in «Le Regioni», 1991, p. 1798 ss.;
- ANTONINI L., *Riserva di legge e prestazioni patrimoniali imposte: la problematica parabole dell'antico istituto*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1996, p. 1674 ss.;
- ANTONINI L., *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000;
- ANTONINI L., *Intorno al grande assente della riforma federale: un sistema ingestibile senza una Camera delle Autonomie*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it);
- ANTONINI L., *Sono ancora legittime le normative statali cedevoli?*, in [www.associazione-deicostituzionalisti.it](http://www.associazione-deicostituzionalisti.it);



- ANZON A., *Trattamenti sanitari obbligatori e competenza regionale*, in «Le Regioni», 1980, p. 1449 ss.;
- ANZON A., *Il nuovo volto delle materie regionali nella recente giurisprudenza costituzionale*, in «Le Regioni», 1983, p. 1103 ss.;
- 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., *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 Regioni in balia del diritto comunitario?*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1996, p. 1062 ss.;
- ANZON A., *Leale collaborazione tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1998, p. 3531 ss.;
- ANZON A., *Un passo indietro verso il regionalismo “duale”*, in «Forum online della rivista Quaderni costituzionali», <http://www.forumcostituzionale.it/>;
- ANZON A., *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in «Forum online della rivista Quaderni costituzionali», <http://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., *Le potestà legislative dello Stato e delle Regioni*, Giappichelli, Torino, 2005;
- ANZON A., *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale*, in «Giur. cost.», 6/07, p. 4999 ss.;
- ANZON A., *La Corte apre a “nuove” minoranze?*, in «Giur. cost.», n. 2/11, p. 1307 ss.;
- 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.;
- ARCONZO G., *I regolamenti governativi tra giudici amministrativi e Corte costituzionale: un bilancio del periodo 2001-2011*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it);
- V. ATRIPALDI, *Stato e pluralismo istituzionale nel patto costituzionale: il contributo della sinistra*, in C. FRANCESCHINI, S. GUERRIERI, G. MONINA (a cura di), *Le idee costituzionali della resistenza*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1997, p. 102 ss.;
- AZZALI C., *Ordine giudiziario e materie di interesse regionale: si profilano nuove forme di collaborazione tra Stato e Regioni?*, in «Le Regioni», 1989, p. 1853 ss.;
- BALBONI E., *La Corte apre uno spiraglio per gli interventi regionali nel diritto privato?*, in «Le Regioni», 1992, p. 1751 ss.;
- BALBONI E., *Dal federalismo gridato al regionalismo possibile*, in E. BINDI, M. PERINI (a cura di), *Federalismo e regionalismo. Teoria e prassi nell'attuale fase storica*, Giuffrè, 2006, p. 10 ss.;
- BALBONI E., RINALDI P. G., *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione*, in «Forum online della rivista Quaderni costituzionali», <http://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 «Forum online della rivista Quaderni costituzionali», <http://www.forumcostituzionale.it/>;
- BALLADORE-PALLIERI G., *L'attività legislativa delle Regioni*, in «Atti del primo convegno di studi regionali», Padova, 1955, p. 91.
- BARBAGALLO R., *La Regione*, Marguerettaz, Aosta, 1968;

- BARBERA A., *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Giuffrè, 1968;
- BARBERA A., *I contributi della Toscana a favore di piccoli e medi esercenti il commercio al dettaglio: verso un superamento della «separazione» delle competenze?*, in «Le Regioni», 1973, p. 735 ss.;
- BARBERA A., *La Regione come ente di governo*, in «Politica del diritto», 1973, p. 741 ss.;
- BARBERA A., *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, 1973;
- BARBERA A., GIARDA P., MAZZOCCHI G., *Dove vanno le Regioni?*, Milano, 1976;
- BARBERA A., *Le istituzioni del pluralismo*, De Donato, Bari, 1977;
- BARBERA A., *Governo locale e riforma dello Stato*, Editori riuniti, 1978;
- BARBERA A., BASSANINI F., *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978;
- BARBERA A., *Le regioni dieci anni dopo*, in «Democrazia e diritto», n. 6 del 1979, p. 725 ss.;
- 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., MIGLIO G., *Federalismo e secessione: un dialogo*, Milano, Mondadori, 1997;
- BARBERA A., *Il governo locale nell'economia globale*, in «Le istituzioni del federalismo», 1999, p. 1095 ss.;
- BARBERA A. (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, 2000;
- BARBERA A., *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in «Quaderni Costituzionali», n. 2 del 2001, p. 345 s.;
- BARBERA A., *Dal "triangolo tedesco" al "pentagono italiano"*, in «Quaderni Costituzionali» n. 1 del 2002, p. 85 ss.;
- BARBERA A., MORRONE A., *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino, 2003;
- 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., *Gli interessi nazionali nel nuovo Titolo V*, in E. Rozo Acuña (a cura di), *Lo Stato e le Autonomie*, Giappichelli, 2003, p. 12 ss.;
- BARBERA A., FUSARO C., *Corso di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2006;
- BARBERA A., *Le riforme come pretesto*, in «Quaderni costituzionali», n. 4 del 2006, p. 759 ss.;
- BARBERA A., *Il Titolo V fra attuazione e riforma, Audizione presso le Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato (11 dicembre 2006)*, in «Forum online della rivista Quaderni costituzionali», <http://www.forumcostituzionale.it/>;
- BARBERA A., *Corte costituzionale e giudici di fronte ai «vincoli comunitari»: una ridefinizione dei confini?*, in «Quaderni costituzionali», 2007, p. 335 ss.;
- BARBERA A., *Il rimedio a regionalismo, parlamentarismo, bicameralismo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it);
- BARBERA A., *Le tre pagine lasciate aperte dal Costituente*, in «Quaderni regionali», 2007, p. 57 ss.;
- BARBERA A., *Le componenti politico-culturali del movimento autonomista negli anni settanta*, in «Le ist. del fed.», quad. 2/10, p. 39 ss.;
- BARBERA A., *Costituzione e ordinamento costituzionale*, in «Quad. cost.», 2/10, p. 311 ss.;
- BARBERA A., *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (in corso di pubblicazione in *Studi in memoria di Nicola Greco*), 2.10.12;

- BARILE P., *Il cammino comunitario della Corte costituzionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1973, p. 2406 ss.;
- BARTHOLINI S., *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova, 1967;
- BARTOLE S., *Brevi note sui limiti dell'autonomia delle Regioni*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1965, p. 267 ss.;
- BARTOLE S., *Rilievi critici a parziale difesa della necessità delle norme di attuazione*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1969, p. 1803 ss.;
- BARTOLE S., *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1971, p. 84 ss.;
- BARTOLE S., *Il ruolo delle Regioni nella giurisprudenza costituzionale sui decreti delegati di trasferimento delle funzioni*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1972, p. 843 ss.;
- BARTOLE S., *Realtà e prospettive dei finanziamenti aggiuntivi statali alle Regioni*, in «Le Regioni», 1973, p. 869 ss.;
- BARTOLE S., *Politica e imparzialità nel controllo delle leggi regionali*, in «Le Regioni», 1980, p. 63 ss.;
- BARTOLE S., *Tentativi e ipotesi di lavoro in materia di cooperazione interregionale*, in «Le Regioni», 1980, p. 584 ss.;
- BARTOLE S., *I principi fondamentali nella giurisprudenza della Corte costituzionale (1970-1980)*, in «Le Regioni», 1981, p. 14 ss.;
- 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., *Commento all'art. 117*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (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., *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 ss.;
- BARTOLE S., *Le «transitorie» grandi riforme economico-sociali*, in «Le Regioni», 1988, p. 1065 ss.;
- 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, p. 159 ss.;
- BARTOLE S., MASTRAGOSTINO F., *Le autonomie territoriali. I. Le Regioni*, Il Mulino, Bologna, 1997;
- BARTOLE S., DIMORA F., GIANGASPERO P., MAZZAROLLI L., TOSI R., *L'ordinamento regionale*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 23 ss.;
- BARTOLE S., *A proposito di una corretta applicazione dell'ancora indefinito limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali*, in «Le Regioni», 1984, p. 1328 ss.;
- BARTOLE S., BIN R., FALCON G., TOSI R., *Diritto regionale*, Il Mulino, 2003;
- BARTOLE S., *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in «Forum online della rivista Quaderni costituzionali», <http://www.forumcostituzionale.it/>;
- BARTOLE S., *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004;
- BARTOLE S., *Le tentazioni della Corte costituzionale*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 799 ss.;

- BARTOLE S., *L'interesse nazionale da parametro di merito a parametro di legittimità: un dialogo mancato fra Corte costituzionale e dottrina*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantésimo anniversario*, Giuffrè, 2006, p. 24 ss.;
- BARTOLE S., *Le prospettive della legislazione regionale*, in «Le Regioni», 5/06, p. 886;
- BARTOLE S., *Pregiudiziale comunitaria e "integrazione" di ordinamenti*, in «Le Reg.», 2008, p. 898 ss.;
- BARTOLE S., *Lingue minoritarie e potestà legislativa regionale*, in «Giur. cost.», 3/09, p. 1764 ss.;
- BASSANI M., STEWART W., VITALE A., *I concetti del federalismo*, Giuffrè, Milano, 1995;
- BASSANINI F., *La funzione statale di indirizzo e coordinamento delle attività regionali alla prova dei fatti: l'aumento delle tariffe dei servizi extraurbani di trasporto di competenza regionale*, in «Le Regioni», 1975, p. 570 ss.;
- 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;
- BASSANINI F., CARETTI P., *Autonomie regionali e poteri comunitari*, in «Le Regioni», 1980, p. 84 ss.;
- 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.;
- BELLETTI M., *Il difficile rapporto fra «tutela della salute» ed «assistenza ed organizzazione sanitaria». Percorsi di una prevalenza che diviene cedevole*, in «Le reg.», 6/06, p. 1176 ss.;
- BELLETTI M., *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo nella giurisprudenza costituzionale*, Aracne, 2012.;
- BENEDETTI A.M., *"Malasanità" e procedure conciliative non obbligatorie: il ruolo delle regioni nella tutela dei consumatori e degli utenti*, in <http://www.giurcost.org/>;
- BENEDETTI A.M., *Il diritto privato delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2009;
- 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», 3/05, p. 384 ss.;
- BENELLI F., *La "smaterializzazione" delle materie*, Giuffrè, 2006;
- BENELLI F., BIN R., *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie». Scacco matto alle Regioni*, in «Le reg.», 6/09, p. 1185 ss.;
- BENELLI F., *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in «Le reg.», 2-3/11, p. 251 ss.;
- BENVENUTI F., MIGLIO G. (a cura di), *L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti*, Neri Pozza Editore, Vicenza, 1969.
- BERTI G., *Commento all'art. 5*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di) «Commentario della Costituzione», 1975;
- BERTI G., *Una circolare napoleonica*, in «Le Regioni», 1973, p. 679 ss.;
- BERTOLINI F., *La riforma della Camera delle autonomie fra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in «Rassegna parlamentare», 2003, p. 1003 ss.;
- BERTOLISSI M., *Riserva di legge e principio autonomistico in tema di prestazioni patrimoniali imposte*, in «Le Regioni», 1996, p. 1126 ss.;

- BESSI D., *L'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale nel Titolo V novellato: verso una conferma della giurisprudenza antiregionalistica della Corte Costituzionale?*, in «Le Regioni», n. 1 del 2004, p. 219 ss.;
- BIFULCO R., *Le Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2004;
- BIFULCO R., *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in «Le Regioni», 2006, p. 233 ss.;
- BIFULCO R., *Leale collaborazione (principio di)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, 2006, p. 3356 ss.;
- BIFULCO R., *Art. 5*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, I, p. 132 ss.;
- BILANCIA P., *Stato unitario accentrato, decentrato, federale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli*, in «Scritti in memoria di Livio Paladin», Jovene, 2004, p. 271 ss.;
- BIN R., *Il Presidente della Repubblica e la salvaguardia dell'autonomia regionale*, in «Le Regioni», 1980, p. 577 ss.;
- BIN R., *Legislazione di principio e funzione di indirizzo e coordinamento*, in «Le Regioni», 1987, p. 209 ss.;
- BIN R., *Chiarificazioni concettuali sui «principi» (dell'ordinamento e della materia) in due sentenze della corte costituzionale*, in «Le Regioni», 1990, p. 551 ss.;
- BIN R., *All'ombra della «La Pergola» L'impugnazione in via principale delle leggi contrarie a norme comunitarie*, in «Il diritto dell'Unione europea», 1996, p. 271 ss.;
- BIN R., *Del federalismo asimmetrico all'italiana e di altri mostri della fantasia costituente*, in «Le Regioni», 1997, p. 228 ss.;
- BIN R., *Conviene alle Regioni difendere le attribuzioni lese da un programma cofinanziato dalla Comunità europea?*, in «Le Regioni», 1997, p. 696 ss.;
- BIN R., *La legge regionale*, in A. BARBERA, L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Maggioli, 1997;
- BIN R., *L'indirizzo e coordinamento nella Bassanini: ritorno alla legalità*, in «Le Regioni», 1999;
- BIN R., *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in «Le Regioni», 4/01, p. 617-18;
- BIN R., *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in «Le Regioni» n. 6 del 2001, p. 1213 ss.;
- BIN R., *Riforme costituzionali a colpi di maggioranza: perché no?*, in «Forum online della rivista Quaderni costituzionali», <http://www.forumcostituzionale.it/>;
- BIN R., *Le deboli istituzioni della leale collaborazione*, in «Forum online della rivista Quaderni costituzionali», in «Giur. cost.», 6/02, 4184 ss.;
- BIN R., *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in «Le Regioni», n. 2/3 del 2002, p. 365 ss.;
- BIN R., *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo importante chiarimento*, in «Le Regioni», 2002, p. 1445 ss.;
- BIN R., *«Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale». Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in «Scritti in memoria di Livio Paladin», Jovene, 2004, p. 297 ss.;
- BIN R., *Quando la Corte prende la motivazione «sportivamente»*, in «Le reg.», 4/05, 667 ss.;
- BIN R., RUGGIU I., *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del si-*

- stema delle Conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in «Le istituzioni del federalismo», 2006, p. 903 ss.;
- BIN R., *I criteri di individuazione delle materie*, in «Le Regioni», n. 5 del 2006, p. 889 ss.;
- BIN R., *Il Codice delle Autonomie e i nodi irrisolti*, in «Le Regioni», n. 6 del 2006, p. 1051;
- BIN R., *Che cos'è la Costituzione?*, in «Quaderni costituzionali», n. 1 del 2007, p. 11 ss.;
- BIN R., *La leale collaborazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in «Rassegna della Avvocatura di Stato», 2/08, p. 34 ss.;
- BIN R., *Alla ricerca della materia perduta*, in «Le reg.», 2/08, p. 398 ss.;
- BINDI E., MANCINI M., *La Corte alla ricerca di una precisa delimitazione dei confini della materia «professioni» (nota a margine delle sentt. nn. 319, 355, 405 424 del 2005 della Corte costituzionale)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it);
- BIONI DEL MONTE F., *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in «Le Reg.», 5/11, p. 1086 ss.;
- BLANCO VALDÉS R. L., *Introduzione alla Costituzione spagnola del 1978*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 27;
- BOGNETTI G., *Federalismo*, UTET, Torino, 2001;
- BOLOGNA C., *La Corte riscopre l'art. 120 della Costituzione*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2002, 4140 ss.;
- BOLOGNA C., *I nodi sulla legislazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 421 ss.;
- BOLOGNA C., *Stato federale e "national interest"*, Bup, Bologna, 2010;
- BONETTI P., *L'ordinamento della polizia locale tra Stato e Regioni (commento a Corte cost. sentt. 167/2010)*, in «Le Regioni», n. 4/2011, p. 705 ss.;
- BONFIGLIO S., *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Laterza, Bari, 2007;
- 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, Bologna, 1998;
- BORZI 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.;
- BRANCA G., *Rapporti privatistici e competenze regionali*, in «Giustizia e Costituzione», 1973, p. 91 ss.;
- BRANCASI A., *La controversa, e soltanto parziale, continuità nella giurisprudenza costituzionale sul coordinamento finanziario*, in «Giur. cost.», 2007, p. 1648 ss.;
- BRUNELLO B., *Rosmini. Dal sistema all'etica e al pensiero politico*, Bologna, 1963;
- BUGLIONE E., DESIDERI C., FERRARA A., FRANCE G., MELONI G., SANTANTONIO V., VISCO COMANDINI V., *Per un nuovo regionalismo*, in «Le Regioni», 1994, p. 1337 ss.;
- BUZZACCHI C., *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, 2003;
- 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.;
- CAIA G., *Il problema del limite dell'interesse nazionale nel nuovo ordinamento*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it);
- CALIFANO L., *Principio di legalità e indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa regionale*, in «Giurisprudenza italiana», 1983, p. 1054 ss.;

- CALIFANO L., *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, Giuffré, Milano, 1988;
- CALIFANO L., *L'irriducibile ascesa dell'indirizzo e coordinamento*, in «Le Regioni», 1999, p. 49 ss.;
- CALIFANO L., *Stato, Regioni e diritto comunitario nella legge n. 11/2005*, in «Quaderni costituzionali», n. 4 del 2005, p. 860 ss.;
- CALVIERI C., *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Giappichelli, Torino, 2002;
- CALZOLAIO E. (a cura di), *Il diritto privato regionale nella prospettiva europea*, Giuffré, Milano, 2006;
- CALZOLAIO S., *L'ambiente e la riforma del titolo V della Costituzione (nota breve alle sent. n. 407 e 536 del 2002)*, in «Forum online della rivista Quaderni costituzionali», <http://www.forumcostituzionale.it/>;
- CALZOLAIO S., *La materia «ordinamento civile»: una ulteriore competenza trasversale dello Stato*, in «Forum online della rivista Quaderni costituzionali», <http://www.forumcostituzionale.it/>;
- CALZOLAIO S., CARASSAI G., *L'Abruzzo*, in F. CARINGELLA, G. DE MARZO (a cura di), *L'elettrosmog nella legislazione regionale*, Giuffré, 2006, p. 47 ss.;
- CALZOLAIO S., CARASSAI G., *Le Marche*, in F. CARINGELLA, G. DE MARZO (a cura di), *L'elettrosmog nella legislazione regionale*, Giuffré, 2006, p. 331 ss.;
- CALZOLAIO S., *Il rinvio delle leggi nella prassi*, in «Quaderni costituzionali», 2006, p. 853 ss.;
- CALZOLAIO S., *La delibera governativa di impugnazione delle leggi regionali nella prassi*, in A. BARBERA, T. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, BUP, Bologna, 2008, p. 311 ss.;
- CALZOLAIO S., *Tutela della concorrenza o concorrenza sotto tutela?*, in «Giurisprudenza italiana», n. 3 del 2005, p. 460 ss.;
- CALZOLAIO S., *Commento all'art. 121 Cost.*, in F. CARINGELLA, L. TARANTINO (a cura di), *Codice amministrativo*, Collana «I Codici d'Autore», diretta da C.M. BIANCA, A. CATTRICALÀ, F. MANTOVANI, Dike giuridica editrice, 2009, p. 84-94;
- CALZOLAIO S., *Commento all'art. 122 Cost.*, in F. CARINGELLA, L. TARANTINO (a cura di), *Codice amministrativo*, Collana «I Codici d'Autore», diretta da C.M. BIANCA, A. CATTRICALÀ, F. MANTOVANI, Dike giuridica editrice, 2009, p. 94-114;
- CALZOLAIO S., *Commento all'art. 123 Cost.*, in F. CARINGELLA, L. TARANTINO (a cura di), *Codice amministrativo*, Collana «I Codici d'Autore», diretta da C.M. BIANCA, A. CATTRICALÀ, F. MANTOVANI, Dike giuridica editrice, 2009, p. 114-142;
- CALZOLAIO S., *Commento all'art. 126 Cost.*, in F. CARINGELLA, L. TARANTINO (a cura di), *Codice amministrativo*, Collana «I Codici d'Autore», diretta da C.M. BIANCA, A. CATTRICALÀ, F. MANTOVANI, Dike giuridica editrice, 2009, p. 143-148;
- CALZOLAIO S., *Commento all'art. 127 Cost.*, in F. CARINGELLA, L. TARANTINO (a cura di), *Codice amministrativo*, Collana «I Codici d'Autore», diretta da C.M. BIANCA, A. CATTRICALÀ, F. MANTOVANI, Dike giuridica editrice, 2009, p. 148-173;
- CALZOLAIO S., MALAISI B., *Co.re.com. Nuove funzioni e ruolo istituzionale*, Eum, Macerata, 2011;
- CALZOLAIO S., *In attesa del "coordinamento" statale. Una panoramica della legislazione regionale in materia di sicurezza*, in «Democrazia e sicurezza», n. 2/2011, p. 1 ss.;
- CALZOLAIO S., *Il caso della Segnalazione certificata di inizio attività in edilizia: semplificazione versus qualità?*, in «Le istituzioni del federalismo», quad. n. 1/11, p. 71 ss.;

- CAMERLENGO Q., *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in «Le reg.», 2-3/06, p. 422 ss.;
- CAMERLENGO Q., *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in «Forum online della rivista Quaderni costituzionali», <http://www.forumcostituzionale.it/>;
- CAMMELLI M., *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo titolo V della Costituzione*, in «Le Regioni», 6/01, p. 1273 ss.;
- CAMMELLI M., *Gli atti di indirizzo e coordinamento con veste amministrativa*, in «Le Regioni», 1985, p. 41 ss.;
- CANNIZZARO E., *La riforma «federalista» della Costituzione e gli obblighi internazionali*, in «Rivista di diritto internazionale», 2002;
- CAPOTOSTI P.A., *La Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni: una tendenza verso il regionalismo cooperativo?*, in «Le Regioni», 1981, p. 896 ss.;
- CAPOTOSTI P.A., *La conferenza Stato-Regioni tra garantismo e cogestione*, in «Le Regioni», 1987, p. 351 ss.;
- 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 «Le reg.», 4/04, p. 990 ss.;
- CARAVITA DI TORITTO B., *La giurisprudenza costituzionale in tema di norme fondamentali delle riforme economico-sociali*, in «Il foro italiano», 1986, I, p. 2691 ss.;
- CARAVITA DI TORITTO B., *I parchi nazionali tra protezione della natura e tutela ambientale: la Corte riscrive l'art. 83 del D.P.R. n. 616 del 1977 e detta criteri per la legge quadro al legislatore*, in «Giurisprudenza costituzionale», I, 1988, 4954 ss.;
- CARAVITA DI TORITTO B., MORRONE A., *La giurisprudenza costituzionale in materia ambientale nel 1994*, in «Rivista giuridica dell'ambiente», 1996, p. 355 ss.;
- CARAVITA DI TORITTO B., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001;
- CARAVITA DI TORITTO B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002;
- CARAVITA DI TORITTO B., *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Giappichelli, Torino, 2004;
- CARAVITA DI TORITTO B., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, 2006;
- CARETTI P., *Regioni e riserva statale relativa ai rapporti internazionali*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1974, p. 1378 ss.;
- CARETTI P., *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Giuffré, 1979;
- CARETTI P., CHELI E., *I rapporti tra Regioni e Parlamento. Esperienza attuale e prospettive*, in «Le Regioni», 1983, p. 24 ss.;
- CARETTI P., STROZZI G., *Luci ed ombre nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di adempimento agli obblighi comunitari*, in «Le Regioni», 1988, p. 196 ss.;
- CARETTI P., *L'eliminazione dell'arretrato e i nuovi sviluppi della giurisprudenza costituzionale*, in «Quaderni costituzionali», 1989, p. 391 ss.;
- CARETTI P., *Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in «Le Regioni», 1992, p. 337 ss.;
- CARETTI P., *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in «Le Regioni», 2000, p. 547 ss.;
- CARETTI P., *La Corte aggiunge un ulteriore tassello al mosaico dei rapporti Stato-Regioni in attuazione del diritto comunitario*, in «Le Regioni», 2000, p. 436;



- 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, p. 123 ss.;
- CARETTI P., *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle conferenze"?*, in «Le Regioni», 2002, p. 1169 ss.;
- CARETTI P., *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in «Le Regioni», 2002, p. 1325 ss.;
- CARETTI P., *Le fonti della comunicazione*, in «Quaderni costituzionali», 2004, p. 313 ss.;
- CARETTI P., *Quale futuro per il nostro incerto regionalismo nella prossima legislatura?*, in «Le Regioni», n. 1 del 2006, p. 3 ss.;
- CARETTI P., G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2009 (II ed.), p. 334 ss.;
- CARETTI P., *Conclusioni*, in S. CALZOLAIO, B. MALAISI, *Co.re.com. Nuove funzioni e ruolo istituzionale*, Eum, Macerata, 2011, p. 347 ss.;
- CARINCI F., *Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti*, in «Forum online della rivista Quaderni costituzionali», <http://www.forumcostituzionale.it/>;
- CARLASSARE L., *I problemi dell'indirizzo e coordinamento: le soluzioni giurisprudenziali*, in «Le Regioni», 1985, p. 29 ss.;
- CARLASSARE L., *La «preferenza» come regola dei rapporti tra fonti statali e regionali nella potestà legislativa ripartita*, in «Le Regioni», 1986, p. 236 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.;
- CARLI M., *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, Torino, Giappichelli, 1992;
- CARLI M., *I limiti alla potestà legislativa regionale*, in «Le Regioni», 2002, p. 1363;
- CARMINATI A., *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in «Le reg.», 2/09, p. 257 ss.;
- CARPANI G., *La Conferenza Stato – Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2007;
- CARROZZA P., *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in «Le Regioni», 1989, p. 473 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., *Regolamenti del Governo e competenze regionali: l'autonomia regionale tra esigenze di uniformità ed esigenze di efficienza*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1992, p. 4158 ss.;
- CARTABIA M., *Corte costituzionale e norme comunitarie: ulteriori aspetti problematici*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1995, p. 4129 ss.;
- CARTABIA M., WEILER J.H.H., *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000;
- CARTABIA M., *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia: atto primo*, in «Giur. cost.», 2008, p. 1312 ss.;
- CASALINI D., *Il recepimento nazionale del diritto europeo dei contratti pubblici tra autono-*

- mia regionale ed esigenze nazionali di « tutela dell'unità giuridica ed economica » dell'ordinamento*, in «Foro amm.-CDS», 5/09, p. 1215 ss.;
- CASSESE S., SERRANI D., *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia*, in «Le Regioni», 1980, p. 398 ss.;
- CASSETTI L., *L'indennità di espropriazione ed il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale*, in «Rivista giuridica dell'ambiente», 1996, p. 261 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](http://www.federalismi.it), n. 5 del 2004;
- CASTELLI L., *Il Senato della autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Cedam, Padova, 2010;
- CAVALERI P., *La definizione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in R. TARCHI (a cura di), *Le competenze normativa statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 27 ss.;
- CAVINO M., *Disp. VIII*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, III, p. 2274 ss.;
- CECCHETTI M., *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio delle fonti*, 2002, p. 135 ss.;
- 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.;
- CECCHETTI M., *Ambiente, paesaggio e beni culturali*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme, Parte speciale*, vol. I, Giuffrè, 2006, p. 310 ss.;
- CELOTTO A., *Le fonti comunitarie*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme, Parte generale*, Giuffrè, 2006, p. 3 ss.;
- CELOTTO A., *L'ansia riformatrice, il Gattopardo e il nuovo art. 29 della legge n. 241 del 1990, come modificato dalla legge n. 69 del 2009*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2011;
- CERRI A., *Logica deduttiva ed analisi delle funzioni nella definizione delle competenze regionali*, in «Le Regioni», 1983, p. 104 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, p. 9 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. 11ss.;
- CHELI E., *Il problema storico della Costituente*, in «Politica del diritto», 4-5/1973, p. 458 ss.;
- CHELI E., *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Il Mulino, 1978;
- CHELI E., *La riforma mancata*, Bologna, Il Mulino, 2000;
- CHERCHI R., RUGGIU I., «Effettività» e «seguito» della giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, «Effettività» e «seguito» delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, ESI, 2006, p. 365 ss.;
- CHESSA O., *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in «Le Regioni», 2004, p. 941 ss.;
- CHIAPPETTI A., *Un passo indietro sulla via del regionalismo*, in «Quad. cost.», 2/01, p. 343 ss.;

- CHIEPPA R., *Governo del territorio*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme, Parte speciale*, vol. I, Giuffrè, 2006, p. 439 ss.;
- CHITI M. P., *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in «Le Regioni», 2002, spec. p. 1414 ss.;
- CINTIOLI F., *A proposito dei decreti ministeriali «non aventi natura regolamentare»*, in «Quaderni costituzionali», 2003, p. 820 ss.;
- CINTIOLI F., *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, in «Forum online della rivista Quaderni costituzionali», <http://www.forumcostituzionale.it/>;
- CLARICH M., ZANETTINI L., *Servizi pubblici*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme, Parte speciale*, vol. II, Giuffrè, 2006, p. 8 ss.;
- CLARIZIA A., *Lavori pubblici*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme, Parte speciale*, vol. I, Giuffrè, 2006, p. 483 ss.;
- 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.;
- COCOZZA F., *L'uguaglianza fra Regioni come misura della loro competenza: la Corte garante della politicità e dell'esponenzialità delle Regioni*, in «Le Regioni», 1992, p. 774 ss.;
- COCOZZA V., *Regioni e diritto comunitario nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in «Le Regioni», 1992, p. 620 ss.;
- COCOZZA V., *I profili processuali*, in «Le Regioni», 2/3 del 2004, p. 479 ss.;
- COINU G., *Il SUAP nel riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni nella sentenza Corte cost. n. 15 del 2010: la semplificazione come nuova materia trasversale?*, in «Le Reg.», 4/10, p. 960 ss.;
- COINU G., *Semplificazione amministrativa e “zone a burocrazia zero”: quando il troppo stropia*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it);
- COLZI A., ROSSELLI O., *Le riviste giuridiche dal 1943 al 1948 e la trasformazione costituzionale dello Stato: ricerca bibliografica*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Verso la nuova Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 1980, p. 99 ss.;
- CONCARO A., *Corte costituzionale e riforma del titolo V della Costituzione: spunti di riflessione su alcuni problemi di diritto intertemporale*, in «Le Regioni», 6/01, p. 1329 ss.;
- CORPACI A., *Revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in «Le Regioni», n. 6/01, p. 1305 ss.;
- CORSI F., *Osservazione*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1959, p. 59 ss.;
- CORSO G., LOPILATO V. (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme, Parte speciale*, vol. I, II, Giuffrè, 2006;
- CORSO G., *Tutela della concorrenza*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme, Parte speciale*, vol. I, Giuffrè, 2006, p. 4 ss.;
- CORVAJA F., *La potestà concorrente, tra conferme e novità*, in «Le Reg.», 2-3/11, p. 287 ss.;
- CORTESE F., *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte costituzionale tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in «Le Regioni», 3/10, p. 511 ss.;
- COSSIRI A., *La prima volta della corte costituzionale a Lussemburgo. Dialogo diretto tra*

- corti, costituzionale e di giustizia, ma nei soli giudizi in via principale*, in «*Studium Iuris*», 2009, 627 ss.;
- COSTATO L., *Quote latte, Stato, Regioni, Comunità e Corte costituzionale*, in «*Le Regioni*», 1999, p. 374 ss.;
- CRISAFULLI V., *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in «*Rivista trimestrale di diritto pubblico*», 1960, p. 262 ss.;
- CRISAFULLI V., *Gerarchia e competenza nel sistema delle fonti*, in «*Rivista trimestrale di diritto pubblico*», 1960, 775 ss.;
- CRISAFULLI V., *In tema di libertà professionale e legislazione regionale*, in «*Giurisprudenza costituzionale*», 1961, p. 85 ss.
- CRISAFULLI V., *Principio di legalità e «giusto procedimento»*, in «*Giurisprudenza costituzionale*», 1962, p. 130 ss.;
- CRISAFULLI V., *Le Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in «*Rivista trimestrale di diritto pubblico*», 1963, p. 537 ss.;
- CRISAFULLI V., *In tema di trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative*, in «*Giurisprudenza costituzionale*», 1963, p. 629 ss.;
- CRISAFULLI V., *Leggi di nazionalizzazione, decreti delegati di trasferimento e ricorsi regionali*, in «*Giurisprudenza costituzionale*», 1964, p. 96 ss.;
- CRISAFULLI V., *L'attuazione delle Regioni di diritto comune e la Corte costituzionale*, in «*Politica del diritto*», 1972, p. 665 ss.;
- CRISAFULLI V., *Vicende della questione regionale*, in «*Le Regioni*», 1982, p. 495 ss.;
- CUOCOLO F., *Interrogativi sul criterio di individuazione delle materie legislative regionali*, in «*Giurisprudenza costituzionale*», 1965, 899 ss.;
- 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 ss.;
- 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'ADDIO M., NEGRI G., *Il Federalista*, Il Mulino, Bologna, 1980;
- D'ALBERGO S., *In tema di piano economico, piano settoriale e «attuazione di piano*, in «*Giurisprudenza costituzionale*», 1964, p. 34 ss.;
- D'ALESSIO G., *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della «Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato»*, Il Mulino, Bologna, 1979;
- 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, Torino, 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 «*Forum online della rivista Quaderni costituzionali*», <http://www.forumcostituzionale.it/>;
- D'ATENA A., *Legge regionale (e provinciale)*, in «*Enciclopedia del diritto*», XXIII, Giuffrè, 1973, p. 978 ss.;
- D'ATENA A., *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Bulzoni, 1974;
- D'ATENA A., *Le Regioni italiane e la Comunità economica europea*, Giuffrè, 1981;
- D'ATENA A. (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 1994;
- D'ATENA A., *L'Italia verso il federalismo. Taccuini di viaggio*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 8 ss.;

- D'ATENA A., *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore* (Nota a C. Cost. N. 282/2002), in «Giur. cost.», 3/02, p. 2027 ss.;
- D'ATENA A., *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in «Giur. cost.», 5/03, p. 2776 ss.;
- 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., *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo Titolo V*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantenario*, Giuffrè, 2006, p. 277.;
- D'ATENA A., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2010.;
- D'AVENA P., *Le leggi regionali di attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112*, in «Le Regioni», 1999, p. 597 ss.;
- D'IGNAZIO G., MOSCHELLA G., *Specialità ed asimmetrie nell'ordinamento regionale*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, 2003.;
- D'ORLANDO E., *Il sistema delle fonti regionali*, in L. MEZZETTI (a cura di), *La Costituzione delle autonomie*, Napoli, 2004, p. 34 ss.;
- D'ORLANDO E., *Profili costituzionali dell'amministrazione digitale*, in «Dir. informatica», 2/11, p. 213 ss.;
- DE CRESCENZO G., *Le industrie del regno di Napoli*, Grimaldi, Napoli 2002.;
- DE MARCO E., *Qualche interrogativo su un "regionalismo a più velocità"*, in «Quaderni Costituzionali», n. 2 del 2003, p. 353 ss.;
- DE MARTIN G.C., *Gli spazi e le condizioni per una specifica disciplina ecologica degli usi civici*, in «Le Regioni», 1990, p. 1594 ss.;
- DE SIERVO U., *Gli statuti delle Regioni*, Milano, 1974.;
- DE SIERVO U., *Scelte e confronti costituzionali nel periodo costituente: il progetto democratico cristiano e le altre proposte*, in «Jus», n. 2 del 1979, p. 125 ss.;
- DE SIERVO U., *Scelte della Costituente e e cultura giuridica, I, Costituzione italiana e modelli stranieri*, Il Mulino, Bologna, 1980.;
- DE SIERVO U. (a cura di), *Verso la nuova Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 1980.;
- 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., *Le Regioni nelle prime proposte di Ambrosini*, in «Le Regioni», n. 5 del 1993, p. 1253 ss.;
- DE SIERVO U., *Ipotesi di revisione costituzionale: il cosiddetto regionalismo «forte»*, in «Le Regioni», 1995, p. 27 ss.;
- 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*, Giuffrè, Milano, 2001.;
- 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., *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa fra Stato e Regioni*, in «Le Regioni», n. 6 del 2004, p. 1245 ss.;
- 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 VERGOTTINI G., *Regioni e Stato nella dinamica istituzionale. Considerazioni comparative*, in «Quaderni regionali», 1985, p. 18 ss.;

- DE VERGOTTINI G., *Stato federale*, in «Enciclopedia del diritto», XLIII, 1990;
- DE VERGOTTINI G., *Stati federali e stati regionali*, in S. Gambino (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, Maggioli, 1998, p. 43 ss.;
- DE VERGOTTINI G., *Stato federale e Stato regionale: i modelli di decentramento*, in V. PIERGIGLI (a cura di), *Federalismo e devolution*, Giuffrè, 2005, p. 5 ss.;
- DEHOUSSE R., *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle Camere nei sistemi federali*, in «Le Regioni», 1989, p. 1365 ss.
- DELLA CANANEA G., *Autonomie regionali e vincoli comunitari*, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», 2007, p. 7 ss.;
- DEMURO G., *Il Cinema tra leale collaborazione e intese imposte*, in «Le Regioni», n. 1 del 2006, p. 178 ss.;
- DI COSIMO G., *Storia di un regolamento mai nato. In margine al decreto legge 24/2003*, in «Forum online della rivista Quaderni costituzionali», <http://www.forumcostituzionale.it/>;
- DI COSIMO G., *Regioni e diritto penale*, in «Le regioni», n. 6 del 2004, p. 1307 ss.;
- DI COSIMO G., *Deleghe e argomenti*, in «Le reg.», 1-2/05, p. 187 ss.;
- DI COSIMO G., *I regolamenti nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 2005;
- DI COSIMO G., *Quando l'intesa non va in porto*, in «Le reg.», 2-3/06, p. 398 ss.;
- DI COSIMO G., *La leale collaborazione oltre il cerchio dei poteri pubblici*, in «Le reg.», 6/07, p. 1026 ss.;
- DI COSIMO G., *Materie (riparto di competenza)*, in Digesto delle discipline pubblicistiche, Agg. III, Utet, 2008;
- DI COSIMO G. (a cura di), *L'Italia inadempiente. La difficile attuazione del diritto europeo in materia ambientale*, Cedam, Padova, 2012;
- DI PORTO V., *Focus: il processo federalista italiano e lo "stato" della legislazione*, in <http://www.riformeistituzionali.it/>;
- DI SOMMA C., *Livelli essenziali di assistenza e leale collaborazione attraverso l'intesa*, in «Forum online della rivista Quaderni costituzionali», <http://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](http://www.federalismi.it);
- DOLSO G.P., *Sul principio cooperativo tra Stato e Regioni in situazioni di «emergenza»*, in «Le Regioni», 1996, p. 552 ss.;
- DOLSO G.P., *Emergenza, diritto alla salute e interesse nazionale*, in «Le Regioni», 1999, p. 1158 ss.;
- DOLSO G.P., *Tutela dell'interesse nazionale sub specie di tutela della concorrenza?*, in «Giurisprudenza Costituzionale», n. 1 del 2004, p. 272 ss.;
- DOMINICI D., FALZEA G., MOSCHELLA G., *Il regionalismo differenziato: il caso italiano e spagnolo*, Milano, A. Giuffrè, 2004;
- DUGUIT L., *Le trasformazioni dello Stato: antologia di scritti*, (a cura di) A. BARBERA, C. FARALLI, M. PANARARI, Giappichelli, 2003;
- ELAZAR D.J., *Idee e forme del federalismo*, Edizioni di Comunità, Milano, 1995;
- ELIA L., *Giustizia costituzionale e poteri legislativi decentrati*, in «Scritti in onore di Costantino Mortati», IV, Milano, 1977;
- ERCOLANO C., *Il regionalismo differenziato: un buon punto di partenza per la riforma federalista*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it);

- ESPOSITO C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in «La Costituzione italiana – Saggi», Padova, 1954, p. 67 ss.;
- ESPOSITO C., *Legislazione regionale sulle opere pubbliche e arbitrato obbligatorio*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1958, p. 481 ss.;
- ESPOSITO C., *I decreti-leggi delle Regioni*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1959, p. 779 ss.;
- FALCON G., *Le potestà normative regionali dall'Assemblea costituente al testo costituzionale*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1979;
- FALCON G., *Prescrizioni costituzionali e indirizzo legislativo nella definizione delle materie regionali*, in «Le Regioni», 1981, p. 1357 ss.;
- FALCON G., *Commento all'art. 118*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), «Commentario della Costituzione», 1985, p. 264 ss.;
- FALCON G., *Varianti giurisprudenziali in materia di indirizzo e coordinamento*, in «Le Regioni», 1989, p. 207 ss.;
- FALCON G., *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in «Le Regioni», 1997, p. 277 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., *Il decreto 112 e il percorso istituzionale italiano*, in «Le Regioni», 1998, p. 453 ss.;
- FALCON G., *Il Governo e il progetto di «ordinamento federale» per la Repubblica*, in «Le Regioni», 1999, p. 3 ss.;
- FALCON G., *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in «Le Regioni», n. 6 del 2001, p. 1247 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. (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003;
- FALCON G., *La legge sul procedimento amministrativo e i caratteri del «federalismo» italiano*, in «Le reg.», 6/10, p. 1227 ss.;
- FALZEA P., *Il codice dei contratti pubblici ed i limiti dell'autonomia regionale. Nota alla sentenza n. 160/2009 della Corte costituzionale*, in «Forum online della rivista Quaderni costituzionali», <http://www.forumcostituzionale.it/>
- FARES G., *Ordine pubblico, sicurezza e incolumità pubblica, polizia locale*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme, Parte speciale*, vol. I, Giuffrè, 2006, p. 588 ss.;
- FERRAILOLO G., *Bicameralismo e rappresentanza territoriale*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Le Autonomie al centro*, Jovene editore, Napoli, 2007, II, p. 661 ss.;
- FERRARA A., *La «materia ambiente» nel testo di riforma del titolo V*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it);
- FERRARA A., *L'attuazione della riforma*, in «Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia», Giuffrè, 2007;
- 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 ss.;
- 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 «Le reg.», 6/03, p. 1232 ss.;
- 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 «Le reg.», 4/06, p. 810 ss.;
- FRIEDRICH C.J., *Constitutional government and democracy*, Boston, 1950, trad. it. di M. GREGO, *Governo costituzionale e democrazia*, Neri Pozza Editore, 1963;
- FRIEDRICH C.J., *Trends of federalism in Theory and Practice*, New York, 1968;
- FROSINI TOMMASO E., *La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it);
- FURLAN F., *I decreti di trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni ordinarie*, attualmente reperibile in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it);
- FUSARO C., *La redistribuzione territoriale del potere politico nel dibattito parlamentare dalla Commissione Bozzi alla Commissione D'Alema (1983-1998)*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, Maggioli, 1998, p. 493 ss.;
- FUSARO C., *Lontani surrogati e nuovi pasticci*, in «Forum online della rivista Quaderni costituzionali», <http://www.forumcostituzionale.it/>;
- GABRIELE F., *Il principio unitario nella autonomia regionale. Studio critico sui modi e sulla incidenza della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Giuffré, Milano, 1980;
- GABRIELE F., *In tema di verifica dell'interesse nazionale*, in «Le Regioni», 1989, p. 737 ss.;
- GAJA G., *Regolamenti e direttive della Comunità economica europea*, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978, p. 119 ss.;
- GALDI M., *A proposito delle norme di dettaglio contenute nelle leggi-cornici*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1993, pp. 2916 ss.;
- GALDI M., *Sull'attualità del limite delle "norme di grande riforma economico-sociale"*, in «Giurisprudenza italiana», n. 5 del 2004, p. 930 ss.;
- GALEOTTI S., *Osservazioni sulla «legge regionale» come specie della «legge in senso tecnico»*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1957, p. 176 ss.;
- GALLIANI D., *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in «Istituzioni del federalismo», n. 2 del 2003, p. 221 ss.;
- GAMBI L., *Compartimenti statistici e regioni costituzionali* (1963), ora in E. LONGOBARDI (a cura di), *Regionalismo e Regioni in Italia (1861-2011)*, Gangemi editore, Roma, 2011, p. 305 ss.;
- GAMBINO S., *Regioni e diritti fondamentali. La riforma costituzionale italiana nell'ottica comparatistica*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale*, Giuffré, 2003, p. 46-47;
- GENTILE G., RONGA L., SALASSA A., *Prospettive storiche 3*, La Scuola, Brescia, 1994;
- GENTILINI A., *La sussidiarietà appartiene al diritto mite? Alla ricerca di un fondamento giuridico per l'attrazione in sussidiarietà*, in «Giur. cost.», 2008, p. 1595 ss.;



- GERMANÒ A., *Agricoltura e pesca*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme, Parte speciale*, vol. I, Giuffrè, 2006, p. 125 ss.;
- GIANFRANCESCO E., *Il controllo governativo sulle leggi regionali*, Giuffrè, Milano, 1994;
- GIANFRANCESCO E., *Il federalismo a Costituzione invariata: profili problematici del conferimento di funzioni amministrative a regioni ed enti locali previsto dalla l. n. 59/1997*, in «Scritti in onore di Serio Galeotti», vol. I, Giuffrè, 1998, p. 627 ss.;
- GIANFRANCESCO E. (a cura di), *Le Regioni italiane: bibliografia giuridica (1948-1996)*, Giuffrè, Milano, 2000;
- GIANFRANCESCO E., *Il potere sostitutivo*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, 2003, p. 235 ss.;
- 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.;
- GIANFRANCESCO E., *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11, l. cost. n. 3 del 2001*, in «Rassegna parlamentare», 2004, p. 301 ss.;
- GIANFRANCESCO E., *Materie (riparto tra Stato e Regioni)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, 2006;
- GIANFRANCESCO E., *Le Regioni italiane e la giurisdizione*, in AA.VV., *Itinerari giuridici. Per il quarantennale della Facoltà di Giurisprudenza dell'Abruzzo*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 501 ss.;
- GIANNINI M.S., *Nota a Corte costituzionale n. 7 del 1957*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1957, p. 50;
- GIANNINI M.S., *Osservazioni*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1957, p. 58 ss.;
- GIANNINI M.S., *Autonomia (teoria generale e diritto pubblico)*, in «Enciclopedia del diritto», vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959, p. 356 ss.;
- GIANNINI M.S., *Le Regioni: rettificazioni e prospettive (1963)*, in E. LONGOBARDI (a cura di), *Regionalismo e Regioni in Italia (1861-2011)*, Gangemi editore, Roma, 2011, p. 283 ss.;
- GIANNINI M.S., *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, in «Le ist. del fed.», quad. 2/10, p. 11 ss.;
- GIARDA P., *Regioni e federalismo fiscale*, Il Mulino, 1995;
- GIARDA P., *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.;
- 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., *Le fonti dell'autonomia locale tra legge statale e legge regionale*, in «Osservatorio sulle fonti», 2002, p. 211 ss.;
- GIUPPONI T.F., *La potestà regolamentare regionale*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto*, Giappichelli, Torino, 2005;
- GIUPPONI T.F., *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della «sicurezza»*, in «Le Regioni», n. 5/10, p. 1118 ss.;
- GIUPPONI T.F. (a cura di), *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, BUP, 2010;
- GIUPPONI T.F., *La sicurezza urbana e i suoi incerti confini, tra ordinanze sindacali e "ronde"*, in «Le istituzioni del federalismo», 4/2011, p. 707 ss.;
- GIZZI E., *Lettera alla Rivista «Le Regioni»*, in «Le Regioni», 1974, p. 397 ss.;
- GOBETTI P., *Cattaneo*, in «La Rivoluzione liberale», n. 39 del 1925;
- GRASSO G., *Attuazione regionale di direttive CEE ed apprezzamento delle esigenze unitarie (di nuovo) al vaglio della Corte costituzionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1994, p. 1281 ss.;

- GRASSO P., DIFESA, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme, Parte speciale*, vol. I, Giuffrè, 2006, p. 544 ss.;
- GRIGLIO E., *Principio unitario e neo-policentrismo*, Cedam, Padova, 2008;
- GRIGLIO E., *La legislazione regionale alla prova dei piani di rientro dai disavanzi sanitari: possibile la ratifica, non la conversione in legge, del piano*, in «Rivista AIC», 3/12, p. 1-17;
- GROPPI T., *Brevi considerazioni sulla competenza regionale in tema di ordinamento provinciale e comunale*, in «Foro italiano», 1990, p. 1492 ss.;
- GROPPI T., *La garanzia dell'autonomia costituzionale degli enti locali: un'analisi comparata*, in «Le Regioni», 1998, p. 1021 ss.;
- 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;
- GROPPI T., *Il Titolo V cinque anni dopo, ovvero la Costituzione di carta*, in «Le Regioni», 2007, p. 421 ss.;
- GROTTANELLI DE' SANTI G., *L'assoluzione dei decreti di trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1972, p. 2868 ss.;
- 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.;
- HORWITZ M.J., *La trasformazione del diritto americano (1870-1960)*, Il Mulino, 2004;
- IACOMETTI M., *La Corte costituzionale e l'inesistenza di una nozione unitaria di intesa*, in «Le Regioni», 1992, p. 77 ss.;
- IACOMETTI M., *Ricerca, assistenza sanitaria e poteri delle regioni*, in «Le Regioni», 1995, p. 316 ss.;
- IADICICCO M.P., *Violazione del riparto costituzionale delle competenze e rispetto degli obblighi comunitari: questioni processuali e possibile contrasto tra parametri del giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in «Giur. cost.», 6/08, p. 4397 ss.;
- IANNUZZI A., *Disp. XI*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, III, p. 2284 ss.;
- IANNUZZI A., *Caratterizzazioni della normazione tecnica nell'ordinamento italiano. Il campo di analisi e di verifica della materia ambientale*, in «Studi. Parl. e di politica costituzionale», 1-2/06, p. 137 ss.;
- IANNUZZI A., *I regolamenti regionali, I, Fondamento e titolarità*, Torino, Giappichelli, 2008;
- IANNUZZI A., *Sull'apparente irrilevanza della tecnica nella giurisprudenza costituzionale più recente*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 4.4.12;
- JIMENEZ DE ASUA L., *La constitution de la democracia española y el problema regional*, Buenos Aires, 1946;
- KELSEN H., *Teoria generale dello Stato e del diritto*, Etaslibri, 1994;
- LAMARQUE E., *Ancora nessuna risposta definitiva in materia di ordinamento civile*, in «Le reg.», 1/07, p. 181 ss.;
- LAMARQUE E., *Aspettando il nuovo art. 117 della Costituzione: l'ultima pronuncia della Corte costituzionale sul limite del diritto privato della legislazione regionale*, in «Le Regioni», n. 2-3 del 2001, p. 584 ss.;
- LAMARQUE E., *Regioni e ordinamento civile*, Cedam, Padova, 2005;
- LAMARQUE E., *Ordinamento della comunicazione*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme, Parte speciale*, vol. II, Giuffrè, 2006, p. 50 ss.;
- LAMARQUE E., *L'ambito di applicazione della legge sul procedimento amministrativo*, in

- M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 111 ss.;
- LAMBERTI L., *Riflessioni sulle funzioni amministrative delle regioni e degli enti locali*, Editoriale scientifica, Napoli, 2006;
- LANZARA F., *Radio televisione e libertà di pensiero. Osservazioni in tema di riserva allo Stato del servizio televisivo*, in «Rivista penale», 1962, p. 937 ss.;
- LEVI F., *Presupposti e criteri del completamento dell'ordinamento regionale*, in «Le Regioni», 1977, p. 591 ss.;
- 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. LOIODICE (a cura di), *Regioni e Corte costituzionale*, Franco Angeli, 1988, p. 255 ss.;
- LOMBARDI C., *Regioni e ricerca scientifica, ovvero "l'eclissi delle materie"*, in «Giur. cost.», 2006, p. 1240 ss.;
- LONGO A., *Alcune riflessioni sui rapporti tra l'interpretazione conforme a diritto comunitario e l'utilizzo del canone di equilibrio finanziario da parte della corte costituzionale*, in <http://www.giurcost.org/>;
- LONGO E., *La tutela regionale dei diritti civili*, in «Osservatorio sulle fonti», 2005, p. 58 ss.;
- LONGO E., SIMONCINI A., *Servizi sociali*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. I, Giuffrè, 2006, p. 208 ss.;
- LONGO E., *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, EUM, 2007;
- LONGO E., *I diritti sociali al tempo della crisi: la Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in «Giur. cost.», 2010, p. 164 ss.;
- LOPILATO V., *Le funzioni amministrative*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte Generale, Giuffrè, 2006, p. 193 ss.;
- LUCIANI M., *Un regionalismo senza modello*, in «Le Regioni», 1994, p. 1313 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*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it);
- LUCIFREDI R., *L'Assemblea costituente. Che cosa è. Che cosa dovrà fare*, Giuffrè, Milano, 1945;
- MACCABIANI N., *I decreti legislativi "meramente ricognitivi" dei principi fondamentali come atti "senza forza di legge"?*, in «Forum online della rivista Quaderni costituzionali», <http://www.forumcostituzionale.it/>;
- MACCABIANI N., *L'acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale (?)*, in «Le Reg.», 5/05, p. 971 ss.;
- MADDALENA P., *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in «Riv. giur. amb.», 6/11, p. 735 ss.;
- MADDALENA P., *Come si determina la materia di cui all'art. 117 Cost.*, in «Giur. cost.», 4/10, p. 3621 ss.;
- MAESTRONI A., *Intesa e leale collaborazione tra Stato e Regioni nell'istituzione di parchi nazionali: la Consulta contiene al ribasso le pretese della Regione Sicilia*, «Riv. giur. amb.», 3-4/09, p. 489 ss.;
- MAGAGNALI S., *Autonomie locali e Regioni nei lavori per l'elaborazione della Costituzio-*

- ne, 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», 6/01, p. 1357 ss.;
- MAINARDIS C., *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Giuffrè, Milano, 2007;
- MAINARDIS C., Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni, in «Le reg.», 2-3/11, p. 455 ss.;
- MALO M., *Appunti sulla organizzazione collaborativa tra Stato e Regioni*, in «Le Regioni», 1993, p. 769 ss.;
- MALO M., *Limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali o limite degli interessi nazionali?*, in «Le Regioni», 1994, p. 809 ss.;
- MALTONI A., *Le intese fra Stato e Regioni alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in «Le Regioni», 1995, p. 203 ss.;
- MANFREDI M., «Intese in senso debole» e leale collaborazione a senso unico, in «Le Regioni», 1993, p. 1419 ss.;
- 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. 296 ss.;
- MANFREDI G., *Procedimento amministrativo e diritti civili*, in «Le regioni», 4/10, p. 850 ss.;
- MANGANIELLO F., *L'interesse nazionale scompare nel testo... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in «Le reg.», 1/12, p. 57 ss.;
- MANGIAMELI S., *Gli "argomenti" della giurisprudenza costituzionale nella definizione delle materie in due sentenze sull'agricoltura*, in «Le Regioni», 1989, p. 138 ss.;
- MANGIAMELI S., *La connessione, il principio di strumentalità, la Gesichtspunkttheorie e l'enumerazione regionale*, in «Le Regioni», 1991, p. 1757 ss.;
- MANGIAMELI S., *Le materie di competenza regionale*, Giuffrè, 1992;
- MANGIAMELI S., *Riforma federale, luoghi comuni e realtà costituzionale*, in «Le Regioni», 1997, p. 518 ss.;
- 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., *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, 2002;
- 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, p. 20 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. 337 ss.;
- MANGIAMELI S., *Riflessioni sul principio cooperativo prima della riforma delle Conferenze*, in «Le istituzioni del federalismo», 2007, p. 103 ss.;
- MARCENÒ V., *Quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in «Giur. cost.», 1/11, p. 999 ss.;
- MARCHETTI B., *Ordinamento sportivo*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. II, Giuffrè, 2006, p. 310 ss.;
- MARINI F.S., *I criteri di interpretazione delle materie*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte generale, Giuffrè, 2006, p. 78 ss.;
- MARINI F.S., *Turismo*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. I, Giuffrè, 2006, p. 170 ss.;

- MARTINES T., *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1956, p. 100 ss.;
- MARTINES T., *L'interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in (atti del convegno) «Problemi della Regione e del governo locale», Ed. di Comunità, Milano, 1965, p. 196 ss.;
- MARTUCCI R., *L'invenzione dell'Italia unita: 1855-1864*, Milano, Sansoni, 1999;
- MARTUCCI R., *Cavour, o l'autonomia impossibile. A proposito del progetto Farini-Minghetti e del regionalismo per le allodole*, in A. Trova, G. Zichi (a cura di), *Cattaneo e Garibaldi: federalismo e mezzogiorno*, Roma, Carocci, 2004, p. 101 ss.;
- MARTUCCI R., *Cavour e la «scommessa italiana»*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, p. 339 ss.;
- MARZANATI A., *Osservazioni in tema di tutela delle «esigenze unitarie» nella attuazione della normativa Cee in materie regionali*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 1993, p. 1246 ss.;
- MASSA M., *Le norme cedevoli prima e dopo la riforma del Titolo V*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, «Effettività» e «seguito» delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, ESI, 2006, p. 437 ss.;
- MATTERA F., *Il Senato nel dibattito in Assemblea costituente*, in M. Scudiero (a cura di), *Le Autonomie al centro*, Jovene editore, Napoli, 2007, II, p. 647 ss.;
- MAZZAMUTO M., *Ricerca scientifica*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. II, Giuffrè, 2006, p. 460 ss.;
- MAZZIOTTI M., *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Giuffrè, 1961;
- MAZZIOTTI DI CELSO M., SALERNO G., *Competenze legislative delle Regioni ordinarie e limite territoriale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1988, p. 3976 ss.;
- MEALE G., *L'ordinamento regionale*, in «Trattato di diritto amministrativo» diretto da G. Santaniello, vol. XIX, Cedam, 1991;
- MELIS G., *Gli studi recenti sull'Assemblea costituente. Rassegna storiografica*, in «Quaderni fiorentini», n. 10 del 1981;
- MERLONI F., *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in «Diritto pubblico», n. 3 del 2002, p. 827 ss.;
- MEZZANOTTE C., *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1988, p. 631 ss.;
- 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;
- MEZZETTI L. (a cura di), *Diritto Costituzionale Casebook*, Simone, 2004;
- 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.;
- MILL J.S., *Consideration on representative government*, New York, Harper & Brother Publishers, 1862;
- MODUGNO F., *L'invalidità della legge*, I (Teoria della Costituzione e parametro del giudizio

- costituzionale), II (Teoria dell'atto legislativo e oggetto del giudizio costituzionale), Milano, Giuffr , 1970;
- MODUGNO F., *Legge (vizi della)*, in «Enciclopedia del diritto», XXIII, Giuffr , 1973;
- MODUGNO F., *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in «Enciclopedia del diritto», (agg.) I, Milano, 1997;
- MODUGNO F., CELOTTO A., *Un non regolamento statale nelle competenze concorrenti*, in «Quaderni costituzionali», 2003, p. 355 ss.;
- MODUGNO F., *La posizione e il ruolo della legge statale nell'ordinamento italiano*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, IV, *Ancora in tema di rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del titolo V della Parte II della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2008, p. 1 ss.;
- MONTI A., *L'idea federalistica nel Risorgimento italiano*, Bari, 1922;
- MOR G., *Poteri sostitutivi nei confronti di usl e Regioni: l'indirizzo e coordinamento si consolida, ma entra in un vicolo cieco*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1986, p. 1667 ss.;
- MOR G., *Norme penali nelle materie regionali: il monopolio statale deve essere rivisto*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1993, p. 1699 ss.;
- MOR G., *La Corte, la legge regionale e l'impresa: il caso delle agenzie di viaggio*, in «Le Regioni», 1999, p. 318 ss.;
- MORANA D., *Tutela della salute*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. I, Giuffr , 2006, p. 264 ss.;
- MORANA D., *Le norme statali di dettaglio in materia sanitaria fra vecchio e nuovo Titolo V: spunti dalla giurisprudenza costituzionale*, in L. VIOLINI (a cura di), «Verso il decentramento delle politiche di welfare. Incontro di studio Gianfranco Mor sul diritto regionale», Milano, Giuffr , 2011, p. 125 ss.;
- MORANDI C., *I partiti politici nella storia d'Italia*, Le Monnier, 1965;
- MORBIDELLI G., *In tema di art. 29 l. 241/90 e di principi generali del diritto amministrativo*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), n. 3/10;
- MORRA G., *Breve storia del pensiero federalista*, Mondadori, Milano, 1993;
- MORRONE A., *La Corte costituzionale e la cooperazione fra Stato e Regione nella fattispecie dell'intesa: analisi critica di un modello contraddittorio*, in «Rivista giuridica dell'ambiente», 1995, p. 662 ss.;
- MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, Giuffr , Milano, 2001;
- MORRONE A., *L'istruzione nella revisione del titolo V della Costituzione*, in G. Cimbalo (a cura di), «Europa delle Regioni e confessioni religiose», Torino, 2001, p. 277 ss.;
- MORRONE A., *Una spada di Damocle sulla potest  legislativa esclusiva delle regioni?*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2002, p. 4427 ss.;
- MORRONE A., *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in «Quaderni costituzionali», 2003, p. 818 ss.;
- 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., *Il regime dei trasferimenti statali. La Regione come ente di governo e di coordinamento finanziario*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2004, p. 652 ss.;
- MORRONE A., *Lo Stato regionale nella transizione*, in S. Ceccanti, S. Vassallo (a cura di), «Come chiudere la transizione», Il Mulino, 2004, p. 247 ss.;
- MORRONE A., *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica*, Bologna, 2004;
- MORRONE A., *Il diritto regionale nella giurisprudenza e nelle fonti*, Cedam, 2005;
- MORRONE A., *Corte costituzionale e «costituzione finanziaria»*, in A. Pace (a cura di), *Corte*

- costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario, Giuffrè, 2006, p. 624 ss.;
- MORRONE A., *Lo stato regionale: dalla giustizia costituzionale alla politica*, in «Quaderni costituzionali», 2/06, p. 351 ss.;
- MORRONE A., *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in «Federalismo fiscale», 2007, p. 139 ss.;
- MORRONE A., *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in «Enc. Dir.», Annali, vol. II, tomo II, Giuffrè, Milano, 2008, p. 185 ss.;
- MORRONE A., *Lo "spettacolo" dopo la riforma del Titolo V: idee per una legge generale*, in «Le reg.», 1/09, p. 47 ss.;
- MORTATI C., *Sulla podestà delle Regioni di emanare norme di diritto privato*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1956, p. 981 ss.;
- MORTATI C., *Legislazione regionale esclusiva ed interesse nazionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1956, p. 1001 ss.;
- MORTATI C., *I limiti della legge regionale*, in «Atti del terzo convegno di studi giuridici sulla regione», Giuffrè, 1962, p. 27 ss.;
- MOSCARINI A., *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it);
- MOSCARINI A., *Sui decreti del governo di natura non regolamentare che producono effetti normativi*, in «Giur. cost.», 6/08, p. 5075 ss.;
- MURILLO DE LA CUEVA P.L., *Nazionalità e regioni nel processo costituente*, in G. De Vergottini (a cura di), *Una Costituzione democratica per la Spagna*, Franco Angeli Editore, Milano, 1978, p. 199 ss.;
- NERI I., *La tutela della concorrenza nel Titolo V riformato*, in E. Bindi, M. Perini (a cura di), *Federalismo e regionalismo. Teoria e prassi nell'attuale fase storica*, Giuffrè, 2006, p. 137 ss.;
- NICOTRA I., *Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, in «Forum online della rivista Quaderni costituzionali», <http://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., *Attualità di una ormai antica proposta: la Camera delle Regioni*, in «Le Regioni», 1989, p. 1333 ss.;
- OCCHIOCUPO N. <HI> . <IHP> ., *La Camera delle Regioni*, Giuffrè, 1975;
- OCCHIOCUPO N., *La Camera delle Regioni*, in «Scritti in onore di Costantino Mortati», Giuffrè, 1977;
- OCCHIOCUPO N., *Piccola storia dell'attualità della Costituzione*, in «Il Mulino», 2006, p. 672;
- OLIVETTI M., *Le funzioni legislative regionali*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 85 ss.;
- ONIDA V., *Sindacato di legittimità costituzionale e Regioni*, in «Le Regioni», 1990, p. 679 ss.;
- ONIDA V., *L'ordinamento costituzionale italiano dalla caduta del fascismo all'avvento della*

- Costituzione repubblicana. Testi e documenti con due saggi introduttivi sul periodo costituente e sulla Costituzione*, Giappichelli, Torino, 1991;
- 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, p. 629 ss.;
- ONIDA V., *Il giudice costituzionale e i conflitti fra legislatori locali e centrali*, in «Le reg.», 1/07, p. 11 ss.;
- ONIDA V., *Più o meno autonomia? Itinerari per una risposta articolata*, in «Le reg.», 2-3/11, p. 575 ss.;
- ONORATO G., *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.;
- ORTINO S., *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, Giappichelli, Torino, 1993;
- PACE A. (a cura di), *Quale dei tanti federalismi?*, Padova 1997;
- 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.;
- PACE A., *Libertà di circolazione, limiti soggettivi, competenza legislativa esclusiva dello stato*, in «Giur. Cost.», n. 1/09, p. 54 ss.;
- PADULA C., *Fonti secondarie statali e competenze regionali*, in «Le Reg.», 2-3/11, p. 379 ss.;
- PAJNO S., *I poteri sostitutivi nei confronti degli enti territoriali*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme, Parte Generale*, Giuffrè, 2006, p. 383 ss.;
- PALADIN L., *La potestà legislativa regionale*, Cedam, 1958;
- PALADIN L., *Territorio regionale e piattaforma continentale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1968, p. 402 ss.;
- PALADIN L., *Competenze statali e competenze regionali i materia di scuole materne*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1968, p. 2323 ss.;
- PALADIN L., *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in «Foro amministrativo», 1971, p. 39 ss.;
- PALADIN L., *Sulle funzioni statali di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza regionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1971, p. 189 ss.;
- PALADIN L., *Risposta a Elio Gizzi*, in «Le Regioni», 1974, p. 402 ss.;
- PALADIN L., *La riforma regionale fra Costituzione e prassi*, in «Attualità ed attuazione della Costituzione», Laterza, 1979;
- PALADIN L., *Corte costituzionale ed autonomie locali: gli orientamenti giurisprudenziali dell'ultimo quinquennio*, in «Le Regioni», 1981;
- PALADIN L., *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo. Il caso italiano*, in «Quad. cost.», 1984, p. 219 ss.;
- PALADIN L., *Le Regioni oggi*, in «Le Regioni», 1985, p. 7 ss.;
- PALADIN L., *Diritto regionale*, Cedam, 1992;
- PALADIN L., *Le fonti del diritto*, Il Mulino, 1996;
- PALADIN L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, 2004;
- PALMA M., *Sussidiarietà e competenze. Riparto funzionale e materiale*, Cacucci editore, Bari, 2007;
- PANZERA C., *I livelli essenziali delle prestazioni fra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza amministrativa*, in «Fed. Fisc.», 2/09, p. 133 ss.;



- PAOLETTI A., *La disciplina di dettaglio statale in materia di competenza concorrente tra norme derogabili e inderogabili*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1993, p. 3147 ss.;
- PAOLETTI A., *Leggi-cornice e regioni: crisi di un modello*, Giuffrè, Milano, 2001;
- PAOLINI T., *Il limite delle norme fondamentali delle riforme economico – sociali tra il «già» e il «non ancora»: alcune riflessioni sulla giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in «Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», 1999, 619 ss.;
- PAPA E.R., *Discorso sul Federalismo*, Giuffrè, Milano, 1995;
- PARISI S., *La competenza residuale*, in «Le reg.», 2011, p. 341 ss.;
- PASSAGLIA P., «Immigrazione» e «condizione giuridica» degli stranieri extracomunitari: la Corte costituzionale precisa i termini del riparto di competenza (... e torna sulla portata delle enunciazioni di principio contenute negli statuti), in «Foro it.», 2/06, p. 351 ss.;
- PASTORI G., *Accordi e intese nell'ordinamento regionale*, FrancoAngeli, 1993;
- PASTORI G., *Il conferimento delle funzioni amministrative fra Regioni ed enti locali*, in «Le Regioni», 1999, p. 411 ss.;
- PASTORI G., *La conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione*, in «Le Regioni», 1994, p. 1261 ss.;
- PASTORI G., *Limiti di competenza delle Regioni e interesse della comunità regionale*, in «Le Regioni», 1994, p. 498 ss.;
- PASTORI G., *Sistema autonomistico e finalità generali delle Regioni*, in «Le Regioni», 1989, p. 1533 ss.;
- PASTORI G., *Unità nazionale, autonomie e federalismo*, in «Le Regioni», 1995, p. 73;
- PEDETTA M., *Le attività delle regioni all'estero nella giurisprudenza più recente della Corte costituzionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1993, p. 2992 ss.;
- PEDETTA M., *Sul rapporto fra interesse nazionale e potestà legislativa delle Regioni*, in «Le regioni», 1982, p. 78 ss.;
- PEDRAZZA GORLERO M., *Le variazioni territoriali delle Regioni, I, Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'Assemblea costituente*, Cedam, Padova, 1979;
- PERTICI A., ROSSI E., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 119 ss.;
- PETRACCHI A., *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano: storia della legislazione piemontese sugli enti locali dalla fine dell'antico regime al chiudersi dell'età cavouriana (1770-1861)*, Venezia, Neri Pozza, 1962;
- PETRACCONI 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;
- PICCHI M., *Sussidiarietà e leale cooperazione: l'incidenza della giurisprudenza costituzionale sul modello regionalistico*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, «Effettività» e «seguito» delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, ESI, 2006, p. 457 ss.;
- PICCOZZA E., COLAVECCHIO A., *Energie*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. II, Giuffrè, 2006, p. 84 ss.;
- PIERGALLINI C., *Potestà legislativa regionale e materia penale: ancora un «veto» dalla Corte costituzionale*, in «Le Regioni», 1990, p. 1862 ss.;
- PIERONI M., *La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale (ottobre 2008)*, in <http://www.cortecostituzionale.it/studiRicerche>;

- PINELLI C., *Criteri e tecniche nei giudizi sull'interesse nazionale*, in «Le Regioni», 1989, p. 454 ss.;
- PINELLI C., *Le scelte della Corte sul condono edilizio e alcune loro problematiche conseguenze*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2004, p. 2013 ss.;
- PINELLI C., *Livelli essenziali delle prestazioni*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. I, Giuffrè, 2006, p. 189 ss.;
- PINELLI C., *Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V*, in «Le Regioni», n. 1 del 2005, p. 165 ss.;
- PINELLI C., *Regioni e rapporti internazionali secondo l'art. 117 Cost.*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it);
- PIOGGIA A., *Rinvio e novazione della fonte nel rapporto fra legge regionale e legge dello stato*, in «Giurisprudenza italiana», 1995, p. 631 ss.;
- PIOVANI P., *La teodicea sociale di Antonio Rosmini*, Padova, 1937;
- PISANESCHI A., *Commercio e attività produttive*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. I, Giuffrè, 2006, p. 106 ss.;
- PITRUZZELLA G., *Il regionalismo differenziato nel «progetto Bossi»*, in [www.associazione-deicostituzionalisti.it](http://www.associazione-deicostituzionalisti.it);
- PITRUZZELLA G., *Le assemblee legislative regionali nel tempo dei Governatori*, in «Le Reg.», 2/02, p. 297 ss.;
- PITRUZZELLA G., *Municipalismo versus neoregionalismo*, in «Le Regioni», 1995, p. 641 ss.;
- PIZZETTI F., *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma?*, in «Le Reg.», 4/04, p. 1014 ss.;
- PIZZETTI F., *Il «patto di stabilità interna»: una nuova via obbligata nei rapporti fra Stato centrale e sistema dei soggetti periferici?*, in «Le Regioni», 1998, p. 1373 ss.;
- PIZZETTI F., *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in «Le Regioni», 2000, p. 473 ss.;
- PIZZETTI F., *Le intese per l'attuazione dell'art. 116*, in «Forum online della rivista Quaderni costituzionali», <http://www.forumcostituzionale.it/>;
- PIZZETTI F., *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in «Le Reg.», 6/02, p. 1153 ss.;
- POGGI A., *Corte costituzione e competenze delle Regioni in «materia giurisdizionale». Una rilettura critica*, in P. CIARLO, G. PITRUZZELLA, R. TARCHI (a cura di), *Giudici e giurisdizioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Torino, Giuappichelli, 1997, 288 ss.;
- POGGI A., *Nuove distinzioni in tema di riserva allo Stato dell'ordinamento giudiziario*, in «Le Reg.», 1999, p. 1014 ss.;
- POMBENI P., *La Costituente*, Il Mulino, Bologna, 1995;
- POTOTSCHNIG U., *Limiti costituzionali formali dell'esercizio di competenze regionali*, in «Atti del primo convegno di studi regionali», Padova, 1955, p. 180 ss.;
- 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;
- PUTNAM R., LEONARDI R., NANETTI R., *L'istituzionalizzazione delle Regioni in Italia*, in «Le Regioni», 1982, p. 1078 ss.;
- RAFFIOTTA E.C., *Regolazione senza qualità: il caso della Segnalazione certificata di inizio attività tra Stato e Regioni*, in «Ist. fed.», quad. 1/11, p. 57 ss.;

- RAPONI N. (a cura di), *Atti della commissione Giulini per l'ordinamento temporaneo della Lombardia-1859*, Giuffrè, Milano, 1962;
- RAZZANO G., *Unione europea, Stato e Regioni: la Corte costituzionale fa il punto*, in «Giurisprudenza italiana», 1996, I, p. 559 ss.;
- 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;
- RESCIGNO G.U., *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998;
- RESCIGNO G.U., *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in «Diritto pubblico», 3/02, p. 767 ss.;
- RICCI S., *Riflessioni su buon andamento e principio di sussidiarietà anche alla luce della più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it);
- RIMOLI F., *Stato di eccezione e trasformazioni costituzionali: l'enigma costituente*, in <http://archivio.rivistaaic.it/>;
- RIVOSECCHI G., *Il c.d. pareggio di bilancio tra corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in «Rivista Aic», 3/12;
- ROCCELLA A., *Governo del territorio: rapporti con la tutela dei beni culturali e l'ordinamento civile*, in «Le Regioni», 6/05, p. 1256 ss.;
- ROCCELLA A., *L'autonomia amministrativa delle regioni speciali e le nuove leggi statali*, in «Le Regioni», 1992, p. 1814 ss.;
- ROLLA G., *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in «Le regioni» n. 5 del 2003, p. 703 ss.;
- ROLLA G., *La costruzione dello Stato delle autonomie. Considerazioni sintetiche alla luce dell'esperienza italiana e spagnola*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 5 del 2005, p. 795 ss.;
- ROLLA G., *La determinazione delle materie di competenza regionale nella giurisprudenza costituzionale*, in «Le Regioni», 1982, p. 100 ss.;
- ROMANO S., *L'ordinamento giuridico* (1918), Sansoni, Firenze, 1945, II ed.;
- ROMBOLI R., *Il possibile referendum costituzionale e le procedure per una revisione "organica" della Costituzione*, in «Forum online della rivista Quaderni costituzionali», <http://www.forumcostituzionale.it/>;
- ROMBOLI R., ROSSI E., *Giudizio di legittimità costituzionale delle leggi*, in «Enc. dir.», Aggiorn., Milano, Giuffrè, 2001, V, p. 503 ss.;
- ROMBOLI R. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Giappichelli, Torino, 2011;
- ROSSI E., *La legge controllata. Contributo allo studio del procedimento di controllo delle leggi regionali*, Trento, 1993;
- ROSSI E., *Il servizio civile tra Stato e Regioni: un difficile equilibrio da provare a prendere sul serio nella logica della leale collaborazione*, in «Le Regioni», 2-3/06, p. 502 ss.;
- ROTELLI E., *Commento all'art. 128*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di) «Commentario della Costituzione», 1990, p. 9 ss.;
- ROTELLI E., *L'avvento della Regione in Italia (1943-1947)*, Giuffrè, 1967;
- ROTIGLIANO R., *Professioni*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. II, Giuffrè, 2006, p. 370 ss.;
- ROVERSI MONACO F., *Le Regioni nel governo dell'economia*, in «Le Regioni», 1980, p. 11 ss.;

- RUBECCHI M., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Emilia-Romagna nella VII legislatura (2000-2005)*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it);
- RUBECCHI M., *La forma di governo fra regole e decisioni*, Aracne, 2010;
- RUFFILLI R. (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, Il Mulino, Bologna, 1979;
- RUFFILLI R., *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Giuffrè, 1971;
- RUGA RIVA C., *Regioni e diritto penale. Interferenze, casistica, prospettive*, Cuem, Milano, 2008;
- RUGA RIVA C., *Diritto penale, regione e territorio*, Giuffrè, Milano, 2012;
- RUGGERI A., *Il federalismo all'italiana e l'uso "congiunturale" della Costituzione*, in «Forum online della rivista Quaderni costituzionali», <http://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 «Forum online della rivista Quaderni costituzionali», <http://www.forumcostituzionale.it/>;
- RUGGERI A., *Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità*, in «Quaderni regionali», 2007, p. 401 ss.;
- RUGGERI A., *Prime osservazioni sulla conferenza Stato-Regioni*, in «Le Regioni», 1984, p. 700 ss.;
- RUGGERI A., SALAZAR C., *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"?*, in «Rassegna parlamentare», 1/03, p. 57 ss.;
- RUGGERI A., SALAZAR C., *Regione*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 4970;
- RUGGIU I., *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo «sommerso»*, in «Le Regioni», 2000, p. 853 ss.;
- RUGGIU I., *Contro la Camera delle Regioni: istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene, Napoli, 2006;
- RUGGIU I., *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in «Le Regioni», n. 1 del 2003, p. 195 ss.;
- SABELLA M., URBINATI N., *Quale federalismo? Interviste sull'Italia del futuro*, Vallecchi editore, Firenze, 1994;
- 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](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it);
- SAITTA F., *Istruzione e formazione professionale*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. II, Giuffrè, 2006, p. 332 ss.;
- SALERNO G. M., *Il Senato tra riforma del bicameralismo e rappresentanza degli enti territoriali*, in «Le Regioni», 1998, p. 9 ss.;
- SALERNO G. M., *Derogabilità in melius e inviolabilità dell'equilibrio stabilito dalla legislazione statale organica*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it);
- SALERNO G.M., *Alcune riflessioni sulla nuova costituzione finanziaria della Repubblica*, in «Federalismo fiscale», 2007, p. 119 ss.;
- SALERNO G.M., *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in «Quad. cost.», 3/12, p. 563 ss.
- SALVEMINI G., *Introduzione a Le più belle pagine di C. Cattaneo*, Milano, 1922 (Roma, 1993);

- SANDULLI A., *La conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in «Le Regioni», 1995, p. 837 ss.;
- 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.;
- SCACCIA G., *Il riparto delle funzioni legislative fra Stato e Regioni*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte generale, Giuffrè, 2006, p. 3 ss.;
- SCACCIA G., *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, vol. IV, *Ancora in tema di rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del titolo V della Parte II della Costituzione*, Jovene editore, Napoli, 2008, p. 113 ss.;
- SCACCIA G., *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, ESI, Napoli, 2009;
- SCHELER M., *Sociologia del sapere*, tr. it. di D. ANTISERI, Introduzione, di G. MORRA, Abete, Roma, 1976;
- SCOPPOLA P., *Gli anni della Costituente fra politica e storia*, Il Mulino, 1980;
- SCUDIERO M., *Legislazione regionale e limite dei principi fondamentali: il difficile problema delle leggi cornici*, in «Le Regioni», 1983, p. 7 ss.;
- 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., *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, in «Studi in onore di Gianni Ferrara», vol. III, Giappichelli, 2006, p. 575 ss.;
- SILVESTRI G., *Il «Patto costituzionale» sulle autonomie*, in «Scritti in onore di Michele Scudiero», Jovene, Napoli, 2008, p. 2169 ss.;
- SILVESTRI G., *Il problema dell'identificazione del «diritto vivente» in una sentenza che ribadisce una consolidata giurisprudenza in tema di competenza sui rapporti processuali*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1988, p. 3679 ss.;
- SIMONCINI A., CALZOLAIO S., *Il quadro normativo della rete Natura 2000*, in M.L. Fabbri (a cura di), *Quaderno informativo Leader + per l'ambiente*, n. 2 del 2007, p. 11-40 e p. 79-82;
- 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», 4/04, p. 3065 ss.;
- 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 reg.», 6/03, p. 1199 ss.;
- SORRENTINO F., *Brevi cenni sulla potestà legislativa delle regioni in materia penale e sui limiti imposti allo stesso legislatore statale*, in «Cassazione penale», 1990, p. 1862 ss.;

- SPAGNA MUSSO E., *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1992;
- SPIGNO I., *La Corte costituzionale e la vexata questio del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*, in «Osservatorio sulle fonti», 2/08, p. 1 ss.;
- STAIANO S., *Interesse nazionale: non risolte le insufficienze degli standards giudiziari della Corte*, in «Le Regioni», 1993, p. 1120 ss.;
- STAIANO S., *Note introduttive*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Le Autonomie al centro*, Jovene editore, Napoli, 2007, XIII ss.;
- STAMMATI S., *Il principio di sussidiarietà fra presente e futuro*, in «Diritto e società», 2-3/11, p. 337 ss.;
- STRADELLA E., *La tutela delle minoranze linguistiche storiche tra stato e regioni davanti alla corte costituzionale*, in «Le Reg.», 5/09, p. 1150 ss.;
- STRAZZARI D., *Riparto di competenze tra stato e regioni in materia di immigrazione: alla ricerca del confine perduto?*, in «Le Regioni», 5/06, p. 1036 ss.
- STRAZZARI D., *Stranieri regolari, irregolari, «neocomunitari» o persone? Gli spazi d'azione regionale in materia di trattamento giuridico dello straniero in un'ambigua sentenza della Corte*, in «Le Reg.», 5/2011, p. 1037 ss.;
- STROZZI G., *Gli enti locali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in «Le Regioni», 2002, p. 1337 ss.;
- STROZZI G., *Problemi di coordinamento tra diritto comunitario, diritto internazionale ed autonomie regionali: le soluzioni del D.P.R. 616*, in «Le Regioni», 1978, p. 924 ss.;
- TARCHI R., *Introduzione*, in R. TARCHI (a cura di), *Le competenze normativa statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 13 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, p. 195 ss.;
- 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., *La sentenza 322/2009 della Corte costituzionale: cosa rimane dell'autonomia regionale?*, in «Le regioni», 4/10, p. 826 ss.;
- TARROW S., *Decentramento incompiuto o centralismo restaurato? L'esperienza regionalistica in Italia e Francia*, in «Rivista italiana di scienza politica», 1979, p. 229 ss.;
- TOQUEVILLE, ALEXIS DE, *L'antico regime e la rivoluzione*, (a cura di) G. Candeloro, BUR, 2000;
- TOQUEVILLE, ALEXIS DE, *La democrazia in America*, (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 Reg.», 6/01, p. 1203 ss.;
- TORCHIA L., *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in «Le Regioni», 2-3/02, p. 343 ss.;
- TORCHIA L., *Una conferenza pleno jure: prime osservazioni sul decreto legislativo 418/1989*, in «Le Regioni», 1990, p. 1037 ss.;
- TOSI R., *«Principi fondamentali» e leggi statali nelle materie di competenza regionale*, Cedam, 1987;
- TOSI R., *A proposito dell'interesse nazionale*, in «Forum online della rivista Quaderni costituzionali», <http://www.forumcostituzionale.it/>;
- TOSI R., *Interpretazioni «continuiste» del nuovo Titolo V e «banalizzazione» della Costituzio-*

- ne (una risposta a Marco Cammelli), in «Forum online della rivista Quaderni costituzionali», <http://www.forumcostituzionale.it/>;
- TOSI R., *Leggi di principio corredate da disposizioni di dettaglio: una estensione della competenza statale senza sacrificio della autonomia regionale*, in «Giur. cost.», 1985, p. 2678 ss.;
- TOSI R., *Nomina costituzionali, materie e interessi: la Corte contraddice se stessa*, in «Le Reg.», 2006, p. 378 ss.;
- 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.
- TOSI R., *Sulla sorte della legislazione regionale anteriore a nuovi principi*, in «Le Reg.», 1994, p. 1811 ss.;
- TRABUCCHI A., *A proposito di costituzionalità dei masi chiusi*, in «Giurisprudenza italiana», 1956, p. 625 ss.;
- TRIMARCHI BANFI F., *L'indirizzo e il coordinamento: una funzione bonne à tout faire*, in «Le Regioni», 1978, p. 307 ss.;
- TRIMARCHI BANFI F., *Nuovi risvolti positivi per l' "interesse nazionale"?*, in «Le regioni», 1988, p. 727 ss.;
- TRUCCO L., *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in <http://www.gruppodipisa.it/>;
- VALASTRO A., *Il futuro dei diritti fondamentali in materia di comunicazione dopo la riforma del titolo V*, in Aa. Vv., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, 2003, p. 859 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;
- VANDELLI L., *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, in A. PIOGGIA, L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Il Mulino, 2006, p. 14 ss.;
- VASSALLI G., *Sulla potestà normativa penale delle Regioni*, in «Giur. cost.», 1956, p. 587 ss.;
- VENTURI A., *Standard qualitativi e strumenti compensativi nella recente legge lombarda sul governo del territorio: incostituzionalità per "incompatibilità" comunitaria?*, in «Le Reg.», 5/06, p. 981 ss.;
- 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 «Le reg.», 6/04, p. 1385 ss.;
- VICENZI V., *La Camera delle Regioni nella riforma del sistema bicamerale italiano*, in «Le Regioni», 1989, p. 1353 ss.;
- VICECONTE N., *La giurisprudenza costituzionale nel 2011*, in <http://www.issirfa.cnr.it/>;
- VIGNUDELLI A., *Istituzioni e dinamiche del diritto*, in «Diritto e Società», 1/06, p. 21 ss.;
- VIGNUDELLI A., *La Corte delle leggi: osservazioni sulla cosiddetta efficacia normativa delle sentenze della Corte costituzionale*, Maggioli, Rimini, 1998;
- VILLARI R., *Il Sud nella storia d'Italia. Antologia della questione meridionale*, Laterza, Bari, 1963;

- VINCENTI E., *Attività culturali e spettacolo*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. II, Giuffrè, 2006, p. 438 ss.;
- VINCENTI E., *Immigrazione*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme*, Parte speciale, vol. I, Giuffrè, 2006, p. 626 ss.;
- VIOLINI L., *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, in «Le reg.», 2-3/04, p. 587 ss.;
- VIOLINI L., *Legge "La Loggia" e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari: la Corte (a buon diritto) assolve le scelte legislative, benché incompiute*, in «Le reg.», 1-2/05, p. 226 ss.;
- VIOLINI L., *La riforma del regionalismo italiano e gli orientamenti della Corte costituzionale: casi e percorsi interpretativi*, in E. BINDI, M. PERINI (a cura di), *Federalismo e regionalismo. Teoria e prassi nell'attuale fase storica*, Giuffrè, 2006, p. 25-26;
- VIRGA P., *La Regione*, Giuffrè, 1949;
- VITUCCI P., *Interessi moratori e legge regionale*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1998, p. 778 ss.;
- 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, Giuffrè, 1972;
- VOLPE G., *Corte costituzionale, Regioni e diritto internazionale e comunitario*, in «Studi parlamentari», 1974 p. 29 ss.;
- WHEARE K.C., *Del governo federale*, Il Mulino, Bologna, 1997;
- ZANOBINI G., *La gerarchia delle fonti nel nuovo ordinamento*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, G. Barbera Editore, Firenze, 1950, p. 47 ss.;
- 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*, Giuffrè, 2005, p. 15;
- ZANON N., *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in AA. VV., *Problemi del Federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 56 ss.;
- ZITARA N., *L'unità d'Italia: nascita di una colonia*, Jaca Book, Milano, 1976;
- ZUDDAS P., *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative fra Stato e regioni*, Cedam, Padova, 2010.





€ 35,00

ISBN 978-88-348-3913-3

